

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

4

De toekomst van de sector kanton

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is geschetst hoe de kantonrechter in 1838 als opvolger van de Franse vrederechter zijn entree maakte in het Nederlandse rechtsbestel en hoe ruim anderhalve eeuw later bij de inwerkingtreding van de Wet organisatie en bestuur gerechten (Wet OBG) op 1 januari 2002 het zelfstandig kantongerecht verdween om verder te gaan als sector kanton van de rechtbank. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe in die vijfde fase van de geschiedenis van de kantonrechtspraak de aanzetten worden gegeven voor de voorlopig laatste fase, die begint op 1 januari 2013.

Bij de parlementaire behandeling van de Wet OBG was toegezegd dat de effecten van de bestuurlijke onderbrenging na vijf jaar zouden worden geëvalueerd.¹ De Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie, naar haar voorzitter kortweg de commissie-Deetman genoemd, presenteerde op 11 december 2006 haar eindrapport.

Voor de kantonrechters betekende het einde van hun zelfstandig bestaan en het opgaan in de rechtbank een grote ommekeer. Mede om die reden hadden de Kring van Kantonrechters en het Landelijk Overleg van Kantonsectorvoorzitters (LOK) als voorbereiding op de wettelijk evaluatie een gezamenlijke werkgroep ingesteld, de werkgroep BOK (Bestuurlijke Onderbrenging Kanton). Deze werkgroep bracht op 1 maart 2006 een rapport uit, waarin een analyse van de kantonrechtspraak werd gepresenteerd.² Onderdeel van die analyse was een tevredenheidsonderzoek, gehouden onder medewerkers van de sectoren kanton en klanten naar aanleiding van hun ervaringen met de bestuurlijke onderbrenging.

Tegelijk met de Wet OBG trad de Wet Raad voor de rechtspraak (Wet Raad) in werking. Sinds de invoering van die wet bepalen de gerechtsbesturen samen met de Raad voor de rechtspraak en de minister van Veiligheid en Justitie de toekomst van de (kanton)rechtspraak. Hun visie op die toekomst komt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk aan de orde.

¹ Zie artikel XIX Wet organisatie bestuur gerechten, *Stb.* 2001, 582.

² *Kantonrechtspraak in de 21^e eeuw, Naar afdoening 'op maat'*, 1 maart 2006.

De door de werkgroep BOK uitgevoerde analyse alsmede het eindrapport van de commissie-Deetman en de door de gerechtsbesturen, Raad voor de rechtspraak en minister uitgedragen visie op de rechtspraak worden in dit hoofdstuk langs de meetlat van de criteria voor arbeidsrechtspraak gelegd.

4.2 Kantonrechtspraak in de 21^e eeuw, Naar afdoening 'op maat'

4.2.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak

Kantonrechters en de voorzitters van de kantonsectoren, verenigd in het Landelijk overleg kantonsectorvoorzitters (LOK), hadden de behoefte om zelf na te gaan hoe de overgang van zelfstandig kantongerecht naar onderdeel van de rechtbank ervaren was. Zij stelden daartoe gezamenlijk de werkgroep Bestuurlijke onderbrenging kanton (werkgroep BOK) in.³ Op 1 maart 2006 verscheen het rapport van de werkgroep, Kantonrechtspraak in de 21^e eeuw, Naar afdoening 'op maat'.

De werkgroep BOK wilde met haar onderzoek in en buiten de sectoren kanton een gedachtewisseling over de toekomst van de sector kanton op gang brengen. Daarnaast werden in het rapport de verschillende aspecten van kantonrechtspraak in kaart gebracht.

Voorafgaand aan de totstandkoming van het eindrapport gaf de werkgroep BOK opdracht aan adviesbureau Prisma⁴ om een tevredenheidsonderzoek uit te voeren onder medewerkers van de kantonsectoren (*intern*) en partners en professionele klanten van de kantonsectoren (*extern*).⁵

Zowel aan de interne als externe respondenten werd gevraagd de onderscheidende kenmerken van de sector te benoemen.⁶ In de antwoorden op die vraag worden het meest genoemd laagdrempeligheid, snelheid en persoonlijke bejegening.

De aanwezigheid van gespecialiseerde kennis wordt door beide groepen als positief ervaren, maar op inhoudelijke kenmerken van bij de kantonrechter ondergebrachte zaken gaan zij niet in. Over de rol van ongelijkheidscompensatie, collectieve aspecten van het arbeidsrecht en bijzondere kenmerken van arbeidsverhoudingen waarbinnen de relaties en normen inhoud krijgen, kan op grond van de resultaten van het Prismaonderzoek daarom niets worden gezegd.

3 Een werkgroep ingesteld door de Kring van Kantonrechters en het Landelijk Overleg van Kantonsectorvoorzitters (LOK), bestaande uit personen afkomstig uit de kantonorganisatie.

4 Prisma organisatieontwikkeling RO is een organisatie van en voor het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak, bestaande uit adviseurs en back office medewerkers. De groep adviseurs bestaat deels uit organisatieadviseurs en deels uit gedetacheerde leden van ZM en OM.

5 Het *interne* deel werd uitgevoerd onder rechtbankpresidenten en in de kantonsectoren onder sectorvoorzitters, rechters, secretarissen en de groep medewerkers met leidinggevende, coördinerende of adviserende taken. Het *externe* onderzoek werd uitgevoerd onder advocaten, rechtsbijstandsgemachtigden, deurwaarders, juridisch medewerkers van vakverenigingen, medewerkers van incassobureaus en medewerkers van het Openbaar Ministerie. De justitiabelen zelf zijn niet in het onderzoek betrokken onder meer vanwege de beperkingen in tijd.

6 Dat onderzoek werd in augustus en september 2005 uitgevoerd, het Prisma-rapport verscheen apart van het eindrapport in oktober 2005 onder de titel Evaluatie Bestuurlijke Onderbrenging Kanton.

Wanneer de elementen kwaliteit, cultuur en sterke en zwakke kanten in het eindrapport van de werkgroep BOK worden afgezet tegen de in hoofdstuk 2 geformuleerde criteria, kan worden vastgesteld dat door de kantonrechter aan de criteria laagdrempeligheid, snelheid en deskundigheid, procesvaardigheid en proceshouding wordt voldaan.

Volgens de werkgroep staat niet ter discussie dat de kantonsectoren er goed in slagen om eenvoudige zaken snel en adequaat af te doen. De kantonrechter is (sociaal) vaardig: hij doet een grote hoeveelheid zeer uiteenlopende zaken alleen af. Een nadeel is dat er weinig ruimte is voor specialisatie. Aandacht voor ongelijkheidscompensatie en inzicht in en kennis van arbeidsverhoudingen worden in het rapport van de werkgroep BOK niet genoemd.

4.2.2 Kantonrechtspraak in de 21^e eeuw: het Prismaonderzoek

In het onderdeel van het Prismaonderzoek dat gericht was op het meten van de tevredenheid, ging het erom hoe de inbedding was *ervaren* door zowel medewerkers als professionele klanten van de sector kanton, een persoonlijke kijk op de bestuurlijke onderbrenging dus.

In het interne deel van het onderzoek ging het vooral om organisatieaspecten zoals ontplooiingsmogelijkheden en loopbaanperspectief. De professionele klanten van de sector mochten zich uitspreken over de administratieve zaaksbehandeling en het rechterlijk functioneren.⁷

Van de *interne* respondenten is in totaal 20% ontevreden, 40% neutraal en 40% tevreden over de bestuurlijke onderbrenging. De groep die in een kantongerecht of kantonorganisatie werkte vóór 2002, is significant minder tevreden over de bestuurlijke onderbrenging dan de groep die pas na 2002 in de sector is komen werken.⁸ Wanneer wordt gevraagd naar diverse – om precies te zijn 23 (!) – organisatieaspecten valt op dat voor lang niet alle medewerkers de bestuurlijke onderbrenging veel impact heeft gehad op hun dagelijks werk. Wat als positief wordt beoordeeld, is het feit dat de organisatie zich heeft ontwikkeld. Als negatief worden gezien de toegenomen bureaucratie en de afgenomen mate van zeggenschap en openheid in de organisatie. Sectorvoorzitters en medewerkers met coördinerende, leidinggevende of adviserende taken zijn significant meer tevreden over de nieuwe situatie dan kantonrechters. De secretarissen zijn iets minder ontevreden dan de kantonrechters.

Het *externe* onderzoek laat zien dat maar weinig professionele klanten van de sector kanton vanaf 2002 enige noemenswaardige verandering waarnemen. De onderbrenging heeft voor hen nauwelijks tot zichtbare veranderingen geleid, anders dan naamgeving of locatie. Klanten van de sector kanton zijn over het geheel genomen zeer tevreden, ook in vergelijking met de andere sectoren. Minder tevreden

7 Denk daarbij aan de bejegening door de kantonrechter, zijn deskundigheid en de motivering van de beslissing.

8 Volgens het rapport (blz. 11) is geen van hen ontevreden over de bestuurlijke onderbrenging. Nog afgezien van de vraag of het zinnig is deze groep over de bestuurlijke onderbrenging te laten oordelen zegt hun mate van tevredenheid wellicht meer iets over de situatie waarin deze groep zich bevond alvorens de overstap naar de sector kanton te maken.

ten opzichte van de andere sectoren is men waar het gaat om de motivering van beslissingen, uniformiteit in werkwijze en de rechtseenheid binnen de sector.

Gevraagd naar de onderscheidende kenmerken antwoorden de *medewerkers* dat de sector zich vooral onderscheidt in het brede werkteerrein, een praktische instelling, laagdrempeligheid, het snel en goed verwerken van grote hoeveelheden zaken en grote betrokkenheid (bij mens en werk). Kantonrechters zeggen meermalen dat zij zich onderscheiden van andere rechters in het flexibel en slagvaardig goed werk afleveren. De managers en coördinatoren noemen de bedrijfsmatige kant van het werk, bijvoorbeeld het gegeven 'instroom = uitstroom'.⁹ Volgens hen is dit sterk bepalend voor de wijze waarop het werk is georganiseerd. Veel zaken worden snel en efficiënt verwerkt tegen een lage kostprijs per zaak.

De kantonrechter zou zich volgens de interne respondenten moeten beperken tot de zaken die betrekking hebben op 'wonen, werken en winkelen'. Eenvoudige, 'gewone mensen'-zaken, waar geen verplichte procesvertegenwoordiging voor geldt, met een competentiegrens van 10.000 tot 15.000 euro. Het huidige takenpakket voldoet grotendeels, vinden velen. Wanneer zaken worden genoemd die afgestoten zouden moeten worden (dat gebeurt maar spaarzaam), zijn dat met name strafzaken, familiezaken en gecompliceerde, tijdrovende zaken. De enkele keren dat zaaksoorten worden genoemd die aan kanton kunnen worden toegevoegd, gaat het om zaken waarin snelheid en laagdrempeligheid een rol spelen, bijvoorbeeld echtscheidingen en (alle) kort gedingen.¹⁰

De kantonsector onderscheidt zich volgens de *klanten* vooral in toegankelijkheid, snelheid, oplossingsgerichtheid, flexibiliteit en een informelere houding ten opzichte van de andere sectoren. Ook de aanwezigheid van gespecialiseerde kennis wordt genoemd. In negatieve zin noemen de respondenten de motivering van vonnissen.

De meerwaarde van kantonrechtspraak is volgens externe gebruikers vooral gelegen in het ontbreken van de verplichting tot procesvertegenwoordiging, en in informele, snelle en goedkope rechtspraak dicht bij de burger. Veel klanten vinden dat de kantonrechter het huidige takenpakket moet behouden, met een verhoging van de competentiegrens naar (ten minste) 10.000 euro. Zaken waarbij snelheid gewenst is, horen ook bij de kantonrechter thuis, arbeids- en huurzaken evenzeer. Wat men vooral noemt bij de zaken die de kantonrechter niet zou moeten doen, zijn complexe zaken en zaken met grote financiële belangen.¹¹

9 De zaken die binnenkomen worden binnen de daarvoor gestelde tijd afgedaan door de kantonrechter aan wie ze zijn toebedeeld; komt er meer werk binnen, dan krijgt elke rechter een evenredig deel daarvan. Door toepassing van dit beginsel ontstaan in principe geen achterstanden.

10 *Evaluatie Bestuurlijke Onderbrenging Kanton*, oktober 2005, Prisma organisatieontwikkeling RO, blz. 10.

11 *Evaluatie Bestuurlijke Onderbrenging Kanton*, oktober 2005, Prisma organisatieontwikkeling RO, blz. 13-14.

4.2.3 Kantonrechtspraak in de 21^e eeuw: de werkgroep BOK

Op 1 maart 2006 verscheen het eindrapport van de werkgroep BOK. Omdat het rapport bedoeld was als voorbereiding op de evaluatie van de Wet organisatie en bestuur gerechten, had de werkgroep met name oog voor zaken die de organisatie betreffen. Na een historische schets kwamen achtereenvolgens het takenpakket, de medewerkers, de klanten, de spreiding en schaalgrootte, kwaliteit, cultuur, bestuurlijke organisatie, bekostiging en een sterktezwakteanalyse aan de orde. Ook presenteerde de werkgroep een drietal toekomstscenario's.

Omdat het er in dit onderzoek om gaat hoe *arbeidsrechtspraak* ingericht zou moeten zijn om zo veel mogelijk recht te doen aan de specifieke kenmerken van het arbeidsrecht en arbeidsrechtelijke conflicten, worden in het navolgende alleen de onderdelen kwaliteit, cultuur en sterke en zwakke punten van kantonrechtspraak besproken.

Kwaliteit wordt door de werkgroep BOK geoperationaliseerd als deskundigheid, tijdigheid en toegankelijkheid. Deze drie aspecten kunnen naar mening van de werkgroep gerealiseerd worden door differentiatie in zaaksbehandeling, gekoppeld aan de aard van de zaak. Kwaliteit moet niet alleen tot uiting komen in de inhoud van het oordeel (de uitspraak), maar ook in de toegankelijkheid van de rechter. Die toegankelijkheid wordt enerzijds bepaald door het totaal aan kosten dat de rechtzoekende moet maken (zoals advocaatkosten, griffierechten), anderzijds door de mate waarin partijen hun zaak aan de rechter kunnen voorleggen en menen gehoord te zijn.

De vervolgvraag is of de kantonrechter aan die maatstaven voldoet. Volgens de werkgroep staat niet ter discussie dat de kantonsectoren er goed in slagen om eenvoudige zaken snel en adequaat af te doen. Voor de aan de kantonrechter voorgelegde complexere zaaksoorten dient naar mening van de werkgroep meer ruimte te worden ontwikkeld: de gerichtheid op snelheid in afdoening kan in dit segment leiden tot onaanvaardbaar kwaliteitsverlies.

Verder is er een aanmerkelijk *cultuurverschil* tussen de rechtbank (nu de sector civiel) en de sector kanton, voorheen het kantongerecht. Bepalend voor dat cultuurverschil is volgens de werkgroep een aantal kenmerken van de kantonsector.

Zo wordt de instroom van zaken gelijkelijk onder de kantonrechters verdeeld vanuit de gedachte dat alle kantonrechters evengoed in staat zijn om alle zaakstypen te behandelen. Hoewel niet met zoveel woorden gesteld, suggereert dit, dat de sector civiel met voorkeuren of specialisaties wel rekening houdt.

Verder wordt opgemerkt dat er weinig aandacht is voor rechtseenheid binnen de sector kanton, omdat kantonrechters als alleen rechtsprekende rechters minder behoefte zouden hebben aan onderlinge communicatie.

Tot slot stellen de diversiteit van zaken, de veelkleurigheid van de veelal in persoon procederende justitiabele en het als unusrechter optreden hoge eisen aan

de sociale vaardigheden van de kantonrechter (enerzijds moet hij communicatief zijn, anderzijds dient hij blijk te geven van gezaghebbend overwicht).¹²

Een sterk punt van kantonrechtspraak is het feit de kantonrechters ervaren rechters zijn, die over de vaardigheden beschikken om direct met justitiabelen te communiceren. De kantonrechter is deskundig, zaken worden gemiddeld genomen (zeer) snel afgedaan en door 'instroom=uitstroom' als leidend principe te nemen worden achterstanden voorkomen en zijn de doorlooptijden kort.

Als zwakte heeft bijvoorbeeld te gelden het feit dat de diversiteit in zaakswaarte het risico meebrengt dat een zaak niet 'op maat' wordt afgedaan. Verder is er door de diversiteit van rechtsgebieden weinig plaats voor specialisatie en is een kantonsector door de eisen die aan het kantonrechterswerk worden gesteld, niet geschikt voor minder ervaren rechters, waardoor de roulatiemogelijkheden beperkt zijn. De gerichtheid op snelheid kan leiden tot kwaliteitsverlies; kantonrechters zijn solitair in denken en doen, hetgeen de rechtseenheid en uniformiteit niet bevordert.¹³

Een van de eindconclusies van de werkgroep is dat de kantonrechtspraak haar bestaansrecht heeft bewezen en met wat aanpassingen het belang van de burger nog beter kan dienen dan zij al doet. De werkgroep formuleert dan ook als een van haar aanbevelingen de bevoegdheid van de kantonrechter op korte termijn uit te breiden, ofwel door verhoging van de competentiegrens, ofwel door een nadere toewijzing van aardzaken. Beide onderwerpen komen terug in het eindrapport van de commissie-Deetman (zie paragraaf 4.3.2).

4.3 Modernisering Rechterlijke Organisatie

4.3.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak

In de Wet OBG en de Wet Raad is de verplichting opgenomen dat vijf jaar na inwerkingtreding verslag wordt gedaan van de doeltreffendheid en effecten van beide wetten.¹⁴ In 2004 werd gestart met het evaluatieprogramma, dat vier deelonderzoeken kende.¹⁵

Op 15 maart 2006 zond de toenmalige voorzitter van de Raad voor de rechtspraak Van Delden een brief aan de voorzitter van de Commissie Evaluatie Modernisering

¹² *Kantonrechtspraak in de 21^e eeuw, Naar afdoening 'op maat'*, 1 maart 2006, rapport van de werkgroep BOK, blz. 28-31.

¹³ *Kantonrechtspraak in de 21^e eeuw, Naar afdoening 'op maat'*, 1 maart 2006, rapport van de werkgroep BOK, blz. 38-41.

¹⁴ *Stb.* 2001, 582, artikel XIX en *Stb.* 2001, 583, artikel VI.

¹⁵ Naast de evaluatie van de genoemde wetten de ontwikkeling van prestatie-indicatoren met betrekking tot het functioneren van de rechtspraak (kengetallen), evaluatie van de toepassing van beleids- en sturingsinstrumenten door de Raad voor de rechtspraak en een Trendrapportage Rechtspraak, zie *Rechtspraak is kwaliteit*, Eindrapport van de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie, Den Haag 11 december 2006, blz. 55.

Rechterlijke Organisatie met de boodschap dat naar mening van de Rechtspraak¹⁶ de wettelijke verplichting om een aparte sector kanton te hebben diende te worden geschrapt.¹⁷ Gebleken was, aldus de voorzitter van de Raad, dat de op het Convenant van Zeist¹⁸ gebaseerde bijzondere positie van de kantonrechters door de gerechtsbesturen als een belemmering werd ervaren om het werk binnen de rechtbank, mede in relatie tot de andere sectoren, zo effectief en efficiënt mogelijk te organiseren. Zonder artikel 47 Wet RO zouden de gerechtsbesturen de keus hebben om de sector kanton te handhaven of om de kantonrechtspraak op een andere, meer bij het gerecht passende wijze, te organiseren.

Het bestuur van de NVvR berichtte de commissie-Deetman dat de status van de kantonrechter (inclusief artikel 47 Wet RO) vooralsnog gehandhaafd kon blijven.¹⁹

Het eindrapport van de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie, naar haar voorzitter de Commissie-Deetman, verscheen op 11 december 2006.²⁰

Laagdrempeligheid, snelheid, procesvaardigheid en proceshouding

De kantonrechter vormt naar mening van de commissie-Deetman een zichtbare verbinding van de rechtspraak met de maatschappij, omdat voor een groot aantal rechtzoekenden het contact met de rechterlijke macht zich doorgaans tot kantonzaken beperkt. Een aantal van de criteria voor arbeidsrechtspraak worden daarbij met name genoemd. Kantonrechters zijn ervaren rechters die zijn geselecteerd op hun vaardigheid in de omgang met mondeling procederende partijen die vaak zelf – zonder juridische bijstand – hun zaak bepleiten. Kantonrechtspraak is zo ingericht dat binnen korte termijn een groot aantal zaken afgedaan kan worden.

Ongelijkheidscompensatie en inzicht in en kennis van (arbeids)verhoudingen

Noch in het rapport van de commissie-Deetman, noch in het daarna verschenen rapport van de commissie-Hofhuis zijn de criteria ongelijkheidscompensatie en

16 De negentien rechtbanken, vijf gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Raad voor de rechtspraak worden sinds 1 januari 2002 aangeduid als de Rechtspraak.

17 Verwezen werd daarbij naar de resultaten van een conferentie die op 10 maart 2006 is gehouden; voor die conferentie waren alle sectorvoorzitters kanton en rechtsbankpresidenten uitgenodigd, J. van Dijk, 'Opheffing van kantonrechtspraak?', *Trema* november 2006 – Special Nr. 1, p. 456. Men kan zich afvragen in hoeverre de Raad spreekt namens 'de Rechtspraak'. Wie van de genodigden daadwerkelijk aanwezig was, hoe de standpuntbepaling heeft plaatsgevonden en of daarmee een representatief beeld wordt geschetst, wordt niet duidelijk.

18 Als bijlage opgenomen bij de Wet OBG, Kamerstukken II 1999-2000, 27 181. In paragraaf 3.6.2 is melding gemaakt van het Convenant van Zeist, waarbij aanvullende afspraken zijn gemaakt aangaande de positie van de kantonsectoren binnen de rechtbanken. Deze aanvullende afspraken resulteerden onder meer in het opnemen van artikel 47 in de Wet RO. Het eerste lid van artikel 47 Wet RO bepaalt dat er een sector kanton is, waarbinnen in enkelvoudige kamers kantonzaken worden behandeld en beslist. De instelling van de andere sectoren binnen de rechtbank – denk aan sector civiel, de strafsector of de sector bestuursrecht – is niet wettelijk geregeld. Wel is het *maximum* in te stellen aantal sectoren per rechtbank vastgelegd, zie artikel 20 Wet RO.

19 Brief van 31 mei 2006 van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Naar deze brief wordt verwezen door J. van Dijk, 'Opheffing van kantonrechtspraak?', *Trema* november 2006 – Special Nr. 1, p. 456.

20 *Rechtspraak is kwaliteit*, Eindrapport van de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie, Den Haag 11 december 2006.

inzicht in en kennis van (arbeids)verhoudingen terug te vinden. In beide rapporten gaat het vooral om de organisatie, zij het dat afschaffing van artikel 47 Wet RO wordt gemotiveerd door te verwijzen naar behoefte aan differentiatie. Volgens de commissie-Hofhuis heeft het gerechtsbestuur de vrijheid om na afschaffing van artikel 47 Wet RO te bepalen hoe de gewenste zaaksdifferentiatie vormgegeven wordt. Daarvoor worden geen criteria aangereikt.

Wat opvalt is dat in beide rapporten wordt gesteld dat de verschillende sectoren hun eigenheid moeten behouden, maar dat niet wordt uitgewerkt waarin die eigenheid bestaat. De commissie-Hofhuis heeft vooral oog voor administratieve processen wanneer zij als randvoorwaarden voor het behoud van eigenheid uitkomt op het aanhouden van een aparte rol, gescheiden administraties en afzonderlijke procesreglementen voor procedures met en zonder verplichte advocatenbijstand.

4.3.2 *Het rapport-Deetman*

Omdat vijf jaar eigenlijk te kort is om de effecten van een ingrijpende stelselwijziging te kunnen overzien, beschouwt de commissie de door haar uitgevoerde evaluatie meer als een tussenstand ten aanzien van de kernvraag: 'is de rechtspraak op de goede weg?'. Om die vraag te beantwoorden kon de commissie beschikken over een groot aantal onderzoeksrapporten en adviezen.²¹ De eindconclusie luidt dat de rechtspraak weer grotendeels bij de tijd is. Er zijn geen drastische ingrepen (meer) nodig; wel moet een aantal gegroeide praktijken op onderdelen worden bijgestuurd. Ten aanzien van kantonrechtspraak zijn de volgende uitspraken van de commissie interessant.²²

De kantonrechtspraak heeft na de bestuurlijke onderbrenging reeds bestaande pluspunten weten te behouden. Nog steeds doet de kantonrechter zaken op een snelle, professionele en toegankelijke wijze af. Daarom dient de competentie van de kantonrechter volgens de commissie te worden uitgebreid met een extra categorie aardzaken – alle zaken op het terrein van de consumentenkoop – en moet de competentiegrens worden verruimd tot 25.000 euro. Kantonrechtspraak moet unus-rechtspraak blijven, met een doorverwijsmogelijkheid voor complexe zaken.

De wettelijke verplichting voor iedere rechtbank om een sector kanton te hebben, kan drie jaren na deze verbreding van de kantonrechtspraak vervallen, waarbij via het procesrecht verzekerd dient te zijn dat iedere rechtbank kantonrechtspraak heeft. Op welke wijze daaraan uitvoering moet worden gegeven, wordt door de commissie niet nader uitgewerkt.

Het is gewenst om meer rechters ervaring op te laten doen met de werkwijze van de kantonrechters. Op deze manier komt de vaardigheid van kantonrechters binnen

21 In het rapport wordt ingegaan op de kwaliteit en productiviteit van rechtspraak, de organisatie en het bestuur van de gerechten (bestuursmodel en kantonrechtspraak), de Raad voor de rechtspraak en de werking van het stelsel op de onderdelen samenwerking, ICT en bekostiging. Zie voor een volledig overzicht van de in totaal 18 rapporten waarvan gebruik is gemaakt www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/Achtergrondinformatie+Commissie+Deetman.htm.

22 *Rechtspraak is kwaliteit*, Eindrapport van de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie, Den Haag 11 december 2006, blz. 30-34.

de rechtbanken ten goede aan alle rechters, waarbij de commissie wel opmerkt dat het niet de bedoeling is de kantonrechtspraak te benutten als opleidingskamer voor het gehele gerecht.

De commissie ziet geen reden meer waarom alle (nieuwe) kantonrechters vice-president zouden moeten zijn. Unus-rechtspraak is immers niet meer voorbehouden aan de kantonrechter. Er dient binnen kanton een selectie van zaken te worden gemaakt. Zaken die eenvoudiger van aard zijn, kunnen behandeld worden door rechters die niet de rang van vicepresident hebben.

Tot slot merkt de commissie op dat er behoefte bestaat aan een visie op het locatiebeleid.

Het komt voor dat plaatsen van geringe omvang wel kantonrechtspraak kennen, terwijl een stad als Almere die bijvoorbeeld niet kent. De commissie beveelt aan niet de locatie van nevenvestigingen in de wet te regelen, maar in de wet het grondbeginsel neer te leggen dat voorzien dient te worden in toegankelijke rechtspraak. In paragraaf 4.3.5 komt dit onderwerp terug bij de bespreking van de Wet herziening gerechtelijke kaart.

4.3.3 Het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de commissie-Deetman

Het kabinet onderschrijft op hoofdlijnen de conclusies van de commissie en neemt een groot aantal van haar aanbevelingen over. Voor kantonrechtspraak betekent dat het volgende.

Allereerst wordt geconstateerd dat de onderbrenging van de kantonrechtspraak succesvol gebleken is en bijdraagt aan de doelstellingen van de modernisering om tot meer snelheid en eenheid te komen. Het kabinet zegt de opvatting van de commissie-Deetman te delen dat het niet langer nodig is van rechtswege een sector kanton te laten bestaan. Daardoor zal ruimte ontstaan om de interne organisatie van de rechtbanken anders in te richten. De aangekondigde wetswijziging zal gepaard gaan met maatregelen die ertoe bijdragen 'dat de voordelen van de kantonprocedure zoveel mogelijk worden benut bij de behandeling van zaken die zich daartoe lenen'.²³ Welke maatregelen dat zijn, wordt niet verder uitgewerkt.

Wat het nevenvestigingsbeleid betreft, zal de wetgever voortaan de buitengrenzen dienen te stellen en krijgt de Raad voor de rechtspraak de ruimte om na overleg met de gerechten zelfstandig locatiebeleid te voeren. Het kabinet kondigt aan consumentenkoop als aardzaak toe te willen voegen aan de competentie van de kantonrechter en de competentiegrens te willen verhogen naar 10.000 euro. Pas als de verschuiving als gevolg van de verhoging tot 10.000 euro in de organisatie ingebed is en de gevolgen daarvan duidelijk zijn, kan worden bezien of een verdere verhoging wenselijk is. Verwezen wordt naar de door de Raad voor de rechtspraak ingestelde

²³ Kamerstukken II 2006-2007, 29 279, nr. 55, Bijlage: Kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie, blz. 17.

commissie verbreding kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen (commissie-Hofhuis).²⁴

4.3.4 *Het rapport-Hofhuis*²⁵

Op verzoek van het ministerie van Justitie had de Raad voor de rechtspraak in 2005 de gevolgen van een verhoging van de competentiegrens voor kantonzaken in kaart gebracht.²⁶ De Raad stelt daarbij expliciet dat 'samenvoeging van de sectoren kanton en civiel naar verwachting zal leiden tot interne onrust, tot een doorkruising van het personeelsbeleid en tot organisatorische problemen'. Ook zou de opleidingsfunctie van de sector civiel door de competentiewijziging onder druk komen te staan.

Omdat noch de Raad noch de minister van Justitie precies voor ogen stond hoe verhoging van de competentiegrens vormgegeven zou moeten worden, werd op 16 mei 2007 door de Raad voor de rechtspraak de adviescommissie kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen ingesteld, naar haar voorzitter kortweg de commissie-Hofhuis genoemd.²⁷ De commissie-Hofhuis kreeg de opdracht aanbevelingen te doen over de differentiatie van werkstromen en de competentieverruiming van de kantonrechter.²⁸ Die aanbevelingen zouden bij het opstellen van het conceptwetsvoorstel over de beoogde competentieverhoging worden betrokken.²⁹

De commissie beperkte zich naar eigen zeggen tot het 'civiele handelsrecht' en nam het geldende procesrecht tot uitgangspunt. Om draagvlak te creëren werd gekozen voor een 'brede insteek': na een klankbordbijeenkomst voor de belangrijkste beroeps- en belangenorganisaties,³⁰ werd het conceptrapport voorgelegd aan twee externe adviseurs en werden de vertegenwoordigers van de meest direct betrokkenen geconsulteerd over de hoofdlijnen van het rapport.³¹

Volgens de commissie zouden vanuit het perspectief van de burger vier eisen aan rechtspleging moeten worden gesteld: geen hoge kosten, binnen korte termijn uitsluitel, een deskundige rechter en duidelijke bevoegdheidsregels (bij welke rechter moet ik me melden?). Daaruit volgde naar mening van de commissie dat

24 Kamerstukken II 2006-2007, 29 279, nr. 55, Bijlage: Kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie, blz. 13-15.

25 *Ruim baan voor de burger*, Rapport van de Adviescommissie verbreding kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen (commissie-Hofhuis), 15 november 2007.

26 *Advies inzake de competentiegrensverhoging*, Raad voor de rechtspraak, 27 april 2005 (Brief dd 27 april 2005, kenmerk UIT 6213/ONTW RCH).

27 De commissie stond onder voorzitterschap van H. Hofhuis, oud-president Rechtbank Den Haag en bestond verder uit twee leden van het LOVC (Landelijk overleg sectorvoorzitters civiel), twee leden van het LOK (Landelijk overleg kantonsectorvoorzitters) en een lid namens de NVvR.

28 Zij diende zich vooral te richten op de verwachte consequenties en voorstellen te doen omtrent de praktische uitwerking.

29 Brief van 27 juni 2007 aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2006-2007, 29 279, nr. 55.

30 Zie bijlage 3 bij het rapport: Vakcentrale CNV, Consumentenbond, Geschillencommissie Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, Vakcentrale MHP, Nederlandse Orde van Advocaten, Vereniging van Incassoadvocaten en het Verbond van Verzekeraars.

31 De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het Landelijk Overleg Kantonsectorvoorzitters (LOK) en het Landelijk Overleg Voorzitters Sectoren Civiel (LOVC).

bewerkstelligd zou moeten worden dat meer zaken werden afgedaan zonder verplichte advocatenbijstand en dat er behoefte was aan meer differentiatie.³² Met name dat laatste ging in tegen het geldende systeem, waarin de *hoogte* of de *aard* van de vordering bepaalde op welke wijze een zaak behandeld werd.³³

Wanneer het advies van de commissie-Hofhuis wordt geplaatst tegen de achtergrond van de opgestelde criteria voor arbeidsrecht, dan sluiten de door de commissie geformuleerde eisen voor rechtspleging aan bij de criteria laagdrempeligheid, snelheid, deskundigheid en duidelijkheid.

Opvallend is dat de commissie-Hofhuis expliciet haar voorkeur uitsprak voor de verhoging van de competentiegrens naar 25.000 euro in combinatie met het schrappen van artikel 47 Wet RO. Een uitspraak over dit artikel lag weliswaar buiten haar opdracht, maar werd naar eigen zeggen ingegeven door de noodzaak tot zaaksdifferentiatie. Wanneer artikel 47 daaraan niet meer in de weg zou staan, zouden de rechtbankbesturen meer mogelijkheden krijgen om onderscheid te maken tussen soorten zaakstromen. Verder diende naar mening van de commissie de competentie van de kantonrechter in aardzaken te worden uitgebreid met de categorieën consumentenkoopzaken, zaken met betrekking tot consumptief krediet en arbeidszaken betreffende statutaire directeuren.

Dit alles zou moeten plaatsvinden met inachtneming van een aantal randvoorwaarden 'om de eigenheid van de werkwijze van de kantonrechter en die van de civiele rechter te behouden'. Genoemd werden een aparte rol, gescheiden administraties en afzonderlijke procesreglementen voor procedures met en zonder verplichte advocatenbijstand. Het zal geen verwondering wekken dat werd aanbevolen het Convenant van Zeist te beëindigen.

De commissie wilde over de hele linie meervoudige kantonrechtspraak mogelijk maken. Deze laatste suggestie ging in tegen het standpunt van de commissie-Deetman: die was van mening dat de essentie van kantonrechtspraak is dat deze snel, op hoog niveau én enkelvoudig plaatsvindt. Volgens Deetman zou kantonrechtspraak daarom steeds enkelvoudig moeten zijn.³⁴

4.3.5 Wetgeving na Deetman: Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie en Wet herziening gerechtelijke kaart

Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie

In de zomer van 2009 verscheen het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie.³⁵

32 Waarom juist voor deze twee hoofdlijnen gekozen is, wordt niet nader toegelicht. Blijkbaar vindt de commissie betaalbare rechtspraak en deskundigheid het meest belangrijk; deskundigheid wordt door de commissie gekoppeld aan differentiatie.

33 *Ruim baan voor de burger*, Rapport van de Adviescommissie verbreding kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen (commissie-Hofhuis), 15 november 2007, blz. 13-14.

34 *Rechtspraak is kwaliteit*, Eindrapport van de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie, Den Haag 11 december 2006, blz. 32.

In het wetsvoorstel wordt de competentiegrens conform de aanbevelingen van de commissie-Deetman en de commissie-Hofhuis opgetrokken tot 25.000 euro,³⁶ worden de categorieën consumentenkredietzaken en consumentenkoop als aardzaak toegevoegd aan de competentie van de kantonrechter³⁷ en wordt in artikel 47 lid 1 Wet RO bepaald dat het bestuur van de rechtbank voor het behandelen en beslissen van kantonzaken enkelvoudige én meervoudige kamers vormt.

De *verplichting* voor de rechtbank een sector kanton te hebben, zou daarmee komen te vervallen. In het licht van een onderzoek naar rechtspleging in arbeidszaken is dat de meest in het oog springende wijziging. Wanneer kanton geen te onderscheiden onderdeel meer vormt van de rechtspraakorganisatie, heeft dat immers consequenties voor de zichtbaarheid van de rechtsgebieden die binnen kanton worden beslist. In hoofdstuk 6 wordt hier nader op ingegaan.

Kantonrechtspraak wordt overigens niet afgeschaft: kantonzaken blijven als categorie bestaan, evenals de aanduiding 'kantonrechter'. De wettelijk vastgelegde taakgarantie voor de kantonrechters die vóór 1 januari 2002 in die functie werkzaam waren, blijft gehandhaafd en artikel IX, lid 1 Wet OBG blijft onverkort van kracht. In de nieuwe opzet zal het gerechtsbestuur zelf kunnen bepalen aan welke sector(en) kantonzaken worden opgedragen. Volgens de regering geeft dat de rechtbankbesturen meer armslag om een op het gerecht toegesneden organisatiestructuur te bepalen.³⁸

In navolging van de commissie-Hofhuis – en afwijkend van hetgeen de commissie-Deetman hierover heeft opgemerkt – voorziet het nieuwe artikel 47 Wet RO in de mogelijkheid dat kantonzaken meervoudig worden behandeld. De huidige verwijzingsmogelijkheid van artikel 98 Rv wordt om die reden geschrapt. In plaats daarvan komt de algemene regel van artikel 15 lid 1 Rv te gelden. Die houdt in dat zaken bij de rechtbank in beginsel enkelvoudig worden behandeld en beslist, maar dat verwijzing naar een meervoudige kamer kan plaatsvinden als de zaak naar het oordeel van de enkelvoudige kamer ongeschikt is voor de behandeling en beslissing door één rechter. De zaak zelf verandert door verwijzing niet van karakter. Het blijft een kantonzaak, waarop de regels van de kantonprocedure van toepassing zijn. Ook de rechters die zitting hebben in een meervoudige kamer voor kantonzaken dragen de benaming (plaatsvervangend) kantonrechter (artikel 47 lid 2 Wet RO).³⁹

35 Kamerstukken II 2008-2009, 32 021, nrs. 1-3.

36 Zie voor de onderbouwing van dat bedrag Kamerstukken II 2009-1010, 32 021, nr. 6, blz.16.

37 Daartoe wordt voorgesteld om artikel 93 Rv. als volgt te wijzigen: in de onderdelen a en b wordt € 5.000 vervangen door € 25.000 en in onderdeel c wordt 'of een agentuur-, huur- of huurkoopovereenkomst' vervangen door 'een krediettransactie als bedoeld in de Wet op het consumentenkrediet of een agentuur-, huur-, huurkoop- of consumentenovereenkomst'.

38 Kamerstukken II 2008-2009, 32 021, nr. 3, blz. 21. Het maximum aantal sectoren bij rechtbanken blijft vijf. Voorgesteld wordt artikel 20, lid 1 Wet RO als volgt aan te passen: het bestuur van de rechtbank onderscheidenlijk het gerechtshof stelt binnen het gerecht ten hoogste vijf onderscheidenlijk vier organisatorische eenheden in onder de benaming sectoren.

39 Kamerstukken II 2008-2009, 32 021, nr. 3, blz. 22.

Na de rapporten van Deetman en Hofhuis, die beide tot stand kwamen na consultatie van het 'veld' en die aan de basis lagen van de Evaluatiewet Modernisering Rechterlijke Organisatie, waren de reacties op het wetsvoorstel over het geheel genomen positief, zij het dat vanuit een aantal organisaties randvoorwaarden werden geformuleerd.

Vanuit de rechtspraak zelf werd vooral benadrukt dat kantonrechtspraak herkenbaar aanwezig moest blijven binnen de organisatie van eerstelijnsrechtspraak. Zo stelde de Raad voor de rechtspraak dat, om de sterke punten van civiel en kanton na de competentiewijziging te kunnen behouden, kantonrechtspraak en civiele rechtspraak als te onderscheiden werkstromen moesten blijven bestaan. Verdergaande differentiatie van zaaksbehandeling kon eventuele nadelige gevolgen van de wetswijziging ondervangen en waarborgen dat de snelheid van kantonrechtspraak gehandhaafd zou blijven.⁴⁰ Ook de NVvR liet weten te hechten aan een stevige verankering van kantonrechtspraak binnen de rechtbanken en aan het behoud van kwaliteit van de kantonrechtspraak en de civiele rechtspraak.⁴¹ De Kring van Kantonrechters pleitte ervoor om in het functieprofiel van kantonrechter de kwalificatie 'doener' op te nemen en voor kantonrechters een lagere frequentie dan gebruikelijk aan te houden bij de verplichting tot rouleren.⁴²

Vanuit de advocatuur werd met name gereageerd op het verlies van een deel van het procesmonopolie.⁴³ Omdat in minder zaken bijstand van een advocaat verplicht zou zijn, vreesde de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) voor 'verlies van kwaliteit van het recht'. Volgens de NOvA vereiste het beoordelen van een juridisch geschil doorgaans deskundigheid en ervaring; de (in de woorden van de NOvA) 'meeprocederende kantonrechter' kon het ontbreken van bijstand door een advocaat niet zonder meer compenseren.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn kamerbreed vragen gesteld over de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel.⁴⁴

Diverse fracties hebben moeite met de afschaffing van de verplichting tot instelling van een sector kanton omdat zij vrezen dat daardoor het bijzondere karakter van de sector kanton snel zal verwateren. De regering deelt deze zorg niet en wijst er op dat de afwijkende procesregels van de kantonrechtspraak – met name het ontbreken van de verplichte procesvertegenwoordiging –, de mogelijkheid om standpunten mondeling ter zitting uiteen te zetten en het ontbreken van griffierecht voor gedaagden maken dat de kantonrechtspraak als bijzondere vorm van rechtspraak herkenbaar zal blijven. De regering verbindt daaraan de conclusie dat de wettelijke

40 Raad voor de rechtspraak, brief van 17 september 2009, kenmerk UIT 504 ONTW/RK.

41 Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, *Advies inzake de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie*, 18 juli 2008, Bijlage bij Kamerstukken II 2008-2009, 32 021, nr. 3.

42 Beleidsnotitie van de Kring van Kantonrechters op het wetsvoorstel tot verhoging van de competentiegrens, Randvoorwaarden bij verhoging competentiegrens, september 2008.

43 Nederlandse Orde van advocaten, *Advies Conceptwetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie*, Den Haag 19 juni 2008.

44 Kamerstukken II 2009-2010, 32 021, nr. 5.

verplichting om een sector kanton te hebben, voor het behoud van het bijzondere karakter van de kantonrechtspraak niet nodig is.⁴⁵

Uiteindelijk is de Evaluatiewet modernisering gerechtelijke organisatie aangenomen, zij het dat de minister de toezegging heeft moeten doen dat diverse onderdelen van de Evaluatiewet niet eerder in werking zullen treden dan nadat de wetgeving inzake de herziening van de gerechtelijke kaart in het Staatsblad zal zijn geplaatst. Het betreft hier onder andere de opheffing van de verplichting om bij de rechtbanken een sector kanton te hebben.⁴⁶

*Wet herziening gerechtelijke kaart*⁴⁷

Het is niet zozeer de reorganisatie van de rechterlijke organisatie als zodanig die voor een onderzoek naar rechtspleging in arbeidszaken van belang is, het gaat om een aantal onderdelen van de nieuwe wet die direct of indirect gevolgen kunnen hebben voor arbeidsrechtspraak.

Als eerste wordt in het licht van het criterium laagdrempeligheid gewezen op het feit dat na de inwerkingtreding van de herziening van de gerechtelijke kaart het aantal rechtbanken wordt teruggebracht van negentien naar tien en dat het stelsel van nevenlocaties zal worden opgeheven.⁴⁸ In plaats daarvan zullen bij algemene maatregel van bestuur voor elk gerecht zittingsplaatsen worden aangewezen. Dat betreft de huidige hoofdplaatsen van de rechtbanken en gerechtshoven en de in het besluit vermelde nevenlocaties. Overige zittingsplaatsen worden op grond van artikel 21b Wet RO aangewezen door de minister van Veiligheid en Justitie, gehoord de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal. In de visie van de regering dient de Rechtspraak aanwezig te zijn op de plaatsen waar het werk is; de bevolkingsdichtheid speelt dus een grote rol. Dat brengt ook met zich, dat een groot aantal relatief kleine locaties, voormalige kantongerechten, niet behouden kunnen blijven. Daarvan zal een flink aantal op termijn gesloten worden.⁴⁹ Dat heeft gevolgen voor de bereikbaarheid van kantonrechtspraak en het betekent een verandering ten opzichte

45 Kamerstukken II 2009-1010, 32 021, nr. 6, blz. 12-13.

46 Gehoord de opvattingen in de Eerste Kamer zullen van inwerkingtreding worden uitgezonderd artikel I, onderdelen F, K, L, M.1, M.2 en N t/m Q, alsmede artikel III, onderdelen B, D en N, Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 16 mei 2011, Kamerstukken I 2010-2011, 32021, F.

47 *Stb.* 2012, 313. Inwerkingtreding 1 januari 2013, *Stb.* 2012, 314.

48 Vanaf 1 januari 2013 zijn er geen vijf gerechtshoven meer, maar vier.

49 Kamerstukken II 2009-2010, 29 279, nr. 97, blz. 8. Zie ook Kamerstukken II 2009-2010, 32 021, nr. 7, blz. 5: de voor inwerkingtreding van de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie bestaande nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen die niet bij AMvB als nevenlocatie worden aangewezen, worden van rechtswege aangemerkt als door de Raad voor de rechtspraak aangewezen 'andere locatie'. Tamelijk eufemistisch wordt daarbij opgemerkt dat 'de bevoegdheid tot aanwijzing van een nevenlocatie tevens impliceert de bevoegdheid om de aanwijzing te beëindigen'. In het Jaarplan Rechtspraak 2012 wordt op blz. 22 opgemerkt dat tijdens het wetgevings-overleg over het wetsvoorstel Wet herziening gerechtelijke kaart op 28 november 2011 de minister van Veiligheid en Justitie heeft aangekondigd deze locaties na inwerkingtreding van de wet geleidelijk aan op zorgvuldige wijze te zullen sluiten. De concrete uitwerking van de sluitingsplannen is te vinden in een brief van de minister van 14 december 2012, Kamerstukken II 2012-2013, 32 891, nr. 22.

van de situatie voor 1 januari 2013. Ten aanzien van de plaatsen waar recht werd gesproken, veranderde er na invoering van de Wet OBG immers weinig: de op dat moment bestaande kantongerechtllocaties bleven geopend en werden in het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen aangewezen als nevenvestiging van de rechtbanken.⁵⁰

Een ander belangrijk onderdeel van de Wet herziening gerechtelijke kaart is de bij de invoering van de Evaluatiewet modernisering gerechtelijke organisatie uitgestelde opheffing van de verplichting om bij de rechtbanken een sector kanton te hebben.

Die wijziging staat niet op zichzelf: met ingang van 1 januari 2013 is het hele sectorenmodel verlaten. Daarvoor bepaalde artikel 20 Wet RO in het eerste lid dat het bestuur binnen het gerecht ten hoogste vier organisatorische eenheden instelde onder de benaming sectoren. Instelling van een sector kanton was op grond van artikel 47 lid 1 (oud) Wet RO verplicht.

Vanaf 1 januari 2013 is in de artikelen 19 tot en met 21 Wet RO vastgelegd dat het bestuur een huishoudelijk reglement, een bestuursreglement en een zaaksverdelingsreglement vaststelt. In het bestuursreglement wordt onder meer de organisatiestructuur van het gerecht, de indeling in kamers als bedoeld in artikel 6, eerste lid Wet RO alsmede de toedeling van zaken aan de leden van de enkelvoudige en meervoudige kamers geregeld. Artikel 47 lid 1 (nieuw) Wet RO schrijft enkel voor dat het bestuur voor het behandelen en beslissen van kantonzaken enkelvoudige kamers vormt en daarvan de bezetting bepaalt.

Het loslaten van het sectorenmodel werkt door in de bestuurssamenstelling: artikel 15 (oud) Wet RO bepaalde dat bij elk gerecht een bestuur was dat bestond uit een voorzitter, de sectorvoorzitters en een niet-rechterlijk lid. De sectorvoorzitters waren dus op grond van hun hoedanigheid lid van het bestuur en konden daardoor hun stempel drukken op de gang van zaken binnen de rechtbankorganisatie. Omdat de sector kanton wettelijk verplicht was, was er altijd een sectorvoorzitter kanton lid van het bestuur. Met ingang van 1 januari 2013 is dat veranderd: voortaan bestaat het rechtbankbestuur uit drie leden, onder wie een voorzitter.⁵¹

Afgezien van de *zichtbaarheid* van kanton is dus ook de mate van *invloed* vanuit die sector met ingang van 1 januari 2013 verminderd.

4.4 De Agenda van de Rechtspraak, Jaarplan Rechtspraak en Rechtspraak 2015

4.4.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak

Waar de rechtspraak tot 2002 een geheel van zelfstandig functionerende gerechten was die tot op zekere hoogte zelf hun koers bepaalden, is door de komst van de Raad

⁵⁰ 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.

⁵¹ Kamerstukken II 2010-2011, 32 891, nr. 2, artikel II, C.

voor de rechtspraak gerechtsoverstijgend beleid mogelijk geworden.⁵² Veelzeggend in dit licht is het feit dat de rechtbanken en gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Raad voor de rechtspraak sinds 1 januari 2002 worden aangeduid als 'de Rechtspraak'.

Aan de Raad zijn vooral taken op het gebied van de bedrijfsvoering, de middelenverdeling en het personeelsbeleid toebedeeld.⁵³ Ten aanzien van de bedrijfsvoering heeft de Raad niet alleen een ondersteunende maar ook een toezichthoudende taak. Zo kan de Raad aan het jaarlijks toekennen van het budget aan de gerechten voorschriften verbinden, zoals het realiseren van bepaalde zaaksantallen.⁵⁴ Verder heeft de Raad een ondersteunende taak – géén dwingende bevoegdheden – ter bevordering van de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit bij de gerechten (artikel 94 Wet RO) en kan hij de wetgever adviseren inzake wetgeving en beleid op het terrein van de rechtspleging (artikel 95 Wet RO). De Raad voor de rechtspraak staat daarmee als intermediair tussen de minister en de gerechten in.⁵⁵ Van een directe relatie tussen de minister van Justitie en de gerechten is geen sprake meer.⁵⁶

Vanaf 1 januari 2002 zijn de gerechten/gerechtsbesturen, de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie gezamenlijk – in de hiervoor uiteengezette verhouding – verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de rechtspraak. Over de wijze waarop zij aan die opdracht willen voldoen, publiceert de Raad voor de rechtspraak samen met de gerechtsbesturen elke vier jaar een Agenda van de Rechtspraak; op basis van de Agenda worden jaarplannen opgesteld.

In de Agenda presenteren de gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak de prioriteiten die zij zich voor de daaropvolgende jaren hebben gesteld. In het Jaarplan wordt een omschrijving gegeven van de voorgenomen activiteiten en wordt de begroting voor het komende begrotingsjaar opgenomen. Conform artikel 102 lid 3 Wet RO wordt het Jaarplan door de minister van Justitie naar de Staten-Generaal gestuurd.

Elke rechtbank stelt daarnaast voor de eigen organisatie een jaarplan op; het voert te ver om op de jaarplannen van alle afzonderlijke gerechten in te gaan.

De minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor het beleid op het terrein van justitie. Vanuit die verantwoordelijkheid heeft het ministerie een

52 Op grond van de Wet Raad voor de rechtspraak, *Stb.* 2001, 583.

53 Artikel 91 Wet RO, zie tevens Kamerstukken II 1999-2000, 27 182, nr. 3, blz. 17-18. Verwezen wordt verder naar paragraaf 6.2.3.

54 Kamerstukken II 1999-2000, 27 182, nr. 3, blz. 32.

55 Na de afschaffing van het sectorenmodel komt het zwaartepunt binnen de gerechten meer dan voorheen bij het bestuur te liggen. De positie van de Raad voor de rechtspraak wordt daarmee versterkt. Bij de behandeling van de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie zijn daar in de Eerste Kamer kritische kanttekeningen bij geplaatst: 'Was de instelling (van de Raad, YE) vooral bedoeld als buffer tussen politiek en werkvloer, de kans is groot dat de Raad zich in toenemende mate als budgettair-bestuurlijk instrument zal moeten gedragen. Wie de doelen ziet die de Raad zelf noemt in de Agenda voor 2011-2014, kan daarin al die rol ontwaren', Stenogram van de vergadering van de Eerste Kamer van 10 mei 2011, blz. 17.

56 De ministeriële verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie is wel gehandhaafd; de Raad fungeert daarbij voor de minister als aanspreekpunt, Kamerstukken II 1999-2000, 27 182, nr. 3, blz. 13 en 15.

ambtelijke verkenning laten uitvoeren van de mogelijke toekomstige ontwikkelingen van de rechtspraak. Dat heeft geresulteerd in het rapport Rechtspraak 2015.

De Agenda van de Rechtspraak kan worden gekenschetst als een beginselverklaring. Er worden grote lijnen uitgezet aan de hand van vooraf vastgestelde doelen.

In de Agenda zijn een 'missie', een 'visie' en doelstellingen opgenomen. Missie en visie zijn abstract geformuleerd ('de Rechtspraak draagt bij aan de instandhouding van de rechtsstaat en het vertrouwen van de burger in het recht'). De doelstellingen worden concreter ingevuld ('de normen voor doorlooptijden worden in alle gerechten gerealiseerd'), maar als geheel laat de Agenda zich toch voornamelijk kwalificeren als een beleidsstuk; de criteria voor arbeidsrechtspraak zijn daarin niet terug te vinden. Wél worden het belang van maatwerk, een sectoroverstijgende thematische benadering en differentiatie van zaakstromen genoemd.

In de Jaarplannen worden de in de Agenda opgenomen doelstellingen uitgewerkt. In die uitwerking zijn de inhoudelijke criteria voor arbeidsrechtspraak evenmin terug te vinden. Dat kan ook moeilijk anders: de jaarplannen geven aan op welke onderdelen van de in de Agenda genoemde beleidsdoelen er in dat jaar rechtspraakbreed de nadruk ligt. Dat betekent dat organisatie, wijze van aansturing en landelijke ontwikkelingen de hoofdmoot vormen. Waar concreet op wordt ingegaan zijn zaken als instroomprognoses, werkvoorraden en financiën.

Rechtspraak 2015 is niet zozeer een beleidsdocument als wel een toekomstverkenning. Naast aandacht voor organisatievraagstukken is een belangrijke rol weggelegd voor de inhoudelijke invalshoek. Hoewel de criteria er niet met zoveel woorden in terug te vinden zijn, biedt Rechtspraak 2015 wel aanknopingspunten om aan die criteria te voldoen. Zo wordt gewezen op verschillen in de competenties van rechters en de in de toekomst voorziene ruimte voor specialisatie en specifieke deskundigheid.

4.4.2 De Agenda van de Rechtspraak 2008-2011 en 2011-2014

In de Agenda is het vergeefs zoeken naar aandacht voor afzonderlijke rechtsgebieden. Daarom zal worden nagegaan in hoeverre de plannen en doelstellingen die worden vermeld, aanknopingspunten bieden voor het realiseren van veranderingen waardoor aan de criteria voor arbeidsrechtspraak (beter) kan worden voldaan.

Plannen en doelstellingen

De Agenda van de rechtspraak 2008-2011⁵⁷ vormt het formele antwoord van de Rechtspraak op het eindrapport van de Commissie-Deetman.

Over de kantonsectoren wordt opgemerkt dat op het punt van tevredenheid bij procespartijen en hun vertegenwoordigers de kantonsectoren het hoogst scoren. Wel wordt bij de straf- en kantonsectoren door medewerkers de werkdruk ook het hoogst ervaren.

57 Raad voor de rechtspraak, juli 2007.

De behandeling en aandacht die een zaak krijgt, dient in een juiste verhouding te staan tot het zaaksbelang (proportionaliteit). Dit uitgangspunt noopt, aldus de Raad, tot differentiatie *tussen* en *binnen* zaakstromen. Die gedachte komt in de Agenda 2011-2014 terug.⁵⁸

De doelstellingen voor de periode 2008-2011 zijn volgens de Agenda te komen tot deskundige, betrouwbare en effectieve rechtspraak en rechtspraak in de samenleving.⁵⁹

Bij *deskundigheid* denkt de Raad aan betere motivering, meer meervoudige zittingen, meer meelesen, permanente educatie en meer tijd voor instructie en feitenonderzoek. Voor de *betrouwbaarheid* van rechtspraak is van belang dat de burger er op kan vertrouwen dat het recht op uniforme wijze wordt toegepast. De vergroting van de procedurele rechtseenheid is volgens de Raad in volle gang, de materiële rechtseenheid moet worden vergroot. *Effectieve rechtspraak* zorgt voor geschilbeslechting die zoveel mogelijk bijdraagt aan de oplossing van het onderliggend probleem.

In de kantonrechtspraak zal volgens de Raad mondelinge behandeling een belangrijker plaats moeten krijgen, zeker waar het gaat om rechtzoekenden zonder procesvertegenwoordiging. Het aantal zaken waarin een comparitie na antwoord wordt toegepast, dient dan ook te worden uitgebreid. Er is meer dan voorheen behoefte aan maatwerk, differentiatie van zaaksbehandeling is noodzakelijk. Ook de (her)invulling van de competentieverdeling tussen de sectoren kanton en civiel moet in dat licht worden gezien.⁶⁰

In de Agenda 2011-2014 wordt in het licht van de noodzaak voor de rechtspraak om aan te sluiten bij de behoeften en problemen in de samenleving opgemerkt, dat niet de (organisatorische) rationaliteit van de sectorale indeling uitgangspunt dient te zijn, maar dat de problemen van rechtzoekenden en maatschappij centraal moeten staan. De rechter heeft daarbij een actieve rol in de oplossing van het geschil en voert de regie ten behoeve van een voortvarend en doelmatig verloop van de procedure.⁶¹

Gewezen wordt verder op de tegenstrijdigheid dat de rechter enerzijds wordt getrokken in specialismen, maar dat anderzijds een effectieve oplossing van conflicten steeds meer een rechtsgebied overstijgende benadering vereist.⁶² Tegen die achtergrond moet de rechter in de visie van de Raad een breed geschoolde *generalist* zijn die op meerdere rechtsgebieden inzetbaar is en die in de loop van zijn carrière specialismen kan opbouwen.

Voor wat betreft de professionaliteit/deskundigheid wordt aangegeven dat voor de diverse rechterlijke functies opleidingseisen zullen worden ontwikkeld die de basis gaan vormen voor het persoonlijk ontwikkelingspad van iedere rechter. Het

58 *Visie op de rechtspraak*, Raad voor de rechtspraak 24 maart 2010, blz. 31.

59 De Raad formuleert per onderdeel beoogde concrete resultaten. Zie daarvoor blz. 22 en verder van de Agenda.

60 Raad voor de rechtspraak, brief van 17 september 2009 over de uitvoering competentiewijziging kanton-civiel, kenmerk UIT 504 ONTW/RK.

61 *Visie op de rechtspraak*, Raad voor de rechtspraak 24 maart 2010, blz. 21 en 30.

62 *Visie op de rechtspraak*, Raad voor de rechtspraak 24 maart 2010, blz. 27.

individuele ontwikkelingspad bepaalt de roulatietermijn. Die zal over het geheel genomen langer worden met het oog op de toenemende eisen aan deskundigheid.⁶³

Eén van de behoeften van de samenleving is differentiatie en maatwerk. Concreet betekent dat volgens deze Agenda dat voor civiele zaken in eerste aanleg een snelle, eenvoudige standaard (bodem)procedure wordt ontwikkeld met korte termijnen voor inbreng van partijen, beperkte ruimte voor bewijslevering, een mondelinge behandeling, sterke regiebevoegdheden voor de rechter en een vonnis met een korte motivering.⁶⁴

De bij de behandeling van wetsvoorstel 32 021 gedane suggestie om te komen tot 'kantonrechtspraak light'⁶⁵ wordt door de Raad opgepakt: opgemerkt wordt dat in een pilot zal worden gezien of binnen de mogelijkheden van artikel 96 Rv. een snelle en informele bodemprocedure in civiele zaken kan worden ingericht waar partijen gezamenlijk voor kunnen kiezen.

Criteria voor arbeidsrechtspraak

Arbeidsrechtspraak is niet hetzelfde als kantonrechtspraak. Door middel van differentiatie tussen en binnen zaakstromen kunnen arbeidszaken worden afgescheiden van de andere kantonzaken. Zo kunnen ook gerichter maatregelen worden genomen om aan de criteria voor arbeidsrechtspraak te voldoen.

In het licht van het belang van rechtseenheid dat door de Raad benadrukt wordt, zou een zekere uniformiteit in de organisatie van arbeidsrechtspraak voor de hand liggen. Het is de vraag of dat zonder een verplichte instelling van een sector kanton gaat gebeuren. Differentiatie van zaaksbehandeling komt ook bij het streven naar effectieve rechtspraak terug, in het licht van de criteria voor arbeidsrechtspraak is dat positief.

Een actieve rol en het voeren van de regie sluiten aan bij de criteria ongelijkheidscompensatie en deskundigheid, procesvaardigheid en proceshouding.

Een rechtsgebied overstijgende aanpak lijkt op het eerste oog het kunnen voldoen aan de criteria voor arbeidsrechtspraak in de wielen te rijden, maar hoeft niet negatief uit te pakken zolang het daarbij gaat om zaken met vooraf vastgestelde gemeenschappelijke kenmerken. Civiele arbeidszaken en sociaal verzekeringsrechtelijke geschillen liggen soms in elkaars verlengde. Dat zou kunnen resulteren in het behandelen van dergelijke zaken in een kamer samengesteld rondom het thema arbeid. Het inrichten van rechtspraak rond thema's komt in de agenda terug.⁶⁶

Goede arbeidsrechtspraak vereist voldoende deskundigheid; op de discussie specialisme versus generalisme wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan.

63 *Agenda van de Rechtspraak 2011-2014*, Raad voor de rechtspraak 6 oktober 2010, blz. 21.

64 Daar zou spanning kunnen ontstaan met de door de Raad neergelegde visie op de *effectiviteit* van rechtspraak, waarbij onder meer wordt opgemerkt dat rechterlijke beslissingen duidelijk, eenduidig en begrijpelijk worden gemotiveerd en, indien nodig, in begrijpelijke taal worden toegevoegd, *Visie op de rechtspraak*, Raad voor de rechtspraak 24 maart 2010, blz. 29.

65 Kamerstukken II 2009-2010, 32 021, nr. 11, Motie Vroonhoven-Kok en Heerts.

66 *Agenda van de Rechtspraak 2011-2014*, Raad voor de rechtspraak 6 oktober 2010, blz. 23 en 25.

De te ontwikkelen standaard bodemprocedure lijkt sterk op de huidige kantongerechtsprocedure, zij het dat een mondelinge behandeling bij zogenaamde 'bulkzaken' bij kanton juist minder voorkomt dan bij civiel. Arbeidszaken horen in deze standaard procedure niet thuis.

4.4.3 Jaarplannen Rechtspraak 2008-2012

Plannen en doelstellingen

De Jaarplannen Rechtspraak 2008-2010 vormen de uitwerking van de Agenda van de Rechtspraak 2008-2011, de Jaarplannen Rechtspraak 2011 en 2012 vormen de uitwerking van de Agenda van de Rechtspraak 2011-2014. De thema's uit beide agenda's zijn in paragraaf 4.4.2 reeds besproken. Net als in de Agenda is ook in de jaarplannen geen aandacht voor afzonderlijke rechtsgebieden.

Criteria voor arbeidsrechtspraak

Wat de criteria voor arbeidsrecht betreft vallen de volgende zaken op.

Rode draad in de jaren 2008-2012 is de nadruk op educatie⁶⁷ – ook en vooral in het licht van kwaliteit⁶⁸ –, efficiency – onder meer door het uniformeren van werkprocessen⁶⁹ – en professionaliteit van de organisatie. Verder gaat veel aandacht uit naar de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter en de herziening van de gerechtelijke kaart.

Door de recessie is de instroom van zaken fors toegenomen. Zonder voldoende tegenmaatregelen leidt extra zaakinstroom tot een toename van de werkvoorraden en in het verlengde daarvan tot langere doorlooptijden. Dat is een slechte ontwikkeling in het licht van het criterium snelheid.

Voor de civiele rechtspraak wordt het belang vermeld van de 'regisserende' rechter, hetgeen zowel een hoge mate van inhoudelijke kennis als communicatieve vaardigheden vereist. Samen met de aandacht voor permanente educatie biedt dat aanknopingspunten in het licht van het criterium deskundigheid, procesvaardigheid en proceshouding.

Bij de verhoging van de competentiegrens voor kantonzaken met ingang van 1 juli 2011 kiezen sommige gerechten voor de integratie van de sectoren civiel en kanton en andere voor het samenvoegen van de administratie en clustering van werkprocessen. In enkele, grote gerechten wordt gekozen voor handhaving van twee aparte sectoren

67 Binnen de sectoren kanton worden cursussen ontwikkeld voor alle kantonrechters en juridische medewerkers in het kader van 'permanente educatie', wordt het aantal interne expertgroepen uitgebreid en wordt beoogd zogenaamde Groene Kamers op te richten. Het is de bedoeling dat in die kamers rechters uit de civiele sectoren en uit de kantonsectoren die zich bezig houden met agrarisch recht elkaar ontmoeten, *Jaarplan Rechtspraak 2008*, Raad voor de rechtspraak 21 december 2007, blz. 25.

68 *Jaarplan Rechtspraak 2010*, Raad voor de rechtspraak, 4 februari 2010.

69 Zo staat het opstellen van een verzoekschrift- en kort geding reglement voor de sectoren kanton gepland, *Jaarplan Rechtspraak 2008*, Raad voor de rechtspraak 21 december 2007, blz. 26.

civiel en kanton.⁷⁰ De gevolgen van deze organisatieverandering voor arbeidsrecht-spraak komen in hoofdstuk 6 aan bod.

Een belangrijk onderwerp bij de implementatie van de herziening van de gerechtelijke kaart is de wijze waarop de zaken over rechtspraaklocaties worden verdeeld. Het uitgangspunt is dat op alle huidige hoofdlocaties de rechtzoekende voor een breed pakket van zaken terecht kan. Dat is positief in het licht van het criterium laagdrempeligheid.

Jaarplan Rechtspraak 2012⁷¹ richt zich voornamelijk op investeringen in een effectieve organisatie in het licht van de herziening van de gerechtelijke kaart. Naast de organisatie verandert ook de bestuurlijke constellatie. Beide vernieuwingen verlangen een ingrijpende wijziging van de organisatie van de rechtspraak.

In dat licht worden de lopende sectorprogramma's gericht op de vernieuwing van de sectoren civiel, straf- en bestuursrecht vervangen door sectoroverstijgende themaprogramma's. Die zijn nodig omdat de onderwerpen die moeten worden aangepakt – digitale toegankelijkheid, procesinnovatie en rechtspraak en samenleving – een sectoroverstijgend karakter hebben en omdat een bestuursmodel zal worden ingevoerd waarbij de sectoren niet meer in de besturen vertegenwoordigd zijn.

Hiervoor is er al op gewezen dat naast de *zichtbaarheid* van kanton daardoor ook de mate van *invloed* vanuit die sector zal verminderen. Wanneer sectoroverstijgend beleid de meeste aandacht krijgt, zal dat onherroepelijk gevolgen hebben voor de aandacht die uitgaat naar de diverse deelrechtsgebieden en de behoeften die daar leven. Dat heeft ook gevolgen voor het kunnen voldoen aan de criteria voor arbeidsrecht-spraak.

4.4.4 Rechtspraak 2015

Toekomst van de rechtspraak

Hoewel het ministerie van Veiligheid en Justitie door de komst van de Raad voor de rechtspraak verder van de gerechten af staat, is het ministerie nog steeds de instantie die de budgetten toekent en verantwoordelijk is voor de wetgeving op het gebied van justitie. Tegen die achtergrond heeft het ministerie door de projectgroep 'Rechtspraak 2015' een ambtelijke verkenning laten doen naar de toekomstige ontwikkelingen van de rechtspraak. In het eindrapport 'Rechtspraak 2015'⁷² is een aantal aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd.⁷³ Hierna wordt kort ingegaan op enige observaties

70 Zie ook paragraaf 6.5.5.

71 *Jaarplan Rechtspraak 2012*, Raad voor de rechtspraak, 25 januari 2012.

72 M. van Berckel en Y. Roijers (eindred.), *Rechtspraak 2015*, ministerie van Justitie, directie Rechtsbestel, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

73 Ingegaan wordt enkel op de *visie* op de toestand van de rechtspraak anno 2015. De *beleidsopties* worden niet weergegeven omdat ze met name aansporingen bevatten op bepaalde onderdelen de discussie aan te gaan of onderzoek te doen of aangeven dat bepaalde onderdelen van de rechtspraak verder ontwikkeld moeten worden (denk daarbij aan de zorg voor eenheid in ICT-gebruik of het inrichten van HRM-beleid op maatwerk, diversiteit en maatschappelijke betrokkenheid van de rechter).

uit het rapport die ook voor de toekomst van arbeidsrechtspraak van belang kunnen zijn.

De projectgroep merkt op dat de invloed van Europa op de Nederlandse rechtspraak in 2015 toegenomen is. Omdat op Europees niveau geen onderscheid gemaakt wordt tussen de drie rechtsgebieden strafrecht, bestuursrecht en civielrecht, zal ook het Nederlandse onderscheid tussen de drie rechtsgebieden inhoudelijk en procesrechtelijk in 2015 sterk vervagen.

Verder maakt Europeanisering volgens de projectgroep dat de rechtspraak vakinhoudelijk en qua werkwijze vaker 'over de schutting kijkt'.⁷⁴ Daarmee wordt rechtsvergelijking in de toekomst mogelijk nog relevanter. Aanbevelingen op basis van de door de vergelijking met andere stelsels verworven inzichten winnen in dit licht aan belang.

In 2015 zal er een grotere gerichtheid zijn op maatschappelijke effectiviteit. Kwaliteitsborging blijft een belangrijk onderwerp, zeker omdat verwacht wordt dat de instroom van zaken onverminderd hoog is. Effectiviteit kan volgens de projectgroep worden bereikt door differentiatie in de wijze van behandeling vanuit het maatschappelijke belang, toegankelijkheid, snelheid en juridische deskundigheid.

Het voorgaande sluit aan bij de door de projectgroep naar voren gebrachte noodzaak tot het verdienen van gezag. Burgers nemen geen genoegen (meer) met onnodig ingewikkelde procedures, uitspraken die lang op zich laten wachten of voor de juridische leek onbegrijpelijk gemotiveerd zijn. Voor veel (rechts)consumenten is volgens de projectgroep snelheid een zeer belangrijk onderdeel van toegankelijkheid, terwijl dat voor andere de persoonlijke aandacht van de rechter is (die soms haaks staat op de snelheid). Maatwerk bij het inrichten van procedures wordt door de samenleving als vanzelfsprekend ervaren.⁷⁵

Voor de organisatie van de rechtspraak schetst de projectgroep een driestromenland: gekozen kan worden tussen eenvormige en snelle werkprocessen voor eenvoudige, veelvoorkomende zaken, specialisatie voor ingewikkelde juridische onderwerpen die een doorwrochte behandeling vereisen, en procedures waar (maatschappelijke) ervaring en 'people management' centraal staan. Welke procedure wordt gekozen, hangt in belangrijke mate af van de soort zaak, maar ook van de wensen van de juridische consument. Dat sluit aan bij de door de projectgroep gesignaleerde (gegroeide) differentiatie in typen rechters: anno 2015 is er een grote behoefte aan diversiteit van competenties binnen de rechterlijke macht. Er zijn verschillen in de competenties van rechters en die verschillen worden ook geaccepteerd en gewaardeerd. Daarnaast is er meer ruimte voor specialisatie en specifieke deskundigheid.⁷⁶

74 M. van Berckel en Y. Roijers (eindred.), *Rechtspraak 2015*, ministerie van Justitie, directie Rechtsbestel, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007, blz. 19-20.

75 M. van Berckel en Y. Roijers (eindred.), *Rechtspraak 2015*, ministerie van Justitie, directie Rechtsbestel, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007, blz. 21-22.

76 M. van Berckel en Y. Roijers (eindred.), *Rechtspraak 2015*, ministerie van Justitie, directie Rechtsbestel, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007, blz. 24-27.

Criteria voor arbeidsrechtspraak

In Rechtspraak 2015 wordt enerzijds gewezen op het belang van effectiviteit en efficiency en anderzijds op de roep om maatwerk, onder meer als gevolg van de toegenomen mondigheid van de rechtzoekende. De projectgroep benadrukt het belang van differentiatie en deskundigheid, waarbij zij uitdrukkelijk verwijst naar de verschillen in competenties van rechters.

Dit alles biedt aanknopingspunten voor het aansturen op een te onderscheiden vorm van arbeidsrechtspraak, waarbinnen voldoende ruimte is voor het voldoen aan de criteria van hoofdstuk 2. Het ministerie zet in wetgeving echter de hoofdlijnen voor de inrichting van de rechtspraak uit, de concrete invulling wordt overgelaten aan de Raad voor de rechtspraak, al dan niet in samenspraak met de gerechtsbesturen. Rechtspraak 2015 is daarmee belangrijk als document waarin een grondig onderbouwde toekomstvisie op de rechtspraak is verwoord, maar zal alleen richtinggevend kunnen zijn als de Rechtspraak de opgenomen aanbevelingen overneemt en vertaalt naar de praktijk.

4.5 Conclusie

In de situatie direct na 1 januari 2002 was sprake van een strikte scheiding van de sectoren kanton en civiel: rechters en gerechtsambtenaren waren werkzaam in de ene of de andere sector; beide sectoren hadden een eigen taakstellingen en vaak ook een eigen (deel)budget.⁷⁷ Zoals in de Wet OBG was toegezegd werd enige jaren nadat de zelfstandige kantongerechten waren verdwenen de nieuwe situatie geëvalueerd. Dat leidde eind 2006 tot het rapport van de commissie-Deetman.

De kantonsectoren hadden daarvoor op eigen initiatief onderzocht hoe de bestuurlijke onderbrenging ervaren was. De werkgroep BOK constateerde dat de kantonrechtspraak haar bestaansrecht had bewezen. Een van haar aanbevelingen was dan ook de bevoegdheid van de kantonrechter op korte termijn uit te breiden.

Al met al kan komt uit de verschenen rapporten een positief beeld van kantonrechtspraak naar voren. Ook de wetgever was overtuigd van het belang van kantonrechtspraak. Opmerkelijk genoeg heeft dat geleid tot twee wettelijke maatregelen die tegengesteld lijken. Omdat de kantonrechter uitstekend voldeed, moest hij voor veel meer rechtzoekenden het eerste aanspreekpunt in de keten van rechtshandhaving worden. Dat heeft met ingang van 1 juli 2011 geleid tot een verhoging van de competentiegrens en uitbreiding van de tot de absolute competentie van de kantonrechter behorende aardzaken met consumentenkredietzaken en consumentenkoop.

Daarnaast is door de nieuwe formulering van artikel 47 Wet RO de instelling van een sector kanton sinds 1 januari 2013 niet langer verplicht. De noodzaak daarvoor ontbrak volgens de wetgever, omdat het goede van kanton toch wel behouden zou blijven. Het wordt niet duidelijk waar de wetgever deze zekerheid aan ontleent, ze wordt nergens gestaafd door feiten of onderzoek. Er worden ook geen maatregelen

⁷⁷ *Ruim baan voor de burger*, Rapport van de Adviescommissie verbreding kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen (commissie-Hofhuis), 15 november 2007, blz. 10.

aangekondigd die zouden kunnen bijdragen aan het behoud van de kenmerken van kantonrechtspraak.⁷⁸

‘Overigens heb ik geen aanleiding te veronderstellen dat straks opeens bij alle rechtbanken de sector kanton zal verdwijnen’, aldus de minister van Justitie in de Nota naar aanleiding van het verslag.⁷⁹ De praktijk wijst echter uit dat bij veel rechtbanken al enige tijd sprake is van (een vorm van) integratie van de sectoren civiel en kanton.⁸⁰

De beslissing om de kantongerechten onder te brengen bij de rechtbanken was gebaseerd op de keuze voor de invoering van een systeem van integraal management. Ook in de periode na 2002 was het organisatieperspectief leidend. In de rapporten die in die tijd verschenen wordt nauwelijks ingegaan op inhoudelijke kenmerken van de door de kantonrechter te beslissen zaken; waar dat wel gebeurt is het impliciet of enkel als constatering. Er wordt wel gesproken over ‘cultuurverschillen’ tussen de sector civiel en de sector kanton, maar waar die cultuurverschillen vandaan komen en hoe ze beoordeeld moeten worden in het licht van de afschaffing van de verplichte instelling van een sector kanton blijft onduidelijk. Benadrukt wordt dat de goede aspecten van kantonrechtspraak – laagdrempeligheid, snelheid, lage kosten – behouden moeten blijven, de wijze waarop dat dient te gebeuren wordt overgelaten aan de gerechten zelf.

De toekomstige vormgeving van kantonrechtspraak is daarmee terecht gekomen bij de gerechtsbesturen, die zich daar via de Raad voor de rechtspraak sterk voor hebben gemaakt. Zij moeten de ‘kantoncultuur’ behouden en verspreiden en differentiatie van zaakstromen handen en voeten geven, met de enige aansporing dat efficiënt te doen.

Het is de vraag of het verstandig is om zoveel nadruk te leggen op efficiency en organisatie. Rechtspraak is bij uitstek het gebied waar de inhoud bepalend moet zijn, zonder daarbij de ogen te sluiten voor budgettaire consequenties van gemaakte keuzes. In de woorden van Buruma: ‘(...) de positie van de rechterlijke macht kan het nu niet lijden dat managers de toon gaan zetten. Daarvoor staat er te veel op het spel’.⁸¹

Arbeidsrechtspraak

Aandacht voor de onderscheiden onderdelen van kantonrechtspraak was er in de periode na 2002 niet, alles was gericht op de integratie van kanton binnen de rechtbankorganisatie. De kantonrechter werd enkel beoordeeld als de ‘multi-tasker’ die hij ook is. Veel aandacht ging naar de verhoging van de competentiegrens, die

78 Zie ook het Advies kantonrechtspraak van 23 juni 2008 van de werkgroep kantonrechtspraak van de NVvR.

79 Kamerstukken II 2009-2010, 32 021, nr. 6, blz. 13.

80 Kritisch hierover A.C. Quik-Schuijt, Eerst de wet en dan de uitvoering? Of andersom?, *NJB* 2011/1703, blz. 2210-2211; zie ook hoofdstuk 6.

81 Y. Buruma, ‘Concentratie en specialisatie: een inleidende beschouwing’, in: Tromp e.a.(red.), *Concentratie en specialisatie van rechtspraak: noodzaak of overbodig?*, Kluwer: Deventer 2006.

voor arbeidsrechtspraak echter geen directe consequenties heeft. Die verhoging leidde wel tot het schuiven van zaken tussen de sectoren civiel en kanton, waarover meer in hoofdstuk 6.

Het draaide dus voornamelijk om de organisatie. Wel werd het belang van het behoud van laagdrempeligheid en snelheid onderstreept, alsmede het feit dat kantonrechtspraak relatief goedkoop is.

De NOvA wijst op het belang van ongelijkheidscompensatie door de rechter, maar dat gebeurt in het bredere perspectief van de verplichte procesvertegenwoordiging en ziet niet specifiek op arbeidsrechtspraak. De kantonrechters zelf komen met de suggestie in het competentieprofiel van de kantonrechter de kwalificatie 'doener' op te nemen. Dat zou gevolgen kunnen hebben voor zijn proceshouding, maar ook deze suggestie staat los van arbeidsrechtspraak en ziet op de kantonrechter als zodanig.

In tegenstelling tot veel andere landen is arbeidsrechtspraak in Nederland geen aparte vorm van rechtspraak. In het inleidend hoofdstuk is al vermeld dat over arbeidsrechtspraak geen cijfers worden gepubliceerd. Uit dit hoofdstuk kan worden opgemaakt dat ook in het proces na de bestuurlijke onderbrenging alle aandacht is gegaan naar kanton als geheel. Als wordt gesproken over differentiatie, gaat het over differentiatie rechtbankbreed en niet om differentiatie van zaakstromen binnen kanton. Toch bieden de Agenda voor de rechtspraak en de uitwerking daarvan op het niveau van de gerechten aanknopingspunten voor het maken van onderscheid tussen de afzonderlijke rechtsgebieden waar wordt gesproken over het belang van deskundigheid en kwaliteit.

Het is al eerder opgemerkt: hier ligt een belangrijke taak voor de gerechtsbesturen. Het verschil tussen de civiele procedure en de procedure in kantonzaken bestaat immers voornamelijk uit de afwezigheid van verplichte procesvertegenwoordiging en het handhaven van de term kantonrechter. Dat laatste geeft echter geen garanties voor de toekomst: zo'n tien jaar geleden beweerde de minister nog dat de sector kanton een wettelijke en *blijvende* verankering binnen de organisatie van rechtbanken zou krijgen.⁸² De sector kanton als verplicht vast onderdeel van de rechtbank is verdwenen, het afschaffen van kantonzaken zou de volgende stap kunnen zijn. De kantonrechter is van oudsher ook de specialist in arbeidszaken. Als kantonzaken zouden verdwijnen, heeft dat onherroepelijk gevolgen voor arbeidsrechtspraak en de plek daarvan binnen het geheel van de civiele rechtspraak.

82 Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 33.

