

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 27 juni 2017

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
I Algemeen	1
1. Inleiding	2
2. Het huidige systeem	3
3. De motivatie van het voorstel	4
4. Financieel	6
5. Overig	6
II Artikelsgewijs	7

I Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel 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 (Kamerstuk 34 618, hierna: het wetsvoorstel). Zij complimenteren de initiatiefnemer met het werk dat hij heeft verricht om tot dit wetsvoorstel te komen. Wel zetten voornoemde leden vraagtekens bij de nut en noodzaak van het voorstel. Daarover hebben zij enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Deze leden danken de initiatiefnemer voor het vele werk dat is verzet bij het maken van dit initiatiefwetsvoorstel. Vanzelfsprekend erkennen ook voornoemde leden het belang van een onafhankelijke rechterlijke organisatie. Zij vragen echter of dit wetsvoorstel deze onafhankelijke positie in de praktijk zal versterken. Daarover hebben zij nog een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. De genoemde leden zijn van mening dat de initiatiefnemer terecht de vraag opwerpt in hoeverre de derde staatsmacht binnen onze trias politica voor de toekenning van financiële middelen voldoende onafhankelijk is van de andere staatsmachten en of een verdergaande scheiding en daarmee borging van de onafhankelijkheid van de rechtspraak wenselijk is. Voornoemde leden zijn van mening dat bekostiging van de rechtspraak niet in de weg mag staan aan de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak als pijler in onze democratische rechtsstaat en als derde staatsmacht binnen onze trias politica. De aan het woord zijnde leden hebben naar aanleiding van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel enkele vragen aan de initiatiefnemer.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij delen uiteraard het uitgangspunt dat de rechtspraak onafhankelijk moet zijn. Daarmee hangt de financiering van de rechtspraak samen. Als immers de regering in staat zou zijn om door middel van het beperken van die financiering de rechtspraak te frustreren, zou dat kunnen duiden op een gebrek aan onafhankelijkheid van die rechtspraak. Of, en zo ja in hoeverre, de wijze waarop de begroting van de rechtspraak is vormgegeven en geplaatst daarbij doorslaggevend is, valt echter naar de mening van de genoemde leden te bezien. Zij zullen daarom hun vragen over het voorliggend wetsvoorstel daarop richten.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij hebben voor een amendement gestemd die hetzelfde doel beoogde. Zij steunen de gedachte dat de onafhankelijkheid van de rechtspraak gewaarborgd moet worden en ook zoveel mogelijk tot uitdrukking moet komen. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) hebben zij nog enkele vragen.

1. Inleiding

De belangrijkste ratio voor het wetsvoorstel, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie, is dat de financiering van de rechtspraak objectief moet plaatsvinden. Kan de initiatiefnemer uitleggen waarom de financiering op dit moment niet objectief plaatsvindt? Kan de initiatiefnemer de voornoemde leden vervolgens duidelijk maken waarom zijn wetsvoorstel de financiering objectiever maakt, zeker gezien het feit dat de Minister van Veiligheid en Justitie net zo verantwoordelijk is bij een aparte begroting als bij de departementale begroting? Kan hij daarbij ingaan op het gegeven, zoals hij zelf in de memorie van toelichting aangeeft, dat een aparte begroting geen immuniteit oplevert voor bezuinigingen en dat ook de huidige colleges met een aparte begroting vaak te maken hebben gekregen met bezuinigingen? Sterker nog, zou het loskoppelen van de departementale begroting niet het risico in zich dragen dat geen enkele Minister zich als vanzelfsprekend hard maakt voor de financiële belangen van de rechtspraak?

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer ten slotte of hij ten principale kan aangeven waarom dit voorstel voor hem zo belangrijk is. Vreest hij dat de onafhankelijkheid van de rechtspraak in het geding is? Denkt hij werkelijk dat rechters de inhoud van het te wijzen vonnis afhankelijk zouden stellen van het financieringsstelsel van de rechtspraak? Zo ja, waar baseert initiatiefnemer dat dan op? Zo nee, is dan niet het nut en noodzaak van het wetsvoorstel afwezig aangezien de trias politica helemaal niet in het geding is en het voorstel slechts het risico in zich draagt dat het voorgestelde financieringsstelsel uiteindelijk voor de rechtspraak slecht uitpakt? Kan de initiatiefnemer daarbij ook ingaan op het recente onderzoek van het Europese Netwerk van Raden voor de Rechtspraak, waaruit blijkt dat Nederlandse rechters de mate waarop zij onafhankelijk hun werk kunnen doen beoordelen met het rapportcijfer 9 (zie https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Paris/encj_report_ia_2017_adopted_ga.pdf)? Vindt hij dit het moment om een grote stelselwijziging door te voeren, nu blijkt dat de rechterlijke onafhankelijkheid in het huidige stelsel zeer goed gewaarborgd wordt? Kent de initiatiefnemer de uitdrukking «If it ain't broke, don't fix it»?

De leden van de D66- fractie constateren dat de initiatiefnemer, in reactie op het advies van de Afdeling, schrijft dat met het voorstel meer recht wordt gedaan aan de ministeriële verantwoordelijkheid, het budgetrecht van het parlement en de positie van de formele wetgever. Kan de initiatiefnemer nog eens nader toelichten op welke punten hij precies de praktische meerwaarde van het voorstel ziet ook al wil hij de huidige bekostigingssystematiek en de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie voor de rechtspraakbegroting in stand laten?

2. Het huidige systeem

De leden van de VVD-fractie merken op dat de financiering van de rechtspraak gebeurt via outputfinanciering, waarbij voor elke zaak een bepaald tarief staat. Dit wordt ook P maal Q genoemd, waarbij P staat voor het tot stand gekomen tarief per zaak en Q voor het te verwachten aantal zaken. De initiatiefnemer wil niets wijzigen aan deze financierings-systematiek. Wel geeft de initiatiefnemer aan dat de Minister van Veiligheid en Justitie door budgettaire krapte de laatste jaren niet meer alle verwachte zaken vooraf heeft gefinancierd. Begrijpen de genoemde leden het juist dat de initiatiefnemer deze gang van zaken wil tegengaan door de initiatiefwet? In hoeverre is een aparte begroting een juiste oplossing voor dit door de initiatiefnemer geconstateerde probleem, zeker gezien het feit dat de initiatiefnemer de financieringssysteematiek wil behouden? Als er problemen zijn met de uitvoering van de financierings-systematiek in de praktijk, ligt de oplossing dan niet in het juist toepassen van het huidige systeem? Met andere woorden, welk probleem wil de initiatiefnemer nu precies oplossen en in hoeverre draagt het wetsvoorstel toe aan de oplossing van dat probleem?

De leden van de VVD-fractie merken op dat in artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet 2016 als colleges worden genoemd: de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de Kanselarij der Nederlandse Orden, het Kabinet van de Koning, het Kabinet van de Gouverneur van Aruba, het Kabinet van de Gouverneur van Curaçao, het Kabinet van de Gouverneur van Sint Maarten, de Kiesraad en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheids-diensten. Al deze colleges hebben op grond van artikel 4.4 van de Comptabiliteitswet 2016 een eigen begroting. Kan de initiatiefnemer per college aangeven in hoeverre de onafhankelijkheid en objectiviteit van de financiering van de colleges is verbeterd sinds elk college een eigen begroting heeft? Als het betreffende college altijd een eigen begroting heeft gehad, kan de initiatiefnemer dan concreet aangeven in hoeverre de

eigen begroting de onafhankelijkheid en objectiviteit van de financiering van het college ten goede is gekomen? Kan de initiatiefnemer daarbij meenemen het feit dat de Minister van Algemene Zaken respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties altijd verantwoordelijk is en blijft voor de begrotingen?

Toen de Raad voor de rechtspraak in 2002 is opgericht, is er toen over nagedacht om ook de Raad een college te maken in de zin van de Comptabiliteitswet? Kan de initiatiefnemer een overzicht geven van de discussie destijds?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de initiatiefnemer stelt dat de Rechtspraak momenteel wordt behandeld als een «uitvoeringsorganisatie van V&J». Waaruit blijkt dat?

De leden van de D66-fractie lezen dat de initiatiefnemer meent dat de rechtspraak als een uitvoerende dienst wordt behandeld door het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Waaruit meent initiatiefnemer dat precies op te kunnen maken?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de financiering van de rechtspraak op dit moment plaatsvindt op basis van onderhandelingen tussen de Minister van Veiligheid en Justitie en de Raad voor de Rechtspraak. Het gaat om outputfinanciering op basis van het van te voren in te schatten aantal zaken (Q) tegen een afgesproken tarief (P) per zaak. De initiatiefnemer stelt (p.2/3 memorie van toelichting) dat «het huishoudboekje van de Minister leidend is bij de prijsonderhandelingen waardoor financiering van rechtszaken deels een politieke keuze wordt». Begrijpen de genoemde leden het goed dat de initiatiefnemer daarbij doelt op het feit dat de regering niet altijd alle financiële middelen aan de rechtspraak ter beschikking stelt waar de Raad van de Rechtspraak om vraagt? Zo nee, wat bedoelt de initiatiefnemer dan wel?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de initiatiefnemer niets wil veranderen aan de outputfinanciering volgens de P maal Q-systematiek. Bovendien blijft de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor de verdediging van zijn begroting en biedt de door de initiatiefnemer voorgestelde aparte begroting van de rechtspraak «geen immuniteit op voor bezuinigingen» (p.3 memorie van toelichting). Dat roept bij deze leden de vraag op waarom een aparte begroting voor de Raad voor de Rechtspraak dan wel een onafhankelijker positie van de rechtspraak oplevert. De financiering blijft immers plaatsvinden vanuit de rijksbegroting, via afspraken over prijzen en aantal zaken? De genoemde leden menen dat een echt geheel onafhankelijke financiering van de rechtspraak alleen buiten de rijksbegroting om zou kunnen doordat de rechtspraak elders zijn eigen financiering regelt. Kan de initiatiefnemer hier op ingaan? De aan het woord zijnde leden achten een dergelijke geheel onafhankelijke financiering overigens ongewenst.

3. De motivatie van het voorstel

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

De leden van de CDA-fractie merken op dat de motivatie van het voorstel volgens de initiatiefnemer zit in het recht doen aan de onafhankelijke positie van de rechterlijke macht als derde staatsmacht. Door een aparte begroting voor de rechterlijke macht in te dienen op Prinsjesdag is de positie van de rechtspraak zuiverder, aldus de initiatiefnemer. In het

voorstel blijft de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor de verdediging van deze begroting. Ook wijzigt het voorstel niets aan de huidige P maal Q-financieringssystematiek. Tot slot hoeft er ook geen discussie plaats te vinden over het budget dat nodig is, zo lezen de genoemde leden. Deze motivatie van het voorstel en het voorstel zelf roepen bij de genoemde leden echter vragen op naar de noodzakelijkheid van het voorstel. Een aparte begroting maakt een organisatie niet meer of minder onafhankelijk wanneer de Minister verantwoordelijk blijft voor deze begroting, zo denken voornoemde leden. Kan de initiatiefnemer aangeven hoe dit voorstel zorgt voor meer onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als de Minister verantwoordelijk is voor de begroting en de Kamers voor het budget? Hoe ziet de initiatiefnemer de aparte discussie over het budget voor de rechtspraak voor zich?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de initiatiefnemer een aantal keer een verband legt tussen de onafhankelijkheid van de rechtspraak en de discussie over de financiering. Hierom zijn de genoemde leden benieuwd of de initiatiefnemer bekend is met aantasting van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in het huidige systeem waar het huidige systeem debet aan is? In het bijzonder zijn de aan het woord zijnde leden benieuwd naar voorbeelden waar de onafhankelijkheid wordt of is aangetast in het verleden? In hoeverre zou dit wetsvoorstel deze situaties hebben verijdel?

De genoemde leden willen er verder op wijzen dat hoewel de rechterlijke macht in Nederland een onafhankelijke positie inneemt, deze als organisatie in de praktijk echter onlosmakelijk verbonden is met de overige ketenpartners zoals politie en het Openbaar Ministerie. Wordt deze verbinding erkend door de initiatiefnemer? Welke gevolgen ziet de initiatiefnemer voor het loskoppelen van de begroting van de rechterlijke macht in het geval van wijzigingen in de rest van de keten?

De leden van de D66-fractie merken op dat initiatiefnemer stelt dat de financiering van de rechtspraak in de huidige praktijk uiteindelijk bepaald wordt door de beschikbare middelen van de Minister van Veiligheid en Justitie. Indien de begroting van de rechtspraak wordt losgekoppeld uit de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, dan nog steeds dient de rechtspraak bekostigd te worden uit rijksmiddelen. Initiatiefnemer geeft daarbij aan dat bezuinigingen ook dan niet zijn uitgesloten. Kan initiatiefnemer nader toelichten op welke wijze door scheiding van de begroting meer dan nu het geval is, gewaarborgd is dat de rechtspraak over voldoende middelen beschikt?

De Raad voor de Rechtspraak schrijft in reactie op het wetsvoorstel dat de beschikbare middelen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie minder bepalend zullen zijn voor de hoogte van de jaarlijkse bijdrage die aan de rechtspraak wordt toegekend. Daarin lezen de genoemde leden een gematigd effect van de scheiding op de feitelijke financiering aangezien de beschikbaarheid van middelen wel enige bepalende factor zal blijven. Ziet initiatiefnemer dat ook en wat betekent dat voor de inzet van de initiatiefnemer om de feitelijke financiering van de rechtspraak juist minder onderhevig te laten zijn van politiek budgettaire keuzes?

De leden van de D66-fractie merken op dat de initiatiefnemer meent dat over het wenselijk geachte budget voor de rechtspraak een aparte discussie kan plaatsvinden. Hoe past die discussie naar opvatting van de initiatiefnemer tot de door hem voorgestane politieke afstand tot de begroting van de rechtspraak? In hoeverre zal in de aparte begroting voor de rechtspraak het recht van amenderen van de Kamer zijn voorzien?

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de initiatiefnemer zijn voorstel ziet in relatie tot het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet tot het opnemen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces (Kamerstuk 34 517)? Mocht die bepaling in de Grondwet zijn opgenomen, kan dat dan betekenis voor de positionering en financiering van de rechtspraak hebben? Deelt de initiatiefnemer de mening dat met het verankeren van het recht op een eerlijk proces ook de onafhankelijkheid van de rechtspraak beter gewaarborgd wordt?

De leden van de SGP-fractie vragen of uiteindelijk niet hetzelfde bereikt wordt met de bestaande structuur, waarbij de Raad voor de rechtspraak een begrotingsvoorstel doet dat door de regering in principe wordt gevolgd. Is daarmee ook niet in vergaande mate de onafhankelijkheid gewaarborgd? Voornoemde leden vragen verder of ook bij een zelfstandige begroting de uiteindelijke keuze van de hoogte van de begroting niet het resultaat is van de onderhandelingen over de verdeling tussen de verschillende departementen. Wat maakt een zelfstandige begroting wezenlijk voor verschil voor het vaststellen van de hoogte van de begroting? Kan aan de hand van de totstandkoming van de begrotingen van andere staatsorganen worden aangegeven op welke punten de onafhankelijkheid en de vaststelling van het budget voor de rechtspraak nu minder gewaarborgd is dan bij een begroting zoals die geldt voor de andere staatsorganen?

4. Financieel

De leden van de CDA-fractie merken op dat initiatiefnemer aangeeft dat het voorstel naar verwachting niet zal leiden tot hogere kosten. De voornoemde leden vragen of de initiatiefnemer hierbij ook rekening heeft gehouden met de extra administratieve lasten die het hebben van een aparte begroting met zich meebrengen.

5. Overig

Het bevreemdt de leden van de VVD-fractie dat de initiatiefnemer geen enkele wijziging in het wetsvoorstel of de memorie van toelichting heeft aangebracht naar aanleiding van het advies van de Afdeling, terwijl dit advies uitermate kritisch is. Ook in het nader rapport wordt op veel punten van kritiek niet of nauwelijks ingegaan. Kan de initiatiefnemer uitgebreider reageren op het advies van de Afdeling? Kan de initiatiefnemer daarbij met name ingaan op de volgende punten:

- De opmerking dat de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie voor een aparte begroting niet anders is dan die voor de departementale begroting;
- De opmerking dat het voorstel alleen symbolische betekenis heeft;
- De opmerking dat een versterking van de rol van de rechtspraak in de begrotingssystematiek automatisch een beperking van de parlementaire aanspreekbaarheid van de Minister van Veiligheid en Justitie tot gevolg zou hebben;
- De vraag waarom in de praktijk bestaande knelpunten niet op adequate wijze binnen de huidige wettelijke systematiek kunnen worden opgelost.

De genoemde leden zouden graag zien dat de initiatiefnemer een vergelijking geeft van de hoogte van de financiering van de rechtspraak in Nederland met andere lidstaten in de Europese Unie. Klopt het dat Nederland een koploper is op dit gebied? Hoe oordeelt de initiatiefnemer daarover?

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

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de stelling van de Afdeling dat er bij dit wetsvoorstel alleen sprake is van een symbolische betekenis niet op vergelijkbare wijze geldt voor de begroting van onder meer het parlement en andere hoge staatsorganen? Zijn er bij die andere staatsorganen nog extra waarborgen opgenomen die niet in dit wetsvoorstel verankerd liggen? Geldt ook daarbij nog steeds een formeel budgetrecht voor de Minister, vergelijkbaar met het in dit wetsvoorstel voortgezette formele budgetrecht voor de Minister van Veiligheid en Justitie? Is het in de ogen van de indiener een probleem als het wetsvoorstel slechts symbolische betekenis zou hebben, zolang het om een goed symbool gaat? Zijn er volgens de indiener naast dit wetsvoorstel nog andere maatregelen die in de praktijk genomen zouden moeten worden om de onafhankelijkheid van de rechtspraak te bevorderen?

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor het verschil met het Openbaar Ministerie. Heeft de indiener van het voorstel ook overwogen hiervoor een vergelijkbare regeling te treffen? Is ook hierbij de onafhankelijkheid niet op een vergelijkbare wijze in het geding?

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Zien de leden van de VVD-fractie het goed dat de Comptabiliteitswet 2016 nog niet in werking is getreden? Is het niet zo dat dat betekent dat de Comptabiliteitswet 2001 op dit moment geldend recht is, aangezien deze pas wordt ingetrokken als artikel 10.6 van de Comptabiliteitswet 2016 in werking is getreden? Moet artikel I van onderhavig wetsvoorstel daar niet op worden aangepast?

Artikel II D

De leden van de VVD-fractie zouden graag een nadere toelichting krijgen bij de laatste zin uit het voorgestelde artikel 100: «Onze Minister kan voorschriften vaststellen met betrekking tot het budget.»?

Artikel 99

De leden van de D66-fractie zouden graag een nadere toelichting krijgen op de voorgestelde wijziging van artikel 99, derde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie. Wat beoogt de initiatiefnemer hier precies te wijzigen?

De fungerend voorzitter van de commissie,
Visser

De adjunct-griffier van de commissie,
Zeldenrijk