

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/20845> holds various files of this Leiden University dissertation.

**Author:** Erkens, M.Y.H.G. (Yvonne)

**Title:** Rechtspleging in arbeidszaken

**Issue Date:** 2013-04-25

# 3

## Van kantonrechter naar sector kanton

### 3.1 Inleiding

De geschiedenis van de kantonrechtspraak in Nederland overziend zijn zes fasen te onderscheiden.

In de eerste fase, de periode van 1838 tot 1909, ontwikkelt de kantonrechter zich van opvolger van de juge de paix tot volwaardig lid van de rechterlijke macht. Met de inwerkingtreding van de Wet op de arbeidsovereenkomst in 1909 breekt de tweede fase aan waarin uitbreiding van zijn rechtsmacht plaatsvindt. De derde fase beslaat de jaren vijftig van de twintigste eeuw en laat in zekere zin een neergang zien: in die periode is er nogal wat kritiek op het functioneren van de kantonrechter. Die kritiek bepaalt voor een deel de discussie over de herziening van het ontslagrecht die in die jaren wordt gevoerd.

In de vierde fase, beginnend in de jaren zestig van de twintigste eeuw, vinden veel maatschappelijke veranderingen plaats die ook hun uitwerking hebben op de inrichting van de rechterlijke macht. In dit hoofdstuk wordt ruim aandacht besteed aan de commissies die vanaf de jaren zestig tot aan het begin van het nieuwe millennium hebben gedacht en geschreven over rechtspraak in het algemeen en kantonrechtspraak in het bijzonder en aan de wetsvoorstellen die als gevolg van hun arbeid het licht zagen.

Het hoofdstuk eindigt bij de vijfde fase die ingaat op 1 januari 2002, wanneer de zelfstandige kantongerechten bestuurlijk worden ondergebracht bij de rechtbanken en als sector kanton verder gaan.

Op 1 januari 2013 vangt de voorlopig laatste fase aan, wanneer de Wet herziening gerechtelijke kaart in werking treedt en met de afschaffing van het sectorenmodel ook de sector kanton als verplichte sector verdwijnt; meer daarover in hoofdstuk 6.

In de historische schets die in dit hoofdstuk wordt gegeven, wordt met name onderzocht of en in welke mate in de verschillende fasen de criteria voor arbeidsrechtspraak een rol hebben gespeeld. Komen ze – in welke vorm dan ook – voor in de rapporten van de diverse commissies of in de wetsontwerpen? Als dat niet zo is,

welke motivering wordt er dan gegeven voor de gekozen richting of de gemaakte keuzes?

### **3.2 De eerste drie fasen: 1838 tot en met de jaren vijftig van de twintigste eeuw**

#### **3.2.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak**

In de periode van 1838 tot de jaren vijftig van de twintigste eeuw werd kantonrecht-spraak gekenschetst als snelle en laagdrempelige rechtspraak in zaken die niet heel complex of heel belangrijk – wat daar ook onder werd verstaan – werden geacht.

In de jaren vijftig wordt het evenwicht tussen enerzijds snelheid en anderzijds zorgvuldigheid actueel. De lange duur van processen was niet alleen in procedures bij de kantonrechter een probleem. De roep om deskundigheid van de rechter in combinatie met snelle conflictoplossing als belang van partijen komt in die periode herhaaldelijk terug.

In de navolgende paragrafen zal blijken dat afgezien van deskundigheid, snelheid (in combinatie met zorgvuldigheid) en laagdrempeligheid de overige criteria voor arbeidsrechtspraak in de beschreven periode geen zichtbare rol spelen.

#### **3.2.2 Fase 1: van 1838 tot 1909**

De periode van 1838 tot 1909 kan worden gekenschetst als het tijdvak waarin de kantonrechter uitgroeide tot een volwaardig lid van de rechterlijke organisatie. Het is het tijdvak waarin de functie van kantonrechter haar vorm vindt. Van de criteria voor arbeidsrechtspraak zijn enkel laagdrempeligheid – zowel voor wat de houding van de rechter als zijn bereikbaarheid betreft – en snelheid terug te vinden.

De kantonrechter deed zijn intrede in 1838 als opvolger van de onder het Franse bewind ingevoerde vrederechter. In eerste instantie zou in ieder kanton een “neder-rechter” met een griffier geplaatst worden voor de behandeling van kleine zaken. Koning Lodewijk Napoleon verkoos de benaming ‘rechters voor kleine zaken’, later op initiatief van de secretaris van staat Falck van Maanen omgedoopt tot ‘kantonregters’.<sup>1</sup>

Een Franse juge de paix hoefde geen enkele rechts- of wetskennis te hebben; zijn oorspronkelijke opdracht luidde rechtspreken naar billijkheid.<sup>2</sup> Tot 1877 was het voor het bekleden van het ambt van kantonrechter ook niet vereist jurist te zijn; hij werd gekozen uit ‘de kundigste, bekwaamste, gegoedste en meest geachte ingezetenen’.<sup>3</sup> Conform de tijdgeest was men blijkbaar van mening dat het notabel zijn voldoende garantie was voor het kunnen uitoefenen van de opgedragen taak, het ‘gegoed’ zijn maakte dat de betrokkene niet afhankelijk was van zijn rechterssalaris. De kanton-rechter, evenals zijn voorganger de vrederechter, is steeds een alleensprekende

1 C.M.G. ten Raa, *De oorsprong van de kantonrechter* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 1970, blz. XXVIII-XXIX van de Algemene Inleiding.

2 C.M.G. ten Raa, *De oorsprong van de kantonrechter* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 1970, blz. XVI van de Algemene Inleiding.

3 Artikel 35 Wet RO 1838.

rechter geweest. Dit werd indertijd uitdrukkelijk gezien als een uitzondering op de hoofdregel van collegiale rechtspraak.

Het ambt van kantonrechter was niet erg in trek: de kantonrechter had weinig gewichtige taken, de vergoeding was matig en hij werd maar voor vijf jaar benoemd. Daardoor kwamen niet altijd de bekwaamsten op de post van kantonrechter terecht, hetgeen er weer toe leidde dat de uitoefening van de functie niet altijd het vertrouwen van de justitiabelen wekte.

Een kentering bracht het toebedelen van de vrijwillige rechtspraak aan de kantonrechter.<sup>4</sup> Hij werd daarvoor het meest geschikt geacht door 'de informele wijze waarop de kantonrechter en belanghebbende met elkaar in overleg konden treden, de grotere nabijheid van de kantonrechter en de snellere afdoening van de zaak'.<sup>5</sup>

Na 1877 werd wél de eis gesteld dat de kantonrechter in spe een juridische opleiding had genoten en vond benoeming voor het leven plaats. Daarmee was het ambt van kantonrechter een volwaardig ambt geworden.<sup>6</sup>

### 3.2.3 Fase 2: 1909 – 1950

Rechtsvorderingen aangaande de arbeidsrelatie behoorden van oudsher tot het domein van de kantonrechter. Dat had een historische achtergrond: vorderingen met betrekking tot huur en verhuur moesten bij de kantonrechter worden aangebracht en omdat huur en verhuur in Romeinsrechtelijke zin werd opgevat vielen het arbeidscontract en de pacht daar ook onder. Hieraan was geen geldslimiet gesteld, omdat men zich in de 19<sup>e</sup> eeuw geen huur en verhuur van diensten kon voorstellen die de algemeen gestelde limiet te boven zou gaan.<sup>7</sup>

De Wet op de arbeidsovereenkomst van 1909 bracht een uitbreiding van de competentie van de kantonrechter in arbeidszaken met zich: in artikel 39 ten derde van de Wet op de Regterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie werden de woorden 'uit de arbeidsovereenkomst voortvloeiende' vervangen door de woorden 'betrekkelijk tot eene arbeidsovereenkomst of eene collectieve arbeidsovereenkomst als bedoeld bij artikel 1637n van het Burgerlijk Wetboek'. Konden voorheen slechts vorderingen tot *nakoming* betrekking hebbend op de rechtsbetrekking tussen meesters enerzijds en werklieden of arbeidslieden en dienstboden anderzijds aan de kantonrechter worden voorgelegd, nu werd hij in algemene zin bevoegd kennis te nemen van geschillen betrekkelijk tot de arbeidsovereenkomst, ongeacht de financiële waarde van de vordering.<sup>8</sup>

4 Onder *jurisdictio voluntaria* vallen alle handelingen die niet bestaan in de beslechting van een geschil.

5 J.B.L. Wentholt in zijn hoedanigheid van preadviseur voor de NJV in 1872, geciteerd door J.H.A. Lokin en C.J.H. Jansen, *Tussen droom en daad, De Nederlandse Juristen-Vereeniging 1870-1995*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, blz. 114.

6 J.H.A. Lokin en C.J.H. Jansen, *Tussen droom en daad, De Nederlandse Juristen-Vereeniging 1870-1995*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, blz. 113-115.

7 J.H.A. Lokin en C.J.H. Jansen, *Tussen droom en daad, De Nederlandse Juristen-Vereeniging 1870-1995*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, blz. 122.

8 A.E. Bles, *De wet op de arbeidsovereenkomst*, Den Haag: Belinfante 1909, deel IV, blz. 379.

De belangrijkste kritiek op deze uitbreiding was te horen in de Eerste Kamer en spitte zich niet toe op de uitbreiding als zodanig, maar op de doorbreking van de competentieverdeling tussen kantonrechters en rechtbanken zowel in eerste aanleg als in hoger beroep die daarvan het resultaat was.

Naar aanleiding van de commentaren uit de Eerste Kamer merkte de regering op dat deze wijziging in de rechtsmacht van de kantonrechters juist in de bedoeling lag. Doorslaggevend daarvoor achtte de regering dat in de grootst mogelijke meerderheid van de gevallen waarin over de uitvoering van de arbeidsovereenkomst de rechtsstrijd werd aangebonden, een snelle, eenvoudige en minder kostbare behandeling van het geding voor beide partijen vereist was. Om die reden vormde de kantonrechter hier juist de aangewezen rechter.<sup>9</sup> Daar voegde de regering bij monde van de minister van Justitie overigens wel aan toe dat, mochten als gevolg van de competentiewijziging 'vele ingewikkelde en hoogst belangrijke rechtsgeschillen' aan het oordeel van de kantonrechter worden onderworpen, dat een reden zou vormen een wetswijziging aanhangig te maken.<sup>10</sup> De vraag is wat de minister onder 'belangrijk' verstond. Mogelijk bedoelde hij dat bij ingewikkelde zaken meervoudige afdoening de kwaliteit ten goede zou komen, mogelijk speelt ook het klassendenken (het belang is gering omdat het 'slechts' om arbeiders gaat) op de achtergrond mede een rol.

Opnieuw wordt met zoveel woorden verwezen naar de elementen laagdrempeligheid en snelheid. Opvallend is dat de minister daarbij suggereert dat hij, wanneer zaken gerelateerd aan een arbeidsovereenkomst ingewikkeld of 'belangrijk' blijken te zijn, de bevoegdheid omtrent de arbeidsovereenkomst weer aan de kantonrechter zal onttrekken. Daaruit zou men kunnen afleiden dat de minister de complexiteit of het belang van arbeidszaken niet al te hoog inschatte.

### 3.2.4 Fase 3: de jaren vijftig van de twintigste eeuw

Een van de criteria voor arbeidsrechtspraak is de inrichting van een snelle, maar zorgvuldige procedure in arbeidszaken. Het in evenwicht brengen van die twee elementen was in de jaren vijftig van de twintigste eeuw een actueel thema. De lange duur van processen in het algemeen, dus niet alleen die bij de kantonrechter, werd onderkend en er werd gezocht naar oplossingen. Het belang van snelheid in combinatie met zorgvuldigheid werd onderschreven. In dat verband kan geweest worden op de wetsvoorstellen 2395 en 7172, die beide tot doel hadden de kantongerechtsprocedure te vereenvoudigen.<sup>11</sup> Het blijkt eveneens uit de vele publicaties die in die jaren verschenen: de roep om deskundigheid van de rechter in combinatie

9 A.E. Bles, *De wet op de arbeidsovereenkomst*, Den Haag: Belinfante 1909, deel IV, blz. 380. Het is opmerkelijk dat in het Antwoord van de Regering tevens wordt opgemerkt dat "een in menig opzicht dringende hervorming van onze rechtspleging in burgerlijke zaken zich moet bewegen in de richting eener uitbreiding van de bevoegdheid van den alleensprekende rechter." Anno 2008 is die alleensprekende rechter meer regel dan uitzondering.

10 A.E. Bles, *De wet op de arbeidsovereenkomst*, Den Haag: Belinfante 1909, deel IV, blz. 401-402.

11 M.B. Vos, 'Kantonrechter en arbeidsrecht', in: *Hedendaags arbeidsrecht, Opstellen aangeboden aan prof. Mr. M.G. Levenbach*, Alphen aan den Rijn: Samsom NV 1966, blz. 359-360.

met de wenselijkheid van een snelle conflictoplossing voor partijen komt telkens terug.<sup>12</sup>

In de opmaat naar de herziening van het ontslagrecht (de eerste ingrijpende herziening na 1909) die in de jaren vijftig van de twintigste eeuw haar beslag zou krijgen, waren twee bezwaren tegen arbeidsrechtspraak te horen: de kantonrechter zou onvoldoende deskundig zijn en arbeidsrechtelijke procedures duurden te lang.<sup>13</sup>

De vaste Kamercommissie voor Privaat- en Strafrecht merkt daarover in het verslag naar aanleiding van wetsvoorstel 881 – dat leidde tot de Wet herziening Ontslagrecht van 1954 – op dat ter bevordering van de deskundigheid het toevoegen van lekenbijzitters aan de kantonrechter overwogen zou moeten worden. De rechters en bijzitters tezamen zouden binnen het gerecht arbeidskamers vormen. Een oplossing voor de lange duur van procedures zou gevonden kunnen worden in het creëren van een arbeidsrechtelijk kort geding met de mogelijkheid van definitieve afdoening als de rechter dat opportuun achtte.

Uit de discussie die de Vereniging voor Arbeidsrecht over het wetsvoorstel organiseerde,<sup>14</sup> blijkt dat er voorvechters voor lekenrechtspraak waren,<sup>15</sup> terwijl anderen met nadruk de stelling van de Kamercommissie weerspraken dat in de rechtspraak op het gebied van de sociale verzekeringen goede ervaringen waren opgedaan met lekenrechters.<sup>16</sup> Als voornaamste voordeel van lekenleden komt niet zozeer hun deskundigheid naar voren, als wel het feit dat de voorzitter door hun aanwezigheid voeling houdt met personen uit het bedrijfsleven en dat de justitiabelen meer vertrouwen hebben in de beslissing van een college waarin ook 'arbeiders' en werkgevers zitting hebben. Deskundigheid kan ook – en volgens sommigen beter – worden bevorderd door het waar nodig uit laten brengen van een deskundigenbericht

12 Fortanier bespreekt in 1957 een aantal tot dan verschenen rapporten over rechtspraak in arbeidszaken (Rapport van de Raad van Bestuur in Arbeidszaken (1953), Rapport van het centrum voor Staatkundige vorming van de KVP (1956), Rapport van het Wetenschappelijk Adviesbureau van de KAB (1956), Rapport van een commissie van de STAR (1957) en rapport van de Commissie van Advies van het GAB Amsterdam – geen jaartal gegeven -). Grootste gemene deler van de in deze rapporten geuite kritiek is de lange duur van procedures in arbeidszaken en de behoefte aan specialisatie: F. Fortanier, 'Rechtspraak in arbeidszaken', *Sociaal Maandblad Arbeid* 1957, p. 207-212.

13 Kamerstukken II 1949-1950, 881, nr. 4, Verslag der Vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht van de Tweede Kamer betreffende het wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen omtrent het ontslag bij arbeidsovereenkomsten. Zie ook P. Zonderland, 'Voert het kort geding tot de oplossing van het probleem van de rechtspraak in arbeidszaken?', *Sociaal Maandblad Arbeid* 1954, p. 349 en Th.F. Raedt, 'Procesrecht in arbeidszaken', *Sociaal Maandblad Arbeid* 1958, p.20. Van later datum, maar met het oog op de genoemde bezwaren lezenswaardig, is M. B. Vos, 'Kantonrechter en arbeidsrecht', in: *Hedendaags arbeidsrecht, Opstellen aangeboden aan prof. Mr. M.G. Levenbach*, Alphen aan den Rijn: Samsom NV 1966, blz. 357.

14 Vereniging voor Arbeidsrecht, Stenografisch verslag van de vergadering van 29 april 1950 ter bespreking van het Voorlopig Verslag der Vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht van de Tweede Kamer betreffende het wetsontwerp (nr. 881) tot wijziging van de bepalingen omtrent het ontslag bij arbeidsovereenkomsten, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 306-361.

15 J. van Andel, griffier bij de Centrale Grondkamer van het Gerechtshof Arnhem, merkt bijvoorbeeld op dat 'pachtrechtspraak zich zonder leken nauwelijks meer laat denken', J. van Andel, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 314.

16 A. Blom, lid van de Centrale Raad van Beroep, is van mening dat de ervaringen met lekenleden helemaal niet zo goed zijn, A. Blom, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 317-321.

of door de invoering van bedrijfsrechtspraak door paritaire colleges die bindende adviezen geven. Bij bedrijfsrechtspraak is bij uitstek sprake van deskundigheid, omdat de beoordelaars worden aangewezen op grond van hun kennis van de branche waarin het geschil zich afspeelt. Daar staat tegenover dat vraagtekens kunnen worden geplaatst bij hun objectiviteit.

Uit de verschillende bijdragen aan het debat valt op te maken dat het met het gebrek aan deskundigheid van de kantonrechter wel meevalt. De enige die de kantonrechter ronduit van ondeskundigheid beticht, is Mannoury, verbonden aan het Bureau voor Arbeidsrecht van het N.V.V.<sup>17</sup> Naar zijn mening voldoet de kantongerechtsprocedure in arbeidszaken zelfs niet aan redelijke juridische eisen. 'Datgene wat zich in de dagelijkse gang van zaken in onze kantongerechten pleegt af te spelen, is dikwijls veeleer een soort Salomonische wijsheidsbeoefening met vrije nummers aan de trapeze der wet, dan dat het iets met rechtszekerheid en wetstoepassing te maken heeft', aldus Mannoury. Afgezien van het feit dat hij zijn mening niet onderbouwt met verwijzingen naar uitspraken, lijkt het er op dat achter de kritiek op arbeidsrechtspraak een afkeer schuilgaat van de rechtspraak 'als geheel verouderde vormenkraam van toga's, rolzittingen, interlocutoiren (...)' die Mannourys visie op arbeidsrechtspraak wellicht mede heeft gekleurd. Daar komt bij, dat het verwijt van Mannoury niet zozeer inhoudt dat kantonrechters geen kennis van het bedrijfsleven hebben, maar dat er kantonrechters zijn die (juridisch) foute beslissingen nemen. Van der Ven wijst daar ook op in zijn bijdrage aan de discussie.<sup>18</sup>

Een pleidooi voor de vereenvoudiging van de procedureregels, al dan niet in combinatie met afschaffing van de lijdelijkheid van de rechter, komt men bij diverse deelnemers aan de discussie tegen. Daarbij wordt er wel op gewezen dat het óók zaak was gebruik te maken van de reeds bestaande mogelijkheden voor een sneller procesverloop, zo partijen daarop aandrongen. Van dat laatste was echter in de praktijk kennelijk niet altijd sprake.<sup>19</sup>

Hoewel de Kamercommissie in haar verslag een plan voor de herziening van de arbeidsrechtspraak presenteert, antwoordt de regering bij de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 881 de behandeling in de Tweede Kamer af te willen wachten alvorens met voorstellen op het gebied van arbeidsrechtspraak te komen.<sup>20</sup> Daarnaast worden bepaalde onderwerpen – een kort geding procedure bij de kantonrechter, aanpassingen in het bewijsrecht – verwezen naar andere wetgevingstrajecten.

In de Memorie van Antwoord gaat de minister wel uitgebreid in op de specifieke vereisten voor rechtspraak in arbeidszaken. Gewezen wordt onder meer op het belang van gespecialiseerde rechters – al worden die nadrukkelijk als een uitzondering gepresenteerd –, het opzijzetten van de lijdelijkheid, de vrije bewijsvoering en een snelle procedure. Bedrijfsrechtspraak zal volgens de regering nooit op alle

17 J. Mannoury, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 338-342.

18 J.J.M. van der Ven, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 344.

19 C.B. Reinhold, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 328.

20 Kamerstukken II 1947-1948, nr. 3, blz. 5.

arbeidszaken toegepast kunnen worden; overheidsrechtspraak in arbeidszaken blijft nodig. Arbeidskamers bij kantongerechten vindt de regering een acceptabel idee, maar wel in combinatie met een procesorde die een grote mate van bewijsvrijheid combineert met terugdringen van het lijdelijkheidsbeginsel.<sup>21</sup> Interessant in dit kader is de opmerking dat arbeidszaken niet ingewikkeld van aard en niet van groot geldelijk belang zijn.

(Grote) procesrechtelijke veranderingen bracht de nieuwe wet uiteindelijk niet, wel een herziening van het materiële ontslagrecht.<sup>22</sup> Grootste verandering in dat opzicht was de introductie van het kennelijk onredelijk ontslag (in de huidige terminologie kennelijk onredelijke opzegging).

Wat bij lezing van het voorgaande opvalt, is allereerst het feit dat in de jaren vijftig van de twintigste eeuw het geloof in bedrijfsrechtspraak nog groot is. Dat past in de verzuilde standenmaatschappij van die tijd,<sup>23</sup> maar heeft ook te maken met het voornemen om het na de oorlog allemaal beter en vooral ook samen te gaan doen. Het klassendenken speelt een rol bij de discussie over het al dan niet toevoegen van leken aan de rechtspraak.<sup>24</sup> Het grootste verwijt aan de kantonrechter lijkt niet dat hij geen goede beslissingen neemt, maar dat hij door zijn afstand tot de 'arbeider' niet weet wat er 'op de werkvloer' speelt en daardoor belangrijke informatie mist. Het toevoegen van lekenleden zou om die reden ook leiden tot een betere acceptatie door de rechtzoekenden van rechterlijke oordelen. Uiteindelijk leidden de nieuwe ideeën niet tot een wetwijziging. Mogelijk was de tijd daarvoor nog niet rijp of bestond er ondanks alle kritiek uiteindelijk toch voldoende vertrouwen in de kantonrechter waardoor alles bij het oude kon blijven.

### 3.3 Fase 4: de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw<sup>25</sup>

#### 3.3.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak

Wanneer men de rapporten van de diverse commissies en de gedachtewisseling naar aanleiding van de ingediende wetsvoorstellen overziet, ontstaat het beeld dat de rechterlijke organisatie in het laatste kwart van de twintigste eeuw een enigszins archaïsche en complex georganiseerde organisatie is, waarin de afzonderlijke gerechten betrekkelijk los van elkaar opereerden. Het is in dat opzicht niet verwonderlijk dat een roep om verandering ontstond.

21 Kamerstukken II 1951-1952, nr. 6.

22 C.J. Loonstra, *De kantonrechter als arbeidsrechter*, (oratie Rotterdam) 2000, blz. 18-19; H.W.M.A. Staal, 'Arbeidsrecht, arbeidsrechter kantonrechter: een al dan niet geslaagde combinatie', *SMA* 2008/11-12, p. 451 e.v.

23 Dat klinkt door in de woorden van Van der Ven wanneer hij stelt dat 'mensen rechtbanken willen hebben, waar recht wordt gesproken door hun standgenoten', J.M. van der Ven, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 347.

24 Een voorbeeld van hoe het niet moet, is de kantonrechter die aan het begin van een verhoor van een 'mede-arbeider' eerst uitvoerig bij de eveneens verschenen werkgever informeerde naar de gezondheid van gemeenschappelijke kennissen: H.W.M.A. Staal, 'Arbeidsrecht, arbeidsrechter, kantonrechter: een al dan niet geslaagde combinatie', *SMA* 2008/11-12, blz. 453.

25 Het burgerlijk procesrecht blijft in de paragrafen 3.3-3.6 (inhoudelijk) buiten beeld, in hoofdstuk 7 wordt daar aandacht aan besteed.



Daar komt bij dat met name in de jaren zestig in de maatschappij als geheel de legitimiteit van gezagsuitoefening ter discussie stond; de rechterlijke macht kon de dans in dat opzicht niet ontspringen. In die periode werd in toenemende mate kritiek uitgeoefend op de *persoon* van de rechter en de rechterlijke macht als zodanig. In de jaren zeventig was de aandacht voornamelijk gericht op de *organisatie* van de rechtspraak, omdat deze in verschillende opzichten ondoelmatig werd gevonden.<sup>26</sup> Het was de tijd waarin alles opnieuw op zijn waarde werd getoetst.<sup>27</sup>

Van de criteria voor arbeidsrechtspraak komen in het hierna te bespreken rapport van de Kringcommissie met name de *procedurele* aspecten expliciet of impliciet voor: zowel de laagdrempeligheid als het element snelheid worden genoemd. Het persoonlijke aspect wordt door de commissie voornamelijk verbonden aan het compenseren van eventueel nadeel dat zou kunnen ontstaan wanneer de rechtzoekende geen professionele juridische bijstand heeft: het is de rechter die in de visie van de commissie dat nadeel compenseert.

De werkgroep-Wiersma presenteerde geen eigen standpunten, maar had als doel de koers voor de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie uit te zetten. Criteria voor arbeidsrechtspraak zijn in het rapport van de werkgroep dan ook niet te vinden.

### 3.3.2 *De werkgroep-Wiersma en de instelling van de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie*

In antwoord op de maatschappelijke onvrede en de veelgehoorde klacht over 'klassenjustitie' beloofde Van Agt, minister van Justitie in het kabinet-Biesheuvel, dat hij een staatscommissie zou instellen die zich over een algehele herziening van de rechterlijke organisatie moest buigen. Voor het formuleren van de precieze taakomschrijving van die staatscommissie werd advies gevraagd aan een in 1971 ingestelde werkgroep die de naam kreeg van haar voorzitter, Wiersma.<sup>28</sup>

De werkgroep diende een inventarisatie te maken van onderwerpen die bij de herziening van de wet zouden moeten worden betrokken. Op grond van materiaal uit vraaggesprekken met en interviews van diverse personen en instanties formuleerde de werkgroep de taak voor de staatscommissie als het van advies dienen over de maatregelen die getroffen moesten worden om de organisatie van de rechtspraak in ruime zin, de samenstelling van de rechterlijke macht daaronder begrepen, zodanig te vernieuwen, dat de rechtspleging aangepast zou zijn aan de maatschappelijke omstandigheden en inzichten van die tijd alsmede voorstellen te doen omtrent in verband daarmee te treffen wettelijke voorzieningen.<sup>29</sup>

26 Kamerstukken II 1988-1989, 21 206, nr. 2, blz. 4.

27 J.H.A. Lokin en C.J.H. Jansen, *Tussen droom en daad, De Nederlandse Juristen-Vereniging 1870-1995*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, blz. 129-131.

28 Ingesteld bij beschikking van de minister van Justitie van 23 december 1971.

29 *Gedachten over de toekomst van de rechtspleging*, Rapport van de werkgroep herziening rechterlijke organisatie, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1972, blz. 9.

Een moderniseringsoperatie dus, waarbij de commissie uitdrukkelijk werd aangespoord het niet bij ideeën te laten maar ook met wetsvoorstellen te komen. De werkgroep wees op twee thema's die een bijzondere plaats innamen: specialisatie van de rechter en de samenvoeging en integratie van gerechten.

Op 26 mei 1976 werd de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (Staatscommissie-Van Zeben, naar haar tweede voorzitter<sup>30</sup>) geïnstalleerd, op 31 oktober 1978 verscheen haar tussentijds rapport. In dat rapport merkte de staatscommissie onder meer op dat 'de tijd (...) rijp is om het arbeidsveld van arrondissementsrechtbank en kantonrechter te inventariseren en te analyseren, teneinde aan de hand van het resultaat daarvan na te gaan of een andere organisatie gewenst is. Daarbij valt te denken aan het tot stand brengen van enigerlei organisatorisch verband tussen rechtbank en kantongerecht, zo niet aan integratie van die beide'.<sup>31</sup>

### 3.3.3 *Kringrapport naar aanleiding van Wiersma*

Naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de werkgroep-Wiersma had de Kring van Kantonrechters<sup>32</sup> in 1973 een commissie uit haar midden ingesteld, naar eigen zeggen om 'mee te werken aan de meningsvorming voornamelijk omtrent het integratieprobleem'.<sup>33</sup> De kantonrechters wezen integratie met de rechtbanken af. In het rapport van de Kringcommissie wordt ter onderbouwing daarvan verwezen naar de specifieke kenmerken van de kantonrechtspraak en het typische van de kantonrechtersfunctie, zaken die naar mening van de commissieleden bij integratie verloren zouden gaan.

Als specifieke kenmerken van kantonrechtspraak beschouwt de commissie de bestaande geografische spreiding, de mogelijkheid om zonder verplichte rechtsbijstand te procederen, de beperkte competentie en het optreden als unus.

De geografische spreiding dient volgens de commissie gehandhaafd te blijven om de justitiabele niet te vervreemden van het apparaat dat boven hem is gesteld. Het werk moet toch worden gedaan: 'hoe meer men concentreert, hoe groter de wachtkamers worden, des te langer de wachttijden en des te groter het tijdgebrek van de man (sic) die de zaken moet behandelen en de haast en onpersoonlijkheid waarmee dat zal gebeuren'. Integreert men de kantongerechten in de rechtbanken, dan zal men volgens de commissie toch filialen van die rechtbanken moeten instellen. De vraag komt dan op of die integratie wel zoveel toevoegt.<sup>34</sup>

30 De eerste voorzitter was H.E. Ras.

31 Tussentijds rapport van de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie, 31 oktober 1978, blz. 12-13.

32 De Kring van Kantonrechters is de beroepsvereniging van kantonrechters, opgericht in 1953 (zie het *Nederlands Juristenblad* 1953, blz. 595).

33 Bijdrage tot de discussie over de herziening van de rechterlijke organisatie van een commissie uit de Kring van Kantonrechters, juli 1973, blz. 1.

34 Bijdrage tot de discussie over de herziening van de rechterlijke organisatie van een commissie uit de Kring van Kantonrechters, juli 1973, blz. 82-83 en 85-86.

Het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging is van belang, omdat naar mening van de commissie de justitiabele in staat moet worden gesteld zelf naar de rechter te gaan en daar zijn verhaal te doen. De kantonrechters helpen de mensen bij het naar voren brengen van de juiste argumenten, getraind als zij zijn in het 'schiften van rijpe en groene argumenten'. Het persoonlijk verschijnen van partijen bespaart partijen ook tijdverlies.<sup>35</sup> Meer in het algemeen is volgens de commissie kantonrechtspraak zeer efficiënt gebleken.

Tot slot merkt de commissie op, dat de kantonrechter niet langer de man (sic) van het 'kleine goed' is, maar zich heeft ontwikkeld tot specialist op het gebied van verkeer, huur- en pachtzaken, consumentenzaken en arbeidsrecht. Die specialistische kennis moet bij de kantonrechter behouden blijven.

Met betrekking van het typerende van de kantonrechtersfunctie wijst de commissie vooral op aspecten die voor de rekrutering, beloning en promotiemogelijkheden van de kantonrechter van belang zijn. Opvallend is daarbij dat de commissie in het licht van het aantrekken van buitenstaanders in schijnbare tegenspraak met de eerdere bewering omtrent diens specialisme juist wijst op het allroundkarakter van de kantonrechter.

Van het eventueel onderbrengen van de arbeidsrechtspraak bij een apart arbeidsrecht moet de commissie niets hebben: arbeidsrecht is overeenkomstenrecht en hoort dat naar mening van de commissie ook te blijven.<sup>36</sup> Mocht een aparte arbeidsrechter worden ingesteld, dan vreest de commissie dat een ontwikkeling op gang komt die tendeert naar het losmaken van het materiële arbeidsrecht uit het Burgerlijk Wetboek. Verder wijst de commissie naar het buitenland waar de arbeidsrechter in laag aanzien zou staan; een argument van een heel andere orde.<sup>37</sup>

Het rapport van de commissie uit de Kring van Kantonrechters heeft meer het karakter van een uiteenzetting van het standpunt van een belangengroepering dan van een objectieve verhandeling over de voor- en nadelen van integratie van de kantongerechten en rechtbanken.<sup>38</sup> Gezien het karakter van de Kring is dat niet vreemd, mogelijk konden haar standpunten daardoor ook gemakkelijker terzijde worden geschoven.

Ook overigens blijven de van de Kring afkomstige commentaren op de diverse commissies beperkt tot het benadrukken van de procedurele verschillen en de

35 Bijdrage tot de discussie over de herziening van de rechterlijke organisatie van een commissie uit de Kring van Kantonrechters, juli 1973, blz. 84.

36 Nadere onderbouwing van deze opvatting ontbreekt.

37 Bijdrage tot de discussie over de herziening van de rechterlijke organisatie van een commissie uit de Kring van Kantonrechters, juli 1973, blz. 89.

38 Zo merkt de commissie op blz. 90 van haar rapport op dat 'organisaties naar gelang zij gestructureerd zijn een verschillend soort aantrekkingskracht uitoefenen op de aspirant-leden, in die zin dat bij een bepaalde structuur meer bureaucratisch, minder zelfstandig ingestelde mensen zich zullen aangetrokken voelen, terwijl een anders gestructureerde organisatie (lees: zoals die van het kantongerecht, *toevoeging YE*) meer aantrekkelijk is voor mensen met een totaal andere karakterstructuur'.

moelijk te onderbouwen stelling dat de kantonrechter als kleine zelfstandige binnen de rechtspraak nu eenmaal anders is dan zijn collega-rechters. Het herhaaldelijk door de Kring naar voren gebrachte argument dat veel advocaten hun weg naar de rechterlijke macht vinden om er kantonrechter te worden, is een gegeven dat objectief gezien weinig aan het debat toevoegt of het moest zijn dat deze voormalige advocaten over eigenschappen beschikken die kantonrechters bij uitstek nodig hebben. Of dat zo is, en op welke eigenschappen wordt gedoeld, wordt echter niet verder uitgewerkt.

### 3.4 Fase 4: de jaren tachtig van de twintigste eeuw

#### 3.4.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak

Waren de jaren zeventig de jaren van vermaatschappelijking, het daaropvolgend decennium wordt gekenmerkt door de nadruk op efficiency. De jaren tachtig van de twintigste eeuw brachten een sterke toename van het aantal zaken dat aan de rechter werd voorgelegd. Het lukte de rechterlijke macht niet die grotere aantallen zaken op adequate wijze te verwerken: de rechterlijke organisatie had te weinig personele capaciteit en liep achter op het gebied van beheer, administratieve organisatie en automatisering.<sup>39</sup>

Samen met de hiervoor reeds gememoreerde klachten vormde dit aanleiding voor een moderniseringsoperatie, waarvan het begin lag bij de instelling van de Staatscommissie Van Zeben. In 1979 stelde de minister van Justitie op advies van de Staatscommissie drie subcommissies in: de subcommissie 'Arob', die hier verder onbesproken blijft, de subcommissie sociale verzekeringsrechtspraak en arbeidsrechtspraak (*subcommissie-Van Galen*) en de subcommissie taken en bevoegdheden kantonrechters en rechtbanken (*subcommissie-Van Veen*).

De subcommissie-Van Galen besteedt expliciet aandacht aan de inhoudelijke kenmerken van administratieve rechtspraak. Genoemd worden onder meer de actieve rol en de toegankelijkheid van de rechter, het belang van ongelijkheidscompensatie en het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging. De subcommissie heeft geen bezwaren tegen het aanbrengen van organisatorische verbanden met andere takken van rechtspraak, zolang dat maar niet leidt tot een aantasting van de wezenskenmerken van het administratieve proces. Over kenmerken van civiele rechtspraak in arbeidszaken wordt in het rapport niet gerept. Toch zijn er overeenkomsten: ongelijkheidscompensatie en toegankelijkheid van de rechter werden in paragraaf 2.4 ook genoemd als criteria voor arbeidsrechtspraak.

Van de criteria voor arbeidsrechtspraak zijn met name de *procedurele* aspecten laagdrempeligheid en snelheid terug te vinden in het rapport van de subcommissie-Van Veen. Persoonlijke aspecten wil de subcommissie formeel geen rol laten spelen, maar zij merkt wel op dat sommige rechters met bepaalde zaken niet belast

39 Th.G.M. Simons, *Rechtspleging in beweging*, in: Justitiële verkenningen 2/95, Arnhem: Gouda Quint 1995, blz. 11.

dienen te worden. Op basis van welke criteria moet worden uitgemaakt welke rechter welke zaken dient te behandelen wordt niet verder uitgewerkt.

De staatscommissie-Van Zeben legde het accent op de organisatie: het moest beter en efficiënter. Tegen die achtergrond koos de commissie voor schaalvergroting, zonder principiële uitspraken te doen over de wijze waarop de rechtbank vervolgens moest worden ingericht. Dat werd een zaak van de individuele gerechten geacht, hoewel die keuzevrijheid tot onderlinge verschillen tussen de gerechten zou kunnen leiden met als gevolg verwarring bij de rechtzoekenden en het gevaar dat de door de staatscommissie geroemde duidelijkheid weer voor een deel teniet zou gaan.

Nu de staatscommissie vanuit een organisatieperspectief heeft geopereerd, is het niet verwonderlijk dat er wel aandacht wordt besteed aan *procedurele* aspecten als snelheid en laagdrempeligheid, maar dat in het rapport geen uitspraken worden gedaan over *inhoudelijke* criteria voor de diverse vormen van rechtspraak. De bijzondere kenmerken van het arbeidsrecht en arbeidsrechtelijke conflicten en de daaruit afgeleide criteria voor arbeidsrechtspraak zijn in het rapport dan ook niet terug te vinden. Wel vindt de staatscommissie dat de kantonrechter en de rechter in de rechtbank gelijkelijk gekwalificeerd moeten zijn omdat beide te maken hebben met zaken waarin nu eens de persoonlijke bejegening en dan weer de juridische problematiek het belangrijkste accent heeft. Dat de kantonrechter wel en de rechter in de rechtbank niet te maken heeft met in persoon procederende rechtzoekenden en de verschillen in benadering die daarbij horen, komen niet ter sprake.

#### 3.4.2 De subcommissie-Van Galen

De *subcommissie-Van Galen* kreeg de opdracht de mogelijkheden te onderzoeken van een samengaan van de gerechten die zich met civiele rechtspraak in arbeidszaken bezighielden en de raden van beroep.

De subcommissie stelde als eerste vast wat de kenmerken van beide vormen van rechtspraak zijn. Het administratieve karakter van rechtspraak uitgeoefend door de sociale zekerheids- en ambtenarenrechter blijkt uit de actieve rol van de rechter, de ongelijkheidscompensatie (onder meer door een op de verwerende partij – in dit geval altijd de instantie of het overheidsorgaan die/dat de beslissing nam waartegen een individu zich keert – rustende informatieplicht), toegankelijkheid van de rechter (geen of geringe griffierechten, geen risico van een veroordeling tot betaling van de proceskosten), geen verplichte procesvertegenwoordiging, korte beroepstermijnen, een gering aantal mogelijke dicta en het lekenelement. Voor een goed functioneren van de rechtspraak in sociale zekerheids- en ambtenarenzaken zijn met name de zelfstandige positie van de rechter en de ongelijkheidscompensatie volgens de subcommissie van groot belang.

Er is volgens de subcommissie niets tegen het leggen van organisatorische verbanden met andere takken van rechtspraak, zolang dat maar niet leidt tot een aantasting van de wezenskenmerken van het administratieve proces (zoals hiervoor aangeduid) en zolang in hoger beroep de zaken bij één rechterlijk college – de

Centrale Raad van Beroep – geconcentreerd blijven. Dat laatste heeft vooral te maken met de belangrijke rechtsvormende taak die de Centrale Raad van Beroep heeft.<sup>40</sup>

De commissie constateert dat er een samenhang is tussen de administratieve rechtspraak uitgeoefend door de sociale zekerheids- en ambtenarenrechter en de arbeidsrechtspraak van de gewone civiele rechter en stelt vervolgens vast dat het bestaan van twee afzonderlijke rechtsgangen juist door die samenhang bezwaren met zich brengt. Zo kan het voorkomen dat een rechtsverhouding door de ene rechter wel en door de andere niet als arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht wordt aange-merkt. Door onbekendheid met elkaars werkerrein doen rechters soms uitspraken die niet met elkaar te rijmen zijn en voor de rechtzoekende burger is niet altijd terstond duidelijk welke rechter hij moet adieren.<sup>41</sup> De vraag is of deze problemen zouden kunnen worden ondervangen door enige vorm van integratie.

Een model waarbij naast het organisatorische en het personele ook het *processuele* aspect wordt betrokken, wijst de subcommissie van de hand omdat het de gesignaleerde problemen niet of onvoldoende oplost en ook nog eens ernstige bedenkingen oplevert. Zij verstaat processuele integratie namelijk zo, dat om eenheid in uitspraken te brengen ook de *derde* partij die door het aan de orde zijn geschil tussen twee procespartijen geraakt wordt in het geding betrokken zou moeten worden. Het levert praktische en principiële bezwaren op wanneer de rechter in een geschil tussen de werknemer en de uitvoerder sociale zekerheid ambtshalve de werkgever als derde in de zaak zou kunnen oproepen.<sup>42</sup>

De subcommissie ziet dan ook meer in een model dat niet het procedurele, maar wel het organisatorische en het personele aspect erbij betreft: door invoering van een aantal niet al te ingewikkelde veranderingen in de organisatie – denk aan één postbus- en telefoonnummer en een betere coördinatie waardoor samenhangende zaken gelijktijdig worden behandeld – en door rechters vertrouwd te maken met elkaars werk wordt al belangrijke vooruitgang geboekt.<sup>43</sup>

Na deze overwegingen luidt de eindconclusie van de subcommissie-Van Galen dat de rechtspraak in sociale zekerheids- en ambtenarenzaken en de rechtspraak in civiele arbeidszaken dienen te worden opgedragen aan één gerecht, waarbinnen aparte secties fungeren voor de verschillende complexen van rechtspraak. Een centraal orgaan binnen dat geïntegreerde gerecht zou zich bezig dienen te houden met de verdeling van zaken, met het oog op toetsing op aspecten van binnengekomen zaken

40 Rapport van de Subcommissie sociale verzekeringsrechtspraak en arbeidsrechtspraak van de Staatscommissie Herziening rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Galen), augustus 1981, blz. 7-10 en 10-13.

41 Rapport van de Subcommissie sociale verzekeringsrechtspraak en arbeidsrechtspraak van de Staatscommissie Herziening rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Galen), augustus 1981, blz. 16-22.

42 Rapport van de Subcommissie sociale verzekeringsrechtspraak en arbeidsrechtspraak van de Staatscommissie Herziening rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Galen), augustus 1981, blz. 25-33.

43 Rapport van de Subcommissie sociale verzekeringsrechtspraak en arbeidsrechtspraak van de Staatscommissie Herziening rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Galen), augustus 1981, blz. 33-35.

en de behandeling van spoedvoorzieningen.<sup>44</sup> De rechters bij dit gerecht dienen volgens de subcommissie te rouleren over de secties.

Een meerderheid van de subcommissie stelt daarbij als voorwaarden dat de integratie van sociale zekerheids- en ambtenarenrechtspraak en de civiele arbeidsrechtspraak het streven naar eenwording van de administratieve rechtspraak niet in de weg mag staan en dat integratie niet mag leiden tot een afsplitsing van de civiele arbeidsrechtspraak van de overige civiele rechtspraak.<sup>45</sup>

### 3.4.3 De subcommissie-Van Veen

Binnen het verband van de taken en bevoegdheden van kantonrechters en rechtbanken diende volgens de minister de leidraad voor de *subcommissie-Van Veen* te zijn het streven naar een structuur van rechtspleging die voor de rechtzoekende gemakkelijk toegankelijk en vooral ook doorzichtig was.

In haar rapport uit 1982 constateert de subcommissie allereerst dat de bestaande situatie – een apart kantongerecht naast de arrondissementsrechtbank – slechts historisch verklaarbaar is. Indertijd, omstreeks 1820, was het belangrijkste streven een laagdrempelige voorziening voor kleine vergrijpen en vorderingen te creëren, waar de rechtzoekende geen lange reis per postkoets of trekschuit voor hoefde te maken. Inmiddels kan de verdeling van zaken over kantongerecht en rechtbank nauwelijks meer verklaard worden uit de wenselijkheid van unusrechtspraak voor eenvoudige zaken, een eenvoudige procedure of bekendheid van de rechter met plaatselijke toestanden.<sup>46</sup>

Er bestaat weliswaar nog steeds behoefte aan een eenvoudige, snelle en weinig kostbare behandeling van zaken van beperkt financieel belang dichtbij de woonplaats van de rechtzoekende waarbij hij in persoon zijn belangen mag behartigen, maar dat alles is volgens de subcommissie ook mogelijk zonder de berechting van deze zaken aan een *afzonderlijk gerecht* op te dragen.

Wat de bejegening van de rechtzoekende betreft, merkte de subcommissie op dat elke rechter naar een snelle afdoening moet streven en dat kantonrechters en leden van de rechtbank in wezen over dezelfde kwaliteiten moeten beschikken. De subcommissie voegt daar overigens wel aan toe dat 'in de praktijk zal blijken dat de ene rechter beter in staat is een groot aantal zaken goed af te doen dan een andere rechter'. Dat kan een reden zijn 'de laatstbedoelde daarmee niet te belasten'. Blijkbaar ziet de subcommissie dus wel gronden voor differentiatie.

44 De gedachte van een sectoroverstijgende thematische benadering komt vele jaren later terug in de Agenda van de Rechtspraak 2011-2014, zie verder paragraaf 4.4.2.

45 Rapport van de Subcommissie sociale verzekeringsrechtspraak en arbeidsrechtspraak van de Staatscommissie Herziening rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Galen), augustus 1981, blz. 35-40.

46 Rapport van de Subcommissie taken en bevoegdheden kantonrechters en rechtbanken van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Veen), september 1982, blz. 5.

De subcommissie-Van Veen adviseert in haar eindrapport om tot integratie van kantongerechten en rechtbanken over te gaan.<sup>47</sup> De benadering is een pragmatische: het goede moet worden behouden, maar daar zijn geen twee gerechten in eerste aanleg voor nodig. Integratie biedt duidelijkheid aan de rechtzoekende en organisatorische voordelen aan de gerechten. Bij dat laatste denkt de subcommissie bijvoorbeeld aan vervanging bij ziekte of voorziening in een tijdelijk tekort aan menskracht.

Opvallend genoeg merkt de subcommissie ook op dat integratie specialisatie vergemakkelijkt. Die bewering komt wat ambigu over: eerst wordt de gespecialiseerde eerstelijnsrechtspraak opgeheven, om daarna mogelijk in een andere gedaante weer op te duiken binnen het nieuwe gerecht van eerste aanleg. Wellicht heeft dit te maken met het feit dat de subcommissie geen eenstemmigheid heeft bereikt over de wijze van behandelen van burgerlijke zaken: een deel van de subcommissie wil deze zaken blijven onderscheiden in kantonzaken en andere zaken (model II), een ander deel vindt dat alle zaken door alle rechters kunnen worden behandeld en maakt slechts onderscheid tussen zaken waarbij wel en zaken waarbij niet verplichte procesvertegenwoordiging geldt (model I).<sup>48</sup>

In de nieuwe structuur kiest de subcommissie voor enkelvoudige rechtspraak met wettelijk verankerde verwijzingsmogelijkheden naar een meervoudige kamer. Ondanks de toegenomen mobiliteit heeft een gedeconcentreerde behandeling door gebruikmaking van nevenzittingsplaatsen de voorkeur: op die wijze wordt tijdwinst geboekt voor partijen en getuigen en hoeft de rechtzoekende zich niet buiten zijn woonstreek te begeven. Over het al dan niet verplicht stellen van procesvertegenwoordiging bij het nieuwe gerecht van eerste aanleg zijn binnen de subcommissie de meningen verdeeld; daarover wordt dan ook geen uitspraak gedaan.

#### 3.4.4 Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel 1)

De staatscommissie herziening rechterlijke organisatie kwam in juli 1984 met (het eerste deel van) haar *eindrapport*. Daarin somt de commissie allereerst een aantal uitgangspunten op voor de te vernieuwen structuur van de rechterlijke organisatie. Naast twee feitelijke instanties en één hoogste rechter als cassatierechter noemt de commissie ook het uitgangspunt van rechtspraak in eerste aanleg door een enkelvoudige kamer met een verwijzingsmogelijkheid naar een meervoudige kamer, meer ruimte voor specialisatie, spreiding van gerechten en toegankelijkheid en overzichtelijkheid.

Wat de vernieuwde organisatie betreft, volgt de staatscommissie het oordeel van de subcommissie-Van Veen dat de kantongerechten en arrondissementsrechtbanken dienen te worden samengevoegd. Hoewel ook argumenten aan te voeren zijn voor

47 Rapport van de Subcommissie taken en bevoegdheden kantonrechters en rechtbanken van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Veen), september 1982, blz. 9 e.v.

48 Rapport van de Subcommissie taken en bevoegdheden kantonrechters en rechtbanken van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Veen), september 1982, bijlagen I en II.



handhaving van het zelfstandige kantongerecht – er is nog steeds behoefte aan een minder formele, snelle en goedkope behandeling van eenvoudige zaken in of vlakbij de woonplaats van de rechtzoekende – is de staatscommissie van oordeel dat ook in deze behoefte kan worden voorzien zonder dit type zaken aan een apart gerecht op te dragen. Zij merkt daarbij op dat de kantonrechter en de rechter in een rechtbank in wezen over dezelfde kwaliteiten moeten beschikken. Zowel op strafrechtelijk als op civielrechtelijk gebied hebben beide immers van doen met zaken waarin de nadruk nu eens valt op de persoonlijke bejegening van de justitiabele dan weer op de juridische problematiek van de zaak.<sup>49</sup>

Als belangrijkste voordelen van integratie ziet zij de duidelijkheid voor de rechtzoekende die nog maar met één gerecht van eerste aanleg wordt geconfronteerd en de organisatorische voordelen die een groter verband met zich brengt.

De Staatscommissie is verder van oordeel dat ernaar gestreefd moet worden dat sociale verzekeringsrechtspraak en ambtenarenrechtspraak alsmede arbeidsrechtspraak worden toevertrouwd aan één gerecht dat ook met de overige rechtspraak in eerste aanleg zal zijn belast.<sup>50</sup> De staatscommissie verwijst daarbij naar de bevindingen van de subcommissie-Van Galen, die zoals hiervoor reeds werd uiteengezet pleitte voor een vorm van integratie van civiele arbeidsrechtspraak en sociale verzekerings- en ambtenarenrechtspraak op personeels- en organisatieniveau.

De staatscommissie merkt op dat haar geen afzonderlijk arbeidsgerecht voor ogen staat. De bedoelde integratie dient te worden gerealiseerd in het kader van een uitgebreidere samenvoeging van rechtspraak in eerste aanleg, waarbij de overige civiele rechtspraak en administratieve rechtspraak moeten worden betrokken.<sup>51</sup>

Verderop in haar rapport voert de commissie opnieuw aan dat zij de vorming van gerechten van eerste aanleg voorstaat, waaraan in beginsel alle rechtspraak wordt opgedragen die tot dan toe bij de rechtbanken, kantongerechten, raden van beroep/ambtenarengerechten en belastingkamers van de gerechtshoven berustte, alsmede de rechtspraak in Arob-zaken.<sup>52</sup> Binnen dat gerecht van eerste aanleg is het uitgangspunt specialisatie: de rechter hoeft niet op alle rechtsgebieden gelijktijdig inzetbaar te zijn, maar werkt steeds gedurende een aantal jaren als specialist.<sup>53</sup> De gerechten van eerste aanleg zullen worden opgedeeld in secties, de indeling daarvan kan naar

49 Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel I) (Commissie-Van Zeben), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage juni 1984, blz. 9-10.

50 Bedenk dat in 1984 de Algemene Wet Bestuursrecht nog niet was ingevoerd. Pas in 1994 werd de sector bestuursrecht bij de rechtbank in het leven geroepen.

51 Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel I) (Commissie-Van Zeben), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage juni 1984, blz. 12.

52 Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel I) (Commissie-Van Zeben), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage juni 1984, blz. 14. In 1976 werd de Wet BAB vervangen door de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, de Wet Arob. Die stelde tegen (bijna) alle overheidsbeschikkingen die niet onder een ander stelsel van rechtsbescherming vielen, beroep open. Bevoegde rechter was een nieuwe afdeling van de Raad van State, de Afdeling rechtspraak; daarnaast bleef de Afdeling geschillen bestaan, voor de behandeling van Kroonberoepen.

53 Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel I) (Commissie-Van Zeben), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage juni 1984, blz. 15.

mening van de staatscommissie het beste worden overgelaten aan het desbetreffende gerecht zelf.<sup>54</sup> De rechtzoekende dient wel altijd in de buurt van zijn woonplaats terecht te kunnen, in verband waarmee de staatscommissie rechtspraak in nevenzittingsplaatsen wenselijk achtte.<sup>55</sup>

### 3.4.5 Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel 2)

In mei 1985 verscheen het *tweede deel* van het eindrapport van de commissie-Van Zeben over de persoon van de rechter. Opvallend is dat de commissie geen onderscheid maakt tussen de verschillende soorten rechters. De commissie noemt in het algemeen als voorwaarden voor een goede vervulling van het rechterlijke ambt eigenschappen als juridische deskundigheid, de nodige wijsheid, vermogen tot analytisch en logisch denken, inzicht in menselijke relaties en praktische kennis van ontwikkelingen in de samenleving. Een rechter moet verder over voldoende zelfstandigheid en karaktervastheid beschikken om onpartijdig te kunnen oordelen en om bestand te zijn tegen druk van buiten. Tot slot acht de commissie van groot belang dat de rechter door zijn persoonlijkheid en taalgebruik tot wezenlijk contact met de individuele rechtzoekende in staat is en dat hij de motivering van een beslissing duidelijk weet over te brengen.<sup>56</sup>

### 3.4.6 Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie

Het kabinet bood op 29 juni 1989 zijn standpunt over het eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie aan de voorzitter van de Tweede Kamer aan.<sup>57</sup>

Daarin wordt er allereerst op gewezen dat het bestaande bestel niet tot stand is gekomen als gevolg van een bewuste organisatorische keuze, maar het resultaat is van een ontwikkeling van 200 jaren. De rechterlijke organisatie is een *organisme*, dat gegroeid is onder invloed van het streven naar een uniform stelsel van gerechten enerzijds en de inbreng van de afzonderlijke rechtsgebieden met hun eigen specifieke invalshoeken anderzijds.

54 De Groot merkt mijns inziens terecht op dat dit met integratie niets van doen heeft maar enkel tot concentratie leidt, A.J.M. de Groot, 'De witte olifant van de staatscommissie', *Trema* 1984, blz. 325.

55 Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel I) (Commissie-Van Zeben), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage juni 1984, blz. 16.

56 Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (deel II) (Commissie-Van Zeben), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage mei 1985, blz. 1-2.

57 Naar een nieuwe structuur van de rechterlijke organisatie, Uitgave van het ministerie van Justitie, augustus 1989, als Kamerstuk: Kamerstukken II 1988-1989, 21 206, nr. 2. Het concept van het kabinetsstandpunt was voor advies voorgelegd aan de volgende organisaties: de presidenten en voorzitters van de rechterlijke colleges, de kantonrechters oudsten in rang, de hoofden van de parketten, de Voorzitter van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Koninklijke Notariële Broederschap, de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders alsmede voor enkele specifieke punten de Raad voor het binnenlandse bestuur, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg.

Als hoofdlijn in het rapport van de Staatscommissie ziet het kabinet 'het volledig integreren van tot de gewone rechterlijke macht<sup>58</sup> behorende gerechten van de rechtspraak in civiele, straf- en administratieve zaken, waarbij de rechtspraak in eerste aanleg wordt opgedragen aan één gerecht van eerste aanleg'.<sup>59</sup>

Wanneer de administratieve rechtspraak tot een geheel is geworden, ligt het volgens het kabinet voor de hand ook de overige rechtspraak in eerste aanleg met betrekking tot arbeidsverhoudingen in de arrondissementsrechtbanken te incorporeren. Het kabinet onderschrijft daarmee het advies van de Staatscommissie te komen tot een samensmelting van kantongerechten en arrondissementsrechtbanken.

De belangrijkste overweging zijn dat integratie de overzichtelijkheid van de rechterlijke organisatie voor de burger bevordert en de kwaliteit van de rechtspleging verhoogt onder meer door een flexibele organisatie van het nieuwe gerecht, de mogelijkheid van een evenwichtiger werkverdeling en de mogelijkheid van verwijzing door een enkelvoudige naar een meervoudige kamer. Het kabinet ziet door de integratie de kantonrechter weliswaar verdwijnen, maar verwacht, nu elke rechter als unus en als lid van een meervoudige kamer kan optreden, dat hij als 'fenomeen' zal voortleven. Volgens het kabinet zal de alleenrechtspreekende rechter van de toekomst alle karaktertrekken van de huidige kantonrechter vertonen.<sup>60</sup>

### 3.5 Fase 4: de jaren negentig van de twintigste eeuw

#### 3.5.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak

Op 21 maart 1996 werd tijdens de regeringsperiode van het eerste kabinet-Kok wetsontwerp 24 651 ingediend.<sup>61</sup> Dit wetsontwerp vormde de uitvoering van de tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. De eerste fase had een ingrijpende herziening van het bestuursrecht en de bestuursrechtspraak gebracht.<sup>62</sup>

In de Memorie van Toelichting bij dat wetsontwerp worden drie algemene doelstellingen geformuleerd die met de herziening van de rechterlijke organisatie worden nagestreefd: het verbeteren dan wel in stand houden van de juridische kwaliteit en het gehalte van de rechtspraak (door het bevorderen van de rechtseenheid en het bieden van een adequaat stelsel van rechtsbescherming), het scheppen van voorwaarden voor het verbeteren van de cliëntgerichtheid van de rechtspleging (door de toegankelijkheid van de rechterlijke organisatie en de snelheid waarmee

58 Onder de gewone rechter wordt verstaan de in artikel 2 van de Wet RO genoemde gerechten. Zowel de burgerlijke rechtspraak krachtens artikel 112 lid 1 GW als de strafrechtspraak krachtens artikel 113 lid 1 GW is bij uitsluiting opgedragen aan de gewone rechter.

59 Kamerstukken II 1988-1989, 21 206, nr. 2, blz. 25.

60 Kamerstukken II 1988-1989, 21 206, nr. 2, blz. 25.

61 Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de integratie van kantongerechten en arrondissementsrechtbanken (tweede fase herziening rechterlijke organisatie), Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 1 en 2.

62 De raden van beroep/ambtenarengerechten hielden op zelfstandig te bestaan. Bij iedere rechtbank werd een sector bestuursrecht gevormd waar de oude raden van beroep/ambtenarengerechten in opgingen en waar ook de behandeling in eerste instantie van oude Arob-zaken ging plaatsvinden. Bij de Raad van State werd een afdeling bestuursrechtspraak gevormd en de Algemene Wet Bestuursrecht werd ingevoerd.

de rechterlijke uitspraak beschikbaar komt) en het scheppen van evenwicht in de structuur van de rechterlijke organisatie (door proportionaliteit van de inzet van mensen en middelen).<sup>63</sup> In de tweede fase van de herziening van de rechterlijke macht beoogt de regering deze doelstellingen te bereiken door middel van de integratie van de kantongerechten in de arrondissementsrechtbanken.

In wetsvoorstel 24 651 zijn het wederom de *procedurele* criteria en overwegingen met betrekking tot de organisatie die de meeste aandacht krijgen. Vaak is dat impliciet, maar expliciet waar de regering opmerkt dat door de integratie van kantongerecht en rechtbank het bestuur en beheer van het gerecht aanzienlijke kunnen worden vereenvoudigd.<sup>64</sup> *Inhoudelijke* criteria, zoals aandacht voor de ongelijkheidscompensatie en het belang van kennis van arbeidsverhoudingen, zijn niet met zoveel woorden terug te vinden.

De regering gaat wel in op de persoonlijke bejegening door de kantonrechter om direct daarop te constateren dat die bejegening inmiddels ook voor de rechter in de rechtbank min of meer gemeengoed is geworden. Nadere onderbouwing van die stelling ontbreekt; de regering leidt dat blijkbaar af uit het feit dat bij de rechtbank vaker comparities plaatsvinden en de rechtbank inmiddels ook bestuursrechtelijke zaken zonder verplichte procesvertegenwoordiging behandelt. Hoewel de persoonlijke bejegening niet opvallend verschilt, is er volgens de regering wel sprake van een verschil in *procescultuur* tussen rechtbanken en kantongerechten: de rechters die zich tot kantonzaken aangetrokken voelen, hebben een rechterlijke attitude die primair gericht is op snelle en praktische conflictoplossing.<sup>65</sup> Oorzaken voor dat gesignaleerde verschil noemt de regering niet.

Met het benoemen van zaken als persoonlijke bejegening en heersende procescultuur stipt de regering belangrijke punten aan, die echter niet verder worden uitgewerkt. Welke factoren de houding van de rechter jegens de rechtzoekende beïnvloeden of hoe een procescultuur wordt gevormd en in stand gehouden, blijft in het midden.

Ook in de nota's die naar aanleiding van het wetsontwerp verschijnen gaat het voornamelijk over organisatie en management.

De naar aanleiding van de motie Dittrich c.s. ingestelde commissie-Leemhuis benadert de noodzaak tot modernisering van de rechterlijke organisatie vanuit het perspectief van organisatieverandering. Daarbij maakt zij geen onderscheid tussen de verschillende rechtsgebieden die bij het kantongerecht samenkomen en de kenmerken daarvan. Inhoudelijke criteria voor het beslechten van arbeidsgeschillen ontbreken dan ook. Wel adviseert de commissie het bestuur van de rechtbank expliciet om bij plaatsing van rechters uit andere sectoren in de kantonsector zorgvuldig te bezien of de betrokken kandidaat, gezien de bijzondere aard van het kantonrechtswerk – met nadruk op zittings- en bemiddelingswerk – geschikt is om

63 Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 3, blz. 7.

64 Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 3, blz. 14-15.

65 Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 3, blz. 13.

als kantonrechter ingezet te worden.<sup>66</sup> Wat een kandidaat geschikt maakt, wordt niet uiteengezet.

In de Contourennota, een uitwerking van de ideeën van de commissie-Leemhuis, ligt de nadruk op invoering van een systeem van integraal management. De rechtspraak moet in organisatorisch opzicht volwassen worden, aan dat belang worden de andere belangen ondergeschikt gemaakt. Hoewel in de Contourennota wel met zoveel woorden wordt opgemerkt dat de bestuurlijke onderbrenging geen consequenties zal hebben voor taak en werkwijze van de sector kanton, worden er geen voorzieningen voor het behoud daarvan getroffen. Dat had ook geen prioriteit, nu alles gericht was op de bestuurlijke emancipatie van de rechtspraak.

### 3.5.2 Integratie van kantongerecht en rechtbank

Als na te streven voordelen van integratie noemt de regering in de Memorie van Toelichting bij wetsontwerp 24 651 allereerst het bij elkaar brengen van de civielrechtelijke en bestuursrechtspraak in eerste aanleg en het vereenvoudigen van de beheersstructuur. Daarnaast wordt gewezen op het wegnemen van de nadelen van het opdragen van rechtsmacht in eerste aanleg aan twee verschillende categorieën gerechten, op het wegnemen van de nadelen verbonden aan het functioneren van de kantongerechten en op het geven van een kwaliteitsimpuls aan de rechtbanken nieuwe stijl.<sup>67</sup>

De door de regering genoemde voordelen komen voor een belangrijk deel neer op verbeteringen in de *organisatie*. Wanneer gewezen wordt op de nadelen van de kantongerechten, dan doelt de regering op zaken als het ontbreken van overleg in formele zin en de (veronderstelde) belemmeringen voor een evenwichtige werkverdeling.

Wat de verwachte kwaliteitsimpuls betreft, wordt gewezen op een structurele toename van het aantal promotiefuncties omdat de 'zittende' kantonrechters (met de rang van vicepresident) tot de rechtbank toetreden. Daardoor zullen ervaren rechters voor de rechtbank behouden kunnen blijven en niet naar het kantongerecht uitstromen. Dit argument wekt bevreemding: wanneer een ervaren rechter promotie maakt, blijven zijn kennis en ervaring voor de rechterlijke macht als geheel behouden. Op welke plaats *binnen* de rechterlijke macht hij die aanwendt, is voor de kwaliteit van het geheel om het even.

### 3.5.3 Behoud van sterke kanten kantonrechtspraak

Bij dit alles merkt de regering expliciet op dat binnen de rechtbank 'nieuwe stijl', het gerecht van eerste aanleg voor alle civielrechtelijke, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken in eerste aanleg, de sterke kanten van de kantonrechtspraak onverkort overeind dienen te blijven. Als sterke kanten worden genoemd de *hoge*

66 *Rechtspraak bij de tijd*, Eindrapport Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur, Den Haag, januari 1998, blz. 46.

67 Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 3, blz. 9.

*productiviteit* van de kantonrechters en de *laagdrempeligheid* van kantonrechtspraak als gevolg van (onder meer) het informele procesrecht, de vergaande specialisatie en het rechtspreken door ervaren juristen die zich aangetrokken voelen door een praktische aanpak waarbij zaken op een 'kort gedingachtige' wijze worden afgedaan. Ook de organisatie van de kantongerechten is bevorderlijk voor de productiviteit: in de kleinschalige, niet-hiërarchische organisaties is iedereen verantwoordelijk voor de afdoening van de eigen portie werk.<sup>68</sup>

Het behoud van die sterke kanten zou moeten plaatsvinden door de instelling van twee afzonderlijke civiele sectoren binnen de rechtbank nieuwe stijl: één voor zaken met verplichte procesvertegenwoordiging (eerste civiele sector) en één voor zaken zonder verplichte procesvertegenwoordiging (tweede civiele sector). Wanneer verder gekozen zou worden voor handhaving van de tot dan toe geldende structuur van ondersteuning door secretarissen in de tweede civiele sector, zou de geleidelijke verankering van de sterke kanten van kantonrechtspraak in de rechtbank nieuwe stijl een feit zijn.<sup>69</sup>

De vraag dringt zich op wat er feitelijk verandert als er sprake zou blijven van een opdeling van zaken zonder respectievelijk met verplichte procesvertegenwoordiging, de voormalige kantonrechters de ondersteuning zouden houden die zij hadden of het aantal nevenlocaties waarop recht wordt gesproken, zelfs zou worden vergroot.

Hier wreekt zich dat op de onderliggende oorzaken van de huidige verschillen tussen de gerechten voornamelijk op procesmatig/organisatorisch en niet op inhoudelijk niveau is ingegaan. Dit klemmt, zeker nu de regering suggereert met de voorgenomen herziening niet alleen de doelmatigheid maar ook de kwaliteit te willen vergroten.<sup>70</sup> Voor dat laatste ontbreekt een inhoudelijke onderbouwing. Vragen naar de kenmerken van de zaken die bij het kantongerecht worden aangebracht of naar de achtergrond van geconstateerde verschillen in procescultuur, worden niet gesteld en kunnen dus ook niet beantwoord worden.

Wanneer in september 1996 de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel overleg voert met leden van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Kring van Kantonrechters, de Vergadering van rechtsbankpresidenten en de Nederlandse Orde van Advocaten, blijkt dat er tegenstrijdige opvattingen bestaan over de voorgestelde integratie.<sup>71</sup> De kantonrechters zien geen heil in de samenvoeging van kantongerechten en rechtbanken. Zij vrezen dat in de nieuwe organisatie de goede kanten van de kantonrechtspraak verloren gaan.

Uit het verslag van de vaste commissie voor Justitie komt naar voren dat ook de verschillende fracties in de Tweede Kamer niet overtuigd zijn van nut en noodzaak van de plannen tot integratie.<sup>72</sup> Diverse malen wordt de vrees geuit dat met het verdwijnen van de kantonrechtspraak ook de positieve elementen van de

68 Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 3, blz. 15-16.

69 Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 3, blz. 18.

70 Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 3, blz. 7.

71 Kamerstukken II 1996-1997, 24 651, nr. 5.

72 Verslag van 25 november 1996, Kamerstukken II 1996-1997, 24 651, nr. 6.

kantonrechtspraak verloren gaan. Daaraan wordt zwaar getild, nu dat verlies voornamelijk 'de gewone burger' zal raken.<sup>73</sup>

### 3.5.4 Commissie-Leemhuis

Naar aanleiding van de motie Dittrich c.s.,<sup>74</sup> waarin aan de regering wordt verzocht een commissie in te stellen die over de voortgang van het proces van modernisering van de rechterlijke macht moet adviseren, wordt de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (*de commissie-Leemhuis*) ingesteld.<sup>75</sup> De commissie krijgt een brede opdracht: naast onderzoek naar bestuur en beheer van de gerechten als zodanig,<sup>76</sup> dient zij na te gaan binnen welke financiële en organisatorische kaders de rechtspraak het best in staat zou zijn om verantwoordelijkheid voor het beheer te gaan dragen.<sup>77</sup> Daarnaast moet zij zich buigen over het vervolg van de tweede fase herziening rechterlijke organisatie.<sup>78</sup>

Onderdeel van haar taalomschrijving is het onderzoeken van de mogelijkheid kantongerechten en rechtbanken *bestuurlijk* te bundelen met het oog op wat de minister noemde 'geschilbeslechting op maat', een stelsel waarin geschilbeslechting en de rechtspraak in eerste aanleg primair zouden plaatsvinden in de nabijheid van de burger op goed bereikbare locaties.<sup>79</sup> Het toekomstige gerecht in eerste aanleg moet in de ogen van de minister in staat zijn flexibel op maatschappelijke behoeften in te spelen. Het bestuurlijk bundelen van de krachten van rechtbanken en kantongerechten is vanuit die optiek gewenst: de minister vroeg de commissie-Leemhuis haar te adviseren over de manier waarop die bestuurlijke bundeling gestalte zou kunnen krijgen.

De integratiegedachte werd dus ingeruild voor een minder vergaande variant, een *bestuurlijke bundeling*, die de organisatiekwestie loskoppelde van inhoudelijke aspecten.

Het eindrapport van de commissie-Leemhuis 'Rechtspraak bij de tijd' verschijnt in januari 1998. Het rapport richt zich – tegen de achtergrond van de rechterlijke onafhankelijkheid als belangrijke constitutionele waarde – op de positie van de rechtspraak als organisatie binnen een snel veranderende samenleving. De ontwikkelingen binnen de samenleving leiden er in de ogen van de commissie toe dat de klassieke juridische basiswaarden zoals onpartijdigheid, rechtsgelijkheid en

73 Kamerstukken II 1996-1997, 24 651, nr. 6, blz. 4 (leden CDA-fractie), blz. 5 (leden fractie Groen Links), blz. 6 (leden fractie groep Nijpels en RPF), blz. 9 (leden SP-fractie).

74 Motie van 21 november 1996, Kamerstukken II 1996-1997, 25 000 VI, nr. 22, op 10 december 1996 vervangen door 25 000 VI, nr. 30 dat de opdracht aan de adviescommissie aanpaste.

75 *Stb.* 1997, 248.

76 Daarover had de commissie-Hoekstra in november 1995 een rapport uitgebracht, waarin werd geadviseerd om de beheersverantwoordelijkheid te gaan leggen bij de rechterlijke macht zelf. In de op dat moment geldende situatie was de minister van Justitie volledig verantwoordelijk voor het beheer van de gerechten.

77 Over het naar aanleiding daarvan gedane voorstel van de commissie om een Raad voor de Rechtspraak in het leven te roepen volgt meer in hoofdstuk 4.

78 Kamerstukken II 1996-1997, 25 425, nr. 1, blz. 7.

79 Kamerstukken II 1996-1997, 25 425, nr. 1, blz. 8-11.

afdoening binnen redelijke termijn alleen niet meer voldoende zijn voor een kwalitatief hoogwaardige rechtspraak. De juridische basiswaarden moeten maatgevend blijven, maar dienen in de ogen van de commissie te worden aangevuld met noties van bestuurlijk-organisatorische en bedrijfskundige aard. Daarvoor moeten de politiek verantwoordelijken de voorwaarden creëren.<sup>80</sup>

Waar voorheen de nadruk lag op '*rechterlijk*', moet het accent nu meer komen te liggen op '*organisatie*'. Wat volgens de commissie onder meer nodig is, is een krachtiger management en eenduidiger bestuur. In het proces naar versterking van de beheers- en bestuursverantwoordelijkheid van de rechterlijke organisatie past een bestuurlijke samenvoeging van kantongerechten en rechtbanken.<sup>81</sup> De commissie merkt op, dat de gekozen vorm – bestuurlijke samenvoeging, geen integratie van het kantongerecht in de rechtbank – in zekere zin het resultaat is van een compromis nu de 'integratiekwesitie' de structuurdiscussie over de rechterlijke macht in een impasse heeft doen geraken. Het compromiskarakter ziet de commissie in dit geval niet als een manco: nu bestuurlijke onderbrenging aansluit bij experimenten die plaatsvinden met de arrondissementale kantonorganisatie (een vorm van samenwerking tussen kantongerechten), kan worden gerekend op draagvlak onder de direct betrokkenen, een belangrijke voorwaarde voor het wetslagen van een veranderingsoperatie.

In februari 1998 laat de toenmalige minister van Justitie (Sorgdrager) weten op hoofdlijnen in te stemmen met de bevindingen van de commissie-Leemhuis.<sup>82</sup> Toch wordt wetsvoorstel 24 651 in oktober 1998 ingetrokken.<sup>83</sup> De regering wil het gedeelte van het wetsvoorstel dat handelt over de modernisering van het procesrecht actualiseren en opnemen in een nieuw wetsvoorstel. Dat nieuwe voorstel – wetsvoorstel 26 855, over herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg<sup>84</sup> – wordt op 25 oktober 1999 ingediend.

### 3.5.5 Contourennota

De resultaten van hetgeen de commissie-Leemhuis introduceerde onder de term 'ontwikkeltraject', zijn te vinden in de *Contourennota modernisering rechterlijke organisatie*, die door de minister en de Staatssecretaris van Justitie op 17 december 1998 aan de voorzitter van de Tweede Kamer werd aangeboden.<sup>85</sup>

80 *Rechtspraak bij de tijd*, Eindrapport Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur, Den Haag, januari 1998, blz. 14.

81 *Rechtspraak bij de tijd*, Eindrapport Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur, Den Haag, januari 1998, blz. 45-46.

82 Op een aantal punten is naar haar mening nadere uitwerking nodig. Zo wil de minister zich bijvoorbeeld nog beraden op de constitutionele positie van een eventueel in te stellen Raad voor de rechtspraak en zijn nadere beleidsbeslissingen nodig om daadwerkelijk te kunnen komen tot een bestuurlijke samenvoeging van rechtbanken en kantongerechten, Kamerstukken II 1997-1998, 25 600 VI, nr. 45.

83 Kamerstukken II 1998-1999, 24 651, nr. 8.

84 Kamerstukken II 1999-2000, 26 855, nr. 1 en 2.

85 Kamerstukken II 1998-1999, 26 352, nr. 1 en 2.



In de Contourennota wordt uiteengezet hoe de rechtspraak in de 21<sup>e</sup> eeuw vormgegeven zou moeten worden. In feite bouwt de nota voort op de gedachtevorming die heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de rapporten van de verschillende commissies en de brede discussie die in en buiten de Kamer is gevoerd over wetsvoorstel 24 651. Ook over de Contourennota zijn betrokkenen uit het veld geconsulteerd. De verantwoordelijke bewindslieden melden dat bij de rechterlijke organisatie 'brede instemming' bestaat met de nota.

In de Contourennota wordt ingestoken op terugdringen van lange doorlooptijden van procedures, verbetering van de communicatie met bij de rechtspraak betrokken partijen, beter gebruik van informatietechnologie, vermindering van de werkdruk en verbetering van de organisatie van de rechterlijke organisatie. De onafhankelijkheid van de rechter wordt benadrukt, maar met de kanttekening dat rechtspraak wordt bekostigd uit de algemene middelen en daarom van de rechter mag worden gevraagd doelmatig met die middelen om te gaan en daarover verantwoording af te leggen.<sup>86</sup>

Over het vraagstuk kantonrechtspraak merkt de Contourennota op dat er *kantonsectoren* zullen worden ingesteld bij de rechtbanken; de kantonsector vormt daarmee bestuurlijk een eenheid met de arrondissementsrechtbank. De kantongerechten zullen wel als afzonderlijke eenheden herkenbaar blijven, omdat 'de bijzondere betekenis van de kantonrechtspraak voor de rechtspleging in de gemoderniseerde rechterlijke organisatie niet kan worden gemist'.

Hoewel benadrukt wordt dat de bestuurlijke onderbrenging geen consequenties zal hebben voor het takenpakket en de werkwijze van de kantonsector, wordt gevreesd dat op deze wijze kantongerechten in de rechtbanken zullen opgaan en dientengevolge hun eigenheid zullen verliezen. Daarmee zouden de sterke kanten van de kantonrechtspraak, eveneens verloren gaan. Een en ander leidt tot de motie Vos en Van Oven, waarin zij de Kamer willen laten verzoeken de arrondissementale kantongerechten samen te voegen tot een rechterlijk orgaan dat met betrekking tot beheersmatige aangelegenheden een eenheid zal vormen met de arrondissementsrechtbanken.<sup>87</sup>

De Staatssecretaris van Justitie reageert op 1 juni 1999 met een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer.<sup>88</sup> Hij geeft aan de kwaliteit van de kantonrechtspraak te willen handhaven en verbeteren en wijst op elementen uit de kantonrechtspraak die niet verloren mogen gaan, zoals de toegankelijkheid, laagdrempeligheid en snelheid.<sup>89</sup> Dat er toch gekozen moet worden voor het sectorenmodel, heeft te maken met de invoering van een systeem van integraal management.<sup>90</sup> Integraal management vergt

86 Kamerstukken II 1998-1999, 26 352, nr. 2, blz. 2-3.

87 Motie van de leden Vos en Van Oven, Kamerstukken II 1998-1999, 26 352, nr. 7.

88 Kamerstukken II 1998-1999, 26 352, nr. 13.

89 Kamerstukken II 1998-1999, 26 352, nr. 13, blz. 4.

90 Vóór invoering van het integraal management was er sprake van een duale structuur, waarin de minister verantwoordelijk was voor het beheer en het ondersteunend personeel, de zittende magistratuur voor het beleid.

een zekere schaalgrootte; de afzonderlijke kantongerechtsorganisaties zijn te klein voor het zelfstandig invoeren van een dergelijk systeem. Nu zowel het Regeerakkoord als de Contourennota uitdrukkelijk voor een systeem van integraal management kiest vanuit het idee dat alleen op die wijze modernisering van de gerechten vorm kan krijgen, moet de bestuurlijke samenvoeging die daarbij noodzakelijk is, voor lief worden genomen, aldus de staatssecretaris.<sup>91</sup> Daarmee was min of meer beslist hoe het toekomstige gerecht in eerste aanleg eruit zou gaan zien.

### 3.6 Fase 5: een nieuw millennium

#### 3.6.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak

Uiteindelijk wordt op 8 juni 2000 wetsvoorstel 27 181, de latere Wet organisatie en bestuur gerechten, ingediend. In de Wet organisatie en bestuur gerechten (hierna: Wet OBG) wordt onder meer de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken geregeld.<sup>92</sup> Vanaf 1 januari 2002 (het moment dat het wetsvoorstel wet werd) zijn de kantongerechten opgehouden te bestaan als afzonderlijke gerechten en is er van rechtswege bij de rechtbanken een sector kanton.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt nadrukkelijk verwezen naar de in de aanloop naar het wetsvoorstel gegeven waarborgen voor het behoud van de waardevolle elementen van de kantonrechtspraak, te weten 'snelheid, laagdrempeligheid en toegankelijkheid'.<sup>93</sup> Uitdrukkelijk wordt over het behoud van de werkwijze van de sector kanton, en dan met name de *snelheid* ervan, opgemerkt dat het bestuur van het gerecht geen bevoegdheden krijgt ten aanzien van de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van en de beslissing van een concrete zaak. Overigens geldt dat voor alle sectoren, niet alleen voor kanton.

Wat het waarborgen van die elementen betreft wordt allereerst gewezen op de wettelijke verankering van deelname van de kantonsector aan het bestuur: de voorzitter van de sector kanton maakt deel uit van het gerechtbestuur. In die positie kan hij de belangen van 'zijn' sector binnen het bestuur behartigen.

Verder blijft het takenpakket van de sector kanton gehandhaafd evenals het procederen zonder verplichte procesvertegenwoordiging. Waar in alle andere gevallen het bestuur van het gerecht bepaalt welke zaken aan welke sector worden opgedragen, worden aan de sector kanton alleen zaken door de wet opgedragen.<sup>94</sup> Om ook de kwaliteit van toekomstige kantonrechters te waarborgen wordt in de wet opgenomen dat het bestuur de sectorvergadering van de sector kanton dient te horen

91 Kamerstukken II 1998-1999, 26 352, nr. 13, blz. 7.

92 *Stb.* 2001, 582, in werking getreden op 1 januari 2002.

93 Kamerstukken II 1998-1999, 26 352, nr. 3, blz. 30.

94 Met uitzondering van de mogelijkheid van artikel 96 Rv dat bepaalt dat in alle zaken die rechtsgevolgen betreffen die ter vrije bepaling van partijen staan zij zich samen tot de kantonrechter van hun keuze kunnen wenden en zijn beslissing inroepen (de vrijwillige verschijning bij de kantonrechter).

over het opmaken van de lijst van aanbeveling voor een rechterlijke vacature binnen die sector.

Snelheid wordt blijkbaar als het meest kenmerkende element van kantonrechtspraak gezien. De overige criteria uit hoofdstuk 2 worden nergens vermeld. Dat is niet verwonderlijk: aan arbeidsrechtspraak als onderdeel van kantonrechtspraak wordt niet apart aandacht besteed.

### 3.6.2 *Wet organisatie en bestuur gerechten (Wet OBG) en de Wet Raad voor de Rechtspraak*

Volgens artikel 42 Wet RO nemen de rechtbanken in eerste aanleg kennis van alle burgerlijke zaken, behoudens bij de wet bepaalde uitzonderingen. Vóór 1 januari 2002 behoorde de competentie van de kantonrechter in arbeidszaken tot een van die uitzonderingen. Sedert de bestuurlijke onderbrenging garandeert artikel 47 Wet RO de instelling van een sector kanton bij elke rechtbank.<sup>95</sup> De absolute competentie van de kantonrechter in arbeidszaken is te vinden in artikel 93 aanhef en sub c Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering<sup>96</sup> alsmede in een aantal andere wetten waarin hij wordt aangewezen als bevoegde rechter in eerste aanleg (zie artikel 93 aanhef en sub d Rv).<sup>97</sup>

Dat de kantongerechten bestuurlijk werden ondergebracht bij de rechtbanken, betekende niet dat alle kantongerechten hun deuren moesten sluiten. Ten aanzien van de plaatsen waar recht werd gesproken, veranderde er na invoering van de Wet OBG weinig. De bestaande kantongerechtlocaties bleven geopend en werden in het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen aangewezen als nevenvestiging van de rechtbanken.<sup>98</sup> Volgens de regering zouden alleen op eigen verzoek kantonlocaties worden opgeheven of gebouwen waar zittingen worden gehouden, gesloten worden.<sup>99</sup>

Ook na invoering van de Wet OBG bleef degene die zitting had in de sector kanton, de *titel* kantonrechter voeren. Dat is wettelijk vastgelegd in artikel 48 lid 1 Wet RO. Als gevolg van de bestuurlijke onderbrenging verdween wel de *rang* van kantonrechter.<sup>100</sup> In artikel IX Wet OBG werd om die reden bepaald dat de op dat moment zittende kantonrechters van rechtswege werden benoemd tot vicepresident.

95 'Er is een sector kanton waarbinnen in enkelvoudige kamers kantonzaken worden behandeld en beslist'.

96 Zie hierover onder meer W. Heemskerk, 'Hoe zit het met...', *Advocatenblad* 2001, blz. 821 e.v.

97 Bijvoorbeeld in artikel 36 lid 1 van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR), dat zegt dat iedere belanghebbende de kantonrechter kan verzoeken te bepalen dat de ondernemer of de ondernemingsraad gevolg dient te geven aan een aantal in dat artikellid opgesomde verplichtingen uit de WOR.

98 Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen van 10 december 2001, *Stb.* 2001, 616, laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2010, 170. Artikel 47 lid 2 Wet RO bepaalt dat de sector kanton zijn taken verricht in de arrondissementshoofdplaats alsmede in de nevenvestigingsplaatsen die zijn vermeld in de bijlage bij de Wet RO.

99 Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 31.

100 Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 32.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt melding gemaakt van de Conferentie van Zeist, die heeft geresulteerd in een convenant waarin de door de deelnemende partijen – kantonrechters en presidenten van de rechtbank – gemaakte afspraken zijn opgenomen. Onderdeel van die afspraken is dat vernieuwingen en ontwikkelingen ten aanzien van het takenpakket, de werkwijze en de personele samenstelling van de sector kanton mogelijk zullen zijn, zij het slechts op basis van consensus. De kantonrechters hadden daarmee hun positie zo veel als mogelijk geborgd.<sup>101</sup>

Verder is in de Memorie van Toelichting te vinden dat ‘gewerkt wordt’ aan het opstellen van competentieprofielen voor rechterlijke functies, waaronder het competentieprofiel van de kantonrechter.

Dat (wettelijke) competentieprofiel is er nooit gekomen, kantonrechters werden tot 1 januari 2011 geworven in de rang van vicepresident.<sup>102</sup> Met ingang van 1 januari 2011 is die rang verdwenen: in plaats daarvan fungeren er nu senior rechters en senior rechters A.<sup>103</sup> Een senior rechter is een ervaren rechter ‘die de taak van rechter ten volle uitoefent en die op verschillende terreinen gelegen complexe zaken competent weet te behandelen’. Daarbij kan ook worden gedacht aan een rechter belast met kantonzaken.<sup>104</sup>

De vraag is of het de lobby van de zittende kantonrechters is geweest die de doorslag heeft gegeven bij de uiteindelijke keuze voor het behoud van de positie van de kantonrechter en kantonrechtspraak of dat de wetgever inhoudelijk overtuigd was van het belang van het handhaven van beide. Enige reserve ten opzichte van de drijfveren van de wetgever in acht nemend zou het ook zo kunnen zijn dat van meet af aan een overgangssituatie, noodzakelijk om de zittende kantonrechters ‘over de streep te trekken’, is ingecalculeerd. Wanneer iedereen aan het idee gewend zou zijn dat kantonrechtspraak niet meer op zichzelf stond, konden grotere en ingrijpendere stappen worden gezet.<sup>105</sup>

Tegelijk met de inwerkingtreding van de Wet OBG is eveneens in werking getreden de Wet Raad voor de rechtspraak.<sup>106</sup> Met de komst van het systeem van integraal

101 Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 32; op blz. 33 is te vinden welke afspraken over benoemingen en het nevenlocatiebeleid in het wetsvoorstel worden overgenomen

102 Op de site [rechtspraak.nl](http://rechtspraak.nl) is onder het kopje ‘Werken bij’ één functieprofiel opgenomen voor rechter in de rechtbank. Dat profiel geldt zowel voor unusrechters als voor leden van een meervoudige kamer. Volgens de MvT bij de Wet Raad is het een taak van de Raad voor de rechtspraak om bij te dragen aan de ontwikkeling van een uniform personeelsbeleid, onder meer door het opstellen van competentieprofielen, zie Kamerstukken II 1999-2000, 27 182, nr. 3, blz. 20.

103 Zie artikel 2 lid 1 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, *Stb.* 2010, 857. In verband met de herziening van de functie- en bezoldigingsstructuur voor rechterlijke ambtenaren zijn bij de rechtbanken drie functies vastgesteld en beschreven: rechter, senior rechter en senior rechter A. Dat betekent, dat de functies van vicepresident en coördinerend vicepresident zijn vervallen en worden vervangen door de functie van senior rechter dan wel senior raadsheer, Kamerstukken II 2008-2009, 31 822, nr. 3, blz. 2.

104 Kamerstukken II 2008-2009, 31 822, nr. 3, blz. 2.

105 Dat is inmiddels gebeurd in de vorm van de Wet herziening gerechtelijke kaart (zie paragraaf 4.3.5).

106 *Stb.* 2001, 583.

management was er behoefte aan afstemming en coördinatie op landelijk niveau, maar gezien de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht zou het niet passend zijn wanneer het ministerie van Justitie voor die afstemming en coördinatie zorg zou gaan dragen. Deze taak is daarom toebedeeld aan de Raad voor de rechtspraak.<sup>107</sup>

### 3.7 Conclusie

In hoofdstuk 2 is al opgemerkt dat de kantonrechter niet gelijk staat aan de *arbeidsrechter*; de kantonrechter behandelt naast diverse andere zaken ook arbeidszaken. De *kantonrechter* is evenmin hetzelfde als het *kantongerecht*; de ontwikkeling van de functie en die van de plek van kantonrechtspraak binnen de grotere rechtspraakorganisatie gaat slechts voor een deel gelijk op. Dit onderscheid moet in het oog worden gehouden wanneer wordt onderzocht welke rol de criteria voor arbeidsrecht-spraak in de loop van de in dit hoofdstuk beschreven tijdvakken hebben gespeeld.

Ten aanzien van de verschillende criteria valt het volgende te noteren.

Ongelijkheidscompensatie komt in geen van de beschreven perioden als criterium voor. Dat is enigszins verwonderlijk, omdat verplichte procesvertegenwoordiging bij kantonrechtspraak altijd ontbroken heeft. Juist wanneer partijen in persoon procederen kan de houding van de rechter het verschil maken. Dat geldt temeer wanneer er sprake is van processuele ongelijkheid, zoals in arbeidszaken vaak het geval is.

Het criterium inzicht in en kennis van arbeidsverhoudingen speelde enkel een rol in de discussie omtrent het al dan niet invoeren van lekenrechtspraak die plaatsvond in de jaren vijftig van de twintigste eeuw. Volgens de wetgever zou het toevoegen van lekenbijzitters aan kantonrechters de deskundigheid bevorderen, maar uit de discussie tussen arbeidsrechtjuristen die naar aanleiding van de plannen werd gevoerd komt met name naar voren dat de aanwezigheid van leken het vertrouwen in de rechterlijke uitspraak zou vergroten. Die gedachte past in de standenmaatschappij van toen, in de maatschappelijke verhoudingen van 21<sup>e</sup> eeuw gaat zij niet meer op.

Kantonrechtspraak wordt voornamelijk geassocieerd met laagdrempeligheid en snelheid. Beide criteria komen op diverse plaatsen in de historische schets terug. Dat heeft zowel te maken met de houding die de kantonrechter wordt toegeschreven als met de grote aantallen zaken die hij – alleen – afdoet. Bij die grote aantallen ‘snelle zaken’ gaat het echter niet om arbeidszaken.

Het criterium procesvaardigheid en proceshouding heeft meer te maken met de persoon van de rechter dan met de inrichting van de procedure.

In deel II van het eindrapport van de staatscommissie-Van Zeben worden algemene rechterlijke kwaliteiten opgesomd waar op zichzelf weinig tegen in te brengen valt. Dat neemt niet weg dat er tussen de diverse soorten rechters – de rechter in eerste aanleg of de appelrechter, de administratieve of de civiele rechter, de strafrechter of de kinderrechter – verschillen bestaan. In dat licht kunnen de door de commissie

<sup>107</sup> Kamerstukken II 1999-2000, 27 182, nr. 3, blz. 3; zie verder paragraaf 6.2.3.

opgesomde kwaliteiten als basiswaarden worden gekenschetst, waarbij voor bepaalde categorieën rechters zo nodig aanvullende kwalificaties kunnen worden geformuleerd.

In dit onderzoek gebeurt dat voor de arbeidsrechter. Die heeft te maken met partijen die zonder verplichte procesvertegenwoordiging kunnen procederen over zaken met een groot persoonlijk belang op een rechtsgebied dat behoort tot het civiele recht maar zich daar op een aantal punten duidelijk van onderscheidt. Van de rechter in arbeidszaken mag worden verwacht dat hij door zijn houding, vaardigheden en deskundigheid voor die taak is toegerust.

In de historische schets valt op dat arbeidszaken aanvankelijk worden gekenschetst als niet ingewikkeld van aard en met een bescheiden geldelijk belang. In dat licht is het niet vreemd dat aan de rechter die zich met die zaken bezig mocht (moest?) houden geen al te hoge eisen werden gesteld. Aanvankelijk heerste tevredenheid over de deskundigheid van de kantonrechter in zijn hoedanigheid van arbeidsrechter, pas in de jaren vijftig van de twintigste eeuw waren dienaangaande klachten te horen.

Wat de arbeidsrechtelijke procedure betreft is er in het wetgevingsproces wel aandacht voor het belang van bewijsvrijheid en het terugdringen van de lijdelijkheid, maar dat is niet in regelgeving vertaald.

Nadat de oude structuren zijn opgeschud in de roerige jaren zestig en zeventig, werd vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw de rechtspraak als geheel meer en meer benaderd als bedrijf. Met de Contourennota komt de verzakelijking: de gerechten moeten gaan werken met een systeem van integraal management en van de rechterlijke macht mag voortaan worden gevergd dat zij zich verantwoordt voor de wijze waarop zij gebruik maakt van publieke middelen.

Ook kantonrechtspraak maakt deel uit van dit proces. De wetgever beweegt zich daarbij enerzijds tussen de opvatting dat de goede elementen van de kantonrechtspraak overeind moeten blijven en anderzijds de mede uit financiële overwegingen gevoelde noodzaak de structuur van de rechterlijke organisatie te stroomlijnen en meer in overeenstemming te brengen met de wensen van de tijd. Dat daarbij veel aandacht wordt besteed aan *procedurele* aspecten van kantonrechtspraak en minder aan *inhoudelijke* wekt in dat licht geen bevreemding.

Ook de ontwikkeling van arbeidsrechtspraak moet worden geplaatst binnen het kader van de modernisering van de rechterlijke macht als geheel. Het idee van specialisatie doet voorzichtig zijn intrede. Dat is mede terug te voeren op de toegenomen complexiteit van de maatschappij en de voortschrijdende ontwikkeling van wet- en regelgeving. De staatscommissie-Van Zeben ziet één gerecht van eerste aanleg voor zich, waarbinnen de rechter werkt als roulerende specialist. Wat die verschillende specialisaties inhouden en hoe een en ander moet worden ingericht laat de wetgever aan de rechtbankbesturen over. In alle publicaties die indertijd het licht zagen wordt nergens ingegaan op de karakteristieken van de afzonderlijke rechtsgebieden en de uiteenlopende geschillen die aan de rechterlijk macht ter beslechting worden voorgelegd. Het is een tijd van het uitzetten van grote lijnen.

In 2002 worden de zelfstandige kantongerechten opgeheven, maar met behoud van een sector kanton. Op de plek van arbeidsrechtspraak binnen die nieuw te vormen sectoren wordt niet afzonderlijk ingegaan. Het is niet geheel duidelijk of de keuze van de wetgever voor een eigen plek voor kanton binnen de nieuwe structuur een strategische was of dat zij voortkwam uit de overtuiging dat kantonrechtspraak behouden moe(s)t blijven. Ik kom daar in hoofdstuk 6 op terug.