

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. 3**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

Het wetsvoorstel strekt tot verhoging van de grens van de bevoegdheid van de kantonrechters in burgerlijke zaken van f 5 000 naar f 10 000. Mijn voornemen hiertoe heb ik reeds in mijn brief van 25 juni jl. inzake de herziening rechterlijke organisatie (kamerstukken II 1996/97, 25 425, nr. 1, onder 6.2) verwoord alsmede in het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over deze brief op 11 september jl. Dit wetsvoorstel sluit aan op de aanbevelingen van de Commissie Herijking omvang verplichte procesvertegenwoordiging (Commissie Van Delden). Door dit wetsvoorstel komt de laagdrempelige voorziening van de huidige kantonrechtspraak, waarbij geen sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging, in hogere mate dan thans voor de burger beschikbaar.

Tevens bevat dit wetsvoorstel de verhoging van de appelgrens van f 2 500 naar f 3 500.

De grens van de bevoegdheid van de kantonrechters om kennis te nemen van burgerlijke zaken is voor het laatst in 1983 verhoogd van f 3 000 naar f 5 000; tegelijkertijd werd de appelgrens van f 1 500 naar f 2 500 gebracht (Wet van 20 april 1983, Stb. 182; in werking getreden op 1 augustus 1983). Daarvoor had de laatste verhoging van deze competentiegrens in 1977 plaatsgevonden van f 1 500 naar f 3 000, terwijl tegelijkertijd de appelgrens van f 500 op f 1 500 was gebracht (Wet van 19 oktober 1977, Stb. 578; in werking getreden op 1 januari 1978).

In artikel 2.1.2 van het wetsvoorstel Tweede fase herziening rechterlijke organisatie (kamerstukken II 1995/96, 24 651, nr. 2, blz. 30) was reeds voorgesteld de huidige competentiegrens tussen kantongerechten en rechtbanken in burgerlijke zaken te verhogen van f 5 000 naar f 10 000 om zo de financiële grens aan te passen aan de eisen van deze tijd. In het verslag is naar aanleiding hiervan gevraagd of het niet mogelijk is de verplichte procesvertegenwoordiging uitsluitend te binden aan een bepaalde financiële grens in plaats van de combinatie van bedrag- en aardvorderingen, of de grens niet verhoogd zou moeten worden naar f 25 000, alsmede of het niet wenselijk zou zijn de financiële grens eveneens te hanteren bij vorderingen met betrekking tot het terrein van het arbeidsrecht. Tevens is gevraagd hierbij de beoogde uitbreiding van

de balie te betrekken (kamerstukken II 1996/97, 24 651, nr. 6, blz. 52). In het navolgende zal ik op deze vragen terugkomen naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Van Delden.

In juli 1997 heeft de Commissie Van Delden haar advies «Gericht verplicht» uitgebracht. Naar de mening van de commissie is de praktijk gediend bij een eenvoudige vuistregel om al dan niet procesvertegenwoordiging verplicht te stellen. Bij civiele procedures in eerste aanleg zou daarom een financiële bovengrens moeten worden gehanteerd die direct of indirect op geld waardeerbaar is. Een financiële grens is immers makkelijker te hanteren en voor de burgers beter herkenbaar dan een onderscheid naar zaak.

Op basis van de beschikbare kwantitatieve gegevens zou volgens de commissie als competentiegrens een bedrag van f 25 000 aannemelijk zijn. Aan de andere kant stelt zij vast dat niet te voorspellen is hoe een dergelijke verhoging het procesgedrag van partijen zal beïnvloeden. Bovendien zou een verhoging van de competentiegrens van f 5 000 naar f 25 000 een dusdanige verschuiving in het zaaksaanbod van rechtbanken naar kantongerechten betekenen dat dit binnen de rechterlijke organisatie tot personele knelpunten zou kunnen leiden.

De commissie beveelt daarom aan om op korte termijn de grens beneden welke partijen in persoon kunnen procederen te verhogen naar f 10 000 en adviseert verder binnen een tijdspanne van enkele jaren een gefaseerde verhoging naar f 25 000 te realiseren. Volgens de commissie heeft een dergelijke gefaseerde aanpak als voordeel dat onderzocht kan worden of en zo ja, hoe het procesgedrag van partijen verandert, zodat onbedoelde effecten van het loslaten van de verplichte procesvertegenwoordiging in kaart kunnen worden gebracht. Tevens ziet de commissie als voordeel dat de rechterlijke organisatie voldoende tijd krijgt op verschuivingen in het zaaksaanbod in te spelen.

Verder beveelt de commissie aan in zaken op het terrein van het arbeidsrecht waarbij het financiële belang het bedrag van f 25 000 te boven gaat (hetgeen bij ontslag veelal het geval is) procesvertegenwoordiging verplicht te stellen. De commissie is van mening dat de belangen die doorgaans bij deze zaken in het geding zijn en de complexiteit van het arbeidsrecht verplichte procesvertegenwoordiging rechtvaardigen. Wel tekent de commissie hierbij aan dat pas tot een dergelijke invoering van verplichte procesvertegenwoordiging kan worden overgegaan nadat is gebleken dat toetreding tot de balie door de deskundige rechtsbijstandverleners op het terrein van het arbeidsrecht een reële optie is.

In reactie op het rapport heb ik de wenselijkheid van een spoedige verhoging van de competentiegrens naar f 10 000 onderschreven en aangekondigd wetgeving daartoe voor te bereiden. Op basis van de ervaringen in de praktijk kan na zorgvuldig onderzoek naar de gevolgen van deze verhoging worden bezien of een verdere gefaseerde verhoging van de grens van de bevoegdheid van de kantonrechters naar f 25 000 gewenst is.

Opmerking verdient in dit kader dat de Commissie Van Delden geen reden ziet om alleen een financiële grens te hanteren als afbakening van de competentie van kantongerechten en rechtbanken. Ten aanzien van zaken met betrekking tot de huur van woon- of bedrijfsruimte en huurkoop waar thans geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt, ziet de commissie geen aanleiding deze verplichting aan te bevelen (ook niet indien het beloop van een vordering het bedrag van de financiële grens te boven gaat). Ik zie met de Commissie geen aanleiding om over te gaan tot invoering van louter een financiële grens als afbakening van de competentie van de kantonrechter.

Op dit moment wil ik overigens nog niet overgaan tot invoering van een financiële grens in zaken op het terrein van het arbeidsrecht. Zoals ook

door de Commissie Van Delden ter zake is opgemerkt, verdient het in ieder geval de voorkeur deze uitbreiding van verplichte proces-vertegenwoordiging pas plaats te laten vinden, nadat is vastgesteld dat de advocatuur voor de deskundige rechtsbijstandverleners op dit terrein (in het bijzonder medewerkers van de rechtskundige diensten van de vakbonden) daadwerkelijk voldoende toegankelijk is gebleken. Tevens wil ik nader bezien of het invoeren van een financiële grens ook in arbeidszaken niet op bijzondere problemen stuit.

Uit een onderzoek van het WODC (C. van der Werff m.m.v. B.J.W. Doctor-Schamhardt, Hoger beroep en de integratie, WODC-reeks Onderzoek en beleid, nr. 143, Arnhem 1995) is gebleken dat zaken betreffende een geldvordering tussen f 5 000 en f 10 000 doorgaans relatief eenvoudige zaken zijn. Dit valt af te leiden uit het feit dat zaken uit deze categorie, vergeleken met de zaken over een hogere geldvordering, gemiddeld sneller worden afgedaan, vaker door een enkelvoudige kamer worden beslist, vaker een verstekzaak betreffen en bovendien dat daarin in minder gevallen een tussenvonnissen wordt uitgesproken en bijzondere proceshandelingen worden verricht. Tevens blijken er minder conclusies te worden gewisseld.

Vooruitlopend op de herziening van Boek 1 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering acht ik het daarom noodzakelijk reeds nu, los van de uiteindelijke afwegingen rond de bundeling van kantongerechten en rechtbanken, de verhoging van de competentiegrens naar f 10 000 door te voeren, vooral met het oog op de door mij voorgestane geschillenbeslechting op maat. Door de competentiegrens te verhogen komt de laagdrempelige voorziening van de huidige kantonrechtspraak in hogere mate dan thans voor de burger beschikbaar.

Tevens wordt in onderhavig wetsvoorstel voorgesteld de appelgrens te verhogen van f 2 500 naar f 3 500.

In het verleden (1977 en 1983) zijn de competentie- en de appelgrens steeds tegelijkertijd verhoogd als gevolg van de voortgaande geldontwaarding. Door de geldontwaarding is het, zoals bekend, gewenst de grensbedragen van tijd tot tijd bij te trekken. Daarbij is van belang dat de nieuwe bedragen een aantal jaren moeten kunnen worden gehanteerd om te voorkomen dat er te vaak wijzigingen en verschuivingen optreden. In het hierboven genoemde wetsvoorstel Tweede fase herziening rechterlijke organisatie is voorgesteld de competentiegrens te verhogen van f 5 000 naar f 10 000 en de appelgrens van f 2 500 naar f 5 000 (kamerstukken II 1995/96, 24 651, nr. 2, blz. 30, artikel 2.1.2, respectievelijk blz. 68, artikel 332 NRv). Sinds 1977 is de verhouding tussen competentiegrens en appelgrens steeds 2 op 1 geweest. Daarbij past dat in geval van een verhoging van de competentiegrens van f 5 000 naar f 10 000, zoals in het onderhavige wetsvoorstel gebeurt, de appelgrens wordt verhoogd van f 2 500 naar f 5 000. Dit zou inhouden dat alle huidige kantongerechtszaken worden uitgesloten van hoger beroep.

Ik zie na heroverweging geen aanleiding de appelgrens naar f 5 000 te verhogen en geef de voorkeur aan een verhoging naar f 3 500. Gelet op de waardedaling van de gulden in de periode van 1983–1997 (een waardedaling van ongeveer 15% gemeten aan de hand van de prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie in die periode) zou voor de appelgrens het geïndexeerde bedrag f 3 318.97 worden. Door verhoging van de appelgrens naar f 3 500 wordt niet alleen meer aangesloten bij de uitkomst van de geldontwaarding in de periode van 1983 tot 1997, maar ook worden daardoor niet alle huidige kantongerechtszaken meer uitgesloten van hoger beroep. Bovendien wordt op deze wijze tevens tegemoet gekomen aan de door de Hoge Raad en de Tweede Kamer geuite zorg dat de werklast van de Hoge Raad erg zou worden vergroot door een verhoging

van de appelgrens naar f 5 000 (kamerstukken II 1996/97, 24 651, nr. 6, blz. 26, 36 en 55). Wel acht ik het wenselijk dat in het hierboven aangekondigde onderzoek naar de gevolgen van de verhoging van de competentiegrens naar f 10 000 met het oog op een eventueel gefaseerde verhoging naar f 25 000 tevens wordt onderzocht of het wenselijk dan wel noodzakelijk is ook de appelgrens op te trekken.

De verhoging van de appelgrens naar f 3 500 betreft, zo blijkt uit bovengenoemd WODC-onderzoek, ongeveer 130 appelzaken. In geval de appelgrens zou worden verhoogd naar f 5 000 zou dit overigens 400 appelzaken betreffen. In die gevallen waarin in de nieuwe opzet geen hoger beroep meer kan worden ingesteld, kan tegen het vonnis in eerste aanleg rechtstreeks beroep in cassatie worden ingesteld. Het is moeilijk op dit moment in te schatten in hoeverre de verhoging van de appelgrens naar f 3 500 de werklast van de Hoge Raad zal verzwaren. Bedacht zij echter dat in deze gevallen de cassatiegronden beperkt zijn in artikel 100 van de Wet op de rechterlijke organisatie alsmede dat cassatieberoepen in civiele zaken slechts kunnen worden ingesteld door tussenkomst van een advocaat die gevestigd is in het arrondissement 's-Gravenhage. Daarom verwacht ik dat de vergroting van de werklast van de Hoge Raad uiterst beperkt zal zijn.

Met betrekking tot het genoemde wetsvoorstel Tweede fase herziening rechterlijke organisatie verdient opmerking dat dit een groot aantal waardevolle voorstellen bevat die onafhankelijk van een herziening van de rechterlijke organisatie kunnen worden doorgevoerd, hetgeen nog zal gebeuren. De aanpassing van de competentie- en appelgrens staat daar los van en kan onafhankelijk van die voorstellen worden behandeld.

## **PERSONELE, ORGANISATORISCHE EN FINANCIËLE GEVOLGEN**

Verhoging van de grens beneden welke partijen in civiele zaken in persoon kunnen procederen van f 5 000 naar f 10 000 leidt, zo blijkt uit bovengenoemd onderzoek van het WODC, tot een verschuiving van (landelijk) naar schatting 6 600 zaken, waarvan er ongeveer 5 200 in een eindvonnis zullen resulteren.

Gelet op het feit dat voorts uit dit WODC-onderzoek is gebleken dat zaken betreffende een geldvordering tussen f 5 000 en f 10 000 doorgaans relatief eenvoudige zaken zijn, kan worden aangenomen dat in elk geval geen sprake zal zijn van extra kosten als gevolg van de voorgestelde verhoging. Mede gegeven het feit dat er hier sprake is van een verschuiving van taken, kan er derhalve van worden uitgegaan dat de voorgestelde verhoging (budgettair) neutraal uitwerkt voor de omvang van de formaties in de arrondissementen.

Bij verschuiving van de geschatte aantallen zaken zal bij de kantongerechten een werklasttoename optreden van 18 FTE's rechterlijke macht en 29 FTE's ondersteuning (gemiddeld per kantongerecht respectievelijk 0,3 en 0,5 FTE). De rechtbanken zullen een werklastafname ondergaan van een omvang in dezelfde orde van grootte. Bij de middelenverdeling binnen de arrondissementen zal met deze geschatte cijfers rekening gehouden worden. Zodra de – werkelijke – realisatiecijfers bekend zijn en deze eventueel een ander beeld geven, zal de middelenverdeling navenant worden aangepast. Indien uit de realisatiecijfers een eventuele absolute toename van het aantal zaken blijkt ten gevolge van de competentiegrenswijziging, zal de middelentoewijzing aan de arrondissementen opnieuw worden bezien.

Tevens kan ervan worden uitgegaan dat de voorgestelde verhoging geen invloed zal hebben op de kosten van gefinancierde rechtshulp, omdat voor de zaken tussen f 5 000 en f 10 000 dan weliswaar de verplichting om

een procureur in te schakelen vervalt, maar niet het recht van de daarvoor in aanmerking komende burgers op toevoeging van een advocaat die als gemachtigde optreedt.

De verhoging van de appelpgrens in civiele zaken van f 2 500 naar f 3 500 heeft gevolgen voor de rechtbanken en de Hoge Raad. Ongeveer 130 appelzaken betreffen een financieel belang tussen de f 2 500 en f 3 500. Bij de rechtbanken zullen de appels van kantongerechten landelijk gezien daarmee afnemen. Daaraan is een werklast verbonden van circa 1 FTE rechterlijke macht en 1 FTE ondersteuning. De rechtzoekenden van de categorie die niet meer in hoger beroep kan, kunnen hun recht rechtstreeks bij de Hoge Raad zoeken. Verwacht wordt dat van de 130 zaken er nog ongeveer 15 zaken naar de Hoge Raad zullen verschuiven. Dat geeft de Hoge Raad een extra werklast van ongeveer 0,1 FTE zowel rechtsgeleerd als ondersteunend personeel.

## **ARTIKELLEN**

### **Artikelen I tot en met V**

De artikelen I tot en met V bevatten de noodzakelijke aanpassingen van de competentie- en appellabiliteitsgrens. Volstaan is met het verhogen van de bedragen. Niet is overgegaan tot het tevens codificeren van de rechtspraak ter zake. Dit zal bij een andere gelegenheid gebeuren. Het spreekt voor zich dat de huidige jurisprudentie van toepassing blijft.

### **Artikel VI (Overgangsrecht)**

Artikel VI geeft uitsluitsel over de vraag welk procesrecht van toepassing is op de zaken die al aanhangig zijn bij de rechtbank en die bij het in werking treden van deze wet onder de competentie van de kantonrechter komen te vallen. Om deze reeds in gang gezette procedures niet onnodig te compliceren is gekozen voor eerbiedigende werking. Dit betekent dat op die zaken het oude procesrecht van toepassing blijft zowel in eerste aanleg als in verdere instantie.

### **Artikel VII (Inwerkingtreding)**

De datum van inwerkingtreding zal bij koninklijk besluit worden geregeld. Op deze wijze kan een datum worden gekozen die de rechtspraktijk (rechterlijke macht, advocatuur alsmede overige juridische bijstandsverleners) voldoende tijd geeft om op verschuivingen in het zaaksaanbod in te spelen.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager