

Vergaderjaar 1997–1998

**25 881**

## **Verhoging van de grens van de bevoegdheid van de kantonrechters en van de appellabiliteit van vonnissen van deze rechters in burgerlijke zaken**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 18 juni 1998

Het doet mij genoegen dat de leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD en D66 kunnen instemmen met de verhoging van de grens van de bevoegdheid van kantonrechters van f 5 000 naar f 10 000 alsmede met de verhoging van de appelgrens van f 2 500 naar f 3 500.

#### **1. Algemeen**

De in dit wetsvoorstel opgenomen verhoging van de bevoegdheidsgrens van de kantonrechters naar f 10 000 met een eventuele toekomstige verhoging naar f 25 000 was een van de voorstellen van de Commissie Van Delden. Over een ander voorstel van deze commissie, te weten de invoering van verplichte procesvertegenwoordiging in arbeidszaken, is door mij nog geen standpunt ingenomen. De Commissie Van Delden stond een gefaseerde aanpak voor ogen en was van mening dat invoering van verplichte procesvertegenwoordiging in arbeidszaken pas zou plaatsvinden niet alleen na voldoende uitbreiding van de balie maar ook na verhoging van de financiële grens naar f 25 000. In het onderhavige wetsvoorstel is echter van dit laatste nog geen sprake. Naar aanleiding van de diverse vragen op dit punt van de leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD en D66 maak ik de volgende opmerkingen.

Voorop dient te worden gesteld dat met dit wetsvoorstel een eerste uitvoering wordt gegeven aan het rapport van de Commissie Van Delden. De voorgestane gefaseerde benadering acht ik waardevol.

Voor arbeidszaken zou – indien voor een financiële grens gekozen zou worden – bij voorkeur een gelijke grens moeten gelden als voor de overige zaken waar een financiële grens geldt. Een keuze thans voor invoering van verplichte rechtsbijstand in arbeidszaken van een zeker financieel belang zou dus betekenen dat reeds nu voor bijna alle arbeidszaken verplichte procesvertegenwoordiging zou gaan gelden. Dit strookt niet met het eveneens door de Commissie Van Delden gekozen uitgangspunt dat partijen in principe zelf hun zaken zouden moeten behartigen. Dit zou tevens uitsluiting van het merendeel van de huidige rechtsbijstandverleners betekenen, zij het dat de meesten van hen intussen wel tot de Balie kunnen toetreden, waarbij aan de fracties van PvdA, VVD en D66 overigens kon worden toegegeven dat deze geringe toeloop op zichzelf geen argument vormt tegen invoering van verplichte

procesvertegenwoordiging in arbeidszaken, omdat bij de huidige afwezigheid van verplichte procesvertegenwoordiging de prikkel om toe te treden tot de balie voor rechtshulpverleners op het terrein van het arbeidsrecht slechts beperkt zal zijn.

Ook andere omstandigheden staan op dit moment in de weg aan een beslissing over invoering van een financiële grens in arbeidszaken. Zo leert de huidige praktijk dat de procedures bij de kantonrechter veel sneller verlopen dan bij de rechtbank. Het overhevelen van arbeidszaken van kantongerechten naar rechtbanken brengt het gevaar met zich van oplopende wachttijden. Verder is er samenhang met de adviezen in het rapport Leemhuis. In dit kader is met name de aanbeveling van belang om de kantongerechten en rechtbanken bestuurlijk samen te voegen, waarbij de kantonrechter zijn takenpakket en werkwijze behoudt. Kantonrechters hebben steeds aangegeven de arbeidszaken als een substantieel en interessant onderdeel van hun werkzaamheden te zien. Daarom verdient het de voorkeur eerst de definitieve besluitvorming over het rapport Leemhuis af te wachten. Ten slotte kan een en ander niet los worden gezien van de discussies over de herziening van de procedures rond ontslag. Zo vindt naar aanleiding van de tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel flexibiliteit en zekerheid aangenomen motie-Van Nieuwenhoven c.s. (TK 1997/98, 25 263, nr. 37) onderzoek plaats naar de mogelijkheid van een vergoedingsregeling bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst in het kader van de ontslagvergunningsprocedure bij de regionaal directeur van de arbeidsvoorzieningsorganisatie en de mogelijkheid van hoger beroep tegen de ontbindingsbeschikking van de kantonrechter op grond van artikel 685 Boek 7 BW. Voorts heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tijdens de behandeling van voornoemd wetsvoorstel in de Eerste Kamer toegezegd dat een onafhankelijke commissie van deskundigen een toekomstverkenning zal uitvoeren naar de inrichting van het (duale) ontslagstelsel mede op basis van de evaluatie van de verkorte ontslagvergunningsprocedure en de resultaten van het hiervoor genoemde onderzoek naar aanleiding van de motie-Van Nieuwenhoven c.s.

Verder roept de invoering van een financiële grens in arbeidszaken enige problemen van technische aard op. Zo is onvoldoende duidelijk wat de consequenties zijn nu in het arbeidsrecht zowel dagvaardings- als verzoekschriftprocedures voorkomen. De bevoegdheid in verzoekschriftprocedures is in het algemeen – zowel voor het arbeidsrecht als voor andere rechtsgebieden – niet afhankelijk van een financiële grens. Daarom zou eerst onderzocht moeten worden wat de consequenties zijn van een eventuele invoering van een financiële grens. Dit geldt zeker met het oog op het gevaar van de vele te verwachten geschillen over de bevoegdheid van de rechter bij invoering van een financiële grens. Nu is het duidelijk: in een arbeidszaak is de kantonrechter bevoegd. Bij invoering van een financiële grens daarentegen kunnen makkelijk geschillen ontstaan over welke rechter bevoegd is, aangezien het beloop van arbeidsrechtelijke vorderingen niet altijd op voorhand duidelijk is (zoals ten aanzien van deelvorderingen, toeslagen, omvang percentages, bruto/netto-problemen). In dagvaardingszaken kunnen daardoor problemen ontstaan bij de vaststelling van de bevoegdheid. Juist in arbeidsrechtelijke zaken wordt vaak niet over één concreet bedrag geprocedeerd, maar over een samenstel van deelvorderingen (zoals het salaris of vakantiegeld over een bepaalde periode, vergoedingen wegens niet-genoten vakantiedagen of wegens verzuim van tijdige betaling waarvan het beloop niet eenvoudig valt te bepalen). In verzoekschriftprocedures ex artikel 7:685 BW (ontbindingszaken) is het bovendien zo dat de vergoeding niet aanstands duidelijk is. Vaak wordt hier pas in het verzoekschrift aanspraak op gemaakt. Hoe moet dan in een (verzoek)schriftprocedure tot ontbinding van een arbeidsovereenkomst het financiële belang worden vastgesteld, wanneer de ontbinding als zodanig moeilijk op geld kan worden gewaar-

deerd en de hoogte van een eventuele bij ontbinding te betalen vergoeding veelal niet uit het verzoekschrift is af te leiden (bijvoorbeeld omdat pas bij verweerschrift op een vergoeding aanspraak wordt gemaakt)? Het gevolg van al dergelijke bevoegdheidsgeschillen is dat deze tot langere en gecompliceerde procedures zullen leiden die afleiden van de kern van het materiële arbeidsgeschil. Uiteraard zal tevens onder ogen moeten worden gezien of invoering van verplichte rechtsbijstand in (een deel van de) arbeidsszaken niet kan plaatsvinden onder handhaving van de bevoegdheid van de kantonrechter voor die zaken.

Voor de goede orde wijs ik er op dat het Platform Rechtsbijstand waarin onder meer vertegenwoordigd zijn ANWB, CNV, FNV, VHP en Verbond van Verzekeraars, mij in een reactie op het rapport van de Commissie Van Delden heeft laten weten dat het uitgangspunt dient te zijn dat elke rechtzoekende in beginsel het recht heeft zijn eigen zaak zelf aan de rechter voor te leggen. Men acht invoering van een financiële grens in arbeidsszaken daarom in het geheel niet geboden.

Bovengenoemde overwegingen zijn ook besproken met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Deze heeft daarbij laten weten eveneens van mening te zijn dat de voorgestelde verhogingen van de competentiegrens naar f 10 000 en van de appelgrens naar f 3 500 zo spoedig mogelijk dienen te worden doorgevoerd. De NOvA heeft er begrip voor dat op dit moment nog niet wordt besloten tot invoering van een financiële grens in arbeidsszaken om zo de inwerkingtreding van de gewenste verhogingen niet onnodig op te houden. De NOvA heeft oog voor de inhoudelijke problemen bij invoering van een dergelijke grens. Afgesproken is dat de NOvA bij de uitwerking van de verschillende modaliteiten wordt betrokken. Ook lijkt het mij wenselijk dat de sociale partners hierbij worden betrokken.

Gelet op het bovenstaande zou ik daarom nu nog geen beslissing willen nemen over invoering van een financiële grens in arbeidsszaken.

De leden van de fractie van D66 vragen naar opzet en termijn van het onderzoek naar de gevolgen van de verhoging naar f 10 000 ter voorbereiding op een eventuele gefaseerde verhoging naar f 25 000.

Het onderzoek dient er toe na te gaan of de in dit wetsvoorstel voorgenomen maatregelen leiden tot gevolgen die ongewenst moeten worden geacht vanuit het gezichtspunt van een toegankelijke en efficiënte rechtspleging. Vanuit een dergelijke invalshoek bezien zou een stijging van het aantal procedures als een stijging voor de werklast moeten worden aangemerkt. Het mogelijk optreden van deze verschijnselen kan worden getraceerd aan de hand van de thans beschikbare geautomatiseerde registratie bij de rechtbanken en kantongerechten, eventueel aangevuld met gegevens afkomstig uit dossieronderzoek. Het ligt in de rede om een dergelijk onderzoek aan te vangen ongeveer twee jaar na inwerkingtreding van de wet.

Wat betreft de werklastgevolgen van de bij dit wetsvoorstel te realiseren verhoging van de appelgrens kan eveneens via de bestaande registratie worden vastgesteld hoe zich het zaaksaanbod bij de rechtbanken en de Hoge Raad in de komende jaren ontwikkelt. Tevens kan daarbij worden bezien of het verloop van de procedure bij de kantonrechter ten gevolge van een gebrek aan goede rechtsbijstand dan wel een wijziging in de afloop van de hier bedoelde gedingen als niet wenselijk geachte gevolgen kunnen worden aangemerkt.

De leden van de D66-fractie vragen naar een reactie op een ander voorstel van de Commissie Van Delden, te weten onderzoek te doen naar een eenvoudiger model van civielrechtelijke geschillenbeslechting.

Ook ik onderschrijf de wenselijkheid van een vereenvoudiging van het civiele procesrecht, zeker voor de minder ingewikkelde zaken. Het is daarbij goed allereerst te bezien welke mogelijkheden het huidige

burgerlijk procesrecht reeds biedt. De proef in enkele arrondissementen met het versneld regime kan hiervoor interessante aanwijzingen geven. De rapportage over de resultaten van deze proef heeft jammer genoeg enige vertraging opgelopen, maar zal nu in oktober worden gepubliceerd. Inmiddels is wel besloten het experiment van het versneld regime in 1998 voort te zetten en uit te breiden.

Het spreekt vanzelf dat de modernisering en stroomlijning van het burgerlijk procesrecht in de tussentijd wordt voortgezet. Tevens blijft er aandacht voor andere – soms verdergaande – voorstellen, experimenten en rapporten over verbetering en versnelling van de civiele procedure. Versnelling, stroomlijning en vereenvoudiging van het procesrecht en de procespraktijk zijn immers van groot belang voor het maatschappelijk en economisch leven. Waar mogelijk en nuttig zal met gedane voorstellen reeds rekening worden gehouden in de thans in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen.

Met betrekking tot het huidige burgerlijk procesrecht vragen de leden van de VVD-fractie welke wegen er open staan om op snelle en gemakkelijke wijze onbetwiste vorderingen gehonoreerd te zien door de kantonrechter en vervolgens bij de gedaagde te incasseren. De eiser kan voor vorderingen waarvan hij verwacht dat deze niet zullen worden betwist door de verweerder, de gewone procedure bij de (afhankelijk van de bevoegdheid) de kantonrechter of de rechtbank volgen. De praktijk leert dat in de meeste van dit soort zaken de verweerder verstek laat gaan. Hierdoor heeft de eiser op zeer korte termijn een verstekvonnis. Dit kan de eiser vervolgens ten uitvoer laten leggen. In sommige arrondissementen, zoals in Amsterdam, kan men een incassokort geding voeren. Aldaar kan men bij geen verweer even snel een uitspraak verkrijgen als elders met een verstekvonnis. Ook de deurwaarders zijn deze mening toegedaan.

## **2. Personele, organisatorische en financiële gevolgen**

De leden van de fracties van PvdA, CDA en D66 vragen nadere uitleg over de budgettaire consequenties. Zij vragen zich af of deze wel budgettair neutraal zullen zijn.

Door de bevoegdheidsverschuiving van rechtbank naar kantongerecht kan worden bereikt dat de burger straks ook voor geschillen met een financieel belang tussen de f 5 000 en f 10 000 profijt heeft van de voordelen van de kantongerechtsprocedure, te weten een flexibelere behandeling van de zaak door de rechter en een kortere doorlooptijd. Deze zaken krijgen een meer geschikte behandeling en een snellere procedure.

De verschuiving van genoemde zaken naar de kantonrechter geeft geen extra belasting wat het aantal rechters betreft dat zich over de zaak buigt, aangezien deze zaken bij de rechtbanken in het algemeen enkelvoudig worden afgedaan. Wel bestaat er een verschil wat de bezoldiging betreft. De kantonrechter wordt immers hoger bezoldigd dan de rechter bij de rechtbank, indien deze tenminste geen president of vice-president is. Verder worden extra kosten voor voorlichtingsactiviteiten aan procespartijen verwacht bij de griffies van de kantongerechten, die nu al onder hoge druk werken. Als gevolg van de mogelijkheid om een zaak zonder verplichte procesvertegenwoordiging te voeren worden namelijk meer vragen bij de griffies verwacht over het gebruik van formulierdagvaardingen en de schriftelijke wijze van procedure alsmede de verdere afdoening zelf hiervan door de griffies.

Ik ga er van uit dat er ten aanzien van het aantal zaken dat per week kan worden afgedaan geen opmerkelijke verschillen zullen zijn tussen een rechter van een rechtbank en een kantonrechter als het om dezelfde categorie zaken gaat (in casu zaken met een financieel belang tussen f 5 000 en f 10 000). Wel is het zo dat de kantongerechtsprocedure een iets

beperkte procedure is, in die zin dat er in principe niet meer dan twee schriftelijke stukken per partij mogelijk zijn. Het voordeel dat daardoor optreedt, zal grosso modo opwegen tegen de optredende extra bezoldigingslasten en de extra werklast voor de griffies. Overigens zal deze overheveling van taken van de rechtbank naar de kantonrechter niet erg ingrijpend zijn. Het financiële effect daarvan zal, zo blijkt ook uit het voorgaande, zeer bescheiden van omvang zijn. Geconcludeerd kan worden dat door dit wetsvoorstel zowel een toename als een afname van kosten zal optreden. Een toename door de bezoldigingsverschillen tussen kantonrechters en rechters van rechtbanken, extra werklast voor de griffies en mogelijk door de operatie van overheveling van taken. Een afname door de beperkte omvang van de kantongerechtsprocedure ten opzichte van de procedure bij de rechtbank. Indien de kosten bij realisatie blijken tegen te vallen, verwacht ik dat deze nog zodanig te overzien zullen zijn dat zij binnen de reguliere budgetten kunnen worden opgevangen. Mocht dit anders blijken te zijn, dan geldt, zoals ik reeds in de memorie van toelichting heb aangegeven, dat de middelenverdelingen zullen worden aangepast aan de werkelijke realisatiecijfers. Mocht het zo zijn dat uit de realisatiecijfers een eventuele toename van het aantal zaken zal blijken, dan zal de middelentoe wijzing aan de arrondissementen opnieuw moeten worden bezien. Vooralsnog ga ik er van uit dat dergelijke aanpassingen niet nodig zullen blijken te zijn.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of een (wellicht beperkte) voorlichtingscampagne noodzakelijk is om kenbaarheid te geven aan de verhoging van de competentie- en de appelgrens kan ik u meedelen dat dit op de gebruikelijke wijze zal gebeuren. Mede met het oog op tijdige voorlichting is gekozen voor een inwerkingtredingsdatum die bij koninklijk besluit zal worden geregeld. Op deze wijze kan een datum worden bepaald die niet alleen de rechtspraak voldoende ruimte geeft om op verschuivingen in het zaaksaanbod in te gaan, maar het tevens mogelijk maakt om de rechtzoekenden op duidelijke wijze te informeren. Zo zal op de gebruikelijke wijze de pers op de hoogte worden gebracht, alsmede de gerechten en de griffies. Tevens zullen de NOvA, de Buro's voor rechtsbijstand, de Wets- en rechtswinkels, de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders (KVG), de vakbonden, de Consumentenbond en de ANWB worden geïnformeerd. Een en ander noopt ook tot aanpassing van verschillende brochures die door het Ministerie van Justitie worden uitgegeven om de burgers te informeren over de civiele procedure. Het gaat daarbij om de brochures «Kosten van een gerechtelijke procedure», «Eiser in een civiele kantongerechtsprocedure», «Gedaagde in een civiele kantongerechtsprocedure» en «U wilt rechtsbijstand». De kosten voor al deze maatregelen passen binnen de reguliere voorlichtingsactiviteiten.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager