

Vergaderjaar 2009–2010

32 021

**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)**

Nr. 5

**VERSLAG**

Vastgesteld 16 oktober 2009

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

**Inhoudsopgave**

I	ALGEMEEN	1
	1. Inleiding	1
	2. Samenwerking en schaalgrootte	3
	3. Hoofdplaatsen en nevenlocaties	4
	4. Ressorterlijke herindeling	5
	5. Kantonrechtspraak	6
	6. Samenstelling gerechtsbesturen	10
	7. Klachtrecht	10

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Krom (VVD), Azough (GL), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Roemer (SP), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA), Anker (CU) en Vacature (CDA).

Plv. leden: Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Besselink (PvdA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Leijten (SP), Ulenbelt (SP), De Vries (CDA), Weekers (VVD), Van Gent (GL), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Karabulut (SP), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Slob (CU) en Sterk (CDA).

**I ALGEMEEN****1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie hebben goed kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Wil de politiek greep houden op de kwaliteit van de rechtspraak, dan dienen wetsvoorstellen als deze zorgvuldig tegen het licht gehouden te worden. Deze leden onderschrijven het gros van de voorstellen. Daarbij zij ook aangetekend dat de meeste voorgestelde maatregelen, zoals wijzigingen in de kantonrechtspraak, al bekend waren en vaak zelfs al besproken zijn in de Kamer. Wel verrast het deze leden dat dit wetsvoorstel te baat wordt genomen om maatregelen te nemen voortvlopend op de discussie die de Kamer nog zal voeren over de gerechtelijke kaart. Deze leden vragen zich af of het verstandig is om te preluderen op de integrale plannen inzake de gerechtelijke kaart. In hoeverre acht de

regering het wenselijk om de onderdelen in dit wetsvoorstel die nauw samenhangen met de herziening van de gerechtelijke kaart gelijktijdig met de voorstellen inzake de gerechtelijke kaart te behandelen?

De leden van de CDA-fractie delen, zoals hiervoor verwoord, de mening dat dit wetsvoorstel, waarin ook bepalingen met betrekking tot de samenwerking en de schaalgrootte zijn opgenomen, nauw samenhangt met de voorstellen inzake de gerechtelijke kaart. Voor deze leden is het moeilijk in te schatten welke van de thans voorliggende voorstellen noodzakelijk blijven als de gerechtelijke kaart straks herzien is. Om die reden vraagt de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak (NVvR) zelfs om eerst de herziening van de gerechtelijke kaart ter hand te nemen. De regering geeft aan dat het nu voorliggende wetsvoorstel juist eerst behandeld moet zijn, omdat dit wetsvoorstel de mogelijkheden biedt om voorbereidingen te treffen voor de implementatie van een nieuwe gerechtelijke kaart. Om welke voorbereidingen gaat het dan, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Deze leden willen nog eens uiteenzetten hoe zij de rechtelijke macht graag zien functioneren en met welk gevolg. De rechtspraak in Nederland moet kwalitatief hoogwaardig zijn, toegankelijk voor iedereen en eenvoudig bereikbaar voor iedereen.

De leden van de PvdA-fractie willen erop wijzen dat een goed doordachte algehele beoordeling van dit wetsvoorstel lastig te maken is omdat de herziening van de gerechtelijke kaart nog niet bij de Kamer bekend is. Zij hadden liever gezien dat alle voorstellen die gebaseerd zijn op de evaluatie modernisering gerechtelijke kaart in zijn geheel naar de Kamer zouden zijn gestuurd, aangezien beide voorstellen onlosmakelijke met elkaar verband houden.

De leden van de SP fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover nog een aantal opmerkingen en vragen.

Deze leden delen de mening van de NVvR dat de nu gekozen volgorde van behandeling van het onderhavige wetsvoorstel en de discussie rond de Herziening van de gerechtelijke kaart niet logisch is. Naar de mening van de leden is de herziening van de gerechtelijke kaart de basis voor een fundamentele discussie over het functioneren van de rechtspraak in Nederland. Deze leden zouden er daarom de voorkeur aan geven de discussie rond de herziening van de gerechtelijke kaart af te wachten alvorens de voorstellen in dit wetsvoorstel, voor zover die betrekking hebben op de schaalgrootteproblemen, te behandelen. Zeker nu er een eensluidend advies is gekomen van de Raad voor de rechtspraak is er alle reden om eerst de herziening van de gerechtelijke kaart ter hand te nemen. Veel van de voorstellen zoals die in het onderhavige wetsvoorstel worden gedaan, zoals bijvoorbeeld samenwerking tussen besturen en schaalgrootte, zullen op een natuurlijke wijze volgen uit een nieuwe indeling van de gerechtelijke kaart. Is de regering bereidheid de volgorde van behandeling op dit onderdeel om te draaien, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige wetsvoorstel. Er blijven nog wel wat vragen staande. Deze zullen hieronder aan de orde komen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het voorliggende wetsvoorstel kennisgenomen en kunnen in algemene zin de strekking daarvan onderschrijven. Niettemin hebben de onderdelen die

strekken tot verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter en tot afschaffing van de sector kanton (schrapping van artikel 47 Wet RO) aanleiding gegeven tot twijfels en vragen.

## **2. Samenwerking en schaalgrootte**

De leden van de CDA-fractie zien het belang van betere samenwerking tussen de gerechten. Niet alleen de toegenomen specialisatie noopt daartoe, maar ook de spreiding van de piekbelastingen. De Raad voor de rechtspraak wordt daarom de mogelijkheid gegeven om bestuursleden van het ene gerecht ook bestuurslid van het andere gerecht te laten zijn. Dit voorstel lijkt vooruit te lopen op de mogelijke samenvoeging van gerechtsbesturen in het kader van de herziening van de gerechtelijke kaart. Zien deze leden dat goed, en wat vindt de regering ervan ook dit onderdeel van het wetsvoorstel tegelijkertijd met de wijzigingsvoorstellen met betrekking tot de gerechtelijke kaart te behandelen?

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de regering de territoriale begrenzing van de samenwerking schrapt, met andere woorden samenwerking tussen alle rechtbanken is mogelijk. Genoemde leden begrijpen dat dit, voor zover het een functionele samenwerking betreft, de kwaliteit van de rechtspraak ten goede kan komen. Maar geldt de territoriale beperking evenmin voor de samenwerking op bedrijfsvoeringsgebied? Zo ja, wat is daarvan de noodzaak?

De leden van de PvdA-fractie geloven dat de kwaliteit van de rechtspraak vergroot kan worden door de gerechten meer te laten samenwerken. Naast de bestuurlijke samenwerking, kan samenwerking ook leiden tot meer gespecialiseerde rechtspraak. Dat zal op sommige dossier noodzakelijk zijn. Gerechtelijke samenwerking kan ook bevorderen dat zaken door andere rechtbanken worden overgenomen als door beperkte zittingscapaciteit bij een rechtbank te lange wachttijden zullen ontstaan. Dat de rechtzoekende een kans krijgt om zijn zaak te bepleiten voor een andere rechtbank moet tot de mogelijkheden behoren. Met name op deze punten zien deze leden meerwaarde in de samenwerking tussen gerechten. Dat betekent niet dat rechtbanken kunnen sluiten omdat een andere rechtbank de zaken overneemt. Niet zozeer de indeling in rechtbanken sector kanton is van belang, maar een andere opstelling. Volgens de leden van de PvdA-fractie moeten de lagere rechtbanken flexibele eenheden worden die vallen binnen een groter bestuurlijk aangestuurd rechtsgebied. Dat betekent dat er een basispakket is dat voor alle rechtbanken moet gelden, vergelijkbaar met de voorstellen van de NVvR (bijlage 2 bij het standpunt van de gerechtelijke kaart). Daaruit is flexibele rechtspraak mogelijk op het niveau van kanton- en politierechtspraak. Het betreft dan de gewone kantonrechtspraak en eenvoudige politiezaken. Deze flexibele rechtspraak wordt daar ingezet waar het nodig is, bijvoorbeeld bij of naar aanleiding van evenementen. Voorts moet rechtspraak daar zijn waar rechtspraak nodig is, gezien de omvang van de bevolking en de bedrijvigheid. Dat kan gevolgen hebben voor de bestuurlijke grootte van een dergelijk gebied. Door de geringe populatie van een gebied kan het (geografisch) rechtsgebied groter van omvang worden. Door de flexibiliteit van de rechtspraak is het wel mogelijk om ook deze gebieden te bedienen. Naast deze generalisten zijn er specialisten nodig die met name gespecialiseerde rechtspraak plegen. Ook hierbij willen de leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de voorstellen van de NvVR. Wil de regering reageren op bovenstaande voorstellen?

De rechter moet weten wie hij voor zijn balie heeft en hij moet dus op de hoogte zijn wat er speelt in de omgeving van de burger. Dat betekent dat met name de lagere rechtbanken, zoals de kantonrechter en politierechter, op vele plaatsen in het land aanwezig moeten zijn. Zichtbaar voor de burger en in de buurt. Dat kan betekenen dat een politierechter tijdelijk

zitting heeft in bijvoorbeeld een veiligheidshuis of in een raadszaal op een gemeentehuis. Dat kan ook betekenen dat een kantonrechter op vele plaatsen in het land te vinden is. De kantonrechtspraak is laagdrempelige en zeer toegankelijke vorm van rechtspraak en moet daarom op voldoende plaatsen in het land aanwezig zijn. Zeker nu de competentiegrens van de kantonrechter wordt verhoogd naar 25 000 euro, moet men niet voortijdig snijden in het aantal kantonrechtbanken. Tot slot moet de rechtspraak toegankelijk zijn. Dat betekent dat de kosten geen belemmering mogen zijn voor bijvoorbeeld onvermogenen om naar de rechter te gaan. De overheid heeft hier een taak in. Dit zal met name zichtbaar zijn de rechtsbijstand en de griffiekosten.

De regering tipt heel even de wens van de NVvR om te komen tot regio-overstijgende expertisecentra. De mening van de regering over dergelijke expertisecentra blijft uit. Kan zij alsnog ingaan op de regio-overstijgende expertisecentra ingaan en tevens aangeven of er ruimte is voor dergelijke expertisecentra?

De leden van de PvdA-fractie pleiten ervoor om de sector kantonrechtspraak bij de rechtbanken niet door de Raad voor de Rechtspraak te laten invullen voor wat betreft aantallen en plaats, maar bij de Minister van Justitie te laten.

De leden van de SP-fractie willen op het punt van de schaalgrootteproblemen de volgende opmerkingen maken. Voor deze leden staat voorop dat de toegang tot het recht voor de burger moet worden gegarandeerd. Dit geldt zowel voor de locatie als de rechtshulp. Dat doelmatigheid daarbij een rol kan spelen, is ook voor de leden duidelijk. Het belang van de burger dient echter voorop te staan en uitgangspunt te zijn. Uiteraard hebben deze leden geen bezwaar tegen efficiënt en kostenbewust omgaan met bestuursfuncties. Daarbij mogen argumenten als status en verworven rechten geen rol spelen. Het doelmatig besturen van rechtsgebieden door een kleiner aantal gerechtsbesturen is een pluspunt. De leden van de SP-fractie willen er voor waarschuwen dat kostenefficiëntie niet het leidende criterium mag worden. Toegankelijkheid en kwaliteit zijn de criteria die leidend zijn. Wordt deze zienswijze gedeeld, zo vragen deze leden.

De leden van de SP fractie zijn geen voorstander van verregaande specialisatie. Rechters dienen naar mening van de leden vooral generalisten zijn en blijven. Voor een beperkt aantal rechtsgebieden is mogelijk topspecialisme vereist, maar dat moet uitzondering zijn en geen regel. Een pleidooi tegen verregaande specialisatie staat echter niet in de weg aan concentratie van weinig voorkomende zaken. Naar de mening van de leden hoeven niet alle rechtbanken per definitie alle zaken te behandelen. Voorop moet echter staan dat ook concentratie de toegankelijkheid tot het recht voor de burger niet aan mag tasten.

### **3. Hoofdplaatsen en nevenlocaties**

De leden van de CDA-fractie constateren dat de huidige nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen worden vervangen door nevenlocaties die door de Raad voor de rechtspraak worden aangewezen. Kan de regering aangeven wat er de facto gaat veranderen, nu het onderscheid tussen nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen gaat verdwijnen.

In het verlenge hiervan vragen zij welke democratische controle er straks nog is op de aanwijzing van nevenzittingslocaties. Met andere woorden, wat zijn de instrumenten als blijkt dat de Raad van de Rechtspraak onvoldoende oog heeft voor een goede geografische spreiding? Op basis van de artikelen 106 en 93 van de Wet op de rechterlijke organisatie (RO) heeft de Minister het recht om nevenlocaties aan te wijzen of een beslissing van de Raad voor de rechtspraak te vernietigen. Genoemde leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de invloed van de Minister in deze

slechts reactief is. Kan de regering aangegeven op grond van welke criteria de Minister zelf een nevenlocatie aan zal wijzen? En kan daarbij worden aangegeven welke aan criteria de Minister de besluiten van de Raad voor de rechtspraak inzake het aanwijzen of sluiten van een nevenlocatie toetst?

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het belang van de vereenvoudiging van de wettelijke regeling voor het indienen en deponeren van stukken en zaken. Deze mogen nu ook worden afgeleverd bij de nevenlocatie, tenzij het gerechtshof anders heeft bepaald. Deze leden vragen wat daar nu mee bedoeld wordt. Per slot van rekening zou zo een uitzonderingsgrond weer nieuwe complicaties met zich mee kunnen brengen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het vanzelfsprekend moet worden geacht dat de Raad voor de Rechtspraak goede geografische spreiding scherp in het oog zal houden en op vitale plaatsen nevenlocaties in stand zal houden. Kan op momenten dat economische belangen en het op orde brengen van de financiële huishouding niet ook meespelen in de keuze waar nevenlocatie moet komen? En hoeveel?

De leden van de PvdA-fractie delen de opvatting van de regering niet dat de Raad voor de Rechtspraak nevenlocaties aanwijst. Met name daar waar het kantonrechtspraak betreft, vinden deze leden dat de kantongerechten moeten worden aangewezen door de Minister volgens de huidige regeling en niet door de Raad van de Rechtspraak. Zij zijn namelijk van mening dat toegankelijkheid van het recht en met name de lagere rechtspraak, zoals kanton- en politierechtspraak, zo goed mogelijk gewaarborgd moet blijven. Dit past in de visie van de leden van de PvdA-fractie dat burgers verzekerd moeten zijn van rechtspraak in de buurt door flexibel inzetten van die rechtspraak. Deze leden achten het zeer onwenselijk dat het aantal sectoren kanton zal verminderen.

De leden van de SP-fractie hebben bezwaar tegen het loslaten van de wettelijke verankering van vestigingsplaatsen. Naar hun mening schuilt in het loslaten het gevaar dat door middel van opgelegde bezuinigingen de Raad voor de rechtspraak, noodgedwongen, ruimte voor bezuinigingen gaat zoeken bij de niet wettelijk verankerde vestigingsplaatsen. Deze leden willen niet dat er «sterfhuisconstructies» ontstaan voor gerechtshoflocaties. Flexibiliteit bij de inzet van rechters in verschillende gerechtshoflocaties kan bijdragen aan een efficiënte rechtspraak. Kwaliteit en doorlooptijd moeten voorop staan bij maatregelen voor flexibele inzet van rechters. De leden van de SP-fractie vinden dat flexibele inzet niet oneigenlijk gebruikt mag worden.

#### **4. Ressortelijke herindeling**

De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel voorziet in een ressortelijke herindeling. Deze leden delen de argumentatie van de regering niet dat het wetsvoorstel niet samenloopt met de voorstellen inzake de gerechtelijke kaart. Er zijn dan wel geen wijzigingen voorzien in de arrondissementen, maar de thans voorgestelde ressortelijke herindeling werpt wel degelijk zijn schaduw vooruit. Waarom is ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel al zo nauwkeurig op de gebiedsgrenzen in te gaan (zie de gewijzigde indeling van Utrecht, Zwolle-Lelystad, Middelburg en Almelo)? Hoe kijkt de regering hiertegen aan?

De leden van de PvdA-fractie kunnen op dit moment niet inschatten hoe de ressortelijke indeling moet worden, omdat nog niet duidelijk is hoe de gehele rechterlijke kaart volgens de regering eruit moet zien. Zij zullen daarom niet nader ingaan op de voorgestelde rechtsgebieden.

De leden van de VVD-fractie hebben met ontstentenis kennisgenomen van het feit dat de regering nu al begint met de herindeling van de ressorten. Loopt de regering nu vooruit op de besluitvorming? Kan zij dit nader toelichten? De leden van de VVD-fractie zijn het met de NVvR eens dat met deze herindeling op de herziening van de gerechtelijke kaart wordt vooruitgelopen.

## **5. Kantonrechtspraak**

Met instemming hebben de leden van de CDA-fractie kennisgenomen van de voorstellen die de kantonrechtspraak moeten versterken. Deze leden hechten zeer aan de snelle, professionele en toegankelijke karakter van deze vorm van rechtspraak.

Het voorstel om de competentiegrens op te hogen naar € 25 000 kan rekenen op breed draagvlak in de samenleving. Ook deze leden zien hier de voordelen van in. Toch hebben zij er nog een aantal vragen over: Terecht geeft de regering aan dat het ophogen van de competentiegrens mede tot gevolg zal hebben dat een grotere diversiteit van het aanbod van rechtshulp wordt bereikt. Zo zal het marktaandeel van de gerechtsdeurwaarders groeien, maar ook de rechtsbijstandverzekeraars en de vakbonden worden belangrijke kansen geboden. Genoemde leden kunnen er niet genoeg op hameren dat de kwaliteit van deze juridische dienstverlening op orde moet zijn. Het wettelijk toezicht op deurwaarders, notarissen en advocaten is stevig en zal in de toekomst nog verder worden versterkt. Maar hoe zit het met de diensten die andere adviseurs aanbieden? Voelt de regering nog een verantwoordelijkheid om hierin een initiërende rol te spelen? Zo nee, waarom niet? Met name roept het bij deze leden de vraag op of de rechtsbijstandverzekeraars hun commerciële kansen (zij kunnen in meer gevallen volstaan met het inzetten van een juridisch adviseur) niet zullen laten prevaleren boven de maatschappelijke verantwoordelijkheid die zij jegens de rechtzoekenden hebben. Al vaker hebben deze leden erop gewezen dat rechtsbijstandverzekeraars de plicht hebben om hun klanten kwaliteit voor de betaalde premie te bieden. Hoe kan een verzekerde ervan op aan dat de kwaliteit van de geboden rechtshulp met een belang van tussen de € 5000 en € 25 000 (zaken dus waarvoor hij voorheen een advocaat aangeboden zou krijgen) hetzelfde is als vóór het ophogen van de competentiegrens, of dat indien diezelfde kwaliteit niet geboden kan worden (per slot van rekening werkt men met goedkopere adviseurs) de premie daalt?

Moeite hebben de leden van de CDA-fractie wel met het voorstel van de afschaffing van de verplichting om een kantonsector in stand te houden. Zoals gezegd, hechten deze leden zeer aan het bijzondere karakter van de sector Kanton. Door deze sector op één hoop te gooien met de andere sectoren, zal het bijzondere karakter snel verwateren. Deelt de regering deze zorg? Zo nee, waarom niet?

Daarnaast wordt voorgesteld om consumentenzaken als aardzaken toe te voegen. Hiermee zijn deze leden het eens. Zij vragen zich af waarom de uitbreiding van de aardzaken beperkt is gebleven tot consumentenzaken. Heeft de regering ook overwogen om echtscheidingszaken toe te voegen? Zo nee, waarom niet?

De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn jaarplan voor 2009 aangegeven dat hij waar nodig flankerende landelijke voorzieningen zal treffen om de implementatie te faciliteren. Acht de regering het wenselijk dat voor flankerend beleid gezorgd wordt? Waar zou dan aan gedacht moeten worden?

De leden van de PvdA-fractie zien grote voordelen in de kantonrechtspraak. Laagdrempelig, toegankelijke en relatief snel en goedkoop. Deze voordelen moet ook na de herziening van de gerechtelijke kaart ten volle aanwezig zijn. Het oprekken van de competentiegrens naar € 25 000 vergroot de mogelijkheden voor de burger om te komen tot snelle recht-



spraak. Ondanks het feit dat deze leden voorstander zijn van het verhogen van de competentiegrens, willen zij een zorg van de Orde van Advocaten aan de regering voorleggen. De diverse adviescommissies van de Orde stellen dat door het verhogen van de competentiegrens naar € 25 000 niet alleen ten koste gaat van goede rechtspraak, maar ook zal leiden tot meer hoger beroepszaken. Als dit een logisch gevolg zou zijn van het verhogen van de competentiegrens, dan valt de noodzaak voor deze verhoging weg, te weten snelle en goede beslissing voor de burger in consumentenzaken. Kan de regering hier nader op ingaan en aangeven waarom het verhogen van de competentiegrens niet zal leiden tot meer hoger beroepszaken? De leden van de PvdA-fractie zijn zeer tevreden over het voornemen om een website te ontwikkelen dat de burgers helpt bij het aanbrengen van zaken. Is deze website slechts gericht op burgers die een zaak voor de kantonrechter willen brengen of is deze ook van toepassing voor burgers die een rechtszaak moeten voeren en waarvoor geen verplichte proces-vertegenwoordiging nodig is, zoals strafzaken? Wanneer is deze website in de lucht?

Nu de sector kanton van de rechtbanken belangrijker wordt door het verhogen van de competentiegrens, zijn de leden niet overtuigt van het feit dat artikel 47 wet RO (gedeeltelijk) geschrapt moet worden. In tegenstelling tot de regering menen deze leden dat wel gewacht moet worden tot duidelijk is wat de verhoging van de competentiegrens voor gevolgen heeft voor de sector kanton. Zij roepen daarom de regering op deze wijziging te herzien. De leden van de PvdA-fractie willen hiermee bereiken dat het wettelijke geregeld is dat kantonrechtspraak voldoende aanwezig is. Kan de regering uitleggen wat precies wordt bedoeld met «uit artikel 20, tweede lid, Wet RO volgt dat het rechtbankbestuur in de nieuwe opzet zelf zal kunnen bepalen aan welke sector(en) kantonzaken worden opgedragen»? Betekent dat, dat de besturen bepalen waar kantonrechtspraak zal plaatsvinden en dat dat niet noodzakelijkerwijs veelvuldig verspreid over het gehele land zal zijn?

Tevens zetten de leden van de PvdA vraagtekens bij het instellen vier in plaats van vijf sectoren zonder dat de rest van de gerechtelijke kaart duidelijk is. De leden stellen voor dit onderdeel van het wetsvoorstel toe te voegen aan het wetsvoorstel over de herziening gerechtelijke kaart die nog naar de Kamer moet worden gestuurd. Dit vergroot het overzicht van de herziening en geeft tevens duidelijker weer welke consequentie het instellen van vier in plaats van vijf sectoren heeft.

De leden van de SP fractie zijn niet overtuigd van de noodzaak tot vermindering van de competentiegrens naar € 25 000. Een vervijfvoudiging van de competentiegrens is een grote stap waarvan naar de mening van deze leden de gevolgen onvoldoende onderzocht zijn. Zij uiten zorg over de mogelijke gevolgen voor de kantonrechtspraak als snelle effectieve geschillenbeslechter. De regering heeft eerder aangegeven dat complexe zaken zullen worden afgehandeld in meervoudige kamers. Waar is dan nog het voordeel gelegen? Naar de mening van deze leden is het verstandiger te beginnen met een verhoging, zoals aanvankelijk voorgesteld, tot € 10 000. Op die wijze kan ervaring worden opgedaan met de verschuivingen in zaaksstromen en kan de rechterlijke organisatie in stappen zich aanpassen aan de nieuwe situatie. De leden van de SP-fractie onderschrijven deze opvatting, zoals die ook door de Raad van State is geuit. Dit staat naar mening van deze leden niet in de weg om de categorie consumentenkoop en zaken met betrekking tot consumentenkrediet als aardzaak aan de competentie van de rechter toe te voegen.

Het feit dat burgers tot € 25 000 niet meer verplicht te hoeven worden bijgestaan door een advocaat is naar mening van deze leden een scenario voor rampen. Hiermee wordt de weg geopend voor dubieuze juridische adviseurs. Het blootstellen van burgers aan dergelijke grote financiële risico's achten zij onverantwoord. Ook hier geldt dat een initiële verhoging

tot € 10 000 de mogelijkheid zou bieden om ervaringen te verzamelen en gevolgen in kaart te brengen.

De leden van de SP-fractie achten een vervijfvoudiging van de competentiegrens te meer ongewenst nu deze samen moet vallen met een differentiatie in zaaksstromen en een herziening van de gerechtelijke kaart. De gevolgen van de samenloop van deze maatregelen zijn naar mening van deze leden onvoldoende onderzocht en in kaart gebracht. Temeer een reden voor de leden om, in het belang van een effectieve kantonrechtspraak, tegen de vervijfvoudiging van de competentiegrens te zijn. Deze leden hechten grote waarde aan de kantonrechtspraak en willen daarom nogmaals het belang van een goed functionerende en voor burgers goed toegankelijke kantonrechtspraak benadrukken. De plannen, zoals die in het wetsvoorstel worden gepresenteerd, zijn eerder een bedreiging dan een verbetering voor de kantonrechtspraak, zo concluderen de leden van de SP-fractie.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel de bevoegdheid van de kantonrechter verruimd door onder andere de competentiegrens te leggen bij € 25 000. De drempel om een procedure aan te spannen wordt verlaagd. Deze leden zouden graag vernemen of door de regering geëvalueerd gaat worden of het voordeel van de verlaging van de drempel opweegt tegen de eventuele nadelen ervan, zoals extra werkdruk voor de rechterlijke macht, rechtzoekende die niet of niet voldoende worden bijgestaan enz.

De leden van de VVD-fractie vernemen gaar wanneer wordt verwacht dat de interne commissie de aanbevelingen naar de gevolgen van de competentieverruiming gereed heeft.

De regering geeft aan dat op verschillende vlakken het voorkomen van onnodige rechterlijke procedures de aandacht heeft. Er wordt gewezen op de diverse initiatieven rond alternatieve geschillenbeslechting en mediation. De leden van de VVD-fractie willen weten naar welke alternatieve geschillenbeslechting de regering precies refereert. Deze leden willen daarnaast weten wat de regering verwacht van het aantal zaken zonder verplichte procesvertegenwoordiging waar mediation gebruikt zal worden.

Het regering stelt dat het Juridisch Loket een belangrijke rol vervult bij het voorkomen dat geschillen onnodig de rechterlijke procedure ingaan. Deze leden nemen aan dat de regering in dit geval eisende partijen bedoelen die eerst langs het Juridisch Loket gaan. Zij willen graag weten of bekend is in hoeveel gevallen een eisende partij die eerst langs het Juridisch Loket gaat en daarna afziet van een rechterlijke procedure. Is daarnaast bekend in hoeveel gevallen een eisende partij eerst langs een Juridisch Loket gaat alvorens een gerechtelijke procedure te entameren in verhouding tot de eisende partij die dat zonder het Juridisch Loket doet? Wanneer een groot deel van de eisende partijen zonder tussenkomst van het Juridisch Loket gaat procederen, kan de regering dan nader toelichten waarom verwacht wordt dat de juridische loketten juist bij de verruiming van de mogelijkheden om bij de kantonrechter procederen een belangrijke rol kunnen vervullen om onnodige procedures bij de kantonrechter te voorkomen?

De regering geeft verder aan dat onderzoekers in het evaluatierapport over de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter van fl. 5 000 naar fl. 10 000 in 1999 hebben geconstateerd, dat partijen na de verhoging andere juridische dienstverleners dan advocaten zijn gaan inschakelen en dat gedaagden op grote schaal zonder rechtsbijstand zijn gaan procederen. De leden van de VVD-fractie kunnen zich deze constatering wel voorstellen maar zij willen graag weten in hoeverre dit ook meer druk op de rechterlijke macht heeft veroorzaakt, aangezien gedaagden zonder rechtsbijstand in het algemeen meer begeleiding vanuit de rechterlijke macht nodig hebben.



De commissie-Hofhuis heeft in haar advies geconstateerd dat het aanbod van rechtshulpverleners buiten de traditionele advocatuur de laatste jaren is toegenomen. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het eventuele kwaliteitsverschil is onderzocht. Daarnaast vragen zij of de regering heeft overwogen om eisen te stellen aan al die verschillende rechtshulpverleners, aangezien die niet aan allerlei verplichtingen en voorwaarden hoeven te voldoen zoals de advocatuur dat wel moet. De regering geeft als voorbeeld dat rechtsbijstandsverzekeraars en vakbonden een grotere rol gaan spelen bij de verlening van rechtsbijstand in kantonzaken. Dit kan inderdaad voor de rechtzoekende goedkoper zijn dan een advocaat als de rechtzoekende niet in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering hierbij in overweging heeft genomen de wel eens gehoorde klacht dat het voor rechtsbijstandsverzekeraars niet altijd in hun belang is om veel tijd in een zaak te spenderen. Kunnen rechtsbijstandsverzekeraars de mogelijke toestroom van nieuwe cliënten en dus zaken wel aan zonder dat er sprake is van kwaliteitsverlies?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bepaalde eisen wil gaan stellen aan andere juridische dienstverleners. Welke mogelijkheden heeft de rechtzoekende wanneer hij niet tevreden is over de andere juridische dienstverlener dan de advocaat?

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het wettelijk toezicht op deurwaarders, notarissen en advocaten versterkt gaat worden de komende jaren.

De regering geeft aan dat de rechtspraak aan zelfprocederende partijen hulp gaat bieden bij het voeren van procedures. Deze leden vernemen in hoeverre dit een extra belasting voor de rechterlijke macht met zich meebrengt en of daar wel voldoende capaciteit voor is.

De leden van de ChristenUnie-fractie beperken zich in dit stadium tot een enkele opmerking op het gebied van de absolute competentie van de kantonrechter. De kantonrechtspraak kenmerkt zich door de mogelijkheid om bij de kantonrechter zonder advocaat of rechtshulpverlener te procederen. Deze leden verzoeken de regering nader in te gaan op de vraag of de voorgenomen verhoging van de competentiegrens tot € 25 000 risico's met zich meebrengt ten aanzien van de ongelijkheid van partijen, indien één van de partijen wel en de ander niet voorzien is van een vorm van rechtsbijstand en daarbij in te gaan op het feit dat met het verhogen van de competentiegrens, ook het belang van partijen bij de vordering navent toe neemt.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de kantonrechter nu bevoegd is tot behandeling van vorderingen met een geldelijk belang van € 5 000. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld deze grens te leggen bij € 25 000, terwijl tevens de categorie «aardzaken» wordt uitgebreid. Deze leden hebben begrepen dat deze aanmerkelijke uitbreiding berust op adviezen vanuit de rechterlijke macht zelve. Het eerdere regeringsstandpunt ging uit van het optrekken van de grens tot € 10 000.

In 1999 vond een verhoging plaats van fl. 5 000 naar fl. 10 000.. Deze leden vragen in welk jaar de verhoging naar fl. 5 000 heeft plaatsgevonden. Zij vragen verder of een vervijfvoudiging van de competentiegrens binnen (ruim) tien jaar niet als buitenproportioneel aangemerkt kan worden. Zij willen graag vernemen welke factoren in termen van geldswaarde tot de bepaling van de arbitraire grens van € 25 000 hebben geleid. Ligt hieraan een financiële berekening ten grondslag? Voorts willen zij graag vernemen hoe lang de nu voorgestelde bovengrens naar de verwachting van de regering «mee zal kunnen» en waarvan deze duur afhankelijk wordt gesteld.

De leden van de SGP-fractie zijn benieuwd om te vernemen of en zo ja, welke de gevolgen van de verhoging van de competentiegrens zullen zijn

voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, zoal niet voor de criteria dan mogelijk in financiële zin. Verwacht de regering als gevolg van het voorstel een vermindering van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand, uitgaande van het huidige stelsel en de thans geldende bedragen?

De leden van de SGP-fractie kunnen zich voorstellen dat het voorstel op het punt van de aanzienlijke verruiming van de competentiegrens van de kantonrechter zal leiden tot een ingrijpende herschikking van zaken tussen de sectoren kanton en civiel. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de zaken die overgaan zwaarder en bewerkelijker zijn dan de gemiddelde kantonzaak en daarom o.a. meer tijd zal kosten. Deze leden stellen de vraag of dit zwaarder worden van de zaken uitsluitend of voornamelijk verklaard kan worden uit de verhoging van de grens qua geldswaarde dan wel uit het feit dat nieuwe categorieën «aard zaken» worden toegevoegd. Betekent de vergroting van het financiële belang van een zaak dat deze daardoor «zwaarder» wordt?

De regering stelt voor de wettelijke verplichting voor rechtbanken om een afzonderlijke sector kanton te hebben (artikel 47 RO) af te schaffen. Volgens de memorie van toelichting is het niet nodig om met de afschaffing van de wettelijke verplichting inzake de sector kanton te wachten tot ervaring is opgedaan met de verhoogde competentiegrens. De leden van de SGP-fractie stellen de vraag op grond van welke overwegingen genoemd artikel destijds in de wet is opgenomen. Welke hinder ondervinden rechtbankbesturen thans van deze bepaling? Deze vraag klemmt temeer nu de regering voorstelt artikel 20, eerste lid, RO zodanig te wijzigen dat het bestuur van de rechtbank voortaan de mogelijkheid heeft om maximaal vijf, in plaats van vier sectoren in te stellen.

De leden van de SGP-fractie vrezen dat de verhoging van de competentiegrens in combinatie met de schrapping van artikel 40 kan leiden tot een geleidelijke wegsanering van herkenbare kantonrechtspraak.

## **6. Samenstelling gerechtbesturen**

De leden van de PvdA-fractie hebben geen principiële bezwaren tegen het opschalen van de besturen. Zij zien in dat dit uit efficiency oogpunt voordelen kan hebben. Deze leden hopen dat de regering bij de beantwoording van deze vragen dan wel in de toelichting bij het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart uitgebreid ingaat op het nut en noodzaak van die opschaling anders dan een economische. Kan de regering meer aandacht besteed aan de opmerking van de NVvR dat loyaliteit van bestuurders opschaling niet wenselijk maakt. Deze leden vinden het niet voldoende om te stellen dat capabele bestuurders in staat moeten worden geacht belangen van verschillende gerechten te kunnen behartigen. Dit punt is voor de NVvR een belangrijk punt en moet als dusdanig worden beoordeeld en gewogen.

## **7. Klachtrecht**

De leden van de CDA-fractie constateren dat het klachtrecht voor rechterlijke ambtenaren nu een officiële plek in de Wet RO krijgt. Deze leden zouden graag nog van de regering willen weten in hoeverre het klachtrecht hiermee de facto zal wijzigen.

De leden van de PvdA-fractie wil benadrukken dat een onafhankelijk extern klachtenregeling voor de burger van groot belang is. Zij kunnen zich vinden in de opmerking van de Nationale ombudsman die wijst op de laagdrempeligheid van een klachtenregeling zoals die nu bestaat, namelijk een klacht indienen bij de Nationale ombudsman. Deze leden kunnen zich voorstellen dat klagers zich eerder en makkelijker zullen wenden tot de Nationale ombudsman dan tot de Hoge Raad of Procureur-

generaal bij de Hoge Raad. De regering is in de toelichting niet ingegaan op de zorgen van de Nationale ombudsman dat de procedure bij de Procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Hoge Raad te formeel en te juridisch is. Zijn deze zorgen van de Nationale ombudsman reëel? Zo nee, waarom niet? Is uw verwachting dat klagers even eenvoudig de weg zullen vinden tot de klachtenregeling bij de Hoge Raad en de Procureur-generaal bij de Hoge Raad als thans het geval is bij de Nationale ombudsman? Als dat niet het geval is, hoe denkt de regering de drempel om te klagen bij de Hoge Raad en de Procureur-generaal bij de Hoge Raad te kunnen verlagen? Deelt de regering de mening dat de Nationale ombudsman in het maatschappelijk verkeer onafhankelijker lijkt dan een klacht neerleggen bij de Procureur-generaal bij de Hoge Raad of de Hoge Raad? En kan zij zich voorstellen dat men het gevoel heeft dat een klacht dat wordt neergelegd bij de Hoge Raad of bij de Procureur-generaal bij de Hoge Raad als enige instantie niet objectief beoordeeld zal worden omdat de Hoge Raad in deze niet gezien kan worden als onafhankelijk klachtenorgaan?

Is het in het algemeen voor burgers duidelijk hoe klachtenregelingen in het algemeen werken en hoe zij met hun klacht zich kunnen wenden tot de juiste instantie? Is het voor de burger duidelijk welke instantie ze moeten benaderen als zij een klacht hebben? Deelt de regering de mening van de leden van de PvdA-fractie dat de klachtenregeling voor medewerkers werkzaam bij de rechtbank onduidelijk is? De leden baseren hun opmerking op het feit dat er verschillende regeling van toepassing zijn: voor gerechtsambtenaren, gerechtsauditeurs, buitengriffiers en rechterlijke ambtenaren in opleiding blijft de klachtenregeling bij de Nationale Ombudsman van toepassing en voor rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast en rechterlijke ambtenaren werkzaam bij het parket bij de Hoge Raad is de klachtenregeling bij de Hoge Raad van toepassing.

De leden van de SP-fractie hebben met betrekking tot het klachtrecht nog enige opmerkingen en vragen. Deze leden onderschrijven de door de Nationale ombudsman aangedragen overweging dat onafhankelijk extern klacht bijdraagt aan het vertrouwen van de burger in de rechterlijke macht. De leden zijn van mening dat het goed is dat van buiten de rechtspraak gekeken wordt naar het handelen van een met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaar. Ook is er naar de mening van de leden geen spanning tussen de grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de rechter en een externe beoordeling naar de behoorlijkheid van het rechterlijk optreden. De Nationale ombudsman zal immers geen rechtsgevolgen kunnen verbinden aan de positie van de voor het leven benoemde rechter en zal ook niet mogen oordelen over de inhoudelijke aspecten van het vonnis. Naar de mening van de leden is een benoeming voor het leven immers geen vrijbrief voor onbehoorlijk gedrag jegens een burger. Een laagdrempelig klachtrecht kan bijdragen aan een versterking van het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat. De leden van de SP-fractie willen daarom een nadere analyse van de juridische afwegingen om al dan niet een extern klachtrecht voor met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren bij de Nationale ombudsman onder te brengen. De leden delen de vrees van de Nationale ombudsman dat een behoorlijkheidstoets binnen de rechterlijke keten mogelijk een voor de burger te hoge drempel kent en in uitvoering te formeel en te juridisch zal zijn.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie,  
Nava