

Vergaderjaar 2016–2017

33 199

Beleidsdoorlichting Veiligheid en Justitie

Nr. 17

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 29 november 2016

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Veiligheid en Justitie over de brief van 11 juli 2016 inzake over de kabinetsreactie beleidsdoorlichting Rechtspraak (Kamerstuk 33 199, nr. 14).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 29 november 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ypma

De waarnemend griffier van de commissie,
Hessing-Puts

**1.
Kunt u de antwoorden op alle gestelde vragen voor de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor het jaar 2017 naar de Kamer sturen?**

Ja, ik heb de vragen voor de begrotingsbehandeling van mijn ministerie beantwoord.

**2.
Hoeveel procent van de uitspraken wordt op de website van de rechtspraak geplaatst? Welke criteria zijn hiervoor leidend?**

De rechtspraak hanteert voor het publiceren van uitspraken het Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl. Dit besluit is in de vergadering van de presidenten van de verschillende rechtscolleges van 26 maart 2012 vastgesteld en geeft nauwkeurig aan wanneer een uitspraak gepubliceerd dient te worden. Voor de colleges die in hoogste instantie rechtspreken geldt dat alle uitspraken worden gepubliceerd, behalve wanneer de zaak kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk is verklaard en/of met een standaardformulering is afgedaan. Voor de lagere rechters geldt dat uitspraken in nader in het besluit aangegeven procedures altijd worden gepubliceerd. In artikel 5 van het besluit zijn verdere algemene criteria voor publicatie gegeven, waaronder mediabelangstelling, jurisprudentievormend karakter en breder belang. Artikel 6 van het besluit bepaalt dat de uitspraken van de meervoudige kamer die meer bevatten dan standaardoverwegingen zoveel mogelijk worden gepubliceerd.

In 2015 zijn ongeveer 1.700.000 zaken afgedaan en ongeveer 25.100 uitspraken gepubliceerd. Aangezien een groot deel van de productie afdoeningen betreft die vrijwel nooit voor publicatie in aanmerking komen (afgedaan zonder uitspraak, intrekkingen en verstekzaken civiel), wordt de term publicatiegraad gebruikt. Het betreft dan het aantal gepubliceerde uitspraken afgezet tegen het aantal uitspraken dat potentieel tot publicatie had kunnen leiden. In 2015 betrof dit 31 op de duizend uitspraken. Deze publicatiegraad is tussen 2014 en 2015 gestegen van 26 naar 31.¹

**3.
Wordt in de aangekondigde evaluaties van de genoemde veranderingstrajecten een koppeling gelegd met beleidsartikel 32 een doeltreffend en doelmatig rechtsbestel: de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van de Nederlandse rechtspraak? Zo ja, op welke wijze en welke indicatoren worden daarbij gehanteerd? Zo nee, kan dat alsnog worden meegenomen?**

Voor wetsevaluaties geldt in het algemeen dat in de betreffende wet een bepaling is opgenomen die een evaluatie binnen een bepaalde termijn voorschrijft die ziet op de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Deze evaluaties vormen input voor de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 32 van de V&J begroting. In een onderzoeksopdracht voor een evaluatie wordt nader ingevuld waarop het evaluatieonderzoek zich in het bijzonder richt. Voor de thans lopende evaluatie van Wet herziening gerechtelijke kaart geldt conform het instellingsbesluit als opdracht het doen van onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk. In de toelichting op het instellingsbesluit is opgenomen dat de commissie is gevraagd in ieder geval naar de volgende aspecten te kijken:

¹ Een verdere verfijning is opgenomen in *kengetallen rechtspraak 2015* te raadplegen via rechtspraak.nl

- de kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces (de rechtspraak); en mede in de sleutel daarvan:
- de kwaliteit van bestuur;
- de kwaliteit van de bedrijfsvoering;
- geografische congruentie tussen ketenpartijen (eerstelingsrechtspraak, openbaar ministerie, politie).

Voor de evaluatie van de KEI-wetgeving zal te zijner tijd nader worden gezien op welke aspecten het onderzoek zich specifiek zal richten.

4.

Hoe vaak heeft u de afgelopen vijf jaar een algemene aanwijzing gegeven aan de Raad voor de rechtspraak? Welke aanwijzingen zijn dat?

Er is sinds de oprichting van de Raad voor de rechtspraak nog nooit een aanwijzing als bedoeld in artikel 93 van de Wet op de rechterlijke organisatie gegeven.

5.

Heeft het verschuiven van de manier waarop geschillen worden opgelost, van rechtszaak naar de buitenrechtelijke geschiloplossing, effect op de financiering van beiden? Zo ja, welk?

Het verschuiven van de manier waarop geschillen worden opgelost, kan invloed hebben op de kosten en de financiering van zowel de rechtspraak als de instituties en personen die met buitenrechtelijke geschiloplossing bezig houden. Er zijn slechts voorzichtige signalen dat de omvang van buitengerechtelijke geschiloplossing toeneemt, terwijl het aantal rechtszaken daalt. Of daartussen causaal verband bestaat en wat de exacte effecten zijn, is echter niet bekend.

Indien buitenrechtelijke geschiloplossing succesvol is, kan dit kostenbesparend zijn voor de meeste partijen: dit vermindert de instroom in de rechtspraak en voor de rechtzoekenden betekent dit weliswaar kosten voor de buitengerechtelijke geschiloplossing (die erg kunnen variëren), maar minder of geen proceskosten (kosten advocaat en griffierecht). Indien buitenrechtelijke geschiloplossing mislukt of pas aanvangt nadat een zaak bij de rechter is aangebracht, is er veelal sprake van extra kosten, omdat in die gevallen zowel het buitenrechtelijk traject als de gang naar de rechter moet worden doorlopen inclusief de bijbehorende kosten. Bij mediation speelt ook de draagkracht van de rechtzoekende een rol bij zowel de hoogte van de kosten voor de rijksoverheid als voor de kosten die de rechtzoekende voor eigen rekening moet nemen. Omdat onbekend is of en zo ja, hoeveel van de instroom via alternatieve geschiloplossing wordt opgelost en omdat onbekend is welke kosten daaraan precies zijn verbonden is het effect niet bekend.

6.

Kunt u een uitgebreidere reactie geven op de conclusie van de Algemene Rekenkamer op pagina 8 van de beleidsdoorlichting dat de combinatie van prestatiebekostiging en een budgetplafond voor spanningen zorgt?

Ik kan mij niet vinden in de constatering van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot het budgetplafond.

De hoogte van de jaarlijkse bijdrage voorziet niet in een begrenzing voor de geleverde prestaties van de Rechtspraak. De Rechtspraak beschikt immers over een egalisatierekening, waaruit een eventuele hogere productie (ten opzichte van de hoogte van de bijdrage) kan worden gefinancierd. Daarnaast beschikt de rechtspraak over een eigen vermogen

waarmee eventuele afwijkingen van de – met de Raad afgesproken – prijs kunnen worden opvangen. Ik ben daarom van mening dat het vaststellen van de hoogte van de bijdrage in de begroting van Veiligheid en Justitie geen belemmering is voor het principe van prestatiebekostiging, noch in theorie, noch in de praktijk.

De stelling dat de prijzen niet worden herijkt op basis van objectieve informatie over gerealiseerde kostprijzen, werklast, doelmatigheid en kwaliteit, maar vooral worden gebaseerd op het beschikbare budget, is niet onderbouwd door de Algemene Rekenkamer en mijns inziens onjuist. De prijzen zijn in het verleden wel degelijk op grond van de door de Raad aangedragen informatie en overwegingen uit hoofde van kwaliteit of doelmatigheid aangepast. Daarbij is in het prijsakkoord 2008–2010 een forse kwaliteitsimpuls opgenomen. In de prijsakkoorden daarna is deze kwaliteitsimpuls gecontinueerd en zijn – ondanks de financiële crisis – geen kortingen hierop overeengekomen. Ook in het onlangs gesloten Prijsakkoord 2017–2019 is er wederom sprake van een kwaliteitsimpuls in de vorm van beschikbaar gestelde middelen ten behoeve van de professionele standaarden en het programma Kwaliteit en Innovatie. Ook zijn bij elk prijsakkoord de prijzen aangepast voor de werklastgevolgen van wet- en regelgeving.

De prijsakkoorden zijn bovendien altijd volledig door mij gerespecteerd. Er is dan ook geen sprake van tegenstrijdige principes c.q. spanningen in het huidige bekostigingssysteem van de rechtspraak.

7.

Wat is uw reactie op de conclusie van de Algemene Rekenkamer op pagina 8 van de beleidsdoorlichting dat de jaarlijkse productiegerelateerde bijdrage van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de rechtspraak weliswaar wordt berekend door p maal q, maar uiteindelijk wordt bepaald door de beschikbare middelen van diezelfde Minister? Wat heeft dit betekend voor de onderhandelingen en uitkomsten van gesloten prijsakkoorden tussen de regering en de Raad voor de rechtspraak?

Zie het antwoord bij vraag 6.

8.

Hoe staat de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat prijsafspraken uiteindelijk worden bepaald door de beschikbare middelen in verhouding tot de uitspraken van de Minister van Financiën in zijn brief van 6 oktober (Kamerstuk 34 426, nr. 26), dat het wettelijke kader altijd is gevolgd?

Zie het antwoord bij vraag 6.

9.

Wat is uw reactie op de conclusie in de beleidsdoorlichting op pagina 8 dat het effect van vaste prijzen en het verrekenen van gerealiseerde zaken op de doelmatigheid beperkt is en dat dit causale verband bovendien slechts aannemelijk is? Hoe staat deze conclusie in verhouding tot uw conclusie dat de prestatiebekostiging mede heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de doelmatigheid?

De Rekenkamer concludeert dat sinds de invoering van prestatiebekostiging de kosten per rechtszaak na een lange periode van stijging gestabiliseerd zijn en dat de verschillen tussen gerechten in kosten per rechtszaak kleiner zijn geworden. De Rekenkamer acht het aannemelijk dat prestatiebekostiging hieraan heeft bijgedragen. Volgens de Rekenkamer is

de productiviteit van de Rechtspraak gestabiliseerd, zonder dat daarbij de kwaliteit van de rechtspraak structureel is veranderd. Hieruit concludeert de Rekenkamer dat de doelmatigheidsprikkel beperkt is.

Kortom, de invoering van de prestatiebekostiging heeft wel de afname van de productiviteit gestopt, maar heeft – tot dusver – niet geleid tot een toename van de doelmatigheid.

Ik onderschrijf deze conclusie van de Rekenkamer.

10.

Wat is uw reactie op de conclusie van de Algemene Rekenkamer op pagina 9 van de beleidsdoorlichting dat het risico op verlies van kwaliteit als gevolg van productiedruk aanwezig is?

De Raad voor de rechtspraak en het gerechtshof zijn op grond van de Wet op de rechterlijke organisatie belast met het bevorderen van de kwaliteit van de rechtspraak. Binnen de rechtspraak wordt al geruime tijd aandacht gevraagd voor de werkdruk. Als de kwaliteit in het geding dreigt te komen door een te hoge werkdruk is het aan het gerechtshof om maatregelen te treffen.

De Raad en de gerechtshofen hebben de werkdruk hoog op de agenda staan. Om de werkdruk terug te dringen zijn door de Raad en de gerechtshofen diverse maatregelen getroffen. In vervolg op de signalen over de werkdruk ontwikkelt de Rechtspraak professionele standaarden die de professionals helpen om te bepalen welk niveau van kwaliteit zij in hun werk moeten (kunnen) handhaven. In het Prijsakkoord 2017–2019 dat ik onlangs met de Rechtspraak heb gesloten, heb ik extra middelen (€ 35 mln.) beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van de professionele standaarden. Mijn ambtsvoorganger heeft via het Prijsakkoord voor de jaren 2014 tot en met 2016 jaarlijks € 26,5 mln. beschikbaar gesteld om onder andere de balans tussen werkdruk en kwaliteit te bewaren.

Daarmee hebben de gerechtshofen instrumenten gekregen om adequate maatregelen te nemen.

11.

Kunt u uitgebreid reageren op de twee aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op pagina 9 van de beleidsdoorlichting die zien op het onderbouwen van de gevolgen van budgetbeperking voor het aantal te financieren zaken en het ontwikkelen van een manier om de kwaliteit van uitspraken te kunnen volgen?

Voor het eerste deel van de vraag verwijs ik korthedshalve naar het antwoord op vraag 6. Ten aanzien van het ontwikkelen van een manier om de kwaliteit van uitspraken te kunnen volgen heeft de Raad voor de rechtspraak mij als volgt geïnformeerd.

De komende jaren wil de Rechtspraak het kwaliteitsbeleid meer richten op het bevorderen van inhoudelijke kwaliteit in al haar facetten. Een uitwerking van dit beleid is onder andere de kwaliteitstoetsing rechterlijke uitspraken.

Zoals bekend, werkt de Rechtspraak al een aantal jaren aan de ontwikkeling van een instrument voor inhoudelijke toetsing van het rechterlijk werk, om onderbouwd zicht te krijgen op de ambachtelijke kwaliteit van uitspraken. Het instrument vormt een hulpmiddel om de kwaliteit van rechterlijke uitspraken en de verantwoording hierover te verbeteren. Het instrument draagt ook bij aan de (verdere) ontwikkeling van professionele standaarden en de gewenste organisatiecultuur van leren, reflecteren en feedback. Daarnaast draagt het bij aan de dialoog over de (manier van waarderen van de) ambachtelijke kwaliteit van uitspraken. Tot slot kan het instrument bijdragen aan het leren op individueel niveau.

Op 1 november jl. is het plan van aanpak voor kwaliteitstoetsing van bestuursrechtelijke uitspraken vastgesteld. Het is een eerste start op het terrein van de bestuursrechtspraak, waarbij de nadruk wordt gelegd op het ontwikkelen van een toetsingskader (t.b.v. de verantwoording over de kwaliteit aan de samenleving). Bezien wordt welke mogelijkheden tot uitwisseling er tussen appelrechters en rechters zijn. Het plan van aanpak voor de doorontwikkeling van de toetsing van de kwaliteit van civiel vonnissen is in de afrondende fase. Dit moet een toetsingsinstrument opleveren voor permanente – jaarlijkse – toetsing van civiele vonnissen en een grondslag bieden om de concipiënt van een civiel vonnis feedback te kunnen geven.

12.

Hoe past het stoppen met investeren in mediation in het strafrecht in het beleid om alternatieve vormen van geschiloplossing te versterken?

Ik ben een voorstander van toepassing van mediation. Daarom heb ik het wetsvoorstel bevordering mediation in voorbereiding. Ik heb de laatste jaren geïnvesteerd in slachtofferbeleid en ook in de pilots voor bemiddeling in strafzaken. Uit de pilots is naar voren gekomen dat mediation, zeker bij lichte delicten, een zinvolle manier kan zijn om een strafzaak af te doen. Maar ook is gebleken dat mediation maar voor een specifieke en beperkte groep slachtoffers zinvol is. Het voornemen was om een landelijk aanbod van mediation in het strafrecht te realiseren, mits dit kostenneutraal zou kunnen. Dit blijkt echter niet te kunnen.

Ik heb ervoor gekozen om de schaarse middelen voor slachtoffers in te zetten op de andere onderwerpen uit de meerjarenagenda slachtofferbeleid, waarover ik de Kamer recent geïnformeerd heb. Het gaat dan om onderwerpen waarmee meer slachtoffers gebaat zijn dan alleen een beperkte groep slachtoffers voor wie mediation zinvol is.

Ik benadruk dat het voor slachtoffers nog steeds mogelijk om in gesprek te gaan met de dader, los van de strafrechtprocedure. De stichting Slachtoffer in Beeld blijft herstelbemiddeling aanbieden.

13.

Hoe kunnen, naast het verhogen van de griffierechten, de inkomsten binnen de rechtspraak worden verhoogd?

Naast het verhogen van griffierechten zouden de inkomsten kunnen worden verhoogd door andere taken (dan waarvoor griffierecht wordt geheven) die door de rechtspraak worden uitgevoerd in rekening te brengen bij de gebruiker.

Een voorbeeld hiervan is het wetsvoorstel eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering dat op dit moment voor behandeling in de Eerste Kamer ligt. Een ander voorbeeld is het heffen van een bijdrage voor de kosten die verbonden zijn aan het aanstellen en toezicht houden op bewindvoerders en curatoren.

14.

Hoe staat het uitgangspunt van de regering dat een prijsverlaging hand in hand gaat met een productiviteitsstijging in verhouding tot pagina 6 van de beleidsdoorlichting waar staat vermeld dat er sinds 2002 geen aantoonbare productiviteitswinst is geboekt?

Als neveneffect van het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) verwacht de Rechtspraak besparingen te kunnen realiseren. De Rechtspraak heeft aangegeven deze besparingen te willen gebruiken om invulling te kunnen geven aan de algemene efficiëncytaakstelling van dit Kabinet en dat dit leidt tot productiviteitsstijging.

15.

Wanneer komt de nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel tot wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten betreffende het uitspreken van de echtscheiding en ontbinding van het geregistreerd partnerschap door de ambtenaar van de burgerlijke stand (Wet scheiden zonder rechter) (Kamerstuk 34 118) naar de Kamer?

Uw Kamer heeft in het verslag vele en deels ook zeer kritische vragen gesteld over dit wetsvoorstel. Voor een zorgvuldige beantwoording van de vragen is meer tijd nodig. Op dit moment is nog niet bekend wanneer de beantwoording gereed zal zijn.

16.

Wordt bij het beperken van de instroom van specifieke zaken middels wetgeving wel gekeken naar de wenselijkheid en consequenties van een wijziging in plaats van slechts naar de bezuiniging die de wetwijziging eventueel met zich mee kan brengen?

In de beleidsreactie is aangegeven dat het kabinet maatregelen om specifieke zaakinstroom te beperken thans niet wenselijk of opportuun acht. Wanneer wordt overwogen om de instroom van specifieke zaken middels wetgeving te beperken, wordt altijd een bredere afweging gemaakt waarin de wenselijkheid en de consequenties van een wijziging een plaats hebben.

17.

Per wanneer wordt de verlaging van het budget met 11,6% bewerkstelligd door het programma tot digitalisering en vereenvoudiging van procedures? Geldt nog steeds dat de baten van het KEI-project vanaf 2018 zijn te verwachten? Hoe hoog zijn deze baten? In hoeverre wordt gewerkt aan een nieuwe business case of zijn de bedragen en termijnen uit de huidige business case nog steeds realistisch? Zo nee, waarom niet?

Voor het programma KEI Rechtspraak is een business-case opgesteld die voor het laatst in december 2014 is geactualiseerd. Een nieuwe actualisatie is naar verwachting volgend voorjaar beschikbaar. Dan is ook duidelijk in hoeverre de bedragen uit de actualisatie van 2014 nog realistisch zijn. Ik verwacht in elk geval enige verschuiving in tijd omdat de wetgeving later in werking treedt dan waarvan bij de start van het programma werd uitgegaan. De baten van het KEI-programma zullen klein beginnen en geleidelijk oplopen tot 11,6% als de KEI-wetgeving volledig in werking is getreden. Daarbij zullen de kosten van de digitalisering de komende jaren gaan dalen. Dit is in de begroting tot 2021 verwerkt.

18.

Wat zijn de budgettaire effecten van de in 2010 aangenomen Wet griffierechten burgerlijke zaken (Kamerstuk 31 758)?

In de memorie van toelichting bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken uit 2010 werd ervan uitgegaan dat de ontvangsten met 5% zouden stijgen. De budgettaire effecten kunnen echter niet worden geïsoleerd van andere ontwikkelingen, zoals autonome instroomontwikkelingen en andere wet- en regelgeving, die effect hebben gehad op de instroom van zaken waarvoor een griffierecht verschuldigd is.

19.

Hoe kan de toegankelijkheid tot de Nederlandse rechter, die nu gemiddeld is vergeleken met de andere Europese landen, worden verhoogd? Welke andere Europese landen scoren tevens gemiddeld, welke lager en welke hoger?

Zoals in de beleidsdoorlichting wordt toegelicht (blz. 34–36), geeft het samenstel van internationaal vergelijkende indicatoren een indicatie van de score van de afzonderlijke landen. Er is geen overall score beschikbaar voor toegang tot de rechtspraak in de diverse landen. In de beleidsdoorlichting is met betrekking tot de toegankelijkheid verwezen naar diverse tabellen waarin Europese landen met elkaar worden vergeleken (2016 EU Justice Scoreboard en CEPEJ, European judicial systems 2014 (data 2012)). In de beleidsdoorlichting zijn onderscheiden de financiële toegankelijkheid, de geografische toegankelijkheid en de digitale toegankelijkheid. Voor de financiële toegankelijkheid behoort Nederland bij de top als het gaat om het budget voor gefinancierde rechtsbijstand per hoofd van de bevolking en scoort Nederland gemiddeld voor griffierechten. Voor de geografische toegankelijkheid (aantal gerechten en locaties per 100.000 inwoners) scoort Nederland benedengemiddeld. Voor de digitale toegankelijkheid scoort Nederland beneden het gemiddelde als het gaat om elektronische communicatie met de advocatuur. Grosso modo geeft dit voor Nederland een indicatie voor een gemiddelde positie. Met de verdere digitalisering van de rechtspraak is de verwachting dat Nederland hoger zal scoren op de digitale toegankelijkheid.

20.

Hoe ver reikt uw ambitie om de randvoorwaarden voor de toegankelijkheid van de Nederlandse rechtspraak op een hoger dan gemiddeld niveau te krijgen in vergelijking met andere landen in Europa? Zo ja, op welke wijze?

In de beleidsdoorlichting is de inschatting gegeven dat de toegankelijkheid van de Nederlandse rechtspraak vergeleken met Europese landen zich op gemiddeld niveau bevindt. Hoger dan gemiddeld scoren is geen doel op zich. Daarvoor zijn de factoren die meewegen in dit gemiddelde ook te divers. Nederland is een relatief rijk en dichtbevolkt land met een ontwikkelde digitale infrastructuur, die zich razendsnel ontwikkelt. Tegen die achtergrond is het beleid de komende jaren gericht op het versterken van de digitale toegankelijkheid van de rechtspraak, met name door de implementatie van het programma KEI.

21.

Wat is uw ambitie voor de ontwikkeling van de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van de rechtspraak? Wilt u de enigszins fluctuerende maar stabiele situatie optimaliseren? Zo ja, op welke wijze?

In de kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting is aangegeven dat de randvoorwaarden voor toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid door mij op twee manieren kunnen worden beïnvloed; door wetgeving gericht op de rechterlijke organisatie en het procesrecht en door de wijze van bekostiging van de rechtspraak. Mijn ambitie is dat het huidige hoge niveau van de rechtspraak, zoals in internationale vergelijkingen op diverse indicatoren blijkt, behouden blijft. De rechtspraak moet daarvoor aansluiting blijven zoeken bij maatschappelijke en technische ontwikkelingen. Ik heb daarom voorzien in het wettelijke instrumentarium en financiële middelen om digitaal procederen mogelijk te maken. In het dit jaar gesloten prijsakkoord heb ik voorzien in extra middelen om professionele standaarden in te voeren. In de begroting 2017 heb ik aangekondigd

dat in de civiele rechtspleging juridische procedures efficiënter worden gemaakt en worden gemoderniseerd. Dat maakt de rechtspleging voor burgers en bedrijven efficiënter, toegankelijker en transparanter.

22.

Hoe kan worden bewerkstelligd dat de kwaliteit van gerechtelijke uitspraken minimaal op niveau blijft of zelfs wordt verbeterd?

Ik heb geen bevoegdheden in het vaststellen van het kwaliteitsniveau van het rechterlijk functioneren of de juridisch inhoudelijke kwaliteit van de vonnissen. Dat is de verantwoordelijkheid van de Rechtspraak zelf. De rechtspraak ontplooit diverse initiatieven om de kwaliteit te bevorderen. Eén daarvan is de invoering van professionele standaarden. Ik heb daarvoor in het recente prijsakkoord rechtspraak middelen beschikbaar gesteld.

23.

Is er sprake van reorganisatiemoehheid bij de rechtspraak? Zo ja, waaruit blijkt dat en wat wordt daar aan gedaan?

De afgelopen jaren zijn vanuit de rechterlijke organisatie verschillende keren publiekelijk zorgen geuit over ontwikkelingen in de rechtspraak. Ik noem hier het Leeuwarder manifest en recenter de enquête Tegenlicht. Onderdeel daarvan is dat opeenvolgende reorganisaties (herziening gerechtelijke kaart en KEI) veel van de organisatie vergen. De Raad voor de rechtspraak neemt de zorgen die leven bij een deel van de achterban serieus en is daarover met de rechters en medewerkers in gesprek gegaan. Wat betreft de digitalisering is van belang dat die zeer geleidelijke plaatsvindt en dat daarin op tal van manieren in begeleiding van en hulpmiddelen voor de medewerkers is voorzien. Het is aan de Rechtspraak zelf om de balans te vinden tussen inzet van capaciteit voor vernieuwing en voor het primaire proces en daarover uiteindelijk op individueel niveau afspraken te maken. Waar het gaat om nieuwe initiatieven moet er oog zijn voor de spankracht van de organisatie. Tegen die achtergrond is in de kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting opgenomen dat het niet raadzaam is op dit moment te starten met nieuwe grote projecten om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder te versterken. Daarnaast heb ik de rechtspraak met het beschikbaar stellen van extra budget voor KEI en professionele standaarden in staat gesteld om adequate maatregelen te nemen.

24.

Wordt overwogen misdrijven te schrappen uit het Wetboek van Strafrecht om de instroom te drukken? Zo ja, welke?

Dat is niet aan de orde. In de beleidsdoorlichting is decriminaliseren als (hypothetische) mogelijkheid genoemd om de instroom te beperken (p. 80). Daarbij is opgemerkt dat het financieel effect van een dergelijke maatregel voor de rechtspraak zeer bescheiden is en dat decriminaliseren veeleer beleidsinhoudelijk dan van vanuit budgettaire overweging moet worden bepaald.

25.

Met hoeveel procent zou de instroom dalen als de teelt, handel, verkoop etc. van softdrugs wordt gelegaliseerd?

In de beleidsdoorlichting is als voorbeeld van een instroombeperkende maatregel de decriminalisering van softdrugs genoemd en de volgende tekst opgenomen (blz. 80):

«Dit heeft een beperkt effect. Uit de strafrechtmonitor blijken er circa 2.500 rechtbankzaken op het terrein van softdrugs te zijn geweest. Gerekend met de gemiddelde strafzaak-prijs zou dit circa € 2,5 mln. opleveren op dit artikelonderdeel.»

Het totaal aan afgedane strafzaken door rechters in eerste aanleg was in 2015 102.000. Daarvan heeft dus maar een zeer beperkt deel betrekking op overtreding van de Opiumwet voor softdrugs. Bij een beperktere vorm van decriminalisering of legalisering, bijvoorbeeld alleen cannabis en alleen ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops, is het van belang dat momenteel het merendeel van de hennepcultuur bestemd is voor de export. Hier zal dan nog steeds tegen opgetreden moeten worden. Daarnaast is wel sprake van delicten die aan softdrugs zijn gerelateerd, maar niet tot een veroordeling op grond van de Opiumwet leiden. Afhankelijk van de gekozen vorm van decriminalisering van softdrugs zullen er extra zaken bij de bestuursrechter kunnen instromen. Het effect van legalisering op de instroom bij de rechtspraak is dan ook door diverse onzekere factoren moeilijk in te schatten, maar op de totale instroom bij de rechtspraak zal dat effect zeer gering zijn.

26.

Kunt u toelichten hoe de uitgaven van subartikel 32.1 «Apparaatsuitgaven Hoge Raad» vanwege technische begrotingsregels door de jaren heen zijn ondergebracht in verschillende beleidsartikelen? Waaruit bestaat subartikel 32.1 precies?

De wijze waarop de departementale begrotingen zijn ingericht vloeit voort uit de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV), die door het Ministerie van Financiën aan alle departementen zijn voorgeschreven. Dit betreft de plaats en detaillering (naar aard van en toelichting op de uitgaven en ontvangsten). Wijzigingen in de RBV kunnen dus leiden tot wijziging in de presentatie van en toelichting op de uitgaven. Gelet op deze voorschriften zijn in artikel 32.1 van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie de uitgaven van de Hoge Raad uitgesplitst naar uitgaven aan personeel (waarvan aan eigen personeel, externe inhuur en overig personeel) en materiële uitgaven (waarvan uitgaven aan ICT, shared service organisaties en overige materiële uitgaven).

27.

Waarom is de financiering van de Hoge Raad apart gehouden van de rest van de financiering? Waarom valt de Hoge Raad niet onder de begroting van de Raad voor de rechtspraak? Wat zijn daar de voor- en nadelen van?

De Hoge Raad valt niet onder het bereik van de Raad voor de rechtspraak. Waar de Raad voor de rechtspraak sinds 1 januari 2002 verantwoordelijk is voor het beheer van de rechtbanken en de gerechtshoven, is in artikel 3 van de Wet op de rechterlijke organisatie een uitzondering gemaakt voor de Hoge Raad. Daar is gelet op de bijzondere positie van de Hoge Raad in het rechtsbestel uitdrukkelijk voor gekozen². De Hoge Raad heeft een duale bestuursstructuur. Dat betekent dat rechterlijk beleid en bedrijfsvoering van elkaar zijn gescheiden. Daardoor geldt enerzijds een eigen verantwoordelijkheid van de onafhankelijke leden van raad en parket voor het rechterlijk beleid, terwijl anderzijds de beheersmatige verantwoordelijkheid aan de directeur bedrijfsvoering is opgedragen. De directeur bedrijfsvoering heeft daartoe mandaat gekregen van de Minister van Veiligheid en Justitie.

² Zie onder meer de antwoorden op vragen naar aanleiding van de contourennota modernisering rechterlijke organisatie, Kamerstuk 26 352, nr. 5, blz 8.

28.

Wat zijn de redenen en de achtergrond van het feit dat mensen problemen tussen 2003 en 2014 vaker buitengerechtelijk hebben opgelost? Welke rol speelt mediation hierin?

Uit onderzoek blijkt dat problemen in de periode tussen 2003 en 2014 inderdaad vaker buitengerechtelijk werden opgelost (6% in 2003 ten opzichte van 11% in 2014; Geschilbeslechtingdelta 2014). Het gaat hierbij om consumentengeschillen, huurgeschillen, geschillen in de financiële dienstverlening, bouw en geschillen die verband houden met zorgverzekeringen. De toename van het gebruik van buitengerechtelijke procedures kan verklaard worden door een uitbreiding van het aantal klacht- en geschillencommissies waar een beroep op kan worden gedaan. Mediation speelt hierbij waarschijnlijk geen rol. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat er ten aanzien van mediation geen duidelijke trend waarneembaar is in de periode tussen 2003 en 2014. In 2003 werd in 5% van de problemen een mediation gestart. In 2009 daalde dat percentage naar 3, om in 2014 weer te stijgen naar 5.

29.

Hoe bent u voornemens een samenhangend inzicht te geven in de neveneffecten van het kabinetsbeleid voor de rechtspraak?

In de beleidsdoorlichting over 2007 tot 2015 is inzicht gegeven in de effecten van het kabinetsbeleid over die periode. Daarnaast wordt het functioneren van Rechtspraak in de diverse periodieke monitors en visitaties inzichtelijk gemaakt. Zoals in de kabinetsreactie aangegeven zijn definitieve uitspraken over doeltreffendheid van de belangrijkste wetgevingsoperaties, in afwachting van de evaluaties, nog niet mogelijk. Een belangrijke evaluatie is die van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Dit evaluatieonderzoek loopt en zal voor eind 2017 zijn afgerond. Dit evaluatieonderzoek vormt input voor de volgende beleidsdoorlichting van artikel 32 van de begroting van VenJ.

30.

Wat zijn de gevolgen die de Raad voor de rechtspraak verwacht in 2016, wanneer zij geen eigen vermogen meer heeft? Is dit vaker voorgekomen? Wanneer en met welk bedrag gaat u het eigen vermogen van de Raad voor de rechtspraak aanvullen?

Als het eigen vermogen nihil is, kan de Raad geen tegenvallers in prijs meer opvangen. Elke tegenvaller zal dan aangevuld moeten worden door het ministerie, aangezien het ministerie een negatief eigen vermogen dient aan te vullen tot nul (artikel 17 lid 6, Besluit Financiering Rechtspraak).

Deze situatie is sinds de inwerkingtreding van dit bekostigingssysteem in 2005 nog niet voorgekomen.

31.

Wanneer en met welke bedrag bent u voornemens om het eigen vermogen van de Raad voor de rechtspraak aan te vullen, nu de Raad verwacht dat het geen eigen vermogen meer beschikbaar heeft in 2016?

Indien het eigen vermogen negatief is, dient het Ministerie van Veiligheid en Justitie het eigen vermogen aan te vullen tot nul (artikel 17 lid 6, Besluit Financiering Rechtspraak).

32.

Welke maatregelen neemt u om in de toekomst te voorkomen dat het eigen vermogen van de Raad voor de rechtspraak slinkt tot nihil en dat het eigen vermogen weer moet worden aangezuiverd?

Om het risico te verkleinen dat het eigen vermogen nihil of negatief wordt, heb ik regelmatig overleg met de Rechtspraak en voer ik eens in de drie jaar prijsonderhandelingen met de rechtspraak. De raad draagt zelf ook een verantwoordelijkheid om te zorgen dat het eigen vermogen niet hoeft te worden aangezuiverd.

33.

Wat gebeurt er concreet om de informatievoorziening en analyses te verbeteren met betrekking tot budgetten, kosten, prijzen en kwaliteit? In hoeverre gaan die concrete acties de doelmatigheid van de prestatiebekostiging versterken?

Zoals ook in mijn reactie aan de Algemene Rekenkamer verwoord ben ik van oordeel dat de analyses en aanbevelingen zoals zijn opgenomen in het rapport van de Algemene Rekenkamer niet behoeven te leiden tot het aanpassen van de bekostigingssystematiek en dat op dit gebied al het nodige gebeurt, zoals tijdens de prijsonderhandelingen. De Raad voor de rechtspraak is bezig met de uitvoering van de aanbevelingen en maakt een afweging van de mogelijke kosten en baten.

In mijn brief van 27 september 2016³ heb ik aangegeven samen met de Rechtspraak te bezien of op enkele onderdelen van het bekostigingsstelsel verbeteringen mogelijk zijn. Concreet gaat het dan over de afwijking van de instroomprognose, de wijze van werklastmeting en de middelen voor modernisering en innovatie. De gesprekken hierover zijn gestart.

³ Kamerstuk 29 279, nr. 352.