

## 6

### Modernisering rechterlijke macht

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet op de rechterlijke indeling, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie en in verband met de regeling van het klachtrecht inzake gedragingen van rechterlijke ambtenaren (Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie) (32021);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie en de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met de behandeling van vreemdelingenzaken en enkele wetstechnische aanpassingen (32562).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Veiligheid en Justitie van harte welkom in deze Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA):

Voorzitter. Ik spreek vandaag mede namens GroenLinks, de OSF en de Partij voor de Dieren.

Wij spreken vandaag over de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie. De term evaluatiewet suggereert dat slechts de bevindingen en de conclusies van de commissie-Deetman zijn vertaald in deze wet. Dat is gedeeltelijk waar, maar voor een deel is deze wet ook wegberedder voor een aanpassing van de gerechtelijke kaart. Daarnaast zijn de bevindingen van de commissie-Hofhuis in deze wet verwerkt.

De rechtspraak vervult in de democratische rechtsstaat Nederland een cruciale rol. Rechtspraak is de counterbalancing power voor wetgever en bestuur en moet daarom onafhankelijk van deze andere machten kunnen functioneren. Rechtspraak is daarnaast ook het schild van de individuele burger tegen zijn medeburgers en tegen de overheid. Het is de instantie waar hij kan opkomen voor zijn rechten en waar hij in zijn rechten kan worden beschermd. In een rechtsstaat is de rechtspraak zelfs de enige mogelijkheid waar de burger kan opkomen voor zijn recht. Wij vinden eigenrichting in een rechtsstaat immers onacceptabel, niet alleen in het strafrecht, maar ook in het civiele recht en in het bestuursrecht. Het is daarom niet voor niets een grondrecht dat de burger toegang moet kunnen hebben tot de rechter. Niet alleen artikel 6 EVRM en artikel 47 in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn daar glashelder over, maar eveneens artikel 17 van onze Grondwet. Dit grondrecht moet direct én indirect kunnen worden uitgeoefend. Iedere burger moet toegang kunnen hebben tot de rechter. Dat is in het belang van de burger, maar ook in het belang van de samenleving als geheel, al was het alleen al vanwege het verbod op eigenrichting.

De rechter moet bereikbaar zijn, niet alleen in termen van afstand maar ook financieel, zo nodig met betaalde rechtsbijstand. De burger heeft recht op kwalitatief goede en begrijpelijke beslissingen binnen een redelijke af-

doeningstermijn. Er is een aantal ontwikkelingen gaande, dat mogelijk haaks staat op het uitgangspunt dat iedere burger toegang moet kunnen hebben tot bereikbare en betaalbare rechtspraak van een behoorlijke kwaliteit. Ik noem er een paar: het kostendekkend maken van het griffierecht; het te laag vergoeden van de raadsman die een arrestant mag consulteren voor het eerste gehoor; het belanghebbendenbegrip inperken in de ruimtelijke wetgeving; het sluiten van rechtspraaklocaties zoals Tiel en Hoorn of deze helemaal niet openen, zoals Almere en Eindhoven, om budgettaire redenen en rechtsbijstandsverzekeraars die de vrije advocaatkeuze beperken. Al deze ontwikkelingen kunnen bedreigingen zijn van het grondrecht op rechtspraak tenzij Tom Poes ten behoeve van deze minister een list verzint.

Onafhankelijkheid van de rechtspraak, kwaliteit van vonnissen, begrijpelijke uitspraken, betaalbaarheid van de toegang tot de rechter, bereikbaarheid en een redelijke afdoeningstermijn zijn allemaal onmisbare elementen om tot een reële uitoefening van het grondrecht op rechtspraak te komen. Die elementen komen maar ten dele aan de orde in deze evaluatiewet, maar wat er wel aan de orde komt, dient noodzakelijkerwijs in samenhang met de genoemde aspecten van rechtspraak te worden gezien. Hoe ziet de minister deze samenhang? Hoe oordeelt hij over de uitgangspunten die ik zojuist noemde voor een onafhankelijke, bereikbare, transparante en voor iedereen betaalbare rechtspraak? Vindt hij ook dat die onmisbaar zijn in een rechtsstaat? Is de minister het met ons eens dat dit criteria zouden moeten zijn die bij elk voorstel betreffende rechtspraak zouden moeten worden afgevat? Mag daarop worden beknipt? Zo ja, tot welke grens? Is de minister het met ons eens dat een goede rechtspraak naast een kostenpost tenminste ook een publiek belang is dat de staat ook best iets mag kosten?

Hoe zou de rechtspraak in Nederland in pakweg 2020 er idealiter uit moeten zien? Stel dat je anno 2011 in deze moderne maatschappij een rechtspraakstelsel van scratch af aan zou kunnen inrichten, op welke wijze zou je dat dan doen? Wat wordt er op een termijn van tien tot twintig jaar van de rechtspraak verwacht? Maar ook: wat niet meer? Zou bijvoorbeeld de cassatierechtspraak nog wel nodig zijn? Zouden veel verder gespecialiseerde Hoven gevoed met alle informatie die in de hedendaagse maatschappij ruim voorhanden is, de rechtsvormende functie kunnen overnemen? Moeten er nog wel geografische ressorten en arrondissementen zijn? Welke zaken vergen ook in eerste aanleg een zodanige specialistische kennis en kunde dat zij moeten worden doorverwezen naar gespecialiseerde rechtbanken of desnoods naar slechts één in het hele land? Intellectuele eigendom en zeerecht zijn al eerder genoemd als bekende voorbeelden hiervan. Welke zaken hebben dusdanig dunne zaakstromen dat concentratie van rechtspraak geboden is? Dit is dus iets anders dan specialisatie. In dit kader zijn al het faillissementsrecht en sommige onderdelen van het bestuursrecht genoemd.

Kan in zo'n gecompliceerder bevoegdheidsverdelingsstelsel een vereenvoudigde doorverwijzingsplicht die ook al in het bestuursrecht geldt, niet-ontvankelijkheid voorkomen? Of is een systeem van triage zoals in Dordrecht succesvol beproefd is, voldoende? Kan bemiddeling, overigens met inachtneming van artikel 17 van de Grondwet, een voorliggende rol spelen en moet die dan ook wettelijk worden verankerd? Hoe kunnen vernieuwende procesregels tot een meer transparante en efficiënte rechtspraak leiden, zie de bijdrage van Barendrecht in het

Nederlands Juristenblad van februari 2011. Zijn al deze vragen mede in beschouwing genomen bij het concept van de gerechtelijke kaart dat in consultatie is gegeven? Zo nee, is dan de minister bereid om dit soort vragen nader te onderzoeken? Zou de beantwoording van deze vragen kunnen leiden tot een andere gerechtelijke kaart dan nu voorzien?

De Partij van de Arbeid heeft niet de pretentie, een pasklare oplossing te kunnen leveren voor zo'n toekomstbestendig rechtspraakbestel. De Partij van de Arbeid wil de regering echter wel haar visie meegeven op datgene waaraan de rechtspraak zou moeten voldoen: een onafhankelijke, kwalitatief goede rechtspraak moet letterlijk en figuurlijk bereikbaar zijn en blijven voor alle burgers en bedrijven in ons land. Daarbij hoort natuurlijk gespecialiseerde en geconcentreerde rechtspraak. Maar als een essentiële voorwaarde voor de bereikbare en toegankelijke rechtspraak zien wij een deugdelijk stelsel van eerstelijnsrechtspraak.

De bulk van de aan de rechter voor te leggen rechtsvragen is eenvoudig van aard en kan snel en efficiënt worden afgedaan. De wereld mag dan wel sneller en ingewikkelder zijn geworden, de meeste burgers worden echter geconfronteerd met alledaagse problemen dicht bij huis en werk. Het gaat in dit verband om huur- en arbeidszaken, echtscheiding en alimentatie, burenruzies, incasso's, WSNP, alcoholmisdriven, vernielingen en winkeldiefstal, bijstandsgeschillen en parkeerboetes. Het is dan ook een misverstand om te denken dat slechts een enkeling meermaals in zijn leven met de rechter te maken krijgt. Er is juist een relatief grote groep mensen – het gaat hierbij ook nog om de meest kwetsbaren – die bovenmatig met dit soort alledaagse problemen te maken heeft. Deze mensen hebben afbetalingsschulden, huurachterstanden, bijstandsgeschillen en worden opgepakt wegens een vechtpartij. Zij kunnen zich geen verre reizen permitteren naar opgeschaalde zittingsplaatsen. Zij kunnen zich geen hoge eigen bijdrage voor rechtsbijstand veroorloven en zij overzien niet de consequenties van verstek, zoals het betalen van de kostendeckende griffierechten van de schuldeiser. Indien al dergelijke zaken in een laagdrempelige en toegankelijke eerstelijnsvoorziening van rechtspraak zouden worden behandeld, moeten er misschien wel rechtspraaklocaties bij komen in plaats van gesloten worden. Natuurlijk is het de taak van de overheid om te bewaken dat zelfs voor de rechtspraak geen blanco cheque behoeft te worden afgegeven, maar het budget dient toch volgend te zijn op de basisvraag: hoe houden wij onze rechtspraak onafhankelijk, toegankelijk, bereikbaar en van kwaliteit?

De wet zou zich erover moeten uitspreken welke soortzaken onder de absolute competentie van zo'n eerstelijnsrechtspraak zouden moeten worden gebracht. Ik zeg uitdrukkelijk "de wet" omdat dit eenduidig moet worden geregeld voor heel Nederland. Dit kan en mag niet aan de Raad voor de rechtspraak of aan de gerechtshoven worden overgelaten. Hoe denkt de minister over de gedachte om basisrechtspraak mogelijk te maken? Is hij bereid om de mogelijkheid van eerstelijnsrechtspraak nader te laten onderzoeken? Zou dat kunnen leiden tot een geheel andersoortige gerechtelijke kaart dan nu door de minister wordt voorzien?

Vanuit die gedachte van mogelijke basisrechtspraak kijken wij met zorg naar de voorgestelde bevoegdheid van de Raad voor de rechtspraak om nevenlocaties te openen en, als logische pendant daarvan, de bevoegdheid om lo-

caties te kunnen sluiten. Allereerst zijn wij niet overtuigd door de memorie van antwoord, waarin gesteld wordt dat het openen of sluiten van permanente rechtspraaklocaties geen zaak van de wetgever zou zijn. De minister stelt dat in artikel 116 van de Grondwet, waar staat dat de aanwijzing van de gerechten bij formele wet moet geschieden, slechts de arrondissementen als zodanig worden bedoeld en met de hoofdvestigingsplaats worden aangeduid. Daarnaast stelt de minister in de memorie van antwoord dat het creëren van nevenvestigingsplaatsen behoort tot datgene wat kan worden geregeld bij gedelegeerde wetgeving.

Is deze stelling wel juist? Heeft men bij de totstandkoming van de Grondwet beoogd dat de formele wetgever slechts over tien hoofdvestigingsplaatsen zou gaan? Zou de Grondwetgever van destijds werkelijk bedoeld hebben dat het aanwijzen van de nevenlocaties anno 2011, die toch als volwassen locaties van rechtspraak moeten worden beschouwd, slechts tot de inrichting van de rechterlijke macht behoort? Wij kunnen ons er nog wel iets bij voorstellen dat de Raad voor de rechtspraak gaat over tijdelijke rechtspraaklocaties. Daar zouden wij dus niet zo veel bezwaar tegen hebben.

Stel verder dat de stelling van de regering dat de Raad voor de rechtspraak op grond van wet en Grondwet locaties mag openen, wel juist zou zijn, dan geeft de wet de Raad voor de rechtspraak absoluut geen criteria mee die de raad daarbij zou moeten hanteren, zoals bereikbaarheid, toegankelijkheid en binding met de regio. Het gevaar is niet denkbeeldig dat de Raad voor de rechtspraak deze beslissingen neemt vanuit bedrijfseconomische overwegingen. Als een stelsel van eerstelijnslocaties van rechtspraak wenselijk zou zijn, moeten er nu geen nevenlocaties worden afgestoten die mogelijk straks wel nodig zullen blijken. Als gevolg van het voorgehangen Besluit nevenlocaties gerechten zullen 28 van de bijna 60 bestaande wettelijke locaties van rechtspraak feitelijk worden "gedegradeerd" tot door de Raad voor de rechtspraak aangewezen en dus mogelijk op te heffen locaties. Dat lijkt op onomkeerbare stappen, die volgens de memorie van toelichting niet zouden worden genomen zolang geen zekerheid bestaat over de inrichting van de gerechtelijke kaart.

Kan de minister ingaan op de vraag of de Grondwetgever van destijds ooit een gerechtelijke kaart anno 2011 voor ogen heeft gehad en daarom aan de Raad voor de rechtspraak op grond van de Wet RO zou kunnen delegeren om een aanwijzingsbevoegdheid te geven voor zowel permanente als tijdelijke locaties van rechtspraak? Kan hij aangeven of er wettelijke criteria zullen worden gesteld waarmee de Raad voor de rechtspraak rekening zou moeten houden indien deze overweegt om vestigingen te openen of te sluiten? Zo ja, aan welke criteria denkt de minister dan?

Er is nog een tweede punt waarover de PvdA zorgen heeft: de opheffing van de afzonderlijke sector kanton via wijziging van artikel 47 van de Wet RO. De regering roemt de wijze van rechtspraak door de kantonrechters. In de memorie van toelichting stelt de regering: "De kantonrechtspraak doet zaken op een snelle, professionele en toegankelijke wijze af en vormt – in de woorden van de evaluatiecommissie – 'een zichtbare verbinding van de rechtspraak met de maatschappij'. Twee elementen die wenselijk zijn voor het laagdrempelige karakter van de kantonrechtspraak, zijn de mogelijkheid om bij de kantonrechter zonder advocaat of rechtshulpverlener te proce-

deren en de mogelijkheid om standpunten mondeling ter zitting uiteen te zetten. De evaluatiecommissie heeft erop gewezen dat kantonrechters ervaren rechters zijn, die zijn geselecteerd op hun vaardigheid in de omgang met mondeling procederende partijen (...). Daarbij constateert de evaluatiecommissie dat de kantonrechtspraak zodanig is ingericht dat binnen korte termijn een groot aantal zaken afgedaan kan worden."

Vrijwel elke fractie in deze Kamer heeft de minister in het voorlopig verslag gevraagd waarom zo'n hooggevalueerde vorm van rechtspraak ineens moet worden opgeheven als afzonderlijke sector. Daaraan worden in de memorie van antwoord vele zinsneden gewijd, die wel beargumenteren waarom de sector civiel daar belang bij zou hebben, maar niet waarom opheffing van de wettelijke sector kanton zal bijdragen aan een sterkere positionering van de kantonrechtspraak, die immers zo gewaardeerd is. Onvoldoende is geborgd dat samenvoeging van de sectoren civiel en kanton zal leiden tot de zozeer gewenste kruisbestuiving ten gunste van de werkwijze van de kantonrechter. Kantonrechtspraak is geen techniek, maar een kunde, of zoals de rechters zelf zeggen: kantonrechtspraak is geen methode, maar een mentaliteit.

Bovendien blijkt uit studies dat de eindverantwoordelijkheid van kantonrechters voor eigen zaken de spoedige afdoening zeer bevordert. Ik wijs opnieuw op de bijdrage van Barendregt in het Nederlands Juristenblad van februari 2011. De eerste ervaringen in de rechtbanken te Utrecht, Roermond en Leeuwarden en de eerdere pilot in Dordrecht stemmen tot nadenken. De rechtbanken zijn geheel vrij in het kiezen van de organisatievorm. Uit de eerste bevindingen blijkt dat de ene vorm succesvoller is dan de andere. Het creëren van twee afzonderlijke teams met een voorliggende triage is in Dordrecht succesvol gebleken. In Utrecht, waar met gemengde teams wordt gewerkt en rechters zowel in de sector kanton als in de sector civiel worden ingezet, is nu al sprake van olopende werkvoorraden. Ook door anderen is al gesteld dat werken als kantonrechter een toegespitste opleiding vergt en alleen productief kan geschieden indien ervaren rechters de kantonrechtspraak ter hand nemen. Uiteraard is er nog geen onderzoek beschikbaar dat aantoont dat samenvoeging van de sectoren kanton en civiel niet werkt of dat aantoont welke methode wel zou werken.

De commissie-Deetman heeft geadviseerd om na invoering van de verhoogde competentiegrens drie jaar te wachten voordat tot ontschotting van de sector kanton wordt overgegaan. De door Deetman genoemde termijn van drie jaar zou, als deze nu alsnog werd gehanteerd, kunnen worden benut om de rekrutering, opleiding en training van kantonrechters aanmerkelijk te verbeteren en om te onderzoeken welke organisatiemethode het meest waarborgt dat de positieve aspecten van de kantonwerkwijze behouden blijven. Hoe ziet de minister dit? Is hij van mening dat de werkwijze van de kantonrechtspraak als informele, laagdrempelige en goedkope rechtspraakvoorziening bij de opheffing is geborgd? Zo ja, hoe is die borging dan ingericht? Welke organisatievorm blijkt dan succesvol en welke niet? Waarom is voorbijgegaan aan het advies van de commissie-Deetman om drie jaar met de wettelijke ontschotting te wachten? Welke terugdraaimogelijkheden ziet hij, voor het geval zou blijken dat de kantonrechtspraak assimileert met de sector civiel in plaats van dat er kruisbestuiving mee plaatsvindt? Is hij bereid om ook deze opheffing van de sector kanton nog even aan te houden? En zo ja, hoe lang?

De gelijkenis van de huidige kantonrechtspraak met de door ons bepleite eerstelijnsrechtspraak dringt zich op. Het zou zeer waardevol zijn om in het kader van een nader, snelle studie naar een nieuwe duurzame gerechtelijke kaart een kantonrechtspraak 2.0 serieus te overwegen. Is de minister bereid dat te onderzoeken?

Ik kom nu op twee andere punten van dit wetsvoorstel. Wij zijn heel content met het klachtrecht en de verhoging van de competentiegrens. Wij denken dat het klachtrecht goed wordt gestroomlijnd, ook in vele bijzondere wetten waaronder die inzake de tuchtrechtspraak. Ook zijn wij gelukkig met het verhogen van de competentiegrens tot € 25.000 voor zaken die bij de kantonrechter kunnen worden aangebracht. Dit lijkt een belangrijke stap, die zeer door het werkveld wordt gewenst en waartegen vrijwel geen protest meer is te horen. Juist vanwege deze positieve aspecten zijn wij van mening dat deze wet op onderdelen wel zeker zou moeten worden ingevoerd.

Ook hebben wij begrip voor het feit dat nu wettelijk moet worden geregeld dat het arrondissement Utrecht in het ressort Arnhem wordt ingedeeld. Of dit voorgoed zal zijn, zal de toekomst en mogelijk een alsnog herziene gerechtelijke kaart uitwijzen. Wij zien dit niet als een onomkeerbare stap, indien er een andere gerechtelijke kaart uit zou rollen.

Gelukkig biedt artikel XXIII van dit wetsvoorstel de mogelijkheid om artikelen of onderdelen daarvan gefaseerd in te voeren. Dat zou zowel tegemoetkomen aan onze zorg over onomkeerbare stappen inzake een nog niet vaststaande gerechtelijke kaart en onze zorg over een te snel en onomkeerbaar opheffen van de wettelijke sector kanton. Ook zou het tegemoetkomen aan onze wens om het klachtrecht en de verhoging van de competentiegrens voor de kantonrechtspraak wél zo snel mogelijk in te voeren.

Wat betreft het klachtrecht en de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter kunnen wij zonder meer met de wijziging van de Evaluatiewet instemmen. Met betrekking tot artikel I, onder DD, hebben wij nog een vraag. Kan de minister eens verduidelijken hoe de criteria in artikel 106, lid 1, op grond waarvan de minister moet oordelen of een beslissing van de Raad voor de rechtspraak ter vernietiging kan of moet worden voorgedragen, precies moeten worden gelezen? Zij komen nogal vaag over. Zijn deze criteria aan te scherpen? En wil de minister nog toezeggen dat de gerechtelijke kaart nog eens bezien zal worden op toekomstbestendigheid op langere termijn, en dat het onderzoek zich mede zal uitstrekken tot de mogelijkheid van eerstelijnsrechtspraak? Ik veronderstel dat mijn collega Van de Beeten hierop nog nader in zal gaan.

Wil de minister toezeggen dat de sector kanton, conform het advies van de commissie-Deetman, nog drie jaar na invoering van de verhoogde competentiegrens wettelijk zal worden beschermd? Ziet hij mogelijkheden om deze wijziging van de Evaluatiewet gefaseerd in te voeren met het oog op de voorgaande vragen? Daarbij doelen wij op de artikelen in dit voorstel die onomkeerbaar vooruitlopen op de komende Wet herziening gerechtelijke kaart en het opheffen van de wettelijke status van het kantongerecht en de gevolgen daarvan.

Afhankelijk van de beantwoording door de minister van onze vragen zullen wij ons oordeel over de vraag of de AMvB inzake het besluit over de nevenlocaties gerechten zou moeten worden aangehouden, nog even opschorten. Zoals gezegd zijn wij bevreesd dat ook met deze AMvB

onomkeerbare stappen worden gezet die strijdig zijn met een toekomstbestendige gerechtelijke kaart.

Wij stemmen in met de wijziging van de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie in verband met vreemdelingenzaken. Deze wet zou weliswaar in strijd kunnen zijn met een toekomstbestendige gerechtelijke kaart, maar deze stappen zijn niet onomkeerbaar.

Wij wachten de beantwoording van de minister met belangstelling af.



De heer **Van de Beeten** (CDA):

Voorzitter. Deze bijdrage vormt mijn zwanenzang als lid van deze Kamer. Aan het begrip "zwanenzang" kleef ik een zekere zwaarmoedigheid. Al bij Plato leest men, dat in de oud-Griekse volksmond zwanen uit droefheid over de naderende dood een afscheidslied aanhieven. In zijn dialoog met Cebes en Simmias over de houding van de filosoof tegenover de dood merkt Socrates echter op dat dit een leugenachtig verhaal is. Die zang duidt juist op de vreugde over de weldaden die de zwanen na de dood bij Hades zullen vinden. Voor mij geldt het een noch het ander. Na het einde van het Kamerlidmaatschap ga ik, zoals alle dinsdagen dat ik hier verbleef, weer gewoon naar huis en haard. Het is mij al helemaal vreemd om mij te verheugen op de weldaden bij Hades. Dat is de reden waarom ik deze bijdrage mede mag uitspreken namens de fracties van de ChristenUnie en de Staatkundig Gereformeerde Partij.

De rechtspraak en de rechterlijke macht bevinden zich al enige tijd niet meer in rustig vaarwater. De indruk kan ontstaan dat er een oorzakelijke samenhang is met de opkomst van populistische politieke bewegingen. Die indruk zou ik al in het begin van deze bijdrage aan het debat willen relativeren, en wel vanuit drie gezichtspunten.

Het eerste gezichtspunt is historisch van aard. Al in de jaren tachtig en negentig ontstond een levendig publiek en politiek debat over een aantal verschijnselen in de strafrechtspleging. Ik roep in herinnering het fenomeen van de formele gebreken in processen-verbaal, vooral de beruchte 26'ers, en in dagvaardingen, alsmede het fenomeen van heenmeldingen wegens cellengebrek. In zijn eerste periode als minister van Justitie heeft de heer Hirsch Ballin een groot aantal wetsvoorstellen het licht doen zien om deze problemen het hoofd te bieden.

Echter, niet alleen de strafrechtspleging mocht zich verheugen in extra aandacht en een kritische belangstelling. Dat gold ook voor het bestuursrecht. Vooral vanuit gemeenten en provincies was er de nodige kritiek op rechters die te veel op de stoel van het bestuur plaatsnamen. Hierover heeft een commissie onder leiding van de toenmalige Noord-Hollandse commissaris van de Koningin Van Kemenade in 1997 de staf gebroken. Aan diens rapport hebben we ook de onstuimige groei van de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument te danken.

Uit deze voorbeelden zou men kunnen afleiden dat de kritiek zich minder rechtstreeks richtte op de rechterlijke macht en rechtspraak als zodanig. Maar ook toen al was er een ondertoon te bespeuren die wel degelijk de rechterlijke macht als onderdeel van de elite betrof. In de jaren negentig werd voor het eerst de achtergrond van rechters onderzocht. En ook toen al waren het volgens die onderzoeken vooral D66'ers die de kadi bevolkten. Het Tweede Kamerlid Van der Burg van het CDA stelde in 1991 naar aanleiding hiervan de selectie van leden van de Hoge Raad aan de orde: de Kamer moest nauwkeuriger kijken

naar de achtergronden van de kandidaten om meer pluri-formiteit te waarborgen.

Het tweede gezichtspunt betreft de verandering in het medialandschap. De politiek als instituut heeft daar nog nadrukkelijker mee te maken, maar het geldt evenzeer voor andere instituten, ook maatschappelijke. Er zijn simpelweg meer media die bovendien in een commerciële concurrentiestrijd met elkaar verkeren. Dat leidt tot uitvergroting van voorvallen, maar meer nog tot belangstelling voor wat zich afspeelt binnen ogenschijnlijk gesloten systemen. Geheimzinnigheid of althans onbekendheid draagt bij aan het vermoeden dat zich daar dingen afspeelen die minst genomen interessant kunnen zijn. Dat het soms heel interessant is, blijkt bijvoorbeeld uit een boek als *De prooi* over de gang van zaken binnen de ABN AMRO Bank. Het leidt er ook toe dat kritiek op bijvoorbeeld rechterlijke uitspraken vaker de media halen. Wie echter noten onder arresten van de Hoge Raad leest of commentaar van rechtsgeleerde hoogleraren daterend uit vorige decennia, komt daarin kwalificaties tegen die er, hoe hoffelijk ook geformuleerd, vaak niet om liegen. Met dergelijke kritiek zullen leden van de Hoge Raad destijds zelden op verjaardagsfeestjes zijn geconfronteerd, maar aantrekken deden zij het zich ongetwijfeld te meer.

Het derde gezichtspunt betreft het fenomeen van de managementcultuur. Geregeld blijkt binnen de rechterlijke macht onrust te bestaan of te ontstaan over de veranderingen die in organisatorisch opzicht worden doorgevoerd of geagendeerd. Die onrust etaleert men niet snel in het publiek; dat is immers niet chic. Maar signalen ervan komen hier en daar naar buiten en worden wel degelijk opgevangen. Ook dat is niet van de laatste jaren. De hiervoor gememoreerde politieke storm waarin minister van Justitie Hirsch Ballin in de jaren negentig terecht kwam, hing rechtstreeks samen met de veranderde werkwijze van het Openbaar Ministerie. Het was niet ongewoon dat een officier van justitie een aantal zaken simpelweg in de kast liet liggen, oplegging ter verjaring, hetzij omdat hij er geen zin in had, hetzij omdat er te veel beslag op de zittingcapaciteit werd gelegd. Die vorm van professionele autonomie is terecht beëindigd met de nieuwe organisatie van het Openbaar Ministerie. De vorming van eerst het Landelijk Parket en later het College van procureurs-generaal nieuwe stijl gingen evenmin zonder slag of stoot.

Wanneer in een sterk op professionele autonomie ingesteld instituut hedendaags management zijn intrede doet, is het niet eenvoudig daarbij een goed evenwicht en vooral een gemeenschappelijk doel te formuleren. Was dat in de jaren negentig al niet eenvoudig in een tamelijk hiërarchisch ingesteld instituut als het OM, hoeveel te meer in de zittende magistratuur. Al is de minister van Justitie ook staatsrechtelijk verantwoordelijk voor het Openbaar Ministerie, dat wilde terecht niet aan diens leiband lopen. Rechters, die juist vrij behoren te staan tegenover de regering, zijn, nog meer terecht, beducht voor hun autonomie.

Daarmee ben ik aangekomen bij de modernisering van de rechterlijke organisatie die in december 2001 in deze Kamer plenair aan de orde was. Wanneer men nog eens naleest wat te berde is gebracht, dan blijken de zorgen van toen nog steeds actueel. Deze hadden en hebben vooral te maken met de gevolgen van de introductie van managementmethoden die niet passen bij de professionele autonomie van de rechter, een ambt waarvan de dra-

## Van de Beeten

ger ook nog eens, anders dan de leerkracht of de arts, een specifiek constitutionele rol vervult.

### Voorzitter: Van der Linden

De heer **Van de Beeten** (CDA):  
Voorzitter. Wanneer men het rapport van de commissie-Deetman inzake de evaluatie van de toen besproken modernisering erop naslaat, blijken de zorgen van 2001 nog steeds actueel in de beleving van de rechters zelf: aantasting van de professionele autonomie door productiedwang, interventies in uitvoering van werk en bureaucratie, een grote afstand tussen gerechtsbestuur en werkvloer. Daarbuiten kan men waarnemen dat de Raad voor de rechtspraak niet als "van ons" wordt gezien of ervaren.

De vraag is of het voorliggend wetsvoorstel aan die zorgen tegemoet komt of juist niet. Die vraag willen de woordvoerders vandaag plaatsen in een breder kader, waardoor de gedachtewisseling meer het karakter krijgt van een beleidsdebat over plaats en karakter van de rechtspraak in de toekomst dan louter een debat over een stuk wetgeving. Het voorliggende wetsvoorstel sorteert immers voor op een herziening van de gerechtelijke kaart, waar collega Haubrich ook op wees. Deze gaat gepaard met bestuurlijke opschaling, die weer samenhangt met de reorganisatie van politie en Openbaar Ministerie wegens de voorgenomen invoering van een nationaal beheerde politieorganisatie. Daarnaast wacht deze Kamer al sinds november 2008 op het antwoord van de regering op vragen over wetsvoorstel 29937, dat ziet op nevenfuncties van rechters en op een aanzienlijke beperking van het rechter-plaatsvervangerschap, wat ook weer gevolgen heeft voor de capaciteit van de gerechten. Tegelijk voorziet het regeerakkoord van het huidige kabinet in invoering van een kostendekkend griffierecht. Enigszins terzijde, maar niet zonder consequenties voor de rechtspleging, zijn er voorstellen om bij de Hoge Raad een beperkt verlofstelsel in te voeren, om een cassatiebalie in te stellen en om prejudiciële vragen aan de Hoge Raad mogelijk te maken. Bij de Tweede Kamer ligt voor tweede lezing het voorstel voor van het toenmalige GroenLinks-Kamerlid Halsema om in de Grondwet constitutionele toetsing van wetten in formele zin op te nemen. Al deze onderwerpen raken de rechtspraak naar inhoud en vorm, alsmede de verhouding tussen de staatsmachten.

Een en ander speelt in een politieke context die wel nieuw is. De heer Wilders speelt daarin met zijn geestverwanten op de voorgrond een belangrijke rol in de Tweede Kamer als een het kabinet gedogende fractie. Hij is persoonlijk betrokken in een aandachttrekkend proces. De heer Wilders doet uitspraken over dat proces en de rechterlijke macht in het algemeen die al evenzeer de aandacht trekken.

Deze context heeft als een diepere dimensie een decor van strafzaken waarin het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht grondig fout zaten, met dramatische gevolgen voor de betrokken veroordeelden. Een ander stuk decor in diezelfde context is de Europese rechtspraak, waarvan die uit Straatsburg de meeste aandacht trekt, terwijl die uit Luxemburg minstens zo belangrijk, zo niet belangrijker is, zeker als het Hof daar ook het Handvest van de Grondrechten nadrukkelijk in zijn jurisprudentie gaat betrekken. En dan is er nog de onopgehelderde kwestie-Chipshol annex Kalbfleisch. Ik neem de mogelijke gevolgen daarvan voor het vertrouwen in de rechtspraak ernstiger dan van de uitspraken van de heer Wilders.

Dit alles raakt de verhouding tussen de staatsmachten, maar ook het vertrouwen van de burgers in de rechtspraak en in de rechtsstaat. Met dit laatste aspect zal ik de rest van mijn betoog beginnen. Daarna kom ik te spreken over de gewenste toekomstige taakvervulling door en inrichting van de rechterlijke macht. Aan de hand daarvan sta ik stil bij enkele elementen uit het voorliggende wetsvoorstel. Tot slot kom ik tot een voorstel aan de minister.

Ik zal dus niet uitvoerig spreken over het kostendekkende griffierecht, waar verscheidene collega's uitgebreider bij stil zullen staan, zoals mevrouw Haubrich al deed. Ik zal mij waarschijnlijk in tweede termijn kunnen aansluiten bij hun inbreng. Evenmin komt de politiekant van de materie ter sprake, aangezien deze in deze Kamer nog steeds tot de competentie van de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken behoort.

Om te beginnen enkele overwegingen over de staatsrechtelijke verhoudingen en de plaats van de rechtspraak in onze samenleving. Wanneer de volksvertegenwoordiging of de regering zich een mening vormt en die uitsprekt over individuele rechterlijke uitspraken, is op zichzelf de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht niet reeds daarom in gevaar. Zolang er een zinnig verband is met de eigen wetgevende of bestuurlijke verantwoordelijkheid, is er ook niets op tegen dat die meningen, op kennis van zaken en inzicht gegrond, in een publiek debat aan de orde komen. De kans dat die meningsvorming een meer politiek-inhoudelijke lading krijgt, neemt echter toe wanneer de voorstellen inzake het verlofstelsel bij de Hoge Raad en constitutionele toetsing in geldend recht worden omgezet.

Wat toetsing betreft, is dat nogal voor de hand liggend. In het voorstel-Halsema vindt toetsing gedeconcentreerd plaats, dus ook de kantonrechter is ertoe bevoegd. Dat brengt mee dat zelfs al bij de eerste feitenrechter politiek geladen zaken aan de orde kunnen komen en diens uitspraak publiek opzien zal baren. Uiteindelijk komt dan de hoogste constitutionele rechtspraak in de meeste gevallen terecht bij de Hoge Raad. De benoeming van leden ervan zal van de weeromstuit steeds belangrijker en daarmee politiek geladener worden. De vele juristen die al jaren invoering bepleiten omwille van een soort juridische esthetiek, omdat zoveel Europese staten toetsing kennen of omdat Europa wel mag toetsen – zelfs de Hoge Raad is inmiddels om deze redenen voor invoering – zouden zich nog eens moeten afvragen wat men in het Nederland van nu hiermee denkt te bereiken.

Dergelijke in de visie van de CDA-fractie steeds als ongewenst aangemerkte effecten, waar de fractie van de ChristenUnie een slag anders over denkt, lijken minder voor de hand te liggen wanneer een beperkt verlofstelsel wordt ingevoerd. Prof. Kortmann kritiseerde niettemin in zijn afscheidsrede de gebrekkige legitimatie van de met dat stelsel beoogde versterking van de rechtsvormende taak van de Hoge Raad. President Corstens repliceerde met de opmerking: "Feit is dat de wetgever niet alles kan voorzien en regelen, zodat interpretatie van wetgeving en het doorhakken van onvoorziene knopen door een hoogste rechter nodig is."

Dit antwoord is ten onrechte geruststellend. Ik geef twee voorbeelden. Het in deze Kamer verworpen wetsvoorstel affectieschade werd door de verzekeringsbranche en door de regering verdedigd met het volgende argument: als de wetgever geen grens stelt, zal de rechter affectieschade gaan erkennen en dan veel verder gaan dan de wetgever zou willen. Daarbij verwees men naar

## Van de Beeten

de erkenning door de rechter van shockschade als voorbeeld van buitenwettelijke schadevergoeding. Op dit laatste valt af te dingen, maar onmiskenbaar hebben rechters de neiging om in deze letselschadezaken grenzen op te zoeken en in ieder geval lijkt de shockschadezaak een onvoorziene knoop. Volgens sommige cassatieadvocaten is overigens de kans op een grondige behandeling in cassatie nu al groter bij een letselschadegeval dan in een gewoon handelsgeschied, juist vanwege de meer aansprekende aard van de zaak. Helaas heb ik een ervaring in een handelszaak die dat bevestigt.

Dan het tweede voorbeeld. In het arbeidsrecht kennen we al sinds jaar en dag de zogenaamde kantonrechtersformule in ontbindingszaken. De vraag is steeds geweest of deze ook geldt voor kennelijk onredelijk ontslagzaken. De Hoge Raad heeft uiteindelijk het positieve antwoord van het Haagse hof op dit punt afgewezen en daarmee ogenschijnlijk afgezien van enige rechtsvorming. Impliciet heeft hij daarmee echter het buitenwettelijk vergoedingsstelsel in ontbindingszaken kracht van wet gegeven. Praktisch? Jazeker, maar toch een onvoorziene knoop.

Kortom, er spelen verschillende ogenschijnlijk juridisch-technische ontwikkelingen die wel degelijk gevolgen hebben voor de verhouding tussen de staatsmachten. Gevolgen in de zin dat het evenwicht tussen wetgever en rechterlijke macht verstoord raakt ten nadele van de wetgever, doordat de rechter meer op de stoel van de wetgever, van de politicus komt te zitten, en van de rechter, doordat de wetgever zich meer zal gaan bemoeien met de uitspraken van de rechter en met de samenstelling van de rechterlijke macht. Dan zijn onmiskenbaar de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak in ons land in het geding. Raken ook het voorliggende wetsvoorstel en de voorziene nieuwe gerechtelijke kaart die onafhankelijkheid en onpartijdigheid? Als de wetgever zich bemoeit met de rechtspraak – de organisatie, de inrichting en het functioneren daarvan – zijn de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht op zich niet reeds daarom in gevaar. Uiteindelijk draait het om de checks-and-balances in en van het geheel.

Tegen deze achtergrond maak ik enkele observaties. Zoals in de stukken al aangehaald, heeft het mij zeer verbaasd dat de Raad voor de rechtspraak in strijd met de wet zijn bevoegdheid om tijdelijk appelzaken over te hevelen van het ene hof naar het andere, heeft gebruikt om de rechterlijke indeling in dit land feitelijk permanent te wijzigen. De omstandigheid dat de Hoge Raad dit niet heeft afgestraft, zoals de minister in de memorie van antwoord vergoelijkend opmerkt, betekent niet dat de handwijze van de raad constitutioneel door de beugel kon.

Uit de memorie van antwoord blijkt verder dat de rechterlijke organisatie al vooruitloopt op het voorliggende wetsvoorstel en, als ik het goed begrijp, ook al op de herziening van de gerechtelijke kaart waarvoor het wetsvoorstel nog pas in consultatie is gegeven. Natuurlijk is mij bekend dat de Tweede Kamer per motie de gerechtelijke kaart al zo ongeveer heeft ingevuld, maar dan nog is deze houding van de betrokken gerechtsbesturen ongepast. Datzelfde geldt voor de nog steeds niet ingetrokken richtlijn van een niet in de wet voorziene werkgroep van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de niet in de wet voorziene presidentenvergadering die rechters de facto verbiedt om zitting te nemen in de Eerste Kamer.

Het bewaken van het evenwicht in de checks-and-balances is geen eenzijdige verplichting van de wetgever. Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat de bij de hier-

voor genoemde kwesties betrokken rechters zich van die reciprociteit onvoldoende bewust zijn.

Die checks-and-balances kunnen intussen ook sluipenderwijs in het gedrang komen. In een bespreking in Tremas van de laatste visitatie wijst redacteur Hermans erop dat een beoordeling van de kwaliteit van de rechtspraak nooit volledig los kan worden gezien van het werkproces waarin een uitspraak tot stand komt en daarmee van de beslissingen die des rechters zijn tijdens dat werkproces. Nu kan men dat op geaggregeerd niveau bekijken, maar als bijvoorbeeld de productie van een gerecht, een kamer of zelfs individuele rechters gemeten worden, heeft dat onvermijdelijk consequenties voor de wijze waarop de rechter zijn werk doet. Is dat verkeerd? Nee, wie ooit heeft geleerd om tijd te schrijven, weet dat dit uiteindelijk leidt tot beter werk, omdat het dwingt tot het maken van keuzes waarbij men belangrijk van onbelangrijk, waarschijnlijk van onwaarschijnlijk en detail van hoofdzaak leert onderscheiden. Wie tijd schrijft, weet echter ook dat dit niet alle aspecten van het werk raakt. Het stellen van normen in termen van efficiency, productie en financiële middelen gekoppeld aan die normen is een vorm van sturing via de inrichting en organisatie van de rechterlijke macht die uiteindelijk ingrijpt op de werkprocessen binnen die rechterlijke macht en daarmee op de uitoefening van het ambt zelf. In sommige stukken wordt van ambtelijke zijde gesuggereerd om in de rechterlijke macht het voorbeeld van de diagnosebehandelcombinaties in de gezondheidszorg te gaan volgen; laat ik daar maar niets meer over zeggen.

Bij de eerdere debatten over de rechterlijke organisatie en bijvoorbeeld rechtsvordering is de reactie van de regering steeds: juist artikel 6 van het EVRM noopt hier toe, want rechters dienen binnen een redelijke termijn recht te spreken. De Staat is er niet aan gehouden om onbeperkt middelen ter beschikking te stellen; de rechterlijke macht moet dus tot efficiency worden gemaand. Dat is niet onwaar, maar wel een beperkte invalshoek, zeker als de burger wordt aangeroepen. De burger heeft namelijk desiderata die niet allemaal in gelijke mate congrueren. Een burger die voor de strafrechter moet verschijnen, heeft doorgaans niet veel haast, vindt dat zijn zaak voldoende zittingstijd moet krijgen, dat alle getuigen onder ede ter zitting gehoord moeten worden en dat een vonnis uitgebreid gemotiveerd moet zijn. In bestuurszaken mag het allemaal al een stuk sneller, maar ook dan is voldoende aandacht van belang en is iedere beslissing die het bestuur in staat stelt om eventuele gebreken te repareren, een teleurstelling. In civiele zaken willen burgers doorgaans in het begin snel een uitspraak, maar de ervaring leert dat velen aan beginnersenthousiasme leiden en soms door het tijdsverloop meer schikkingbereidheid ontwikkelen dan aan het begin van de rit.

Tegen die achtergrond is het samenhangende kenmerk van de hiervoor opgesomde voorstellen dat vooral de bestuurlijke en organisatorische invalshoek leidend is. Er wordt gedacht en gewerkt vanuit de bestaande situatie en niet aan de hand van het antwoord op de vraag: hoe zou idealiter de rechtsbedeling in dit land er over vijf jaar uit moeten zien en is dat dan een bestel dat enkele decennia mee kan? Collega Haubrich refereerde hier ook al aan. Ik geef enkele voorbeelden.

Over gewenste specialisatie in de rechterlijke macht worden in de stukken bij het voorliggende wetsvoorstel verschillende terreinen genoemd waarop die specialisatie van belang is. Het betreft echter allemaal voorbeelden van al langer bestaande specialisaties. In een artikel in

## Van de Beeten

het Nederlands Juristenblad van februari jongstleden bespreekt professor Barendrecht de uitdaging van de kostendeckende griffierechten – collega Haubrich refereerde daar al aan – maar dan vanuit een volstrekt ander perspectief dan het perspectief van de regering in zowel de voorstellen op dat punt als in de voorstellen die nu voorliggen. Zich beperkend tot de civiele rechtspraak wijst hij zo'n zes terreinen aan waarop vormen van specialisatie of concentratie wenselijk en denkbaar zijn. Wie die voorbeelden langsloopt, ziet dat de ene specialisatie nog wel degelijk gedeconcentreerd optreden van rechters vraagt – bijvoorbeeld consumentenzaken – en dat een andere specialisatie heel goed op een of enkele plekken in het land kan plaatsvinden, bijvoorbeeld geschillen tussen in enigerlei vorm samenwerkende ondernemers. Hetzelfde is heel goed denkbaar ten aanzien van het straf- en bestuursrecht. Als wij ons eens vanuit de burger en vanuit de materie van de geschillen een voorstelling maken van een optimale inrichting van de rechtsbedeling, kan dat de weg vrijmaken voor nieuwe ideeën over de passende bestuursvorm bij die rechtsbedeling. Misschien moeten we dat bestuur bijvoorbeeld veel meer loskoppelen van territoria. Tegelijk heeft een dergelijk vanuit de rechtsbedeling gekozen concept consequenties voor de visie op de loopbaan van een rechter, op mobiliteit – zowel geografisch als qua terreinen van het recht – en op de bijpassende scholingseisen.

Het andere voorbeeld betreft de kantonrechtspraak. Ook uit eigen ervaring kan ik zeggen dat verruiming van de kantonrechtspraak zeer aan te bevelen is, ook al vermindert daardoor het debiet van de advocatuur. Het voorstel voor de Evaluatiewet modernisering rechterlijke macht lijkt deze gedachte in praktijk te gaan brengen door verhoging van de competentiegrens. Tegelijk wordt de sector kanton als zelfstandige, door de wet erkende organisatorische eenheid echter opgeheven. Tegelijk ook wil het wetsvoorstel in kantonzaken meervoudige rechtspraak openstellen.

Structuur en cultuur hangen met elkaar samen. Het is minstens onwaarschijnlijk dat de cultuur van de kantonrechtspraak in stand kan blijven als van de ene op de andere dag de structuur van de sector civiel van de rechtbank het kader wordt waarin kantonrechters moeten werken. Niet voor niets adviseerde de commissie-Deetman om de sector na verruiming van de competentiegrens minstens drie jaar in stand te houden. Wie de rechtspraktijk kent, weet dat sfeer, stijl, werkwijze en houding tegenover justitiabelen en advocaten wezenlijk verschillen. Als de regering serieus meent dat de kantoncultuur tot delen van de rechtspraak van de sector civiel moet worden uitgebreid, vergt dat ten minste een geruime overgangstijd – langer dan die drie jaar van de commissie-Deetman – waarin ook bestuurlijk en organisatorisch de sector de kans krijgt om die positie te verwerven. Vanzelfsprekend realiseer ik mij dat dit geen eenvoudige opgave is. Verkleining van de sectoren civiel in de bestaande rechtbanken kan immers leiden tot een te smal debiet. Dat probleem kan echter alleen worden opgelost door eerst te bepalen hoe een optimale rechtsbedeling er straks uit moet zien.

Bij wijze van voorbeeld van louter bestuurlijk denken noem ik de gang van zaken rond de voorziene rechtbank Oost-Nederland. Dit wangedrocht is typerend voor de dominantie van de bestuurlijk-organisatorische invalshoek in het proces tot dusver. Enkele gerechtsbesturen zien een voor hen onwelgevallige bui hangen, verscheidene burgemeesters roeren zich en zie daar: Almelo, Zwolle en Arn-

hem aanvaarden de vlucht naar voren: zij willen wel fuseren op bestuurlijk niveau tot een rechtbank Oost-Nederland! Over afstand tussen bestuur en werkvloer gesproken!

Tot slot: het wetsvoorstel voorziet in strijd met het advies van de commissie-Deetman in opheffing van het sectormodel, kennelijk om daarmee de weg te openen voor de eveneens voorgestelde verdere integratie van besturen. Straks worden besturen van drie personen benoemd, van wie er twee benoemd kunnen worden in meer dan een gerechtsbestuur; alleen de president niet. Naar de letter van de wet kunnen er straks, na invoering van de gerechtelijke kaart, tien presidenten zijn en twee personen die in alle gerechtsbesturen zitting hebben. Besturen wordt namelijk, zo zegt de memorie van antwoord, nog belangrijker dan beheren.

De positie van de Raad voor de rechtspraak wordt in deze constellatie vanzelfsprekend versterkt. Was de instelling ervan 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. De rechtspraak draagt, aldus dat jaarplan, ten eerste bij aan versterking van de rechtstaat, ten tweede aan versterking van de kernwaarden en sluit ten derde aan bij de behoeften in de samenleving; ten vierde implementeert de rechtspraak de gerechtelijke kaart en ten vijfde professionaliseert de rechtspraak organisatie en bedrijfsvoering. De beide eerstgenoemde doelen zijn nogal wieses, zou ik denken. Het derde doel staat eveneens in het teken van sneller, goedkoper, efficiënter. Het vierde en vijfde doel behoeven geen toelichting. De commissie-Deetman merkte nog op dat de raad na de opbouwfase wel weer terug kon naar de startformatie van 115 fte. In het Jaarverslag 2009 en in de Agenda 2011–2014 heb ik geen cijfers op dit punt aangetroffen, maar de doelen vier en vijf zullen in de praktijk wel juist meer formatie vragen.

Voorzitter. Wie tegen deze achtergrond voorts bedenkt dat veel zaken vandaag de dag al in belangrijke mate door niet-rechters schriftelijk worden afgedaan – in een aantal gevallen met alleen een steekproefsgewijze controle door een rechter – bekruipt het gevoel dat zo via de bestuurlijk-organisatorische band de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak in het geding komen. En uiteindelijk wordt ook het vertrouwen van de burger in de rechtspraak niet bepaald doordat de rechterlijke organisatie als een goed geoliede overheidsmachine loopt, maar door een passende rechtsbedeling door rechters die burgers het gevoel weten te geven dat zij weten waarover ze praten en een verstandige beslissing nemen, ook al is men het er niet mee eens.

Dit, voorzitter, brengt mij tot het voorstel dat ik de minister zou willen doen. Zou het niet verstandig zijn een staatscommissie in te stellen die breed is samengesteld, dus met een volstreekte minderheid aan zittende bestuurders, en daardoor draagvlak te creëren voor een samenhangend voorstel voor de inrichting van de rechtspraak langs lijnen zoals hiervoor geschetst: een optimale rechtsbedeling die de komende decennia mee kan, waarbij de organisatie en inrichting van het bestuur worden aangepast aan die rechtsbedeling? Zo'n commissie – vooral met mensen die van buiten naar binnen kijken – zou dan zes maanden de tijd gegeven kunnen worden – langer moet niet nodig zijn – om aan de hand van het voorliggende materiaal tot een werkbaar plan te komen. Parallel daar-

## Van de Beeten

aan zou het voorliggende wetsvoorstel kunnen blijven rusten of zou de minister alleen de hoogst noodzakelijke bepalingen in kunnen voeren, in ieder geval niet de schrapting van de sector kanton, niet de schrapting van de sectorbestuursleden en niet de beperking van het aantal bestuurders, respectievelijk de personele unies.

Ik realiseer mij dat dit een vergaand voorstel is, maar het is ingegeven door grote zorg over de gecombineerde effecten op de rechtspraak in ons land van wat nu voorligt en zich aandient. Ik weet dat er geen protestdemonstraties zijn geweest van massa's rechters – er zijn er overigens maar zo'n 2200 die ons land op de rails van de rechtstaat houden – maar dat is geen bewijs van de hartelijke instemming met de wetsvoorstellen die nu voorliggen of in de pijplijn zitten. Tegelijk zien wij in de evaluatie van de commissie-Deetman én in de signalen die wij als Kamer hebben ontvangen én wat in tijdschriften uit de rechterlijke macht en wetenschap wordt vernomen een bevestiging van die zorg.

Mijnheer de voorzitter! In zijn dialoog met Cebes en Simmias spreekt Socrates in relatie tot zijn snel naderende dood over de scheiding van lichaam en geest. Socrates ziet het leven als een permanent gevecht van de geest om de heerschappij over het lichaam dat eindigt in de dood; op dat moment leeft de geest in de gedaante van de ziel verder in het ondermaanse. In menig christelijke filosofie gaat het daarentegen juist om bezielde leven. En in onze maatschappelijke verantwoordelijkheid gaat het ons dan ook om bezielde rechtspraak. Want zonder bezielde rechtspraak komt de democratische rechtstaat toe aan een zwanenzang en dat zou zelfs Socrates haar niet toewensen.



**Mevrouw Quik-Schuijt (SP):**

Mijnheer de voorzitter. Ik heb met instemming naar de twee vorige sprekers geluisterd. De tijd om in deze Kamer iets naar voren te brengen, is beperkt en ik had nog zo veel andere dingen willen zeggen. Die zijn echter voor een deel al naar voren gebracht door deze twee sprekers.

Dit wetsvoorstel behandelt globaal genomen drie totaal verschillende onderwerpen. Met de codificatie van het klachtrecht is de SP het helemaal eens. Bij de verhoging van de competentiegrens voor de kantonrechtspraak leggen wij ons schoorvoetend en onder voorwaarden neer. Wij maken ons namelijk grote zorgen over de uitvoering en dat heeft te maken met theorie en praktijk. Tegen het derde onderwerp hebben wij forse bedenkingen en dat betreft de uitbreiding van de bestuurlijke bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak.

Ik begin met de kantonzaken. Er bestaat grote maatschappelijke tevredenheid over de aanpak van de kantonrechters. Het enige wezenlijke formele verschil tussen een kantonzaak en een handelszaak is de verplichte vertegenwoordiging door een advocaat. Juist het feit dat beide of een van de partijen geen advocaat heeft, heeft de kantonrechter tot zijn "eigen" werkwijze gebracht. Het aanvankelijke idee bij procederen zonder advocaat moet geweest zijn dat het om kleine belangen ging. Dat is echter al lang niet meer zo. Bij ontbinding van een arbeidsovereenkomst staan grote belangen op het spel. Er bestaat in de samenleving tevredenheid over de oplossing die de kantonrechters met elkaar voor deze procedures hebben bedacht. Althans, degenen die ontevreden zijn hebben nog niks beters bedacht of kunnen regelen. Er

zou dus, theoretisch, geen bezwaar tegen verhoging van de competentiegrens moeten zijn. Maar er zijn op dit moment zowel rechtstheoretische als praktische bezwaren. De zo geroemde werkwijze van de kantonrechters is niet alleen informeler maar ook actiever, en daar wringt hem de schoen. Er zijn veel aspecten van de kantonrechtspraak die wellicht onder druk komen te staan door de verhoging van de competentiegrens zoals de samenvoeging met de handelssector met het gevaar van verlies van de "eigen cultuur", het loslaten van de eis dat een kantonrechter ervaren en allround is en het gevaar dat kantonrechters zullen moeten rouleren. Deze en nog een aantal andere effecten die de eigenheid van de kantonrechtspraak bedreigen, zijn breed uitgemeten, zowel in de vakpers als in de parlementaire behandeling tot nu toe. In de schriftelijke gedachteswisseling heeft de minister geruststellende, sussende geluiden laten horen die niet echt overtuigen. Daarnaast is het een buitengewoon ongelukkige samenloop van wetgevingsactiviteiten dat juist nu wordt of zal worden getornd aan een goede rechtsbedeling en rechtszekerheid voor de burger. Door bezuinigingen op de rechtsbijstand zullen steeds meer mensen zich verplicht voelen een rechtsbijstandsverzekering af te sluiten. De verhoging van de competentiegrens mag er niet toe leiden dat mensen geen toegang tot een advocaat hebben omdat het niet meer verplicht is. Hoe ziet de minister dit? De rechtsbijstandsverzekering zal duurder worden omdat er vaker een beroep op wordt gedaan. En dat naast het reeds verhoogde en nog veel verder te verhogen griffierecht.

Naast het kostenaspect speelt de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening door gemachtigden van een verzekeringsmaatschappij een belangrijke rol. Een oplossing hiervoor zou gevonden kunnen worden in een deugdelijke regulering. Advocaten zijn onderworpen aan gedragsregels en tuchtrecht, opleidingseisen en permanente educatie; zij moeten een derdengeldstichting en een beroepsaansprakelijkheidsverzekering hebben. Nu het de bedoeling van het kabinet is dat mensen bij de kantonrechter vaker met een procesgemachtigde van een rechtsbijstandverzekeraar in zee zullen gaan, zal onzes inziens ook deze beroepsgroep deugdelijk gereguleerd moeten worden. Dit is bepaald geen overbodige luxe. Eigen ervaring laat zien dat, zodra het in een procedure echt moeilijk wordt, ofwel de procesgemachtigde van de verzekeringsmaatschappij zich uit eigen beweging terugtrekt, of de rechter de betrokken partij moet adviseren zich van de bijstand van een advocaat te verzekeren. Dit kan overigens worden opgevat als zijnde in strijd met de lijdelijkheid, maar daar kom ik nog op. Ik verwijs hier nog naar het advies van de vereniging van incasso- en procesadvocaten van 6 december 2010 en uiteraard naar de motie Van Vroonhoven-Kok/Heerts. De vorige minister was het met die motie eens en ik ga ervan uit dat zijn opvolger zich aan dat standpunt gebonden voelt. De vraag is echter op welke termijn deze minister met een regeling gaat komen en wat deze zal inhouden. Graag enige duidelijkheid daarover.

Ik kom nu op het rechtstheoretische aspect, een aspect dat voor zover mij bekend nog door niemand is aangesneden. Dat betreft het leerstuk van de lijdelijkheid van de rechter en de procesautonomie van partijen. Hoewel een aantal schrijvers na de eeuwwisseling heeft gepleit voor een actieve rechter, die niet alleen regie voert maar ook actief zoekt naar de achterliggende oorzaken van het conflict en zo nodig naar de materiële waarheid – ik refereer aan de commissie Asser-Groen-Vranken – is dat in de



handelskamers van de rechtbanken nog zeker geen gemeengoed. Het regie voeren heeft de wetgever opgelost door in artikel 20 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering op te nemen dat de rechter, zo nodig ambtshalve, maatregelen treft om onredelijke vertraging te voorkomen. Daarmee is het beginsel van lijdelijkheid en partijautonomie nog niet van de baan. En juist daar zit een groot probleem als partijen zonder advocaat procederen of erger nog, als slechts één partij een advocaat heeft.

R.W.J. Crommelin schreef in 2007: "Het staat verweerder vrij om te bepalen in hoeverre hij zich verdedigt. ... Dat de verweerder zijn kansen om te winnen beperkt, moet de rechter respecteren." Hoewel deze en andere wetenschappers erop wijzen dat de vraag gesteld kan worden of lijdelijkheid en partijautonomie in beginsel nog wel als geldend kunnen worden aangemerkt, zie onder andere Van Dijk, 2004, speelt dit beginsel in de praktijk van de handelskamers zeker een nog veel grotere rol dan bij de kantonrechtsaanpak. Ik denk dat ieder weldenkend mens het wenselijk vindt dat de kantonrechter, in een zaak waarin eiser met een goede advocaat € 24.000 vordert en gedaagde geen advocaat heeft, ervoor zorgt dat de gedaagde niet door onervarenheid en onkundigheid een zaak verliest waarvan duidelijk is dat hij die zou moeten winnen. Dat vereist bijzondere vaardigheden, wijsheid en een actieve opstelling van de kantonrechter. Als de aanpak van de handelsrechter de overhand krijgt, en die signalen zijn er nu al overduidelijk, dan mag de kantonrechter de partij die geen rechtsbijstand heeft niet op de goede weg helpen vanwege strijd met zijn lijdelijkheid en de procesautonomie van partijen. Waar blijft dan de equality of arms? Ziet de minister dit ook zo? En zo ja, wat gaat hij daaraan doen? Het is immers de plicht van een advocaat om de belangen van zijn cliënt zo goed mogelijk te behartigen. Als de rechter de helpende hand uitsteekt naar de partij zonder advocaat, of met een slechte advocaat – want dat komt helaas ook voor – kan de advocaat van de andere partij zich gedwongen voelen deze rechter te wraken. Door een al te actieve opstelling verliest de rechter immers zijn onpartijdigheid, zou de stelling kunnen zijn. Hoe denkt de minister dit dilemma op te lossen? Zou het begrip procedurele rechtvaardigheid hierbij uitkomst kunnen bieden?

Het hier gesignaleerde dilemma heb ik noch in de vakpers noch in de parlementaire behandeling tot nu toe in deze termen besproken gezien. Er rust een soort taboe op. Niemand zegt hardop dat de kantonrechter, als de rechtvaardigheid dat eist, niet lijdelijk is, maar iedereen weet het.

Ik vat dit deel van mijn betoog samen. De SP-fractie formuleert de volgende voorwaarden om te kunnen instemmen met de uitbreiding van de competentiegrens van de kantonrechter.

1. Wij achten het een noodzakelijke voorwaarde om de kantonrechter herkenbaar voor het publiek en met behoud van de specifieke kantonrechtswerkwijze te laten voortbestaan, dat de sector kanton de komende drie jaar blijft bestaan, zodat een kantonrechter deel uitmaakt van het gerechtstelsel, zolang dat er in deze vorm nog is, maar daar kom ik nog op. Hoe denkt de minister daarover? Zo nodig overwegen wij, hierover een motie in te dienen.

2. Voor het behoud van de kantonrechtswerkwijze is ook een duidelijk groen licht nodig voor een actieve opstelling van de kantonrechter en een uitspraak dat lijdelijkheid en partijautonomie als beginsel niet meer van de

ze tijd zijn. Ik wijs ook nog op de regelmatig voorkomende uitspraken van gerechtshoven en de Hoge Raad, inhoudende dat de rechtbank of het hof buiten de grenzen van de rechtsstrijd van partijen is getreden. Laatstelijk nog in de uitspraak van de Hoge Raad van 1 april 2011, UN BP1474. Nu dit beginsel niet in de wet is vastgelegd, staat het de wetgever vrij om hierover een helder standpunt in te nemen.

3. Op korte termijn moet uitvoering worden gegeven aan de motie-Van Vroonhoven-Kok/Heerts over de regulering van het beroep van procesgemachtigde.

Ik kom nu op ons grootste probleem, in de memorie van toelichting genoemd: Samenwerking en schaalgroottes, hoofdplaatsen en nevenlocaties en ressortelijke herindeling. Mijn fractie kan de aanpak van het kabinet in dezen in het geheel niet volgen. Er is een schaalgrootteprobleem, waardoor niet voldoende gespecialiseerd kan worden. De sectoren bestuursrecht worden te klein om er in elke rechtbank een aan te houden. De oplossing luidt: geef de Raad voor de rechtspraak meer bevoegdheden en hef een gerechtshof op. Ondertussen is er een wetsvoorstel in consultatie dat de gehele rechterlijke kaart op zijn kop zet. Dat voorstel is nog niet eens ingediend bij de Tweede Kamer. Dat maakt het in onze visie volstrekt irreëel om er alvast op vooruit te lopen. Dat doet de Raad voor de rechtspraak zelf echter al volop. Ik lees in Novum, het tijdschrift voor de rechtspraak, het nummer van oktober/november 2010: "De herziening van de gerechtelijke kaart is een feit." In nummer 4, 2011, van Trema, het tijdschrift voor de rechterlijke macht: "De rechtspraak staat de komende jaren voor een drastische reorganisatie." Verderop in hetzelfde artikel staat: "De Raad heeft anders geadviseerd dan de politiek heeft besloten."

Ik wil mijn ergernis over de gang van zaken niet onder stoelen of banken steken. De politiek heeft nog niets besloten. Sterker nog, de politiek heeft nog geen gelegenheid gehad om zich over enige herziening van de gerechtelijke kaart te buigen omdat er nog geen wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend. Desondanks is de reorganisatie al in volle gang en zal straks tegen de Kamer worden gezegd: we kunnen niet meer terug, we hebben het allemaal al op de rails. De Raad voor de rechtspraak koerst af op het voor een voldongen feit stellen van de wetgever, dit alles op basis van een een-tweetje tussen de vorige minister en een klein clubje uit de vorige Tweede Kamer tijdens een algemeen overleg. Dit vreet aan het democratisch bestel. Overigens laat de minister zich ook niet onbetuigd, door in de Tweede Kamer te stellen dat de competentiegrens voor de kantonrechter per 1 juli aangaande zal worden verhoogd.

Van heel andere orde, maar net zo ernstig, is het dat aan de beoogde reorganisatie geen deugdelijk onderzoek ten grondslag ligt. En voor zover er wel onderzoek is gedaan, ik noem het onderzoek van april 2007, "Rechtspraak, Productiviteit in Perspectief" van het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Raad voor de rechtspraak, spelen dit onderzoek en de uitkomsten daarvan geen enkele rol in de reorganisatieplannen, integendeel. De vaststelling dat de omvang van de rechtbank ertoe doet wat betreft de productiviteit en dat deze tussen de 200 en 500 fte ligt, wordt in de plannen volkomen genegeerd. Behalve Den Bosch/Eindhoven zijn alle geplande rechtbanken groter dan 500 fte, tot meer dan het dubbele. Overigens komt ook de visitatiecommissie tot de conclusie dat kleine gerechten niet slechter presteren dan grote. Dat staat in het rapport van de visitatiecommissie uit 2010. Hoe ver-

## Quik-Schuijt

klaart de staatssecretaris de plannen om tot 10 rechtbanken over te gaan, geheel in strijd met de resultaten van dit onderzoek?

De SP zou zich, op basis van gezond verstand, de volgende aanpak kunnen voorstellen: de ene rechtbank is te klein, de andere te groot; we doen onderzoek naar de ideale schaalgrootte. Dat is gedaan, maar het is genegeerd. Dat leidt tot een behoefte aan een x-aantal rechtbanken. Vervolgens zetten we de criteria op een rijtje op grond waarvan we deze rechtbanken verdelen over het land, te denken valt aan reisafstand, de Raad voor de rechtspraak noemt dat toegankelijkheid. Daarnaast noemt de Raad voor de rechtspraak kwaliteit en doelmatigheid. Mooi, maar ook kan bijvoorbeeld de vraag gesteld worden of een provinciehoofdstad niet per definitie een rechtbank behoort te hebben. Hoe denkt de minister daarover?

In deze ideale rechtbank moet het hele basispakket kunnen worden aangeboden, want het recht moet dicht bij de burger. Dan moeten we nog de zaken die te weinig voorkomen of te omvangrijk of ingewikkeld zijn om op iedere rechtbank te behandelen, concentreren bij bepaalde rechtbanken. De NVvR heeft een aantal exercities gedaan, waaronder de samenstelling van een basispakket, maar van dit moois zien we hier niets terug. Wat vindt de minister hiervan? We moeten nu goedvinden dat er alvast een gerechtshof wordt opgeheven en dat de Raad voor de rechtspraak de bevoegdheid krijgt om besturen van gerechten op te dragen om bepaalde taken gezamenlijk uit te voeren en om nevenlocaties aan te wijzen of bestaande nevenlocaties te sluiten. Op basis waarvan wordt dit soort beslissingen dan genomen? Wat is het ultieme doel van dit wetsvoorstel? Wat kan er niet wachten op het toekomstige wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart? Kunnen we bij dat wetsvoorstel een visie op rechtspraak in Nederland tegemoet zien? Kan de Minister nu reeds aangeven aan welke verplichte samenwerkingsverbanden wordt gedacht? En wat gaat het kosten als later blijkt dat, met het oog op de nieuwe gerechtelijke kaart toch een ander samenwerkingsverband de voorkeur verdient? Of is de verwachting dat er dan helemaal geen samenwerking meer nodig is? Is deze bevoegdheid eigenlijk nog wel nodig als de gerechtelijke kaart is herzien? Veel vragen, waarop waarschijnlijk moeilijk een antwoord te geven is. Wij dagen de minister echter uit om een poging te wagen!

De SP-fractie juicht het toe dat de rechterlijke macht eindelijk werk wil maken van specialisatie. Het heeft lang geduurd; een rechter moet immers overal kaas van hebben gegeten, maar de gespecialiseerde advocatuur brengt de rechter soms in verlegenheid. En dat mag niet gebeuren. De vraag is, of dit wetsvoorstel nodig is om behandeling van zaken die specialistische kennis en ervaring vereisen bij bepaalde rechtbanken te concentreren, in afwachting van de herziening van de gerechtelijke kaart. Er zijn meerdere andere mogelijkheden, bijvoorbeeld een apart wetsvoorstel met betrekking tot de relatieve competentie, zoals recentelijk op het gebied van de kindervervoering. Ook zonder wetswijziging kunnen ambulante kamers worden samengesteld voor de behandeling van bepaalde zaken. Zoals de vliegende brigade ook het land doorreisde om achterstanden in handelszaken weg te werken, zo zullen ook de gespecialiseerde rechters die tezamen een gespecialiseerde kamer vormen, zich kunnen verplaatsen naar de rechtbank waar de zaak is aangebracht. Alle rechters zijn immers rechter-plaatsvervanger in alle andere rechtbanken. Gezeul met mensen en dossiers moge duur zijn, maar het gaat vandaag om een tij-

delijke oplossing in afwachting van de herziening van de gerechtelijke kaart. Daarvoor is wel samenwerking tussen rechtbanken nodig. Van den Emster, Van Amelsfoort-van der Kam en Van Dijk schrijven namens de Raad voor de rechtspraak dat samenwerking op vrijwillige basis niet is gerealiseerd. De memorie van toelichting stelt dat "de rechtspraak" zelf heeft aanbevolen om tot vormen van verplichte samenwerking te komen. Wie is in dit verband "de rechtspraak"? Duidelijk de raad, maar ook de NVvR vertegenwoordigt "de rechtspraak" in mijn ogen.

Het rapport van de commissie-Van der Winkel komt tot de conclusie dat samenwerking nodig is en alle presidenten verklaren zich daartoe bereid. De uitvoering stuitte echter op problemen en is niet gerealiseerd. Dat lijkt nochtans geen reden om dit wetsvoorstel aan te nemen. Denkbaar is dat inmiddels, onder druk van het hier voorgestelde alternatief, wel degelijk een goede samenwerking van de grond kan komen. Bij de behandeling van de herziening van de gerechtelijke kaart kan dan geprofiteerd worden van de ervaringen die zijn opgedaan met samenwerking ten behoeve van specialisatie en kan alsnog bezien worden of er een wettelijke regeling moet komen met betrekking tot de relatieve competentie in bepaalde soorten zaken. Inmiddels is dan misschien ook duidelijker geworden in welke zaken concentratie nodig is en welke zaken in iedere rechtbank moeten worden aangeboden. Is de minister het daarmee eens en zo nee, waarom niet? Waarom kan niet met een wettelijke regeling gewacht worden tot de gerechtelijke kaart is herzien? En waarom denkt de minister dat experimenteren op basis van vrijwilligheid, met dit wetsvoorstel als stok achter de deur, niet zal lukken? Is de minister het met ons eens dat een regeling die draagvlak heeft onder degenen die haar moeten toepassen, de voorkeur verdient?

Wat het kabinet en de raad vinden van het voorstel van de NVvR met betrekking tot het basispakket blijft nog geheim. Ook dit hangt nauw samen met hoe de gerechtelijke kaart eruit zal komen te zien. Wel lezen wij alvast in genoemd artikel in Trema dat besloten zou kunnen worden op bepaalde locaties geen kantonzaken meer te behandelen. Dit nu, voorzitter, gaat rechtstreeks in tegen de wensen van de Tweede Kamer met betrekking tot de kantonrechtspraak. Is de minister het met ons eens dat het aan de wetgever is en niet aan de Raad voor de rechtspraak om te bepalen waar het basispakket aan rechtspraak moet worden aangeboden?

Dit brengt mij op de voorgestelde tussenmodaliteit met betrekking tot de relatieve competentie. Brengen de artikelen 46a en 62a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geen wijziging in de relatieve competentie – zaken worden immers aangebracht bij de relatief competente rechtbank – de artikelen 108a en 268a doen dat wel, en wel bij algemene maatregel van bestuur. Aangenomen mag worden dat dit gegeven op de site van de oorspronkelijk bevoegde rechtbank wordt vermeld. Een snelle blik op diverse sites leert mij echter dat deze, hoewel onlangs vernieuwd, vaak nog gebrekkig zijn. Wil een advocaat weten waar hij stukken moet indienen en wat de openingstijden van de griffies zijn, dan constateer ik dat openingstijden van griffies meestal niet staan vermeld, dat niet duidelijk is of kantongerechten, nevenlocaties of nevenzittingsplaatsen een griffie hebben et cetera. Ook hier geldt dat deze maatregel tijdelijk zou zijn in afwachting van de herziening van de gerechtelijke kaart. Mijn fractie ziet er de noodzaak niet van in, evenmin als van het verplichtstellen van de bevoegdheid tot samenwerking. Als tijdelij-

## Quik-Schuijt

ke maatregelen kunnen rechters zich verplaatsen. Graag een reactie.

Voorzitter, naast de hier behandelde onderwerpen zijn er nog een aantal bezwaren tegen de thans voorgesteld wijzigingen van de wet RO en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Anderen hebben die gelukkig ook al behandeld. Het voornaamste bezwaar is dat de noodzaak van de voorgestelde herzieningen in afwachting van de herziening van de gerechtelijke kaart, die nog in de consultatiefase is, niet wordt ingezien en dat deze deels tijdelijke maatregelen ook niet wenselijk worden geacht, omdat zij te veel samenhangen met dat toekomstige wetsvoorstel en daarop ook te veel vooruitlopen. Als wij dit voorstel aannemen, gaat de Raad voor de rechtspraak voortvarend aan de slag om de voorgestane reorganisatie naar tien megarechtbanken vorm te geven, nog voordat daarvoor een wettelijke basis is gecreëerd. Dat mag, naar het voorlopige oordeel van mijn fractie, niet gebeuren. Graag het oordeel van de minister daarover.

Om toch nog positief te eindigen, heb ik nog een aantal tips om naast degelijk onderzoek naar een goede verdeling van rechtbanken over het land op basis van de wenselijke schaalgrootte van 200–500 fte (dat hebben we al) en onderzoek naar de vraag welke zaken waar dienen te worden aangeboden, op een aantal terreinen een efficiëntere werkwijze te introduceren.

Schaf de dagvaardingsprocedure af. 40 jaar verzoekschriftprocedure in echtscheidingszaken heeft aangetoond dat dagvaarden geen enkele meerwaarde heeft. Dan hoeft de leeftijd van de gerechtsdeurwaarders ook niet omhoog, want dan hebben we er genoeg onder de 65 jaar. Ook de Raad voor rechtsbijstand suggereert dit in zijn inbreng in de hoorzitting van 3 maart 2011.

Introduceer eindelijk de administratieve echtscheiding.

Schaf de procedure tot voornaamswijziging af. Wie zich anders wil noemen, prima, laat de rechter daarbuiten.

Maak nu snel werk van een snelle procedure voor eenvoudige handelsgeschillen zoals die er in Europa al wel is. (Zie ook het SER-advies van 1 maart 2011 en van de Raad voor rechtsbijstand.)

Probeer weer eens de forfaitaire kinderalimentatie langs de rechterlijke macht te loodsen en laat er een bezinning op gang komen over de zogenaamde Tremanormen voor alimentatie. Is dat echt wel rechterswerk?

Laat nu snel een professioneel onderzoek doen naar de prijs van de "producten" van de rechtspraak. Ik zeg dat tussen aanhalingstekens, zoals u begrijpt. De in allerijl door de Last Minute Commissie opgestelde zogenaamde Lamicie-normen hebben hun beste tijd gehad.

Maak op basis daarvan een einde aan financiering met een, uit een oogpunt van kwaliteit, perverse prikkel: target niet gehaald, minder zaken kunnen afhandelen? Dan volgend jaar nog minder rechters, dus is er maar één oplossing: afraffelen die zaken. Bedenk iets beters.

Denk eens na over een "multi-door courthouse", schifting aan de poort. De ene zaak wordt naar een mediator gestuurd, een andere naar een accountant of belastingsspecialist en de derde naar de rechter. De Raad voor rechtsbijstand suggereert in het boven aangehaalde advies een menukaart. Wij bedoelen, denk ik, hetzelfde.

Stap ten slotte af van het stokpaardje van het rouleersysteem. De Raad voor de rechtspraak stelt wel dat de rouleertermijn langer wordt. Hoe lang? Wie bepaalt dat? Ieder gerecht afzonderlijk? Laat rechters die zich kipleker voelen in een sector en niet vastroesten of anderszins disfunctioneren, daar lekker zitten. Met steeds weer van

sector veranderen, gaat veel kostbare ervaring en energie verloren.

Samenvattend in de woorden van professor Maurits Barendrecht, die al twee keer eerder is genoemd: "In plaats van als een moederkloek op het oude rammelen-de Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering te blijven zitten, zou de rol van het ministerie echt faciliterend moeten zijn."

Voorzitter. Ik zou met deze minister graag nog een pittige woordenwisseling willen hebben over de kostendekkende griffierechten, de minimumstraffen, en de vele andere signalen die dit kabinet meent te moeten uitzenden over het functioneren van de rechterlijke macht, een soft clubje dat bij de les gehouden moet worden. Rechtspraak is een luxe artikel, wie per se naar de rechter wil, moet dat maar zelf betalen. Het spijt mij zeer dat de tijd het niet toelaat.

Wij zijn buitengewoon benieuwd naar de reactie van de minister.



Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Voorzitter. Vandaag behandelen wij wetsvoorstel 32021, de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie. Wij behandelen tevens wetsvoorstel 32562, dat op zijn beurt weer een wijziging van die evaluatiewet en enkele wetstechnische aanpassingen van de Wet op de rechterlijke organisatie bevat. Aangezien het laatstgenoemde wetsvoorstel slechts een kleine aanpassing van wetsvoorstel 32021 betekent, zal ik in het debat van vandaag namens de VVD-fractie met name aandacht besteden aan de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie.

Eind januari ontvingen wij de memorie van antwoord van 21 januari 2011 naar aanleiding van onze vragen over het wetsvoorstel in het voorlopig verslag. In de vaste Kamercommissie voor Justitie is vervolgens besloten om, met het oog op verschillende andere ontwikkelingen op het terrein van de rechterlijke organisatie en de toegang van de burger tot de rechter, ook aan die ontwikkelingen tijdens het debat aandacht te besteden. Die beslissing is genomen nadat eerst het voorstel daartoe in alle fracties was besproken. De overweging daarbij was en is dat de inrichting en de toegankelijkheid van de rechterlijke macht van dusdanig cruciaal belang is in ons democratisch staatsbestel – ik zal het één keer zeggen: in onze rechtsstaat – dat het de verantwoordelijkheid is van de medewetgever, in dit geval de Eerste Kamer, om tijdig een overzicht te hebben van, inzicht te hebben in en opvattingen uit te spreken over de samenhang van voorstellen en de richting waarin zich de ontwikkelingen begeven. Nadrukkelijk is in de vaste Kamercommissie uitgesproken dat voorkomen moet worden dat we, na bijvoorbeeld een tijdsverloop van vijf jaar, terugkijken en vervolgens constateren dat het eindresultaat of voorlopige eindresultaat van een wetgevingsproces waarbij wetsvoorstellen steeds afzonderlijk en niet of in ieder geval niet in voldoende mate in samenhang zijn beoordeeld, de in ons staatsbestel onontbeerlijke waarborg van een onafhankelijke, kwalitatief goede en toegankelijke rechterlijke macht die gericht is op de samenleving, eerder kwaad dan goed heeft gedaan.

Het is met het oog hierop dat ik namens de VVD-fractie in het debat van vandaag ook enige aandacht besteed aan het op 16 februari jongstleden in consultatie gegeven voorstel tot herziening van de gerechtelijke kaart en het

op 31 maart jongstleden in consultatie gegeven voorstel voor kostendekkende griffierechten. Ik zal eerst echter het voorliggende wetsvoorstel aan de orde stellen.

Mijn opmerkingen over het wetsvoorstel betreffen de volgende onderwerpen. Het eerste is het aanwijzen van nevenlocaties door de Raad voor de rechtspraak; hieraan is door anderen al eerder aandacht besteed. Het tweede is het deelnemen door leden van een gerechtshof in een ander gerechtshof; ook dat is reeds aan de orde geweest. Het derde is het afschaffen van de sector kanton, waarover door alle woordvoerders tot nu toe is gesproken. Het vierde is de positie van de Raad voor de rechtspraak; ook dat is geen nieuw onderwerp in het debat van vandaag. Het voorliggende wetsvoorstel en de voorstellen tot herinrichting van de gerechtelijke kaart blijken in sterke mate verweven. Ik zal mij dan ook veroorloven om, waar dit aan de orde is, die voorstellen in mijn betoog te betrekken.

Allereerst kom ik op het aanwijzen van nevenlocaties door de Raad voor de rechtspraak. De leden van de VVD-fractie zijn van mening, gezien de positie van de rechterlijke macht in het Nederlandse staatsbestel als derde staatsmacht naast Staten-Generaal en regering en de daarmee samenhangende wettelijke verankering van de rechterlijke organisatie, dat er parlementaire controle in de vorm van een voorhangprocedure dient te zijn op het aanwijzen van nevenlocaties. In de consultatieversie van het voorstel tot herziening van de gerechtelijke kaart wordt in artikel 20 Wet op de rechterlijke organisatie gesproken over "zittingsplaatsen". Het aanwijzen van "nevenlocaties" – ik houd mij maar aan de terminologie van het voorliggende wetsvoorstel – kan volgens artikel 41, lid 2 RO van het wetsvoorstel bij Algemene Maatregel van Bestuur, met voorhang, of op aanwijzing van de Raad voor de rechtspraak; en de raad kan dit doen "al dan niet voor een bepaalde periode". Op de herziene gerechtelijke kaart zijn de bij Algemene Maatregel van Bestuur met voorhangprocedure – waarom niet bij wet? – aan te wijzen zittingsplaatsen reeds ingevuld. De tekst van artikel 20 RO van de conceptversie herziening gerechtelijke kaart luidt dan ook: "worden aangewezen".

Klopt het dat de Raad voor de rechtspraak permanent nevenlocaties kan aanwijzen, namelijk "niet voor een bepaalde periode", zonder dat er parlementaire controle op mogelijk is? De minister verwijst weliswaar in de memorie van antwoord op pagina 14 naar aanleiding van een vraag daarover van de VVD-fractie naar de uiteindelijk stelselverantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie en de op basis daarvan voorziene bevoegdheid van de minister om een besluit van de raad te vernietigen, maar de leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de parlementaire controle daarmee toch te veel op afstand staat. Wat is de belemmering om "andere" nevenlocaties c.q. "overige zittingsplaatsen" bij Algemene Maatregel van Bestuur aan te wijzen, zeker in het geval dat deze min of meer permanent zijn? In het voorstel tot herziening van de gerechtelijke kaart zouden de zittingsplaatsen naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie bij wet dienen te worden aangewezen en de "overige" zittingsplaatsen bij Algemene Maatregel van Bestuur. Daarvoor zien wij dus geen taak voor de Raad voor de rechtspraak.

Het voorgestelde artikel 15, lid 7 RO maakt het mogelijk dat een minderheid van de leden van een gerechtshof, bestaande uit drie personen, ook in een ander gerechtshof bestuurslid is. Dit geldt overigens niet voor de pre-

sident. Volgens de consultatieversie herziening gerechtelijke kaart komen er tien arrondissementen en vier ressorten. In de memorie van antwoord schrijft de minister op pagina 16 dat het zeker niet de bedoeling is dat na de herziening van de gerechtelijke kaart gerechtshoven volledige personele unies vormen. Het woord "volledig" geeft de leden van de VVD-fractie te denken. Is het wél de bedoeling dat er gedeeltelijke personele unies worden gevormd, in de zin dat in ieder gerechtshof een bestuurder zit die ook deel uitmaakt van een ander gerechtshof? Is dat nuttig en wenselijk wanneer er, als gevolg van de herziening van de gerechtelijke kaart, in plaats van negentien slechts tien arrondissementen zijn met de daarbij behorende toegenomen bestuurlijke en organisatorische verantwoordelijkheden? Of wordt uiteindelijk beoogd om het aantal bestuurders van gerechten zo beperkt mogelijk te houden teneinde zo veel mogelijk centralistisch te kunnen aansturen, met name op het gebied van organisatie en bedrijfsvoering? Komt daarmee niet de rechterlijke onafhankelijkheid in het gedrang? Anders gezegd: waarom is de bepaling niet geschrapt in het voorstel herziening gerechtelijke kaart?

Het afschaffen van de verplichte sector kanton bij iedere rechtbank, voorzitter, kan mijn fractie, ook na het antwoord van de minister in de memorie van antwoord, nog steeds niet begrijpen. Ik herhaal de vraag die mijn fractie in het voorlopig verslag stelde: wat is de "winst" van het afschaffen van de sector kanton? De minister antwoordt op pagina 9 van de memorie van antwoord dat door de ontschotting – bedoeld is tussen de sectoren civiel en kanton – meer "maatwerk" kan worden geleverd, maar die redenering ontgaat mijn fractie. "Kruisbestuiving" tussen civiel en kanton wordt belemmerd als de strikte scheiding tussen beide sectoren blijft bestaan, antwoordt de minister op vragen daarover van de Partij van de Arbeid. Afschaffing van een verplichte sector kanton is een belangrijke randvoorwaarde om de voorgestelde competentieverruiming voor kantonrechtspraak naar € 25.000 te laten slagen, stelt de minister. Helaas, de argumenten voor afschaffing van de verplichte sector kanton komen op mijn fractie niet erg sterk over.

Kennelijk delen trouwens niet alle gerechten de opvatting van de minister, want in enkele grote gerechten wordt gekozen voor handhaving van twee aparte sectoren civiel en kanton, zoals de Raad voor de rechtspraak schrijft op pagina 17 van zijn Jaarplan 2011. Zijn er na de invoering van de herziene gerechtelijke kaart niet alleen maar grote gerechten? Is dat op zichzelf al niet voldoende reden om de sector kanton als sector te handhaven? De omvang van de gerechtshoven kan ook geen argument zijn, want sectorvoorzitters maken niet meer q.q. deel uit van die besturen. Of zijn er mogelijk rechtshoofden en financiële overwegingen in het spel bij het voorstel om de sector kanton af te schaffen, bijvoorbeeld omdat alle kantonrechters vicepresident zijn, met bijbehorend salaris? Dat kan toch eenvoudig worden opgelost door vast te leggen dat nieuw te benoemen kantonrechters niet automatisch worden ingeschaald als vicepresident? Ik verwijs hierbij ook naar pagina 33 van het rapport van de commissie-Deetman.

De commissie-Deetman schrijft in haar rapport op pagina 30 en volgende dat de kantonrechter een zichtbare verbinding vormt met de maatschappij. De verworvenheden van de kantonrechtspraak dienen te worden geborgd en versterkt. Kantonrechters, zo schrijft de commissie, zijn ervaren rechters die zijn geselecteerd op hun vaardig-

heid in de omgang met mondeling procederende partijen die vaak zelf, zonder juridische bijstand, hun zaak bepleiten. Is dit dan bij een verhoging van de competentiegrens voor kantonrechtspraak naar € 25.000 – een verhoging die door de leden van de VVD-fractie overigens wordt toegejuicht – niet reden temeer om de sector kanton als verplichte sector te handhaven?

Bij het lezen van de Agenda van de Rechtspraak 2011–2014 viel mijn oog op pagina 23. Daar staat onder het kopje "Differentiatie en maatwerk" te lezen 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 regievoegdheden voor de rechter en een vonnis met een korte motivering. Dat doet sterk denken aan de kantonprocedure. Moet daarom soms de aparte sector kanton worden afgeschaft? Wordt er op deze nieuwe aanpak civiel al voorgesteld? Wordt daarom ook in het voorliggende wetsvoorstel het aan kantonrechtspraak wezensvreemde en naar de mening van de leden van de VVD-fractie onwenselijke fenomeen van de meervoudige kantonkamer geïntroduceerd?

In het verband van de verhoging van de competentiegrens voor kantonrechtspraak naar € 25.000 is bij mijn fractie de vraag gerezen welk "prijskaartje" aan de productgroep kanton komt te hangen? De prijs voor de productgroep kanton is, zoals blijkt uit de Justitiebegroting voor het jaar 2011, hoofdstuk Raad voor de rechtspraak pagina 150, aanmerkelijk lager dan voor civiel, namelijk € 135,07 voor kanton tegenover € 864,48 voor civiel; een verschil van meer dan € 700. Blijft bij verhoging van de competentiegrens het tarief voor alle kantonzaken hetzelfde of wordt er een nieuw tarief vastgesteld voor de kantonzaken tussen € 5000 en € 25.000 vanuit de reële verwachting dat de laatste categorie zaken door de bank genomen meer tijd en aandacht van de rechter zal vergen? Zie in dit verband ook wat staat pagina 16 van de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel: "De afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging vergroot de bewerkelijkheid van de zaken die overgaan."

Het percentage zaken dat met de competentiewijziging overgaat van civiel naar kanton is vrij fors, zoals blijkt uit de memorie van toelichting. Dit heeft tevens tot gevolg dat het aantal fte aan rechters in de huidige sector civiel met ongeveer 13% zal afnemen volgens de memorie van toelichting. Kan de minister aangeven wat de omvang is van de totale besparing als voor alle kantonzaken het aanzienlijk goedkopere huidige kantontarief wordt gehanteerd en tevens het aantal fte aan rechters civiel met 13% zal afnemen? Mijn fractie schat de besparing op ongeveer 50 mln.: 35 mln. in verband met het lagere productietarief en 15 mln. in verband met de afname van het aantal fte aan rechters civiel.

Voorzitter, zoals ik al aankondigde, wil mijn fractie ook enige aandacht besteden aan de positie van de Raad voor de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak is op 1 januari 2002 ingevoerd met inwerkingtreding van de Wet organisatie en bestuur gerechten. De raad is een niet met rechtspraak belast orgaan van de rechterlijke organisatie. De raad heeft tot taak een sturende rol te vervullen op het terrein van het beheer en de bedrijfsvoering van de gerechten en te fungeren als "buffer" tussen de minister en de gerechten. Uitgangspunt bij de oprichting van de Raad voor de rechtspraak was dat deze een compacte, servicegerichte organisatie zou worden, gericht op de ondersteu-

ning van de gerechten. Dat is iets anders uitgedrukt, omdat het takenpakket van de raad is toegenomen en activiteiten zijn geïntensiveerd, zoals het ICT-beleid.

De Raad voor de rechtspraak heeft een goede prestatie geleverd. Mijn fractie deelt die visie van de commissie-Deetman. De rechterlijke organisatie is niet alleen op papier, maar ook daadwerkelijk gemoderniseerd en de rechtspraak heeft een belangrijke efficiëncyslag gemaakt met behoud van de goede kwaliteit ervan. Toch wil de VVD-fractie een enkele kanttekening plaatsen bij de positie van de Raad voor de rechtspraak, met name in het licht van de wijzigingen die worden voorgesteld in het voorliggende wetsvoorstel en in het verlengde daarvan de herziening van de gerechtelijke kaart. Kent de raad zich niet meer bevoegdheden toe dan oorspronkelijk beoogd is bij de instelling van de raad als faciliterend orgaan? Ik wijs onder meer op de mogelijkheid dat de Raad voor de rechtspraak nevenlocaties aanwijst, dat de raad voor elk gerecht een zaakverdelingsreglement vaststelt – zie artikel 93a van de conceptversie herziening gerechtelijke kaart – en op artikel 23a van het voorliggende wetsvoorstel, waarin aan de Raad voor de rechtspraak de bevoegdheid wordt verleend om besturen van gerechten op te dragen om taken gezamenlijk uit te voeren.

In zijn Jaarplan Rechtspraak 2011 schrijft de raad op pagina 9 dat "een regeling van de positie van de Raad voor de rechtspraak, als scharnierpunt tussen de staatsmachten, in de Grondwet beoogd wordt". De Raad voor de rechtspraak spreekt dezelfde wens uit op pagina 20 van de Agenda van de Rechtspraak 2011–2014. De indruk wordt gewekt dat de Raad voor de rechtspraak een positie in de Grondwet vergelijkbaar met die van een Hoog College van Staat ambieert. Gezien de dualistische positie van de raad, namelijk enerzijds een orgaan sui generis in de rechterlijke organisatie, maar anderzijds een orgaan met een nauwe band tussen de minister en de raad vanwege gedeelde bevoegdheden en een zekere gezagsverhouding tussen de minister en de raad – ik verwijs hiervoor ook naar het boek uit 2008 van Bovend'Eert en Kortmann, Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak, pagina 225 tot en met pagina 229 – ligt dit naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie niet voor de hand. Deelt de minister de opvatting van de leden van de VVD-fractie?

Ik heb in mijn beschouwingen over het voorliggende wetsvoorstel al enkele malen verwezen naar het conceptvoorstel herziening gerechtelijke kaart. Een wetsvoorstel daarover is nog niet ingediend bij de Tweede Kamer. Inmiddels is het wel zo dat het wetsvoorstel tot instelling van de nationale politie bij de Raad van State ter advisering ligt. Dat stadium heeft een wetsvoorstel tot herziening van de gerechtelijke kaart nog niet bereikt. Het wetsvoorstel voor de nationale politie gaat echter uit van een reeds vastgestelde herziene gerechtelijke kaart. De VVD-fractie begrijpt dat de minister tempo wil maken met de instelling van een nationale politie. Toch moet het mij van het hart dat de volgtijdigheid van het wetgevingsproces op onaantoonbare wijze uit de pas loopt of althans lijkt te lopen. Kan de minister nadere informatie geven hoe hij een en ander qua wetgevingsproces van plan is in het vat te gieten? De minister zal het toch eens zijn met de leden van de VVD-fractie dat bespreking en eventueel aanvaarding van het wetsvoorstel tot instelling van een nationale politie pas kan plaats vinden nadat een wetsvoorstel tot herziening van de gerechtelijke kaart het volledige parlementaire wetgevingsproces heeft doorlopen?

Een herziening van de gerechtelijke kaart is geen overbodige luxe. De samenleving is complexer geworden, waardoor ook andere eisen aan de rechtspraak gesteld worden. Het is goed daarop adequaat te reageren. Hoewel het al bijna mosterd na de maaltijd lijkt omdat het wetsvoorstel voor de nationale politie uitgaat van de herziene gerechtelijke kaart conform de conceptversie daarvan, wil ik toch in dit stadium op een hoofdlijn van de conceptversie herziening gerechtelijke kaart, namelijk de concentratie in tien arrondissementrechtbanken en vier rессorten, een enkel punt van aandacht naar voren brengen: grotere eenheden brengen meer bureaucratie met zich en het gevaar dat het gerechtsbestuur "losgezongen" raakt van de werkvloer. Managers aan de macht vormt een bedreiging voor onafhankelijke rechtspraak. Er zijn voorbeelden genoeg uit de zorg en het onderwijs waaruit blijkt dat groter niet per definitie beter en goedkoper betekent. Het rapport van april 2007, het is al eerder genoemd, van het SCP en de Raad voor de rechtspraak getiteld "Rechtspraak: productiviteit in perspectief", geeft eveneens aan dat de productiviteit van gerechten afneemt naarmate de schaalgrootte toeneemt ten opzichte van de ideale omvang. Waarom is dan desalniettemin besloten om tot een belangrijke schaalvergroting over te gaan?

Een ander punt van zorg is de toegankelijkheid en bereikbaarheid van rechtspraak voor burgers en bedrijven. En daar moet het ons om te doen zijn: onafhankelijke, kwalitatief goede en toegankelijke rechtspraak.

Voorzitter, toegankelijke rechtspraak en kostendekkende griffierechten zijn moeilijk verenigbare grootheden. Toch komt de regering ter uitvoering van het coalitie- en gedoogakkoord met een voorstel om de griffierechten kostendekkend te maken. De gedachte is dat degenen die gebruik maken van de rechtspraak als voorziening daarvoor ook moeten betalen. Het vrijtjebeginsel. Op 28 september jongstleden voerden wij in deze Kamer een debat over een nieuw griffiestelsel in burgerlijke zaken. Namens de VVD-fractie heb ik toen onder meer naar voren gebracht dat uit WODC-onderzoek is gebleken dat Nederland wat de hoogte van griffierechten betreft – ik heb het over de toenmalige griffierechten – tot de absolute top van Europa behoort. Wanneer die griffierechten nog hoger zouden worden, zou dat wel eens in strijd kunnen zijn met artikel 6 EVRM.

Het voorstel kostendekkende griffierechten is op 31 maart jongstleden in consultatie gebracht. In de literatuur die daarvoor is verschenen en die sindsdien is verschenen heb ik nog geen adhesiebetuigingen voor deze ingrijpende maatregel kunnen ontwaren. Ook de Raad voor de rechtspraak schrijft op pagina 27 van zijn Jaarplan Rechtspraak 2011 dat onverkorte uitvoering van dit voornemen de toegang tot de rechter onaanvaardbaar zou beperken. Nu het voorstel nog in consultatie is, zou ik de minister graag de volgende bespiegelingen willen meegeven.

Een belangrijk fundament van ons democratisch bestel, de rechtsstaat – ik gebruik het woord voor de tweede keer – is onafhankelijke, kwalitatief goede en toegankelijke rechtspraak die uit de algemene middelen wordt betaald. Mede daarvoor wordt per slot van rekening belasting betaald. Het gaat erom dat de burger en ook het bedrijfsleven, niet in de laatste plaats het mkb, in een conflict uiteindelijk zijn zaak aan die rechter kan voorleggen. Is de drempel te hoog, dan bestaat het gevaar van eigenrichting. En dat wenst niemand.

Het is niet alleen maar A die tegen B procedeert. De schaduwwerking van het recht brengt met zich dat het rechterlijk oordeel in de procedure tussen A en B een bredere werking heeft dan alleen tussen A en B. Ook om die reden wordt de rechtspraak uit de algemene middelen betaald en betaald dus de meerderheid mee aan de procedure van de minderheid.

De burger moet de mogelijkheid hebben om een besluit van de overheid aan de rechter te kunnen voorleggen, ook al is er geen financieel belang of is dit belang klein, bijvoorbeeld in het geval van een boete. Is het griffierecht (te) hoog, dan laat betrokkene het erbij zitten met als gevolg dat er geleidelijk aan een negatieve stemming ten opzichte van de overheid kan ontstaan.

Voorzitter, om Westra uit twee recente afleveringen van Trema, de nummers 2 en 4 van 2011, te citeren: "De rechtspraak (is) in nieuw vaarwater." Prima, maar laten we het kind niet stukje bij beetje met het badwater weggoien en helder voor ogen houden dat een onafhankelijke, kwalitatief goede en vooral ook toegankelijke rechtspraak, zowel financieel als geografisch, een onmisbare pijler is van ons democratisch bestel. De vraag is of de rechtspraak in het nieuwe vaarwater, gezien de voorstellen die worden gedaan, daarvoor voldoende waarborgen biedt.

Wij wachten met belangstelling de beantwoording van onze vragen door de minister af.

□

De heer **Staal** (D66):

Voorzitter. Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de beschouwingen van senator Van de Beeten over het vaarwater waarin de rechterlijke macht zich bevindt. Veel van zijn zorgen zijn herkenbaar en te delen, waardevol voor de achtergrond van dit debat en een zwanenzang zeker waardig. Met uw welnemen, voorzitter, bewaar ik mijn zwanenzang tot volgende week en beperk ik mij thans tot het wetsvoorstel zelf.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie. Zij hebben kennisgenomen van de voorstellen die de regering doet ter flexibilisering van de rechtspraak. De leden van de D66-fractie staan positief tegenover de meeste aspecten van dit wetsvoorstel. Onze fractie staat eveneens positief tegenover het ophogen van de competentiegrens van de kantonrechter in civiele geschillen tot € 25.000, maar over de materiële borging heeft zij nog enige vragen.

De aanzet voor de verhoging van de competentiegrens is gegeven door de commissie-Hofhuis. Deze commissie adviseerde in 2007 tot vergroting van het aantal en het soort zaken waarin zonder verplichte bijstand van een advocaat kan worden geprocedeerd. Deze commissie merkte destijds terecht op dat een groot aantal zaken bij de rechtbank eveneens eenvoudig is af te doen bij de kantonrechter. Onze fractie is blij met de voorgestelde wijziging omdat het hierdoor voor consumenten en bedrijven makkelijker is om de gang naar de rechter te maken. Onze fractie vangt regelmatig het geluid op dat het procederen met verplichte procesvertegenwoordiging als een extra drempel wordt gezien. Een rechtzoekende kan zich nog steeds tot een advocaat wenden, maar dit is niet langer verplicht. Voor de eisende partij is dit niet langer verplicht vanaf een bedrag van € 5000 en in aantal gevallen van nieuwe aardzaken. Hervormingsvoorstellen dienen

## Staal

voor onze fractie steeds in het licht van toegankelijkheid, kwaliteit en onafhankelijkheid te worden beoordeeld.

Daarom was het volgens de D66-fractie niet ondenkbaar geweest om ook bepaalde burengeschillen onder het aardzakenregime van de kantonrechter te brengen. Te denken valt onder andere aan relatief eenvoudige burengeschillen over erfbeplanting of grensbepaling (artikelen 5:42 en 5:47 van het Burgerlijk Wetboek). Hiervoor dient de eisende partij op dit moment een advocaat in de arm te nemen, hetgeen een flinke, ook financiële, drempel opwerpt.

De financiële drempel vormt voor veel justitiabelen een afweging om het geschil niet aan de bevoegde rechter voor te leggen. Dit terwijl een effectieve geschilbeslechting in een vroeg stadium de angel uit veel toekomstige conflicten zou kunnen halen en maatschappelijke kosten van escalatie daarmee kunnen worden voorkomen. Te denken is aan kosten van politieoptreden bij escalatie, wat niet weinig voorkomt. In dit soort zaken is er behoefte aan een snel en objectief juridisch oordeel. De kantonrechter kan hier bij uitstek een rol vervullen, gezien de laagdrempeligheid en toegankelijkheid van de procedure. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of in de huidige situatie nog sprake is van een effectieve rechtsingang voor de rechtzoekende. Onze fractie vraagt zich af of de huidige situatie in lijn is met de gedachte de rechtspraak toegankelijker te maken. Onze fractie is benieuwd naar de reactie van de minister.

Deze wetswijziging opent de mogelijkheid van concurrentie op het gebied van juridische dienstverlening. Een juridisch advieskantoor werkt vaak tegen een veel lager tarief dan een advocaat en kan toch goede juridische begeleiding bieden. Dit gebeurde natuurlijk al op grote schaal voor aardzaken als huur- en arbeidsgeschillen. De kwaliteit van de professionele gemachtigden is over het algemeen goed en wordt in andere gevallen wellicht ook gecompenseerd door het optreden van de kantonrechter zelf.

Toch bestaat er weinig toezicht op de juridisch adviseurs die hoofdzakelijk als gemachtigde optreden in kantonzaken. Dit staat in schril contrast met het toezicht op het functioneren van advocaten. In het licht van de motie-Van Vroonhoven-Kok/Heerts (32021, nr. 12) vraagt onze fractie zich af welke initiatieven de minister hieromtrent precies zal ontplooien. Komt er een keurmerk of een beroepsvereniging voor professionele gemachtigden? Neemt de minister initiatieven om hier een sturende rol in te spelen? Het zou immers recht doen aan de behoefte van de rechtzoekende om de kwaliteit van een professionele gemachtigde te kunnen beoordelen. Tot slot vraagt onze fractie op welke wijze de toenemende rol van mediation wordt betrokken bij deze maatregelen.

De organisatorische borging. Onze fractie heeft een aantal vraagpunten bij de organisatorische invulling van de wetswijziging. Aangezien sinds de ontwikkeling van het voorstel enige tijd is verstreken, wil onze fractie een aantal vraagpunten graag verhelderd zien. Hoeveel extra geschillen zullen volgens de minister aanhangig gemaakt worden als gevolg van de wijzigingen in de competentie van de kantonrechter? In welke mate gaan deze geschillen de doorlooptijden beïnvloeden? En welke maatregelen zullen er in de personele bezetting genomen worden? Binnen welke termijn vinden deze maatregelen hun beslag?

Vanuit de advocatuur klinken geluiden van zorg. Een veelgehoord credo is: goede advocaten procederen lie-

ver niet. In dat licht vragen de leden van mijn fractie zich af welke gevolgen het eventueel wegvallen van de schikkingspraktijk in de advocatuur kan gaan hebben in de zin van druk op de sector kanton. Daarnaast vraagt onze fractie zich af of de minister voelt voor de voorselectie van zaken op complexiteit.

De leden van de D66-fractie zijn niet gelukkig met de gekozen modaliteit waarin de mogelijkheid is gecreëerd om tijdelijk de relatieve competentie te wijzigen bij AMvB. Vanuit deze Kamer zijn al eerder bezwaren geuit over de mate van verenigbaarheid met het legaliteitsbeginsel. Daarnaast wordt er verschillend gedacht over de wenselijkheid van deze wijziging nu de voorgestelde wet de mogelijkheden voor burgers om zelf te procederen uitbreidt. Deze verbeterde toegankelijkheid brengt volgens de D66-fractie met zich dat de logica in het systeem gewaarborgd moet blijven. Uit de antwoorden van de minister begrijpt onze fractie dat de voorgenomen voorziening grotendeels overbodig gemaakt moet worden door de nieuwe indeling van de gerechtelijke kaart. Daarna, zo stelt de minister in de memorie van antwoord, zal geen behoefte meer bestaan aan de mogelijkheid om de relatieve competentie te wijzigen bij Algemene Maatregel van Bestuur. De herziening van de gerechtelijke kaart heeft immers als doelstelling, de capaciteitsproblemen adequaat op te vangen. Het is de leden van de D66-fractie niet duidelijk of de hier voorgestelde voorziening dan ook verdwijnt na het aanvaarden van het wetsvoorstel Herziening gerechtelijke kaart. Of ziet de regering dan nog argumenten voor instandhouding van dit instrument? Structurele capaciteitsproblemen dienen toch zo veel mogelijk te worden aangepakt in de gebieden waarin ze een rol spelen en niet te worden verplaatst, stellen de leden van onze fractie.

Voorzitter. Tot slot verontschuldig ik mij voor mijn afwezigheid bij het tweede deel van dit debat, omdat onvoorziene omstandigheden mij daartoe nopen. Ik heb dit reeds bij u en bij de minister gemeld.

### De voorzitter:

Wenst een van de leden nog het woord in de eerste termijn? Dit is niet het geval.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 16.33 uur tot 16.40 uur geschorst.