

Vergaderjaar 1998–1999

**26 352**

## **Contourennota modernisering rechterlijke organisatie**

**Nr. 14**

### **BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 juni 1999

In het algemeen overleg van 19 april 1999 over de Contourennota modernisering van de rechterlijke organisatie (kamerstukken II 1998/99, 26 352, nrs. 1 en 2) is een viertal moties ingediend. De standpuntbepaling over de twee aangehouden en inmiddels ingetrokken moties (motie-Vos/Van Oven – nr. 7 – en motie-Dittrich – nr. 8) hebben wij u bij brief van 1 juni jl. bericht (kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 13). In deze brief gaan wij nader in op de wijze waarop wij ons voorstellen om aan de andere twee, inmiddels aanvaarde, moties gehoor te geven (motie-Van Oven inzake de derde fase herziening rechterlijke organisatie – nr. 11 – en motie-Dittrich inzake een platform van rechters ten behoeve van de Raad voor de rechtspraak – nr. 9).

#### **Derde fase herziening rechterlijke organisatie**

In de motie-Van Oven wordt verzocht om op korte termijn een plan van aanpak aan te leveren, waarin concreet vermeld staat binnen welke tijdsspanne en volgens welk schema de derde fase alsnog in behandeling kan worden genomen. Na een korte schets van de achtergrond van de derde fase herziening rechterlijke organisatie en van de voorgeschiedenis van de motie-Van Oven geven wij onze overwegingen. Hier kan al worden vermeld dat wij daaraan de conclusie verbinden dat wij voornemens zijn om als eerste stap een verkennende notitie aan de Tweede Kamer toe te zenden met daarin een analyse van de verschillende modaliteiten van uitvoering van de derde fase herziening rechterlijke organisatie.

#### **Achtergrond**

De doelstellingen van de herziening rechterlijke organisatie betroffen thema's als het creëren van organisatorische inzichtelijkheid, versterking van de eenheid binnen en tussen de rechtsgebieden en de juridische kwaliteitswaarborg van rechtspraak in twee feitelijke instanties. Met de derde fase herziening rechterlijke organisatie werd beoogd de herstructu-

rering van de bestuursrechtspraak te voltooien (regeling hoger beroep en hoger beroepsinstantie(s)) en een definitieve voorziening te treffen voor de rechtseenheid. De hoofdkeuzen voor de derde fase bevinden zich alle in het spectrum tussen enerzijds volledige organisatorische en inhoudelijke integratie van rechtspraak bij de rechterlijke macht en anderzijds een afzonderlijke bestuursrechtelijke kolom boven de eerste aanleg, al dan niet bij een rechtsprekende afdeling van de Raad van State. De doelstellingen van de herziening rechterlijke organisatie zijn sterk georiënteerd op het stelsel en de consistentie van de rechtspraak.

### **Voorgeschiedenis motie-Van Oven**

Eind april 1994 heeft de toenmalige (demissionaire) Minister van Justitie aan de Tweede Kamer een discussienota gezonden over de derde fase herziening rechterlijke organisatie (kamerstukken II 1993/94, 23 701). Deze nota is niet in de Tweede Kamer besproken.

Tijdens de vorige kabinetsperiode is geen kabinetsstandpunt ingenomen over deze discussienota en is de discussie over de rechterlijke organisatie verschoven naar het al dan niet doorgaan van de tweede fase herziening rechterlijke organisatie (positie kantongerechten) en het bestuur en beheer van de rechterlijke organisatie (integraal management en Raad voor de rechtspraak). Bij brief van 25 juni 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 425, nr. 1) heeft de toenmalige Minister van Justitie hierover het volgende geschreven: «Na ampele overweging geeft het kabinet er evenwel de voorkeur aan thans geen besluitvorming over de derde fase te entameren, maar gedurende een aantal jaren de huidige situatie te handhaven, met uitzondering van enkele kleine aanpassingen in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming en bestuursrechtspraak die geheel los van de herziening van de rechterlijke organisatie op dit moment toch al gewenst zijn.» Voorts is in de brief aangegeven dat het kabinet grote waarde hecht aan de rechtsprekende taak van de Raad van State en daarmee aan het behoud van een substantieel pakket rechtsprekende taken voor dit college in de toekomst. Na behandeling van de brief in het AO op 11 september 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 425, nr. 2), waarin van de zijde van de Tweede Kamer met name het lid Van Oven heeft aangedrongen op het doorgaan met de derde fase herziening rechterlijke organisatie, is tijdens de begrotingsbehandeling in november 1997 de motie-Kalsbeek (kamerstukken II 1997/98 26 500-VI, nr. 27) ingediend die ertoe strekt om de derde fase herziening rechterlijke organisatie wel spoedig in te voeren. De motie is aanvaard.

Bij brief van 26 augustus 1998 (kamerstukken II 1997/98, 25 600-VI, nr. 72) hebben wij de Tweede Kamer bericht voorrang te willen geven aan de in het regeerakkoord opgenomen moderniseringsoperatie van de rechterlijke organisatie. In het AO van 2 september 1998 (kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 9) is dit standpunt herhaald doch bestreden door onder meer het lid Van Oven. In december 1998 is in de Contourennota (kamerstukken II 1998/99, 26 352, nrs. 1 en 2) aangegeven dat het niet goed doenlijk is de derde fase op korte termijn ten uitvoer te brengen omdat de modernisering van de rechterlijke organisatie een omvangrijke en complexe operatie is die veel energie vergt. De Tweede Kamer is evenwel niet overtuigd blijkens de aanvaarding van de tijdens het AO van 19 april jl. ingediende motie-Van Oven (kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 11).

### **Overwegingen**

De Tweede Kamer heeft zich tweemaal bij motie gekeerd tegen het «in de ijskast» zetten van de derde fase herziening rechterlijke organisatie. De argumenten die van de kant van de regering daartegen zijn aangevoerd – zoals de prioriteit die toekomt aan de uitvoering van het regeerakkoord,

de mede hierdoor toch al zware belasting van rechterlijke organisatie en ministerie, alsmede het ontbreken van consensus over het eindmodel in de derde fase – gelden nog steeds, maar er is meer over te zeggen dan tot nu toe is geschied.

De afgelopen jaren heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan dat een ander perspectief biedt op de discussie over de inrichting van de derde fase herziening rechterlijke organisatie. Wij noemen daarbij onderwerpen die van institutioneel-organisatorisch belang zijn en die voortvloeien uit de maatschappelijke doelstellingen van de Contourennota. Beoogd wordt immers rechtspraak op maat te bieden, doorlooptijden te versnellen, de toegankelijkheid te vergroten door de inzet van moderne communicatiemiddelen, de kwaliteit en de oriëntatie op de omgeving te vergroten en onnodige juridisering<sup>1</sup> tegen te gaan. De voorgestelde moderniseringsplannen zullen op deze maar ook op andere punten effecten sorteren die zodanig zijn dat de vraag rijst of de sterk systeem-georiënteerde doelstellingen van de herziening rechterlijke organisatie thans nog wel in hun volle omvang actueel zijn. Zo kan de discussie over het aantal rechterlijke instanties o.m. door de (de)juridiseringsdiscussie in een ander licht komen te staan.<sup>2</sup> Ook de gevolgen verbonden aan de instelling in 1994 van sectoren bestuursrecht bij de rechtbanken hebben betekenis voor de derde fase herziening rechterlijke organisatie.

De meer maatschappelijk georiënteerde doelstellingen van de Contourennota werpen een nieuw licht op de inrichting van de derde fase herziening rechterlijke organisatie en op de destijds aan die fase ten grondslag gelegde doelstellingen. Factoren als het voorkomen van langere doorlooptijden, het verschaffen van bestuursrechtspraak op maat, de gevolgen van een nieuw situeringsbeleid (bereikbaarheid van de appèlinstantie(s) – men denke aan de schaalgrootte), generalisatie versus specialisatie en een verhoogde klantgerichtheid zijn van groot belang voor de voorbereiding van de besluitvorming over de derde fase.

Naar aanleiding van de motie-Van Oven zijn wij tot het oordeel gekomen dat tijdens deze kabinetsperiode de voorbereiding van de besluitvorming van de derde fase herziening rechterlijke organisatie, heroverweging verdient. Daaraan doet niet af dat ook dat capaciteit zal vergen en dus ontegenzeggelijk de uitvoering van de Contourennota zal belasten. Wij stellen ons daarom voor om in de loop van volgend jaar aan de Tweede Kamer een verkennende, analytische notitie toe te zenden waarin tegen de achtergrond van het bovenstaande de verschillende modaliteiten voor de uitvoering van de derde fase herziening rechterlijke organisatie op een rij worden gezet. Omdat aan de verschillende modaliteiten van de derde fase grote financiële, personele en organisatorische gevolgen verbonden zijn, zal in de notitie ook daaraan aandacht worden besteed. Mogelijk kunnen ook de resultaten van het WODC-onderzoek naar criteria voor het nevenlokatiebeleid van de gerechten daarbij worden meegenomen. Over de notitie kan dan tijdig met de Tweede Kamer een debat plaatsvinden. Ook kan in de kringen van de rechtswetenschap en van de (bestuurs)rechtspraak discussie worden gevoerd. Wij menen dat aldus voorbereidingen zijn te treffen, zodat in de volgende kabinetsformatie knopen kunnen worden doorgehakt en door het volgend kabinet een weloverwogen politiek besluit kan worden genomen en uitgevoerd. Wij tekenen hierbij overigens aan dat het tijdig operationeel zijn van de met de Contourennota ingezette moderniseringsoperatie (d.w.z. per 1 januari 2002), van groot belang is voor de inrichting van de derde fase herziening rechterlijke organisatie.

---

<sup>1</sup> Zie ook het kabinetsstandpunt over juridisering (kamerstukken II 1998/99, 26 360).

<sup>2</sup> Vermeldenswaard is overigens dat de lengte van de bestuursrechtelijke procedure juist is bekort door de invoering van rechtspraak in twee instanties bij de invoering van de eerste fase herziening rechterlijke organisatie in 1994.

## **Platform van rechters**

De motie van het lid Dittrich (kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 9), waarin de Tweede Kamer de regering verzoekt, in overleg met de zittende magistratuur, de mogelijkheden te onderzoeken een platform te creëren dat de bevoegdheid krijgt de Raad voor de rechtspraak te adviseren en waaraan de Raad voor de rechtspraak inlichtingen dient te verschaffen, biedt aanknopingspunten voor de wijze waarop de Raad voor de rechtspraak de rechterlijke «achterban» kan betrekken bij de uitoefening van zijn werkzaamheden. Over de wijze waarop daaraan gestalte wordt gegeven vindt thans, in samenhang met het deskundigenoordeel van de werkgroep Van den Haak, beraad op het departement plaats. In dit verband is tevens van belang de Kaderwet adviescolleges. Bij het voorstel van wet voor de Raad voor de rechtspraak en de regeling betreffende de medezeggenschap zal over deze aangelegenheid een definitief standpunt worden bepaald.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Justitie,  
M. J. Cohen