



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Rechtspleging in arbeidszaken

Erkens, M.Y.H.G.

Citation

Erkens, M. Y. H. G. (2013, April 24). *Rechtspleging in arbeidszaken*. Kluwer, Deventer.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/20845>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20845>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/20845> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Erkens, M.Y.H.G. (Yvonne)

Title: Rechtspleging in arbeidszaken

Issue Date: 2013-04-25

Rechtspleging in arbeidzaken

Van dit proefschrift is een handelseditie verschenen in de Serie Monografieën Sociaal recht, ISBN 978-90-13-11531-4

Rechtspleging in arbeidszaken

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof. mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 25 april 2013
klokke 16.15 uur

door

Yvonne Erkens

geboren te Sittard

Promotiecommissie: Promotor: prof. dr. G.J.J. Heerma van Voss

Overige leden: prof. dr. W.H.A.C.M. Bouwens (Vrije Universiteit Amsterdam)
prof. dr. A.M. Hol (Universiteit Utrecht)
prof. dr. H.J. Snijders
prof. dr. G.C. Boot
dr. L.C.J. Sprengers

WOORD VOORAF

Het recht is tandoos zonder adequate rechtsbescherming. Het belang van goede rechtspraak kan dan ook nauwelijks worden overschat.

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe arbeidsrechtspraak het best kan worden vormgegeven. Uitgangspunt daarbij is dat zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan de specifieke kenmerken van het arbeidsrecht en arbeidsrechtelijke conflicten. Daartoe zijn vijf criteria geformuleerd. Onderzocht wordt op welke wijze deze criteria als maatstaf kunnen dienen bij het inrichten van arbeidsrechtspraak en de arbeidsrechtelijke procedure.

Voor mij was het schrijven van een proefschrift bepaald geen solitaire aangelegenheid. Velen hebben meegelezen, meegedacht of anderszins bijgedragen.

Als eerste een woord van dank aan mijn promotor, Guus Heerma van Voss. Hij was zelden sturend, steeds bereid tot overleg en altijd vol vertrouwen. Ik zie uit naar onze verdere samenwerking.

Ik dank de leden van leescommissie voor hun commentaar en hun complimenten; ik heb met beide mijn voordeel gedaan.

Het is bijzonder aangenaam om te werken in een omgeving waarin collegialiteit voorop staat. Dank aan alle leden van de Afdeling sociaal recht van de Universiteit Leiden voor het creëren van zo'n omgeving.

Mijn werkkamer deel ik met Barend Barentsen. Minstens zo inspirerend als discussies over het vakgebied zijn het bijhouden van een rating van literaire en andere aanstellers en het uitwisselen van nieuwtjes over de egels. Wij hebben nog gespreksstof voor jaren.

In de periode 2004-2010 heb ik als vakdocent ondernemingsrecht deel uitgemaakt van de staf van Moot Court. De Leidse Moot Court is een begrip en dat is mede te danken aan Ankie Broekers. Als zij mij indertijd niet had overgehaald de advocatuur te verlaten, was dit boek er waarschijnlijk niet gekomen.

Een boek over rechtspraak kan niet geschreven worden zonder input vanuit de rechterlijke macht.

De uitgangspunten van dit onderzoek zijn voorgelegd aan en besproken met een klankbordgroep bestaande uit vijf kantonrechters afkomstig van vijf verschillende rechtbanken. Dirk Jan Buijs (kantonrechter te Apeldoorn), Cathrien Harts (voorheen kantonrechter te Haarlem en Eindhoven), Sjem de Laat (kantonrechter te Utrecht), Harry Staal (kantonrechter te Maastricht) en Monetta Ulrici (kantonrechter te Amsterdam) dank ik voor hun bereidwilligheid tijd vrij te maken voor de wetenschap. Dat geldt ook voor de sectorvoorzitters civiel en kanton van de rechtbanken Amsterdam, Utrecht, Arnhem en Maastricht – Anita Vegter, Areane Dorsman, Roel Smits, Dick van Steenbeek en Rob Otto – die bereid waren om vragenlijsten in te vullen en met mij daarover van gedachten te wisselen.

In Maastricht is de rechtspraak voor mij gaan leven. Veel dank aan het gerechtsbestuur van de Rechtbank Maastricht en aan alle rechters, leidinggevend, secretarissen en griffiemedewerkers die antwoord gaven op mijn vragen en zo een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan dit boek.

Een bijzonder woord van dank aan Harry Staal, die mijn carrière een nieuwe wending heeft gegeven door me uit te nodigen een kijkje in de keuken van de rechtspraak te nemen. Daarnaast heeft hij dit boek van a tot z gelezen en becommentarieerd. Ik ben hem voor beide zeer erkentelijk.

Anne Hoekstra en Miriam Kullmann hebben zorg gedragen voor de samenvattingen in het Engels en het Duits. Havise Kavi en Özlem Sapmaz, beiden als student-assistent verbonden aan de afdeling sociaal recht, hebben de literatuur- en jurisprudentielijst en de registers samengesteld. Dank, dank!

Tot slot richt ik me tot mijn dierbaren.

Fleur Ringnalda en Pauline Goddijn: nimen is te lieflijk, krachtpatsers komt meer in de richting. Jullie staan niet alleen vandaag aan mijn zijde.

Lieve pap en mam, altijd hebben jullie me met aandacht en liefde gevolgd. Al zijn jullie vandaag niet in Leiden, ik weet jullie nabij.

Lieve Walter, Susanne en Simon: 'En nu blijft geloof, hoop en liefde, deze drie; doch de meeste van deze is de liefde'.

Lieve Fiet, ik heb al zo lang een gedenksteen voor je op willen richten. Bij deze.

De tekst is afgesloten op 31 december 2012.

Yvonne Erkens
Leiden, 5 januari 2013

INHOUDSOPGAVE

Woord vooraf / V

Lijst van afkortingen / XIII

1 Rechtspleging in arbeidszaken: inleiding en probleemstelling / 1

- 1.1 Inleiding / 1
- 1.2 Probleemstelling / 3
- 1.3 Onderzoeksmethode / 5
- 1.4 Opzet van het boek / 6

2 Criteria voor arbeidsrechtspraak / 11

- 2.1 Inleiding / 11
- 2.2 Arbeidsrechtspraak tegen de achtergrond van de functies en kenmerken van het arbeidsrecht / 12
- 2.3 Arbeidsrechtspraak tegen de achtergrond van de bijzondere kenmerken van arbeidsrechtelijke conflicten / 21
- 2.4 Criteria voor arbeidsrechtspraak / 29
- 2.5 Specialisatie van rechtspraak / 34
- 2.6 Kwaliteit van rechtspraak / 37
- 2.7 Conclusie / 38

3 Van kantonrechter naar sector kanton / 39

- 3.1 Inleiding / 39
- 3.2 De eerste drie fasen: 1838 tot en met de jaren vijftig van de twintigste eeuw / 40
 - 3.2.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak / 40
 - 3.2.2 Fase 1: van 1838 tot 1909 / 40
 - 3.2.3 Fase 2: 1909 – 1950 / 41
 - 3.2.4 Fase 3: de jaren vijftig van de twintigste eeuw / 42

3.3	Fase 4: de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw / 45
3.3.1	Criteria voor arbeidsrechtspraak / 45
3.3.2	De werkgroep-Wiersma en de instelling van de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie / 46
3.3.3	Kringrapport naar aanleiding van Wiersma / 47
3.4	Fase 4: de jaren tachtig van de twintigste eeuw / 49
3.4.1	Criteria voor arbeidsrechtspraak / 49
3.4.2	De subcommissie-Van Galen / 50
3.4.3	De subcommissie-Van Veen / 52
3.4.4	Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel 1) / 53
3.4.5	Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel 2) / 55
3.4.6	Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie / 55
3.5	Fase 4: de jaren negentig van de twintigste eeuw / 56
3.5.1	Criteria voor arbeidsrechtspraak / 56
3.5.2	Integratie van kantongerecht en rechtbank / 58
3.5.3	Behoud van sterke kanten kantonrechtspraak / 58
3.5.4	Commissie-Leemhuis / 60
3.5.5	Contourennota / 61
3.6	Fase 5: een nieuw millennium / 63
3.6.1	Criteria voor arbeidsrechtspraak / 63
3.6.2	Wet organisatie en bestuur gerechten (Wet OBG) en de Wet Raad voor de Rechtspraak / 64
3.7	Conclusie / 66
4	De toekomst van de sector kanton / 69
4.1	Inleiding / 69
4.2	Kantonrechtspraak in de 21 ^e eeuw, Naar afdoening 'op maat' / 70
4.2.1	Criteria voor arbeidsrechtspraak / 70
4.2.2	Kantonrechtspraak in de 21 ^e eeuw: het Prismaonderzoek / 71
4.2.3	Kantonrechtspraak in de 21 ^e eeuw: de werkgroep BOK / 73
4.3	Modernisering Rechterlijke Organisatie / 74
4.3.1	Criteria voor arbeidsrechtspraak / 74
4.3.2	Het rapport-Deetman / 76
4.3.3	Het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de commissie-Deetman / 77
4.3.4	Het rapport-Hofhuis / 78
4.3.5	Wetgeving na Deetman: Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie en Wet herziening gerechtelijke kaart / 79
4.4	De Agenda van de Rechtspraak, Jaarplan Rechtspraak en Rechtspraak 2015 / 83
4.4.1	Criteria voor arbeidsrechtspraak / 83
4.4.2	De Agenda van de Rechtspraak 2008-2011 en 2011-2014 / 85
4.4.3	Jaarplannen Rechtspraak 2008-2012 / 88

4.4.4 Rechtspraak 2015 / 89

4.5 Conclusie / 91

5 Arbeidsrechtspraak in de landen van de Europese Unie / 95

5.1 Inleiding / 95

5.2 Arbeidsrechtspraak in de landen van de Europese Unie: een horizontale vergelijking / 97

5.2.1 Inleiding / 97

5.2.2 Afzonderlijke arbeidsrechtbanken / 99

5.2.3 Kamer voor arbeidszaken binnen de algemene rechtbank / 101

5.2.4 Algemene rechtbank / 101

5.2.5 Mogelijkheden om geschillen buitengerechtelijk op te lossen / 103

5.2.6 Conclusie / 109

5.3 Criteria voor arbeidsrechtspraak / 110

5.3.1 Inleiding / 110

5.3.2 Ongelijkheidscompensatie / 111

5.3.3 Inzicht in en kennis van (arbeids)verhoudingen / 114

5.3.4 Laagdrempeligheid / 116

5.3.5 Snelheid / 119

5.3.6 Procesvaardigheid en proceshouding / 121

5.3.7 Conclusie / 123

5.4 Conclusie / 125

6 Arbeidsrechtspraak in Nederland / 129

6.1 Inleiding / 129

6.2 Organisatie van rechtspraak / 130

6.2.1 Inleiding / 130

6.2.2 Het bestuur van het gerecht / 131

6.2.3 Raad voor de rechtspraak / 134

6.3 De kantonrechter en de sector kanton / 136

6.4 Arbeidsrechtspraak in Nederland / 138

6.4.1 Inleiding / 138

6.4.2 Rechtbanken / 139

6.4.3 Gerechtshoven / 141

6.4.4 De Hoge Raad / 145

6.5 Specialisatie van rechtspraak / 147

6.5.1 Inleiding / 147

6.5.2 Specialisatie van rechtspraak / 148

6.5.3 De Centrale Raad van Beroep / 152

6.5.4 Het UWV / 155

6.5.5 Specialisatie naar rechtsgebied binnen de rechtbank / 160

6.5.6	Benoemings- en roulatiebeleid: Amsterdam, Utrecht, Arnhem en Maastricht / 162
6.5.7	Arbeidsrechtspraak: van specialisme naar generalisme? / 168
6.6	Conclusie / 169
7	Procesrecht in arbeidszaken bij de kantonrechter / 173
7.1	Inleiding / 173
7.2	Ongelijkheidscompensatie / 174
7.2.1	Bewijslastverdeling / 174
7.2.2	Ongelijkheidscompensatie in het materiële arbeidsrecht / 176
7.2.3	Ongelijkheidscompensatie in de jurisprudentie / 178
7.2.4	Conclusie / 182
7.3	Inzicht in en kennis van arbeidsverhoudingen / 182
7.3.1	De rol van leken in de arbeidsprocedure / 183
7.3.2	Geschillen op grond van de Wet op de Ondernemingsraden / 184
7.3.3	Collectieve actie / 190
7.3.4	Conclusie / 195
7.4	Laagdrempeligheid / 195
7.4.1	(Geen) verplichte procesvertegenwoordiging / 196
7.4.2	Formaliteiten / 197
7.4.3	Vrijwillige/verplichte wettelijke voorprocedures / 200
7.4.4	Houding van de rechter / 203
7.4.5	Kosten / 205
7.4.6	Geografische bereikbaarheid / 208
7.4.7	Conclusie / 208
7.5	Snelheid / 210
7.5.1	Procesrecht, lagere regelingen & verjaringstermijnen / 212
7.5.2	De ontbindingsprocedure van artikel 7:685 BW / 217
7.5.3	Spoedprocedures / 220
7.5.4	Conclusie / 223
7.6	Procesvaardigheid en proceshouding / 224
7.6.1	Uitgangspunt civiel procesrecht / 224
7.6.2	De arbeidsrechter en de lijdelijkheid / 225
7.6.3	Conclusie / 229
7.7	Conclusie / 229
8	Conclusies en aanbevelingen / 233
8.1	Inleiding / 233
8.2	Criteria voor arbeidsrechtspraak / 234
8.3	Specialisatie van rechtspraak / 235
8.4	Organisatie / 238
8.5	Procesrecht / 239

Bijlagen bij hoofdstuk 5 / 245

Tabel 1 / 247

Tabel 2 / 251

Summary / 255

Zusammenfassung / 267

Samenvatting / 279

Literatuurlijst / 291

Rapporten, Verslagen en Rapportages / 305

Jurisprudentieregister / 309

Trefwoordenregister / 315

Curriculum vitae / 331

LIJST VAN AFKORTINGEN

AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
ABW	Algemene Bijstandswet
ACAS	Advisory Conciliation and Arbitration Service
A-G	Advocaat Generaal
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
ANW	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
Arbowet	Arbidsomstandighedenwet
Atw	Arbeidstijdenwet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWGB	Algemene Wet Gelijke Behandeling
BBA	Buitengewoon besluit Arbeidsverhoudingen
BOK	Bestuurlijke Onderbrenging Kanton
Bw	Beroepswet
BW	Burgerlijk Wetboek
Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CGB	Commissie Gelijke Behandeling
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DIER	Department of Industrial and Employment Relations
EALCJ	European Association of Labour Court judges
EAT	Employment Appeals Tribunal
ECSR	Europees Comité voor de Sociale Rechten
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EHRM	Europees Hof van de Rechten van de Mens
ESH	Europees Sociaal Handvest
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag van de Rechten van de Mens
Gw	Grondwet

HR	Hoge Raad
IPO	Interprovinciaal Overleg
JAR	Jurisprudentie Arbeidsrecht
KBvG	Geschillencommissie Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders
KG	Kort Geding
KNB	Koninklijke Notariële Broederschap
KVG	Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders
LOK	Landelijk Overleg Kantonsectorvoorzitters
LOVC	Landelijk Overleg Voorzitters Sectoren Civiel
LOVCK	Landelijk Overleg Voorzitters Civiele en Kantonsectoren
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
NJB	Nederlands Juristenblad
NJV	Nederlandse Juristen Vereniging
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NTBR	Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht
NVvR	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
OAC	Ontslagadviescommissie
Ok	Ondernemingskamer
Raio	Rechterlijk ambtenaar in opleiding
Rio	Rechter in opleiding
RRK	Rolregeling kantonsectoren
RvBB	Raad voor Binnenlands Bestuur
RvR	Raad voor de Rechtspraak
VIA	Vereniging van Incassoadvocaten
VvV	Verbond van Verzekeraars
SER	Sociaal-Economische Raad
SMA	Sociaal Maandblad Arbeid
STAR	Stichting van de Arbeid
Stb.	Staatsblad
TRA	Tijdschrift Recht en Arbeid
TSR	Tijdschrift Sociaal Recht
TvPP	Tijdschrift voor de Procespraktijk

Lijst van afkortingen

UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VP	Vicepresident
VvA	Vereniging voor Arbeidsrecht
Vvr	Vereniging van rechtbankpresidenten
WAA	Wet aanpassing arbeidsduur
WAJONG	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten
WAO	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet Arbeid en Zorg
Wet Arob	Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen
Wet BAB	Wet beroep administratieve beschikkingen
Wet Burg. Rv.	Wetboek Burgerlijke Rechtsvordering
WCAO	Wet op de Collectieve Arbeidsovereenkomst
WFZ	Wet Flexibiliteit en zekerheid
WGBH/CZ	Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte
WGBL	Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid
WGBMV	Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen
Wgbz	Wet griffierechten burgerlijke zaken
WHE	Wet Herziening Enquêterecht
WJO	Wet op de jaarrekening van ondernemingen
Wet OBG	Wet Organisatie Bestuur en Gerechten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WMW	Wet medezeggenschap werknemers
WNO	Wet Nationale Ombudsman
WOR	Wet op de ondernemingsraden
Wrra	Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren
Wet RO	Wet op de Rechterlijke Organisatie
Wet SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
WVG	Wet Voorzieningen Gehandicapten
WW	Werkloosheidswet
ZW	Ziektewet

1

Rechtspleging in arbeidszaken: inleiding en probleemstelling

1.1 Inleiding

Wanneer werknemers werkgerelateerde problematiek aan de rechter willen voorleggen, moeten zij zich wenden tot de kantonrechter, Nederland kent geen afzonderlijke arbeidsrechter.

Op 1 januari 2002 is de organisatie van kantonrechtspraak ingrijpend gewijzigd. Sedert die datum zijn de zelfstandige kantongerechten opgeheven en als sector kanton ondergebracht bij de rechtbank. Die ontwikkeling heeft anno 2012 een (voorlopig) einde gevonden in de Wet herziening gerechtelijke kaart, waarin het sectorenmodel wordt verlaten en waardoor kantonrechtspraak binnen de organisatie van de rechtspraak in eerste aanleg na bijna twee eeuwen haar vaste plaats heeft moeten opgeven. Kantonzaken als zodanig zijn niet verdwenen: het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering onderscheidt in artikel 93 nog steeds een categorie zaken die tot de absolute competentie van de kantonrechter behoort.

De kantonrechter¹ is weliswaar absoluut bevoegd in arbeidszaken, maar behandelt meer dan arbeidszaken alleen. In 2010 werden door de sectoren kanton van alle Nederlandse rechtbanken in totaal 927.884 zaken afgedaan, tegen 235.022 bij de sectoren civiel.² Het gaat daarbij om bodemprocedures, verzoekschriftprocedures en kortgedingprocedures.

Het aantal bodemprocedures bij de sector kanton is tussen 2000 en 2010 sterk gestegen; in 2010 werden bijna 623.000 zaken ingeleid met een dagvaarding ingediend. Dat geldt ook voor het aantal verzoekschriftprocedures: van 157.000 in 2001 tot 294.000 in 2010. Het aantal kortgedingprocedures is afgenomen: van 12.400 in 2000 tot 9.400 in 2010.

De vraag is in hoeveel van deze zaken het om arbeidszaken gaat. De aantallen verzoekschriftprocedures – resulterend in een ontbindingsbeschikking op grond van artikel 7:685 BW – zijn bekend. In de periode 2001 tot 2003 is dat aantal

1 In dit boek wordt de kantonrechter consequent met 'hij' aangeduid; overal waar 'hij' staat, dient ook 'zij' te worden gelezen.

2 Gegevens ontleend aan R.J.J. Eshuis, N.E. de Heer-de Lange en B.J. Diephuis, *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010, Ontwikkelingen en samenhangen*, WODC 2011, nr. 301, hoofdstuk 5, Civiele rechtspraak.

toegenomen van 44.500 in 2001 tot 78.500 in 2003. Tussen 2003 en 2008 is het aantal ontbindingszaken weer sterk gedaald. Na een tijdelijke toename in 2009 zijn er in 2010 in totaal 22.000 ontbindingsverzoeken bij de kantonrechter ingediend.

Lastiger is het om gegevens over de arbeidsrechtelijke bodemprocedures en kortgedingprocedures te vinden. In de diverse onderzoeken en tabellen worden die niet als aparte categorie vermeld. Dat geldt ook voor arbeidszaken beslist door de gerechtshoven en de Hoge Raad: kantonzaken zitten 'verstopt' in de aantallen civiele rechtszaken als geheel. Dat is op zijn minst opmerkelijk: blijkbaar wordt niet de noodzaak gevoeld ze apart te publiceren. Nog afgezien van de consequenties voor de zichtbaarheid van het rechtsgebied maakt dat het ook moeilijker om concrete aanbevelingen te doen of gericht beleid te ontwikkelen.

De enige beschikbare cijfers over aantallen arbeidszaken zijn uit 2005.³ In dat jaar werden door de sectoren kanton in totaal 470.183 dagvaardingszaken afgehandeld, waarvan 19.201 arbeidszaken met een gemiddeld geldelijk belang van € 7.777 (het hoogste van alle onderscheiden categorieën zaken bij kanton). Het aandeel arbeidsrecht binnen de dagvaardingszaken was gemiddeld 4,1%.

Wordt er gekeken naar wijze van afdoening, dan blijkt dat in 2005 van alle dagvaardingszaken arbeidsrecht 18,8% is ingetrokken en 22,2% leidde tot een royement. In 19,3% volgde een verstekvonnis en in 35,5% werd een eindvonnis uitgesproken. Voor het geheel van kanton ligt dat anders: van alle dagvaardingszaken wordt maar liefst 68% bij verstek afgedaan en komt het slechts in 15 à 17% tot een contradictoir eindvonnis.

Afgezien van de aantallen arbeidszaken, de wijze van afdoening en het geldelijk belang dat ermee gemoeid is, is ook over arbeidsconflicten iets opmerkelijks te melden.

Uit onderzoek blijkt dat enkele subcategorieën van (potentieel) juridische problemen meer voorkomen dan andere.⁴ Daartoe behoren ook diverse aspecten rondom werk (loon, andere arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, het verlies van baan). Dergelijke problemen worden door mensen als erg belastend ervaren en niet altijd naar tevredenheid opgelost.⁵

Tegen de achtergrond van frequentie en gewicht van arbeid gerelateerde problematiek en gegeven de recente ingrijpende wijzigingen in de organisatie van de rechtspraak komt de vraag op hoe in de komende jaren arbeidsrechtspraak het best kan worden vormgegeven.

3 B.C.J. van Velthoven, *Civiele rechtspraak in eerste aanleg. Een eerste stap op weg naar kwantificering van de maatschappelijke betekenis van de rechtspraak*, Raad voor de rechtspraak 2005.

4 B.C.J. van Velthoven, M.J. ter Voert, *Geschiedenis van de rechtspraak 2003, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, WODC 2004, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

5 37,8 % van de deelnemers aan het onderzoek zegt werk gerelateerde problemen te slikken, B.C.J. van Velthoven, M.J. ter Voert, *Geschiedenis van de rechtspraak 2003, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, WODC 2004, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, blz. 128-129.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling voor dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

hoe heeft rechtspleging in arbeidszaken zich in Nederland tot op heden ontwikkeld en op welke wijze dient rechtspleging in arbeidszaken in de 21^e eeuw te worden ingericht? Welke criteria moeten daarbij in acht genomen worden?

Operationalisering van de begrippen

Onder 'arbeidszaken' worden in dit onderzoek verstaan zaken die op grond van artikel 93 Rv zijn opgedragen aan de kantonrechter. Arbeidsrecht wordt daarbij opgevat als het geheel van rechtsregels dat betrekking heeft op de arbeidsverhouding van de onzelfstandige beroepsbevolking in de private sector. Het ambtenarenrecht en het socialeverzekeringsrecht zijn ondergebracht bij de bestuursrechter en blijven buiten beschouwing.

'Rechtspleging' wordt opgevat als de wijze van procederen in arbeidszaken. Het gaat daarbij niet alleen om het procesrecht, maar ook de persoon van de rechter en zijn rol in het proces worden beschreven; in die zin wordt rechtspleging opgevat als een 'containerbegrip'.⁶

Het onderzoek beperkt zich tot de wijze van procederen in arbeidszaken die behoren tot de absolute competentie van de kantonrechter. Dat betekent dat de administratieve toetsing van ontslagzaken bij het UWV grotendeels buiten beschouwing blijft. De procedure bij het UWV wordt wel beschreven in het licht van gespecialiseerde afdoening van arbeidszaken.

De statutair bestuurder heeft een bijzondere positie. Hij is bestuurder op basis van boek 2 BW en werknemer op basis van titel 7.10 BW. Op grond van artikel 2:241 BW is de rechtbank bevoegd om kennis te nemen van alle rechtsvorderingen betreffende de overeenkomst tussen de vennootschap en de bestuurder. De kantonrechter heeft met de statutair bestuurder dus geen bemoeienis. Om die reden blijft hij hier buiten beschouwing. De vraag of geschillen over de rechtspositie van de statutair bestuurder zouden moeten behoren tot de absolute competentie van de kantonrechter valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Toelichting probleemstelling

Over arbeidsrechtspraak is door Nederlandse arbeidsrechtjuristen weinig geschreven. Afgezien van een proefschrift over de oorsprong van de kantonrechter uit 1970 is er slechts incidenteel gereflecteerd op de geschiedenis van arbeidsrechtspraak in Nederland.⁷ Evenmin heeft tot nog toe een gedegen inhoudelijk debat plaatsgevonden over de wijze waarop arbeidsrechtspraak in Nederland vormgegeven zou moeten worden.

6 M. Ahsmann, *Over meesters en priesters: feit en fictie in rechtswetenschap en rechtspleging* (oratie Leiden), 2011.

7 Bijvoorbeeld door C.J. Loonstra, *De kantonrechter als arbeidsrechter*, (oratie Rotterdam), 2000.

In dit onderzoek wordt beknopt weergegeven hoe arbeidsrechtspraak zich sedert 1838 heeft ontwikkeld en wordt vervolgens gezocht naar het antwoord op de vraag hoe de ‘ideale vorm’ van rechtspleging in arbeidszaken eruit zou moeten zien. Daarvoor dient eerst te worden bepaald aan de hand van welke criteria naar die vorm zal worden gezocht.

De criteria die worden gehanteerd, zijn geformuleerd aan de hand van de leidende beginselen en bijzondere kenmerken van het arbeidsrecht en arbeidsrechtelijke conflicten.

Nagegaan wordt of die beginselen in welke vorm dan ook in de geschiedenis van arbeidsrechtspraak naar voren komen, of ze in het huidige systeem voldoende tot hun recht komen en op welke wijze ze een rol kunnen spelen bij de vormgeving van arbeidsrechtspraak in de toekomst. Daarbij komt ook de vraag aan de orde welk soort rechter met arbeidsrechtspraak belast moet worden.

Kantonrechter en/of arbeidsrechter

Als gezegd is de kantonrechter niet alleen arbeidsrechter: behalve van arbeidszaken neemt hij kennis van civiele vorderingen tot € 25.000 voor zover die niet al naar de aard te zijner competentie zijn, lease-, huurkoop en huurzaken, consumentenzaken, is hij de aangewezen rechter bij kwesties omtrent bewind voering en curatele en doet hij zogenoemde Mulder-zaken⁸ en strafzaken betreffende overtredingen af. Daarnaast fungeren binnen de sector kanton meervoudige pachtkamers, waar pachtzaken worden behandeld en beslist.

Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken over de kantonrechter, wordt daarmee dus niet enkel bedoeld de kantonrechter in zijn hoedanigheid van rechter in arbeidszaken. Omdat de verschillende rollen van de kantonrechter spraakverwarring in de hand kunnen werken, zal telkens zo duidelijk mogelijk worden aangeduid of het gaat om de kantonrechter als ‘multi-tasker’ of de kantonrechter als arbeidsrechter.

Relevantie

Er zijn verschillende redenen waarom de plaats van de kantonrechter in het rechtsbestel en de wijze waarop de rechtspraak in arbeidszaken is ingericht nader onderzoek behoeven.

Hiervoor is al opgemerkt dat dergelijk onderzoek nog niet eerder op deze wijze is gedaan en dat arbeidsconflicten een belangrijk onderdeel vormen van het totaal aan conflicten waarmee burgers geconfronteerd worden.

Maar er is meer. De bescherming die het arbeidsrecht beoogt te bieden, kan de justitiabele alleen ten goede komen, wanneer hij die bescherming zo nodig adequaat kan afdwingen. Daarmee komt de vraag op hoe arbeidsrechtspraak ingericht moet zijn om als adequate rechtsgang bestempeld te kunnen worden. Daarbij dienen naar mijn

8 Artikel 9 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften – de Wet Mulder – bepaalt dat de kantonrechter de bevoegde rechter is bij administratief beroep tegen een beslissing van de officier van justitie op grond van die wet.

mening twee zaken richtinggevend te zijn: de specifieke kenmerken van het rechtsgebied dat het conflict beheerst en de specifieke kenmerken van het conflict zelf.

Een andere reden om arbeidsrechtspraak tot onderwerp van onderzoek te maken, is het feit dat de ontwikkeling van het arbeidsrecht voor een belangrijk deel plaatsvindt door rechtsvorming door de rechter.⁹ Wanneer de rechter een belangrijke rol heeft bij het verder ontwikkelen van het rechtsgebied, is de aanwezigheid van een in dat rechtsgebied ingevoerde rechter van grote betekenis.

Dat geldt temeer, nu arbeidsrecht grotendeels rechtersrecht is.¹⁰ De rol van de rechter is aan veranderingen onderhevig. De rechter is niet meer 'la bouche qui prononce les paroles de la loi' zoals Montesquieu hem zag.¹¹ Brenninkmeijer wijst op die wijziging van de aard van de rechtsprekende taak van de rechter. Hij constateert dat de rechter zich meer en meer losmaakt van de wetgever. In zijn woorden en toegespitst op het arbeidsrecht: 'De rechter stelt zich bij de rechtsvorming op het terrein van het sociaal recht niet terughoudend op, in die zin dat de bijdrage van de rechter aan de verdere ontwikkeling van het sociaal recht steeds minder afhankelijk wordt van wetgeving. Door de toepassing van grondrechten, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en andere ongeschreven rechtsbeginselen kan de rechter een positieve bijdrage leveren aan de verdere uitbouw van het sociaal recht.'¹²

In dat laatste ligt eveneens een reden voor het doen van onderzoek. Wanneer de rechter een belangrijke rol heeft bij het verder ontwikkelen van het rechtsgebied, heeft de aanwezigheid van een in het arbeidsrecht gespecialiseerde rechter toegevoegde waarde.

Tot slot: de rechtspraak is in beweging, het nieuwe millennium heeft ingrijpende veranderingen met zich gebracht. Veel van die wijzigingen komen voort uit de behoefte aan meer efficiency of modernisering van de organisatie. Hoe noodzakelijk dat ook is, rechtspraak gaat ook en vooral over inhoud. Aan die inhoud wordt met dit onderzoek voor de rechtspraak in arbeidszaken een bijdrage geleverd.

1.3 Onderzoeksmethode

Gezocht wordt naar een op inhoudelijke gronden gebaseerde en vanuit het arbeidsrecht beredeneerde visie op rechtspleging in arbeidszaken. Er is daartoe gebruik gemaakt van de voorhanden zijnde literatuur, vragen aan rechterlijke instanties en rechtsvergelijking.

9 P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking*, *Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging*; 2001-1, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, blz. 113.

10 W. Tonkens-Gerkema, *De arbeidsrechter*, Tweede JAR Lustrum 29 november 2002.

11 *Gedachten over de toekomst van de rechtspleging*, Rapport van de werkgroep herziening rechterlijke organisatie, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1972, blz. 7.

12 A.F.M. Brenninkmeijer, 'De betekenis van rechtspraak voor het sociaal recht', *Sociaal Recht* 1989, nr. 2, blz. 46-51.

Voor de vragen aan rechterlijke instanties is gebruik gemaakt van vragenlijsten. De keuze voor vragenlijsten is gebaseerd op de volgende overweging.

In diverse bronnen wordt opgemerkt dat de kantonrechter zich van andere rechters onderscheidt. Zo is in het rapport van de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie (de commissie-Deetman) te lezen dat 'de verworvenheden van de kantonrechtspraak geborgd en versterkt dienen te worden'. Volgens de commissie zijn kantonrechters ervaren rechters die zijn geselecteerd op hun vaardigheid in de omgang met mondeling procederende partijen die vaak zelf zonder juridische bijstand hun zaak bepleiten.¹³ De commissie-Hofhuis merkt op dat door randvoorwaarden te stellen aan de voorgestelde competentiegrensverhoging de 'eigenheid van de kantonrechter' (en van de civiele rechter) behouden dient te worden.¹⁴

Alle lovende woorden aan het adres van de kantonrechter ten spijt wordt nergens onderbouwd waar dat eigene precies vandaan komt of in zit. Heeft het te maken met selectiecriteria waardoor een bepaald type rechter als kantonrechter wordt aangenomen? Heeft een kantonrechter bepaalde karaktereigenschappen of competenties waarop wordt gelet bij het aannamebeleid?

Om dat te achterhalen is gebruik gemaakt van sets met vragen. Aan de sectorvoorzitters civiel en kanton van vier rechtbanken is gevraagd naar de verschillen tussen civiele rechters en kantonrechters en hoe daarop wordt ingespeeld in het benoemings- en roulatiebeleid binnen hun rechtbank. Naar aanleiding van de geretourneerde vragenlijsten hebben gesprekken plaatsgevonden, waarin de antwoorden door de betrokkenen zijn toegelicht.

Een tweede set vragen is voorgelegd aan twee gerechtshoven en is gebruikt om de wijze van afdoening van arbeidszaken in hoger beroep in kaart te brengen. Door te inventariseren op welke wijze de gerechtshoven het hoger beroep hebben ingericht en welke rechters zich daar bezighouden met arbeidszaken, wordt meer duidelijk over het profiel van de arbeidsrechter.

1.4 Opzet van het boek

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe arbeidsrechtspraak het best kan worden vormgegeven. Uitgangspunt daarbij is dat zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan de specifieke kenmerken van het arbeidsrecht en arbeidsrechtelijke conflicten.

In hoofdstuk 2 komen de kenmerken en functies van arbeidsrecht aan de orde en wordt uiteengezet welke karakteristieken van arbeidsrechtelijke conflicten te onderscheiden zijn. Op basis van de aldus verzamelde gegevens worden de volgende vijf criteria voor arbeidsrechtspraak geformuleerd.

1. De rechter dient rekening te houden met de ongelijkheid van de procespartijen (ongelijkheidscompensatie).

¹³ *Rechtspraak is kwaliteit*, Eindrapport van de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie, Den Haag 11 december 2006, blz. 30-31.

¹⁴ *Ruim baan voor de burger*, Rapport van de Adviescommissie verbreding kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen (commissie-Hofhuis), 15 november 2007, blz. 22.

2. De rechter moet inzicht hebben in en kennis hebben van (arbeids)verhoudingen.
3. Bij de inrichting van de procedure dient met de ongelijkheid van de procespartijen rekening te worden gehouden (laagdrempeligheid).
4. Voortgang van de procedure is belangrijk, zonder dat daarbij de zorgvuldigheid in het gedrang komt (snelheid).
5. De rechter moet beschikken over bepaalde procesvaardigheden (communicatieve en zittingsvaardigheden) en stelt zich in de procedure – mede in het licht van criterium 1 – actief op. De procedureregels moeten een actieve houding mogelijk maken (procesvaardigheid en proceshouding).

Deze criteria vormen de rode draad in het boek.

In het derde hoofdstuk worden de verschillende ontwikkelingsstadia van het ambt van kantonrechter beschreven tegen de achtergrond van voornoemde criteria. Speelden die criteria een rol bij de ontwikkeling van het ambt (van kantonrechter)? Worden ze, in welke vorm dan ook, genoemd in de rapporten van de diverse commissies die zich hebben beziggehouden met kantonrechtspraak of in de verschillende wetsontwerpen? Als dat niet zo is, welke onderbouwing werd dan gegeven aan de gekozen richting of de gemaakte keuzen?

In dit hoofdstuk wordt eveneens geschetst hoe het kantongerecht als zelfstandige instantie verdwijnt om vanaf 1 januari 2002 verder te gaan als sector kanton van de rechtbank. Komen de criteria voor arbeidsrechtspraak voor in de overwegingen die hebben geleid tot de wettelijke verankering van de sectoren kanton in de nieuwe organisatie?

In het vierde hoofdstuk wordt ingegaan op de (nabije) toekomst van de sectoren kanton. Voor de kantonrechters betekende het einde van de organisatorische zelfstandigheid en het opgaan in de rechtbank een grote ommekeer. Bij de parlementaire behandeling van de Wet OBG (Wet organisatie en bestuur gerechten) werd toegezegd dat de effecten van de bestuurlijke onderbrenging na vijf jaar zouden worden geëvalueerd.¹⁵ Dat is gebeurd door de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie, naar haar voorzitter kortweg de commissie-Deetman genoemd. De commissie-Deetman presenteerde op 11 december 2006 haar eindrapport.

Tegelijk met de Wet OBG trad de Wet Raad voor de rechtspraak (hierna Wet Raad) in werking. De Raad voor de rechtspraak fungeert sedert 1 januari 2002 als intermediair tussen de gerechten en de minister van Veiligheid en Justitie. Tot de inwerkingtreding van de Wet Raad was de minister van Justitie verantwoordelijk voor het beheer van de rechterlijke organisatie. Sindsdien zijn de gerechten zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. De Raad kreeg de primaire taak hen daarbij te ondersteunen.

De gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak bepalen samen met de minister gezamenlijk de toekomst van de (kanton)rechtspraak. Hun visie op die toekomst komt in hoofdstuk 4 eveneens aan de orde. Daarbij wordt teruggegrepen op

¹⁵ Zie artikel XIX Wet organisatie bestuur gerechten, *Stb.* 2001, 582.

de in hoofdstuk 2 geformuleerde criteria: zijn die impliciet dan wel expliciet terug te vinden in de geuite ideeën?

Elk jaar worden binnen de EU (Europese Unie) tussen een half miljoen en een miljoen ontslagzaken aan de diverse arbeidsgerechten voorgelegd.¹⁶ In hoofdstuk 5 wordt beschreven welke instituties zich in de verschillende landen bezighouden met het beslissen over arbeidsgeschillen tussen werkgevers en werknemers. Onderzocht wordt of er in de EU-landen een afzonderlijke arbeidsrechtbank of arbeidskamer binnen de rechtbank is of dat een arbeidszaak door de civiele rechter wordt beoordeeld, of enkel door beroepsrechters wordt geoordeeld of dat ook leken aan de beoordelingen deelnemen en of er al dan niet verplichte voorprocedures zijn.

Aan de hand van de vergelijking van de diverse landen wordt onderzocht of en in hoeverre de in hoofdstuk 2 ontwikkelde criteria voor arbeidsrechtspraak in de verschillende EU-landen een rol spelen. De gegevens over de inrichting van de verschillende stelsels en de rol van de criteria voor arbeidsrechtspraak daarbinnen leiden tot de vraag wat de vormgeving van een stelsel zegt over de wijze waarop arbeidsgeschillen binnen dat stelsel worden afgedaan.

In hoofdstuk 6 wordt geschetst hoe de sector kanton is gepositioneerd binnen de organisatie van rechtspraak in eerste aanleg en in hoeverre arbeidsrechtspraak daarin een eigen plaats heeft. Daarbij komt de vraag aan de orde hoe het best aan de criteria voor arbeidsrechtspraak kan worden voldaan: door een gespecialiseerde rechter of niet. Of specialisme automatisch betekent dat aan die criteria is voldaan wordt onderzocht aan de hand van de beschrijving van de enige twee gespecialiseerde vormen van 'rechtspraak' in arbeidszaken in Nederland: die bij de Centrale Raad van Beroep en het UWV.

De verplichte instelling van de sector kanton is met ingang van 1 januari 2013 afgeschaft, kantonzaken en civiele zaken zijn vanaf dat moment organisatorisch minder dan voorheen van elkaar te onderscheiden. Arbeidsrechtspraak kan ook van de andere vormen van civiele rechtspraak onderscheiden worden door het ontwikkelen van eigen procedureregels voor de arbeidsrechtelijke procedure. In het zevende hoofdstuk staan die procedureregels centraal.

De centrale vraag in hoofdstuk 7 is hoe de criteria voor arbeidsrecht (kunnen) worden vertaald in procesrechtelijke voorschriften. Kan de arbeidsrechter binnen de geldende procedureregels toepassing geven aan het beginsel van ongelijkheidscompensatie? In hoeverre maakt de rechter gebruik van zijn inzicht in en kennis van arbeidsverhoudingen? Voldoet de arbeidsrechtelijke procedure aan de criteria laagdrempeligheid en snelheid? Wat bepalen de procedureregels uit het burgerlijk procesrecht

¹⁶ *Termination of Employment at the Initiative of the Employer: the Challenge for Corporate Social Responsibility*, Final Report, European Association of Labour Court judges (EALCJ), maart 2005, paragraaf 7.2.

aangaande de lijdelijkheid van de civiele rechter en in hoeverre neemt de kantonrechter daarin een eigen positie in?

Aan elk criterium voor arbeidsrechtspraak wordt een afzonderlijke paragraaf gewijd. In die paragraaf wordt onderzocht in hoeverre het betreffende criterium een rol speelt dan wel kan spelen gegeven de van toepassing zijnde procesregels.

Aan het einde van het hoofdstuk zal worden vastgesteld in welke mate het huidige (arbeids)procesrecht aan de ontwikkelde criteria voldoet en waar ruimte bestaat voor verbetering.

De resultaten van de hoofdstukken 2 tot en met 7 worden bij elkaar gebracht in het achtste en slothoofdstuk. Daarin worden aanbevelingen geformuleerd voor de vormgeving van arbeidsrechtspraak en de borging daarvan binnen de rechtspraakorganisatie als geheel en worden voorstellen gedaan voor wijzigingen binnen het procesrecht dan wel het (meer of anders) inzetten van bestaande procedureregels. Dat moet er voor zorgen dat gespecialiseerde arbeidsrechtspraak aanwezig blijft binnen de rechtspraak als geheel.

In 2001 vroegen Van der Heijden en Noordam zich in hun preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging af wat de overheid in haar rol van wetgever aan visie heeft ontwikkeld op het terrein van het sociaal recht.¹⁷ Volgens hen valt op dat 'regering en parlement, die in gezamenlijk debat tot een product in het Staatsblad komen, niet of nauwelijks systematisch debatteren over de vraag in hoeverre sociaalrechtelijke waarden aan de orde zijn, in hoeverre ze rationeel en bewust aangepast worden aan veranderende tijden'.¹⁸

Bij het herinrichten van de gerechtelijke organisatie na de herziening van de gerechtelijke kaart heeft de wetgever zichzelf (bewust) op afstand geplaatst. Hoe de 'nieuwe' organisatie eruit gaat zien wordt overgelaten aan de gerechtsbesturen. Die hebben van de wetgever de aansporing gekregen de aandacht vooral te richten op het tot stand brengen van een moderne en efficiënte organisatie, waarin zaken tijdig doorstromen en uitstromen. Binnen die 'opdracht' zullen de besturen de ruimte moeten zoeken om de verschillende rechtsgebieden voldoende tot hun recht te laten komen. Voor rechtspraak in arbeidszaken kunnen de resultaten van dit onderzoek daaraan bijdragen. Een aanvulling derhalve, waar invulling op het wettelijke niveau ontbreekt.

Tot slot: wat voor arbeidsrecht geldt, zou evenzeer op kunnen gaan voor andere rechtsgebieden, met name die waar ongelijkheid van de (proces)partijen gegeven is. Denk aan het huurrecht en het consumentenrecht. Dat betekent, dat de uitkomsten van dit onderzoek ook van nut kunnen zijn voor rechtspraak in andere dan arbeidszaken.

17 P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging*; 2001-1, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, blz. 2.

18 P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging*; 2001-1, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, blz. 158-159.

2

Criteria voor arbeidsrechtspraak

2.1 Inleiding

De beginselen van behoorlijke rechtspraak vormen de grondslag van elke vorm van overheidsrechtspraak.¹ Het zijn echter niet die beginselen die het uitgangspunt vormen voor dit onderzoek, hoewel sommigen daarvan wel ter sprake komen.²

In dit hoofdstuk worden criteria geformuleerd voor de inrichting van arbeidsrechtspraak. Daarbij is het uitgangspunt dat zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan de specifieke kenmerken van het arbeidsrecht en van arbeidsrechtelijke conflicten. Dat betekent, dat als eerste de karakteristieken van het arbeidsrecht en van het soort conflicten dat zich op dit gebied voordoen aan een nader onderzoek zullen worden onderworpen.

In de paragrafen 2.2 en 2.3 komen de kenmerken en functies van arbeidsrecht aan de orde en wordt onderzocht wat kan worden beschouwd als bijzondere kenmerken van arbeidsrechtelijke conflicten. Op basis daarvan wordt in paragraaf 2.4 een aantal criteria voor arbeidsrechtspraak geformuleerd.

Op de achtergrond spelen daarbij de kwaliteit van rechtspraak in het algemeen alsmede de vraag naar nut en noodzaak van specialisatie van rechtspraak een rol. Daaraan wordt in paragrafen 2.5 en 2.6 aandacht besteed.

In Nederland fungeert de kantonrechter als arbeidsrechter. Omdat de kantonrechter in diverse categorieën van zaken absoluut bevoegd is, kunnen de verschillende 'petten' die hij draagt, verwarrend werken. Wat geldt voor de kantonrechter als

1 Vele processualisten hebben zich over de hoofdbeginselen van rechtspraak uitgelaten. In zijn onderzoek naar het behoorlijkheidsgehalte van bijzondere geschilprocedures op het gebied van het sociaal recht noemt Van der Heijden als beginselen van behoorlijke rechtspraak onpartijdigheid, onafhankelijkheid, deskundigheid, schriftelijke procedureregeling, hoor/wederhoor en hoor/beslisbeginsel, decisieverplichting, openbaarheid en redelijke termijn, beslissing dient door motivering te worden gedragen en de motivering moet recht doen aan het standpunt van partijen, P.F. van het Heijden, *Een eerlijk proces in het sociaal recht?* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1984, blz. 31-53.

2 Arbeidsrechtelijke procedures eisen naast juridisch deskundigheid ook bepaalde vaardigheden zoals zittingsvaardigheden, daarover J. van der Linden, *De civiele zitting centraal: informeren, afstemmen en schikken* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2010.

arbeidsrechter, hoeft immers niet op te gaan voor de kantonrechter die recht spreekt in een civiele zaak over een (kleine) geldvordering. Om die reden zal worden aangeduid wanneer met kantonrechter enkel de kantonrechter in zijn hoedanigheid van arbeidsrechter wordt bedoeld.

2.2 Arbeidsrechtspraak tegen de achtergrond van de functies en kenmerken van het arbeidsrecht

1. Functies

De meeste rechtsgebieden hebben een ordenende functie. Het arbeidsrecht levert een bijdrage aan de organisatie van de arbeidsmarkt en de ordening van de rechtsverhouding van werkgever en werknemer.

Nu ordening bij elke vorm van geschilbeslechting in meer of mindere mate een rol speelt, heeft het voor het ontwikkelen van criteria voor arbeidsrechtspraak weinig onderscheidend vermogen. Twee andere functies van het arbeidsrecht – bescherming en ongelijkheidscompensatie – hebben dat onderscheidende vermogen wel.

Bescherming en ongelijkheidscompensatie

Wanneer de arbeidsrelatie van werkgever en werknemer wordt beschouwd, wordt meestal als eerste kenmerk de beschermingsbehoefte van de werknemer genoemd. In eerste instantie was dat bescherming tegen de ontstane gevaren van de geïndustrialiseerde samenleving. Die historische achtergrond van het arbeidsrecht mag inmiddels bekend verondersteld worden: ten tijde van de industriële revolutie ruilden grote groepen werkenden hun bestaan als zelfstandige – boer, koopman – in en werden afhankelijk van arbeid in loondienst. De technologische vooruitgang maakte het mogelijk om het productieproces te mechaniseren, waardoor arbeiders geconcentreerd in fabrieken hun arbeid gingen verrichten. De arbeidsomstandigheden waren slecht, de arbeidstijden onverantwoord lang. Het besef ontstond dat er maatregelen nodig waren om aan de ontstane misstanden een einde te maken. Zo kwam een specifiek regelkader tot stand dat zag op de bescherming van de onzelfstandige beroepsbevolking tegen de risico's van de moderne industriële samenleving.³

Bescherming is dus de eerste belangrijke pijler van het arbeidsrecht. Die vorm van klassieke bescherming tegen gevaren bepaalt nog steeds de huidige arbeidsomstandigheden- en arbeidstijdenwetgeving.

Wanneer we de focus verleggen van de sociaaleconomische achtergrond van het rechtsgebied naar de individuele relatie van werkgever en werknemer, dan is duidelijk dat het arbeidscontract een juridische relatie doet ontstaan tussen in principe ongelijke partijen. De werknemer is voor zijn bestaanszekerheid geheel of ten dele afhankelijk van het inkomen dat hij verdient door zijn arbeid ter beschikking te

³ Zie o.m. A.J.C.M. Geers, *Recht en humanisering van de arbeid* (diss. Maastricht), Deventer: Kluwer 1988, blz. 22-73; W.H.A.C.M. Bouwens, M.S. Houwerzijl en W.L. Roozendaal, *H.L. Bakels, Schets van het Nederlandse arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2011, paragraaf 1.2.

stellen aan de werkgever. De werknemer is niet alleen afhankelijk *in* de arbeidsverhouding, maar ook economisch afhankelijk *van* de arbeidsverhouding; omwille van de laatste aanvaardt hij het eerste.⁴

Die ongelijkheid werkt door in de proceskansen wanneer de werkgever en werknemer zich als procespartijen tegenover elkaar bevinden; de processuele ongelijkheidscompensatie komt aan de orde in hoofdstuk 7.⁵

In de definitie van de arbeidsovereenkomst – artikel 7:610 lid 1 BW – is die ongelijkheid terug te vinden: ‘De arbeidsovereenkomst is de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt *in dienst van* de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten.’ Een concretisering van de gezagsverhouding is te vinden in het instructierecht van de werkgever zoals geformuleerd in artikel 7:660 BW: ‘De werknemer is verplicht zich te houden aan de voorschriften omtrent het verrichten van de arbeid alsmede aan die welke strekken ter bevordering van de goede orde in de onderneming van de werkgever, door of namens de werkgever binnen de grenzen van algemeen verbindende voorschriften, of overeenkomst aan hem, al dan niet tegelijk met andere werknemers, gegeven.’

De bescherming van werknemers tegen de risico’s die samenhangen met het arbeidsproces, vindt plaats door het stellen van normen zoals in de Arbowet en de compensatie van de ongelijkheid op het individuele niveau door de bepalingen van dwingend en semidwingend recht in Boek 7 Titel 10 BW. Tezamen vormen zij de twee zijden van de medaille van de ongelijkheidscompensatie. De compensatie van die ongelijkheid van partijen vormt aldus een belangrijk onderdeel van de beschermende functie van het arbeidsrecht.⁶ Die beschermende functie zal daarom bij de handhaving door de rechter een rol dienen te spelen.

Of ongelijkheidscompensatie (nog) hét leidende beginsel van het arbeidsrecht vormt, wordt van tijd tot tijd ter discussie gesteld.⁷ Enerzijds wordt de vraag opgeworpen of de huidige werknemer nog wel zo veel bescherming nodig heeft. Verwezen wordt dan naar de hoogopgeleide professional, die inhoudelijk beter op de hoogte is dan zijn

4 M.G. Levenbach, ‘De wet op de arbeidsovereenkomst en het nieuwere arbeidsrecht’, in: *Arbeidsrecht, een bundel opstellen*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1951, blz. 161.

5 H.J.W. Alt, *Ongelijkheidscompensatie bij stelplicht en bewijslast in het civiele arbeidsrecht en het ambtenarenrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2009, blz. 8.

6 A.A.T.J.M. Jacobs, ‘Kleine mythologie van de ongelijkheidscompensatie’ in: L. Betten (red.), *Ongelijkheidscompensatie als roode draad in het recht*, Deventer: Kluwer 1997, blz. 72-73; C.J. Loonstra en W.A. Zondag, *Arbeidsrechtelijke Themata*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, paragraaf 1.4. Heerma van Voss formuleert het iets uitgebreider: met ongelijkheidscompensatie wordt volgens hem bedoeld dat het sociaal recht tracht economische ongelijkheid te compenseren, G.J.J. Heerma van Voss, *Inleiding Nederlands sociaal recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, paragraaf 1.3.

7 Zie onder meer R.A.A. Duk, ‘Uniform arbeidsovereenkomstenrecht’, in: C.J. Loonstra, H.W.M.A. Staal, W. Zeijlstra (red.), *Arbeidsrecht en mensbeeld, Jubileumboek Vereniging voor Arbeidsrecht 1946-1996*, Deventer: Kluwer 1996, blz. 25-34; P.F. van der Heijden, ‘Ongelijkheden in beweging’, in: L. Betten (red.), *Ongelijkheidscompensatie als roode draad in het recht*, Deventer: Kluwer 1997, blz. 53-65 en A.T.J.M. Jacobs, ‘Kleine mythologie van de ongelijkheidscompensatie’ in: L. Betten (red.), *Ongelijkheidscompensatie als roode draad in het recht*, Deventer: Kluwer 1997, blz. 67-80.

werkgever en zich in de arbeidsrelatie dus betrekkelijk vrij kan bewegen. Zo heeft Jacobs er in dat licht voor gepleit om de beschermende bepalingen omtrent de arbeidsovereenkomst niet te laten gelden voor werknemers boven een bepaald opleidings- dan wel inkomensniveau.⁸

Anderzijds vragen sommigen zich af of groepen die buiten de bescherming van het arbeidsrecht vallen – zoals opdrachtnemers die in de praktijk feitelijk afhankelijk zijn van een enkele opdrachtgever – daar niet onder moeten worden gebracht.⁹

Dat laatste werd ook betoogd tijdens een bijeenkomst ter ere van het honderdjarig bestaan van de Wet op de arbeidsovereenkomst. Die wet zou de komende 100 jaar haar bestaansrecht moeten ontlenen aan verdere invulling van de ongelijkheidscompensatie voor met name de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt ('equality of resources', verstaan als het uitgangspunt dat iedereen in principe evenveel toegangsmogelijkheden moet krijgen tot de arbeidsmarkt), omdat zij anno 2007 nog steeds behoefte hebben aan een vorm van effectieve ongelijkheidscompensatie.¹⁰

Al staan het gezagslement en de noodzaak tot ongelijkheidscompensatie van tijd tot tijd ter discussie, ook in het nieuwe millennium worden ze – al is het volgens sommigen bij gebrek aan beter – nog steeds beschouwd als het meest onderscheidende element van de arbeidsovereenkomst respectievelijk van het arbeidsrecht. Daarmee dient als uitgangspunt te gelden dat de rechter bij zijn optreden aandacht moet hebben voor die ongelijkheidscompensatie. Om van geval tot geval te kunnen inschatten of en – zo ja – in welke mate compensatie noodzakelijk is, zal de rechter bekend moeten zijn met het rechtsgebied en geoefend moeten zijn in het doorgronden van de relatie van partijen in de praktijk van alledag. Dat is gerelateerd aan de mate waarin hij in het rechtsgebied gespecialiseerd is (zie daarover paragraaf 2.5).

2. Kenmerken

Naast de hiervoor genoemde *functies* van het arbeidsrecht spelen bij toetsing ook de volgende *kenmerken* van het arbeidsrecht een rol.

Kenmerk 1 Invloed van de arbeidsomgeving op de juridische relatie

Een van de eerste in het Latijn gestelde adagia die eerstejaars rechtenstudenten bij het bestuderen van het civiele recht leren is 'Pacta servanda sunt', afspraken dienen te worden nagekomen. Het klassieke contractsbegrip gaat uit van gelijke partijen die in vrijheid contracten met elkaar kunnen afsluiten; gaan zij daartoe over, dan dienen zij zich aan de gemaakte afspraken te houden. Absoluut is dit uitgangspunt natuurlijk niet: zonder afbreuk te doen aan voornoemd leidend beginsel van het contractenrecht is in de jurisprudentie in de loop der jaren de gedachte ontwikkeld dat contracterende

8 A.T.J.M. Jacobs, 'De arbeidsovereenkomst in het NBW', *NJB* 1994/30, blz. 1035-1044.

9 G.C. Boot, *Arbeidsrechtelijke bescherming* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu Uitgevers 2004; G.C. Boot, *Zzp-ers: flexibiliteit, bescherming en zekerheid* (oratie Leiden), Universiteit Leiden 2012.

10 F.B.J. Grapperhaus, 'Heden, verleden en toekomst van de arbeidsovereenkomst', SER-symposium 6 november 2007.

partijen zorgplichten jegens elkaar hebben en zich mede door de belangen van de wederpartij moeten laten leiden.¹¹ Zo kunnen blijkens de jurisprudentie van de Hoge Raad ook in de precontractuele fase over en weer verplichtingen bestaan, terwijl na afloop van het contract er nog steeds sprake kan zijn van gehoudenheden tussen de voormalige contractspartners.¹²

Juist in het arbeidsrecht spelen naast de in het civiele recht gebruikelijke contractuele gegevenheden ook omgevingsfactoren een rol. Tegen die achtergrond onderscheidt Heerma van Voss de contractstheorie en de institutionele theorie. De *contractstheorie* vloeit voort uit de meer klassieke civilistische benadering, die het contract sterk bepalend wil laten zijn voor de arbeidsverhouding, de *institutionele* theorie is meer publiekrechtelijk geïnspireerd en gaat ervan uit dat een arbeidsverhouding niet een puur individuele zaak is tussen één werknemer en één werkgever, maar dat de werknemer toetreedt tot een samenwerkingsverband, de onderneming.¹³ De werknemer maakt deel uit van de arbeidsorganisatie en daarbinnen dient hij te functioneren. Om binnen die organisatie te kunnen blijven functioneren, moet de werknemer bereid zijn zich aan te passen aan veranderende omstandigheden binnen de organisatie. Het contract is in deze visie niet allesbepalend.¹⁴ Volgens Heerma van Voss is een keuze tussen beide benaderingen niet nodig, hij is er voorstander van arbeidsrechtelijke problemen vanuit beide gezichtspunten te bekijken. Wat in het contract geregeld is, moet serieus genomen worden, maar dient te worden gezien in het licht van de omstandigheden en hetgeen dat partijen in redelijkheid van elkaar mochten verwachten.

In de uitspraak in de zaak Van der Lely vs. Taxi Hofman¹⁵ toonde de Hoge Raad zich volgens de meeste auteurs een aanhanger van de institutionele leer door te oordelen dat artikel 7:611 BW voor de werknemer meebrengt dat hij op redelijke voorstellen

11 P.F. van der Heijden, 'De wederkerige dienstbetrekking', in: P.F. van der Heijden (red.), *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid?*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1999, blz. 45.

12 J.H.M. van Erp, *Contract als rechtsbetrekking. Een rechtsvergelijkende studie* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, onder meer aangehaald door P.F. van der Heijden, 'De wederkerige dienstbetrekking', in: P.F. van der Heijden (red.), *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid?*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1999, blz. 45-46.

13 G.J.J. Heerma van Voss, *Goed werkgeverschap als bron van vernieuwing van arbeidsrecht*, Reeks Vereniging voor Arbeidsrecht nr. 29, Deventer: Kluwer 1999, blz. 120-121; G.J.J. Heerma van Voss, 'Commentaar artikel 7:611 BW', in: P.F. van der Heijden (Ed.), *Arbeidsovereenkomst (losbladig)*, Deventer: Kluwer, aantekening 4.1. Van Slooten introduceerde in 1999 de term 'arbeidsrechtelijke' in plaats van 'institutionele' benaderingswijze als tegenhanger van de contractuele benaderingswijze, omdat in zijn visie het accent binnen de institutionele visie ligt op het organisatorische aspect van de arbeidsovereenkomst, terwijl er ook wijzigingsmotieven zijn die daarmee geen verband houden, J.M. van Slooten, *Arbeid en loon*, Deventer: Kluwer 1999, blz. 62-66.

14 G.J.J. Heerma van Voss, 'Flexibilisering en individuele arbeidsovereenkomst', in: F. Pennings (red.), *Flexibilisering van het sociaal recht*, Deventer: Kluwer 1996, blz. 28-29; P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking*, *Handelingen der Nederlandse Juristen Vereniging*; 2001-1, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, blz. 13 en 101-102.

15 HR 26 juni 1998, NJ 1998/767, JAR 1998/199, LJN ZC2688.

van de werkgever verband houdende met gewijzigde omstandigheden op het werk in het algemeen positief behoort in te gaan en dergelijke voorstellen alleen mag afwijzen wanneer aanvaarding ervan redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd.¹⁶ De omstandigheden van het geval en de redelijkheid en billijkheid kunnen dus tot wijziging van het contract leiden.¹⁷ In het tien jaar later gewezen arrest in de zaak *Stoof vs. Mammoet* heeft de Hoge Raad de *Taxi Hofman* formule vastgehouden, maar de toepassing ervan willen concretiseren; het enkele 'contract is contract' is (nog steeds) onvoldoende.¹⁸

Van Slooten introduceerde in 2005 de leer van de sociaal betrokken derde als alternatief voor het contractuele dan wel institutionele denken. De leer van de sociaal betrokken derde is de arbeidsrechtelijke variant van de leer van de contractueel betrokken derde; zij onderscheidt zich van die leer in het algemene vermogensrecht door toevoeging van de bijzondere elementen van het arbeidsrecht.¹⁹

Nadere uitwerking blijft hier achterwege: wat hier vooral telt, is dat Van Slooten de invloed van de arbeidsomgeving op de juridische relatie onderkent en daaraan belang toedicht.

Slotom is dat in arbeidszaken de rechter zich doorgaans niet kan beperken tot de uitleg van het contract; vaak zal hij aan de hand van de omstandigheden van het geval moeten vaststellen hoe de verplichtingen over en weer liggen of voor wiens risico een ontstaan conflict komt. Bij het beoordelen van die omstandigheden speelt de arbeidsomgeving een belangrijke rol.

Kenmerk 2 Collectieve arbeidsvoorwaardenvorming

In de tweede plaats is kenmerkend voor het arbeidsrecht dat arbeidsvoorwaarden die op het *individuele* niveau hebben te gelden, vaak op het *collectieve* niveau overeengekomen worden.

Arbeidsvoorwaardenbepalingen die in een collectieve arbeidsovereenkomst zijn opgenomen, werken voor gebonden werkgevers en werknemers op het individuele niveau automatisch en dwingend door op grond van de artikel 9, 10, 12 en 13 van de Wet cao. Een gebonden werkgever zal die voorwaarden ook dienen na te leven ten opzichte van ongebonden werknemers op grond van artikel 14 Wet cao.

16 Daarover onder meer P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Handelingen der Nederlandsche Juristen Vereniging*; 2001-1, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, blz. 102; Asser/Heerma van Voss 7-V* 2008, nr. 70. C.J. Loonstra en W.A. Zondag, *Arbeidsrechtelijke Themata*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, paragraaf 10.8.

17 Van der Heijden bespreekt nog enige arresten van de Hoge Raad waaruit de relativiteit van de inhoud van het arbeidscontract blijkt: P.F. van der Heijden, 'De wederkerige arbeidsbetrekking', in: P.F. van der Heijden (red.), *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid?*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1999, blz. 50-53.

18 Aldus G.J.J. Heerma van Voss in zijn noot onder de uitspraak, Hoge Raad 11 juli 2008, NJ 2011/185, JAR 2008/204, RAR 2008/128, LJN BD1847.

19 J.M. van Slooten, *De derde in het sociaal recht* (oratie Amsterdam UvA), Vossiuspers UvA Amsterdam 2005, blz. 18.

Een cao dient te worden beschouwd als een 'package deal', waarbij een voordeel op een bepaald onderdeel staat tegenover inleveren op een ander. Een afgesloten cao is het resultaat van onderhandelingen en kan daardoor meestal gekarakteriseerd worden als de vastlegging van een compromis.²⁰

Met de juridische vormgeving van de cao en de typering van haar inhoud dient in de geschilbeslechtsingsfase rekening gehouden te worden. Dat speelt bijvoorbeeld bij de belangenafweging: een zuiver individuele belangenafweging kan met het package deal karakter interfereren, het veranderen of verwijderen van een onderdeel tast in meer of mindere mate het tot stand gekomen eindresultaat als geheel aan.²¹ Datzelfde geldt voor de vaststelling van de exacte inhoud van de cao-teksten: het compromis-karakter maakt een cao-tekst vaak voor meerderlei uitleg vatbaar. Daaruit vloeit dan weer de vraag voort hoe de rechter de tekst moet interpreteren.

Voor de uitleg van civiele contracten is in de rechtspraak de zogenoemde Haviltex-norm aanvaard: bij de uitleg van contracten moet niet alleen gekeken worden naar de taalkundige uitleg van de bepalingen van het contract, maar komt het aan op de zin die partijen in de gegeven omstandigheden over en weer redelijkerwijs aan deze bepalingen mochten toekennen en op hetgeen ze te dien aanzien redelijkerwijs van elkaar mochten verwachten. Daarbij kan mede van belang zijn tot welke maatschappelijke kringen partijen behoren en welke rechtskennis van zodanige partijen kan worden verwacht.²²

Nu een cao kan worden gekwalificeerd als een geschrift waarin een overeenkomst of andere regeling is neergelegd die naar haar aard bestemd is om de rechtspositie van derden te beïnvloeden zonder dat die derden invloed hebben op de inhoud of formulering daarvan terwijl de onderliggende partijbedoeling voor die derden niet kenbaar is, zal voor de uitleg ervan een andere dan de Haviltex-norm hebben te gelden. Individuele werknemers op wie een cao van toepassing is hebben niet aan de onderhandelingsstafel gezeten; zaken die bij de onderhandelingen een rol hebben gespeeld zijn de werknemer dus ook niet bekend. De Hoge Raad heeft daarom in 1993 geoordeeld dat de bewoordingen van de cao, gelezen in het licht van de gehele tekst van de overeenkomst, in beginsel van doorslaggevende betekenis zijn.²³ In een arrest van latere datum voegt de Hoge Raad daaraan toe dat het bij de uitleg van

20 Zie hierover onder meer W.J.P.M. Fase, J. van Drongelen, *CAO-recht, Het recht met betrekking tot cao's en de verbindendverklaring en onverbindendverklaring ervan*, Deventer: Kluwer 2004, blz. 114.

21 Konijn signaleert iets dergelijks bij de toepassing van het algemene civiele leerstuk van misbruik van omstandigheden (artikel 3:44 juncto 3:59 BW) binnen de arbeidsrelatie: 'In het geval van een arbeidsovereenkomst wordt voorzien dat een individu in sommige gevallen nadelen moet accepteren ten behoeve van het collectieve belang. Als in die gevallen een individuele, privaatrechtelijke belangenafweging wordt gemaakt, wordt de bedoeling van de regeling doorkruist', Y.Y. Konijn, *Cumulatie of exclusiviteit?, Een onderzoek naar de invloed van privaatrechtelijke leerstukken op de arbeidsovereenkomst* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 1999, blz. 300.

22 HR 13 maart 1981, NJ 1981/635, LJN AG4158.

23 HR 17 september 1993, NJ 1994/173, JAR 1993/234, LJN ZC1059 (Gerritse/Has) en HR 24 september 1993, NJ 1994/174, JAR 1993/236, LJN ZC1072 (Hol/EIM)

cao-bepalingen niet gaat om de subjectieve bedoelingen van partijen, maar dat wel acht kan worden geslagen op de elders in de cao gebruikte formuleringen en op de aannemelijkheid van rechtsgevolgen waartoe onderscheiden, op zich zelf mogelijke tekstinterpretaties zouden leiden.²⁴

Het gaat er samengevat om welke betekenis van de tekst voor de gemiddelde aan de cao onderworpen werknemer die niet bij de onderhandelingen betrokken was, redelijkerwijs kenbaar en begrijpelijk is.²⁵

De arbeidsrechter zal dus met de aard van cao-bepalingen rekening dienen te houden en bij de vaststelling van hun inhoud een van het commune civiele recht afwijkende koers moeten varen.²⁶ Voor het vinden van de meest aannemelijke interpretatie van aan hem voorgelegde cao-teksten zal de rechter mede moeten letten op de geschiedenis en het systeem van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming tegen de achtergrond van de onderliggende arbeidsverhoudingen binnen de sector.²⁷

De kwestie van *collectief* versus *individueel* speelt niet alleen op het gebied van cao-bepalingen, maar ook wanneer de vraag opkomt naar de gebondenheid van de individuele werknemer aan een collectieve arbeidsvoorwaardenregeling die niet de status heeft van cao, zoals een sociaal plan. Kan een werknemer bijvoorbeeld een individueel bepaalde ontslagvergoeding afdwingen of moet hij genoegen nemen met de ontslagvergoeding opgenomen in het voor hem geldend sociaal plan? In de Aanbevelingen van de Kring van Kantonrechters is hierover het volgende bepaald.²⁸

“In afwijking van aanbeveling 3.1 (de ABC-formule, YE) zal de kantonrechter in geval van een ontbinding wegens reorganisatie van het bedrijf een vergoeding toekennen overeenkomstig een terzake gemaakt sociaal plan, mits dat plan schriftelijk overeengekomen is door de werkgever met de tot de CAO onderhandelingen in de sector toegelaten dan wel anderszins voldoende representatieve vakorganisaties, tenzij onverkorte toepassing daarvan leidt tot een evident onbillijke uitkomst voor de betrokken werknemer. In dat laatste geval is aanbeveling 3.1 van toepassing, zij het dat, indien slechte financiële omstandigheden van het bedrijf redengevend zijn voor de reorganisatie, daarin voldoende grond ligt om C in ieder geval niet hoger dan 1 te laten zijn.”

24 HR 31 mei 2002, NJ 2003/110, JAR 2002/153, LJN AE2376.

25 S.F. Sagel, 'DSM/Fox en de uitleg van arbeidsrechtelijke contracten – het laatste woord?', *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2004/3, blz. 60; conclusie AG Spier bij HR 28 oktober 2011, NJ 2012/199, LJN BQ2324, nr. 6.9 -6.14.

26 Over de verhouding tussen de Haviltex-norm en de cao-norm o.m. G.C. Boot, 'Voor een appel en een ei: DSM/Fox', *Arbeidsrecht* 2004/8/9, blz. 50 e.v. Boot stelt dat ook bij toepassing van de cao-norm de partijbedoeling centraal wordt gesteld: slechts de wijze waarop die partijbedoeling wordt vastgesteld vindt bij de cao-norm op (iets) andere wijze plaats. Du Perron spreekt van een vloeiende overgang tussen de cao-maatstaf en de Haviltex-formule. Binnen de cao-maatstaf mogen partijbedoelingen meewegen, mits deze naar objectieve maatstaven uit de openbare bronnen kenbaar zijn; het uitgangspunt bij Haviltex zijn de verwachtingen van partijen, maar binnen de Haviltex-maatstaf winnen argumenten voor een uitleg naar objectieve maatstaven aan gewicht naarmate de overeenkomst naar haar aard meer bestemd is de rechtspositie van derden te beïnvloeden, C.E. du Perron, noot bij HR 20 februari 2004, NJ 2005/493, JAR 2004/83, LJN AO1427 (DSM/Fox).

27 E. Verhulp, 'De uitleg van cao-bepalingen', *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2003/1, blz. 28, verwijzend naar T. Koopmans, 'Rechtsvinding in arbeidszaken door de Hoge Raad', in: *Symposium Jurisprudentie Arbeidsrecht*, JAR 1997, blz. 10.

28 Aanbevelingen van de Kring van Kantonrechters inzake toepassing van artikel 7:685 BW, 1 januari 2009, Aanbeveling 3.7.

Als rechtvaardiging van deze generieke afwijking wijst de Aanbeveling met zoveel woorden op het collectieve karakter van reorganisatieontslag en het feit dat het sociaal plan maatwerk is; inbreuk daarop verstoort het soms fragiele evenwicht. De waarde die aan de collectief tot stand gekomen regeling wordt gehecht, bepaalt hier dus de uitkomst van de afweging.

Het is aan de rechter om in het individuele geval uit te maken of hij de Aanbevelingen van de Kring volgt of niet. In beide gevallen zal hij zich echter rekenschap dienen te geven van de spanning tussen de individuele wens en de collectieve regeling en een oplossing moeten zoeken die met die spanning rekening houdt op een wijze die recht doet aan de uitgangspunten van het arbeidsrecht.

Ter illustratie: de gelaagde structuur van het BW en de doorwerkingsdiscussie

Na de inwerkingtreding van titel 7.10 (nieuw) Burgerlijk Wetboek op 1 april 1997 verscheen de notitie Ontwikkelingen in het arbeidsovereenkomstenrecht.²⁹ Een van kwesties die in de notitie wordt behandeld, is de verhouding tussen de nieuwe titel 7.10 en de boeken 3, 5 en 6 Burgerlijk Wetboek.

In tegenstelling tot het arbeidsrecht heeft het commune civiele recht – zoals reeds vermeld – als uitgangspunt de gelijkheid van partijen: partijen bij een overeenkomst zijn vrij met elkaar te contracteren en staan in principe onafhankelijk tegenover elkaar.³⁰ Het arbeidsrecht kent (relatief) veel dwingend recht, de dwingendrechtelijke regels maken inbreuk op het civielrechtelijke uitgangspunt van contractsvrijheid vanuit de idee van ongelijkheidscompensatie.³¹

Volgens de notitie is het uitgangspunt dat op de arbeidsovereenkomst de algemene bepalingen van de Boeken 3 en 6 van toepassing zijn in verband met de gelaagde structuur van het nieuwe BW.³² Hoofdregel bij samenloop is volgens de notitie cumulatie, zij het dat het mogelijk is dat een arbeidsrechtelijke regeling exclusieve werking heeft. Van dat laatste is sprake wanneer cumulatieve toepassing van het algemene vermogensrecht en het arbeidsrecht tot onaanvaardbare resultaten leidt dan wel in strijd is met het systeem of de strekking van de wet. Of dat zo is, is een vraag van uitleg. Het antwoord op die vraag dient gevonden te worden door een 'zorgvuldige interpretatie en na afweging van alle omstandigheden': of sprake is van een onaanvaardbare doorkruising, dient dus van geval tot geval te worden bezien.³³

29 Ontwikkelingen in het arbeidsovereenkomstenrecht, Kamerstukken II 1996-1997, 25 426, nr. 1.

30 Zij het dat ook in het contractenrecht betekenis wordt toegekend aan de positie en eigenschappen van de contractspartijen bij de inkleuring van een aantal contractenrechtelijke leerstukken, R.P.J.L. Tjittes, *De hoedanigheid van contractspartijen: een rechtsvergelijkend onderzoek naar de betekenis van de (onderlinge) hoedanigheid van partijen voor de totstandkoming en de vaststelling van de inhoud van rechtshandelingen*, (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1994.

31 A.F.M. Brenninkmeijer en G.J.J. Heerma van Voss, 'Een discussie over de rol van de Centrale Raad van Beroep', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003, blz. 344.

32 Ontwikkelingen in het arbeidsovereenkomstenrecht, Kamerstukken II 1996-1997, 25 426, nr. 1, blz. 9.

Behalve als illustratie van het onderkennen van het eigen karakter van het arbeidsrecht kan de 'doorwerkingskwestie' hiermee ook dienen als extra ondersteuning voor het pleidooi voor een goed toegeruste rechter. Bij het beantwoorden van de vraag of een regel uit het algemene vermogensrecht geldt binnen de arbeidsverhouding, zal de rechter naast het beoordelen van de omstandigheden van het geval, de leidende beginselen van het commune civiele recht en het arbeidsrecht tegen elkaar af moeten wegen. Daarvoor dient hij voldoende ingevoerd te zijn in de bijzonderheden van het arbeidsrecht.

Kenmerk 3 Open normen: goed werkgever- en werknemerschap

Volgens artikel 7:611 BW zijn de werkgever en de werknemer verplicht zich als een goed werkgever respectievelijk een goed werknemer te gedragen. Deze bepaling komt overeen met de norm van de redelijkheid en billijkheid van de artikelen 6:2 en 6:248 BW, maar afzonderlijke regeling in het arbeidsovereenkomstenrecht werd desondanks zinvol geacht. In de woorden van de wetgever: 'De speciale vermelding hier blijft echter waardevol, omdat de bepaling niet slechts ziet op de bedoelingen van partijen onderling, maar ook op voor het arbeidsrecht relevante verhoudingen en ontwikkelingen. In het bijzonder de verwijzing naar de norm van het goed werkgeverschap (...) heeft in de loop der jaren de mogelijkheid geboden om rekening te houden met de ontwikkeling in rechtsopvattingen. (...) Een uitdrukkelijke verwijzing naar het goed werkgeverschap is dan op haar plaats. Zo wordt beter aangesloten bij de eigen aard en terminologie van het arbeidsrecht en zal het voor de partijen bij de arbeidsovereenkomst gemakkelijker levend recht zijn'.³⁴

Heerma van Voss ziet drie functies voor de norm van goed werkgeverschap. In de eerste plaats kan deze worden aangewend om de wijze te toetsen waarop de werkgever de instructiebevoegdheid gebruikt. In de rechtspraak zijn op grond daarvan beginselen van goed werkgeverschap ontwikkeld, die bij de uitoefening van het werkgeversgezag in acht genomen moeten worden. In de tweede plaats – aansluitend bij hetgeen is opgemerkt in de parlementaire geschiedenis – kunnen over de boeg van artikel 7:611 BW nieuwe ontwikkelingen in het arbeidsrecht geïncorporeerd worden (denk bijvoorbeeld aan de doorwerking van grondrechten in de arbeidsverhouding). Het artikel kan tot slot worden benut om wijzigingen in de arbeidsovereenkomst aan te brengen.³⁵

33 Ontwikkelingen in het arbeidsovereenkomstenrecht, Kamerstukken II 1996-1997, 25 426, nr. 1, blz. 10. Zie hierover ook N. Frenk, 'Doorwerking van het vermogensrecht in het arbeidsrecht', *NTBR* november 1996, blz. 227-229 en Y. Konijn, *Cumulatie of exclusiviteit?, Een onderzoek naar de invloed van privaatrechtelijke leerstukken op de arbeidsovereenkomst* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 1999, blz. 76 en 296-300.

34 Kamerstukken II 1993-1994, 23 438, nr. 3, blz. 15.

35 Asser/Heerma van Voss 7-V* 2008, nrs. 55-62. Zie verder G.J.J. Heerma van Voss, *Goed werkgeverschap als bron van vernieuwing van arbeidsrecht*, Reeks Vereniging voor Arbeidsrecht nr. 29, Deventer: Kluwer 1999; D.J.B. de Wolff, *Goed werknemerschap* (Monografieën Sociaal Recht nr. 44), Deventer: Kluwer 2007.

Artikel 7:611 BW speelt op deze manier een prominente rol in de ontwikkeling van het arbeidsrecht. Het behoeft geen betoog dat de rechter die voor de rechtsvorming op grond van dat artikel verantwoordelijk is, goed ingevoerd moet zijn in het rechtsgebied.³⁶

2.3 Arbeidsrechtspraak tegen de achtergrond van de bijzondere kenmerken van arbeidsrechtelijke conflicten

Rechters doen uitspraak in uiteenlopende zaken. Dat er een onderscheid bestaat tussen bijvoorbeeld civiele en strafzaken, is duidelijk: in het eerste geval staan als regel twee niet noodzakelijkerwijs gelijke, maar wel gelijkwaardige partijen tegenover elkaar, in het tweede geval bevindt de overheid in haar rol van handhaver van het strafrechtelijke regelkader zich tegenover het individu.

Maar ook binnen de categorie civiele zaken zijn er grote verschillen. Zo kan in een civiele handelszaak een consument een onderneming tegenover zich vinden en staan in een echtscheidingsprocedure twee (voormalige) echtelieden tegenover elkaar. De conflicten die in een civiel geding worden uitgevochten, kunnen dus onderling sterk verschillen. In het gekozen voorbeeld loopt enerzijds de financiële draagkracht van partijen sterk uiteen – een consument kan gemiddeld genomen minder geld besteden aan een procedure dan een onderneming –, anderzijds spelen bij de echtscheidingsprocedure persoonlijke gevoelens een overheersende rol.

Dat brengt mij bij de vraag naar de kenmerken van arbeidsrechtelijke conflicten. Vooralsnog worden twee categorieën onderscheiden: conflicten over het einde van het dienstverband en conflicten die zich afspelen tijdens de arbeidsovereenkomst maar die niet het einde ervan betreffen en daar evenmin een uitvloeisel van zijn (zoals de strijd om de uitvoering van een bonusregeling). De eerste komen meer voor dan de laatste.³⁷

1. Arbeidsrechtelijke conflicten spelen doorgaans tussen ongelijke (proces)partijen.

De ongelijkheid van partijen in een arbeidsrechtelijke procedure speelt op twee niveaus: er is sprake van een *economische ongelijkheid* en van een *ongelijke positie in de procedure*.³⁸ Voor beide hiervoor onderscheiden soorten arbeidsrechtelijke conflicten hebben deze verschillen in positie betekenis.

36 Over de rechtsvormende taak van de (arbeids)rechter in het algemeen: P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking*, *Handelingen der Nederlandse Juristen Vereniging*; 2001-1, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, blz. 113.

37 In 2009 werden bij de sector kanton in totaal 519.800 exploitanten van dagvaardingen ingediend, waarvan 3.100 in contradictoire arbeidszaken. Van het totaal aantal ingediende verzoekschriften van 269.200 waren 29.900 ontbindingsverzoeken ex 7:685 BW (zie CBS, statline.cbs.nl, civiele rechtspraak). Hoewel hieruit voor wat betreft de dagvaardingen niet de verhouding tussen ontslag- en andere zaken kan worden afgeleid, is in elk geval zeker dat de 29.900 ontbindingsverzoeken over ontslag gaan.

38 H.J.W. Alt, *Ongelijkheidscompensatie bij stelplicht en bewijslast in het civiele arbeidsrecht en het ambtenarenrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2009, blz. 8.

Wat de *economische ongelijkheid* betreft: de werkgever is de bepalende partij, de werknemer is zowel economisch als in de uitoefening van zijn functie van hem afhankelijk.

Binnen de arbeidsrelatie is de werkgever formeel degene met het gezag. Waar de grens van het gezag bereikt is, begint de autonomie van de werknemer. Dat betekent dat de werkgever, binnen zekere grenzen, kan bepalen wat de werknemer moet doen. Ontstaat in de uitoefening van de arbeidsovereenkomst een conflict, dan werkt de gezagsverhouding ook daarin door. Datzelfde geldt bij het einde van de arbeidsrelatie: wanneer de werkgever de werknemer wil ontslaan, zal hij daar in de meeste gevallen in slagen, ook als de werknemer zich verzet.³⁹ In de situatie die daarna ontstaat, verkeert de werkgever die zoekt naar een nieuwe arbeidskracht, gemiddeld genomen in een onafhankelijker positie dan de werknemer die op zoek moet naar een nieuwe baan.

Komt het tot een procedure, al dan niet over de beëindiging van de arbeidsrelatie, dan speelt het *verschil in procespositie* een rol. De werkgever is meestal kapitaalkrachtiger dan de werknemer, waardoor hij een procedure langer kan volhouden, en hij is vaak minder persoonlijk afhankelijk van het resultaat van de procedure. Ook qua bewijspositie verkeert de werkgever doorgaans in gunstiger omstandigheden: hij heeft toegang tot de benodigde bescheiden en zijn macht strekt zich uit over eventueel andere betrokken werknemers. Wordt van de laatsten gevraagd als getuige op te treden, dan zullen zij zich tot op zekere hoogte verplicht voelen de goede verstandhouding met de werkgever niet in gevaar te brengen.

Wanneer een werkgever vaker in rechte optreedt, dan heeft dat invloed op de wijze waarop hij in de procedure staat. Een dergelijke werkgever heeft een voor-sprong in kennis en ervaring ten opzichte van de werknemer, die meestal maar een enkele maal in zijn leven procedeert. Grotere werkgevers kunnen bij arbeidsrechtelijke geschillen gebruik maken van de deskundigheid van hun personeelsafdeling of medewerker(s) HRM, waardoor ook enige afstand wordt ingebouwd tussen degene die het probleem heeft ervaren – bijvoorbeeld de direct leidinggevende – en de betrokken werknemer. Dat maakt het geschil voor de werkgever minder persoonlijk.

Om tot een beslissing te komen die recht doet aan de situatie, zal de rechter doordrongen dienen te zijn van beide verschillen en daar in zijn oordeel waar mogelijk rekening mee moeten houden. Soms draagt de wet hem dat op, zoals bij de verdeling van de bewijslast in artikel 7:658 lid 2 BW. In andere gevallen kan hij daarmee rekening houden bij de belangenafweging.

39 Van alle afgehandelde ontslagaanvragen bij de CWI in 2009 werd 76% verleend, 8% geweigerd en 16% ingetrokken (Ontslagstatistiek, Jaarrapportage 2009, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Arbeidsverhoudingen, april 2009). Hoeveel van de in 2009 ingediende 29.854 ontbindingsverzoeken werden toegewezen is niet bekend, maar geschat wordt dat tussen de 88 en 90% van de ontbindingsverzoeken bij de rechtbanken wordt toegewezen en dus ontbinding van de arbeidsovereenkomst tot gevolg heeft.

2. Arbeidsrechtelijke conflicten zijn persoonlijk van aard; ze raken de werknemer in een van de pijlers van zijn bestaan.

Levenbach merkte aan het begin van zijn openbare les in 1926 al op dat 'de regelingen betreffende de arbeid niet in zo sterke mate de aandacht van de rechtswetenschap mogen hebben getrokken, voor het leven en de rechtstoestand van de overgrote meerderheid der mensen zijn zij van het hoogste belang'.⁴⁰ Wat verderop in diezelfde openbare les merkt hij op dat de arbeidsverhouding niet enkel een vermogensband tussen twee individuen is, verbonden met de rest van hun bestaan door economische waardevereveningen, maar een maatschappelijke functie vervult, die met het hele persoonlijke leven in 'innige samenhang' verkeert.⁴¹

Dat lijkt met name voor werknemers nog steeds op te gaan. Uit onderzoek onder burgers blijkt dat arbeidsgeschillen door individuen als zeer belastend worden ervaren.⁴²

Zo komt de score van werkproblemen op een schaal van 1 tot 5 (1 = probleem hield betrokkene in het geheel niet bezig, 5 = betrokkene werd volledig door het probleem in beslag genomen) uit op gemiddeld 3,5, terwijl problemen met het bezit en het verhuren van onroerende zaken gemiddeld een 3,2 scoren en problemen met het huren van woonruimte, problemen met aanschaf van producten of dienstverlening of problemen met geld op een score van gemiddeld 3,1 uitkomen. Alleen problemen met relatie- of familiezaken (gemiddeld 3,8) en problemen over/met kinderen onder 18 jaar (gemiddeld 4,1) scoren hoger. Dat laatste lijkt me niet verwonderlijk, gezien het feit dat voor de meeste mensen naast werk hun relatie en kinderen de kern van het bestaan vormen.⁴³ Uit hetzelfde onderzoek blijkt ook dat er een sterke correlatie is tussen werk en gezondheid en tussen werk en geld: een probleem op het werk gaat dus nogal eens gepaard met een gezondheidsprobleem of problemen met geld.⁴⁴

Voor de werkgever ligt een arbeidsconflict vaak minder gevoelig, al was het maar omdat degene met wie het conflict zich heeft voorgedaan, niet dezelfde hoeft te zijn

40 M.G. Levenbach, *Arbeidsrecht als deel van het recht*, Openbare les gehouden bij de aanvaarding van het lectoraat in het arbeidsrecht aan de gemeentelijke universiteit van Amsterdam op woensdag 15 december 1926, blz. 7.

41 M.G. Levenbach, *Arbeidsrecht als deel van het recht*, Openbare les gehouden bij de aanvaarding van het lectoraat in het arbeidsrecht aan de gemeentelijke universiteit van Amsterdam op woensdag 15 december 1926, blz. 21.

42 B.C.J. van Velthoven, M.J. ter Voert, *Geschiedenis van de geschilbeslechting 2003, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, WODC 2004, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, Bijlage 2, tabel 1. Kanttekening: in dit onderzoek is gevraagd naar problemen die mensen als individu hebben ondervonden, dus niet in de rol van werkgever of namens een organisatie.

43 Boot verwijst in zijn oratie naar Alain de Botton, die in zijn Ode aan de Arbeid de veronderstelling uit dat er behalve liefde niets is dat zoveel zin kan verlenen aan ons bestaan als werk. G.C. Boot, *Zzp-ers: flexibiliteit, bescherming en zekerheid* (oratie Leiden), Universiteit Leiden 2012, blz. 5. Over de functie van arbeid is binnen de arbeids- en organisatiepsychologie veel gepubliceerd, ik verwijs naar Frank J. Landy en Jeffry M. Conte, *Work in the 21st century: an introduction to industrial and organizational psychology*, Malden: Blackwell 2007 en de daar genoemde literatuur.

44 B.C.J. van Velthoven, M.J. ter Voert, *Geschiedenis van de geschilbeslechting 2003, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, WODC 2004, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, blz. 75.

als degene die bijvoorbeeld het ontslag effectueert.⁴⁵ Dat geldt nog sterker als de werkgever regelmatig de gang naar de rechter maakt; een rechtsgeschil heeft voor hem dan een heel andere lading dan voor de individuele werknemer die voor het eerst in rechte betrokken wordt.

Juist vanwege het persoonlijke aspect zijn arbeidsrechtelijke conflicten niet altijd of niet volledig op geld waardeerbaar.⁴⁶ Dit gaat met name op voor ontslagzaken. Wanneer iemand zijn baan verliest, verliest hij meer dan alleen zijn inkomen. Werken betekent immers ook zingeving, sociale contacten en (sociale) status. Als een ontslagvergoeding de inkomstenderving geheel of ten dele compenseert, hoeft dat niet te betekenen dat daarmee ook de andere verliezen zijn 'gedekt'. Ook bij conflicten die niet het einde van de arbeidsovereenkomst betreffen, kan onder het arbeidsrechtelijke predicaat een geschil omtrent autonomie of waardering schuilgaan. Compensatie in geld, zo die al aan de orde is, is dan niet de (volledige) oplossing.

Samenhangend met genoemd persoonlijk aspect zijn arbeidsrechtelijke conflicten vaak sterk verweven met de omstandigheden van het geval. De waardering van feiten wordt ingekleurd door de perceptie van partijen. Perceptie speelt een grotere rol naarmate er minder (schriftelijk) vastligt en emoties meespelen.

In de Geschilbeslechtingsdelta 2003 wordt opgemerkt dat arbeidsconflicten door individuen als zeer belastend worden ervaren. Emoties over een bepaalde gebeurtenis kunnen de waarneming en waardering van die gebeurtenis beïnvloeden. De werkgever en de werknemer kunnen daardoor een heel verschillende visie hebben op de ontstane situatie. Ook hier zal de rechter zo veel mogelijk door de gepresenteerde feiten heen moeten kijken om tot een zo objectief mogelijke waardering van de aan de orde zijnde situatie te komen.

De voorwaarden waaronder de arbeidsrelatie tot stand is gekomen, liggen vast in de arbeidsovereenkomst (al dan niet op schrift gesteld) en in de van toepassing zijnde cao, zo die er is. Hoe aan de relatie *praktisch* vorm wordt gegeven, staat daar min of meer los van. Verwijten over de invulling van de taken, omgang met collega's of communicatie met de leiding zijn vrijwel altijd gebaseerd op de dagelijkse uitwerking van hetgeen is overeengekomen. Hoe die uitwerking wordt gewaardeerd, hangt af van de wijze waarop die door de omgeving wordt ervaren. Juist in duurrelaties waartoe arbeidsrelaties behoren, speelt dit een grote rol: als uitvloeisel van dat ene contract volgen vaak jaren van werkzaamheden. In al die jaren blijft de relatie tussen werkgever en werknemer zich ontwikkelen, zonder dat er telkens getoetst wordt aan hetgeen ooit is afgesproken. Als er al sprake is van een systeem van functioneringsgesprekken, dan vormen die gesprekken slechts momentopnamen, aan de hand waarvan de werknemer enkel op hoofdlijnen beoordeeld kan worden. Verder zal

45 Daarbij past de kanttekening dat ook door werkgevers een arbeidsconflict als zeer ingrijpend kan worden ervaren.

46 In de discussie naar aanleiding van wetsontwerp 881 merkt ook De Gaay Fortman op dat bij arbeidsprocedures het persoonlijke belang meer dan in andere verhoudingen betrokken is, W.F. de Gaay Fortman, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 356.

naast het feit dat door verloop van tijd de rol van de werknemer verandert – zijn senioriteit neemt toe met gevolgen voor zijn verantwoordelijkheden –, ook de inhoud van de functie aan verandering onderhevig zijn doordat er nieuwe technieken beschikbaar komen of de organisatie van de arbeid wordt aangepast.

Ontstaat er op enig moment een verschil van mening, dan zal veel afhangen van de wijze waarop de partijen bij de arbeidsovereenkomst bestaande rechten en plichten hebben geïnterpreteerd. De kans is groot dat zij daarbij, redenerend vanuit persoonlijke ervaringen, de ontstane situatie heel verschillend waarderen. Het is vervolgens aan de rechter daaruit de ‘waarheid’, of wat daar voor door moet gaan, te destilleren.

3. Wanneer zich een arbeidsrechtelijk conflict voordoet, is een snelle oplossing noodzakelijk.

Beide partijen zijn er in veel gevallen bij gebaat op korte termijn te weten waar ze aan toe zijn. Bij conflicten die niet het einde van de arbeidsovereenkomst betreffen, is een zich voortslepend conflict meestal belastend voor de relatie tussen partijen. Een snelle afdoening is dan noodzakelijk om verdere schade te voorkomen. Betreft het wel het einde van de arbeidsovereenkomst, dan is het voor partijen evenzeer van belang snel uitsluitsel te krijgen. De werkgever weet dan of hij op zoek moet naar een nieuwe werknemer, de werknemer of hij op zoek moet naar een nieuwe baan (en onder welke voorwaarden, denk aan een geldend concurrentie- of relatiebeding).

4. Arbeidsrechtelijke conflicten spelen zich af in de specifieke omgeving van arbeidsverhoudingen.

Er kunnen drie niveaus onderscheiden worden waarop de invloed van de arbeidsverhouding een rol speelt: het *individuele niveau*, het *collectieve niveau binnen de onderneming* en het *collectieve niveau buiten de onderneming*.

Op het individuele niveau zijn de werkgever en de werknemer de actoren. Het gaat om de onderlinge relatie van hen, maar ook om de relatie van en met de overige werknemers onderling. Op het collectieve niveau binnen de onderneming gaat het om de relatie van de werkgever en de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging, op het collectieve niveau buiten de onderneming gaat het om de relatie van de werkgever en de vakbonden.

In feite worden op deze wijze drie ‘schillen’ onderscheiden: de kern wordt gevormd door de individuele relatie van werkgever en werknemer, in de tweede en derde schil wordt het collectieve niveau van intern – enkel het ondernemingsbelang telt – naar extern – ook de arbeidsverhoudingen buiten de onderneming spelen een rol – toegevoegd.

In het navolgende wordt beschreven in hoeverre de arbeidsverhoudingen in de betreffende ‘schil’ een rol spelen bij de geschilbeslechting.

a. Individueel (verhouding werkgever/werknemer dan wel werknemers onderling)

Arbeidsverhoudingen hebben hun eigen dynamiek; het handelen van de werknemer kan nooit geïsoleerd worden beschouwd. Wanneer zich een conflict voordoet, zijn daar behalve de werknemer ook anderen bij betrokken. De ander kan de werkgever zijn, of in elk geval degene die in de dagelijkse interactie de werkgeversrol vervult, of

een andere werknemer. Het gedrag van de een is dus medebepalend voor het oordeel van of over de ander.

Wanneer zich feitelijke belangenconflicten voordoen tussen collega's onderling worden die bijna altijd in der minne geregeld ofwel getransformeerd tot juridische conflicten tussen een van beide werknemers enerzijds en de werkgever anderzijds. Van Slooten pleit er in zijn oratie voor dat rechters bij een procedure tussen werkgever en werknemer meer rekening houden met het feit dat hierachter soms ook een belangenconflict tussen twee collega's schuilgaat. De werkgever mag dan formeel de wederpartij zijn, naast zijn belangen kunnen ook belangen van de collega's in het geding zijn. Door dat te erkennen, krijgt het conflict in de woorden van Van Slooten een 'derde(n)dimensie'.⁴⁷

De rechter kan de achterliggende vraag die in dit soort gevallen een rol speelt – moeten werknemers rekening houden met elkaar en in hoeverre –, in zijn oordeel laten meewegen met behulp van vage normen als redelijkheid en billijkheid.⁴⁸ Hij kan ook de strekking van de aan de orde zijnde wettelijke regels richtinggevend laten zijn of – op een abstracter niveau – teruggrijpen op de sociaalrechtelijke basiswaarden zoals geformuleerd door Van der Heijden en Noordam.⁴⁹ Welke weg hij ook kiest, in alle gevallen wordt zijn eindoordeel mede bepaald door de specifieke omgeving van arbeidsverhoudingen.

Ook bij de invulling van (betamelijkheids)normen kan de arbeidsomgeving een rol spelen: wat als ongewenst wordt beschouwd binnen de ene arbeidsomgeving, kan gedoogd worden binnen de andere. Denk aan al dan niet op tijd komen en de daarbij geaccepteerde marges of de houding ten aanzien van (kleine) diefstallen. Een illustratie vormt de jurisprudentie over ontslag wegens het verzenden van seksueel getinte e-mailberichten: de ene keer is dit wel voldoende reden voor onverwijld opzegging dan wel ontbinding van de arbeidsovereenkomst (wegens dringende redenen of veranderingen in de omstandigheden), de andere keer niet.⁵⁰ Het is de (arbeids)rechter die in dit soort gevallen de wettelijke norm, bijvoorbeeld de dringende reden, invult en verfijnt door deze te beoordelen in het licht van de arbeidsverhouding. De wijze waarop collega's zich gedragen en gedragen hebben en de wijze

47 J.M. van Slooten, *De derde in het sociaal recht* (oratie Amsterdam UvA), Vossiuspers UvA Amsterdam 2005, blz. 11-12.

48 J.M. van Slooten, *De derde in het sociaal recht* (oratie Amsterdam UvA), Vossiuspers UvA Amsterdam 2005, blz. 19.

49 P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking*, *Handelingen der Nederlandse Juristen Vereniging*; 2001-1, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, blz. 74 e.v.

50 De Kantonrechter Apeldoorn oordeelde op 6 september 2000 (*JAR* 2000/212, *LJN* AJ0147) dat de werknemer door het ook extern op grote schaal verzenden van e-mailberichten met 'kantoor-humor' te ver is gegaan (geen ontbinding wegens dringende reden, wel ontbinding wegens verandering van omstandigheden). De Kantonrechter Amsterdam wees op 26 april 2001 (*JAR* 2001/101, *LJN* AG2741) een ontbindingsverzoek wegens veranderingen in de omstandigheden af, onder meer verwijzend naar de machocultuur waarin men elkaar pornoblaadjes liet lezen. Ook de Kantonrechter 's-Hertogenbosch wees op 16 december 2002 (*JAR* 2003/28, *LJN* AH7385) een verzoek tot voorwaardelijke ontbinding af, onder andere overwegend dat 'de werkvloer op dit punt kennelijk andere waarden en normen hanteert dan de directie c.q. het bestuur van de werkgever'.

waarop de werkgever in het aan de orde zijnde geval en in het verleden op het incident heeft gereageerd, maakten in de aangehaalde jurisprudentie deel uit van de toetsing.

b. Medezeggenschap (verhouding tussen werkgever/ondernemingsraad)

De Wet op de ondernemingsraden (hierna WOR) wijst twee rechterlijke instanties aan die bevoegd zijn van geschillen op het gebied van de medezeggenschap kennis te nemen: de *kantonrechter* op grond van de artikelen 27 en 36 WOR en de *Ondernemingskamer* van het Gerechtshof Amsterdam op grond van artikel 26 WOR. De Ondernemingskamer is bij geschillen op grond van de WOR de gespecialiseerde rechter in zaken met een economische component, de kantonrechter de rechter die gaat over de zaken met een arbeidsrechtelijke dan wel algemeen juridische inslag. Alvorens de kantonrechter van een zaak op grond van de artikelen 27 en 36 WOR kennis kan nemen, moet de rechtzoekende de *bedrijfscommissie* hebben ingeschakeld.

Op de keuze uit deze twee rechterlijke ingangen en de rol van de bedrijfscommissie wordt nader ingegaan in hoofdstuk 7. Hier gaat het om de vraag in hoeverre arbeidsverhoudingen een rol spelen in uitspraken van de kantonrechter in zijn rol van arbeidsrechter bij medezeggenschapsconflicten. De Ondernemingskamer blijft buiten beschouwing.

Op het gebied van medezeggenschap kunnen twee soorten conflicten worden onderscheiden: conflicten waarbij het erom gaat of (procedure)regels zijn overtreden dan wel niet of verkeerd zijn toegepast en belangenconflicten. Soms gaan de laatste onder de eerste schuil.

Volgens artikel 27 lid 4 WOR kan de ondernemer bij een instemmingsplichtig besluit vervangende toestemming van de kantonrechter verzoeken wanneer de beslissing van de ondernemingsraad om geen instemming te geven, onredelijk is dan wel het voorgenomen besluit van de ondernemer geveerd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen. Van de kantonrechter wordt aldus gevraagd een belangenafweging te maken en veel minder een juridische afweging. Daarvoor zal de rechter met name moeten terugvallen op de verhouding van partijen, omdat hem geen nadere criteria worden aangereikt.

Artikel 36 WOR stelt belanghebbenden, ondernemingsraad en ondernemer in de gelegenheid naleving van de wet te vorderen; dat zal vaker dan bij toepassing van artikel 26 en 27 WOR leiden tot een *juridische* afweging. Maar ook bij een juridisch getint conflict over in de WOR opgenomen verplichtingen zal meestal sprake zijn van sterke verwevenheid met (machts)verhoudingen binnen de onderneming.

Geschillen op grond van de WOR zijn dus te kwalificeren als geschillen waarbij het verschil in positie tussen werkgevers (als ondernemer en/of bestuurder) en werknemers sterk naar voren komt. Daarbij zal de arbeidsrechter inzicht in en kennis van (collectieve) arbeidsverhoudingen nodig hebben.

c. Collectieve conflicten (verhouding tussen werkgever/vakbonden)

Wanneer de rechter moet oordelen over collectieve conflicten, begeeft hij zich net als in de twee hiervoor beschreven ‘schillen’ in een afweging van werkgevers- en werknemersbelangen. Collectieve actie heeft te maken met macht: de macht van werknemers (en hun organisaties) om andere arbeidsvoorwaarden af te dwingen en het vermogen van werkgevers om die dwang te weerstaan, al dan niet door inzet van juridische middelen.

De rechter die over stakingsgeschillen oordeelt, is in veel gevallen de voorzieningenrechter, niet de kantonrechter in zijn rol van arbeidsrechter. Dat heeft te maken met de grondslag van de vordering; meer daarover in hoofdstuk 7.⁵¹

De mogelijkheden en onmogelijkheden van werkstaking werden eind jaren vijftig van de twintigste eeuw in het Panhonlibco-arrest⁵² nog beoordeeld vanuit de individuele arbeidsovereenkomst: volgens de Hoge Raad maakten arbeiders die deelnamen aan de staking, zich in beginsel schuldig aan wanprestatie, de vakbonden die de staking hadden uitgeroepen, handelden onrechtmatig wegens het uitlokken van wanprestatie.

Sedert het NS-arrest⁵³ uit 1986 is het recht op collectieve actie in onze rechtsorde verankerd. De vraag of vakbonden onrechtmatig handelen dient vanaf dat moment rechtstreeks te worden getoetst aan de norm van artikel 6 lid 4 Europees Sociaal Handvest (ESH); uitzonderingen daarop zijn thans geformuleerd in artikel G ESH.

‘Normale’ stakingen gaan over belangengeschillen, niet over rechtsgeschillen.⁵⁴ Bij een geschil over collectieve actie staan meestal de werkgever of de werkgeversvereniging en de werknemersvereniging (vakbond) tegenover elkaar. De meeste stakingsuitspraken betreffen procedures waarin de vakbonden worden aangesproken op grond van onrechtmatige daad met als inzet de (oproep tot) staking te beëindigen.

De rechter moet dus op twee punten een afweging maken. Hij dient te bepalen of de actie onder de gegeven omstandigheden rechtmatig is; hij weegt daartoe de belangen van de actievoerders enerzijds en de schadelijke gevolgen van de actie anderzijds tegen elkaar af. Als uitgangspunt geldt, dat een collectieve actie die onder de reikwijdte van artikel 6 lid 4 ESH valt, in beginsel rechtmatig is. Daarbij dient de rechter in het licht van artikel G te beoordelen of de rechten van derden aan de uitoefening van het recht op collectieve actie in de weg staan.

51 Een daarmee samenhangende vraag is bij welke rechter een geschil over (niet-)toelating tot het cao-overleg aanhangig moet worden gemaakt; zie hierover P. Th. Mantel, ‘Recht op toelating tot cao-onderhandelingen: meer dan representativiteit?’, *SMA* 2008/2, blz. 75.

52 HR 15 januari 1960, *NJ* 1960/84.

53 HR 30 mei 1986, *NJ* 1986/688, *LJN* AC9402.

54 Artikel 6 lid 4 ESH erkent het recht op collectieve actie bij *belangengeschillen*, de actie moet bedoeld zijn om het arbeidsvoorwaardenoverleg te stimuleren. *Rechtsgeschillen* horen bij de rechter thuis. De afbakening tussen beide is niet altijd even scherp, L.A.J. Schut, *Internationale normen in het Nederlandse stakingsrecht* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu Uitgevers 1996, hoofdstuk 5; L. Tilstra, *Grenzen aan het stakingsrecht: het Nederlandse rechtsoordeel over collectieve actie van werknemers getoetst aan het Europees Sociaal Handvest* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1994.

Het komt dus aan op een afweging van de belangen van de werkgever en de betrokken vakbonden en in sommige gevallen de rechten van betrokken derden, binnen de strikte eisen die aan de beperking van een zo elementair grondrecht als het stakingsrecht worden gesteld. De rechter is daarbij vooral aangewezen op het (beperkte) kader van artikel G ESH en de conclusies van het Europees Comité voor sociale rechten (ECSR) van het ESH (zie hoofdstuk 7). De verhouding tussen de actoren in het conflict en de belangen van hun achterban vormen daardoor, net als bij collectieve conflicten op ondernemingsniveau, een factor van betekenis bij het totstandkomen van de eindbeslissing.

2.4 Criteria voor arbeidsrechtspraak

Rekening houdend met de hiervoor geschetste functies en kenmerken van het arbeidsrecht en de bijzonderheden van arbeidsrechtelijke conflicten zijn dit de criteria waaraan arbeidsrechtspraak aan zou moeten voldoen.

Deskundigheid

Arbeidsrecht is een erkend specialisme binnen het civiele recht. Een eeuw geleden bestond daarover nog discussie, maar inmiddels is algemeen aanvaard dat arbeidsrecht een vakgebied is met een eigen karakter.⁵⁵ De ontwikkeling is nog allerm minst als afgerond te beschouwen – zo signaleert Van der Heijden een ‘verprivaatrechtelijking’ van het arbeidsrecht, toenemend belang van wederkerigheid als basis van het arbeidscontract en afnemend belang van de gezagsrelatie –, maar dat het arbeidsrecht als een afzonderlijk vakgebied moet worden beschouwd, wordt niet bestreden.⁵⁶ Elke rechter moet deskundig zijn op het terrein waarop hij recht spreekt, maar afgezien daarvan zijn er met de bijzondere kenmerken van arbeidsrecht samenhangende redenen om voor specifieke deskundigheid van de arbeidsrechter te pleiten.

Een overheid heeft beperkte mogelijkheden en middelen om de samenleving en met name het gedrag van burgers en maatschappelijke instellingen te sturen. Dat leidt er onder meer toe dat minder gedetailleerde wetten en regels tot stand komen en meer gebruik gemaakt wordt van open normen. De consequentie daarvan is dat de beoordelaar, de rechter, meer rekening houdt en moet houden met het eigene van het veld waarin de invulling van de betreffende norm plaatsvindt.⁵⁷ Dat laat zich voor

55 ‘Arbeidsrecht is niet maar een deel van het vermogensrecht. De menselijke arbeidskracht is geen koopwaar; hij kan niet van de arbeidende mens afgescheiden worden’, M.G. Levenbach, *Arbeidsrecht als deel van het recht*, Openbare les gehouden bij de aanvaarding van het lectoraat in het arbeidsrecht aan de gemeentelijke universiteit van Amsterdam op woensdag 15 december 1926; A.R. Houweling, *Eigenaardig arbeidsrecht* (oratie Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

56 Met ‘verprivaatrechtelijking’ doelt Van der Heijden op de ontwikkeling binnen het arbeidsrecht die een verschuiving van publiekrecht naar privaatrecht met zich brengt, P.F. van der Heijden, ‘De wederkerige arbeidsbetrekking’, in: P.F. van der Heijden (red.), *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid?*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1999, blz. 43 e.v. Houweling en Loonstra signaleren dat de Hoge Raad de afgelopen jaren arbeidsrechtelijke geschillen (steeds meer) beoordeelt langs de lijnen van het algemene vermogensrecht: A.R. Houweling en C.J. Loonstra, ‘Toenemende verprivatisering van het arbeidsrecht?’, *Tijdschrift voor de Arbeidsrechtpraktijk* 2011/5, blz. 172-181.

57 A.Ph.C.M. Jaspers, ‘Arbeidsrechtspraak in geding’, *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2001/3, blz. 11-13.

het arbeidsrecht goed illustreren door te verwijzen naar de norm van artikel 7:611 BW, op grond waarvan een omvangrijke jurisprudentie is ontstaan waarin diverse leerstukken over de boeg van de arbeidsrechtelijke redelijkheid en billijkheid een ingang hebben gevonden binnen het arbeidsrecht.

De arbeidsvoorwaarden van veel werknemers worden niet op het individuele niveau, maar op het collectieve niveau geregeld.⁵⁸ Wanneer een conflict ontstaat over de betekenis van een cao-bepaling, kan bij de uitleg van die bepaling niet teruggevallen worden op de partijbedoeling zoals dat bij een individueel contract wel kan. In feite vormt de cao haar eigen referentiekader: wat partijen met een bepaling hebben bedoeld, moet worden afgeleid uit de cao zelf. In juridisch opzicht wijkt dit af van het individueelrechtelijk georiënteerde vermogensrecht; met dat aspect dient de arbeidsrechter rekening te houden wanneer hem in een individueel geval om een oordeel wordt gevraagd.

Ook wanneer de rechter de belangen van de partijen bij de arbeidsovereenkomst moet afwegen, zal hij stuiten op de botsing (en soms samenloop) van individueel en collectief. Binnen het arbeidsrecht wordt aan hetgeen collectief overeengekomen is, grote waarde gehecht. Impliciet speelt dat ingeval een werknemer zich verzet tegen een onderdeel van een voor hem geldende cao. Een cao is een package deal; zou de rechter daar geen rekening mee houden, dan valt de bodem onder het systeem van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming weg. De werknemer kan dan immers de lusten voor lief nemen, maar zich via de rechter van de lasten ontdoen. Met dit gegeven zal de arbeidsrechter rekening (dienen te) houden.⁵⁹

Expliciet speelt dat wanneer de werknemer een individuele ontslagvergoeding claimt wanneer er een sociaal plan van toepassing is. Volgens de aanbevelingen van de Kring van Kantonrechters (zie hiervoor) gaat het sociaal plan voor,⁶⁰ tenzij de toepassing van het plan leidt tot een evident onbillijke uitkomst. De rechter kan de aanbevelingen volgen, maar hoeft dat niet. In zijn oordeel met betrekking tot de eventuele afwijking zal hij in elk geval – net als bij een conflict omtrent toepasselijkheid van een onderdeel van een cao – het belang van het individu moeten afwegen tegen het belang van handhaving van het collectief tot stand gekomen pakket regelingen omtrent afvloeiing.

58 In 2007 waren er in totaal 517 reguliere ondernemings-cao's van toepassing op bijna 0,6 miljoen werknemers, 198 reguliere bedrijfstak-cao's regelden (al dan niet via algemeenverbindendverklaring) de arbeidsvoorwaarden van 5.220.000 werknemers; cijfers ontleend aan *Voorjaarsrapportage cao-afspraken 2007*, Bijlage 6: Cao's in Nederland.

59 Ik wijs in dit verband op de samenloop van cao's en de problematiek van het zogenoemde cherry-picking, hierover o.m. R.M. Beltzer, 'Overgang van onderneming en cao', *Arbac* juli-september 2011, blz. 1-40 en R.M. Beltzer, 'De zaak Scattolon – één arrest, twee belangwekkende conclusies', *ArbeidsRecht* 2012/1, blz. 3 e.v.

60 Tenzij bij de totstandkoming van dat plan geen vakbond betrokken was.

Dat de Hoge Raad zich niet altijd laat leiden door de samenhang van hetgeen in de cao is overeengekomen, blijkt uit het arrest Boonen/Quicken.⁶¹ Volgens de Hoge Raad mochten in het aan de orde zijnde geschil de tussen partijen gemaakte afspraken omtrent salaris en overwerk niet als één geheel worden beschouwd. Pakketvergelijking werd dus niet toegestaan.⁶² De benadering van de A-G sloot veel beter aan bij het package deal-karakter van de cao, maar werd door de Hoge Raad niet gevolgd.⁶³

Kortom: deskundigheid is een vereiste voor elke rechter,⁶⁴ maar dat geldt zeker voor de arbeidsrechter gegeven het gebruik van talrijke open normen in het arbeidsrecht gecombineerd met de bijzondere kenmerken van een duurrelatie (met gevolgen voor de wederzijdse rechten en verplichtingen) en de hiervoor beschreven collectieve aspecten.

De deskundigheid van de arbeidsrechter manifesteert zich vooral op twee onderdelen die als kenmerkend voor het arbeidsrecht moeten worden beschouwd: ongelijkheidscompensatie en het inzicht in en de kennis van arbeidsverhoudingen. In de criteria die met het oog daarop worden geformuleerd, ligt deskundigheid als vereiste voor goede arbeidsrechtspraak besloten.

Deskundigheid ziet ook op specifieke vaardigheden, zoals de wijze waarop de arbeidsrechter met procespartijen communiceert en zijn houding ten opzichte van hen bepaalt. Over die vaardigheden volgt later meer.

Ongelijkheidscompensatie

De rechter dient rekening te houden met de ongelijkheid van de partijen bij een arbeidsrechtelijk geschil (de beschermende functie van het arbeidsrecht).

Er hebben zich grote wijzigingen voorgedaan in de wijze waarop partijen bij een arbeidsrelatie tegenover elkaar staan: de werknemer van nu lijkt niet meer op de arbeider aan het begin van de 20^e eeuw. Sommige werknemers zullen minder afhankelijk zijn van de werkgever dan de werkgever van hen. De creatieve arbeid van de arbeidsrechter is gelegen in het op de juiste wijze inschatten van het 'machts-evenwicht' in de aan hem voorgelegde relatie, al dan niet met gebruikmaking van hem ter beschikking staande procesrechtelijke middelen (denk aan de mogelijkheid van het gelasten van een inlichtingencomparitie). Want hoe onafhankelijk ook, de moderne mondige werknemer is voor de invulling en het behoud van zijn werk nog steeds

61 HR 14 januari 2000, NJ 2000/273, JAR 2000/43, LJN AA4276. De Hoge Raad oordeelde – strikt volgens de tekst van artikel 12 Wet cao – dat *elk* beding in een arbeidsovereenkomst, strijdig met een cao waaraan beide partijen gebonden zijn, nietig is.

62 Kritisch hierover C.J. Loonstra, 'Elk beding' in art.12 Wet CAO: over rekkelijken en preciezen', *Tijdschrift voor Sociaal Recht* 2003, afl. 5, blz. 141 e.v.

63 A-G Hartkamp pleitte er in zijn conclusie bij het arrest voor om 'met behulp van de redelijkheid en het gezonde verstand' uit te maken welke elementen in de arbeidsovereenkomst bij elkaar horen en het resultaat daarvan aan de in de cao getroffen regeling te toetsen.

64 Zie C. Klaassen in: *Specialisatie loont?!, Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010, blz. 177: gevraagd naar criteria die belangrijk geoordeeld worden om te kunnen spreken van goede rechtspraak wordt door de respondenten in eerste instantie vooral juridisch-inhoudelijke kwaliteit genoemd.

afhankelijk van zijn werkgever. Rood noemt dat de *inside* en *outside developments*: de huidige werknemer is beter geschoold en meer ontwikkeld dan de arbeider aan het begin van het industriële tijdperk (*inside developments*), maar hij is nog steeds economisch afhankelijk van de werkgever (*outside developments*).⁶⁵ De rechter die doorkneet is in het arbeidsrecht zal de *inside* en *outside developments* van de werknemer kunnen onderscheiden en op die grond de bescherming bieden die nodig is (maar ook niet meer dan dat).

De aanwezigheid binnen het arbeidsrecht van open normen – denk aan artikel 7:611 BW – biedt daarbij aan de rechter de ruimte voor een eigen oordeel en dientengevolge voor rechtsvinding ten gunste van de in concreto zwakkere partij.⁶⁶

Inzicht in en kennis van arbeidsverhoudingen

In een geding dient de rechter zich een zo objectief mogelijk beeld te vormen van de feiten in een situatie waarin partijen het gebeurde voornamelijk presenteren zoals zij het zelf hebben beleefd. Voor de arbeidsrechter betekent dit, dat hij ook op de hoogte moet zijn van arbeidsverhoudingen en werkprocessen. Die bepalen immers voor het grootste deel de achtergrond waartegen conflicten zich afspelen en de context waarbinnen vage normen worden ingevuld.

Inzicht in arbeidsverhoudingen is ook van belang wanneer de rechter gevraagd wordt om het werkgevers- en het werknemersbelang tegen elkaar af te wegen, of dat nu op het individuele of op het collectieve niveau dient te gebeuren. Ik wijs als voorbeeld naar de maatstaf van artikel 7:613 BW: of de werkgever zo'n zwaarwichtig belang heeft dat het belang van de werknemer daarvoor naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid zal moeten wijken, hangt mede af van de onderlinge verhouding van partijen. De arbeidsrechter moet die dus meewegen bij het vormen van zijn oordeel.

Van Slooten wijst er in zijn oratie op, dat de wetgever voor het bestaan van de collega zijn ogen sluit. Wanneer artikel 4 lid 1 sub a Arbeidstijdenwet voorschrijft dat de werkgever rekening dient te houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemer buiten de arbeid, dan zal de werkgever daar in het concrete geval uitvoering aan moeten geven. Maar wat als de belangen van werknemers onderling conflicteren en de rechter gevraagd wordt uitsluitsel te geven: wie mag dan de woensdagmiddag vrijaf nemen voor de kinderen en wie mag dat niet?⁶⁷ Om die vraag te kunnen beantwoorden kan de rechter gebruik maken van de norm van artikel 7:611 BW, maar om die norm in te vullen zal hij terug moeten vallen op de individuele en collectieve arbeidsverhoudingen en de heersende mores binnen de arbeidsomgeving. Alleen met die specifieke invulling is het mogelijk om met alle in het geding zijnde belangen rekening te houden en tevens recht te doen aan de bedoeling van de wetgever.

⁶⁵ M.G. Rood, 'Labour Law in the 21st Century', in: Wedderburn et al., *Labour law in the Post-Industrial Era*, Aldershot 1994, blz. 86-87.

⁶⁶ Dat hoeft niet altijd de werknemer te zijn; zie ook J.A. van Waarden, 'De rechtspraak in arbeidsszaken', *Sociaal Maandblad Arbeid* 1982, p. 528.

⁶⁷ J.M. van Slooten, *De derde in het sociaal recht* (oratie Amsterdam UvA), Vossiuspers UvA Amsterdam 2005, blz. 15-16.

Laagdrempeligheid

Het moet – met name voor de economisch afhankelijke en doorgaans minder kapitaalcrachtige werknemer – gemakkelijk zijn om zich tot de rechter te wenden bij een zich voordoend arbeidsconflict. Om dat te bewerkstelligen dient de arbeidsrechtelijke procedure zó te zijn ingericht dat er geen onnodige barrières worden opgeworpen. Dat betekent bijvoorbeeld dat partijen in persoon moeten kunnen procederen (geen verplichte procesvertegenwoordiging) en dat de rechter en de procedure daarop zijn ingesteld (denk aan de mogelijkheid van een mondelinge behandeling) en dat de procedurevoorschriften geen onnodige formaliteiten bevatten.⁶⁸ Verder dient de werknemer niet weerhouden te worden van een procedure door het risico van een proceskostenveroordeling en mogen griffierechten niet onevenredig hoog zijn. Ondanks de toegenomen mobiliteit blijft het tot slot belangrijk dat er een gerecht 'in de buurt' is waar partijen zich toe kunnen wenden wanneer zich een geschil voordoet omtrent inhoud of voortzetting van de arbeidsverhouding.

Een in persoon optredende rechtzoekende vereist een andere benadering dan de rechtzoekende die een professionele rechtshulpverlener heeft ingeschakeld. Dat feit in combinatie met het persoonlijke aspect van arbeidsconflicten brengt met zich dat een arbeidsrechter dient te beschikken over voldoende communicatieve vaardigheden en zittingsvaardigheden.

Het betekent ook dat de procedureregels de arbeidsrechter moeten toestaan in de procedure een actieve houding aan te nemen. Daarbij komt onmiddellijk de vraag op hoe zich dat verdraagt met de veronderstelde lijdelijkheid van de civiele rechter.

In het civiele recht wordt het beginsel van partijautonomie vaak in één adem genoemd met het lijdelijkheidsbeginsel: het zijn de partijen bij het geding die bepalen of, tegen wie en waarover geprocedeerd wordt. Dat brengt met zich dat de burgerlijke rechter niet ambtshalve feiten mag aanvullen. Hij mag ook niet méér toewijzen dan de aanlegger heeft gevraagd. De burgerlijke rechter heeft wel zeggenschap over het procesverloop, hij kan binnen zekere grenzen bepalen wie welke feiten moet bewijzen en beslist of het bewijs ook daadwerkelijk geleverd is.

Een voorbeeld van een niet-lijdelijke rechter is de bestuursrechter. De bestuursrechter moet actief op zoek naar de materiële waarheid achter het geschil. Hij dient op grond van artikel 8:69 lid 2 Awb de rechtsgronden aan te vullen; in het derde lid van hetzelfde artikel staat dat hij de feiten *kan* aanvullen. Daarbij stond de wetgever indertijd voor ogen dat de bestuursrechter oog zou moeten hebben voor ongelijkheidscompensatie en finale geschilbeslechting.⁶⁹ Met name op het punt van ongelijkheidscompensatie is er een parallel met het arbeidsrecht. In hoofdstuk 7 wordt verder ingegaan op de spanning tussen enerzijds het uitgangspunt dat civiele partijen 'dominus litis' zijn en anderzijds de vereiste actieve houding van de arbeidsrechter.

68 Zie voor een beschrijving van de laagdrempelige Antilliaanse en Arubaanse procedure M.A. Lot, *Recht spreken, recht doen* (oratie Rotterdam), Deventer: Kluwer 1998, blz. 23-31 en J.R. Sijmonsma en E. van Unen, 'Ruim baan voor de rechter', *Tijdschrift voor de Procespraktijk* 2009-5, blz. 159 e.v.

69 A.T. Marseille, 'De bestuursrechter en diens vrijheid, Van actief naar lijdelijk (en weer terug?)', *Trema* 2007, blz. 426.

Snelheid

Zoals in paragraaf 2.3 reeds is opgemerkt zijn beide partijen erbij gebaat wanneer zij op korte termijn weten waar ze aan toe zijn. Een conflict binnen een nog voortdurende arbeidsovereenkomst is belastend voor de onderliggende verhoudingen en wanneer de zaak zich toespitst op de beëindiging van de relatie willen partijen zo snel mogelijk weten welke stappen zij voor de toekomst dienen te zetten. Een manier om de voortgang in een procedure te bewaken is bijvoorbeeld het hanteren en handhaven van strikte bepalingen omtrent termijnen; dat heeft echter alleen effect als de rechter zich daarvoor actief inzet. Dat levert een raakpunt op met de hiervoor gememoreerde noodzaak van een actieve houding van de arbeidsrechter.

Ook een mondelinge behandeling kan bevorderlijk zijn voor de voortgang. Tijdens de mondelinge behandeling dient de rechter zijn beeld van het geschil zo compleet mogelijk te krijgen. Hij zal daarbij onder meer gebruik moeten maken van zijn sociale en communicatieve vaardigheden en zijn zittingsvaardigheden, al genoemd als elementen die laagdrempeligheid positief beïnvloeden.

De snelheid van de procedure mag niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid. Het feit dat in de huidige ontbindingsprocedure van artikel 7:685 BW nauwelijks ruimte is voor het leveren van bewijs en het ontbreken van de mogelijkheid van hoger beroep zijn zaken die aan die zorgvuldigheid in de weg (kunnen) staan, zeker tegen de achtergrond van de Baijingsleer⁷⁰ die de mogelijkheden om recht te halen buiten de ontbindingsprocedure heeft beperkt.

In de 'ideale' arbeidsrechtelijke procedure van de toekomst wordt de snelheid waar nodig behouden maar de zorgvuldigheid vergroot. Hoe dat laatste (procesrechtelijk) bewerkstelligd kan worden, komt verder aan de orde in hoofdstuk 7.

2.5 Specialisatie van rechtspraak

De vraag komt op in hoeverre een pleidooi voor het voldoen aan de criteria voor arbeidsrechtspraak mede een pleidooi is voor een gespecialiseerde arbeidsrechter.

Om die vraag te kunnen beantwoorden moet eerst duidelijk zijn wat onder specialisatie wordt verstaan.

In Nederland is de rechterlijke macht in de zin van de artikelen 116 en 117 Grondwet de rechterlijke organisatie, waaraan de algemene (generalistische) rechtsprekende functie is opgedragen. In de Grondwet van 1972 werden de gerechten waaruit de rechterlijke macht bestaat – rechtbanken, gerechtshoven en Hoge Raad – in dit verband gekwalificeerd als de 'gewone rechter' (artikel 168 Gw 1972). De gerechten behorend tot de rechterlijke macht die een algemene rechtsprekende functie uitoefenen, oordelen daarbij volgens vaste procedures vastgelegd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), het Wetboek van Strafvordering (Sv) en de

⁷⁰ HR 24 oktober 1997, JAR 1997/248, LJN AM1905, zie paragraaf 7.5.2.

Algemene wet bestuursrecht (Awb). De geldende opvatting en de heersende praktijk in Nederland zijn altijd geweest dat de rechter een juridische generalist is, die in minstens twee sectoren inzetbaar moet zijn.⁷¹

Binnen de rechterlijke macht komen vormen van specialisatie en concentratie⁷² van rechtspraak voor.⁷³ Over de noodzaak tot specialisatie is veel gezegd en geschreven. Omdat de discussie tussen voor- en tegenstanders van specialisatie van rechtspraak op enig moment niet veel verder kwam en dreigde uit te lopen op een stammenstrijd, is door Hol en Loth in opdracht van het ministerie van Justitie onderzoek gedaan naar de vraag of verdergaande specialisatie in de rechtsprekende macht noodzakelijk en/of wenselijk is.⁷⁴ Zij merken op dat om die vraag bevredigend te kunnen beantwoorden eerst duidelijk moet zijn wat onder specialisatie moet worden verstaan.

Er worden door hen drie aspecten van specialisatie onderscheiden: het kennisaspect, het omgevingsaspect en het organisatieaspect.⁷⁵

Bij *kennis* kan het gaan om juridische kennis (specialisatie naar rechtsgebied), kennis van de onderliggende feitelijke materie (denk aan branchekennis) en andere dan juridische kennis (inbreng door niet-juristen, bijvoorbeeld in de Ondernemingskamer). Daarnaast kan een rechter zich onderscheiden in bepaalde vaardigheden (denk aan de kantonrechter die vaak partijen moet bedienen die in persoon procederen). Op het gebied van kennis is ook de mate van specialisatie relevant: is de rechter generalist, specialist of superspecialist?⁷⁶

Wat de *omgeving* betreft, worden de juridisch-inhoudelijke context, de professionele context en de politiek-maatschappelijke context onderscheiden. Tot slot is er het *organisatieaspect*: wie of wat is gespecialiseerd (de rechter zelf, een kamer binnen het gerecht of het hele gerecht) en op welke schaal vindt specialisatie plaats (lokaal, op het niveau van het ressort of landelijk) ?

De in het specialisatiedebat gewisselde argumenten kunnen vervolgens elk tegen de eigen achtergrond worden gezien en op de afzonderlijke merites worden beoordeeld.⁷⁷

Argumenten pro specialisatie vanuit het *kennisperspectief* zijn de aldus te bewerkstelligen verhoging van de kwaliteit van rechtspraak, een grotere uniformiteit in

71 Rechters worden bij Koninklijk Besluit benoemd als rechter en door de Raad voor de rechtspraak geplaatst bij een bepaalde rechtbank. Het wisselen van sector, het zogenoemde rouleren, is intern beleid; het rechtbankbestuur bepaalt de regels dienaangaande.

72 Van rechterlijke concentratie is sprake als één of een aantal gerechten op basis van een wettelijke regeling in afwijking van de gewoonlijk geldende competentieregels de exclusieve bevoegdheid heeft om een nader omschreven categorie van zaken te behandelen (*wettelijke concentratie*). Daarnaast kan *rechterlijke concentratie* plaatsvinden op basis van afspraken tussen gerechten onderling.

73 P.P.T. Bovend'Eert, 'Specialisatie en concentratie in de Amerikaanse rechtspraak', in: Tromp e.a. (red.), *Concentratie en specialisatie van rechtspraak: noodzaak of overbodig?*, Kluwer Deventer 2006.

74 A.M. Hol, M.A. Loth, 'Beter Weten, 'Specialisatie in de rechterlijke macht', *Trema* december 2002, blz. 486-505; het onderzoek werd in juli 2002 afgesloten.

75 A.M. Hol, M.A. Loth, 'Beter Weten, 'Specialisatie in de rechterlijke macht', *Trema* december 2002, blz. 487-490.

76 M.W. Guensberg, 'Meer weten over minder?', *Trema* 2001, nr. 2, blz. 43.

77 A.M. Hol, M.A. Loth, 'Beter Weten, 'Specialisatie in de rechterlijke macht', *Trema* december 2002, blz. 491-493.

uitspraken waarmee de rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid gediend zijn en een versterking van de rechtsontwikkeling. Vanuit dit perspectief pleit tegen specialisatie een mogelijk verlies aan rechtseenheid wanneer een uitspraak gedaan op het specialistische terrein in nauw verband staat met een ander rechtsgebied dat door het specialisme niet wordt omvat. Geredeneerd vanuit het *omgevingsperspectief* leidt specialisatie tot een grotere legitimiteit van uitspraken: partijen en haar advocaten aanvaarden de uitspraak van een specialist gemakkelijker, rechters kunnen zich onafhankelijker opstellen tegenover ingeschakelde deskundigen waardoor hun uitspraak eveneens aan legitimiteit wint. Daar staat tegenover dat specialisatie ook de legitimiteit van uitspraken kan verzwakken wanneer de indruk ontstaat dat uitspraken tot stand komen na onderonsjes tussen een kleine groep van superspecialisten. Bij specialisatie bezien in het *organisatieperspectief* is als voordeel te noemen dat efficiency toeneemt omdat door meer parate kennis bij de rechter sneller een uitspraak kan volgen en minder deskundigenberichten nodig zijn. Ook kunnen meer zaken enkelvoudig worden afgedaan en neemt zowel de kwaliteit van het werk als de arbeidssatisfactie toe. Daartegen pleiten een verwacht gebrek aan uitdaging (de specialist weet 'alles' al), inflexibiliteit (de specialist kan niet meer als generalist worden ingezet en kan bij ziekte en dergelijke niet zo gemakkelijk worden vervangen), het risico dat de gespecialiseerde rechter de organisatie verlaat omdat hij elders tegen betere arbeidsvoorwaarden zijn kennis te gelde kan maken en het feit dat de opleidingskosten hoger komen te liggen.

Een van de conclusies uit het onderzoek van Hol en Loth luidt dat de rechterlijke macht dient te erkennen dat zij niet langer zonder specialisten kan of, anders gezegd, dat de generalistendoctrine aanvulling dan wel wijziging behoeft. Daarbij dient de behoefte of noodzaak tot specialisatie per rechterlijke functie te worden onderzocht, waarvoor volgens de onderzoekers zowel acht moet worden geslagen op de typering van de functie als op de ontwikkelingen die zij heeft doorgemaakt.⁷⁸

Dit onderzoek bouwt voort op – of zo men wil sluit aan bij – deze conclusie. Onderzocht wordt immers de ontwikkeling van de kantonrechter in zijn functie van arbeidsrechter. Maar er komt nog iets bij: waar Hol en Lot zich met name concentreren op de rechterlijke functie, wordt in dit onderzoek ook het rechtsgebied en het type conflict dat daaruit voortvloeit betrokken. Of dat alles leidt tot een pleidooi voor een gespecialiseerde arbeidsrechter zal in het afsluitende hoofdstuk blijken.

78 A.M. Hol, M.A. Loth, 'Beter Weten, 'Specialisatie in de rechterlijke macht', *Trema* december 2002, blz. 500. De vraag is vervolgens welke *maatstaven* aangelegd kunnen worden bij het nemen van de beslissing een bepaalde vorm van specialisatie door te voeren. Buruma noemt er drie: legitimiteit (aanvaarden de rechtzoekenden het gezag van de rechter?), doelmatigheid (krijgen de rechtzoekenden een rechterlijke uitspraak waar ze wat aan hebben?) en efficiency (kan het goedkoper/snel?), Y. Buruma, 'Concentratie en specialisatie: een inleidende beschouwing', in: Tromp e.a. (red.), *Concentratie en specialisatie van rechtspraak: noodzaak of overbodig?*, Kluwer: Deventer 2006.

2.6 Kwaliteit van rechtspraak

Sinds de evaluatie van de rechterlijke organisatie door de commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (de commissie-Deetman,⁷⁹ zie paragraaf 4.3) is de kwaliteit van rechtspraak meer in de belangstelling komen te staan.

Volgens Van Delden c.s. heeft kwaliteit niet alleen te maken met juridische (inhoudelijke) kwaliteit van rechterlijke uitspraken, maar ook met de duur van procedures, bejegening van de 'klant' (lees rechtzoekenden alsmede professionele partijen zoals advocaten),⁸⁰ de wijze waarop onpartijdigheid en integriteit geborgd zijn en inzicht geboden wordt in en verantwoording afgelegd over geleverde prestaties alsmede de tevredenheid van medewerkers over het werken bij de gerechten.⁸¹ Maar kwaliteit is meer dan het voldoen aan dergelijke meetbare zaken en wordt ook gerealiseerd wanneer degenen aan wie een bepaalde taak is opgedragen, hun werk 'goed' doen. In dat licht noemt Becker als rechterlijke 'deugden' moed, maat, rechtvaardigheid en verstandigheid.⁸² Kwaliteit is dus niet los te zien van de persoon van de rechter en de wijze waarop deze zijn werk doet. Dat de persoon van de rechter een grote rol speelt in het proces, is – los van de discussie over kwaliteit van rechtspraak – al eerder betoogd.⁸³

Een en ander roept de vraag op of dit onderzoek vooral gericht zal zijn op de kwaliteit van arbeidsrechtspraak in de zin als hiervoor gedefinieerd. Dat is deels het geval, maar het valt er niet geheel mee samen.

In 'Kwaliteit kost tijd', een rapport van de Raad voor de rechtspraak waarin verslag wordt gedaan van de zoektocht naar indicatoren voor de kwaliteit van rechtspreken, worden vier dimensies van kwaliteit onderscheiden: juridisch inhoudelijke kwaliteit, onpartijdigheid en integriteit, bejegening ter zitting en doorlooptijden.⁸⁴

Genoemde indicatoren bieden een concreet aanknopingspunt om het abstracte begrip kwaliteit te operationaliseren. Aan de hand daarvan kan worden nagegaan in hoeverre de kwaliteitscriteria voor de rechtspraak als geheel en de ontwikkelde criteria voor arbeidsrechtspraak samenhang vertonen.

Op onpartijdigheid en integriteit wordt in dit onderzoek niet afzonderlijk ingegaan omdat die vereisten niet specifiek voor arbeidsrechtspraak gelden, maar van belang zijn voor elke vorm van rechtspraak. Juridisch inhoudelijke kwaliteit, bejegening en

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

80 Kritisch hierover is Becker, die wijst op het feit dat kwaliteit ligt in de interactie, niet in eenzijdige honorering van de wensen van de klant, M.J. Becker, 'Ethiek en kwaliteit van de rechtspraak', *Trema* 2012, nr. 1, blz. 5.

81 A.H. van Delden, F. van Dijk, E. Bauw, 'Kwaliteit van rechtspraak', *NJB* 2007/139, blz. 144 e.v. Kwaliteit wordt door de werkgroep BOK geoperationaliseerd als deskundigheid, tijdigheid en toegankelijkheid, zie verder paragraaf 4.2.3.

82 M.J. Becker, 'Ethiek en kwaliteit van de rechtspraak', *Trema* 2012, nr. 1, blz. 7.

83 'Maar, zoals bekend gaat het bij verreweg de meeste zaken om de feiten en juist daarbij, bij de toepassing van dat vakmanschap op (de vaststelling van) de feiten, treden de – verborgen – verschillen op', P. Ingelse, 'Rechter: tussen persoon en instituut', *NJB* 2010/1539, blz. 1962 e.v.

84 *Kwaliteit kost tijd*, Raad voor de rechtspraak 2006, blz. 8-23.

snelheid komen wel aan de orde in het licht van de criteria voor arbeidsrechtspraak. Die criteria zijn aldus verbonden met het kwaliteitsvraagstuk, maar zij staan daarbij op zichzelf. Mij gaat het om het benoemen van criteria voor arbeidsrechtspraak en ik ga daarvoor uit van de bijzondere kenmerken van het arbeidsrecht en arbeidsrechtelijke procedures. De vraag naar kwaliteit van rechtspraak als zodanig is breder en niet op één rechtsgebied toegespitst.

2.7 Conclusie

Uit de bevindingen in dit hoofdstuk kunnen vijf criteria worden afgeleid, die richtinggevend moeten zijn bij het vormgeven van arbeidsrechtspraak.

1. De rechter dient rekening te houden met de ongelijkheid van de procespartijen (ongelijkheidscompensatie).
2. De rechter moet inzicht hebben in en kennis hebben van (arbeids)verhoudingen.
3. Bij de inrichting van de procedure dient met de ongelijkheid van de procespartijen rekening te worden gehouden (laagdrempeligheid).
4. Voortgang van de procedure is belangrijk, zonder dat daarbij de zorgvuldigheid in het gedrang komt (snelheid).
5. De rechter moet beschikken over bepaalde procesvaardigheden (communicatieve en zittingsvaardigheden) en stelt zich in de procedure – mede in het licht van criterium 1 – actief op. De procedureregels moeten een actieve houding mogelijk maken (procesvaardigheid en proceshouding).

Onderzocht zal worden op welke wijze genoemde criteria als maatstaf kunnen dienen bij het inrichten van arbeidsrechtspraak en de arbeidsrechtelijke procedure. Ze vormen de rode draad in dit boek en dienen als ijkpunt bij de historische beschrijving (de hoofdstukken 3 en 4), de internationale vergelijking in hoofdstuk 5 en de beschrijving van kantonrechtspraak vanaf 2002 en het procesrecht in arbeidszaken (de hoofdstukken 6 en 7).

Ter afsluiting nog het volgende. Het is heel wel mogelijk dat de ontwikkelde criteria een ruimer bereik hebben dan arbeidsrechtspraak alleen. Denk daarbij aan rechtspraak inzake rechtsgebieden die verwant zijn aan het arbeidsrecht omdat ze relaties behelzen waarin ongelijkheid tussen de contractspartijen gegeven is, zoals het huurrecht en het consumentenrecht.⁸⁵ Dit onderwerp blijft verder rusten, nadere uitweidingen gaan het bestek van dit onderzoek te buiten.

⁸⁵ Het gaat dan om de wijze waarop de rechter zich in geschillen die zich voltrekken binnen die rechtsgebieden, dient op te stellen en de procesrechtelijke regels die dergelijke gedingen beheersen. Dat in het contractenrecht in het algemeen betekenis wordt toegekend aan de positie en de eigenschappen van de contractspartijen voor de inkleuring van een aantal contractenrechtelijke leerstukken, blijkt onder andere uit onderzoek dat Tjittes heeft gedaan; R.P.J.L. Tjittes, *De hoedanigheid van contractspartijen: een rechtsvergelijkend onderzoek naar de betekenis van de (onderlinge) hoedanigheid van partijen voor de totstandkoming en de vaststelling van de inhoud van rechtshandelingen*, (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1994. Daarover ook T. Hartlief en C.J.J.M. Stolker (red.), *Contractvrijheid*, Deventer: Kluwer 1999, meer in het bijzonder deel V, Bescherming van de zwakkere partij.

3

Van kantonrechter naar sector kanton

3.1 Inleiding

De geschiedenis van de kantonrechtspraak in Nederland overziend zijn zes fasen te onderscheiden.

In de eerste fase, de periode van 1838 tot 1909, ontwikkelt de kantonrechter zich van opvolger van de juge de paix tot volwaardig lid van de rechterlijke macht. Met de inwerkingtreding van de Wet op de arbeidsovereenkomst in 1909 breekt de tweede fase aan waarin uitbreiding van zijn rechtsmacht plaatsvindt. De derde fase beslaat de jaren vijftig van de twintigste eeuw en laat in zekere zin een neergang zien: in die periode is er nogal wat kritiek op het functioneren van de kantonrechter. Die kritiek bepaalt voor een deel de discussie over de herziening van het ontslagrecht die in die jaren wordt gevoerd.

In de vierde fase, beginnend in de jaren zestig van de twintigste eeuw, vinden veel maatschappelijke veranderingen plaats die ook hun uitwerking hebben op de inrichting van de rechterlijke macht. In dit hoofdstuk wordt ruim aandacht besteed aan de commissies die vanaf de jaren zestig tot aan het begin van het nieuwe millennium hebben gedacht en geschreven over rechtspraak in het algemeen en kantonrechtspraak in het bijzonder en aan de wetsvoorstellen die als gevolg van hun arbeid het licht zagen.

Het hoofdstuk eindigt bij de vijfde fase die ingaat op 1 januari 2002, wanneer de zelfstandige kantongerechten bestuurlijk worden ondergebracht bij de rechtbanken en als sector kanton verder gaan.

Op 1 januari 2013 vangt de voorlopig laatste fase aan, wanneer de Wet herziening gerechtelijke kaart in werking treedt en met de afschaffing van het sectorenmodel ook de sector kanton als verplichte sector verdwijnt; meer daarover in hoofdstuk 6.

In de historische schets die in dit hoofdstuk wordt gegeven, wordt met name onderzocht of en in welke mate in de verschillende fasen de criteria voor arbeidsrechtspraak een rol hebben gespeeld. Komen ze – in welke vorm dan ook – voor in de rapporten van de diverse commissies of in de wetsontwerpen? Als dat niet zo is,

welke motivering wordt er dan gegeven voor de gekozen richting of de gemaakte keuzes?

3.2 De eerste drie fasen: 1838 tot en met de jaren vijftig van de twintigste eeuw

3.2.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak

In de periode van 1838 tot de jaren vijftig van de twintigste eeuw werd kantonrecht-spraak gekenschetst als snelle en laagdrempelige rechtspraak in zaken die niet heel complex of heel belangrijk – wat daar ook onder werd verstaan – werden geacht.

In de jaren vijftig wordt het evenwicht tussen enerzijds snelheid en anderzijds zorgvuldigheid actueel. De lange duur van processen was niet alleen in procedures bij de kantonrechter een probleem. De roep om deskundigheid van de rechter in combinatie met snelle conflictoplossing als belang van partijen komt in die periode herhaaldelijk terug.

In de navolgende paragrafen zal blijken dat afgezien van deskundigheid, snelheid (in combinatie met zorgvuldigheid) en laagdrempeligheid de overige criteria voor arbeidsrechtspraak in de beschreven periode geen zichtbare rol spelen.

3.2.2 Fase 1: van 1838 tot 1909

De periode van 1838 tot 1909 kan worden gekenschetst als het tijdvak waarin de kantonrechter uitgroeide tot een volwaardig lid van de rechterlijke organisatie. Het is het tijdvak waarin de functie van kantonrechter haar vorm vindt. Van de criteria voor arbeidsrechtspraak zijn enkel laagdrempeligheid – zowel voor wat de houding van de rechter als zijn bereikbaarheid betreft – en snelheid terug te vinden.

De kantonrechter deed zijn intrede in 1838 als opvolger van de onder het Franse bewind ingevoerde vrederechter. In eerste instantie zou in ieder kanton een “neder-rechter” met een griffier geplaatst worden voor de behandeling van kleine zaken. Koning Lodewijk Napoleon verkoos de benaming ‘rechters voor kleine zaken’, later op initiatief van de secretaris van staat Falck van Maanen omgedoopt tot ‘kantonregters’.¹

Een Franse juge de paix hoefde geen enkele rechts- of wetskennis te hebben; zijn oorspronkelijke opdracht luidde rechtspreken naar billijkheid.² Tot 1877 was het voor het bekleden van het ambt van kantonrechter ook niet vereist jurist te zijn; hij werd gekozen uit ‘de kundigste, bekwaamste, gegoedste en meest geachte ingezetenen’.³ Conform de tijdgeest was men blijkbaar van mening dat het notabel zijn voldoende garantie was voor het kunnen uitoefenen van de opgedragen taak, het ‘gegoed’ zijn maakte dat de betrokkene niet afhankelijk was van zijn rechterssalaris. De kanton-rechter, evenals zijn voorganger de vrederechter, is steeds een alleensprekende

1 C.M.G. ten Raa, *De oorsprong van de kantonrechter* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 1970, blz. XXVIII-XXIX van de Algemene Inleiding.

2 C.M.G. ten Raa, *De oorsprong van de kantonrechter* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 1970, blz. XVI van de Algemene Inleiding.

3 Artikel 35 Wet RO 1838.

rechter geweest. Dit werd indertijd uitdrukkelijk gezien als een uitzondering op de hoofdregel van collegiale rechtspraak.

Het ambt van kantonrechter was niet erg in trek: de kantonrechter had weinig gewichtige taken, de vergoeding was matig en hij werd maar voor vijf jaar benoemd. Daardoor kwamen niet altijd de bekwaamsten op de post van kantonrechter terecht, hetgeen er weer toe leidde dat de uitoefening van de functie niet altijd het vertrouwen van de justitiabelen wekte.

Een kentering bracht het toebedelen van de vrijwillige rechtspraak aan de kantonrechter.⁴ Hij werd daarvoor het meest geschikt geacht door 'de informele wijze waarop de kantonrechter en belanghebbende met elkaar in overleg konden treden, de grotere nabijheid van de kantonrechter en de snellere afdoening van de zaak'.⁵

Na 1877 werd wél de eis gesteld dat de kantonrechter in spe een juridische opleiding had genoten en vond benoeming voor het leven plaats. Daarmee was het ambt van kantonrechter een volwaardig ambt geworden.⁶

3.2.3 Fase 2: 1909 – 1950

Rechtsvorderingen aangaande de arbeidsrelatie behoorden van oudsher tot het domein van de kantonrechter. Dat had een historische achtergrond: vorderingen met betrekking tot huur en verhuur moesten bij de kantonrechter worden aangebracht en omdat huur en verhuur in Romeinsrechtelijke zin werd opgevat vielen het arbeidscontract en de pacht daar ook onder. Hieraan was geen geldslimiet gesteld, omdat men zich in de 19^e eeuw geen huur en verhuur van diensten kon voorstellen die de algemeen gestelde limiet te boven zou gaan.⁷

De Wet op de arbeidsovereenkomst van 1909 bracht een uitbreiding van de competentie van de kantonrechter in arbeidszaken met zich: in artikel 39 ten derde van de Wet op de Regterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie werden de woorden 'uit de arbeidsovereenkomst voortvloeiende' vervangen door de woorden 'betrekkelijk tot eene arbeidsovereenkomst of eene collectieve arbeidsovereenkomst als bedoeld bij artikel 1637n van het Burgerlijk Wetboek'. Konden voorheen slechts vorderingen tot *nakoming* betrekking hebbend op de rechtsbetrekking tussen meesters enerzijds en werklieden of arbeidslieden en dienstboden anderzijds aan de kantonrechter worden voorgelegd, nu werd hij in algemene zin bevoegd kennis te nemen van geschillen betrekkelijk tot de arbeidsovereenkomst, ongeacht de financiële waarde van de vordering.⁸

4 Onder *jurisdictio voluntaria* vallen alle handelingen die niet bestaan in de beslechting van een geschil.

5 J.B.L. Wentholt in zijn hoedanigheid van preadviseur voor de NJV in 1872, geciteerd door J.H.A. Lokin en C.J.H. Jansen, *Tussen droom en daad, De Nederlandse Juristen-Vereniging 1870-1995*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, blz. 114.

6 J.H.A. Lokin en C.J.H. Jansen, *Tussen droom en daad, De Nederlandse Juristen-Vereniging 1870-1995*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, blz. 113-115.

7 J.H.A. Lokin en C.J.H. Jansen, *Tussen droom en daad, De Nederlandse Juristen-Vereniging 1870-1995*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, blz. 122.

8 A.E. Bles, *De wet op de arbeidsovereenkomst*, Den Haag: Belinfante 1909, deel IV, blz. 379.

De belangrijkste kritiek op deze uitbreiding was te horen in de Eerste Kamer en spitste zich niet toe op de uitbreiding als zodanig, maar op de doorbreking van de competentieverdeling tussen kantonrechters en rechtbanken zowel in eerste aanleg als in hoger beroep die daarvan het resultaat was.

Naar aanleiding van de commentaren uit de Eerste Kamer merkte de regering op dat deze wijziging in de rechtsmacht van de kantonrechters juist in de bedoeling lag. Doorslaggevend daarvoor achtte de regering dat in de grootst mogelijke meerderheid van de gevallen waarin over de uitvoering van de arbeidsovereenkomst de rechtsstrijd werd aangebonden, een snelle, eenvoudige en minder kostbare behandeling van het geding voor beide partijen vereist was. Om die reden vormde de kantonrechter hier juist de aangewezen rechter.⁹ Daar voegde de regering bij monde van de minister van Justitie overigens wel aan toe dat, mochten als gevolg van de competentiewijziging *'vele ingewikkelde en hoogst belangrijke rechtsgeschillen'* aan het oordeel van de kantonrechter worden onderworpen, dat een reden zou vormen een wetswijziging aanhangig te maken.¹⁰ De vraag is wat de minister onder *'belangrijk'* verstond. Mogelijk bedoelde hij dat bij ingewikkelde zaken meervoudige afdoening de kwaliteit ten goede zou komen, mogelijk speelt ook het klassendenken (het belang is gering omdat het *'slechts'* om arbeiders gaat) op de achtergrond mede een rol.

Opnieuw wordt met zoveel woorden verwezen naar de elementen laagdrempeligheid en snelheid. Opvallend is dat de minister daarbij suggereert dat hij, wanneer zaken gerelateerd aan een arbeidsovereenkomst ingewikkeld of *'belangrijk'* blijken te zijn, de bevoegdheid omtrent de arbeidsovereenkomst weer aan de kantonrechter zal onttrekken. Daaruit zou men kunnen afleiden dat de minister de complexiteit of het belang van arbeidszaken niet al te hoog inschatte.

3.2.4 Fase 3: de jaren vijftig van de twintigste eeuw

Een van de criteria voor arbeidsrechtspraak is de inrichting van een snelle, maar zorgvuldige procedure in arbeidszaken. Het in evenwicht brengen van die twee elementen was in de jaren vijftig van de twintigste eeuw een actueel thema. De lange duur van processen in het algemeen, dus niet alleen die bij de kantonrechter, werd onderkend en er werd gezocht naar oplossingen. Het belang van snelheid in combinatie met zorgvuldigheid werd onderschreven. In dat verband kan gewezen worden op de wetsvoorstellen 2395 en 7172, die beide tot doel hadden de kantongerechtsprocedure te vereenvoudigen.¹¹ Het blijkt eveneens uit de vele publicaties die in die jaren verschenen: de roep om deskundigheid van de rechter in combinatie

9 A.E. Bles, *De wet op de arbeidsovereenkomst*, Den Haag: Belinfante 1909, deel IV, blz. 380. Het is opmerkelijk dat in het Antwoord van de Regering tevens wordt opgemerkt dat "een in menig opzicht dringende hervorming van onze rechtspleging in burgerlijke zaken zich moet bewegen in de richting eener uitbreiding van de bevoegdheid van den alleensprekende rechter." Anno 2008 is die alleensprekende rechter meer regel dan uitzondering.

10 A.E. Bles, *De wet op de arbeidsovereenkomst*, Den Haag: Belinfante 1909, deel IV, blz. 401-402.

11 M.B. Vos, 'Kantonrechter en arbeidsrecht', in: *Hedendaags arbeidsrecht, Opstellen aangeboden aan prof. Mr. M.G. Levenbach*, Alphen aan den Rijn: Samsom NV 1966, blz. 359-360.

met de wenselijkheid van een snelle conflictoplossing voor partijen komt telkens terug.¹²

In de opmaat naar de herziening van het ontslagrecht (de eerste ingrijpende herziening na 1909) die in de jaren vijftig van de twintigste eeuw haar beslag zou krijgen, waren twee bezwaren tegen arbeidsrechtspraak te horen: de kantonrechter zou onvoldoende deskundig zijn en arbeidsrechtelijke procedures duurden te lang.¹³

De vaste Kamercommissie voor Privaat- en Strafrecht merkt daarover in het verslag naar aanleiding van wetsvoorstel 881 – dat leidde tot de Wet herziening Ontslagrecht van 1954 – op dat ter bevordering van de deskundigheid het toevoegen van lekenbijzitters aan de kantonrechter overwogen zou moeten worden. De rechters en bijzitters tezamen zouden binnen het gerecht arbeidskamers vormen. Een oplossing voor de lange duur van procedures zou gevonden kunnen worden in het creëren van een arbeidsrechtelijk kort geding met de mogelijkheid van definitieve afdoening als de rechter dat opportuun achtte.

Uit de discussie die de Vereniging voor Arbeidsrecht over het wetsvoorstel organiseerde,¹⁴ blijkt dat er voorvechters voor lekenrechtspraak waren,¹⁵ terwijl anderen met nadruk de stelling van de Kamercommissie weerspraken dat in de rechtspraak op het gebied van de sociale verzekeringen goede ervaringen waren opgedaan met lekenrechters.¹⁶ Als voornaamste voordeel van lekenleden komt niet zozeer hun deskundigheid naar voren, als wel het feit dat de voorzitter door hun aanwezigheid voeling houdt met personen uit het bedrijfsleven en dat de justitiabelen meer vertrouwen hebben in de beslissing van een college waarin ook 'arbeiders' en werkgevers zitting hebben. Deskundigheid kan ook – en volgens sommigen beter – worden bevorderd door het waar nodig uit laten brengen van een deskundigenbericht

12 Fortanier bespreekt in 1957 een aantal tot dan verschenen rapporten over rechtspraak in arbeidszaken (Rapport van de Raad van Bestuur in Arbeidszaken (1953), Rapport van het centrum voor Staatkundige vorming van de KVP (1956), Rapport van het Wetenschappelijk Adviesbureau van de KAB (1956), Rapport van een commissie van de STAR (1957) en rapport van de Commissie van Advies van het GAB Amsterdam – geen jaartal gegeven –). Grootste gemene deler van de in deze rapporten geuite kritiek is de lange duur van procedures in arbeidszaken en de behoefte aan specialisatie: F. Fortanier, 'Rechtspraak in arbeidszaken', *Sociaal Maandblad Arbeid* 1957, p. 207-212.

13 Kamerstukken II 1949-1950, 881, nr. 4, Verslag der Vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht van de Tweede Kamer betreffende het wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen omtrent het ontslag bij arbeidsovereenkomsten. Zie ook P. Zonderland, 'Voert het kort geding tot de oplossing van het probleem van de rechtspraak in arbeidszaken?', *Sociaal Maandblad Arbeid* 1954, p. 349 en Th.F. Raedt, 'Procesrecht in arbeidszaken', *Sociaal Maandblad Arbeid* 1958, p.20. Van later datum, maar met het oog op de genoemde bezwaren lezenswaardig, is M. B. Vos, 'Kantonrechter en arbeidsrecht', in: *Hedendaags arbeidsrecht, Opstellen aangeboden aan prof. Mr. M.G. Levenbach*, Alphen aan den Rijn: Samsom NV 1966, blz. 357.

14 Vereniging voor Arbeidsrecht, Stenografisch verslag van de vergadering van 29 april 1950 ter bespreking van het Voorlopig Verslag der Vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht van de Tweede Kamer betreffende het wetsontwerp (nr. 881) tot wijziging van de bepalingen omtrent het ontslag bij arbeidsovereenkomsten, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 306-361.

15 J. van Andel, griffier bij de Centrale Grondkamer van het Gerechtshof Arnhem, merkt bijvoorbeeld op dat 'pachtrechtspraak zich zonder leken nauwelijks meer laat denken', J. van Andel, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 314.

16 A. Blom, lid van de Centrale Raad van Beroep, is van mening dat de ervaringen met lekenleden helemaal niet zo goed zijn, A. Blom, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 317-321.

of door de invoering van bedrijfsrechtspraak door paritaire colleges die bindende adviezen geven. Bij bedrijfsrechtspraak is bij uitstek sprake van deskundigheid, omdat de beoordelaars worden aangewezen op grond van hun kennis van de branche waarin het geschil zich afspeelt. Daar staat tegenover dat vraagtekens kunnen worden geplaatst bij hun objectiviteit.

Uit de verschillende bijdragen aan het debat valt op te maken dat het met het gebrek aan deskundigheid van de kantonrechter wel meevalt. De enige die de kantonrechter ronduit van ondeskundigheid beticht, is Mannoury, verbonden aan het Bureau voor Arbeidsrecht van het N.V.V.¹⁷ Naar zijn mening voldoet de kantongerechts-procedure in arbeidszaken zelfs niet aan redelijke juridische eisen. 'Datgene wat zich in de dagelijkse gang van zaken in onze kantongerechten pleegt af te spelen, is dikwijls veeleer een soort Salomonische wijsheidsbeoefening met vrije nummers aan de trapeze der wet, dan dat het iets met rechtszekerheid en wetstoepassing te maken heeft', aldus Mannoury. Afgezien van het feit dat hij zijn mening niet onderbouwt met verwijzingen naar uitspraken, lijkt het er op dat achter de kritiek op arbeidsrecht-spraak een afkeer schuilgaat van de rechtspraak 'als geheel verouderde vormenkraam van toga's, rolzittingen, interlocutoiren (...)' die Mannourys visie op arbeidsrecht-spraak wellicht mede heeft gekleurd. Daar komt bij, dat het verwijt van Mannoury niet zozeer inhoudt dat kantonrechters geen kennis van het bedrijfsleven hebben, maar dat er kantonrechters zijn die (juridisch) foute beslissingen nemen. Van der Ven wijst daar ook op in zijn bijdrage aan de discussie.¹⁸

Een pleidooi voor de vereenvoudiging van de procedureregels, al dan niet in combinatie met afschaffing van de lijdelijkheid van de rechter, komt men bij diverse deelnemers aan de discussie tegen. Daarbij wordt er wel op gewezen dat het óók zaak was gebruik te maken van de reeds bestaande mogelijkheden voor een sneller procesverloop, zo partijen daarop aandrongen. Van dat laatste was echter in de praktijk kennelijk niet altijd sprake.¹⁹

Hoewel de Kamercommissie in haar verslag een plan voor de herziening van de arbeidsrechtspraak presenteert, antwoordt de regering bij de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 881 de behandeling in de Tweede Kamer af te willen wachten alvorens met voorstellen op het gebied van arbeidsrechtspraak te komen.²⁰ Daarnaast worden bepaalde onderwerpen – een kort geding procedure bij de kantonrechter, aanpassingen in het bewijsrecht – verwezen naar andere wetgevingstrajecten.

In de Memorie van Antwoord gaat de minister wel uitgebreid in op de specifieke vereisten voor rechtspraak in arbeidszaken. Gewezen wordt onder meer op het belang van gespecialiseerde rechters – al worden die nadrukkelijk als een uitzondering gepresenteerd –, het opzijzetten van de lijdelijkheid, de vrije bewijsvoering en een snelle procedure. Bedrijfsrechtspraak zal volgens de regering nooit op alle

17 J. Mannoury, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 338-342.

18 J.J.M. van der Ven, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 344.

19 C.B. Reinhold, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 328.

20 Kamerstukken II 1947-1948, nr. 3, blz. 5.

arbeidszaken toegepast kunnen worden; overheidsrechtspraak in arbeidszaken blijft nodig. Arbeidskamers bij kantongerechten vindt de regering een acceptabel idee, maar wel in combinatie met een procesorde die een grote mate van bewijsvrijheid combineert met terugdringen van het lijdelijkheidsbeginsel.²¹ Interessant in dit kader is de opmerking dat arbeidszaken niet ingewikkeld van aard en niet van groot geldelijk belang zijn.

(Grote) procesrechtelijke veranderingen bracht de nieuwe wet uiteindelijk niet, wel een herziening van het materiële ontslagrecht.²² Grootste verandering in dat opzicht was de introductie van het kennelijk onredelijk ontslag (in de huidige terminologie kennelijk onredelijke opzegging).

Wat bij lezing van het voorgaande opvalt, is allereerst het feit dat in de jaren vijftig van de twintigste eeuw het geloof in bedrijfsrechtspraak nog groot is. Dat past in de verzuilde standenmaatschappij van die tijd,²³ maar heeft ook te maken met het voornemen om het na de oorlog allemaal beter en vooral ook samen te gaan doen. Het klassendenken speelt een rol bij de discussie over het al dan niet toevoegen van leken aan de rechtspraak.²⁴ Het grootste verwijt aan de kantonrechter lijkt niet dat hij geen goede beslissingen neemt, maar dat hij door zijn afstand tot de 'arbeider' niet weet wat er 'op de werkvloer' speelt en daardoor belangrijke informatie mist. Het toevoegen van lekenleden zou om die reden ook leiden tot een betere acceptatie door de rechtzoekenden van rechterlijke oordelen. Uiteindelijk leidden de nieuwe ideeën niet tot een wetswijziging. Mogelijk was de tijd daarvoor nog niet rijp of bestond er ondanks alle kritiek uiteindelijk toch voldoende vertrouwen in de kantonrechter waardoor alles bij het oude kon blijven.

3.3 Fase 4: de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw²⁵

3.3.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak

Wanneer men de rapporten van de diverse commissies en de gedachtewisseling naar aanleiding van de ingediende wetsvoorstellen overziet, ontstaat het beeld dat de rechterlijke organisatie in het laatste kwart van de twintigste eeuw een enigszins archaïsche en complex georganiseerde organisatie is, waarin de afzonderlijke gerechten betrekkelijk los van elkaar opereerden. Het is in dat opzicht niet verwonderlijk dat een roep om verandering ontstond.

21 Kamerstukken II 1951-1952, nr. 6.

22 C.J. Loonstra, *De kantonrechter als arbeidsrechter*, (oratie Rotterdam) 2000, blz. 18-19; H.W.M.A. Staal, 'Arbeidsrecht, arbeidsrechter kantonrechter: een al dan niet geslaagde combinatie', *SMA* 2008/11-12, p. 451 e.v.

23 Dat klinkt door in de woorden van Van der Ven wanneer hij stelt dat 'mensen rechtbanken willen hebben, waar recht wordt gesproken door hun standgenoten', J.M. van der Ven, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 347.

24 Een voorbeeld van hoe het niet moet, is de kantonrechter die aan het begin van een verhoor van een 'mede-arbeider' eerst uitvoerig bij de eveneens verschenen werkgever informeerde naar de gezondheid van gemeenschappelijke kennissen: H.W.M.A. Staal, 'Arbeidsrecht, arbeidsrechter, kantonrechter: een al dan niet geslaagde combinatie', *SMA* 2008/11-12, blz. 453.

25 Het burgerlijk procesrecht blijft in de paragrafen 3.3-3.6 (inhoudelijk) buiten beeld, in hoofdstuk 7 wordt daar aandacht aan besteed.

Daar komt bij dat met name in de jaren zestig in de maatschappij als geheel de legitimiteit van gezagsuitoefening ter discussie stond; de rechterlijke macht kon de dans in dat opzicht niet ontspringen. In die periode werd in toenemende mate kritiek uitgeoefend op de *persoon* van de rechter en de rechterlijke macht als zodanig. In de jaren zeventig was de aandacht voornamelijk gericht op de *organisatie* van de rechtspraak, omdat deze in verschillende opzichten ondoelmatig werd gevonden.²⁶ Het was de tijd waarin alles opnieuw op zijn waarde werd getoetst.²⁷

Van de criteria voor arbeidsrechtspraak komen in het hierna te bespreken rapport van de Kringcommissie met name de *procedurele* aspecten expliciet of impliciet voor: zowel de laagdrempeligheid als het element snelheid worden genoemd. Het persoonlijke aspect wordt door de commissie voornamelijk verbonden aan het compenseren van eventueel nadeel dat zou kunnen ontstaan wanneer de rechtzoekende geen professionele juridische bijstand heeft: het is de rechter die in de visie van de commissie dat nadeel compenseert.

De werkgroep-Wiersma presenteerde geen eigen standpunten, maar had als doel de koers voor de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie uit te zetten. Criteria voor arbeidsrechtspraak zijn in het rapport van de werkgroep dan ook niet te vinden.

3.3.2 *De werkgroep-Wiersma en de instelling van de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie*

In antwoord op de maatschappelijke onvrede en de veelgehoorde klacht over 'klassenjustitie' beloofde Van Agt, minister van Justitie in het kabinet-Biesheuvel, dat hij een staatscommissie zou instellen die zich over een algehele herziening van de rechterlijke organisatie moest buigen. Voor het formuleren van de precieze taakomschrijving van die staatscommissie werd advies gevraagd aan een in 1971 ingestelde werkgroep die de naam kreeg van haar voorzitter, Wiersma.²⁸

De werkgroep diende een inventarisatie te maken van onderwerpen die bij de herziening van de wet zouden moeten worden betrokken. Op grond van materiaal uit vraaggesprekken met en interviews van diverse personen en instanties formuleerde de werkgroep de taak voor de staatscommissie als het van advies dienen over de maatregelen die getroffen moesten worden om de organisatie van de rechtspraak in ruime zin, de samenstelling van de rechterlijke macht daaronder begrepen, zodanig te vernieuwen, dat de rechtspleging aangepast zou zijn aan de maatschappelijke omstandigheden en inzichten van die tijd alsmede voorstellen te doen omtrent in verband daarmee te treffen wettelijke voorzieningen.²⁹

26 Kamerstukken II 1988-1989, 21 206, nr. 2, blz. 4.

27 J.H.A. Lokin en C.J.H. Jansen, *Tussen droom en daad, De Nederlandse Juristen-Vereniging 1870-1995*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, blz. 129-131.

28 Ingesteld bij beschikking van de minister van Justitie van 23 december 1971.

29 *Gedachten over de toekomst van de rechtspleging*, Rapport van de werkgroep herziening rechterlijke organisatie, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1972, blz. 9.

Een moderniseringsoperatie dus, waarbij de commissie uitdrukkelijk werd aangespoord het niet bij ideeën te laten maar ook met wetsvoorstellen te komen. De werkgroep wees op twee thema's die een bijzondere plaats innamen: specialisatie van de rechter en de samenvoeging en integratie van gerechten.

Op 26 mei 1976 werd de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (Staatscommissie-Van Zeben, naar haar tweede voorzitter³⁰) geïnstalleerd, op 31 oktober 1978 verscheen haar tussentijds rapport. In dat rapport merkte de staatscommissie onder meer op dat 'de tijd (...) rijp is om het arbeidsveld van arrondissementsrechtbank en kantonrechter te inventariseren en te analyseren, teneinde aan de hand van het resultaat daarvan na te gaan of een andere organisatie gewenst is. Daarbij valt te denken aan het tot stand brengen van enigerlei organisatorisch verband tussen rechtbank en kantongerecht, zo niet aan integratie van die beide'.³¹

3.3.3 *Kringrapport naar aanleiding van Wiersma*

Naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de werkgroep-Wiersma had de Kring van Kantonrechters³² in 1973 een commissie uit haar midden ingesteld, naar eigen zeggen om 'mee te werken aan de meningsvorming voornamelijk omtrent het integratieprobleem'.³³ De kantonrechters wezen integratie met de rechtbanken af. In het rapport van de Kringcommissie wordt ter onderbouwing daarvan verwezen naar de specifieke kenmerken van de kantonrechtspraak en het typische van de kantonrechtersfunctie, zaken die naar mening van de commissieleden bij integratie verloren zouden gaan.

Als specifieke kenmerken van kantonrechtspraak beschouwt de commissie de bestaande geografische spreiding, de mogelijkheid om zonder verplichte rechtsbijstand te procederen, de beperkte competentie en het optreden als unus.

De geografische spreiding dient volgens de commissie gehandhaafd te blijven om de justitiabele niet te vervreemden van het apparaat dat boven hem is gesteld. Het werk moet toch worden gedaan: 'hoe meer men concentreert, hoe groter de wachtkamers worden, des te langer de wachttijden en des te groter het tijdgebrek van de man (sic) die de zaken moet behandelen en de haast en onpersoonlijkheid waarmee dat zal gebeuren'. Integreert men de kantongerechten in de rechtbanken, dan zal men volgens de commissie toch filialen van die rechtbanken moeten instellen. De vraag komt dan op of die integratie wel zoveel toevoegt.³⁴

30 De eerste voorzitter was H.E. Ras.

31 Tussentijds rapport van de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie, 31 oktober 1978, blz. 12-13.

32 De Kring van Kantonrechters is de beroepsvereniging van kantonrechters, opgericht in 1953 (zie het *Nederlands Juristenblad* 1953, blz. 595).

33 Bijdrage tot de discussie over de herziening van de rechterlijke organisatie van een commissie uit de Kring van Kantonrechters, juli 1973, blz. 1.

34 Bijdrage tot de discussie over de herziening van de rechterlijke organisatie van een commissie uit de Kring van Kantonrechters, juli 1973, blz. 82-83 en 85-86.

Het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging is van belang, omdat naar mening van de commissie de justitiabele in staat moet worden gesteld zelf naar de rechter te gaan en daar zijn verhaal te doen. De kantonrechters helpen de mensen bij het naar voren brengen van de juiste argumenten, getraind als zij zijn in het 'schiften van rijpe en groene argumenten'. Het persoonlijk verschijnen van partijen bespaart partijen ook tijdverlies.³⁵ Meer in het algemeen is volgens de commissie kantonrechtspraak zeer efficiënt gebleken.

Tot slot merkt de commissie op, dat de kantonrechter niet langer de man (sic) van het 'kleine goed' is, maar zich heeft ontwikkeld tot specialist op het gebied van verkeer, huur- en pachtzaken, consumentenzaken en arbeidsrecht. Die specialistische kennis moet bij de kantonrechter behouden blijven.

Met betrekking van het typerende van de kantonrechtersfunctie wijst de commissie vooral op aspecten die voor de rekrutering, beloning en promotiemogelijkheden van de kantonrechter van belang zijn. Opvallend is daarbij dat de commissie in het licht van het aantrekken van buitenstaanders in schijnbare tegenspraak met de eerdere bewering omtrent diens specialisme juist wijst op het allroundkarakter van de kantonrechter.

Van het eventueel onderbrengen van de arbeidsrechtspraak bij een apart arbeidsrecht moet de commissie niets hebben: arbeidsrecht is overeenkomstenrecht en hoort dat naar mening van de commissie ook te blijven.³⁶ Mocht een aparte arbeidsrechter worden ingesteld, dan vreest de commissie dat een ontwikkeling op gang komt die tendeert naar het losmaken van het materiële arbeidsrecht uit het Burgerlijk Wetboek. Verder wijst de commissie naar het buitenland waar de arbeidsrechter in laag aanzien zou staan; een argument van een heel andere orde.³⁷

Het rapport van de commissie uit de Kring van Kantonrechters heeft meer het karakter van een uiteenzetting van het standpunt van een belangengroepering dan van een objectieve verhandeling over de voor- en nadelen van integratie van de kantongerechten en rechtbanken.³⁸ Gezien het karakter van de Kring is dat niet vreemd, mogelijk konden haar standpunten daardoor ook gemakkelijker terzijde worden geschoven.

Ook overigens blijven de van de Kring afkomstige commentaren op de diverse commissies beperkt tot het benadrukken van de procedurele verschillen en de

35 Bijdrage tot de discussie over de herziening van de rechterlijke organisatie van een commissie uit de Kring van Kantonrechters, juli 1973, blz. 84.

36 Nadere onderbouwing van deze opvatting ontbreekt.

37 Bijdrage tot de discussie over de herziening van de rechterlijke organisatie van een commissie uit de Kring van Kantonrechters, juli 1973, blz. 89.

38 Zo merkt de commissie op blz. 90 van haar rapport op dat 'organisaties naar gelang zij gestructureerd zijn een verschillend soort aantrekkingskracht uitoefenen op de aspirant-leden, in die zin dat bij een bepaalde structuur meer bureaucratisch, minder zelfstandig ingestelde mensen zich zullen aangetrokken voelen, terwijl een anders gestructureerde organisatie (lees: zoals die van het kantongerecht, *toevoeging YE*) meer aantrekkelijk is voor mensen met een totaal andere karakterstructuur'.

moeilijk te onderbouwen stelling dat de kantonrechter als kleine zelfstandige binnen de rechtspraak nu eenmaal anders is dan zijn collega-rechters. Het herhaaldelijk door de Kring naar voren gebrachte argument dat veel advocaten hun weg naar de rechterlijke macht vinden om er kantonrechter te worden, is een gegeven dat objectief gezien weinig aan het debat toevoegt of het moest zijn dat deze voormalige advocaten over eigenschappen beschikken die kantonrechters bij uitstek nodig hebben. Of dat zo is, en op welke eigenschappen wordt gedoeld, wordt echter niet verder uitgewerkt.

3.4 Fase 4: de jaren tachtig van de twintigste eeuw

3.4.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak

Waren de jaren zeventig de jaren van vermaatschappelijking, het daaropvolgend decennium wordt gekenmerkt door de nadruk op efficiency. De jaren tachtig van de twintigste eeuw brachten een sterke toename van het aantal zaken dat aan de rechter werd voorgelegd. Het lukte de rechterlijke macht niet die grotere aantallen zaken op adequate wijze te verwerken: de rechterlijke organisatie had te weinig personele capaciteit en liep achter op het gebied van beheer, administratieve organisatie en automatisering.³⁹

Samen met de hiervoor reeds gememoreerde klachten vormde dit aanleiding voor een moderniseringsoperatie, waarvan het begin lag bij de instelling van de Staatscommissie Van Zeben. In 1979 stelde de minister van Justitie op advies van de Staatscommissie drie subcommissies in: de subcommissie 'Arob', die hier verder onbesproken blijft, de subcommissie sociale verzekeringsrechtspraak en arbeidsrechtspraak (*subcommissie-Van Galen*) en de subcommissie taken en bevoegdheden kantonrechters en rechtbanken (*subcommissie-Van Veen*).

De subcommissie-Van Galen besteedt expliciet aandacht aan de inhoudelijke kenmerken van administratieve rechtspraak. Genoemd worden onder meer de actieve rol en de toegankelijkheid van de rechter, het belang van ongelijkheidscompensatie en het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging. De subcommissie heeft geen bezwaren tegen het aanbrengen van organisatorische verbanden met andere takken van rechtspraak, zolang dat maar niet leidt tot een aantasting van de wezenskenmerken van het administratieve proces. Over kenmerken van civiele rechtspraak in arbeidszaken wordt in het rapport niet gerept. Toch zijn er overeenkomsten: ongelijkheidscompensatie en toegankelijkheid van de rechter werden in paragraaf 2.4 ook genoemd als criteria voor arbeidsrechtspraak.

Van de criteria voor arbeidsrechtspraak zijn met name de *procedurele* aspecten laagdrempeligheid en snelheid terug te vinden in het rapport van de subcommissie-Van Veen. Persoonlijke aspecten wil de subcommissie formeel geen rol laten spelen, maar zij merkt wel op dat sommige rechters met bepaalde zaken niet belast

39 Th.G.M. Simons, *Rechtspleging in beweging*, in: Justitiële verkenningen 2/95, Arnhem: Gouda Quint 1995, blz. 11.

dienen te worden. Op basis van welke criteria moet worden uitgemaakt welke rechter welke zaken dient te behandelen wordt niet verder uitgewerkt.

De staatscommissie-Van Zeben legde het accent op de organisatie: het moest beter en efficiënter. Tegen die achtergrond koos de commissie voor schaalvergroting, zonder principiële uitspraken te doen over de wijze waarop de rechtbank vervolgens moest worden ingericht. Dat werd een zaak van de individuele gerechten geacht, hoewel die keuzevrijheid tot onderlinge verschillen tussen de gerechten zou kunnen leiden met als gevolg verwarring bij de rechtzoekenden en het gevaar dat de door de staatscommissie geroemde duidelijkheid weer voor een deel teniet zou gaan.

Nu de staatscommissie vanuit een organisatieperspectief heeft geopereerd, is het niet verwonderlijk dat er wel aandacht wordt besteed aan *procedurele* aspecten als snelheid en laagdrempeligheid, maar dat in het rapport geen uitspraken worden gedaan over *inhoudelijke* criteria voor de diverse vormen van rechtspraak. De bijzondere kenmerken van het arbeidsrecht en arbeidsrechtelijke conflicten en de daaruit afgeleide criteria voor arbeidsrechtspraak zijn in het rapport dan ook niet terug te vinden. Wel vindt de staatscommissie dat de kantonrechter en de rechter in de rechtbank gelijkelijk gekwalificeerd moeten zijn omdat beide te maken hebben met zaken waarin nu eens de persoonlijke bejegening en dan weer de juridische problematiek het belangrijkste accent heeft. Dat de kantonrechter wel en de rechter in de rechtbank niet te maken heeft met in persoon procederende rechtzoekenden en de verschillen in benadering die daarbij horen, komen niet ter sprake.

3.4.2 De subcommissie-Van Galen

De subcommissie-Van Galen kreeg de opdracht de mogelijkheden te onderzoeken van een samengaan van de gerechten die zich met civiele rechtspraak in arbeidszaken bezighielden en de raden van beroep.

De subcommissie stelde als eerste vast wat de kenmerken van beide vormen van rechtspraak zijn. Het administratieve karakter van rechtspraak uitgeoefend door de sociale zekerheids- en ambtenarenrechter blijkt uit de actieve rol van de rechter, de ongelijkheidscompensatie (onder meer door een op de verwerende partij – in dit geval altijd de instantie of het overheidsorgaan die/dat de beslissing nam waartegen een individu zich keert – rustende informatieplicht), toegankelijkheid van de rechter (geen of geringe griffierechten, geen risico van een veroordeling tot betaling van de proceskosten), geen verplichte procesvertegenwoordiging, korte beroepstermijnen, een gering aantal mogelijke dicta en het lekenelement. Voor een goed functioneren van de rechtspraak in sociale zekerheids- en ambtenarenzaken zijn met name de zelfstandige positie van de rechter en de ongelijkheidscompensatie volgens de subcommissie van groot belang.

Er is volgens de subcommissie niets tegen het leggen van organisatorische verbanden met andere takken van rechtspraak, zolang dat maar niet leidt tot een aantasting van de wezenskenmerken van het administratieve proces (zoals hiervoor aangeduid) en zolang in hoger beroep de zaken bij één rechterlijk college – de

Centrale Raad van Beroep – geconcentreerd blijven. Dat laatste heeft vooral te maken met de belangrijke rechtsvormende taak die de Centrale Raad van Beroep heeft.⁴⁰

De commissie constateert dat er een samenhang is tussen de administratieve rechtspraak uitgeoefend door de sociale zekerheids- en ambtenarenrechter en de arbeidsrechtspraak van de gewone civiele rechter en stelt vervolgens vast dat het bestaan van twee afzonderlijke rechtsgangen juist door die samenhang bezwaren met zich brengt. Zo kan het voorkomen dat een rechtsverhouding door de ene rechter wel en door de andere niet als arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht wordt aangemerkt. Door onbekendheid met elkaars werkterrein doen rechters soms uitspraken die niet met elkaar te rijmen zijn en voor de rechtzoekende burger is niet altijd terstond duidelijk welke rechter hij moet adieren.⁴¹ De vraag is of deze problemen zouden kunnen worden ondervangen door enige vorm van integratie.

Een model waarbij naast het organisatorische en het personele ook het *processuele* aspect wordt betrokken, wijst de subcommissie van de hand omdat het de gesignaleerde problemen niet of onvoldoende oplost en ook nog eens ernstige bedenkingen oplevert. Zij verstaat processuele integratie namelijk zo, dat om eenheid in uitspraken te brengen ook de *derde* partij die door het aan de orde zijn geschil tussen twee procespartijen geraakt wordt in het geding betrokken zou moeten worden. Het levert praktische en principiële bezwaren op wanneer de rechter in een geschil tussen de werknemer en de uitvoerder sociale zekerheid ambtshalve de werkgever als derde in de zaak zou kunnen oproepen.⁴²

De subcommissie ziet dan ook meer in een model dat niet het procedurele, maar wel het organisatorische en het personele aspect erbij betreft: door invoering van een aantal niet al te ingewikkelde veranderingen in de organisatie – denk aan één postbus- en telefoonnummer en een betere coördinatie waardoor samenhangende zaken gelijktijdig worden behandeld – en door rechters vertrouwd te maken met elkaars werk wordt al belangrijke vooruitgang geboekt.⁴³

Na deze overwegingen luidt de eindconclusie van de subcommissie-Van Galen dat de rechtspraak in sociale zekerheids- en ambtenarenzaken en de rechtspraak in civiele arbeidszaken dienen te worden opgedragen aan één gerecht, waarbinnen aparte secties fungeren voor de verschillende complexen van rechtspraak. Een centraal orgaan binnen dat geïntegreerde gerecht zou zich bezig dienen te houden met de verdeling van zaken, met het oog op toetsing op aspecten van binnengekomen zaken

40 Rapport van de Subcommissie sociale verzekeringsrechtspraak en arbeidsrechtspraak van de Staatscommissie Herziening rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Galen), augustus 1981, blz. 7-10 en 10-13.

41 Rapport van de Subcommissie sociale verzekeringsrechtspraak en arbeidsrechtspraak van de Staatscommissie Herziening rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Galen), augustus 1981, blz. 16-22.

42 Rapport van de Subcommissie sociale verzekeringsrechtspraak en arbeidsrechtspraak van de Staatscommissie Herziening rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Galen), augustus 1981, blz. 25-33.

43 Rapport van de Subcommissie sociale verzekeringsrechtspraak en arbeidsrechtspraak van de Staatscommissie Herziening rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Galen), augustus 1981, blz. 33-35.

en de behandeling van spoedvoorzieningen.⁴⁴ De rechters bij dit gerecht dienen volgens de subcommissie te rouleren over de secties.

Een meerderheid van de subcommissie stelt daarbij als voorwaarden dat de integratie van sociale zekerheids- en ambtenarenrechtspraak en de civiele arbeidsrechtspraak het streven naar eenwording van de administratieve rechtspraak niet in de weg mag staan en dat integratie niet mag leiden tot een afsplitsing van de civiele arbeidsrechtspraak van de overige civiele rechtspraak.⁴⁵

3.4.3 De subcommissie-Van Veen

Binnen het verband van de taken en bevoegdheden van kantonrechters en rechtbanken diende volgens de minister de leidraad voor de *subcommissie-Van Veen* te zijn het streven naar een structuur van rechtspleging die voor de rechtzoekende gemakkelijk toegankelijk en vooral ook doorzichtig was.

In haar rapport uit 1982 constateert de subcommissie allereerst dat de bestaande situatie – een apart kantongerecht naast de arrondissementsrechtbank – slechts historisch verklaarbaar is. Indertijd, omstreeks 1820, was het belangrijkste streven een laagdrempelige voorziening voor kleine vergrijpen en vorderingen te creëren, waar de rechtzoekende geen lange reis per postkoets of trekschuit voor hoefde te maken. Inmiddels kan de verdeling van zaken over kantongerecht en rechtbank nauwelijks meer verklaard worden uit de wenselijkheid van unusrechtspraak voor eenvoudige zaken, een eenvoudige procedure of bekendheid van de rechter met plaatselijke toestanden.⁴⁶

Er bestaat weliswaar nog steeds behoefte aan een eenvoudige, snelle en weinig kostbare behandeling van zaken van beperkt financieel belang dichtbij de woonplaats van de rechtzoekende waarbij hij in persoon zijn belangen mag behartigen, maar dat alles is volgens de subcommissie ook mogelijk zonder de berechting van deze zaken aan een *afzonderlijk gerecht* op te dragen.

Wat de bejegening van de rechtzoekende betreft, merkte de subcommissie op dat elke rechter naar een snelle afdoening moet streven en dat kantonrechters en leden van de rechtbank in wezen over dezelfde kwaliteiten moeten beschikken. De subcommissie voegt daar overigens wel aan toe dat 'in de praktijk zal blijken dat de ene rechter beter in staat is een groot aantal zaken goed af te doen dan een andere rechter'. Dat kan een reden zijn 'de laatstbedoelde daarmee niet te belasten'. Blijkbaar ziet de subcommissie dus wel gronden voor differentiatie.

44 De gedachte van een sectoroverstijgende thematische benadering komt vele jaren later terug in de Agenda van de Rechtspraak 2011-2014, zie verder paragraaf 4.4.2.

45 Rapport van de Subcommissie sociale verzekeringsrechtspraak en arbeidsrechtspraak van de Staatscommissie Herziening rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Galen), augustus 1981, blz. 35-40.

46 Rapport van de Subcommissie taken en bevoegdheden kantonrechters en rechtbanken van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Veen), september 1982, blz. 5.

De subcommissie-Van Veen adviseert in haar eindrapport om tot integratie van kantongerechten en rechtbanken over te gaan.⁴⁷ De benadering is een pragmatische: het goede moet worden behouden, maar daar zijn geen twee gerechten in eerste aanleg voor nodig. Integratie biedt duidelijkheid aan de rechtzoekende en organisatorische voordelen aan de gerechten. Bij dat laatste denkt de subcommissie bijvoorbeeld aan vervanging bij ziekte of voorziening in een tijdelijk tekort aan menskracht.

Opvallend genoeg merkt de subcommissie ook op dat integratie specialisatie vergemakkelijkt. Die bewering komt wat ambigu over: eerst wordt de gespecialiseerde eerstelijnsrechtspraak opgeheven, om daarna mogelijk in een andere gedaante weer op te duiken binnen het nieuwe gerecht van eerste aanleg. Wellicht heeft dit te maken met het feit dat de subcommissie geen eenstemmigheid heeft bereikt over de wijze van behandelen van burgerlijke zaken: een deel van de subcommissie wil deze zaken blijven onderscheiden in kantonzaken en andere zaken (model II), een ander deel vindt dat alle zaken door alle rechters kunnen worden behandeld en maakt slechts onderscheid tussen zaken waarbij wel en zaken waarbij niet verplichte procesvertegenwoordiging geldt (model I).⁴⁸

In de nieuwe structuur kiest de subcommissie voor enkelvoudige rechtspraak met wettelijk verankerde verwijzingsmogelijkheden naar een meervoudige kamer. Ondanks de toegenomen mobiliteit heeft een gedeconcentreerde behandeling door gebruikmaking van nevenzittingsplaatsen de voorkeur: op die wijze wordt tijdwinst geboekt voor partijen en getuigen en hoeft de rechtzoekende zich niet buiten zijn woonstreek te begeven. Over het al dan niet verplicht stellen van procesvertegenwoordiging bij het nieuwe gerecht van eerste aanleg zijn binnen de subcommissie de meningen verdeeld; daarover wordt dan ook geen uitspraak gedaan.

3.4.4 Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel 1)

De staatscommissie herziening rechterlijke organisatie kwam in juli 1984 met (het eerste deel van) haar *eindrapport*. Daarin somt de commissie allereerst een aantal uitgangspunten op voor de te vernieuwen structuur van de rechterlijke organisatie. Naast twee feitelijke instanties en één hoogste rechter als cassatierechter noemt de commissie ook het uitgangspunt van rechtspraak in eerste aanleg door een enkelvoudige kamer met een verwijzingsmogelijkheid naar een meervoudige kamer, meer ruimte voor specialisatie, spreiding van gerechten en toegankelijkheid en overzichtelijkheid.

Wat de vernieuwde organisatie betreft, volgt de staatscommissie het oordeel van de subcommissie-Van Veen dat de kantongerechten en arrondissementsrechtbanken dienen te worden samengevoegd. Hoewel ook argumenten aan te voeren zijn voor

⁴⁷ Rapport van de Subcommissie taken en bevoegdheden kantonrechters en rechtbanken van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Veen), september 1982, blz. 9 e.v.

⁴⁸ Rapport van de Subcommissie taken en bevoegdheden kantonrechters en rechtbanken van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Veen), september 1982, bijlagen I en II.

handhaving van het zelfstandige kantongerecht – er is nog steeds behoefte aan een minder formele, snelle en goedkope behandeling van eenvoudige zaken in of vlakbij de woonplaats van de rechtzoekende – is de staatscommissie van oordeel dat ook in deze behoefte kan worden voorzien zonder dit type zaken aan een apart gerecht op te dragen. Zij merkt daarbij op dat de kantonrechter en de rechter in een rechtbank in wezen over dezelfde kwaliteiten moeten beschikken. Zowel op strafrechtelijk als op civielrechtelijk gebied hebben beide immers van doen met zaken waarin de nadruk nu eens valt op de persoonlijke bejegening van de justitiabele dan weer op de juridische problematiek van de zaak.⁴⁹

Als belangrijkste voordelen van integratie ziet zij de duidelijkheid voor de rechtzoekende die nog maar met één gerecht van eerste aanleg wordt geconfronteerd en de organisatorische voordelen die een groter verband met zich brengt.

De Staatscommissie is verder van oordeel dat ernaar gestreefd moet worden dat sociale verzekeringsrechtspraak en ambtenarenrechtspraak alsmede arbeidsrechtspraak worden toevertrouwd aan één gerecht dat ook met de overige rechtspraak in eerste aanleg zal zijn belast.⁵⁰ De staatscommissie verwijst daarbij naar de bevindingen van de subcommissie-Van Galen, die zoals hiervoor reeds werd uiteengezet pleitte voor een vorm van integratie van civiele arbeidsrechtspraak en sociale verzekerings- en ambtenarenrechtspraak op personeels- en organisatieniveau.

De staatscommissie merkt op dat haar geen afzonderlijk arbeidsgerecht voor ogen staat. De bedoelde integratie dient te worden gerealiseerd in het kader van een uitgebreidere samenvoeging van rechtspraak in eerste aanleg, waarbij de overige civiele rechtspraak en administratieve rechtspraak moeten worden betrokken.⁵¹

Verderop in haar rapport voert de commissie opnieuw aan dat zij de vorming van gerechten van eerste aanleg voorstaat, waaraan in beginsel alle rechtspraak wordt opgedragen die tot dan toe bij de rechtbanken, kantongerechten, raden van beroep/ambtenarengerechten en belastingkamers van de gerechtshoven berustte, alsmede de rechtspraak in Arob-zaken.⁵² Binnen dat gerecht van eerste aanleg is het uitgangspunt specialisatie: de rechter hoeft niet op alle rechtsgebieden gelijktijdig inzetbaar te zijn, maar werkt steeds gedurende een aantal jaren als specialist.⁵³ De gerechten van eerste aanleg zullen worden opgedeeld in secties, de indeling daarvan kan naar

49 Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel I) (Commissie-Van Zeben), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage juni 1984, blz. 9-10.

50 Bedenk dat in 1984 de Algemene Wet Bestuursrecht nog niet was ingevoerd. Pas in 1994 werd de sector bestuursrecht bij de rechtbank in het leven geroepen.

51 Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel I) (Commissie-Van Zeben), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage juni 1984, blz. 12.

52 Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel I) (Commissie-Van Zeben), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage juni 1984, blz. 14. In 1976 werd de Wet BAB vervangen door de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, de Wet Arob. Die stelde tegen (bijna) alle overheidsbeschikkingen die niet onder een ander stelsel van rechtsbescherming vielen, beroep open. Bevoegde rechter was een nieuwe afdeling van de Raad van State, de Afdeling rechtspraak; daarnaast bleef de Afdeling geschillen bestaan, voor de behandeling van Kroonberoepen.

53 Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel I) (Commissie-Van Zeben), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage juni 1984, blz. 15.

mening van de staatscommissie het beste worden overgelaten aan het desbetreffende gerecht zelf.⁵⁴ De rechtzoekende dient wel altijd in de buurt van zijn woonplaats terecht te kunnen, in verband waarmee de staatscommissie rechtspraak in nevenzittingsplaatsen wenselijk achtte.⁵⁵

3.4.5 Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel 2)

In mei 1985 verscheen het *tweede deel* van het eindrapport van de commissie-Van Zeben over de persoon van de rechter. Opvallend is dat de commissie geen onderscheid maakt tussen de verschillende soorten rechters. De commissie noemt in het algemeen als voorwaarden voor een goede vervulling van het rechterlijke ambt eigenschappen als juridische deskundigheid, de nodige wijsheid, vermogen tot analytisch en logisch denken, inzicht in menselijke relaties en praktische kennis van ontwikkelingen in de samenleving. Een rechter moet verder over voldoende zelfstandigheid en karaktervastheid beschikken om onpartijdig te kunnen oordelen en om bestand te zijn tegen druk van buiten. Tot slot acht de commissie van groot belang dat de rechter door zijn persoonlijkheid en taalgebruik tot wezenlijk contact met de individuele rechtzoekende in staat is en dat hij de motivering van een beslissing duidelijk weet over te brengen.⁵⁶

3.4.6 Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie

Het kabinet bood op 29 juni 1989 zijn standpunt over het eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie aan de voorzitter van de Tweede Kamer aan.⁵⁷

Daarin wordt er allereerst op gewezen dat het bestaande bestel niet tot stand is gekomen als gevolg van een bewuste organisatorische keuze, maar het resultaat is van een ontwikkeling van 200 jaren. De rechterlijke organisatie is een *organisme*, dat gegroeid is onder invloed van het streven naar een uniform stelsel van gerechten enerzijds en de inbreng van de afzonderlijke rechtsgebieden met hun eigen specifieke invalshoeken anderzijds.

54 De Groot merkt mijns inziens terecht op dat dit met integratie niets van doen heeft maar enkel tot concentratie leidt, A.J.M. de Groot, 'De witte olifant van de staatscommissie', *Trema* 1984, blz. 325.

55 Eindrapport Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (deel I) (Commissie-Van Zeben), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage juni 1984, blz. 16.

56 Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (deel II) (Commissie-Van Zeben), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage mei 1985, blz. 1-2.

57 Naar een nieuwe structuur van de rechterlijke organisatie, Uitgave van het ministerie van Justitie, augustus 1989, als Kamerstuk: Kamerstukken II 1988-1989, 21 206, nr. 2. Het concept van het kabinetsstandpunt was voor advies voorgelegd aan de volgende organisaties: de presidenten en voorzitters van de rechterlijke colleges, de kantonrechters oudsten in rang, de hoofden van de parketten, de Voorzitter van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Koninklijke Notariële Broederschap, de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders alsmede voor enkele specifieke punten de Raad voor het binnenlandse bestuur, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg.

Als hoofdlijn in het rapport van de Staatscommissie ziet het kabinet 'het volledig integreren van tot de gewone rechterlijke macht'⁵⁸ behorende gerechten van de rechtspraak in civiele, straf- en administratieve zaken, waarbij de rechtspraak in eerste aanleg wordt opgedragen aan één gerecht van eerste aanleg'.⁵⁹

Wanneer de administratieve rechtspraak tot een geheel is geworden, ligt het volgens het kabinet voor de hand ook de overige rechtspraak in eerste aanleg met betrekking tot arbeidsverhoudingen in de arrondissementsrechtbanken te incorporeren. Het kabinet onderschrijft daarmee het advies van de Staatscommissie te komen tot een samensmelting van kantongerechten en arrondissementsrechtbanken.

De belangrijkste overweging zijn dat integratie de overzichtelijkheid van de rechterlijke organisatie voor de burger bevordert en de kwaliteit van de rechtspleging verhoogt onder meer door een flexibele organisatie van het nieuwe gerecht, de mogelijkheid van een evenwichtiger werkverdeling en de mogelijkheid van verwijzing door een enkelvoudige naar een meervoudige kamer. Het kabinet ziet door de integratie de kantonrechter weliswaar verdwijnen, maar verwacht, nu elke rechter als unus en als lid van een meervoudige kamer kan optreden, dat hij als 'fenomeen' zal voortleven. Volgens het kabinet zal de alleenrechtsprekende rechter van de toekomst alle karaktertrekken van de huidige kantonrechter vertonen.⁶⁰

3.5 Fase 4: de jaren negentig van de twintigste eeuw

3.5.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak

Op 21 maart 1996 werd tijdens de regeringsperiode van het eerste kabinet-Kok wetsontwerp 24 651 ingediend.⁶¹ Dit wetsontwerp vormde de uitvoering van de tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. De eerste fase had een ingrijpende herziening van het bestuursrecht en de bestuursrechtspraak gebracht.⁶²

In de Memorie van Toelichting bij dat wetsontwerp worden drie algemene doelstellingen geformuleerd die met de herziening van de rechterlijke organisatie worden nagestreefd: het verbeteren dan wel in stand houden van de juridische kwaliteit en het gehalte van de rechtspraak (door het bevorderen van de rechtseenheid en het bieden van een adequaat stelsel van rechtsbescherming), het scheppen van voorwaarden voor het verbeteren van de cliëntgerichtheid van de rechtspleging (door de toegankelijkheid van de rechterlijke organisatie en de snelheid waarmee

58 Onder de gewone rechter wordt verstaan de in artikel 2 van de Wet RO genoemde gerechten. Zowel de burgerlijke rechtspraak krachtens artikel 112 lid 1 GW als de strafrechtspraak krachtens artikel 113 lid 1 GW is bij uitsluiting opgedragen aan de gewone rechter.

59 Kamerstukken II 1988-1989, 21 206, nr. 2, blz. 25.

60 Kamerstukken II 1988-1989, 21 206, nr. 2, blz. 25.

61 Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de integratie van kantongerechten en arrondissementsrechtbanken (tweede fase herziening rechterlijke organisatie), Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 1 en 2.

62 De raden van beroep/ambtenarengerechten hielden op zelfstandig te bestaan. Bij iedere rechtbank werd een sector bestuursrecht gevormd waar de oude raden van beroep/ambtenarengerechten in opgingen en waar ook de behandeling in eerste instantie van oude Arob-zaken ging plaatsvinden. Bij de Raad van State werd een afdeling bestuursrechtspraak gevormd en de Algemene Wet Bestuursrecht werd ingevoerd.

de rechterlijke uitspraak beschikbaar komt) en het scheppen van evenwicht in de structuur van de rechterlijke organisatie (door proportionaliteit van de inzet van mensen en middelen).⁶³ In de tweede fase van de herziening van de rechterlijke macht beoogt de regering deze doelstellingen te bereiken door middel van de integratie van de kantongerechten in de arrondissementsrechtbanken.

In wetsvoorstel 24 651 zijn het wederom de *procedurele* criteria en overwegingen met betrekking tot de organisatie die de meeste aandacht krijgen. Vaak is dat impliciet, maar expliciet waar de regering opmerkt dat door de integratie van kantonrecht en rechtbank het bestuur en beheer van het gerecht aanzienlijke kunnen worden vereenvoudigd.⁶⁴ *Inhoudelijke* criteria, zoals aandacht voor de ongelijkheidscompensatie en het belang van kennis van arbeidsverhoudingen, zijn niet met zoveel woorden terug te vinden.

De regering gaat wel in op de persoonlijke bejegening door de kantonrechter om direct daarop te constateren dat die bejegening inmiddels ook voor de rechter in de rechtbank min of meer gemeengoed is geworden. Nadere onderbouwing van die stelling ontbreekt; de regering leidt dat blijkbaar af uit het feit dat bij de rechtbank vaker comparities plaatsvinden en de rechtbank inmiddels ook bestuursrechtelijke zaken zonder verplichte procesvertegenwoordiging behandelt. Hoewel de persoonlijke bejegening niet opvallend verschilt, is er volgens de regering wel sprake van een verschil in *procescultuur* tussen rechtbanken en kantongerechten: de rechters die zich tot kantonzaken aangetrokken voelen, hebben een rechterlijke attitude die primair gericht is op snelle en praktische conflictoplossing.⁶⁵ Oorzaken voor dat gesignaleerde verschil noemt de regering niet.

Met het benoemen van zaken als persoonlijke bejegening en heersende procescultuur stipt de regering belangrijke punten aan, die echter niet verder worden uitgewerkt. Welke factoren de houding van de rechter jegens de rechtzoekende beïnvloeden of hoe een procescultuur wordt gevormd en in stand gehouden, blijft in het midden.

Ook in de nota's die naar aanleiding van het wetsontwerp verschijnen gaat het voornamelijk over organisatie en management.

De naar aanleiding van de motie Dittrich c.s. ingestelde commissie-Leemhuis benadert de noodzaak tot modernisering van de rechterlijke organisatie vanuit het perspectief van organisatieverandering. Daarbij maakt zij geen onderscheid tussen de verschillende rechtsgebieden die bij het kantonrecht samenkomen en de kenmerken daarvan. Inhoudelijke criteria voor het beslechten van arbeidsgeschillen ontbreken dan ook. Wel adviseert de commissie het bestuur van de rechtbank expliciet om bij plaatsing van rechters uit andere sectoren in de kantonsector zorgvuldig te bezien of de betrokken kandidaat, gezien de bijzondere aard van het kantonrechtswerk – met nadruk op zittings- en bemiddelingswerk – geschikt is om

63 Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 3, blz. 7.

64 Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 3, blz. 14-15.

65 Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 3, blz. 13.

als kantonrechter ingezet te worden.⁶⁶ Wat een kandidaat geschikt maakt, wordt niet uiteengezet.

In de Contourennota, een uitwerking van de ideeën van de commissie-Leemhuis, ligt de nadruk op invoering van een systeem van integraal management. De rechtspraak moet in organisatorisch opzicht volwassen worden, aan dat belang worden de andere belangen ondergeschikt gemaakt. Hoewel in de Contourennota wel met zoveel woorden wordt opgemerkt dat de bestuurlijke onderbrenging geen consequenties zal hebben voor taak en werkwijze van de sector kanton, worden er geen voorzieningen voor het behoud daarvan getroffen. Dat had ook geen prioriteit, nu alles gericht was op de bestuurlijke emancipatie van de rechtspraak.

3.5.2 Integratie van kantongerecht en rechtbank

Als na te streven voordelen van integratie noemt de regering in de Memorie van Toelichting bij wetsontwerp 24 651 allereerst het bij elkaar brengen van de civielrechtelijke en bestuursrechtspraak in eerste aanleg en het vereenvoudigen van de beheersstructuur. Daarnaast wordt gewezen op het wegnemen van de nadelen van het opdragen van rechtsmacht in eerste aanleg aan twee verschillende categorieën gerechten, op het wegnemen van de nadelen verbonden aan het functioneren van de kantongerechten en op het geven van een kwaliteitsimpuls aan de rechtbanken nieuwe stijl.⁶⁷

De door de regering genoemde voordelen komen voor een belangrijk deel neer op verbeteringen in de *organisatie*. Wanneer gewezen wordt op de nadelen van de kantongerechten, dan doelt de regering op zaken als het ontbreken van overleg in formele zin en de (veronderstelde) belemmeringen voor een evenwichtige werkverdeling.

Wat de verwachte kwaliteitsimpuls betreft, wordt gewezen op een structurele toename van het aantal promotiefuncties omdat de 'zittende' kantonrechters (met de rang van vicepresident) tot de rechtbank toetreden. Daardoor zullen ervaren rechters voor de rechtbank behouden kunnen blijven en niet naar het kantongerecht uitstromen. Dit argument wekt bevreemding: wanneer een ervaren rechter promotie maakt, blijven zijn kennis en ervaring voor de rechterlijke macht als geheel behouden. Op welke plaats *binnen* de rechterlijke macht hij die aanwendt, is voor de kwaliteit van het geheel om het even.

3.5.3 Behoud van sterke kanten kantonrechtspraak

Bij dit alles merkt de regering expliciet op dat binnen de rechtbank 'nieuwe stijl', het gerecht van eerste aanleg voor alle civielrechtelijke, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken in eerste aanleg, de sterke kanten van de kantonrechtspraak onverkort overleefd dienen te blijven. Als sterke kanten worden genoemd de *hoge*

66 *Rechtspraak bij de tijd*, Eindrapport Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur, Den Haag, januari 1998, blz. 46.

67 Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 3, blz. 9.

productiviteit van de kantonrechters en de *laagdrempeligheid* van kantonrechtspraak als gevolg van (onder meer) het informele procesrecht, de vergaande specialisatie en het rechtspreken door ervaren juristen die zich aangetrokken voelen door een praktische aanpak waarbij zaken op een 'kort gedingachtige' wijze worden afgedaan. Ook de organisatie van de kantongerechten is bevorderlijk voor de productiviteit: in de kleinschalige, niet-hiërarchische organisaties is iedereen verantwoordelijk voor de afdoening van de eigen portie werk.⁶⁸

Het behoud van die sterke kanten zou moeten plaatsvinden door de instelling van twee afzonderlijke civiele sectoren binnen de rechtbank nieuwe stijl: één voor zaken met verplichte procesvertegenwoordiging (eerste civiele sector) en één voor zaken zonder verplichte procesvertegenwoordiging (tweede civiele sector). Wanneer verder gekozen zou worden voor handhaving van de tot dan toe geldende structuur van ondersteuning door secretarissen in de tweede civiele sector, zou de geleidelijke verankering van de sterke kanten van kantonrechtspraak in de rechtbank nieuwe stijl een feit zijn.⁶⁹

De vraag dringt zich op wat er feitelijk verandert als er sprake zou blijven van een opdeling van zaken zonder respectievelijk met verplichte procesvertegenwoordiging, de voormalige kantonrechters de ondersteuning zouden houden die zij hadden of het aantal nevenlocaties waarop recht wordt gesproken, zelfs zou worden vergroot.

Hier wreekt zich dat op de onderliggende oorzaken van de huidige verschillen tussen de gerechten voornamelijk op procesmatig/organisatorisch en niet op inhoudelijk niveau is ingegaan. Dit klemmt, zeker nu de regering suggereert met de voorgenomen herziening niet alleen de doelmatigheid maar ook de kwaliteit te willen vergroten.⁷⁰ Voor dat laatste ontbreekt een inhoudelijke onderbouwing. Vragen naar de kenmerken van de zaken die bij het kantongerecht worden aangebracht of naar de achtergrond van geconstateerde verschillen in procescultuur, worden niet gesteld en kunnen dus ook niet beantwoord worden.

Wanneer in september 1996 de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel overleg voert met leden van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Kring van Kantonrechters, de Vergadering van rechtsbankpresidenten en de Nederlandse Orde van Advocaten, blijkt dat er tegenstrijdige opvattingen bestaan over de voorgestelde integratie.⁷¹ De kantonrechters zien geen heil in de samenvoeging van kantongerechten en rechtbanken. Zij vrezen dat in de nieuwe organisatie de goede kanten van de kantonrechtspraak verloren gaan.

Uit het verslag van de vaste commissie voor Justitie komt naar voren dat ook de verschillende fracties in de Tweede Kamer niet overtuigd zijn van nut en noodzaak van de plannen tot integratie.⁷² Diverse malen wordt de vrees geuit dat met het verdwijnen van de kantonrechtspraak ook de positieve elementen van de

68 Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 3, blz. 15-16.

69 Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 3, blz. 18.

70 Kamerstukken II 1995-1996, 24 651, nr. 3, blz. 7.

71 Kamerstukken II 1996-1997, 24 651, nr. 5.

72 Verslag van 25 november 1996, Kamerstukken II 1996-1997, 24 651, nr. 6.

kantonrechtspraak verloren gaan. Daaraan wordt zwaar getild, nu dat verlies voornamelijk 'de gewone burger' zal raken.⁷³

3.5.4 Commissie-Leemhuis

Naar aanleiding van de motie Dittrich c.s.,⁷⁴ waarin aan de regering wordt verzocht een commissie in te stellen die over de voortgang van het proces van modernisering van de rechterlijke macht moet adviseren, wordt de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (*de commissie-Leemhuis*) ingesteld.⁷⁵ De commissie krijgt een brede opdracht: naast onderzoek naar bestuur en beheer van de gerechten als zodanig,⁷⁶ dient zij na te gaan binnen welke financiële en organisatorische kaders de rechtspraak het best in staat zou zijn om verantwoordelijkheid voor het beheer te gaan dragen.⁷⁷ Daarnaast moet zij zich buigen over het vervolg van de tweede fase herziening rechterlijke organisatie.⁷⁸

Onderdeel van haar taalomschrijving is het onderzoeken van de mogelijkheid kantongerechten en rechtbanken *bestuurlijk* te bundelen met het oog op wat de minister noemde 'geschilbeslechting op maat', een stelsel waarin geschilbeslechting en de rechtspraak in eerste aanleg primair zouden plaatsvinden in de nabijheid van de burger op goed bereikbare locaties.⁷⁹ Het toekomstige gerecht in eerste aanleg moet in de ogen van de minister in staat zijn flexibel op maatschappelijke behoeften in te spelen. Het bestuurlijk bundelen van de krachten van rechtbanken en kantongerechten is vanuit die optiek gewenst: de minister vroeg de commissie-Leemhuis haar te adviseren over de manier waarop die bestuurlijke bundeling gestalte zou kunnen krijgen.

De integratiegedachte werd dus ingeruild voor een minder vergaande variant, een *bestuurlijke bundeling*, die de organisatiekwesitie loskoppelde van inhoudelijke aspecten.

Het eindrapport van de commissie-Leemhuis 'Rechtspraak bij de tijd' verschijnt in januari 1998. Het rapport richt zich – tegen de achtergrond van de rechterlijke onafhankelijkheid als belangrijke constitutionele waarde – op de positie van de rechtspraak als organisatie binnen een snel veranderende samenleving. De ontwikkelingen binnen de samenleving leiden er in de ogen van de commissie toe dat de klassieke juridische basiswaarden zoals onpartijdigheid, rechtsgelijkheid en

73 Kamerstukken II 1996-1997, 24 651, nr. 6, blz. 4 (leden CDA-fractie), blz. 5 (leden fractie Groen Links), blz. 6 (leden fractie groep Nijpels en RPF), blz. 9 (leden SP-fractie).

74 Motie van 21 november 1996, Kamerstukken II 1996-1997, 25 000 VI, nr. 22, op 10 december 1996 vervangen door 25 000 VI, nr. 30 dat de opdracht aan de adviescommissie aanpaste.

75 *Stb.* 1997, 248.

76 Daarover had de commissie-Hoekstra in november 1995 een rapport uitgebracht, waarin werd geadviseerd om de beheersverantwoordelijkheid te gaan leggen bij de rechterlijke macht zelf. In de op dat moment geldende situatie was de minister van Justitie volledig verantwoordelijk voor het beheer van de gerechten.

77 Over het naar aanleiding daarvan gedane voorstel van de commissie om een Raad voor de Rechtspraak in het leven te roepen volgt meer in hoofdstuk 4.

78 Kamerstukken II 1996-1997, 25 425, nr. 1, blz. 7.

79 Kamerstukken II 1996-1997, 25 425, nr. 1, blz. 8-11.

afdoening binnen redelijke termijn alleen niet meer voldoende zijn voor een kwalitatief hoogwaardige rechtspraak. De juridische basiswaarden moeten maatgevend blijven, maar dienen in de ogen van de commissie te worden aangevuld met noties van bestuurlijk-organisatorische en bedrijfskundige aard. Daarvoor moeten de politiek verantwoordelijken de voorwaarden creëren.⁸⁰

Waar voorheen de nadruk lag op '*rechterlijk*', moet het accent nu meer komen te liggen op '*organisatie*'. Wat volgens de commissie onder meer nodig is, is een krachtiger management en eenduidiger bestuur. In het proces naar versterking van de beheers- en bestuursverantwoordelijkheid van de rechterlijke organisatie past een bestuurlijke samenvoeging van kantongerechten en rechtbanken.⁸¹ De commissie merkt op, dat de gekozen vorm – bestuurlijke samenvoeging, geen integratie van het kantongerecht in de rechtbank – in zekere zin het resultaat is van een compromis nu de 'integratiekwesitie' de structuurdiscussie over de rechterlijke macht in een impasse heeft doen geraken. Het compromiskarakter ziet de commissie in dit geval niet als een manco: nu bestuurlijke onderbrenging aansluit bij experimenten die plaatsvinden met de arrondissementale kantonorganisatie (een vorm van samenwerking tussen kantongerechten), kan worden gerekend op draagvlak onder de direct betrokkenen, een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van een veranderingsoperatie.

In februari 1998 laat de toenmalige minister van Justitie (Sorgdrager) weten op hoofdlijnen in te stemmen met de bevindingen van de commissie-Leemhuis.⁸² Toch wordt wetsvoorstel 24 651 in oktober 1998 ingetrokken.⁸³ De regering wil het gedeelte van het wetsvoorstel dat handelt over de modernisering van het procesrecht actualiseren en opnemen in een nieuw wetsvoorstel. Dat nieuwe voorstel – wetsvoorstel 26 855, over herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg⁸⁴ – wordt op 25 oktober 1999 ingediend.

3.5.5 Contourennota

De resultaten van hetgeen de commissie-Leemhuis introduceerde onder de term 'ontwikkeltraject', zijn te vinden in de *Contourennota modernisering rechterlijke organisatie*, die door de minister en de Staatssecretaris van Justitie op 17 december 1998 aan de voorzitter van de Tweede Kamer werd aangeboden.⁸⁵

80 *Rechtspraak bij de tijd*, Eindrapport Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur, Den Haag, januari 1998, blz. 14.

81 *Rechtspraak bij de tijd*, Eindrapport Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur, Den Haag, januari 1998, blz. 45-46.

82 Op een aantal punten is naar haar mening nadere uitwerking nodig. Zo wil de minister zich bijvoorbeeld nog beraden op de constitutionele positie van een eventueel in te stellen Raad voor de rechtspraak en zijn nadere beleidsbeslissingen nodig om daadwerkelijk te kunnen komen tot een bestuurlijke samenvoeging van rechtbanken en kantongerechten, Kamerstukken II 1997-1998, 25 600 VI, nr. 45.

83 Kamerstukken II 1998-1999, 24 651, nr. 8.

84 Kamerstukken II 1999-2000, 26 855, nr. 1 en 2.

85 Kamerstukken II 1998-1999, 26 352, nr. 1 en 2.

In de Contourennota wordt uiteengezet hoe de rechtspraak in de 21^e eeuw vormgegeven zou moeten worden. In feite bouwt de nota voort op de gedachtevorming die heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de rapporten van de verschillende commissies en de brede discussie die in en buiten de Kamer is gevoerd over wetsvoorstel 24 651. Ook over de Contourennota zijn betrokkenen uit het veld geconsulteerd. De verantwoordelijke bewindslieden melden dat bij de rechterlijke organisatie 'brede instemming' bestaat met de nota.

In de Contourennota wordt ingestoken op terugdringen van lange doorlooptijden van procedures, verbetering van de communicatie met bij de rechtspraak betrokken partijen, beter gebruik van informatietechnologie, vermindering van de werkdruk en verbetering van de organisatie van de rechterlijke organisatie. De onafhankelijkheid van de rechter wordt benadrukt, maar met de kanttekening dat rechtspraak wordt bekostigd uit de algemene middelen en daarom van de rechter mag worden gevraagd doelmatig met die middelen om te gaan en daarover verantwoording af te leggen.⁸⁶

Over het vraagstuk kantonrechtspraak merkt de Contourennota op dat er *kantonsectoren* zullen worden ingesteld bij de rechtbanken; de kantonsector vormt daarmee bestuurlijk een eenheid met de arrondissementsrechtbank. De kantongerechten zullen wel als afzonderlijke eenheden herkenbaar blijven, omdat 'de bijzondere betekenis van de kantonrechtspraak voor de rechtspleging in de gemoderniseerde rechterlijke organisatie niet kan worden gemist'.

Hoewel benadrukt wordt dat de bestuurlijke onderbrenging geen consequenties zal hebben voor het takenpakket en de werkwijze van de kantonsector, wordt gevreesd dat op deze wijze kantongerechten in de rechtbanken zullen opgaan en diensgevolge hun eigenheid zullen verliezen. Daarmee zouden de sterke kanten van de kantonrechtspraak, eveneens verloren gaan. Een en ander leidt tot de motie Vos en Van Oven, waarin zij de Kamer willen laten verzoeken de arrondissementale kantongerechten samen te voegen tot een rechterlijk orgaan dat met betrekking tot beheersmatige aangelegenheden een eenheid zal vormen met de arrondissementsrechtbanken.⁸⁷

De Staatssecretaris van Justitie reageert op 1 juni 1999 met een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer.⁸⁸ Hij geeft aan de kwaliteit van de kantonrechtspraak te willen handhaven en verbeteren en wijst op elementen uit de kantonrechtspraak die niet verloren mogen gaan, zoals de toegankelijkheid, laagdrempeligheid en snelheid.⁸⁹ Dat er toch gekozen moet worden voor het sectorenmodel, heeft te maken met de invoering van een systeem van integraal management.⁹⁰ Integraal management vergt

86 Kamerstukken II 1998-1999, 26 352, nr. 2, blz. 2-3.

87 Motie van de leden Vos en Van Oven, Kamerstukken II 1998-1999, 26 352, nr. 7.

88 Kamerstukken II 1998-1999, 26 352, nr. 13.

89 Kamerstukken II 1998-1999, 26 352, nr. 13, blz. 4.

90 Vóór invoering van het integraal management was er sprake van een duale structuur, waarin de minister verantwoordelijk was voor het beheer en het ondersteunend personeel, de zittende magistratuur voor het beleid.

een zekere schaalgrootte; de afzonderlijke kantongerechtsorganisaties zijn te klein voor het zelfstandig invoeren van een dergelijk systeem. Nu zowel het Regeerakkoord als de Contourennota uitdrukkelijk voor een systeem van integraal management kiest vanuit het idee dat alleen op die wijze modernisering van de gerechten vorm kan krijgen, moet de bestuurlijke samenvoeging die daarbij noodzakelijk is, voor lief worden genomen, aldus de staatssecretaris.⁹¹ Daarmee was min of meer beslist hoe het toekomstige gerecht in eerste aanleg eruit zou gaan zien.

3.6 Fase 5: een nieuw millennium

3.6.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak

Uiteindelijk wordt op 8 juni 2000 wetsvoorstel 27 181, de latere Wet organisatie en bestuur gerechten, ingediend. In de Wet organisatie en bestuur gerechten (hierna: Wet OBG) wordt onder meer de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken geregeld.⁹² Vanaf 1 januari 2002 (het moment dat het wetsvoorstel wet werd) zijn de kantongerechten opgehouden te bestaan als afzonderlijke gerechten en is er van rechtswege bij de rechtbanken een sector kanton.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt nadrukkelijk verwezen naar de in de aanloop naar het wetsvoorstel gegeven waarborgen voor het behoud van de waardevolle elementen van de kantonrechtspraak, te weten 'snelheid, laagdrempeligheid en toegankelijkheid'.⁹³ Uitdrukkelijk wordt over het behoud van de werkwijze van de sector kanton, en dan met name de *snelheid* ervan, opgemerkt dat het bestuur van het gerecht geen bevoegdheden krijgt ten aanzien van de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van en de beslissing van een concrete zaak. Overigens geldt dat voor alle sectoren, niet alleen voor kanton.

Wat het waarborgen van die elementen betreft wordt allereerst gewezen op de wettelijke verankering van deelname van de kantonsector aan het bestuur: de voorzitter van de sector kanton maakt deel uit van het gerechtsbestuur. In die positie kan hij de belangen van 'zijn' sector binnen het bestuur behartigen.

Verder blijft het takenpakket van de sector kanton gehandhaafd evenals het procederen zonder verplichte procesvertegenwoordiging. Waar in alle andere gevallen het bestuur van het gerecht bepaalt welke zaken aan welke sector worden opgedragen, worden aan de sector kanton alleen zaken door de wet opgedragen.⁹⁴ Om ook de kwaliteit van toekomstige kantonrechters te waarborgen wordt in de wet opgenomen dat het bestuur de sectorvergadering van de sector kanton dient te horen

91 Kamerstukken II 1998-1999, 26 352, nr. 13, blz. 7.

92 *Stb.* 2001, 582, in werking getreden op 1 januari 2002.

93 Kamerstukken II 1998-1999, 26 352, nr. 3, blz. 30.

94 Met uitzondering van de mogelijkheid van artikel 96 Rv dat bepaalt dat in alle zaken die rechtsgevolgen betreffen die ter vrije bepaling van partijen staan zij zich samen tot de kantonrechter van hun keuze kunnen wenden en zijn beslissing inroepen (de vrijwillige verschijning bij de kantonrechter).

over het opmaken van de lijst van aanbeveling voor een rechterlijke vacature binnen die sector.

Snelheid wordt blijkbaar als het meest kenmerkende element van kantonrechtspraak gezien. De overige criteria uit hoofdstuk 2 worden nergens vermeld. Dat is niet verwonderlijk: aan arbeidsrechtspraak als onderdeel van kantonrechtspraak wordt niet apart aandacht besteed.

3.6.2 *Wet organisatie en bestuur gerechten (Wet OBG) en de Wet Raad voor de Rechtspraak*

Volgens artikel 42 Wet RO nemen de rechtbanken in eerste aanleg kennis van alle burgerlijke zaken, behoudens bij de wet bepaalde uitzonderingen. Vóór 1 januari 2002 behoorde de competentie van de kantonrechter in arbeidszaken tot een van die uitzonderingen. Sedert de bestuurlijke onderbrenging garandeert artikel 47 Wet RO de instelling van een sector kanton bij elke rechtbank.⁹⁵ De absolute competentie van de kantonrechter in arbeidszaken is te vinden in artikel 93 aanhef en sub c Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering⁹⁶ alsmede in een aantal andere wetten waarin hij wordt aangewezen als bevoegde rechter in eerste aanleg (zie artikel 93 aanhef en sub d Rv).⁹⁷

Dat de kantongerechten bestuurlijk werden ondergebracht bij de rechtbanken, betekende niet dat alle kantongerechten hun deuren moesten sluiten. Ten aanzien van de plaatsen waar recht werd gesproken, veranderde er na invoering van de Wet OBG weinig. De bestaande kantongerechtlocaties bleven geopend en werden in het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen aangewezen als nevenvestiging van de rechtbanken.⁹⁸ Volgens de regering zouden alleen op eigen verzoek kantonlocaties worden opgeheven of gebouwen waar zittingen worden gehouden, gesloten worden.⁹⁹

Ook na invoering van de Wet OBG bleef degene die zitting had in de sector kanton, de *titel* kantonrechter voeren. Dat is wettelijk vastgelegd in artikel 48 lid 1 Wet RO. Als gevolg van de bestuurlijke onderbrenging verdween wel de *rang* van kantonrechter.¹⁰⁰ In artikel IX Wet OBG werd om die reden bepaald dat de op dat moment zittende kantonrechters van rechtswege werden benoemd tot vicepresident.

95 'Er is een sector kanton waarbinnen in enkelvoudige kamers kantonzaken worden behandeld en beslist'.

96 Zie hierover onder meer W. Heemskerk, 'Hoe zit het met...', *Advocatenblad* 2001, blz. 821 e.v.

97 Bijvoorbeeld in artikel 36 lid 1 van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR), dat zegt dat iedere belanghebbende de kantonrechter kan verzoeken te bepalen dat de ondernemer of de ondernemingsraad gevolg dient te geven aan een aantal in dat artikellid opgesomde verplichtingen uit de WOR.

98 Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen van 10 december 2001, *Stb.* 2001, 616, laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2010, 170. Artikel 47 lid 2 Wet RO bepaalt dat de sector kanton zijn taken verricht in de arrondissementshoofdplaats alsmede in de nevenvestigingsplaatsen die zijn vermeld in de bijlage bij de Wet RO.

99 Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 31.

100 Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 32.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt melding gemaakt van de Conferentie van Zeist, die heeft geresulteerd in een convenant waarin de door de deelnemende partijen – kantonrechters en presidenten van de rechtbank – gemaakte afspraken zijn opgenomen. Onderdeel van die afspraken is dat vernieuwingen en ontwikkelingen ten aanzien van het takenpakket, de werkwijze en de personele samenstelling van de sector kanton mogelijk zullen zijn, zij het slechts op basis van consensus. De kantonrechters hadden daarmee hun positie zo veel als mogelijk geborgd.¹⁰¹

Verder is in de Memorie van Toelichting te vinden dat ‘gewerkt wordt’ aan het opstellen van competentieprofielen voor rechterlijke functies, waaronder het competentieprofiel van de kantonrechter.

Dat (wettelijke) competentieprofiel is er nooit gekomen, kantonrechters werden tot 1 januari 2011 geworven in de rang van vicepresident.¹⁰² Met ingang van 1 januari 2011 is die rang verdwenen: in plaats daarvan fungeren er nu senior rechters en senior rechters A.¹⁰³ Een senior rechter is een ervaren rechter ‘die de taak van rechter ten volle uitoefent en die op verschillende terreinen gelegen complexe zaken competent weet te behandelen’. Daarbij kan ook worden gedacht aan een rechter belast met kantonzaken.¹⁰⁴

De vraag is of het de lobby van de zittende kantonrechters is geweest die de doorslag heeft gegeven bij de uiteindelijke keuze voor het behoud van de positie van de kantonrechter en kantonrechtspraak of dat de wetgever inhoudelijk overtuigd was van het belang van het handhaven van beide. Enige reserve ten opzichte van de drijfveren van de wetgever in acht nemend zou het ook zo kunnen zijn dat van meet af aan een overgangssituatie, noodzakelijk om de zittende kantonrechters ‘over de streep te trekken’, is ingecalculeerd. Wanneer iedereen aan het idee gewend zou zijn dat kantonrechtspraak niet meer op zichzelf stond, konden grotere en ingrijpendere stappen worden gezet.¹⁰⁵

Tegelijk met de inwerkingtreding van de Wet OBG is eveneens in werking getreden de Wet Raad voor de rechtspraak.¹⁰⁶ Met de komst van het systeem van integraal

¹⁰¹ Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 32; op blz. 33 is te vinden welke afspraken over benoemingen en het nevenlocatiebeleid in het wetsvoorstel worden overgenomen

¹⁰² Op de site rechtspraak.nl is onder het kopje ‘Werken bij’ één functieprofiel opgenomen voor rechter in de rechtbank. Dat profiel geldt zowel voor unusrechters als voor leden van een meervoudige kamer. Volgens de MvT bij de Wet Raad is het een taak van de Raad voor de rechtspraak om bij te dragen aan de ontwikkeling van een uniform personeelsbeleid, onder meer door het opstellen van competentieprofielen, zie Kamerstukken II 1999-2000, 27 182, nr. 3, blz. 20.

¹⁰³ Zie artikel 2 lid 1 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, *Stb.* 2010, 857. In verband met de herziening van de functie- en bezoldigingsstructuur voor rechterlijke ambtenaren zijn bij de rechtbanken drie functies vastgesteld en beschreven: rechter, senior rechter en senior rechter A. Dat betekent, dat de functies van vicepresident en coördinerend vicepresident zijn vervallen en worden vervangen door de functie van senior rechter dan wel senior raadsheer, Kamerstukken II 2008-2009, 31 822, nr. 3, blz. 2.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2008-2009, 31 822, nr. 3, blz. 2.

¹⁰⁵ Dat is inmiddels gebeurd in de vorm van de Wet herziening gerechtelijke kaart (zie paragraaf 4.3.5).

¹⁰⁶ *Stb.* 2001, 583.

management was er behoefte aan afstemming en coördinatie op landelijk niveau, maar gezien de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht zou het niet passend zijn wanneer het ministerie van Justitie voor die afstemming en coördinatie zorg zou gaan dragen. Deze taak is daarom toebedeeld aan de Raad voor de rechtspraak.¹⁰⁷

3.7 Conclusie

In hoofdstuk 2 is al opgemerkt dat de kantonrechter niet gelijk staat aan de *arbeidsrechter*; de kantonrechter behandelt naast diverse andere zaken ook arbeidszaken. De *kantonrechter* is evenmin hetzelfde als het *kantongerecht*; de ontwikkeling van de functie en die van de plek van kantonrechtspraak binnen de grotere rechtspraakorganisatie gaat slechts voor een deel gelijk op. Dit onderscheid moet in het oog worden gehouden wanneer wordt onderzocht welke rol de criteria voor arbeidsrecht-spraak in de loop van de in dit hoofdstuk beschreven tijdvakken hebben gespeeld.

Ten aanzien van de verschillende criteria valt het volgende te noteren.

Ongelijkheidscompensatie komt in geen van de beschreven perioden als criterium voor. Dat is enigszins verwonderlijk, omdat verplichte procesvertegenwoordiging bij kantonrechtspraak altijd ontbroken heeft. Juist wanneer partijen in persoon procederen kan de houding van de rechter het verschil maken. Dat geldt temeer wanneer er sprake is van processuele ongelijkheid, zoals in arbeidszaken vaak het geval is.

Het criterium inzicht in en kennis van arbeidsverhoudingen speelde enkel een rol in de discussie omtrent het al dan niet invoeren van lekenrechtspraak die plaatsvond in de jaren vijftig van de twintigste eeuw. Volgens de wetgever zou het toevoegen van lekenbijzitters aan kantonrechters de deskundigheid bevorderen, maar uit de discussie tussen arbeidsrechtjuristen die naar aanleiding van de plannen werd gevoerd komt met name naar voren dat de aanwezigheid van leken het vertrouwen in de rechterlijke uitspraak zou vergroten. Die gedachte past in de standenmaatschappij van toen, in de maatschappelijke verhoudingen van 21^e eeuw gaat zij niet meer op.

Kantonrechtspraak wordt voornamelijk geassocieerd met laagdrempeligheid en snelheid. Beide criteria komen op diverse plaatsen in de historische schets terug. Dat heeft zowel te maken met de houding die de kantonrechter wordt toegeschreven als met de grote aantallen zaken die hij – alleen – afdoet. Bij die grote aantallen ‘snelle zaken’ gaat het echter niet om arbeidszaken.

Het criterium procesvaardigheid en proceshouding heeft meer te maken met de persoon van de rechter dan met de inrichting van de procedure.

In deel II van het eindrapport van de staatscommissie-Van Zeben worden algemene rechterlijke kwaliteiten opgesomd waar op zichzelf weinig tegen in te brengen valt. Dat neemt niet weg dat er tussen de diverse soorten rechters – de rechter in eerste aanleg of de appelrechter, de administratieve of de civiele rechter, de strafrechter of de kinderrechter – verschillen bestaan. In dat licht kunnen de door de commissie

¹⁰⁷ Kamerstukken II 1999-2000, 27 182, nr. 3, blz. 3; zie verder paragraaf 6.2.3.

opgesomde kwaliteiten als basiswaarden worden gekenschetst, waarbij voor bepaalde categorieën rechters zo nodig aanvullende kwalificaties kunnen worden geformuleerd.

In dit onderzoek gebeurt dat voor de arbeidsrechter. Die heeft te maken met partijen die zonder verplichte procesvertegenwoordiging kunnen procederen over zaken met een groot persoonlijk belang op een rechtsgebied dat behoort tot het civiele recht maar zich daar op een aantal punten duidelijk van onderscheidt. Van de rechter in arbeidszaken mag worden verwacht dat hij door zijn houding, vaardigheden en deskundigheid voor die taak is toegerust.

In de historische schets valt op dat arbeidszaken aanvankelijk worden gekenschetst als niet ingewikkeld van aard en met een bescheiden geldelijk belang. In dat licht is het niet vreemd dat aan de rechter die zich met die zaken bezig mocht (moest?) houden geen al te hoge eisen werden gesteld. Aanvankelijk heerste tevredenheid over de deskundigheid van de kantonrechter in zijn hoedanigheid van arbeidsrechter, pas in de jaren vijftig van de twintigste eeuw waren dienaangaande klachten te horen.

Wat de arbeidsrechtelijke procedure betreft is er in het wetgevingsproces wel aandacht voor het belang van bewijsvrijheid en het terugdringen van de lijdelijkheid, maar dat is niet in regelgeving vertaald.

Nadat de oude structuren zijn opgeschud in de roerige jaren zestig en zeventig, werd vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw de rechtspraak als geheel meer en meer benaderd als bedrijf. Met de Contourennota komt de verzakelijking: de gerechten moeten gaan werken met een systeem van integraal management en van de rechterlijke macht mag voortaan worden gevergd dat zij zich verantwoordt voor de wijze waarop zij gebruik maakt van publieke middelen.

Ook kantonrechtspraak maakt deel uit van dit proces. De wetgever beweegt zich daarbij enerzijds tussen de opvatting dat de goede elementen van de kantonrechtspraak overeind moeten blijven en anderzijds de mede uit financiële overwegingen gevoelde noodzaak de structuur van de rechterlijke organisatie te stroomlijnen en meer in overeenstemming te brengen met de wensen van de tijd. Dat daarbij veel aandacht wordt besteed aan *procedurele* aspecten van kantonrechtspraak en minder aan *inhoudelijke* wekt in dat licht geen bevreemding.

Ook de ontwikkeling van arbeidsrechtspraak moet worden geplaatst binnen het kader van de modernisering van de rechterlijke macht als geheel. Het idee van specialisatie doet voorzichtig zijn intrede. Dat is mede terug te voeren op de toegenomen complexiteit van de maatschappij en de voortschrijdende ontwikkeling van wet- en regelgeving. De staatscommissie-Van Zeven ziet één gerecht van eerste aanleg voor zich, waarbinnen de rechter werkt als roulerende specialist. Wat die verschillende specialisaties inhouden en hoe een en ander moet worden ingericht laat de wetgever aan de rechtbankbesturen over. In alle publicaties die indertijd het licht zagen wordt nergens ingegaan op de karakteristieken van de afzonderlijke rechtsgebieden en de uiteenlopende geschillen die aan de rechterlijke macht ter beslechting worden voorgelegd. Het is een tijd van het uitzetten van grote lijnen.

In 2002 worden de zelfstandige kantongerechten opgeheven, maar met behoud van een sector kanton. Op de plek van arbeidsrechtspraak binnen die nieuw te vormen sectoren wordt niet afzonderlijk ingegaan. Het is niet geheel duidelijk of de keuze van de wetgever voor een eigen plek voor kanton binnen de nieuwe structuur een strategische was of dat zij voortkwam uit de overtuiging dat kantonrechtspraak behouden moe(s)t blijven. Ik kom daar in hoofdstuk 6 op terug.

4

De toekomst van de sector kanton

4.1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2 Kantonrechtspraak in de 21^e eeuw: het Prismaonderzoek

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Modernisering Rechterlijke Organisatie

4.3.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Laagdrempeligheid, snelheid, procesvaardigheid en proceshouding

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

Ongelijkheidscompensatie en inzicht in en kennis van (arbeids)verhoudingen

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.2 *Het rapport-Deetman*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.4 *Het rapport-Hofhuis*²⁵

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

36 Zie voor de onderbouwing van dat bedrag Kamerstukken II 2009-2010, 32 021, nr. 6, blz.16.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Wet herziening gerechtelijke kaart*⁴⁷

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

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

45 Kamerstukken II 2009-2010, 32 021, nr. 6, blz. 12-13.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4.1 Criteria voor arbeidsrechtspraak

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

⁵⁰ Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen van 10 december 2001, *Stb.* 2001, 616, laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2010, 170. Artikel 47 lid 2 Wet RO bepaalt, dat de sector kanton zijn taken verricht in de arrondissementshoofdplaats alsmede in de nevenvestigingsplaatsen die zijn vermeld in de bijlage bij de Wet RO.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Plannen en doelstellingen

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

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

⁵⁷ Raad voor de rechtspraak, juli 2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Criteria voor arbeidsrechtspraak

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4.3 Jaarplannen Rechtspraak 2008-2012

Plannen en doelstellingen

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

Criteria voor arbeidsrechtspraak

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4.4 Rechtspraak 2015

Toekomst van de rechtspraak

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

70 Zie ook paragraaf 6.5.5.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Criteria voor arbeidsrechtspraak

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

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

4.5 Conclusie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Arbeidsrechtspraak

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5

Arbeidsrechtspraak in de landen van de Europese Unie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden nagegaan welke instituties zich in de verschillende landen van de Europese Unie (hierna: EU) bezighouden met het juridisch afdoen van arbeidsgeschillen gerezen tussen werkgevers en werknemers. Geschilbeslechting in ambtenarenzaken blijft buiten beschouwing. Ook de Nederlandse situatie wordt beschreven, met de kanttekening dat die in de hoofdstukken 6 en 7 uitgebreider aan bod komt.

Concreet wordt antwoord gezocht op de volgende vragen: is er een afzonderlijke arbeidsrechtbank of arbeidskamer binnen de rechtbank of wordt een arbeidszaak civiel afgedaan, wordt slechts door beroepsrechters geoordeeld of nemen ook leken aan de beoordelingen deel en zijn er voorprocedures en zo ja, zijn die verplicht. Elk jaar worden binnen de EU tussen een half miljoen en een miljoen ontslagzaken aan de diverse arbeidsgerechten voorgelegd.¹

Handhaving van (arbeidsrechtelijke) regels kan op verschillende manieren plaatsvinden: administratief (door een publiekrechtelijke autoriteit zoals de arbeidsinspectie), door toedoen of met behulp van de sociale partners dan wel in een juridische procedure.² Deze verschillende wijzen van afdoening bestaan soms naast elkaar en kunnen elkaar beïnvloeden. Wanneer in een land nauwelijks arbeidsgeschillen aan de rechter worden voorgelegd, kan dat samenhangen met het feit dat de sociale partners zich actief inzetten om gerezen problemen in het voorstadium van een juridische procedure op te lossen.

Administratieve en strafrechtelijke³ beslechting ligt op het terrein van handhaving door de overheid en blijft om die reden buiten beeld. Dat geldt ook voor mogelijkheden tot geschilbeslechting die door cao-partijen zijn opgezet en die slechts een rol

1 *Termination of Employment at the Initiative of the Employer: the Challenge for Corporate Social Responsibility*, Final Report, European Association of Labour Court judges (EALCJ), maart 2005, paragraaf 7.2. Ontslagzaken vormen een onderdeel van arbeidszaken als geheel.

2 B.A. Hepple en B. Veneziani (red.), *The transformation of Labour Law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945-2004*, Oxford and Portland, Oregon: Hart 2009, blz. 263.

3 Soms staat op overtreding van bepaalde arbeidsrechtelijke (veiligheids)normen een strafrechtelijke sanctie.

spelen voor de onder de betreffende cao vallende werkgevers en werknemers. Arbitrage en mediation die op initiatief van partijen plaatsvinden en door henzelf worden geregeld en bekostigd blijven eveneens onbesproken.

De manier waarop met de afwikkeling van arbeidszaken wordt omgegaan, hangt samen met de geschiedenis en het politieke systeem van een land en/of de wijze waarop arbeidsvoorwaarden tot stand komen. Deze verbanden, die liggen op het terrein van de rechtssociologie, vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

Aan de hand van de in paragraaf 5.2 gepresenteerde horizontale vergelijking wordt in paragraaf 5.3 nagegaan of en in hoeverre de in hoofdstuk 2 ontwikkelde criteria voor arbeidsrechtspraak in de verschillende EU-landen een rol spelen.

Een belemmering vormt het feit dat niet alle criteria even gemakkelijk meetbaar zijn. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie ontleend aan questionnaires.⁴ Die informatie is niet objectief: bij het invullen van questionnaires zullen persoonlijke opvattingen (mede) een rol spelen. Wat de één een snelle afdoening noemt, kan door de ander heel anders worden gekwalificeerd.

De bevindingen in paragraaf 5.3 moeten daarom worden gezien als een richting-aanduiding. Er worden elementen onderscheiden die een bijdrage kunnen leveren om aan de ontwikkelde criteria te voldoen. Die elementen kunnen worden meegenomen bij de gedachtevorming over de inrichting van arbeidsrechtspraak in Nederland.⁵

De gegevens over de inrichting van de verschillende stelsels en de rol van de criteria voor arbeidsrechtspraak leiden tot slot tot de vraag wat de vormgeving van een stelsel zegt over de wijze waarop arbeidsgeschillen binnen dat stelsel worden afgedaan. Op die vraag wordt een antwoord gezocht in paragraaf 5.4. Er wordt geen keuze gemaakt tussen de verschillende systemen. Dat kan ook moeilijk: de positie van de rechterlijke organisatie ten opzichte van de rechtsgemeenschap en de samenleving in bredere zin is in ieder rechtssysteem van unieke aard.⁶

Aan het slot zijn enige kanttekeningen op hun plaats.

Dit hoofdstuk beoogt niet een uitputtend overzicht te geven. De keuze om binnen het bestek van dit onderzoek de stelsels van alle EU-landen te beschrijven, brengt die beperking met zich.⁷ Daar komt bij dat over sommige landen weinig

4 Verspreid onder en ingevuld door de leden van de European Association of Labour Court Judges (EALCJ) en de leden van het door de universiteiten van Leiden en Frankfurt georganiseerde European Labour Law Network (ELLN).

5 Over rol en waarde van rechtsvergelijking in juridisch onderzoek A.T.J.M. Jacobs, *Wetenschappelijkheid en Creativiteit door Rechtsvergelijking* (Afscheidsrede Tilburg), Tilburg University 2011.

6 Mak, verwijzend naar Bell: E. Mak, *De rechtspraak in balans* (proefschrift Rotterdam), Nijmegen: Wlp 2007, blz. 12-13. Ook B.A. Hepple en B. Veneziani (red), *The transformation of Labour Law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945-2004*, Oxford and Portland, Oregon: Hart 2009, blz. 7-12 en A.T.J.M. Jacobs, *Wetenschappelijkheid en Creativiteit door Rechtsvergelijking* (Afscheidsrede Tilburg), Tilburg University 2011, blz. 17.

7 'Niet alle rechtsvergelijking hoeft 'deep level comparative law' te zijn', aldus M. van Hoecke, aangehaald door A.T.J.M. Jacobs, *Wetenschappelijkheid en Creativiteit door Rechtsvergelijking* (Afscheidsrede Tilburg), Tilburg University 2011, blz. 16-17.

informatie voorhanden is, al was het maar omdat de bronnen voornamelijk beschikbaar zijn in de taal van het desbetreffende land.

De meeste literatuur is geraadpleegd in het Engels, de gebruikte termen zijn zo veel mogelijk in het Nederlands vertaald. 'Conciliation' wordt vertaald als verzoening (spoging), de term mediation is gehandhaafd omdat die ook in het Nederlands gangbaar is. Wat precies het verschil is tussen 'conciliation' en 'mediation' is lastig aan te geven, omdat er niet overal hetzelfde onder wordt verstaan. In het algemeen geldt dat mediation een strakke leiding veronderstelt van een gekwalificeerd persoon die op eigen initiatief een oplossingsrichting kan voorstellen, en dat conciliation ziet op het nader tot elkaar brengen van partijen door de rechter of een derde, waarbij de methodiek niet vastligt en het initiatief bij partijen zelf blijft.

Soms gebruik ik een term in de originele taal als dat bijdraagt aan een beter begrip of belangrijk is voor de 'couleur locale'.

5.2 Arbeidsrechtspraak in de landen van de Europese Unie: een horizontale vergelijking

5.2.1 Inleiding

Men dient zich rekenschap te geven van het feit dat instituties niet los gezien kunnen worden van het materiële recht. In de periode waarin het arbeidsrecht voornamelijk bestond uit arbeidsomstandigheden- en veiligheidsregels, kwam administratieve afdoening veel voor en in landen waar arbeidsvoorwaarden voornamelijk geregeld worden in collectieve arbeidsovereenkomsten, spelen sociale partners een belangrijke rol bij de beslechting van geschillen.⁸

Zoals reeds is opgemerkt, wordt niet ingegaan op de geschiedenis en het politieke systeem van de verschillende landen en de wijze waarop de arbeidsverhoudingen zijn vormgegeven. Om de verschillen desondanks in een kader te kunnen plaatsen, worden eerst verschillende binnen Europa te onderscheiden 'modellen' voor het afdoen van arbeidsgeschillen geschetst.⁹

In het *continentale* model – gehanteerd in onder meer Nederland, België, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Italië – ligt het accent op het juridisch afdoen van geschillen, waarbij het initiatief voor de procedure meestal bij de werknemer ligt. Vertegenwoordigers van vakbonden of werkgeversverenigingen kunnen tijdens de juridische procedure de betrokken werkgever of werknemer bijstaan, maar hebben een ondersteunende rol.

In het *Britse* model vond in de decennia na de Tweede Wereldoorlog handhaving vooral plaats via informele mechanismen, waarbij de sociale partners het voortouw

8 B.A. Hepple en B. Veneziani (red), *The transformation of Labour Law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945-2004*, Oxford and Portland, Oregon: Hart 2009, blz. 286.

9 Ontleend aan B.A. Hepple en B. Veneziani (red), *The transformation of Labour Law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945-2004*, Oxford and Portland, Oregon: Hart 2009, blz. 268-279.

hadden. Zij onderhandelden, gebruikten zo nodig daartoe ingerichte procedures of voerden als laatste redmiddel collectieve actie. Individuele werknemers wendden zich eerder tot hun vakbondsvertegenwoordiger voor bijstand bij een arbeidsgeschil dan tot een advocaat. Zowel bij werkgevers als bij werknemers bestond een zekere achterdocht tegen bemoeienis van de staat met de afdoening van arbeidsconflicten. Dat is terug te voeren op de reserve die er met name aan werknemerszijde bestond tegenover de heersende klasse, waartoe de rechterlijke macht behoorde.

In de periode 1970-1990 vond een ommekeer plaats: de wetten en regels op het gebied van arbeidsrecht werden uitgebreid en er kwamen 'employment tribunals', tripartiet samengestelde tribunalen die gaandeweg steeds meer bevoegdheden hebben gekregen. Ook kunnen rechtzoekenden zich met arbeidsgeschillen in een aantal gevallen tot de gewone rechtbanken wenden. Daarmee is het Britse model opgeschoven in de richting van het continentale.

In het *Scandinavische* model wordt de (voormalige) Britse aanpak met een belangrijke rol voor de sociale partners gecombineerd met een (collectieve) juridische benadering. Het streven in Denemarken, Noorwegen, Zweden en Finland is voornamelijk gericht op het tot stand brengen van een vergelijk bij alle soorten arbeidsrechtelijke conflicten. Niet het individu is, maar de organisaties van werkgevers of werknemers zijn bevoegd te verschijnen voor een tribunaal of het arbeidsgerecht. Individuele arbeidsgeschillen dienen aan een gewone rechtbank te worden voorgelegd. In dit systeem speelt het individu een bijrol. De hoofdrol is weggelegd voor de vakbond of werkgeversvereniging. Dat is terug te voeren op het feit dat de vakbeweging van oudsher machtig was en (mede daardoor) ook individuele conflicten met de werkgever vaak tot een oplossing wist te brengen. Dat maakte de gang naar de rechtbank voor het individu overbodig.

In de periode 1970-1990 werd alleen in Zweden enigszins afstand genomen van deze collectieve benadering. In Finland en Denemarken werd die gehandhaafd.

In deze paragraaf wordt aan de hand van een aantal vragen nagegaan hoe arbeidsrechtspraak in de EU georganiseerd is. Welke landen hebben een afzonderlijke arbeidsrechtbank of een kamer voor arbeidsgeschillen binnen de algemene rechtbank en in welke landen worden arbeidsgeschillen opgelost door de algemene (civiele) rechtbank? Waar bijzondere toegangsvereisten bestaan voor de arbeidsrechtbank/arbeidskamer, worden die vermeld. Afzonderlijke vermelding krijgen de landen die mogelijkheden kennen om arbeidssaken buitengerechtelijk op te lossen. Dat laatste gebeurt vaak in de vorm van – al dan niet verplichte – bemiddeling voordat partijen zich tot de rechter (kunnen) wenden.

In de meeste landen wordt onderscheid gemaakt tussen *individuele* en *collectieve* arbeidsgeschillen.

Individuele arbeidsgeschillen betreffen louter rechten en plichten in een individuele arbeidsverhouding. In de meeste landen worden als *collectieve* arbeidsgeschillen aangemerkt alle rechtsconflicten tussen een vakvereniging en een werkgever/werkgeversvereniging, bijvoorbeeld tijdens cao-onderhandelingen. Interpretatiekwesties met betrekking tot cao-bepalingen zouden eveneens als collectieve geschillen kunnen worden beschouwd, maar voor zover cao-bepalingen de individuele

arbeidsrelatie normeren, worden ze meestal als individuele geschillen gezien. Soms komen individuele en collectieve arbeidsgeschillen bij dezelfde geschilbeslechtende instantie terecht, soms zijn er afzonderlijke procedures.

In de bijlage zijn voor individuele en collectieve arbeidsgeschillen in de diverse landen van de Europese Unie afzonderlijke tabellen opgenomen. In deze paragraaf wordt de inrichting van arbeidsrechtspraak beschreven zonder expliciet te differentiëren. Waar opvallende verschillen bestaan tussen individuele en collectieve procedures worden deze vermeld.

Verder komt men het verschil tussen 'disputes of rights'- rechtsgeschillen – en 'disputes of interests'- belangengeschillen – nogal eens tegen. Het onderscheid tussen beide is in de praktijk niet altijd helder en wordt mede bepaald door hetgeen partijen aanvoeren.¹⁰ In dit hoofdstuk worden de instituties beschreven die zich bezighouden met het beslissen van juridische geschillen tussen werkgevers en werknemers. Oplossingsmechanismen voor zuivere belangengeschillen – bijvoorbeeld de kwestie of lonen verhoogd moeten worden of juist niet – blijven onbesproken.

5.2.2 Afzonderlijke arbeidsrechtbanken

Er bestaat een afzonderlijke arbeidsrechtbank of tribunaal in België, Duitsland, Luxemburg, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, Spanje, Oostenrijk, Slovenië, Hongarije, Finland, Noorwegen, Zweden en Denemarken. Malta kent een arbeidstribunaal, dat geen rechtbank is maar wel rechterlijke bevoegdheden heeft.

Deze rechtbanken hebben gemeen dat zij zelfstandige rechtscolleges voor de beslechting van arbeidsgeschillen zijn. Ze verschillen onderling wel wat betreft samenstelling en competentie.

De meeste arbeidsrechtbanken zijn bevoegd te oordelen over individuele én collectieve arbeidsconflicten. De arbeidsrechtbanken in België, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk zijn slechts bevoegd in individuele gevallen. De Deense en Noorse arbeidsrechtbanken zijn juist alleen bevoegd bij collectieve geschillen.

Ook de samenstelling van de arbeidsrechtbanken verschilt. In een aantal landen bestaat de arbeidsrechtbank uit beroepsrechters én lekenrechters, zoals in Duitsland, Oostenrijk, Luxemburg en Hongarije. In andere landen, zoals Spanje, bestaan zij geheel uit beroepsrechters. In Frankrijk worden arbeidsgeschillen in eerste instantie geheel afgedaan door gekozen lekenrechters (werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers) en komen er pas in hoger beroep professionele rechters aan te pas. Door de bipartiete samenstelling ervan bestond er van oudsher veel vertrouwen in de afhandeling door deze Conseils de Prud'hommes. Daardoor was in Frankrijk arbeidsrechtspraak al vroeg goed ontwikkeld.¹¹

10 B.A. Hepple en B. Veneziani (red), *The transformation of Labour Law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945-2004*, Oxford and Portland, Oregon: Hart 2009, blz. 264-265.

11 De Conseils de Prud'hommes dateren van het begin van de negentiende eeuw en bestaan voor de helft uit werkgeversvertegenwoordigers en voor de andere helft uit werknemersvertegenwoordigers, B.A. Hepple en B. Veneziani (red), *The transformation of Labour Law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945-2004*, Oxford and Portland, Oregon: Hart 2009, blz. 304.

Soms zijn er speciale ontvankelijkheidseisen. Zo hebben slechts georganiseerde en aan een cao gebonden werkgevers en werknemers toegang tot het Zweedse arbeidsgerecht. Dit gerecht neemt desalniettemin een prominente positie in en is van groot belang voor de ontwikkeling van het Zweedse arbeidsrecht. Jaarlijks worden er tegen de 200 zaken aangebracht.¹² Een conflict tussen een ongeorganiseerde werkgever en zijn werknemer(s) wordt in Zweden afgedaan door een gewone rechtbank, zij het dat hoger beroep wel moet worden ingesteld bij het arbeidsgerecht, dat vervolgens de finale beslissing neemt.¹³

De Duitse arbeidsrechtbanken dateren van 1926 en zijn bevoegd kennis te nemen van alle geschillen die voortvloeien uit de arbeidsrelatie. Door hun ruime competentie onderscheiden ze zich van de instituties in de andere landen.¹⁴

Het Deense arbeidsgerecht is in het leven geroepen voor collectieve geschillen, waarbij alleen *organisaties* van werkgevers en werknemers kunnen optreden als procespartijen. Dat geldt ook voor het Finse arbeidsgerecht, zij het dat dit arbeidsgerecht tevens competent is in individuele zaken wanneer de feiten van een zaak volkomen helder zijn en niet meer ter discussie staan tussen partijen.

Het Ierse Labour Court is in feite geen echte rechtbank: het kan slechts aanwijzingen geven voor het oplossen van gerezen arbeidsgeschillen en opereert op vrijwillige basis. Wel kunnen rechten ontleend aan geregistreerde cao's, via een procedure voor het Labour Court worden afgedwongen.¹⁵

Afzonderlijke vermelding verdienen het Verenigd Koninkrijk en Malta.

Door het verschil dat in het Britse systeem bestaat tussen vorderingen op basis van common law (ongeschreven recht, gewoonterecht) en vorderingen op basis van de wet zijn er ook twee daarmee samenhangende systemen voor het afdoen van geschillen. In principe oordelen de tripartiete Employment Tribunals over bij wet vastgelegde rechten en de common law rechtbanken over *contractuele* geschillen. De consequentie hiervan is dat een werknemer verschillende procedures moet starten al naar gelang er contractuele dan wel wettelijke rechten aan de orde zijn.¹⁶ Inmiddels is er een belangrijke uitzondering op deze regel geformuleerd: claims die voortkomen uit tekortkoming in de nakoming dan wel anderszins samenhangen met het arbeidscontract, kunnen ook aan het Employment Tribunal worden voorgelegd.¹⁷ Employment Tribunals hebben minder juridische middelen tot hun beschikking dan de gewone rechtbanken. Zo kunnen zij zelf geen feitenonderzoek initiëren en in geval

12 A. Adlercreutz, B. Nyström, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Sweden, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §2 (bijgewerkt tot november 2009).

13 B.A. Hepple en B. Veneziani (red), *The transformation of Labour Law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945-2004*, Oxford and Portland, Oregon: Hart 2009, blz. 328.

14 A. Gladstone, 'Settlement of disputes over rights', in: R. Blanpain, *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, Deventer: Kluwer 2010, blz. 733-735.

15 B.A. Hepple en B. Veneziani (red), *The transformation of Labour Law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945-2004*, Oxford and Portland, Oregon: Hart 2009, blz. 313.

16 S. Deakin, G.S. Morris, *Labour Law*, Hart Publishing 2005, Chapter 2, §15.

17 S. Hardy, 'Introduction' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Great Britain, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 4, §1, (bijgewerkt tot oktober 2010).

van niet-naleving van een uitspraak van het Tribunaal kunnen zij de tekortschietende partij slechts tot betaling van een geldsom veroordelen.¹⁸

Ook Malta is een common law land. Het Maltese arbeidstribunaal is een gespecialiseerd orgaan met exclusieve bevoegdheden in arbeidsgeschillen. Hoewel functionerend als arbeidsrechtbank, is het geen rechtbank. Het arbeidstribunaal heeft wel gerechtelijke bevoegdheden, zoals het oproepen van getuigen en het afnemen van de eed. Om die reden wordt het toch in deze paragraaf opgenomen. Voor een restcategorie van arbeidszaken is in Malta de civiele rechtbank competent.¹⁹

5.2.3 Kamer voor arbeidszaken binnen de algemene rechtbank

In Oostenrijk maakt het arbeidsgerecht deel uit van de gewone rechtbank (het Landesgericht). Alleen Wenen heeft een afzonderlijk arbeidsgerecht. Hoger beroep wordt behandeld door een bijzondere kamer van een van de vier Oberlandesgerichte, waarna nog cassatieberoep kan volgen bij het Hooggerechtshof, het Oberster Gerichtshof.²⁰ Ook het Hooggerechtshof heeft een kamer voor arbeidszaken. Zowel de kamer in eerste aanleg als die in hoger beroep bestaat uit één (in hoger beroep drie) professionele rechter(s) alsmede twee lekenleden, één van werkgevers- en één van werknemerszijde.²¹

In Polen en Portugal zijn er kamers voor arbeidszaken bij de gewone rechtbank. In Portugal bestaan die kamers slechts bij de grotere rechtbanken. Ontbreekt een afzonderlijke arbeidsrechtbank, dan is de gewone civiele rechtbank bevoegd.

In Slowakije worden arbeidsgeschillen in principe afgedaan door de gewone rechtbank, maar daar hebben sommige grotere rechtbanken kamers die uitsluitend oordelen over arbeidskwesties.

5.2.4 Algemene rechtbank

In Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Denemarken, Zweden, Noorwegen, Finland, Estland, Letland en Litouwen, Tsjechië, Roemenië, Bulgarije, Griekenland en Italië worden arbeidsgeschillen (mede) beoordeeld door de gewone rechtbanken.

18 S. Hardy, 'Introduction' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Great Britain, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 4, §4, (bijgewerkt tot oktober 2010).

19 E. Zammit en M. Brincat, 'Part II. Collective Labour Relations' (2006), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Malta, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 7, §6 (bijgewerkt tot september 2006).

20 B.A. Hepple en B. Veneziani (red.), *The transformation of Labour Law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945-2004*, Oxford and Portland, Oregon: Hart 2009, blz. 291.

21 M.E. Risak, 'Introduction' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Austria, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 3, §4 (bijgewerkt tot juni 2010).

Als gezegd kunnen in Denemarken een *gebonden* werkgever en een *gebonden* werknemer zich bij conflicten voortvloeiend uit een cao wenden tot de arbeidsrechtbank (wanneer het gaat om niet-naleving van een verplichting voortvloeiend uit een cao) of een arbitrage tribunaal ('Industrial Arbitration Tribunal', wanneer het gaat om de interpretatie of reikwijdte van de cao). In alle andere gevallen is de civiele rechtbank bevoegd te oordelen, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een gebonden werkgever en een ongebonden werknemer (of andersom) of wanneer een werknemer zijn lidmaatschap van de vakorganisatie heeft opgezegd gedurende de looptijd van de cao.²² Individuele arbeidsconflicten (hier verstaan als conflicten die losstaan van cao-aanspraken) vallen in Denemarken zonder uitzondering onder de jurisdictie van de algemene civiele rechtbank.²³

Ook in Finland komen alleen arbeidsgeschillen die zijn te herleiden tot het overtreden van een cao, terecht bij het arbeidsgerecht. De eiser is in dat geval de vakbond, niet de werknemer. Alle andere arbeidsgeschillen worden door de civiele rechtbank behandeld. In het geval van overtreding van een cao kan de werknemer zijn vordering ook zelf voorleggen aan een civiele rechtbank. Hij loopt dan echter het risico in de proceskosten te worden verwezen.²⁴

In Ierland moeten arbeidsgeschillen die zijn terug te voeren op het arbeidscontract, worden gebracht voor het District Court (als het gaat om kleine bedragen) of het Circuit Court (wanneer het gaat om grotere bedragen).²⁵ Daarnaast bestaat in Ierland een scala aan extrajudiciële mogelijkheden voor het beslechten van arbeidsgeschillen (zie hierna).

In het Verenigd Koninkrijk moeten claims die terug te voeren zijn op de wet ('statutory law') worden voorgelegd aan het Employment Tribunal. Is er geen wet waarop de claim gebaseerd kan worden, dan valt de rechtzoekende terug op common law en behoort de zaak tot de competentie van de common law rechtbank.

In Nederland fungeert de kantonrechter als arbeidsrechter. De kantonrechter is een civiele rechter, die deel uitmaakt van de rechtbank. Naast arbeidszaken behoren nog tal van andere zaken – voornamelijk civiele zaken, maar ook administratieve zaken en (kleine) strafzaken (overtredingen) – tot zijn absolute competentie.

Soms wordt er om praktische reden voor gekozen om arbeidszaken door de gewone rechtbank te laten beslissen, bijvoorbeeld wanneer een rechtbank te klein is om een afzonderlijke arbeidskamer te huisvesten. Dat is het geval in Portugal en Slowakije: de

22 In zo'n situatie kan de werknemersorganisatie de werkgever wel dagvaarden voor het arbeidsgerecht.

23 O. Hasselbalch, M. Smith, S. van Oosten-Rosman, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Denmark, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §1-2 (bijgewerkt tot oktober 2009).

24 *Giving access to justice to all*, Annual congress European Association of Labour Court judges (EALCJ), Malta juni 2011, Synthesis of national reports, Finland.

25 B.A. Hepple en B. Veneziani (red), *The transformation of Labour Law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945-2004*, Oxford and Portland, Oregon: Hart 2009, blz. 313.

gewone rechter is bevoegd, behalve bij de grotere rechtbanken waar bijzondere afdelingen (Portugal) of afzonderlijke kamers (Slowakije) oordelen over arbeidszaken. In Portugal is er wel standaard een gespecialiseerde rechtsgang in hoger beroep: de sociale kamers van de hoger beroepsinstanties en het Hooggerechtshof.

Italië kent geen afzonderlijke arbeidsrechter. Dat heeft te maken met de algemeen gevoelde afkeer van bijzondere gerechten als zodanig, omdat daarmee negatieve ervaringen zijn opgedaan tijdens het fascistische regime van Mussolini (van 1922 tot 1945); bijzondere rechtbanken zijn zelfs grondwettelijk verboden. Dat geldt niet voor gespecialiseerde secties van de gewone rechtbanken.²⁶

Arbeidsgeschillen worden meestal afgedaan door een alleenrechtsprekende rechter gespecialiseerd in arbeidszaken (de pretore). In een rapport uit 2011 naar aanleiding van het jaarlijkse congres van Europese arbeidsrechters wordt melding gemaakt van een arbeidskamer bij de gewone rechtbank.²⁷ De in arbeidszaken gevolgde procedure wijkt af van die voor gewone civiele geschillen. De aanpassingen zien vooral op de snelheid en het bevorderen van informaliteit en toegankelijkheid. Het Italiaanse Hooggerechtshof heeft een afzonderlijke sectie voor het afhandelen van arbeidszaken.²⁸

Ook in Tsjechië zijn gespecialiseerde arbeidsrechters werkzaam binnen de gewone rechtbanken. In Roemenië worden arbeidszaken binnen de gewone rechtbanken van eerste aanleg behandeld door kamers bestaande uit twee professionele magistraten en twee lekenrechters. Opmerkelijk is dat de lekenrechters, die gekozen worden door de sociale partners, jurist moeten zijn.²⁹

Als een arbeidszaak aan de gewone rechter moet worden voorgelegd, hoeft dat niet te betekenen dat arbeidszaken en gewone civiele zaken op dezelfde wijze worden afgedaan. Zo is er in Griekenland een afzonderlijke arbeidsgeschillenprocedure zonder strikte procedureregels, die voornamelijk gericht is op het tot stand brengen van een snelle en goedkope oplossing voor arbeidsgeschillen.

5.2.5 Mogelijkheden om geschillen buitengerechtelijk op te lossen

In vijftien landen (België, Frankrijk, Italië, Spanje, Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Malta, Denemarken, Zweden, Finland, Estland, Letland, Litouwen, Polen en Hongarije) bestaan al dan niet verplichte voorprocedures die partijen kunnen of moeten volgen alvorens zij zich tot de bevoegde rechter in arbeidszaken wenden.

26 T. Treu, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Italy, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 9, §1 (bijgewerkt tot september 2010).

27 *Giving access to justice to all*, Annual congress European Association of Labour Court judges (EALCJ), Malta juni 2011, Synthesis of national reports, Italy.

28 T. Treu, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Italy, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 9, §1 (bijgewerkt tot september 2010).

29 R. Dimitriu, 'Introduction' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Romania, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 1, §5 (bijgewerkt tot oktober 2010).

In Frankrijk functioneren als eerste voorziening bij individuele arbeidsgeschillen de Conseils de Prud'hommes, tribunalen *uitsluitend* bestaande uit leken gekozen door de representatieve werkgevers- en werknemersverenigingen. Wanneer een zaak bij het Conseil de Prud'hommes is aangebracht, wordt eerst door een bemiddelingscommissie ('bureau de conciliation') getracht partijen tot overeenstemming te brengen. Lukt dat niet, dan wordt de zaak doorgestuurd voor het verkrijgen een juridisch oordeel ('bureau de jugement').³⁰

In België kunnen partijen zich *vrijwillig* tot een zogenoemd paritair comité wenden om een oplossing in der minne te bereiken. Paritaire comité's zijn organen opgericht voor alle bedrijfstakken op basis van de Wet betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comité's. Ze zijn samengesteld uit een gelijk aantal vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en houden zich, naast het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten, ook bezig met het voorkomen of bijleggen van 'sociale conflicten'.

Partijen wenden zich meestal tot een paritair comité bij problemen die zijn gerezen tijdens de looptijd van de arbeidsovereenkomst.³¹ Gezien de relatie die partijen nog hebben en willen bestendigen, is het logisch dat partijen eerst trachten tot een vergelijk te komen alvorens zij zich tot de rechter wenden.³²

In het Verenigd Koninkrijk biedt de 'Advisory, Conciliation and Arbitration Service', kortweg ACAS, partijen bij arbeidsgeschillen de mogelijkheid een schikking te beproeven. De ACAS is tripartiet, onpartijdig en onafhankelijk van de overheid.³³

In Italië zijn door het hele land tripartiete verzoeningscommissies, waar werkgevers en werknemers individuele arbeidsgeschillen aan kunnen voorleggen. Slaagt de verzoening, dan heeft het aldus tot stand gekomen resultaat executoriale kracht na vanwaardeverklaring door de rechter van eerste aanleg.³⁴

30 *Giving access to justice to all*, Annual congress European Association of Labour Court judges (EALCJ), Malta juni 2011, Synthesis of national reports, France; J-P Laborde en J.Rojot, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2011), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), France, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, § 2 (bijgewerkt tot januari 2011).

31 Zo'n 80% van alle zaken die voor een Belgische arbeidsrechtbank komen, gaat over een arbeidsrelatie die al geëindigd is, R. Blanpain, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Belgium, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 7, §3 (bijgewerkt tot juli 2010).

32 R. Blanpain, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Belgium, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 7, §3 (bijgewerkt tot juli 2010).

33 *Termination of Employment at the Initiative of the Employer: the Challenge for Corporate Social Responsibility*, Final Report, European Association of Labour Court judges (EALCJ), maart 2005, paragraaf 7.1.2; S. Hardy, 'Introduction' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Great Britain, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 4, §1 (bijgewerkt tot oktober 2010).

34 *Giving access to justice to all*, Annual congress European Association of Labour Court judges (EALCJ), Malta juni 2011, Synthesis of national reports, Italy.

In Malta is op vrijwillige basis mediation of verzoening door de directeur van DIER, Department of Industrial and Employment Relations, mogelijk. Het slagingspercentage van deze service is hoog: in een periode van vijf jaar (in de periode van 1998 tot 2002), werd 80 procent van de gerezen arbeidsgeschillen voor verzoening aangemeld. In 78,3 % daarvan werd een oplossing bereikt.³⁵

In sommige landen bestaat een uitgebreid netwerk van geschilbeslechtende instanties, die geadieerd kunnen en vaak moeten worden vóór partijen zich tot de rechter (kunnen) wenden. Zo kent Ierland een Rights Commissioner, een Employment Appeals Tribunal, een Director of Equality Investigations (in kwesties over gelijke behandeling) en een Conciliation Service of the Labour Relations Commission. De nadruk lijkt hier meer te liggen op het voortraject dan op de afhandeling van geschillen door de arbeidsrechter.³⁶

In Litouwen bepaalt het arbeidsrecht traditioneel dat een *individueel* arbeidsgeschil moet worden opgelost “in situ”, op de plaats waar het probleem gerezen is. Partijen moeten zich bij een arbeidsconflict wenden tot een arbeidsgeschillencommissie die functioneert op ondernemingsniveau. Zo’n commissie bestaat ook in Letland, het is hier echter aan partijen of ze zich tot deze commissie wenden of tot de rechter.³⁷ Estland kent een arbeidsgeschillencommissie, waar partijen zich toe kunnen wenden bij vorderingen onder € 10.000.

Ook in Polen vinden verzoeningsprocedures op de werkvloer plaats.³⁸

In Zweden bestaat maar één arbeidsgerecht voor het hele land. Dit vormt echter de laatste schakel, niet de eerste. Als zich een probleem voordoet, roept een werknemer eerst de hulp in van zijn vakorganisatie. Komt de vakbond er met de werkgever niet uit, dan onderhandelt zij met de werkgeversorganisatie verder. Alleen organisaties van werkgevers en werknemers kunnen een zaak vervolgens aan het arbeidsgerecht voorleggen, ook als het niet gaat om een geschil voortvloeiend uit een cao. Dat kan de organisatie zelfs doen tegen de wil van de betrokken werkgever of werknemer. Wordt een lid van een werkgeversvereniging of een vakbond voor het gerecht gedaagd, dan moet ook de organisatie waar deze lid van is, in rechte worden betrokken.³⁹ In Zweden ligt daarmee het zwaartepunt van de geschilbeslechting in arbeidszaken

35 E. Zammit en M. Brincat, ‘Part II. Collective Labour Relations’ (2006), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Malta, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 7, §2, nr. 823 (bijgewerkt tot september 2006).

36 K. Costello, ‘Part I. The Individual Employment Relationship’ (2002), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Ireland, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §1-2 (bijgewerkt tot januari 2003).

37 De afdoening van bepaalde geschillen – met name genoemde ontslagzaken of kwesties aangaande betalingen – is voorbehouden aan de rechter, I. Täre, ‘Part I. The Individual Employment Relation’ (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Latvia, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §1 (bijgewerkt tot mei 2010).

38 M. Matey, ‘Part II. Collective Labour Relations’ (1988), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Poland, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter XI, §1-3 (bijgewerkt tot juli 1988).

39 A. Adlercreutz, B. Nyström, ‘Part I. The Individual Employment Relation’ (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Sweden, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §2 (bijgewerkt tot november 2009).

bij de sociale partners. Hebben ongeorganiseerde werkgevers en werknemers een arbeidsrechtelijk probleem, dan dienen zij zich te wenden tot de gewone rechtbank. Zij hebben geen toegang tot het arbeidsgerecht.⁴⁰

Denemarken kent een ontslagtribunaal, een tripartiet samengesteld arbitrage-instituut. Wanneer twijfel bestaat aan de juistheid van een ontslag, kan het tribunaal om een uitspraak worden gevraagd, op voorwaarde dat de bevoegdheid van het tribunaal is opgenomen in de cao en pas nadat de partijen bij de cao hebben getracht tot een oplossing te komen. Het tribunaal doet slechts uitspraak over de vraag of aan het ontslag een geldige reden ten grondslag ligt.⁴¹

In Finland kan een georganiseerde werknemer het arbeidsgeschil eerst ter nadere onderhandeling overdragen aan zijn vakbond en zijn werkgever. Een verplichting daartoe bestaat niet.

In sommige landen bestaat echter juist enige achterdocht ten opzichte van de bemoeienis van de sociale partners. Tijdens de periode van het staatsocialisme in Hongarije was een belangrijke rol weggelegd voor de vakverenigingen als mediators in arbeidskwesties. De vraag was wiens belangen deze bonden, die sterke banden onderhielden met de overheid en het management van de bedrijven, nu werkelijk behartigden. Na de afschaffing van het staatsocialisme is de rol van de bonden als bemiddelaars daarom teruggedrongen.⁴² Sedert 1999 zijn partijen verplicht een zogenoemde verzoeningsbijeenkomst te houden in het arbeidsgerecht voordat de procedure kan beginnen.

Soms zijn voorprocedures bedoeld als filter voor de toevoer van zaken naar het arbeidsgerecht. Zo kent Spanje een goed ontwikkeld systeem van arbeidsrechtbanken, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep, inclusief een sociale kamer in het Hooggerechtshof. Jaarlijks worden door de arbeidsrechtbanken in eerste aanleg gemiddeld meer dan 250 000 zaken afgedaan. De hoger beroepsinstanties krijgen gemiddeld 60.000 zaken per jaar voorgelegd, het Hooggerechtshof meer dan 6.000.⁴³

40 Partijen die toegang hebben tot het arbeidsgerecht, kunnen er wel voor kiezen naar de gewone rechter te gaan, bijvoorbeeld in zaken met een gering belang, maar de betrokken organisaties van werkgevers en werknemers hebben het recht de zaak over te brengen naar het arbeidsgerecht, A. Adlercreutz, B. Nyström, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Sweden, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §3 (bijgewerkt tot november 2009).

41 O. Hasselbalch, M. Smith, S. van Oosten-Rosman, 'Part II. Collective Labour Relations' (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Denmark, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 7, § 3 (bijgewerkt tot oktober 2009).

42 De Labour Code staat daarnaast nog steeds toe, dat partijen in een cao vastleggen dan wel gezamenlijk besluiten dat op bedrijfsniveau wordt gezocht naar een oplossing. Lukt dat niet, dan staat de weg naar de rechter open.

43 M.A. Olea en F. Rodríguez-Sañudo, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Spain, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §3 (bijgewerkt tot september 2009).

Om deze stroom wat in te dammen, zijn de partijen bij een arbeidsconflict verplicht een verzoeningspoging te ondernemen. Slaagt die poging, dan heeft de aldus bereikte oplossing executoriale kracht. Lukt het niet, dan kunnen partijen de zaak voorleggen aan de arbeidsrechtbank. Op deze manier wordt de werkvoorraad van de arbeidsrechtbanken enigszins verminderd.⁴⁴ Overigens doet ook de arbeidsrechter nog een poging partijen tot overeenstemming te brengen bij de eerste comparitie. Pas als dat niet lukt, begint de rechtszaak formeel.⁴⁵

Nederland kent geen systeem van verplichte mediation alvorens men zich tot de rechter kan wenden. Wel is er (nog) een verplichte voorprocedure bij geschillen op grond van de WOR (bij de bedrijfscommissies), die er op is gericht een oplossing in der minne te bereiken.⁴⁶ Bij geschillen over loonbetaling in geval van ziekte kan de rechtzoekende zich alleen tot de rechter wenden als hij bij het UWV een zogenoemde second opinion heeft aangevraagd. De achtergrond van die verplichting wordt gevormd door het feit dat een rechter geen medicus is; medische informatie moet dus door een arts worden verschaft.

Wanneer een werkgever de arbeidsovereenkomst wil beëindigen door middel van opzegging heeft hij daarvoor voorafgaande toestemming van een zelfstandig bestuursorgaan, het UWV, nodig. Voordat een beslissing op het verzoek om toestemming wordt genomen, moet het UWV de vertegenwoordigers van de in aanmerking komende organisaties van werkgevers en werknemers, de zogenoemde 'ontslagadviescommissie (OAC)', horen. Het gaat hier niet om een vorm van bemiddeling, maar om een preventieve ontslagtoets.

Tussenstand

Hiermee is de situatie op het gebied van geschilbeslechting in arbeidszaken in de meeste landen van de Europese Unie in kaart gebracht. Voor het overzicht worden de resultaten gepresenteerd in de navolgende tabel.⁴⁷

44 M.A. Olea en F. Rodriguez-Saňudo, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Spain, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §2 (bijgewerkt tot september 2009).

45 M.A. Olea en F. Rodriguez-Saňudo, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Spain, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §3 (bijgewerkt tot september 2009).

46 Zie echter Kamerstukken II 2011-2012, 33 367, nr. 2, waarin wordt voorgesteld het verplichte karakter van bemiddeling door de bedrijfscommissies in het kader van artikel 36 WOR af te schaffen.

47 Zie voor de uitgebreide tabellen de bijlagen.

TABEL I Rechterlijke instanties in de EU bevoegd om te oordelen in arbeidszaken⁴⁸

Landen	Arbeids-rechtbank	Arbeidskamer binnen algemene rechtbank	Algemene rechtbank	Buitengerechtelijk ⁴⁹ (vooraf)
1. België	x (ind)			x (vrijwillig)
2. Bulgarije			x	
3. Cyprus ⁵⁰				
4. Denemarken	x (coll)		x (ind)	x (coll verplicht)
5. Duitsland	x			
6. Estland			x	x (verplicht)
7. Finland	x		x (ind)	x (vrijwillig)
8. Frankrijk	x			x (verplicht)
9. Griekenland			x	
10. Hongarije	x			x (verplicht)
11. Ierland	x		x	x (verplicht, tenzij...)
12. Italië			x	x (vrijwillig)
13. Letland			x	x (vrijwillig)
14. Litouwen			x	x (verplicht, tenzij...)
15. Luxemburg	x (ind)			
16. Malta			x (restcategorie)	Arbeidstribunaal, ⁵¹ vooraf conciliatie/mediation(vrijwillig)
17. Nederland			x	(x) ⁵²
18. Oostenrijk	x (Wenen)	x		
19. Polen		x (ind)		x (verplicht)
20. Portugal		x	x (kleinere rechtbanken)	
21. Roemenië			x	

48 Hieronder vallen zowel *individuele* als *collectieve* rechtsgeschillen in arbeidszaken. Wanneer er uitsluitend sprake is van competentie in individuele dan wel collectieve zaken – dus niet in beide typen zaken – is dat tussen haakjes vermeld.

49 Hiermee wordt bedoeld op iedere vorm van voorprocedure gericht op het totstandbrengen van een buitengerechtelijke oplossing zonder tussenkomst van de rechter.

50 Geen informatie beschikbaar

51 Het Maltese Arbeidstribunaal is geen rechtbank, maar heeft wel rechterlijke bevoegdheden.

52 Alleen de verplichte inschakeling van de bedrijfscommissie kan hieronder worden geschaard.

Landen	Arbeidsrechtbank	Arbeidskamer binnen algemene rechtbank	Algemene rechtbank	Buitengerechtelijk (vooraf)
22. Slovenië	x			
23. Slowakije		x	x (kleinere rechtbanken)	
24. Spanje	x			x (verplicht)
25. Tsjechië			x	
26. Verenigd Koninkrijk	x (geschillen m.b.t. aovk)		x (overige ind geschillen + coll)	x (verplicht voor Employment Tribunal)
27. Zweden	x (beperkte toegang)		x (in overige zaken)	x (verplicht voorafgaand aan arbeidsgerecht)

5.2.6 Conclusie

Het beeld in de EU is divers, maar er kunnen wel bepaalde lijnen worden onderscheiden.⁵³

Er zijn dertien landen met een afzonderlijke arbeidsrechtbank. De meeste van die gespecialiseerde rechtbanken zijn bevoegd in individuele én collectieve arbeidsgeschillen.

In vijf landen is in bepaalde situaties naast de arbeidsrechtbank ook de gewone rechtbank bevoegd in arbeidszaken. In Scandinavië oordeelt het arbeidsgerecht over collectieve geschillen en moeten individuele arbeidszaken aan de civiele rechter worden voorgelegd.

In Portugal en Slowakije is de gewone rechtbank bevoegd als om logistieke redenen een arbeidskamer ontbreekt.

In tien landen, waaronder Nederland, is de gewone rechter tevens arbeidsrechter. Van die tien landen hebben vijf landen – de Baltische staten, Italië en Malta – een buitengerechtelijke voorziening voorafgaand aan de gang naar de rechter. Nederland kent de preventieve ontslagtoets bij het UWV en de bedrijfscommissie bij geschillen op grond van de WOR. In Bulgarije, Roemenië, Griekenland en Tsjechië is de civiele rechter de enige instantie voor het oplossen van arbeidsgeschillen.

Griekenland en Italië geven bijzondere aandacht aan de arbeidsrechtelijke procedure, ondanks het feit dat de gewone civiele rechter arbeidszaken behandelt. Griekenland kent een arbeidsgeschillenprocedure en in Italië worden arbeidszaken en zaken op het gebied van de sociale zekerheid behandeld door een in het arbeidsrecht

⁵³ Een voorbehoud wordt gemaakt ten aanzien van Cyprus; over arbeidsrechtspraak in dat land is (mij) onvoldoende bekend.

gespecialiseerde rechter. Dat betekent per saldo dat alleen in Bulgarije, Roemenië en Tsjechië geen speciaal op het afdoen van arbeidsgeschillen gerichte procedure op gerechtelijk of buitengerechtelijk niveau bestaat.

Slechts vier landen kennen een afzonderlijke kamer voor arbeidszaken binnen de gewone rechtbank. Als de tot 1 januari 2013 verplicht ingestelde sector kanton wordt beschouwd als een kamer voor arbeidszaken (hetgeen strikt genomen onjuist is omdat de sector veel meer doet dan dat), dan zou Nederland het vijfde land zijn dat de afhandeling van arbeidsgeschillen op die manier heeft georganiseerd.

Een interessante vraag is die naar de reden van de keuze voor een bepaalde inrichting. Soms geven praktische redenen de doorslag. Zo hebben in een aantal landen de grotere rechtbanken wel een arbeidskamer, maar de kleinere niet. De keuze voor een speciale voorziening heeft dan blijkbaar voornamelijk te maken met het zaaksaanbod of de capaciteit van de rechtbank. Ook een civiele rechter kan een arbeidsrechter 'in disguise' zijn. Zo lijkt er in Italië feitelijk wel een arbeidsrechter te functioneren, maar mag deze wegens gevoeligheden uit het verleden niet zo heten.⁵⁴

Als er voorprocedures zijn, zijn die vaak verplicht of is de regel dat partijen (behalve in specifiek geformuleerde uitzonderingsgevallen) buiten rechte een oplossing dienen te zoeken. Vrijwel altijd hebben vertegenwoordigers van werkgevers(-) en werknemers(organisaties) zitting in bemiddelingsorganen. Blijkbaar bestaat de verwachting dat door de inbreng van de sociale partners de oplossing van het arbeidsgeschil dichterbij komt, bijvoorbeeld omdat er een matigende werking uitgaat van het feit dat de zaak door hun bemoeienis zowel vanuit het werkgevers- als vanuit het werknemersperspectief wordt bekeken.

De vraag is nu hoe de gevonden informatie moet worden beoordeeld of welke betekenis het heeft dat een land wel of niet koos voor een gespecialiseerde arbeidsrechtbank. Zegt het resultaat iets over de kwaliteit van de geschilbeslechting?

In hoofdstuk 2 zijn vijf criteria voor arbeidsrechtspraak geformuleerd. In de navolgende paragraaf wordt aan de hand van die vijf criteria nagegaan hoe het met de arbeidsrechtspraak in de verschillende landen gesteld is.

5.3 Criteria voor arbeidsrechtspraak

5.3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn vijf criteria voor arbeidsrechtspraak geformuleerd.

1. De rechter dient rekening te houden met de ongelijkheid van de procespartijen (ongelijkheidscompensatie).

⁵⁴ Volgens Treu heerst tevredenheid over de 'pretori', jonge open-minded rechters, die zich goed kwijten van hun taak en moeilijke arbeidszaken tot een goed einde te brengen, T. Treu, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Italy, International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 9, §1 (bijgewerkt tot september 2010).

2. De rechter moet inzicht hebben in en kennis hebben van (arbeids)verhoudingen.
3. Bij de inrichting van de procedure dient met de ongelijkheid van de procespartijen rekening te worden gehouden (laagdrempeligheid).
4. Voortgang van de procedure is belangrijk, zonder dat daarbij de zorgvuldigheid in het gedrang komt (snelheid).
5. De rechter moet beschikken over bepaalde procesvaardigheden (communicatieve en zittingsvaardigheden) en stelt zich in de procedure – mede in het licht van criterium 1 – actief op. De procedureregels moeten een actieve houding mogelijk maken (procesvaardigheid en proceshouding).

In deze paragraaf staat de vraag centraal of en in hoeverre in de landen van de EU arbeidsrechtspraak voldoet aan deze criteria. Daarbij past de volgende kanttekening.

Geen van de ontwikkelde criteria is 'hard' in de zin van exact meetbaar. Onderzoek naar een criterium als laagdrempeligheid is gemakkelijker te operationaliseren dan naar een criterium als aandacht voor ongelijkheidscompensatie. Feit is dat het wel of niet voldoen aan de ontwikkelde criteria altijd min of meer moet worden afgeleid uit andere gegevens. Welke gegevens dat zijn, komt in de volgende paragrafen voor elk criterium afzonderlijk aan bod.

5.3.2 Ongelijkheidscompensatie

In een arbeidsrechtelijke procedure is op twee niveaus sprake van ongelijkheid: er is sprake van een *economische ongelijkheid* tussen partijen en er is sprake van een *ongelijke positie in de procedure*. Met beide ongelijkheden dient de rechter rekening te houden.

Of een rechter rekening kan houden met de ongelijkheid van procespartijen hangt onder meer samen met de mate waarin de rechter zich actief mag of zelfs moet opstellen binnen het proces. Ongelijkheidscompensatie kan ook worden bewerkstelligd door werknemersvertegenwoordigers een rol te geven bij de afdoening van arbeidsgeschillen.

Nu in veel landen arbeidsrechtbanken of extrajudiciële geschilbeslechtsorga-nen tripartiet samengesteld zijn, kan daaruit geconcludeerd worden dat in veel landen van de EU plaats is voor ongelijkheidscompensatie binnen het systeem van geschilbeslechting in arbeidszaken.

In België en Zweden hebben vakorganisaties een geprononceerde rol bij het zoeken naar oplossingen voor arbeidsrechtelijke geschillen.

Bij geschillen die *tijdens* het dienstverband ontstaan, is het voor de werknemer lastig om zijn werkgever in rechte aan te spreken en tegelijk de onderlinge verhoudingen goed te houden. In België worden problemen die tijdens de loop van het contract zijn ontstaan, meestal behandeld door een paritair comité. Komt het comité niet tot een oplossing, dan gaat de zaak door naar de bedrijfsraad. Een comité kan alleen bemiddelen, maar in een aantal bedrijfstakken is zijn autoriteit zodanig dat

partijen meestal de aanbevelingen opvolgen.⁵⁵ Door een dergelijk geschil van het individuele naar het collectieve niveau te brengen, waar de vakbond optreedt namens de werknemer, wordt de ongelijkheid in posities gecompenseerd.

Ook in Zweden treedt een dergelijke vorm van ongelijkheidscompensatie op. Een vakbond kan bij een arbeidsgeschil de zaak ook aanbrengen *zonder* toestemming van de betrokken werknemer. Wordt een werknemer in rechte betrokken, dan moet ook de vakbond worden gedagvaard als de partijen zijn gebonden door een cao. In de klachtenprocedure die aan de rechtszaak voorafgaat, is de rol van de bonden nog groter. Eerst wordt getracht de zaak af te handelen op het lokale niveau tussen de vakbond en de betrokken werkgever. Lukt dat niet, dan wordt de zaak naar het centrale niveau getild, waar de vakbond (verder) onderhandelt met de werkgeversvereniging. De meeste zaken worden op deze wijze beslist. Pas als dat niet mogelijk is, wordt het geschil voorgelegd aan het centrale arbeidsgerecht.⁵⁶

Hepple meldt dat in het Verenigd Koninkrijk gewone rechtbanken zich nogal eens vijandig opstellen tegenover (de belangen van) de vakbonden.⁵⁷ Bemoeienis van vakorganisaties hoeft dus blijkbaar niet altijd in het voordeel van de werknemer te werken. De tripartiete structuur van de Employment Tribunals maakt het voor de vakbonden gemakkelijker om de beslissingen van de tribunalen te accepteren. Overigens ben ik de opinie dat een rechter zich niet welwillend opstelt tegenover de (belangen van) vakverenigingen slechts in de literatuur over het Verenigd Koninkrijk tegengekomen.

Als gezegd kan ongelijkheidscompensatie ook worden bereikt door procedureregels die de rechter opdragen dan wel toestaan een actieve rol te spelen bij het tot stand brengen van processueel evenwicht.

In Frankrijk kan een 'bureau de conciliation' van het Conseil de Prud'hommes bepalen op welke partij de bewijslast rust, nadat beide partijen zijn gehoord.⁵⁸ Nu de

55 R. Blanpain, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Belgium, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 7, §3 (bijgewerkt tot augustus 2007).

56 A. Adlercreutz, B. Nyström, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Sweden, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §2 (bijgewerkt tot november 2009).

57 B. Hepple, S. Fredman, G. Truter, 'Introduction' (2001), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Great Britain, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter V, §3 (bijgewerkt tot mei 2001). In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw was er bij de conservatieve regeringen veel verzet tegen de vakbeweging, toen deze zich tamelijk militant opstelde. Indachtig haar leuze 'keep out of the court' heeft de Engelse vakbeweging altijd een zekere achterdocht gekoesterd tegen de magistratuur, omdat die afkomstig was uit een andere – hogere – sociale klasse. Het is mogelijk dat dat de achtergrond vormt van de door Hepple gerapporteerde vijandige opstelling. Overigens valt niet uit te sluiten dat hier mede sprake is van een bepaalde vooringenomenheid aan de zijde van de vakbonden, gegeven de decennialang bestaande animositeit.

58 European Labour Law Network (ELLN), *Dismissal – particularly for business reasons – and Employment Protection*, Thematic Report 2011, november 2011, paragraaf 9.3.3, blz. 106; J-P Laborde en J.Rojot, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2011), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), France, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, § 2 (bijgewerkt tot januari 2011).

bewijslast in hoge mate de uitkomst van een geding kan bepalen, zal door de wijze waarop van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, invloed uitgeoefend worden op de processuele kansen aan werknemerskant.

In Italië heeft de rechter speciale bevoegdheden in arbeidszaken. Zo kan hij, onafhankelijk van de partijen, zelf op zoek gaan naar bewijs.⁵⁹ Daarnaast kent Italië een andere regel die de werknemer in bescherming neemt. Door executoriale kracht te verbinden aan tussen de sociale partners tot stand gekomen afspraken, voorkomt de rechter dat een dergelijke overeenkomst opengebroken wordt, zolang er tenminste geen sprake is van een situatie waarin de werknemer afstand doet van hem diens gevolg toe komende rechten.⁶⁰

In Duitsland en Polen wordt van het gerecht een actieve houding verwacht, is er tot op zekere hoogte ruimte voor interventie ten behoeve van de zwakkere partij en heeft de rechter de taak in bepaalde situaties het belang van de werknemer in de gaten te houden. De Poolse arbeidsrechter kan in bepaalde gevallen de vordering op eigen initiatief uitbreiden.⁶¹ Een van de taken van het Duitse arbeidsgerecht is ervoor te zorgen dat het ontbreken van gekwalificeerde juridische bijstand niet in het nadeel van de zwakkere partij werkt.⁶²

Voor het antwoord op de vraag of en in hoeverre de Duitse en de Poolse arbeidsrechter deze mogelijkheden ook daadwerkelijk benutten, is nader onderzoek nodig. Wat hier telt, is dat in de procedureregels mogelijkheden voor ongelijkheidscompensatie zijn opgenomen.

Litouwen kent een bijzondere vorm van ongelijkheidscompensatie. Individuele arbeidsgeschillen kunnen daar worden voorgelegd aan twee instanties: de Arbeidsgeschillencommissie en de gewone rechtbank. Er zijn geen afzonderlijke arbeidsrechtbanken.

De gang naar de commissie is verplicht, behalve in de gevallen waarin de wet voorschrijft dat het geschil direct voor de rechtbank gebracht wordt. Alleen de werknemer kan na een hem onwelgevallige beslissing van de commissie beroep aantekenen bij de rechter.⁶³ Op deze wijze wordt het de werkgever dus onmogelijk gemaakt de werknemer tegen zijn zin in een arbeidskwestie in rechte te betrekken.

59 T. Treu, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Italy, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 9, §1 (bijgewerkt tot september 2010).

60 J.S. Lena & Ugo Mattei, *Introduction to Italian law*, The Hague-London-New York: Kluwer Law International 2002, blz. 391.

61 M. Matey, 'Part II. Collective Labour Relations' (1988), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Poland, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter XI, §1-3, nrs. 293-313 (bijgewerkt tot juli 1988).

62 M. Weiss, M. Schmidt, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (2008), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Federal Republic of Germany, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 9, §1 (bijgewerkt tot januari 2008).

63 I. Nekrošius en J. Andriuškevičienė, 'Part I. Individual Labour Relations' (2006), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Lithuania, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 8, §2 (bijgewerkt tot juli 2006).

Soms kan de werkgever strafrechtelijk vervolgd worden als hij bepaalde arbeidsrechtelijke regels niet naleeft. In Malta is dat bijvoorbeeld het geval bij het niet-betalen van een beloofde bonus of het geval dat minder salaris betaald wordt dan volgens de cao zou moeten.⁶⁴ Op deze wijze ontstaat druk op de werkgever om zijn afspraken of verplichtingen na te komen, druk die de werknemer gezien zijn afhankelijke positie niet op die wijze kan uitoefenen.

In Oostenrijk is in 1987 bij wet de mogelijkheid ingevoerd om als werknemers-vertegenwoordiger (ondernemingsraad of vakbond) een zaak aanhangig te maken zonder dat de naam van betrokken individuen bekend wordt gemaakt.⁶⁵ De beslissing in zo'n kwestie is uit de aard der zaak een meer of minder abstract advies over een juridisch probleem. De uitspraak heeft geen bindende kracht. Toch kan het bestaan van deze mogelijkheid worden gezien als een vorm van ongelijkheidscompensatie: de werknemer kan een uitspraak over een gerezen kwestie krijgen zonder dat zijn relatie met de werkgever in gevaar komt. Of anonimiteit echt gewaarborgd kan worden, is natuurlijk de vraag. Vaak zal een zaak tot een individu te herleiden zijn. Om die reden kan pas een probleem dat ten minste drie werknemers aangaat, anoniem worden aangebracht.

In Roemenië is gekozen voor een van het gewone procesrecht afwijkende bewijslastverdeling in arbeidszaken: de werkgever draagt de bewijslast, ongeacht of hij eiser of gedaagde is.⁶⁶ Een dergelijke maatregel draagt bij aan het processueel evenwicht van werkgever en werknemer.

5.3.3 Inzicht in en kennis van (arbeids)verhoudingen

Een manier om inzicht in en kennis van arbeidsverhoudingen te laten doorklinken in rechterlijke uitspraken op het gebied van het arbeidsrecht, is vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers een rol te laten spelen bij het beslissen over een arbeidsconflict.

Afgemeten aan de mate van inschakeling van vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers bij de geschilbeslechting, is het niet zo slecht gesteld met het doorwerken van inzicht in en kennis van arbeidsverhoudingen in veel van de landen van de EU.

Diverse landen binnen de EU hebben een tripartiet samengestelde arbeidsrechtbank. Meestal bestaat zo'n rechtbank uit een professionele jurist als voorzitter en een even aantal lekenleden, één van werkgeverszijde en één van werknemerszijde. België,

64 E. Zammit en M. Brincat, 'Part II. Collective Labour Relations' (2006), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Malta, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 7, §6 (bijgewerkt tot september 2006).

65 R. Strasser, K. Grillberger, R. Rebhahn, 'Introduction, Underlying Principles of Labour Law' (1991), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Austria, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, §4, nrs. 48-50 (bijgewerkt tot juli 1991).

66 R. Dimitriu, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Romania, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §2 (bijgewerkt tot oktober 2010).

Duitsland, Oostenrijk, Polen en het Verenigd Koninkrijk hebben een tripartiet samengestelde arbeidsrechtbank in eerste aanleg en in hoger beroep. Hongarije en Luxemburg beschikken alleen over een arbeidsgerecht in eerste aanleg. In Roemenië worden arbeidssaken binnen de gewone rechtbanken van eerste aanleg afgedaan door kamers bestaande uit twee professionele magistraten en twee lekenrechters.

In Italië en Malta bestaat een verplichte buitengerechtelijke tripartiete voorziening als voorfase van de (arbeids)rechter. In Ierland fungeert het Employment Appeals Tribunal (EAT), bestaande uit een voorzitter, een werkgeverslid en een werknemerslid. Het EAT heeft jurisdictie bij problemen op grond van een aantal met name genoemde wetten op het gebied van het arbeidsrecht.⁶⁷ In Litouwen moeten partijen zich in een aantal gevallen⁶⁸ eerst tot arbeidsgeschillencommissies wenden, alvorens zij toegang hebben tot de rechter. De Litouwse arbeidsgeschillencommissies zijn *bipartiet* samengesteld uit werkgevers- en werknemersleden. De Franse Conseils de Prud'hommes zijn eveneens *bipartiet*.

In Denemarken en Finland zijn de tripartiet samengestelde arbeidsgerechten uitsluitend bevoegd bij geschillen aangaande cao's. De rechters, zowel de professionele rechters als de lekenrechters, die zitting hebben in het Deense arbeidsgerecht worden benoemd op voordracht van de sociale partners. Zo'n voordracht vindt niet plaats bij benoemingen in de algemene Deense rechtbanken.⁶⁹

In Denemarken kunnen zich bij dergelijke conflicten alleen een *gebonden* werkgever en een *gebonden* werknemer tot het arbeidsgerecht wenden. Is er sprake van een gebonden werkgever tegenover een ongebonden werknemer (of andersom), dan is de civiele rechtbank bevoegd te oordelen. Dat is ook zo wanneer een werknemer zijn lidmaatschap van de vakorganisatie heeft opgezegd gedurende de looptijd van de cao.⁷⁰

In Finland worden arbeidsgeschillen verband houdend met het individuele arbeidscontract en arbeidsomstandigheden, beslist door de reguliere civiele rechtbank. Geschillen die verband houden met een cao, behoren tot de competentie van de gespecialiseerde, tripartiet⁷¹ samengestelde arbeidsrechtbank. Procespartijen zijn de partijen die de cao hebben afgesloten (de werkgevers- en werknemersvereniging), niet de betrokken werkgever en werknemer.⁷²

67 K. Costello, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (2002), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Ireland, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §2, nrs. 266-267 (bijgewerkt tot januari 2003).

68 Zie voor een opsomming van de kwesties die direct aan de rechtbank moeten worden voorgelegd I. Nekrošius en J. Andriuskevičiūtė, 'Part I. Individual Labour Relations' (2006), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Lithuania, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 8, §2, nr. 255 (bijgewerkt tot juli 2006).

69 O. Hasselbalch, M. Smith, S. van Oosten-Rosman, 'Part II. Collective Labour Relations' (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Denmark, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 7, §3 (bijgewerkt tot oktober 2009).

70 O. Hasselbalch, M. Smith, S. van Oosten-Rosman, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Denmark, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §1-2 (bijgewerkt tot oktober 2009).

In Zweden is er één arbeidsrechtbank voor het hele land, waarin twee rechters zitting hebben – als voorzitter en vicevoorzitter –, één functionaris die een expert is op het gebied van de arbeidsverhoudingen alsmede twee leden van werkgevers- en twee van werknemerszijde.

De toegang is beperkt: slechts arbeidszaken die van groot belang zijn voor een groep werkenden, kunnen aan dit arbeidsgerecht worden voorgelegd en alleen werkgevers die gebonden zijn aan een cao en vakbonden (mits cao-partij) kunnen zich direct tot het arbeidsgerecht wenden, zij het dat partijen daarvoor eerst een klachtenprocedure moeten hebben doorlopen.⁷³

Soms worden lekenleden volgens expliciet voorschrift benoemd omwille van hun kennis van arbeidsverhoudingen (Verenigd Koninkrijk en Duitsland) of krijgen de lekenrechters de opdracht op te treden als mediators en niet als belangenbehartigers (Verenigd Koninkrijk). In Zweden wordt er daarnaast op gewezen dat door het opnemen van leken de beslissingen van het arbeidsgerecht beter door de sociale partners worden geaccepteerd.

Er wordt in diverse landen met diverse stemverhoudingen gewerkt. In de meeste landen hebben echter professionele rechters en lekenrechters een gelijke stem. Dat betekent dat de laatste samen 66,66% van de einduitslag bepalen, ervan uitgaand dat de lekenleden actief deelnemen aan het proces. De aanwezigheid van lekenleden hoeft echter niet te betekenen dat zij ook actief hun stempel drukken op het eindoordeel. De Nederlandse ervaring met lekenleden bij de toenmalige Raden van Beroep gaf een ander beeld te zien, zie hierover paragraaf 7.3.1.

5.3.4 Laagdrempeligheid

Mede met het oog op de ongelijkheid van procespartijen dient rechtspraak in arbeidszaken laagdrempelig te zijn. Daarbij zijn zowel de *toegang tot de procedure* als de *organisatie van de procedure* relevant.

Wanneer partijen zelf een zaak voor het (arbeids)gerecht kunnen brengen – zonder verplichte procesvertegenwoordiging van een advocaat of andere professionele rechtshulpverlener geldt – zal de drempel tot procederen lager zijn dan wanneer zij daartoe verplicht de hulp moeten inroepen van een advocaat of andere vertegenwoordiger. Dat heeft te maken met praktische kwesties als 'waar vind ik een advocaat en hoe kom ik erachter of hij/zij deskundig is', maar ook met de kosten die het

71 Het Finse arbeidsgerecht bestaat uit een president en twee 'neutrale' leden, vier leden van werkgeverskant, vier leden van werknemerskant en vier additionele leden voor ambtenarenzaken, B.A. Hepple en B. Veneziani (red), *The transformation of Labour Law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945-2004*, Oxford and Portland, Oregon: Hart 2009, blz. 302.

72 A.J. Suviranta, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (1999), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Finland, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 9, §1-2 (bijgewerkt tot september 1999).

73 Alle andere (arbeids)zaken moeten worden voorgelegd aan het lokale District Court.

inschakelen van een deskundige met zich brengt. Die kosten kunnen een reden zijn om af te zien van het voeren van een procedure.

Het beperken van griffierechten maakt het voor partijen eveneens gemakkelijker zich tot de rechter te wenden. Als er bij aanvang van een procedure een relatief hoog tarief geheven wordt, kan dat belemmerend werken.

Aan laagdrempeligheid draagt verder bij dat partijen de eigen proceskosten dragen. De dreiging van een proceskostenveroordeling kan met name werknemers ervan weerhouden een beroep op de rechter te doen.

Eenvoudige en inzichtelijke procedureregels zonder onnodige formaliteiten en een goede bereikbaarheid dragen tot slot bij aan de toegankelijkheid van de arbeidsrechter, evenals de aanwezigheid van een systeem van gefinancierde rechtsbijstand.

De procedures voor de (arbeids)rechter in België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Litouwen, Malta, Polen, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden voldoen aan een of meer van deze kenmerken.

Verplichte procesvertegenwoordiging in arbeidszaken ontbreekt in de meeste landen van de EU. Griffierechten variëren, maar zijn in diverse landen aan een (variërend) maximum gebonden. In een aantal landen zijn arbeidsgeschillen vrijgesteld van griffierecht of wordt enkel bij loonvordering griffierecht geheven.⁷⁴

In de meeste landen is een proceskostenveroordeling mogelijk. Wel wordt in een aantal landen onderscheid gemaakt tussen kosten rechtsbijstand – die partijen in beginsel zelf dienen te dragen – en zuivere proceskosten zoals griffierechten⁷⁵ of is een proceskostenveroordeling van de werknemer slechts beperkt mogelijk.

In Frankrijk zijn er zo'n 300 Conseils de Prud'hommes. Elk conseil is verdeeld in sectoren, die de belangrijkste bedrijfstakken beslaan. Procedures voor de conseils zijn eenvoudig en gemakkelijk toegankelijk. Er is geen verplichte procesvertegenwoordiging en de procedure is mondeling. Professionele rechters komen er in Frankrijk pas in tweede instantie aan te pas.⁷⁶

74 Estland, Litouwen, Ierland, Italië, Luxemburg, Noorwegen en Slovenië, *Giving access to justice to all*, Annual congress European Association of Labour Court judges (EALCJ), Malta juni 2011, Synthesis of national reports. In Bulgarije hoeven werknemers geen kosten van welke aard dan ook te dragen in arbeidszaken, V. Mrachkov, 'Part I. The Individual Employment Relationship (Individual Labour Law)' (2011), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Bulgaria, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §2, nr. 468 (bijgewerkt tot februari 2011).

75 Zoals Frankrijk en Duitsland, *Giving access to justice to all*, Annual congress European Association of Labour Court judges (EALCJ), Malta juni 2011, Synthesis of national reports.

76 B.A. Hepple en B. Veneziani (red), *The transformation of Labour Law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945-2004*, Oxford and Portland, Oregon: Hart 2009, blz. 304; *Giving access to justice to all*, Annual congress European Association of Labour Court judges (EALCJ), Malta juni 2011, Synthesis of national reports, France; J-P Laborde en J.Rojot, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2011), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), France, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, § 2 (bijgewerkt tot januari 2011).

In het Verenigd Koninkrijk kunnen partijen zich in procedures voor het Employment Tribunal door iedereen laten vertegenwoordigen, in procedures voor de common law rechtbank uitsluitend door een advocaat (tenzij zij in persoon verschijnen). Gefinancierde rechtsbijstand wordt wel verstrekt voor procedures voor de common law rechtbank, niet voor procedures voor het Employment Tribunal. De common law rechter kan naar eigen inzicht een proceskostenveroordeling uitspreken, maar de rechter in een Employment Tribunal slechts in uitzonderlijke situaties (zie hierna).⁷⁷

De tribunalen hebben een aantal voordelen boven de gewone rechtbanken. Beslissingen worden sneller genomen – de meerderheid binnen 26 weken,⁷⁸ terwijl zaken bij civiele rechtbanken vaak jaren duren –, tribunalen zijn toegankelijker en de procedure is informeler. Zo zijn de gewone bewijsregels niet van toepassing en is er geen verplichte procesvertegenwoordiging. In principe dragen partijen de eigen kosten, zij het dat een proceskostenveroordeling mogelijk is, bijvoorbeeld wanneer een partij zich met een op voorhand kansloze zaak tot het tribunaal wendt.⁷⁹ Arbeidstribunalen zijn (om die reden?, YE) populair: de aantallen zaken die worden voorgelegd, zijn de laatste jaren fors gestegen.⁸⁰

In Denemarken zijn de procedureregels voor het arbeidsgerecht informeler dan die voor de gewone rechtbanken. De zaak kan worden aangebracht door een korte brief waarin de klacht wordt verwoord. De wederpartij kan daarop reageren, maar meer schriftelijke stukken worden meestal niet gewisseld. Er vindt onmiddellijk daarna een eerste fase van een mondelinge behandeling plaats, waarin de voorzitter zich opstelt als een mediator. In 80% van de gevallen kan de zaak hierna worden afgedaan. De rest gaat door naar de eigenlijke comparitie, waarna gemiddeld binnen acht tot veertien dagen een beslissing volgt.⁸¹

Afgezien van de procedure en de regels dienaangaande is ook de *fysieke bereikbaarheid van de rechter* van belang voor de toegankelijkheid van rechtspraak.

In de meeste landen is de afstand tot het dichtstbijzijnde arbeidsgerecht tussen de 30 en 50 kilometer. Afstanden van meer dan 80 kilometer worden niet gemeld.⁸²

77 S. Deakin en G.S. Morris, *Labour Law*, Hart Publishing 2005, Chapter 2, §15.

78 Volgens Deakin en Morris is het streven in 75% van de zaken binnen 26 weken een *mondelinge behandeling* te laten plaatsvinden. Dat lukte volgens hun in de periode 2003-2004 niet, zij het dat ook zij vermelden dat de voortgang van de procedure bij het ET gunstig afsteekt tegenover die bij de civiele rechter; S. Deakin, G.S. Morris, *Labour Law*, Hart Publishing 2005, Chapter 2, §17.

79 S. Hardy, 'Introduction' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Great Britain, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 4, §4, (bijgewerkt tot oktober 2010).

80 Van een kleine 35.000 in de periode 1989-1990 tot meer dan 100.000 in de periode 1999-2000, B. Hepple, S. Fredman, G. Truter, 'Introduction' (2001), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Great Britain, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter V, §4, nr. 86 (bijgewerkt tot mei 2001). Deakin en Morris vermelden meer dan 115.000 zaken in de periode 2003-2004, S. Deakin, G.S. Morris, *Labour Law*, Hart Publishing 2005, Chapter 2, §16.

81 O. Hasselbalch, M. Smith, S. van Oosten-Rosman, 'Part II. Collective Labour Relations' (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Denmark, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 7, §3 (bijgewerkt tot oktober 2009).

82 *Giving access to justice to all*, Annual congress European Association of Labour Court judges (EALCJ), Malta juni 2011, Synthesis of national reports.

In Hongarije wordt als één van de uitgangspunten van geschilbeslechting in arbeidszaken genoemd dat de geschilbeslechtende instanties zich bevinden in de buurt van de plaats waar het probleem is gerezen. Het idee daarachter is, dat het geschilbeslechtende orgaan zich zo beter op de hoogte kan stellen van de omstandigheden die tot het geschil hebben geleid.⁸³ Dit argument tegen de opheffing van de kantongerechten werd in Nederland ook naar voren gebracht toen de zelfstandige positie van het kantongerecht voor het eerst echt ter discussie kwam te staan.

In Italië en Spanje wordt op nog een andere manier bereikt dat de afwikkeling van een arbeidsgeschil zo min mogelijk belemmeringen kent. In Italië kan de uitkomst van de verplichte verzoeningsprocedure voorafgaand aan het proces afdwingbaar worden gemaakt door aan het opgestelde decreet executoriale kracht te laten verschaffen door de rechter. Ook aan afspraken die tot stand zijn gekomen tussen sociale partners – dus zonder tussenkomst van een verzoeningscommissie – kan door de rechter executoriale kracht worden verbonden. Als een van beide partijen de tot stand gekomen afspraak niet naleeft, hoeft voor het verkrijgen van een executoriale titel dus niet te worden geprocedeerd. Het is niet duidelijk of het hierdoor komt, maar verzoening is volgens Lena en Mattei in Italië – al dan niet inclusief bekrachtiging door de rechter – de meest voorkomende wijze waarop arbeidsgeschillen worden opgelost.⁸⁴

In Spanje heeft de uitkomst van de aan het geding voorafgaande verzoeningsprocedure van zichzelf executoriale kracht.

5.3.5 Snelheid

De duur van een arbeidsrechtelijke procedure verschilt nogal in de landen van de EU.

Er worden termijnen genoemd tussen vijf maanden en anderhalf jaar. Uitschieters naar beneden zijn Malta, waar afdoening door het Industrieel Tribunaal in principe plaats vindt binnen één maand tenzij de voorzitter van mening is dat er meer tijd nodig is, en Roemenië, waar termijnen tussen de 15 en 30 dagen worden gemeld. Uitschieter naar boven is Bulgarije, waar de procedure aangaande de beëindiging van een arbeidscontract tussen de twee en vier jaar in beslag neemt.⁸⁵

Het noemen van een gemiddelde termijn is erg lastig, omdat veel afhangt van de moeilijkheidsgraad van een zaak, het aantal getuigen dat moet worden gehoord of procesrechtelijke complicaties. Werklast en daardoor optredende vertraging zijn in

83 L. Nagy, 'Part III. Settlement of Labour Disputes', in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), *Hungary, International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 1, §1-3, Chapter 2, §1 (bijgewerkt tot september 2008).

84 J.S. Lena & Ugo Mattei, *Introduction to Italian law*, The Hague-London-New York: Kluwer Law International 2002, blz. 391. Treu vermeldt dat verzoeningspogingen door de rechter in toeneemende mate succesvol zijn, maar volgens hem ontbreken precieze cijfers, T. Treu, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), *Italy, International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 9, §1 (bijgewerkt tot september 2010).

85 V. Mrachkov, 'Part I. The Individual Employment Relationship (Individual Labour Law)' (2011), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), *Bulgaria, International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §2, nr.466 (bijgewerkt tot februari 2011).

veel landen een probleem. Wellicht hangt daarmee samen dat in veel EU-landen een arbeidsrechtelijke spoedprocedure mogelijk is. Soms kan een werknemer zich alleen in een spoedprocedure tot de rechter wenden in geval van een geschil over de betaling van het loon. De termijn van afdoening in een spoedprocedure vergt veel minder tijd. Gemeld worden termijnen variërend van één uur tot één maand.⁸⁶

Of een zaak snel wordt afgewikkeld, hangt mede af van de termijnen die voor de verschillende proceshandelingen gelden. Dat neemt niet weg dat een zaak zich ondanks korte wettelijke termijnen lang kan voortslepen wanneer partijen vaak om uitstel vragen en de rechter dat uitstel ook toestaat. Hoe de rechter met termijnen om kan gaan en daadwerkelijk omgaat, is dus een factor van betekenis.

Uit elf landen – Duitsland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Litouwen, Luxemburg, Malta, Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk – wordt gerapporteerd dat er aandacht bestaat voor de voortgang van procedures in arbeidszaken door korte termijnen voor te schrijven voor het indienen van processtukken of het formuleren van de eindbeslissing. In een enquête gehouden onder Europese arbeidsrechters verklaren verschillende rapporteurs dat binnen hun rechtssysteem rechters alert zijn op de voortgang van de procedure. In sommige landen kan de rechter een boete opleggen aan een partij die de zaak moedwillig ophoudt. In het Verenigd Koninkrijk kan een partij zelfs ‘uit de procedure worden ontslagen’ wanneer hij zich schuldig maakt aan het veroorzaken van onnodige vertraging.⁸⁷

Aparte vermelding verdient het feit dat in Luxemburg behalve in geval van spoedeisend belang ook een spoedvoorziening in arbeidszaken mogelijk is wanneer bewijs verloren dreigt te gaan. In een dergelijke spoedprocedure kunnen ook getuigen worden gehoord. Daarnaast kan de voorzitter van het Luxemburgse Tribunal de Travail een zaak met spoed afdoen wanneer er geen discussie bestaat over de aan de orde zijnde verplichting. Het gaat in al deze gevallen om een voorlopige of onmiddellijke voorziening, net als in een Nederlands kort geding.

Op grond van artikel 7:685 lid 1 BW is in Nederland ieder der partijen bij een arbeidsovereenkomst te allen tijde bevoegd zich tot de kantonrechter te wenden met het verzoek de arbeidsovereenkomst wegens gewichtige redenen te ontbinden. De ontbindingsprocedure is gericht op het tot stand komen van een spoedige beslissing: hoger beroep en cassatie zijn niet mogelijk en de hele procedure, vanaf de binnenkomst van het verzoekschrift tot het geven van de beschikking, neemt in beginsel niet langer dan acht weken in beslag.⁸⁸

86 *Giving access to justice to all*, Annual congress European Association of Labour Court judges (EALCJ), Malta juni 2011, Synthesis of national reports.

87 *Giving access to justice to all*, Annual congress European Association of Labour Court judges (EALCJ), Malta juni 2011, Synthesis of national reports.

88 Aanbevelingen van de Kring van Kantonnrechters inzake toepassing artikel 7:685 BW, in werking getreden op 1 januari 2009, Aanbeveling 1.1.

5.3.6 Procesvaardigheid en proceshouding

Het criterium procesvaardigheid en proceshouding is moeilijk meetbaar. Aandacht voor het persoonlijke aspect komt tot uitdrukking in de wijze waarop de rechter met de procespartijen communiceert en zijn houding ten opzichte van hen bepaalt, en heeft daarnaast te maken met de vraag hoe actief hij zich in de procedure kan opstellen.

Van een actieve rechter in arbeidsgeschillen wordt melding gemaakt in Duitsland, Griekenland en Spanje.

Zo wordt in Duitsland van het arbeidsgerecht een actieve houding verwacht en is er tot op zekere hoogte ruimte voor interventie ten behoeve van de zwakkere partij. In Griekenland gaat het er om dat de rechter de waarheid zoekt en 'gerechtigheid doet geschieden'.⁸⁹ Van de Spaanse rechter wordt gemeld dat hij zich bij de mondelinge behandeling eerst opstelt als een mediator, die partijen tot overeenstemming tracht te brengen. Lukt dat niet, dan begint de zaak pas echt. Er is alle ruimte voor bewijsoverlevering, de rechter heeft het recht partijen en hun getuigen actief te bevragen.⁹⁰

In Luxemburg tenslotte heeft de arbeidsrechter allerlei mogelijkheden om zelf op zoek te gaan naar de feiten.

Tussenstand

De centrale vraag in deze paragraaf was in hoeverre de wijze van geschilbeslechting in arbeidssaken in de landen van de EU voldoet aan de criteria voor arbeidsrechtspraak. In de paragrafen 5.3.2-5.3.6 is voor elk van die criteria nagegaan in hoeverre ze in de verschillende landen een rol spelen.

Als er aanwijzingen zijn dat de rechter zich actief opstelt of kan opstellen en wanneer werknemersvertegenwoordigers een rol (kunnen) spelen in de procedure, scoort het land op het onderdeel ongelijkheidscompensatie. Wanneer werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers deelnemen aan de geschilbeslechting wordt gescoord op inzicht in arbeidsverhoudingen. Een land scoort op laagdrempeligheid als de drempel om te gaan procederen laag is omdat verplichte procesvertegenwoordiging ontbreekt, griffierechten laag zijn en de mogelijkheid tot proceskostenveroordeling ontbreekt of beperkt is.

Omdat vrijwel alle rapporteurs aangeven nauwelijks algemene uitspraken te kunnen doen over de snelheid van afdoening en evenmin kon worden nagegaan of gemelde termijnen ook daadwerkelijk gehaald worden, wordt het criterium snelheid niet gescoord. Over procesvaardigheid en proceshouding is op grond van de bestudeerde bronnen niet veel te zeggen. Wanneer expliciet melding wordt gemaakt van een actieve rechter in arbeidssaken, scoort het land op dit criterium.

89 T.B. Koniaris, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (2001), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Hellas, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 8, nr. 690 (bijgewerkt tot mei 2001).

90 M.A. Olea en F. Rodriguez-Saáudo, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Spain, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 10, §3, (bijgewerkt tot september 2009).

Het voorgaande kan worden samengevat in de volgende tabel.

TABEL II Criteria voor arbeidsrechtspraak

Landen	ongelijkheidscompensatie	inzicht in arbeidsverhoudingen	laagdrempeligheid	snelheid	procesvaardigheid en proceshouding
1. België	x	x	x		
2. Bulgarije					
3. Cyprus ⁹¹					
4. Denemarken ⁹²	x	x	x		
5. Duitsland	x	x	x		x
6. Estland					
7. Finland	x	x			
8. Frankrijk	x	x	x		
9. Griekenland			x		x
10. Hongarije	x	x	x		
11. Ierland	x	x	x		
12. Italië	x		x		
13. Letland					
14. Litouwen	x	x ⁹³	x		
15. Luxemburg	x	x			
16. Malta	x	x	x		
17. Nederland	x ⁹⁴		x		
18. Oostenrijk	x	x			
19. Polen	x	x	x		
20. Portugal			x		
21. Roemenië	x	x			
22. Slovenië					

91 Geen informatie beschikbaar.

92 Beoordeeld wordt slechts de procedure voor het arbeidsgerecht en dus niet de algemene procedure voor de gewone rechtbank.

93 Bemoeienis van de arbeidsgeschillencommissie slechts in de bij de wet genoemde gevallen.

94 Ongelijkheidscompensatie vindt onder meer plaats door middel van het bewijsrecht, zie paragraaf 7.2.

Landen	ongelijkheidscompensatie	inzicht in arbeidsverhoudingen	laagdrempe-ligheid	snelheid	procesvaardigheid en proceshouding
23. Slowakije					
24. Spanje			x		x
25. Tsjechië					
26. Verenigd Koninkrijk	x ⁹⁵	x	x		
27. Zweden	x	x	x		

5.3.7 Conclusie

Het trekken van conclusies op basis van de informatie die voor dit hoofdstuk verwerkt kon worden, is een riskante bezigheid. Ik doe het toch, maar met een voorbehoud.

Er gaapt vaak een afgrond tussen regel en uitvoering. Als de rechter van de wetgever de opdracht krijgt te interveniëren ten behoeve van de zwakkere partij, dan is niet gezegd dat hij dat ook altijd *doet*. Als termijnen kort zijn, brengt dat niet automatisch met zich dat de rechter ze ook handhaaft. Om na te gaan of de rechter handelt in overeenstemming met zijn opdracht, zou nader onderzoek nodig zijn.

Met dit voorbehoud luidt de eindstand als volgt.

In zeventien landen is er op de een of andere manier aandacht voor *ongelijkheidscompensatie*.

In België en Zweden komt dat vooral tot uitdrukking in de rol van de vakorganisaties bij de afwikkeling van arbeidsgeschillen die zich tijdens het dienstverband voordoen (België) respectievelijk in hun actieve rol als feitelijk eiser of gedaagde in de procedure (Zweden).

In Italië, Duitsland en Polen is ongelijkheidscompensatie mogelijk doordat de rechter niet verplicht is zich lijdelijk op te stellen. Door in de procedure een actieve houding aan te nemen kan de rechter de totstandkoming van meer procesueel evenwicht bevorderen.

Bijzondere vormen van ongelijkheidscompensatie zijn onder meer te vinden in Litouwen, Malta en Oostenrijk. In Litouwen kan de werknemer niet tegen zijn zin in rechte worden betrokken, in Malta is het niet-naleven door de werkgever van een aantal arbeidsovereenkomstenrechtelijke regels met strafrechtelijke sancties bedreigd en in Oostenrijk kunnen bepaalde arbeidsrechtelijke problemen ook anoniem aan de rechter worden voorgelegd.

Inzicht in en kennis van (arbeids)verhoudingen kan de rechter onder meer verkrijgen door het inschakelen van sociale partners bij de beslechting van arbeidsgeschillen. In vijftien van de EU-landen maken werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers

95 Uitsluitend met betrekking tot de Employment Tribunals.

deel uit van de instituties die zich bezighouden met geschilbeslechting op het gebied van arbeidszaken. In de meeste landen hebben de professionele rechters en de lekenrechters een gelijke stem. Daarmee is niet gezegd dat de lekenrechters net zo actief deelnemen aan de procedure als de professionele rechters.

In België, Duitsland, Polen, het Verenigd Koninkrijk, Hongarije, Luxemburg en Oostenrijk is er een tripartiet samengestelde arbeidsrechtbank, de Franse Conseils de Prud'hommes zijn bipartiet.

Een rechtbank uitsluitend voor geschillen met betrekking tot cao's is te vinden in Denemarken en Finland. In Zweden is er één arbeidsgerecht voor geheel Zweden, waarin naast professionele rechters ook vertegenwoordigers van de sociale partners zitting hebben alsmede een expert op het gebied van arbeidsverhoudingen. Slechts gebonden werkgevers en vakbonden die cao-partij zijn, kunnen een geschil aan het Zweedse arbeidsgerecht voorleggen.

Opvallend is dat in de Scandinavische EU-landen – Denemarken, Zweden en Finland – het collectief een belangrijke rol speelt, omdat de collectieve oorsprong van het conflict bepalend is voor de absolute competentie, dan wel als gevolg van de rol die de sociale partners spelen bij het aanbrengen van het geschil. In een land als Italië daarentegen lijkt juist wantrouwen te bestaan ten aanzien van het collectief benaderen van (arbeids)geschillen en moet elk geschil worden teruggebracht tot zijn individuele vorm alvorens het aan de rechter kan worden voorgelegd.⁹⁶

Ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging, minimaliseren van gerechtelijke kosten zoals griffierechten, afwezigheid van het risico van veroordeling in de proceskosten van de wederpartij en ontbreken van overbodige formaliteiten maken een procedure *laagdrempelig*. De procedures voor de (arbeids)rechter in België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Litouwen, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden voldoen aan een of meer van deze kenmerken. Daarmee wordt in zestien landen van de EU voldaan aan het criterium laagdrempeligheid.

In Hongarije wordt nog met zoveel woorden de fysieke bereikbaarheid van de rechter genoemd als belangrijk element van toegankelijkheid van (arbeids)rechtspraak. In Italië en Spanje hebben op het buitengerechtelijke niveau tot stand gekomen afspraken executoriale kracht of kunnen partijen eenvoudig een executoriale titel verkrijgen. Dat maakt het afdwingen van afspraken gemakkelijker.

Snelheid hangt onder meer samen met de termijnen waaraan de partijen en de rechter zich binnen de procedure moeten houden. In diverse landen is er expliciet aandacht voor de voortgang van procedures in arbeidszaken, meestal in de vorm van korte termijnen voor het indienen van processtukken en voor het formuleren van de eindbeslissing.

96 T. Treu, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), *Italy, International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 9, §1-2, (bijgewerkt tot september 2010).

Gemiddelde afdoeningstermijnen zijn lastig te geven: veel hangt af van de moeilijkheidsgraad van een zaak en van de opstelling van de betrokken partijen. Rapporteurs uit de verschillende landen melden dat de werklast van de arbeidsrechter voor vertraging zorgt.

Aandacht voor procesvaardigheid en proceshouding is moeilijk meetbaar. Wanneer het vijfde en laatste criterium voor de internationale vergelijking wordt teruggebracht tot lijdelijkheid van de rechter, dan geldt maar voor drie landen dat de rechter zich actief moet opstellen en moet interveniëren ten behoeve van de zwakkere partij. Dat is het geval in Duitsland, Griekenland en Spanje, waar een dergelijke wettelijke verplichting bestaat.

5.4 Conclusie

In vrijwel alle landen van de Europese Unie heeft arbeidsrechtspraak een eigen plaats binnen de rechtspraak. Hoewel niet in alle landen een arbeidsrechtbank bestaat, is er alleen in Bulgarije, Roemenië en Tsjechië geen speciaal op het afdoen van arbeidsgeschillen gerichte procedure op gerechtelijk of buitengerechtelijk niveau.

Nederland neemt een uitzonderingspositie in: het is het enige West-Europese land waar arbeidsgeschillen worden beslecht door de civiele rechter.⁹⁷ Nederland kent wel een preventieve ontslagtoets wanneer de werkgever de arbeidsovereenkomst middels opzegging wil beëindigen. Die wordt echter niet uitgevoerd door de rechter, maar door een zelfstandig bestuursorgaan, het UWV.

Wanneer wordt gekeken naar de naleving van de criteria voor arbeidsrechtspraak kan – met alle voorbehouden van dien – worden geconstateerd dat arbeidsrechtspraak in veel landen van een behoorlijk niveau is. In zeventien EU-landen is immers voldaan aan criterium 1 (ruimte voor ongelijkheidscompensatie), in vijftien aan criterium 2 (inzicht in en kennis van arbeidsverhoudingen) en in zestien aan criterium 3 (laagdrempeligheid). In elf landen is voldaan aan alle drie tegelijk.

Dat belang wordt gehecht aan een goede afdoening van arbeidsgeschillen kan ook uit andere gegevens worden afgeleid. Zo worden in sommige landen uitsluitend in het arbeidsrecht gespecialiseerde juristen als arbeidsrechter benoemd (Duitsland). Uit het feit dat een president van een Arbeidsrechtbank in Finland evenveel verdient als een rechter in het Hoogerechtshof, kan worden opgemaakt dat het ambt van arbeidsrechter daar hoog wordt gewaardeerd en dus blijkbaar van belang wordt geacht.⁹⁸ In dit licht is het interessant dat de kantonrechter, die in Nederland ook belast is met arbeidsrechtspraak, tot voor kort automatisch de rang van vicepresident

⁹⁷ Het komt voor dat geschilbeslechting plaatsvindt via cao-regelingen, waarbij de uitspraak soms in de vorm van een arbitraal vonnis geschiedt. Deze vorm van geschilbeslechting blijft in dit onderzoek buiten beschouwing.

⁹⁸ A.J. Suviranta, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (1999), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Finland, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 9, §1-2 (bijgewerkt tot september 1999).

kreeg. Dat is sedert 1 januari 2002 niet langer zo: rechters die na die datum zijn aangewezen als kantonrechter, worden benoemd als (gewone) civiele rechters.

Wanneer Tabel I en Tabel II naast elkaar worden gelegd, valt op dat de aanwezigheid van een arbeidsrechtbank soms samengaat met het voldaan zijn aan vier criteria voor arbeidsrechtspraak (Duitsland), soms met twee (Finland). Omgekeerd geldt dat in landen waar arbeidsgeschillen door de reguliere rechter worden afgedaan, soms voldaan is aan meer criteria (Griekenland, Italië, Litouwen, Malta, Roemenië), soms aan geen enkele (Bulgarije, Estland, Letland, Tsjechië). Blijkbaar betekent het bestaan van een afzonderlijke arbeidsrechtbank of arbeidskamer niet automatisch dat voldaan wordt aan de criteria voor arbeidsrechtspraak. Anders geformuleerd: goede arbeidsrechtspraak is op verschillende wijzen te bereiken. Een speciale voorziening is daar één van, maar niet de enige. Belangrijker dan de vormgeving is gerichte aandacht voor de bijzondere kenmerken van arbeidsconflicten en de daarmee samenhangende wijze van afdoening.

Wanneer de landen onderling worden vergeleken valt het volgende op.

1. De rol van het collectief

In sommige landen – Denemarken, Zweden en Finland – ligt het accent bij geschilbeslechting in arbeidszaken op de rol van het *collectief*. Dat kan worden afgeleid uit het feit dat voor een gerezen conflict in eerste instantie een oplossing wordt gezocht op het collectieve niveau of uit het feit dat voor collectieve geschillen speciale instituties bestaan, terwijl individuele arbeidsgeschillen worden beslist door de gewone rechtbank. In Zweden bepaalt de vraag of de werknemer lid is van een vakbond, de procedure die moet worden gevolgd. Het is de vakbond die tracht de kwestie buitengerechtelijk af te doen en die de zaak daarna zo nodig naar het arbeidsgerecht doorgeleidt. In een land als Italië moet elk geschil juist worden teruggebracht tot zijn individuele vorm alvorens het aan de rechter kan worden voorgelegd.

2. Bemiddeling voordat het conflict bij de rechter terecht komt

In veel landen bestaat een sterke gerichtheid op het bereiken van een oplossing voordat de zaak aan de rechter wordt voorgelegd. In verschillende landen is een verzoeningspoging verplicht; pas daarna staat de weg naar de rechter open. In andere landen doet de arbeidsrechter eerst een poging tot schikken. Pas als dat niet lukt, wordt er verder geprocedeerd.

Soms worden arbeidsgeschillen opgelost via informele kanalen zoals binnen een onderneming geldende procedures en sectorgewijs opererende geschilbeslechtende organen.⁹⁹

99 S. Hardy, 'Introduction' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Great Britain, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 4, §1-5 bijgewerkt tot oktober 2010).

3. *Eén rechter voor arbeidszaken en conflicten op het gebied van de sociale zekerheid*

In een aantal landen – België, Spanje, Polen – is er één rechter voor arbeidsgeschillen en geschillen op het gebied van de sociale zekerheid. In Griekenland wordt het begrip arbeidsgeschil heel ruim opgevat. Zowel geschillen tussen een werkgever en een werknemer als kwesties op het gebied van de sociale zekerheid vallen er onder. Maar ook geschillen tussen werknemers onderling, problemen over de implementatie van een cao en problemen tussen kleine ambachtslieden en hun klanten over het geleverde werk worden gekwalificeerd als arbeidsgeschillen.¹⁰⁰

4. *Het naast elkaar bestaan van diverse geschilbeslechtingsmogelijkheden*

In sommige landen van de Europese Unie, zoals Ierland, bestaat een veelheid aan commissies en instituties waar partijen met problemen op het gebied van het arbeidsrecht zich toe kunnen wenden. Voor elk soort conflict is er een scala aan conflictoplossende instanties. Zo staan de rechtzoekende een Rights Commissioner, de Employment Appeals Tribunal (EAT), de Labour Court, de Director of Equality Investigations, de District, Circuit en High Court, Appeal to Rights Commissioner, de Conciliation Service of the Labour Relations Commission, en de Labour Court en Civil Service Conciliation and Arbitration Schemes ter beschikking. De jurisdictie van de verschillende commissies hangt af van de aard van het aan de orde zijn de probleem.¹⁰¹

Door de vele mogelijkheden zien rechtzoekenden door de bomen het bos niet meer. Dat heeft in Ierland geleid tot de roep om vereenvoudiging van het systeem.¹⁰²

Tot slot

Arbeidsrechtspraak is in vrijwel de gehele Europese Unie een te onderscheiden vorm van rechtspraak. In veel landen bestaat een gebalanceerd systeem van wettelijke en buitenwettelijke manieren waarop arbeidsgeschillen kunnen worden opgelost. De wijze waarop een en ander is vormgegeven hangt sterk samen met het systeem van arbeidsvoorwaardenvorming en de maatschappelijke verhoudingen. In veel landen hebben de sociale partners op de een of andere manier bemoeienis met het oplossen van arbeidsgeschillen.

Nederland onderscheidt zich in diverse opzichten: er is geen afzonderlijke arbeidsrechter, er is geen systeem van mediation of verzoening voordat de rechter wordt ingeschakeld (behalve in conflicten op het gebied van de medezeggenschap) en directe invloed van de sociale partners is vrijwel afwezig.¹⁰³

100 T.B. Koniaris, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (2001), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Hellas, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, Chapter 8, nr. 685 (bijgewerkt tot mei 2001).

101 Onderscheiden wordt tussen 'disputes involving infringement of the law' en 'disputes where the claim does not involve infringement of strict legal rights', hier vertaald als conflicten aangaande inbreuk op de wet en conflicten aangaande inbreuk op niet zuiver juridische rechten. Hier wordt verder niet ingegaan op de vraag hoe beide categorieën zich tot elkaar verhouden.

102 'There now appears to be general acceptance of the need to simplify and streamline the complaint, appeal and enforcement procedures across the various bodies, but there is less agreement on how this might be achieved', Conference on the resolution of individual employment rights disputes, University College Dublin, juli 2011.

103 Zie voor de rol van de ontslagadviescommissie bij het UWV paragraaf 6.5.4.

6

Arbeidsrechtspraak in Nederland

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is in grote lijnen geschetst hoe in de landen van de Europese Unie arbeidsrechtspraak georganiseerd is. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de Nederlandse situatie.

In Nederland fungeert de kantonrechter als arbeidsrechter in eerste aanleg. Hij maakt deel uit van de sector kanton. In paragraaf 6.3 komt aan de orde welke plaats die sector voor de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart innam binnen de organisatie van rechtspraak in eerste aanleg.

De kantonrechter is niet alleen arbeidsrechter. Behalve van arbeidszaken neemt hij kennis van civiele vorderingen tot € 25.000,¹ krediettransacties zoals bedoeld in de Wet op het consumentenkrediet, zaken met betrekking tot een agentuur-, huur-, huurkoop- of consumentenkoopovereenkomst (ongeacht het beloop of de waarde van de vordering),² is hij de aangewezen rechter bij kwesties omtrent bewindvoering en curatele³ en doet hij zogenoemde Mulder-zaken⁴ en strafzaken (overtredingen) af. Daarnaast fungeren binnen de sector kanton meervoudige pachtkamers,⁵ waar pachtzaken worden behandeld en beslist.⁶ Van een uitsluitend in arbeidszaken gespecialiseerde rechter in eerste aanleg is dus geen sprake.

Op grond van artikel 47 (oud) Wet op de rechterlijke organisatie (hierna Wet RO) was tot 1 januari 2013 de instelling van een sector kanton bij de rechtbank verplicht. Aanvankelijk zou die verplichting met de inwerkingtreding van de Evaluatiewet

1 Met ingang van 1 juli 2011 op grond van het Besluit van 27 juni 2011, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikelen en onderdelen van de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie en de Wet van 19 mei 2011 tot wijziging van de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie in verband met de behandeling van vreemdelingenzaken en enkele wetstechnische aanpassingen, *Stb.* 2011, 324. Tot die datum was de competentiegrens € 5.000.

2 Op basis van artikel 93 Rv.

3 Zie bijvoorbeeld de artikelen 1:345, 1:346, 1:349, 1:378 en 1:431 BW.

4 Artikel 9 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften – de Wet Mulder – bepaalt dat de kantonrechter de bevoegde rechter is bij administratief beroep tegen een beslissing van de officier van justitie op grond van die wet.

5 Op grond van artikel 48 leden 2 en 3 Wet RO.

6 Zie de artikelen 1019j en volgende Rv.

modernisering rechterlijke organisatie komen te vervallen, maar dat werd op verzoek van de Eerste Kamer uitgesteld tot over de Wet herziening gerechtelijke kaart zou zijn beslist.⁷ Sinds de invoering van die wet⁸ schrijft artikel 47 lid 1 (nieuw) Wet RO enkel voor dat het bestuur voor het behandelen en beslissen van kantonzaken enkelvoudige kamers vormt en daarvan de bezetting bepaalt. De indeling in sectoren, zoals vastgelegd in de artikelen 20 en 21 (oud) Wet RO, is in de Wet herziening gerechtelijke kaart helemaal losgelaten.

Dat Nederland niet over een gespecialiseerde arbeidsrechter beschikt, hoeft niet te betekenen dat binnen de rechtspraak geen bijzondere aandacht voor de beslechting van arbeidsgeschillen bestaat. In het rechtsvergelijkende hoofdstuk kwam al naar voren dat er speciale arrangementen voor het oordelen over arbeidsgeschillen kunnen bestaan, ook zonder specifieke arbeidsrechter.

In paragraaf 6.4 wordt nagegaan in hoeverre arbeidsrechtspraak een eigen positie heeft binnen de rechtspraak in Nederland, nadat in paragraaf 6.2 uiteengezet is wie nationaal en op het niveau van de afzonderlijke gerechten de verantwoordelijkheid draagt voor inrichting van de rechtspraak.

In paragraaf 2.5 is kort ingegaan op de discussie omtrent nut en noodzaak van specialisatie binnen de rechtspraak. In paragraaf 6.5 komt de vraag aan de orde hoe het best aan de criteria voor arbeidsrechtspraak kan worden voldaan: door een gespecialiseerde rechter of niet. Of specialisme automatisch betekent dat aan de criteria is voldaan, wordt onderzocht aan de hand van de beschrijving van de enige twee gespecialiseerde vormen van afdoening van arbeidszaken in Nederland: die bij de Centrale Raad van Beroep en het UWV.

Paragraaf 6.6 bevat enige afsluitende conclusies.

6.2 Organisatie van rechtspraak

6.2.1 Inleiding

Wie bepaalt hoe binnen een rechtbank of gerechtshof gewerkt wordt? Wat is wettelijk vastgelegd, wat kunnen gerechtsbesturen zelf bepalen en welke rol speelt de Raad voor de rechtspraak?⁹

Ingevolge artikel 116 lid 2 Grondwet worden de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de rechterlijke macht geregeld door de wet. Dit artikel biedt wel

7 Brief van 16 mei 2011 van de minister van Veiligheid en Justitie inzake de inwerkingtreding van de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie.

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

9 Binnen het bestek van dit onderzoek past een beschrijving van de huidige regels. Voor een antwoord op de vraag naar de balans tussen klassiek grondwettelijke waarborgen en de realisatie van een 'optimaal' functionerende rechterlijke macht wordt verwezen naar E. Mak, *De rechtspraak in balans* (proefschrift Rotterdam), Nijmegen: Wlp 2007.

de mogelijkheid van delegatie aan een ander wetgevend orgaan dan de formele wetgever, bijvoorbeeld een regeling bij algemene maatregel van bestuur, maar biedt niet de mogelijkheid die regeling over te laten aan de gerechten zelf.¹⁰ De structuur wordt dus door de wetgever bepaald.

Tot de invoering van de Wet organisatie en bestuur gerechten (Wet OBG) op 1 januari 2002¹¹ bestond er bij de gerechten geen bestuur in wettelijke zin. Er was sprake van een formele scheiding en verdeling van taken en bevoegdheden: de rechters waren verantwoordelijk voor de rechterlijke taakuitvoering en rechterlijk beleid, terwijl de directeur beheer gerechten – namens de minister van Justitie – de bedrijfsvoering regelde.¹² Deze situatie werd ook wel aangeduid als een *dubbele duale structuur*.

Door de Wet OBG werd de beheersverantwoordelijkheid toebedeeld aan het gerechtsbestuur, dat daarnaast verantwoordelijk werd voor zowel het rechtsprekende als het ondersteunende personeel.¹³ Daarmee was het model van *integraal management* een feit.

Bij de invoering van de Wet OBG is de Wet RO grondig gewijzigd. De bepalingen in de Wet RO die betrekking hadden op de rechtspositie van de rechterlijke ambtenaren zijn overgeheveld naar de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (hierna: Wrra) en er is een nieuw hoofdstuk 2 in de Wet RO ingevoegd, dat regels bevat over de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van het bestuur en de vormgeving van de structuur van het gerecht.

6.2.2 Het bestuur van het gerecht¹⁴

*Situatie van 1 januari 2002 tot 1 januari 2013*¹⁵

Tussen 1 januari 2002 en 1 januari 2013 was sprake van een bestuur en sectoren.

10 Bijvoorbeeld door middel van een bestuursreglement, Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 14.

11 zie paragraaf 3.6.2.

12 Het beheer bij de gerechten werd door de directeurs beheer gerechten gevoerd op grond van een mandaat van de minister van Justitie. Zij vielen, als departementsambtenaren, onder de volledige verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en legden aan hem verantwoording af. Intrekking van het mandaat zou betekenen dat beslissingen op het terrein van de bedrijfsvoering niet meer op lokaal niveau, maar op het ministerie zouden worden genomen, Kamerstukken II 1999-2000, 27 182, nr.3, blz. 11.

13 Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 2-3.

14 Volgens artikel 2 Wet RO worden onder tot de rechterlijke macht behorende gerechten verstaan de rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad. Artikel 3 Wet RO bepaalt dat de afdelingen 2 (de organisatie van de gerechten) en 6 (Raad voor de rechtspraak) van de Wet RO niet van toepassing zijn op de Hoge Raad. Zie voor de bestuursstructuur van de Hoge Raad paragraaf 6.4.4.

15 Bij de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart met ingang van 1 januari 2013 zijn er diverse wijzigingen doorgevoerd in de Wet RO. Dat wordt hierna aangegeven d.m.v. de toevoeging (oud) dan wel (nieuw) bij het betreffende artikel(lid). Als die toevoeging ontbreekt, is er in het betreffende artikel niets veranderd of gaat het om een wijziging van ondergeschikt belang.

Het bestuur is het leidinggevend orgaan van een gerecht, de sectoren vormen de organisatorische basiseenheden.¹⁶

Het bestuur geeft algemene leiding en sturing en is belast met de *organisatie* en de *bedrijfsvoering* van een gerecht (artikel 23 Wet RO).

Binnen de wettelijke grenzen zijn zo veel mogelijk taken en bevoegdheden geattribueerd aan het bestuur als geheel. Die grenzen zijn enerzijds constitutioneel (artikel 116 lid 2 Grondwet) en liggen anderzijds vast in de Wet RO. De Wet RO is een kaderwet. Hoofdstuk 2 van die wet geeft het kader dat nader ingevuld kan worden door middel van een bestuursreglement, al dan niet aangevuld met een huishoudelijk reglement. Het bestuur kan ter uitvoering van zijn taken aan alle ambtenaren aanwijzingen geven (artikel 24 Wet RO). Een belangrijke beperking van zijn bevoegdheid vloeit voort uit de bepaling dat het bestuur bij de uitvoering van zijn taken niet treedt in de procesrechtelijke behandeling en de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken.¹⁷ De rechterlijke onafhankelijkheid is volgens de wetgever een essentiële rechtstatelijke randvoorwaarde voor de modernisering van de rechterlijke macht geweest.¹⁸

Wat de organisatie van het gerecht betreft, was in artikel 20 (oud) Wet RO vastgelegd dat het bestuur van een gerecht ten hoogste vier sectoren kon instellen. Daarnaast werd er op grond van artikel 47 (oud) Wet RO bij de rechtbanken van rechtswege een sector kanton ingesteld. De sectoren waren belast met de berechting van de zaken die door het *bestuur* aan de sector werden toebedeeld (artikel 20 lid 2 (oud) Wet RO). Aan de sector kanton worden zaken door de *wet* toebedeeld (artikel 93 Rv).

Het voorschrijven van een wettelijk maximum aantal sectoren had te maken met het feit dat de wetgever vreesde voor de slagvaardigheid van het bestuur wanneer het bestuur vrij zou zijn naar eigen goeddunken sectoren in te stellen: de sectorvoorzitters maakten op grond van artikel 15 lid 1 (oud) Wet RO immers deel uit van het bestuur. Daarnaast waren er bedrijfsmatige en organisatorische argumenten om het aantal sectoren beperkt te houden.¹⁹

16 Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 7. Het bestuur bestaat uit de president, de directeur bedrijfsvoering en sectorvoorzitters. Naar aanleiding van de motie Vos/Van Oven (Kamerstukken II 1998-1999, 26 352, nr. 7) is wettelijk verankerd dat de sectorvoorzitter kanton deelneemt aan het bestuur. Volgens de regering was dat een belangrijke waarborg voor het behoud van goede karakteristieken van de kantonrechtspraak en creëerde het draagvlak bij de kantonrechters voor de bestuurlijke onderbrenging, Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 10.

17 Zie de artikelen 23 leden 2 en 3 en artikel 24 lid 2 Wet RO.

18 Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 35-39. Daarbij past de kanttekening dat het gevaar ontstaat dat die rechterlijke onafhankelijkheid onder druk komt te staan nu de gerechtsbesturen (net als de Raad voor de rechtspraak) op grond van artikel 23 lid 3 Wet RO de opdracht krijgen een *uniforme rechtstoepassing* te bevorderen.

19 Voor een evenwichtige verhouding van de sectoren binnen het gerecht en de sectorvoorzitters in het bestuur is het belangrijk dat er geen al te grote verschillen zijn in de omvang van sectoren. Daarbij komt dat volgens de regering sectoren vanuit bedrijfsmatig oogpunt beter kunnen functioneren wanneer de omvang niet al te klein is, Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 19.

De nadruk lag dus op de bestuurbaarheid van het gerecht (een organisatiebelang), maar de gerechtsbesturen hadden wel de mogelijkheid om binnen de gegeven structuur naar eigen inzicht deelgebieden van het recht een afzonderlijke plaats te geven. De bevoegdheid tot onderverdeling van de sectoren was niet expliciet geregeld, maar vloeide voort uit de algemene taakomschrijving van het bestuur ten aanzien van de organisatie en uit het feit dat het bestuur op grond van artikel 6 Wet RO de bevoegdheid had (en nog steeds heeft) om kamers te vormen. Soms is de vorming van bepaalde kamers wettelijk voorgeschreven (zie de artikelen 50 en volgende Wet RO).²⁰

Bij bedrijfsvoering moet voornamelijk worden gedacht aan zorg voor materiële voorzieningen als automatisering, huisvesting en beveiliging. Daarnaast worden daarvoor ook verstaan bewaken van de kwaliteit van het gerecht en zorg voor personeelsaangelegenheden (zie artikel 23 lid 1 Wet RO).

Situatie na 1 januari 2013: afscheid van het sectorenmodel

Artikel 15 (oud) Wet RO bepaalde dat elk gerecht geleid wordt door een bestuur bestaande uit een voorzitter, de sectorvoorzitters en een niet-rechterlijk lid. De sectorvoorzitters waren dus op grond van hun hoedanigheid lid van het bestuur. Voorzitter was de president van de rechtbank, het niet-rechterlijk lid was de directeur bedrijfsvoering.

Na de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart is overgestapt op een bestuur bestaande uit drie leden, waaronder de voorzitter.²¹ Volgens de Memorie van Toelichting wordt aldus de bestuurlijke inrichting van de rechtbanken en gerechts-hoven verstevigd; dat maakt de weg vrij voor krachtigere en kleinere gerechtsbesturen. De herziening van de gerechtelijke kaart, aldus de minister, is mede gericht op een versterking van de kwaliteit van de gerechtsbesturen. Door de nieuwe schaalgrootte van de gerechten is een professionaliseringsslag noodzakelijk. In de praktijk blijkt namelijk dat besturen en leidinggeven aan de juridische inhoud niet goed samengaan. Door te gaan werken met kleinere gerechtsbesturen ontstaat er volgens de regering meer ruimte om bestuurders aan te trekken met een 'extern georiënteerde visie'. Dat bracht met zich dat het verplichte sectormodel, dat onder meer tot doel had om de sectorvoorzitters een plaats te geven in het gerechtsbestuur, kon worden opgeheven.²²

Hiermee is door de regering de weg ingeslagen naar de professionele gerechtsbestuurder, die overigens wel in twee van de drie gevallen rechter moet zijn. De portefeuille van het niet-rechterlijk lid wordt niet meer wettelijk vastgelegd.²³

Naast de nieuwe bestuursvorm wordt ook de organisatie van de rechtbanken en gerechtshoven min of meer vrijgegeven. Bestuurders 'met een extern georiënteerde visie, aandacht voor innovatie, kwaliteit en bedrijfsvoering, kennis en kunde op het

²⁰ Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 18.

²¹ Kamerstukken II 2010-2011, 32 891, nr. 2, artikel II, C; artikel 15 (nieuw) Wet RO.

²² Kamerstukken II 2010-2011, 32 891, nr. 3, blz. 23-24.

²³ Kamerstukken II 2010-2011, 32 891, nr. 3, blz. 28.

terrein van werving, selectie en opleiding en oog voor de samenleving' zullen straks bepalen hoe de afzonderlijke gerechten worden georganiseerd. Niet duidelijk is welk gewicht die bestuurders daarbij volgens de wetgever moeten toekennen aan overwegingen gebaseerd op juridisch-inhoudelijke argumenten.

In een reactie op de opmerking van de NVvR dat het nieuwe bestuursmodel pas echt op zijn merites beoordeeld kan worden als duidelijk is hoe de te besturen organisatie verder wordt ingericht merkt de regering op, dat dit iets is 'dat niet op wetsniveau behoort te worden geregeld'. De verdere organisatorische inrichting van de gerechten is een zaak van de rechtspraak zelf, met een overkoepelende verantwoordelijkheid voor de Raad voor de rechtspraak, aldus de wetgever.²⁴

Het grotendeels 'vrijgeven' van de inrichting van de rechtspraak op het niveau van rechtbanken en gerechtshoven lijkt een wat doorgeschoten reactie op de behoefte aan meer flexibiliteit. Het nieuwe bestuursmodel stuurt daarnaast aan op het maken van keuzes die sterk outputgericht zijn. Dat roept dat de vraag op of gerechtsbesturen, zonder een wettelijk kader dat hen daarbij ondersteunt, mogelijkheden zullen vinden om andere dan uitsluitend managementdoelen na te streven.

6.2.3 Raad voor de rechtspraak

Tegelijk met de inwerkingtreding van de Wet OBG is de Wet Raad voor de rechtspraak in werking getreden.²⁵ Met de komst van het systeem van integraal management was er behoefte aan afstemming en coördinatie op landelijk niveau, maar gezien de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht zou het niet passend zijn wanneer het ministerie van Justitie voor die afstemming en coördinatie zorg zou gaan dragen. Deze taak is daarom toebedeeld aan de Raad voor de rechtspraak.²⁶

De Raad is een niet-rechtsprekend orgaan van de rechterlijke organisatie, dat onafhankelijk is ten opzichte van de minister van Justitie. De Raad staat tussen de gerechten en de minister van Justitie in.²⁷ Gegeven de ministeriële verantwoordelijkheid voor het adequaat functioneren van de rechterlijke organisatie enerzijds en de rechterlijke onafhankelijkheid in de rechtsprekende taak anderzijds²⁸ heeft de Raad voor de rechtspraak slechts beslissende bevoegdheden ten aanzien van het beheer.²⁹

De taken en bevoegdheden van de Raad liggen dus met name op het beheersmatige en budgettaire vlak,³⁰ maar de Raad heeft ook een taak bij de verdere ontwikkeling van en het toezicht op de bedrijfsvoering bij de gerechten. Kan daaruit worden

24 Kamerstukken II 2010-2011, 32 891, nr. 3, blz. 24.

25 Stb. 2001, 583, zie de artikelen 84 t/m 109 Wet RO.

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

27 De taken en bevoegdheden van de Raad zijn niet op alle gerechten van toepassing: de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn wegens hun bijzondere positie in het staatsbestel uitgezonderd, Kamerstukken II 1999-2000, 27 182, nr. 3, blz. 6.

28 Zie hierover uitgebreid Kamerstukken II 1999-2000, 27 182, nr. 3, blz. 8-15.

29 Als beheerstaken worden in de parlementaire stukken onder meer genoemd de zorg voor personeelszaken, huisvesting, automatisering en de administratieve organisatie.

30 De Raad vervult uit dien hoofde een centrale rol bij de voorbereiding en uitvoering van de begroting van de rechtsprekende macht.

afgeleid dat de Raad ook zeggenschap heeft over de inrichting van de rechtspraak bij de afzonderlijke gerechten?

In artikel 91 lid 1 onder c Wet RO wordt als kerntaak van de Raad verwoord dat de Raad belast is met de ondersteuning van de bedrijfsvoering van de gerechten. In lid 2 wordt opgesomd wat onder bedrijfsvoering wordt verstaan. Het gaat dan volgens de wet om automatisering en bestuurlijke informatievoorziening, huisvesting en beveiliging, kwaliteitszorg, personeelsaangelegenheden en overige materiële voorzieningen. Hoewel deze opsomming niet-limitatief is en evenmin in enge zin opgevat mag worden,³¹ lijkt het niet erg waarschijnlijk dat de inrichting van de rechtspraak op het niveau van het afzonderlijke gerecht hierin past.³²

De Raad heeft op grond van artikel 92 Wet RO slechts de bevoegdheid tot het geven van *algemene* aanwijzingen indien dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de gerechten. De Raad kan dus niet in een concrete situatie een gerechtsbestuur voorschrijven hoe het moet handelen.

Tenslotte is, net als in de Wet OBG, in artikel 96 Wet RO uitdrukkelijk bepaald dat de Raad bij de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden niet treedt in de procesrechtelijke behandeling en de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken, omdat die tot het domein van de onafhankelijke rechter behoren.

Omdat de bedrijfsvoering vanaf de inwerkingtreding van de Wet OBG en de Wet Raad een primaire verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht zelf is geworden, zijn de bevoegdheden van de minister van Justitie op dit terrein beperkt tot toezicht op de Raad. De minister onderhoudt geen rechtstreekse relatie meer met de gerechten. Op grond van artikel 93 lid 1 Wet RO kan hij algemene aanwijzingen geven aan de Raad voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering. Ministeriële aanwijzingen aan de gerechten zijn uitgesloten. Het is de minister dus niet toegestaan om de rechtsprekende macht voor te schrijven dat een bepaalde categorie van zaken om efficiencyredenen voortaan enkelvoudig moet worden afgedaan.³³

Artikel 109 Wet RO bepaalt dat ook de minister niet mag treden in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken.

De minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak hebben niet de bevoegdheden om (mede) de inrichting van de rechtspraak binnen de gerechten te bepalen. Met inachtneming van de constitutionele waarborgen van de artikelen 116 en 117 Grondwet en gegeven de contouren van de organisatie zoals vastgelegd in de Wet RO is er

31 Kamerstukken II 2011-2012, 32 891, nr. 6, blz. 8.

32 'Het bestuur bevordert en de Raad voor de rechtspraak geeft ondersteuning en niet meer dan dat', P. Ingelse, 'Rechter: tussen persoon en instituut', *NJB* 2010/1539, blz. 1965.

33 Kamerstukken II 1999-2000, 27 182, nr. 3, blz. 82. Uiteraard kan dat wel door wetgeving worden bewerkstelligd; zie recentelijk het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de enkelvoudige behandeling van het hoger beroep in kantonzaken, Kamerstukken II 2011-2012, 33 316, nr. 2.

ruimte voor de gerechtsbesturen om die inrichting binnen de eigen rechtbank naar eigen inzicht vorm te geven. Of van die ruimte gebruik is gemaakt om een aparte positie te creëren voor arbeidsrechtspraak komt aan de orde in paragraaf 6.4.

6.3 De kantonrechter en de sector kanton

Volgens artikel 42 Wet RO nemen de rechtbanken in eerste aanleg kennis van alle burgerlijke zaken, behoudens bij de wet bepaalde uitzonderingen.

Zoals in paragraaf 3.6 reeds is vermeld, behoorde vóór 1 januari 2002 de competentie van de kantonrechter in arbeidszaken tot één van die uitzonderingen. Met ingang van 1 januari 2002 zijn de kantongerechten opgeheven en onderdeel geworden van de rechtbanken. Daarbinnen zijn zij opgegaan in de sector kanton.³⁴ Sedert die bestuurlijke onderbrenging, vastgelegd in de Wet OBG,³⁵ garandeerde artikel 47 (oud) Wet RO de instelling van een sector kanton bij elke rechtbank.³⁶ Omdat de kantonrechter vanaf 1 januari 2002 deel uitmaakt van de rechtbank, is zijn absolute competentie niet meer als een uitzondering op artikel 42 RO geformuleerd, maar is zij te vinden in artikel 93 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.³⁷

Ook na invoering van de Wet OBG bleef de rechter die zitting had in de sector kanton de *titel* kantonrechter voeren. Dat was wettelijk vastgelegd in artikel 48 lid 1 (oud) Wet RO. Iedere rechter die vanaf 2002 kantonzaken behandelde, mocht zich kantonrechter noemen. Aan de desbetreffende rechter werd door het gerechtsbestuur de titel kantonrechter toegekend, kantonrechters werden vanaf 1 januari 2002 dus niet meer als kantonrechter *benoemd*.

In verband met de bestuurlijke onderbrenging verdween wel de *rang* van kantonrechter.³⁸ In artikel IX Wet OBG wordt om die reden bepaald dat de op dat moment functionerende kantonrechters van rechtswege worden benoemd tot vicepresident. Met ingang van 1 januari 2011 is die rang eveneens verdwenen: in plaats daarvan zijn er vanaf dat moment gewone rechters, senior rechters en senior rechters A.³⁹ Een senior rechter is een ervaren rechter 'die de taak van rechter ten volle uitoefent en die op verschillende terreinen gelegen complexe zaken competent weet te behandelen'. Daarbij kan ook worden gedacht aan een rechter belast met kantonzaken.⁴⁰

34 De keuze voor het onderbrengen van de zelfstandige kantongerechten bij de rechtbanken had te maken met de invoering van een systeem van integraal management binnen de gehele rechterlijke organisatie, zie paragraaf 3.5.5.

35 *Stb.* 2001, 582.

36 Artikel 47 lid 1 Wet RO luidde als volgt: 'Er is een sector kanton waarbinnen in enkelvoudige kamers kantonzaken worden behandeld en beslist'.

37 Zie hierover onder meer W. Heemskerk, 'Hoe zit het met...', *Advocatenblad* 2001, blz. 821 e.v.

38 Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 32.

39 Zie artikel 2 lid 1 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, *Stb.* 2010, 857. In verband met de herziening van de functie- en bezoldigingsstructuur voor rechterlijke ambtenaren zijn bij de rechtbanken drie functies vastgesteld en beschreven: rechter, senior rechter en senior rechter A. Dit betekent, dat de functies van vicepresident en coördinerend vicepresident zijn vervallen en worden vervangen door de functie van senior rechter dan wel senior raadsheer (Kamerstukken II 2008-2009, 31 822, nr. 3, blz. 2).

40 Kamerstukken II 2008-2009, 31 822, nr. 3, blz. 2.

Hoewel in de Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel 27 181 nog opgemerkt werd dat de sector kanton een wettelijke en *blijvende* verankering binnen de organisatie van rechtbanken zou krijgen,⁴¹ ligt dat ruim tien jaar later volkomen anders. Met ingang van 1 januari 2013 is bij de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart de verplichte instelling van een sector kanton komen te vervallen, waardoor de gerechtsbesturen in de terminologie van de wetgever ‘meer armslag’ hebben gekregen bij het organiseren van de rechtspraak.⁴²

Anticiperend op de aangekondigde afschaffing van de verplichte instelling van een sector kanton hadden veel rechtbanken hun organisatie al aangepast.⁴³ De meeste zochten het daarbij in de richting van samenwerking van sectoren of zelfs samenvoeging van met name de sectoren civiel en kanton (onder leiding van één sectorvoorzitter civiel en kanton). Daarnaast is er bij verschillende rechtbanken geëxperimenteerd met het verdelen van zaken naar respectievelijk een snelle en een complexe stroom. Dat heeft vooral te maken met het belang dat wordt gehecht aan het behoud van de snelheid waarmee wordt beslist. Snelheid is een kenmerk van de kantonaanpak dat in de overheersende opvatting niet verloren mag gaan wanneer de sector kanton wordt opgeheven.

Wat betekent het einde van de verplichte instelling van een sector kanton en het afscheid van het sectorenmodel voor kanton in het algemeen en meer in het bijzonder voor arbeidsrechtspraak binnen de rechtbankorganisatie?

Volgens de commissie-Hofhuis zouden er door de afschaffing van artikel 47 Wet RO meer mogelijkheden ontstaan om onderscheid te maken tussen *zaakstromen*, met inachtneming van de bijzondere eisen die voor de diverse categorieën zaken gelden.⁴⁴

Ten aanzien van kantonzaken doet zich hier een bijzonderheid voor. De zaken die op grond van artikel 93 Rv tot de absolute competentie van de kantonrechter behoren, vallen uiteen in twee te onderscheiden groepen. De eerste categorie komt op basis van het *belang* dat met de zaak gemoeid is bij de sector kanton terecht, de tweede – waaronder arbeidszaken – op grond van de *aard* van de zaak. Hoewel beide soorten zaken daarmee behoren tot de categorie kantonzaken, vertonen zij significante verschillen.

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

42 Kamerstukken I 2009-2010, 32 021, A, blz. 6. De voorgestelde wijziging van artikel 47 Wet RO had tegelijk moeten ingaan met de verhoging van de competentiegrens voor kantonzaken van € 5.000 naar € 25.000 alsmede de uitbreiding van als kantonzaak aan te brengen (aard)zaken met consumentenkoop en consumentenkrediet. De competentiegrensverhoging is met ingang van 1 juli 2011 ingevoerd, de beslissing over artikel 47 Wet RO werd uitgesteld tot het moment waarop definitief zou zijn beslist over de herziening van de gerechtelijke kaart.

43 N. Quik-Schuijt laat zich kritisch uit over de gang van zaken waarbij de praktijk de wetgever voor een fait accompli lijkt te stellen, A.C. Quik-Schuijt, ‘Eerst de wet en dan de uitvoering? Of andersom?’, *NJB* 2011/1703, blz. 2210-2211. In dit geval zijn de gerechten feitelijk in die positie gedwongen: anticiperen was noodzakelijk gezien de omvang van de aangekondigde wijzigingen. Hadden de gerechten het definitieve besluit afgewacht, dan was er een ruime overgangsperiode nodig geweest om de organisatie aan te passen.

44 *Ruim baan voor de burger*, Rapport van de Adviescommissie verbreding kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen (commissie-Hofhuis), 15 november 2007, blz. 20-22.

Tot de eerste categorie behoorden tot 1 juli 2011 zaken met een belang kleiner dan of gelijk aan € 5.000. Die werden getypeerd als niet bijzonder bewerkelijke zaken waarvan een groot deel bij verstek werd afgedaan. Van de zaken waarin (mondeling) verweer werd gevoerd, was bij een substantieel deel van een serieuze betwisting van het gevorderde niet of nauwelijks sprake, zodat de kantonrechter zonder nader feitenonderzoek en zonder een comparitie van partijen te gelasten op korte termijn vonnis kon wijzen.⁴⁵ Het financiële belang van arbeidszaken ging de oude competentiegrens voor kantonzaken van € 5.000 meestal te boven. Arbeidszaken zijn vaak bewerkelijk: beschikbare gegevens indiceren dat de gemiddelde kantonrechter ongeveer de helft van zijn werktijd aan arbeidszaken besteedt.⁴⁶

De Commissie Randvoorwaarden Plus⁴⁷ merkt op dat het van groot belang is dat na de competentiewijziging de kantonrechtspraak en de civiele rechtspraak als te onderscheiden werkstromen blijven bestaan om te borgen dat de sterke punten van beide soorten rechtspraak behouden blijven en verder worden ontwikkeld.⁴⁸

De competentiegrens voor kantonzaken ligt met ingang van 1 juli 2011 bij € 25.000. Veel rechtbanken zijn, in afwachting van definitief uitsluitel over artikel 47 Wet RO, pragmatisch met de competentieverruiming omgegaan. Zaken met een belang tussen de € 5.000 en € 25.000 werden, zoals tot dan toe steeds het geval was, nogal eens beslist door handelsrechters, die om die reden als kantonrechter werden aangewezen. De kantonwerkwijze wordt daarmee niet overgebracht naar deze categorie van nieuwe kantonzaken: op die manier blijft iedereen immers doen wat hij voor de competentieverruiming ook al deed.⁴⁹

6.4 Arbeidsrechtspraak in Nederland

6.4.1 Inleiding

Ook zonder arbeidsrechter of arbeidsrechtbank is bijzondere aandacht voor arbeidsrechtspraak mogelijk. Daarmee komt de vraag op of en in hoeverre binnen de rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad plaats is ingeruimd voor het beslechten van arbeidsgeschillen.

45 Commissie Randvoorwaarden Plus, *Competentie op maat van het geschil ..., Durf te verschillen*, 24 juni 2009, blz. 41.

46 R.A.A. Duk, 'De kantonrechter is dood; leve de arbeidsrechter?', in: *De kantonrechter en/of de civiele rechter van de toekomst*, De Rechtspraak, 1 november 2010, blz. 26. In Utrechts onderzoek wordt vermeld dat de geïnterviewde kantonrechters schatten dat zij ongeveer 60% van hun werktijd bezig zijn met de afhandeling van zaken op het gebied van het arbeidsrecht, P. Ippel, S. Heeger-Hertter, *Sprekend de rechtbank, Alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingzaal*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.

47 Een commissie ingesteld door de dagelijkse besturen van het LOK (Landelijk Overleg Kantonsectoren) en het LOVC (Landelijk Overleg Voorzitters Civiel).

48 *Competentie op de maat van het geschil..., Durf te verschillen*, Commissie Randvoorwaarden Plus, Aanbevelingen ter voorbereiding op de verruiming van de competentie van de kantonrechter, de Rechtspraak 24 juni 2009, blz. 27.

49 Informatie verkregen in vraaggesprekken, gehouden met een aantal sectorvoorzitters civiel en kanton van verschillende rechtbanken; zie verder paragraaf 6.5.6.

6.4.2 *Rechtbanken*⁵⁰

Tot 1 januari 2013 bepaalde artikel 47 Wet RO dat er bij elke rechtbank een *sector kanton* was; degene die zitting had in de enkelvoudige kamer van die sector droeg de titel van kantonrechter (artikel 48 lid 1 (oud) Wet RO).

Op grond van artikel 47 en volgende (nieuw) Wet RO moet het bestuur enkelvoudige *kamers* vormen voor een aantal met name genoemde typen zaken.⁵¹ Wettelijk voorgeschreven zijn pachtkamers en kamers voor korte gedingen (voorzieningen-rechter), strafzaken (politierechter), zaken betreffende economische delicten (economische politierechter) en kinderzaken (kinderrechter). Bij uitdrukkelijk in de wet genoemde rechtbanken is de instelling van bijzondere kamers voorgeschreven. Het gaat daarbij om kamers voor militaire ambtenarenzaken (Rechtbank Den Haag), militaire kantonzaken en militaire strafrechtspraak (Rechtbank Oost-Nederland) en kwekersrecht (Rechtbank Den Haag) alsmede douanekamers (Rechtbank Noord-Holland). Afgezien hiervan zijn er geen kamers *wettelijk* voorgeschreven. Of er onverplicht kamers worden gevormd en, zo ja, welke wordt door het bestuur van de rechtbank vastgelegd in een afzonderlijk reglement.

Dat geldt ook voor de wijze waarop de verdeling van zaken over de verschillende sectoren plaatsvindt en voor de verdeling van zaken over de hoofdplaats en de nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen. Dergelijke reglementen worden, net als bestuursreglementen, gepubliceerd in de Staatscourant.

Alle gerechten hebben op grond van het bepaalde in artikel 19 lid 1 Wet RO een bestuursreglement. Daarnaast is er vaak een reglement van orde, een huishoudelijk reglement of een bijlage bij het bestuursreglement, waarin nadere uitwerking plaatsvindt.

De meeste rechtbanken kenden tot 1 januari 2013⁵² vier sectoren: bestuur, civiel, straf en kanton. Sommige rechtbanken hebben binnen de sector civiel afzonderlijke onderdelen familie en toezicht (Utrecht, Den Haag, Rotterdam en Arnhem).⁵³

Ook na afschaffing van de verplichting tot instelling van een sector kanton blijven kantonzaken bestaan, waaraan in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een bijzondere afdeling wordt gewijd. Door de verhoging van de financiële competentiegrens en de toevoeging van nieuwe aardzaken bereiken zelfs (veel) meer zaken de kantonrechter. Wat betekent dat voor de organisatie van kantonrechtspraak binnen rechtbanken?

⁵⁰ Zie de artikelen 40 t/m 56 Wet RO.

⁵¹ De verplichting tot het instellen van de bijzondere kamers blijft gehandhaafd, omdat daar sprake is van wettelijke concentratie van rechtsmacht, Kamerstukken II 2010-2011, 32 891, nr. 2, blz. 9-10; Kamerstukken II 2010-2011, 32 891, nr. 3, blz. 53.

⁵² De gegevens zijn verzameld in januari 2011.

⁵³ Informatie ontleend aan www.rechtspraak.nl/organisatie. Omdat de informatie dateert van voor de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart, zijn de 'oude' namen van de rechtbanken opgenomen.

De meeste rechtbanken zijn al op zoek gegaan naar mogelijkheden om (een deel van de) kantonzaken onder te brengen buiten de sector kanton.

Zo zijn in de Rechtbank Dordrecht vanaf 1 juli 2008 de sectoren civiel en kanton geïntegreerd tot één sector privaatrecht. Er zijn drie gelijkwaardige teams: handel, familie en kanton. In team handel zijn de kerncompetenties schriftelijke uitdrukingsvaardigheid en analytisch vermogen sterker ontwikkeld, in team familie de kerncompetenties sensitiviteit en overtuigingskracht op de zitting en in team kanton de kerncompetenties besluitvaardigheid en klantvriendelijkheid/flexibiliteit. Los van de teams is er een gemeenschappelijke 'balk' gevuld met handelszaken, waaruit door de drie teams zaken worden behandeld die het best aansluiten bij de eigen competentie. In deze structuur worden de medewerkers uitgedaagd om tussen de teams te rouleren.⁵⁴

Bij de Rechtbank Rotterdam is in de periode 1 juni 2007 – 1 juli 2008 geëxperimenteerd met kantonaafdoening van zaken die daarvoor tot de competentie van de sector civiel behoorden.⁵⁵ Kantonaanpak wordt hier verstaan als een snelle, professionele en toegankelijke wijze van geschilbeslechting door ervaren rechters die geselecteerd zijn op hun vaardigheden in de omgang met mondeling procederende partijen die vaak zelf, zonder juridische bijstand, hun zaak bepleiten en zo ingericht dat binnen korte tijd een groot aantal zaken afgedaan kan worden. Kantonaanpak onderscheidt zich vooral door de *snelheid* van handelen. Voor de pilot zijn enkel zaken geselecteerd die zich lenen voor een kantonaanpak. Dat zijn zaken die geen specialistische kennis en ervaring vereisen.⁵⁶

De pilot in Rotterdam laat zien dat de kantonaanpak zich in het bijzonder onderscheidt door het vlottere verloop van de procedure en daarmee de snellere afhandeling van zaken. Overigens valt op, in lijn met de beweringen van de commissie-Hofhuis, dat het verschil in werkwijze tussen kantonrechter en civiele rechter sinds 2002 kleiner is geworden. De civiele rechter gelast sinds die datum in veel meer gevallen (en relatief ook vaker dan de kantonrechter) in een vroeg stadium van de procedure een mondelinge behandeling, waar het ook aankomt op zittingsvaardigheden.

Op de vraag of de pilotzaken zich lenen voor overheveling naar de sector kanton is het antwoord in Rotterdam bevestigend. Zaken waarvoor een contra-indicatie geldt, lenen zich niet voor de kantonaanpak. Dat betekent, dat na wijziging van de competentie differentiatie moet plaatsvinden.⁵⁷

Omdat met ingang van 1 juli 2011 de competentiegrens voor kantonzaken is verhoogd – hetgeen een organisatieaanpassing noodzakelijk maakte –, maar de verplichte

54 Tj. Zuidema en J. Mertens, 'Integratie kantonsector en civiele sector volgens Dordts model', *Tijdschrift voor de procespraktijk* 2009/2, blz. 31-32.

55 Pilot kanton/civiel rechtbank Rotterdam, Eindrapport van 2 september 2008.

56 Een contra-indicatie geldt voor zaken op het gebied van bestuurdersaansprakelijkheid, vervoerrecht, intellectuele eigendom, mededinging, beroepsaansprakelijkheden, internationaal privaatrecht, bank- en effectenrecht (inclusief wissel- en chequerecht) en onrechtmatige overheidsdaad.

57 Pilot kanton/civiel Rechtbank Rotterdam, Eindrapport van 2 september 2008, blz. 20-26.

instelling van een sector kanton vooralsnog werd gehandhaafd, zijn de rechtbanken in 2011 overgegaan tot het opstellen van zogenoemde houtskoolschetsen, die de route naar de toekomst moesten helpen uitzetten.

Op grond van de houtskoolschetsen van een zestal rechtbanken⁵⁸ ontstaat het volgende beeld.

Als eerste springt in het oog dat overal melding wordt gemaakt van de inrichting van *afdelingen* en *teams*, terwijl het nieuwe artikel 47 Wet RO het heeft over *kamers*. Hoe beide zich tot elkaar verhouden, is niet op het eerste oog duidelijk.

De meeste schetsen gaan uit van de vorming van een afdeling publiekrecht en een afdeling privaatrecht. De inrichting van afdelingen en teams is naar rechtsgebied of vakinhoud, waarbij ook de mogelijkheid van gemengde teams (Amsterdam) of teams geformeerd naar thema (Limburg) worden genoemd. De Rechtbank Limburg i.o. vermeldt verder de mogelijkheid van vakinhoudelijke clusters van rechtsgebieden, waarbij de clusters niet de status van formele eenheden hebben.

In de schetsen wordt de komst van een of meer teams civiel/kanton aangekondigd, maar verdere uitwerking ontbreekt. De Rechtbank Midden-Nederland i.o. vermeldt als aparte categorieën 'civiele zaken tot € 25.000' en 'wonen, werken, winkelen'.

Al met al is kantonrechtspraak geen in het oog springend onderdeel van de schetsen. Dat is niet zo verwonderlijk, want de schetsen zijn bedoeld als werkdocument in de opmaat naar een reorganisatie. Het gaat dus om de grote lijnen en niet om een uitwerking op details, waarbij de nadruk ligt op de toekomstige inrichting van de organisatie en de personele gevolgen van de reorganisatie.

6.4.3 *Gerechtshoven*⁵⁹

Net als aan de rechtbanken draagt de Wet RO in de artikelen 63 en volgende aan de besturen van de gerechtshoven op om enkelvoudige of meervoudige kamers te vormen voor de beslechting van een aantal met name genoemde geschillen. Het gaat dan om douanekamers en de Ondernemingskamer bij het Gerechtshof Amsterdam, kamers voor vervroegde invrijheidstellingen, militaire kamers en pachtkamers bij het Gerechtshof te Arnhem-Leeuwarden, kamers voor kwekersrecht en een ondernemingskamer bij het Gerechtshof te Den Haag en kamers voor zogenoemde Mulderzaken bij het Gerechtshof te Arnhem-Leeuwarden. Op grond van artikel 20 lid 2 Wet RO kan het bestuur ook op eigen initiatief kamers vormen.

58 Gebruik gemaakt is van de houtskoolschetsen van de Rechtbanken Amsterdam, Oost-Nederland i.o., Midden-Nederland i.o., Limburg, Zeeland-West-Brabant en Noord-Nederland, die medio januari 2012 gedownload zijn van <http://intro.rechtspraak.minjus.nl>. Alle concepten zijn gedateerd (in) mei/juni 2011. De houtskoolschetsen zijn opgesteld door de gerechten in hun 'nieuwe' gedaante en onder hun nieuwe naam.

59 Zie de artikelen 58 t/m 71 Wet RO.

Bij de gerechtshoven zijn er maximaal vier sectoren mogelijk (artikel 20 lid 1 Wet RO). Uit de bestuursreglementen van de vijf gerechtshoven blijkt, dat Arnhem, 's-Gravenhage, 's-Hertogenbosch en Leeuwarden elk drie sectoren hebben ingesteld: een sector belastingrecht, een sector civielrecht en een sector strafrecht. Het Gerechtshof Amsterdam heeft als enige vier sectoren: naast belastingrecht en strafrecht is er een sector familierecht en een sector handelsrecht.⁶⁰ In de bestuursreglementen wordt verwezen naar een apart reglement waarin onder meer de verdeling van zaken alsmede de vorming van kamers worden vastgelegd. Waar de overige gerechtshoven slechts regelden dat het bestuur (jaarlijks) de bezetting van de sectoren vaststelt, zegt het bestuursreglement van het Gerechtshof 's-Gravenhage ook dat het bestuur de bezetting van de kamers bepaalt. Dat reglement is verder het enige van de vijf dat bepaalt dat er in elk geval belastingkamers, civiele kamers, familietakamers, strafkamers en economische kamers alsmede een kamer voor het kwekersrecht en een enkelvoudige kamer voor beëdigingen worden gevormd.

Noch uit de reglementen, noch uit de wet kan worden afgeleid hoe de gerechtshoven de hoger beroepen in arbeidszaken behandelen. Daarom heb ik een vragenlijst opgesteld, die door contactpersonen bij het gerechtshof Leeuwarden en het gerechtshof 's-Gravenhage is beantwoord.⁶¹ Omdat op grond daarvan een duidelijk beeld van hoger beroep in arbeidszaken kon worden geschetst en uit gesprekken met betrokkenen uit de rechtspraak niet de indruk ontstond dat de andere gerechtshoven voor wat betreft de organisatie van het hoger beroep in arbeidszaken grote afwijkingen vertonen, is er van afgezien om de vragenlijsten ook aan de andere gerechtshoven voor te leggen.

Aan de hand van gegevens ontleend aan de vragenlijsten kan de gang van zaken bij het geven van beslissingen in arbeidszaken in hoger beroep als volgt worden weergegeven.

's-Gravenhage⁶²

De Civiele Sector van het Gerechtshof 's-Gravenhage kent in 2012 drie teams waarvan één team de familiezaken en twee teams de handelszaken voor hun rekening nemen. Van Team II handel maakt het Cluster Arbeidsrecht deel uit, dat de arbeidszaken behandelt.

De meeste rechters in de Civiele Sector – ook binnen het Cluster Arbeidsrecht – behandelen 'algemene zaken', zaken waarvoor in beginsel geen specialistische kennis op een bepaald rechtsgebied is vereist. Daarnaast maken alle rechters deel uit van ten minste één specialistisch cluster (zoals Arbeidsrecht) omdat een goede behandeling van bepaalde typen zaken specialistische kennis vereist. Soms bestaat er een overlap in rechtsgebieden, zoals op het terrein van het letselschaderecht. De zaken met

60 De bestuursreglementen zijn te vinden op www.rechtspraak.nl/organisatie/gerechtshoven. De informatie dateert van voor 1 januari 2013, daarom zijn de 'oude' namen aangehouden.

61 Mr. M. Fikkers, Gerechtshof Leeuwarden en mr. J.W. van Rijkom, Gerechtshof 's-Gravenhage. Omdat de vragenlijsten zijn verstuurd en beantwoord voor 1 januari 2013 worden de oude namen van de gerechtshoven aangehouden.

62 De vragenlijst is ingevuld door mr. J.W. van Rijkom.

betrekking tot arbeidsongevallen en beroepsziekten (op grond van de artikelen 7:658 en 7:611 BW) hebben zowel typisch arbeidsrechtelijke componenten als aspecten van algemeen vermogensrecht (letselschade, aansprakelijkheid, schadevergoeding). Er worden door rechters van het Cluster Arbeidsrecht – waartoe ook pensioenzaken worden gerekend – ook wel verzekerings- en insolventiezaken gedaan.

Het is aan het Hofbestuur de raadsheren in te delen in de verschillende clusters, zonder bemoeienis van de Raad voor de rechtspraak. Het bestuur heeft, na overleg met de ondernemingsraad en de raadsheren, gekozen voor de huidige structuur. De omvang van de teams (overhead, bestuurbaarheid, kwetsbaarheid) en de verdeling van de zaken over de raadsheren (zaakpakketten, specialisaties, productie) waren aandachtspunten.

Het Cluster Arbeidsrecht bestaat uit tien raadsheren.

Voor de appelzaken van vonnissen van kantonrechters, inclusief de arbeidszaken, is met ingang van 2002 aanvankelijk een nieuw team gevormd. Dat team werd samengesteld uit leden van het gerechtshof met affiniteit met kantonzaken. Daarnaast zijn nieuwe raadsheren geworven die specialistische kennis meebrachten van huur- en arbeidsrecht, waaronder drie ex-kantonrechters. Ook maakt een oud-advocaat met langjarige arbeidsrechtelijke ervaring deel uit van het Cluster Arbeidsrecht. Er zijn geen functiebeschrijvingen voor het specialisme arbeidsrecht ontwikkeld.

Het huidige Cluster Arbeidsrecht werkt (graag) met in arbeidsrecht gespecialiseerde plaatsvervangers en voert daarin een actief beleid. Zo is een aantal hoogleraren arbeidsrecht als plaatsvervanger aangezocht en een enkele advocaat. Ten aanzien van advocaten beperkt het Gerechtshof 's-Gravenhage zich sinds kort tot advocaten die zijn gevestigd buiten het ressort. Er wordt samengewerkt met de juridische faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam, in welk kader binnen de Master Arbeidsrecht stageplaatsen bij het Haagse Gerechtshof worden aangeboden. Een en ander bevordert de uitwisseling van kennis.

Een goede organisatie van de werkzaamheden in het Gerechtshof vergt dat er van tijd tot tijd wordt gekeken naar de structuur (op langere termijn) en naar de bezetting. In dat kader is het hiervoor genoemde team na ongeveer negen jaar opgeheven en zijn de raadsheren uit dat team deel gaan uitmaken van de twee andere handelsteams, met gedeeltelijke herverdeling van rechtsgebieden over specialisten en nieuwe leden van teams en clusters. Er wordt actief ingezet op het op specialistisch niveau brengen van de kwaliteit van de nieuwe leden van ieder cluster.

Er wordt gerouleerd, zowel op eigen verzoek als op voordracht van het bestuur, bijvoorbeeld als gevolg van personeelsverloop en een wisselend zaaksaanbod in de verschillende sectoren. Per definitie spelen het verwerven en het behouden van specialistische kennis een rol.

Het is niet mogelijk om eenduidige cijfers te noemen over de aantallen arbeidszaken die het Gerechtshof 's-Gravenhage op jaarbasis behandelt. In de verschillende bestanden worden arbeidszaken daarvoor onvoldoende onderscheidend getypeerd. Geschat wordt dat er per jaar 150 arbeidszaken in appel afgehandeld worden.

Er is voldoende specialistische kennis aanwezig, maar het behoud van kennis vergt een voortdurende aandacht. Die aandacht richt zich zowel op het aantrekken van raadsheren in de vaste bezetting met een bepaalde achtergrond als op het zoeken van gespecialiseerde plaatsvervangers. Er wordt aandacht besteed aan (verdere) opleiding/studie en er worden literatuur- en jurisprudentiebesprekingen (voorbereid door leden van het Cluster) alsmede actualiteitencursussen georganiseerd. Lidmaatschappen van en bezoeken aan bijeenkomsten van deskundigheidsverenigingen worden gestimuleerd. Binnen het Cluster Arbeidsrecht worden voorts regelmatig sprekers uitgenodigd om tijdens een lunch hun licht over een bepaald onderwerp te laten schijnen en daarover met de leden van het Cluster in gesprek te gaan.

*Leeuwarden*⁶³

Het Gerechtshof Leeuwarden kent een aparte kamer waarin de 'kanton aardzaken' worden behandeld. Die kamer bestaat uit ongeveer zeven raadsheren, zonder dat er gewerkt wordt in een vaste meervoudige kamer. Deze situatie is het resultaat van historische verhoudingen. Omdat het Gerechtshof Leeuwarden mogelijk⁶⁴ gaat fuseren met Gerechtshof Arnhem (als gevolg van de invoering van de nieuwe gerechtelijke kaart) wordt er rekening mee gehouden dat ook in Leeuwarden de 'teamstructuur' gaat worden ingevoerd. Dat leidt dan waarschijnlijk tot twee handelsteams (in plaats van drie handelskamers).

Vanaf 1 januari 2002 is er in het hele land door gerechtshoven actief onder kantonrechters gezocht naar mogelijke overstappers. Volgens de respondente gebeurt dat nog steeds als er behoefte is aan arbeids- en huurspecialisten, of aan breed georiënteerde civilisten. Het Gerechtshof Leeuwarden beschikt daarnaast over gespecialiseerde plaatsvervangers en probeert die pool ook op peil te houden.

De meegebrachte en opgedane kennis en ervaring worden gekoesterd. Van gedwongen roulatie is geen sprake. Soms moet, uit organisatiebelang, een beroep worden gedaan op een collega om (tijdelijk) naar een andere kamer/sector te gaan. Dat gebeurt steeds in goed onderling overleg en met instemming van betrokkene.

Raadsheren die arbeidszaken behandelen, doen ook huurzaken, kwesties van algemeen vermogensrecht en familierechtelijke kort gedingprocedures.

Er is voldoende specialistische kennis aanwezig. In het Gerechtshof Leeuwarden bevinden zich een aantal zeer ervaren oud-kantonrechters, een vroegere arbeidsrechtadvocaat en enkele andere arbeidsrechtsspecialisten. Deze personen volgen regelmatig cursussen voor specialisten. Daarnaast zijn er enkele op het vakgebied vooraanstaande plaatsvervangers. De (digitale) bibliotheek is goed voorzien van arbeidsrechtelijke literatuur en tijdschriften. Sinds kort zijn er ook specifiek voor arbeidszaken bestemde pleidooidagen ingeroosterd.

⁶³ De vragenlijst is ingevuld door Mr. M. Fikkers.

⁶⁴ De vragenlijsten zijn afgenomen in 2011.

Tot slot

Gewezen dient nog te worden op het feit dat op 26 juni 2012 het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering in verband met de enkelvoudige behandeling van het hoger beroep in kantonzaken bij de Tweede Kamer is ingediend.⁶⁵ Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om alle bij de kantonrechter aanhangig gemaakte zaken, die naar het oordeel van het gerechtshof daarvoor geschikt zijn, naar een enkelvoudige kamer te verwijzen.⁶⁶ Enkelvoudige afdoening is op grond van artikel 16 lid 2 Rv al mogelijk in zaken op het gebied van het personen- en familierecht.

Wanneer het voorstel wet wordt, vormt dat een argument te meer om kantonrechtspraak – en daarmee ook arbeidsrechtspraak – met voldoende waarborgen te omgeven. Als bepaalde kantonzaken immers in hoger beroep vaker enkelvoudig worden afgedaan, zou dat betekenen dat er geschillen zijn die enkelvoudig worden berecht in twee instanties. Het is van belang dat de rechter die daarvoor verantwoordelijk is, voldoende voor die taak is toegerust.

6.4.4 De Hoge Raad⁶⁷

De Hoge Raad der Nederlanden valt als hoogste rechtscollege in Nederland op het gebied van het civiele-, straf- en fiscale recht⁶⁸ niet onder het bereik van de Raad voor de rechtspraak. De raad kent, zoals vóór 2002 bij alle gerechten het geval was, een duale bestuursstructuur waarbij het rechterlijke beleid en de bedrijfsvoering van elkaar gescheiden zijn. Er is een eigen verantwoordelijkheid van de onafhankelijke leden van raad en parket voor het rechterlijk beleid. De beheersmatige verantwoordelijkheid is aan de directeur bedrijfsvoering opgedragen, die daartoe een mandaat heeft gekregen van de minister van Justitie. De interne bestuursstructuur van de Hoge Raad is vastgelegd in een statuut.

De cassatieprocedure is er op gericht vanuit een toetsing van de rechtstoepassing de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming te bevorderen en te verzekeren. Om die reden heeft de raad veel invloed op de ontwikkeling van de tot zijn competentie behorende rechtsgebieden.⁶⁹ De aanwezigheid van specialistische

⁶⁵ Kamerstukken II 2011-2012, 33 316, nr. 1-2.

⁶⁶ Zowel de NVvR als de Raad voor de rechtspraak is in de gelegenheid gesteld op het conceptwetsvoorstel te reageren. De NVvR acht het onaannemelijk dat het wetsvoorstel zal leiden tot enige bezuiniging, laat staan tot kwaliteitsverbetering (brief NVvR aan minister Opstelten van Veiligheid en Justitie van 24 november 2011). De Raad voor de rechtspraak vreest een groot verlies van kwaliteit, terwijl enkelvoudige afdoening in hoger beroep niet leidt tot eenvoudigere en snellere afdoening. De Raad is er voorstander van een en ander te bezien in een groter verband, namelijk een fundamentele herbezinning op de functie van hoger beroep; Raad voor de rechtspraak, *Advies wetsvoorstel enkelvoudig hoger beroep kantonzaken*, 10 november 2011.

⁶⁷ Zie de artikelen 72 t/m 83 Wet RO alsmede [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge Raad der Nederlanden/Over de Hoge Raad](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge%20Raad%20der%20Nederlanden/Over%20de%20Hoge%20Raad).

⁶⁸ Voor het civiele recht en het strafrecht is hij dat tevens voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

⁶⁹ Voor een antwoord op de vraag of de Hoge Raad zich primair cassatierechter dan wel hoogste rechter voelt F. Bruinsma, *Cassatierechtspraak in civiele zaken, Een rechtssociologisch verslag*, Zwolle: Tjeenk Willink 1988, blz. 88-94.

kennis op de diverse rechtsgebieden is dus ook voor de rechtsontwikkeling binnen die gebieden van groot belang.

De raadsheren zijn ingedeeld in één van de drie kamers: de eerste of civiele kamer, de tweede of strafkamer en de derde of belastingkamer.⁷⁰ Aan de Hoge Raad is een parket verbonden, wiens belangrijkste taak het geven van onafhankelijke, rechtsgeleerde adviezen (conclusies) is. De leden van de raad en het parket zijn elk werkzaam op één van de drie genoemde rechtsgebieden.

Civiele zaken en strafzaken die bij het parket binnenkomen worden verdeeld over de advocaten-generaal (AG's) van die sectie, waarbij zo veel mogelijk rekening gehouden wordt met het specialisme van de betrokken AG. Omdat het belastingrecht zich eenvoudig laat indelen naar belastingsoort, zijn de werkzaamheden van de fiscale AG's naar belastingsoort verdeeld.

Elke donderdag wordt door de civiele kamer in plenaire zitting geraadkamerd en worden na afloop de te schrijven arresten verdeeld. Toegezien wordt op een gelijkmatige werkverdeling: elke raadsheer wordt geacht voor elke soort van zaak een concept te kunnen maken. Concepten worden plenair besproken en elke mening weegt in principe even zwaar. Hoewel 'all are equal', zijn sommigen toch 'meer equal than others': een bron van gezag is een door de andere leden erkende deskundigheid.⁷¹

Van de huidige leden⁷² van de civiele kamer van de Hoge Raad staat er geen bekend als specialist in het arbeidsrecht.

Bij alle raadsheren mag een grondige kennis van het civiele recht verondersteld worden. Een aantal van hen heeft gepubliceerd op het gebied van faillissementsrecht, beslagrecht, computerrecht en agrarisch recht. Verder bevinden zich onder de raadsheren verschillende voormalige hoogleraren burgerlijk recht, burgerlijk procesrecht, agrarisch recht en rechtstheorie.⁷³ Publicaties op het gebied van het arbeidsrecht ben ik in de curricula bij twee raadsheren tegengekomen.⁷⁴

Het is mogelijk dat raadsheren die afkomstig zijn uit de lagere geledingen van de rechterlijke macht en die niet werkzaam geweest zijn in de wetenschap of de advocatuur, ervaring hebben opgedaan met het arbeidsrecht wanneer zij voor 2002 werkzaam geweest zijn bij een rechtbank dan wel na 2002 deel hebben uitgemaakt van een van de gerechtshoven.⁷⁵ Daarover heb ik geen informatie gevonden.

70 De Hoge Raad kent nog een vierde kamer; die buigt zich over vorderingen aangaande schorsing en ontslag van rechters en wordt gevormd uit leden van de andere kamers.

71 F. Bruinsma, *Cassatierechtspraak in civiele zaken, Een rechtssociologisch verslag*, Zwolle: Tjeenk Willink 1988, blz. 79-103.

72 Per 1 oktober 2012: kamervoorzitters E.J. Numann en F.B. Bakels, raadsheren A.M.J. van Buchem-Spapens, J.C. van Oven, C.A. Streefkerk, A.H.T. Heisterkamp, M.A. Loth, C.E. Drion, G. Snijders en M.V. Polak.

73 Informatie ontleend aan de berichtgeving van de ministerraad naar aanleiding van de benoemingen van de betreffende personen in de Hoge Raad.

74 M.V. Polak heeft een proefschrift geschreven over arbeidsverhoudingen in het Nederlands internationaal privaatrecht. Van de hand van F.B. Bakels verscheen in TRA 2011, nr. 2 een artikel over het belang van arbeidsrechtelijk onderzoek voor de recht(er)spraktijk.

Op grond van het voorgaande kan geconstateerd worden dat binnen de Hoge Raad en het parket op het *formele* niveau geen specialisatie naar rechtsgebied plaatsvindt, hoewel er bijvoorbeeld wel altijd een raadsheer gespecialiseerd in het internationaal privaatrecht is. Of dat op het *informele* niveau anders ligt, onttrekt zich aan de waarneming. Voor de raadsheren geldt in elk geval dat ze in staat worden geacht in elke zaak een arrest te kunnen schrijven.

Ieder lid van de civiele kamer kan zijn specifieke deskundigheid bij elke zaak inbrengen omdat er geraadkamd wordt met de voltallige kamer. Een 'gespecialiseerde' raadsheer zou dus zijn invloed kunnen laten gelden wanneer het concept is geschreven door een niet-gespecialiseerde collega. Of dat gebeurt, valt onder het geheim van de raadkamer. Afgezien daarvan speelt het voor het arbeidsrecht geen rol omdat binnen de raad gespecialiseerde kennis op dat gebied afwezig is.

6.5 Specialisatie van rechtspraak

6.5.1 Inleiding

Van een uitsluitend in arbeidszaken gespecialiseerde rechter in eerste aanleg is in Nederland geen sprake. Een speciale positie voor kantonzaken, met inbegrip van arbeidszaken, is na het verlaten van het sectorenmodel niet langer verzekerd. De vraag is of en hoe dit gevolgen heeft voor de Nederlandse arbeidsrechtspraak.

Alvorens die vraag te beantwoorden wordt in paragraaf 6.5.2 eerst het begrip specialisatie van rechtspraak nader toegelicht. Daar zal blijken, dat er verschillende aspecten te onderscheiden zijn aan specialisatie en dat tussen één van die aspecten – het kennisniveau – en de criteria voor arbeidsrechtspraak raakvlakken bestaan.

In de paragrafen 6.5.3 en 6.5.4 wordt aandacht besteed aan de Centrale Raad van Beroep en de ontslagadviescommissies van het UWV (de voormalige CWI en haar nevenvestigingen). Het gaat hier weliswaar niet om op het gebied van het *arbeidsrecht* werkzame *civiele rechters* – de ontslagadviescommissies vervullen een rol in de administratieve toetsing van aanvragen op grond van het Buitengewoon besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) en de Centrale Raad van Beroep fungeert op het terrein van de sociale verzekeringswetten en het ambtenarenrecht als hoogste rechter⁷⁵ –, maar beide instanties hebben een duidelijk afgebakend werkterrein dat ligt op het gebied van het arbeidsrecht, en aanpalende rechtsgebieden als het ambtenarenrecht en het socialeverzekeringsrecht. Nagegaan zal worden of er een relatie is tussen specialisme bij de beoordeling van zaken en het voldoen aan de criteria voor arbeidsrechtspraak.

75 Voor 2002 was het hoger beroep in arbeidszaken opgedragen aan de rechtbanken, vanaf 1 januari 2002 – toen de kantongerechten als sector kanton waren opgegaan in de rechtbanken – werden de gerechtshoven hoger beroepsinstantie.

76 De Centrale Raad van Beroep is de hoogste rechter op het gebied van het sociale bestuursrecht, het burgerlijke en militaire ambtenarenrecht en delen van het pensioenrecht. De rest van het bestuursrecht behoort tot de competentie van de Raad van State, Afdeling Geschillen.

In de paragrafen 6.5.5 en 6.5.6 wordt opnieuw naar de rechtbankorganisatie gekeken, maar nu vanuit het perspectief van specialisatie. Bestaan er gespecialiseerde clusters binnen rechtbanken, wordt er geworven voor een bepaald type rechter en is er bij het roulatiebeleid sprake van differentiatie op grond van bepaalde kenmerken?

De organisatie van de rechtspraak zal na de inwerkingtreding van de wet herziening gerechtelijke kaart op het niveau van het afzonderlijke gerecht meer dan daarvoor worden overgelaten aan het gerechtsbestuur. Leidt dit – in tegenstelling tot wat algemeen bepleit wordt – tot een beweging van specialisatie naar generalisme en wat betekent dat voor de rechtspraak in arbeidszaken? In paragraaf 6.5.7 wordt een antwoord geformuleerd op deze vraag.

6.5.2 Specialisatie van rechtspraak

Zoals in paragraaf 2.5 al werd opgemerkt zijn de geldende opvatting en de heersende praktijk in Nederland altijd geweest dat de rechter een juridische generalist is, die in minstens twee sectoren inzetbaar moet zijn.⁷⁷ Een uitzondering daarop vormt de kantonrechter. Vóór 2002 was rouleren niet aan de orde omdat het kantonrecht een afzonderlijk gerecht vormde dat losstond van de rechtbank. Bij invoering van de Wet OBG werd vastgelegd dat kantonrechters slechts zouden worden belast met het behandelen en beslissen van kantonzaken. In het zogenoemde Convenant van Zeist⁷⁸ was tevens opgenomen dat vernieuwingen en ontwikkelingen ten aanzien van het takenpakket, de werkwijze en de personele samenstelling van de sector kanton slechts mogelijk waren op basis van consensus. Daarmee werd de positie van de (op dat moment actieve) kantonrechters geconsolideerd.

Vooruitlopend op de afschaffing van de verplichte instelling ervan is de sector kanton bij een aantal rechtbanken feitelijk verdwenen. Na het verlaten van het sectorenmodel⁷⁹ dringt de vraag zich op hoe die ontwikkeling moet worden beoordeeld vanuit het perspectief van de criteria voor arbeidsrechtspraak.

In de Nota naar aanleiding van het verslag bij de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie merkt de minister van Justitie op dat aan artikel 47 Wet RO een ander motief ten grondslag lag dan het verankeren van kantonrechtspraak als bijzondere vorm van rechtspraak. Het ging er bij de invoering van dat artikel volgens de minister om te verzekeren dat de kantonsector in het gerechtsbestuur vertegenwoordigd zou zijn.⁸⁰ Het 'over de streep trekken' van de op dat moment actieve kantonrechters was blijkbaar een belangrijke reden voor de beslissing de instelling van een sector kanton wettelijk te verankeren.⁸¹ Wie anders dan de op het moment van invoering actieve kantonrechters hadden immers belang bij een plaats in het

77 Rechters worden bij Koninklijk Besluit benoemd als rechter en door de Raad voor de rechtspraak geplaatst bij een bepaalde rechtbank. Het wisselen van sector, het zogenoemde rouleren, is intern beleid; het rechtbankbestuur bepaalt de regels dienaangaande.

78 *Convenant Bestuurlijke Onderbrenging*, Zeist 23 juli 1999, zie hierover paragraaf 3.6.2.

79 Op grond van de Wet herziening gerechtelijke kaart, *Stb.* 2012, 313. Inwerkingtreding 1 januari 2013, *Stb.* 2012, 314.

80 Kamerstukken II 2009-2010, 32 021, nr. 6, blz. 15.

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

gerechtsbestuur en daarmee de mogelijkheid hun stempel te drukken op het beleid? Dat werpt ook een nieuw licht op de opmerking in de Memorie van Toelichting bij de wet OBG dat er waarborgen gegeven zouden worden voor het behoud van de waardevolle elementen van de kantonrechtspraak. De waarborgen beperkten zich blijkbaar tot de *elementen* en strekten zich niet uit tot kantonrechtspraak als zodanig.

Lijkt de invoering van artikel 47 Wet RO dus ingegeven door strategische overwegingen, de afschaffing ervan wordt onderbouwd met de stelling dat 'ontschotting' rechtbankbesturen meer armslag zal geven, een organisatiebelang derhalve. Voor het loslaten van de zogenoemde kantonaanpak zijn geen argumenten aangevoerd. De ontmanteling van de sector kanton wordt met de afschaffing van artikel 47 Wet RO ook niet primair beoogd. Sterker: op diverse plaatsen is benadrukt dat de bijzondere aspecten van kantonrechtspraak behouden moeten blijven. Dat pleit er voor kantonrechtspraak in de nieuwe organisatiestructuur op een of andere wijze te borgen.

De kwestie van het behoud of het opgeven van kantonrechtspraak als (zichtbare) bijzondere vorm van rechtspraak sluit aan bij de discussie over specialisatie van rechtspraak in het algemeen. Kan de opvatting van de rechter als generalist nog wel standhouden in de huidige omstandigheden waarin advocatuur en rechtswetenschap zich steeds meer specialiseren?⁸²

De Raad voor de rechtspraak heeft wel een toetsingskader voor rechterlijke concentratie opgesteld,⁸³ maar heeft voor specialisatie van rechtspraak geen criteria geformuleerd.⁸⁴ Mogelijk is dat niet gebeurd om de ontwikkeling op dit gebied de ruimte te laten nu de gedachten over specialisatie nog niet uitgekristalliseerd zijn.

In de parlementaire stukken bij wetsvoorstel 32 891 (Wet herziening gerechtelijke kaart) wordt door de regering met zoveel woorden gewezen op de toenemende behoefte aan specialisatie⁸⁵ en het belang van kennismanagement in verband met de vraag naar meer specifieke kennis op deelgebieden.⁸⁶

82 A.M. Hol, M.A. Loth, 'Beter Weten, 'Specialisatie in de rechterlijke macht', *Trema* december 2002, blz. 486. Gunst en Bruinsma wijzen op de kennisachterstand van de generalistische rechter tegenover een gespecialiseerde advocatuur: J. Gunst en F. Bruinsma, 'Rechters in Nederland. Een NJB-enquête', *NJB* 2001/40, blz. 1925-1934. Ook de Raad voor de rechtspraak wijst op de toenemende complexiteit van de samenleving die de aanwezigheid van specifieke kennis bij de rechterlijke macht vereist: Raad voor de rechtspraak, Advies herziening gerechtelijke kaart, 13 juli 2009, kenmerk UIT 115 ONTW / EvA. Barendrecht verwijst naar internationale literatuur, waaruit blijkt dat gespecialiseerde gerechten en procedures beter presteren dan algemene: M. Barendrecht, 'Innovatie van civiele rechtspleging: de regie naar rechter en gebruiker', *NJB* 2011/293, blz. 354.

83 Raad voor de rechtspraak, brief van 30 juni 2004.

84 In opdracht van de Raad voor de rechtspraak is recentelijk onderzoek gedaan naar de ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen, A. Böcker, T. Havinga, A. Jettinghoff, C. Klaassen en L. Bakker, *Specialisatie loont?!, Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010. Dit onderzoek was gericht op het vinden van argumenten voor besluitvorming over (eventuele) herinrichting van het huidige stelsel ter beslechting van complexe geschillen van grote ondernemingen, het onderzoek was dus niet primair gericht op specialisatie van rechtspraak.

85 Kamerstukken II 2010-2011, 32 891, nr. 3, blz. 2.

86 Kamerstukken II 2010-2011, 32 891, nr. 6, blz. 2-3.

In paragraaf 2.5 is al gewezen op de discussie over de noodzaak van specialisatie van rechtspraak. In het daar genoemde onderzoek van Hol en Loth worden drie aspecten van specialisatie onderscheiden: het kennisaspect, het omgevingsaspect en het organisatieaspect.⁸⁷ Het integraal weergeven dan wel overdoen van de specialisatiediscussie gaat het bestek van dit boek te buiten. Ik beperk me tot de elementen die voor rechtspleging in arbeidszaken relevant zijn. In dat licht bezien gaat het om de vraag hoe het best aan de in hoofdstuk 2 ontwikkelde criteria voor arbeidsrechtspraak kan worden voldaan: door een gespecialiseerde rechter of niet?

Bij *kennis* kan het gaan om juridische kennis (specialisatie naar rechtsgebied), kennis van de onderliggende feitelijke materie (denk aan branchekennis) en andere dan juridische kennis (inbreng door niet-juristen, bijvoorbeeld in de Ondernemingskamer). Daarnaast kan een rechter zich onderscheiden in bepaalde *vaardigheden* (denk aan de ervaring van een kantonrechter met partijen die in persoon procederen).

In een *omgeving* waarin regeldichtheid toeneemt en differentiatie voortschrijdt, wordt de druk op de rechterlijke macht om te specialiseren groter (juridisch-inhoudelijk). Specialiseert de advocatuur, dan wordt specialisatie van de rechter als urgenter ervaren (professionele context). Staat een bepaald onderwerp hoog op de politieke agenda, dan kan dat eveneens tot de ontwikkeling van een bepaald specialisme leiden (de politiek-maatschappelijke context zoals die meespeelde bij de komst van de fraudeofficier in de jaren negentig van de vorige eeuw).

Tot slot is er vanuit het *organisatieaspect* de vraag wie of wat gespecialiseerd is (de rechter zelf, een kamer binnen het gerecht of het hele gerecht) en op welke schaal specialisatie plaatsvindt (lokaal, op het niveau van het ressort of landelijk).

Alles overziend luidt een van de conclusies van het onderzoek dat de aanleiding tot specialisatie meestal gelegen is in veranderingen in de omgeving, die een kennisprobleem acuut maken. Specialisatie is een antwoord op dat probleem (maar niet het enige).⁸⁸

Is een pleidooi voor het voldoen aan de criteria voor arbeidsrechtspraak tevens een pleidooi voor een gespecialiseerde arbeidsrechter en, zo ja, is dat pleidooi voornamelijk terug te voeren op het kennisaspect?

Dat is ten dele het geval. Kennis van de onderliggende feitelijke materie – vertaald als deskundigheid op het gebied van het arbeidsrecht en inzicht in de arbeidsverhoudingen – en andere dan juridische kennis – de arbeidsrechter heeft bepaalde vaardigheden nodig wanneer hij te maken heeft met in persoon procederende rechtzoekenden – komen terug in de in hoofdstuk 2 geformuleerde criteria. Het criterium besef van ongelijkheid van de procespartijen is terug te voeren op het

87 A.M. Hol, M.A. Loth, 'Beter Weten, 'Specialisatie in de rechterlijke macht', *Trema* december 2002, blz. 487-490, zie ook paragraaf 2.5.

88 Door het bijscholen van rechters, het inzetten van gespecialiseerde rechter-plaatsvervangers en het in rechterlijke colleges opnemen van specialisten wordt de deskundigheid ook vergroot, L.E. de Groot- van Leeuwen, S. van Steenberghe, 'Specialistische rechtspraak in de ogen van rechters en wetenschappers', in: Tromp e.a. (red.), *Concentratie en specialisatie van rechtspraak: noodzaak of overbodig?*, Deventer: Kluwer 2006.

doordrongen zijn van een van de leidende beginselen van arbeidsrecht en valt in die zin ook onder het kopje 'bijzondere kennis'. De overige criteria waaraan voldaan moet zijn om de 'ideale' vorm van rechtspraak in arbeidszaken te bereiken, staan los van het kenniselement.⁸⁹

Een pleidooi voor het voldoen aan de criteria voor arbeidsrechtspraak is dus *mede* een pleidooi voor een gespecialiseerde arbeidsrechter. Het omgevingselement blijft daarbij verder buiten beschouwing, onderzoek daarnaar ligt meer op het terrein van de rechtssociologie.

Een extra argument voor specialisatie vormen de in het arbeidsrecht voorkomende open normen omdat de rechter rekening dient te houden met het eigene van het rechtsgebied waarin toepassing van die normen plaatsvindt.⁹⁰ Dat zal hem beter afgaan naarmate hij meer in het betreffende rechtsgebied ingevoerd is.

In het licht hiervan is het interessant om na te gaan of en in hoeverre bestaande gespecialiseerde instanties voor het beslechten van arbeidsrechtelijke geschillen voldoen aan de in hoofdstuk 2 gepresenteerde criteria *uitsluitend of voornamelijk* als gevolg van de aanwezige specialisatie. Met andere woorden: is specialisatie een voldoende voorwaarde voor het voldoen aan de criteria van hoofdstuk 2?

Een uitsluitend op het gebied van het arbeidsrecht werkzame civiele rechter of rechterlijke instantie bestaat in Nederland niet, maar er zijn wel andere gespecialiseerde voorzieningen. Zo moet een werkgever die de arbeidsovereenkomst door middel van opzegging wil beëindigen⁹¹ daarvoor vooraf toestemming vragen aan het UWV en fungeert de Centrale van Raad van Beroep (hierna CRvB) op het terrein van de sociale verzekeringswetten en het ambtenarenrecht als hoogste rechter.⁹²

Beide instanties hebben een afgebakend werkterrein dat ligt op het terrein van het arbeidsrecht, het ambtenarenrecht en het sociaal verzekeringsrecht.⁹³ Gemeenschappelijk aan deze rechtsgebieden is onder meer het gebruik van dwingend recht dat de overheid in staat stelt invloed uit te oefenen, ingegeven door de wens op deze wijze een zekere mate van ongelijkheidscompensatie te bewerkstelligen.

In de paragrafen 6.5.3 en 6.5.4 wordt onderzocht of het UWV en de CRvB als gespecialiseerde voorzieningen op het gebied van het arbeidsrecht *in* en wellicht zelfs *door* die hoedanigheid voldoen aan de criteria van hoofdstuk 2.

89 Snelheid, laagdrempeligheid en een actieve (proces)houding.

90 A.Ph.C.M. Jaspers, 'Arbeidsrechtspraak in geding', *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2001/3, blz. 11-13.

91 Behalve wanneer geen sprake is van een werknemer in de zin van artikel 1 BBA dan wel een van de uitzonderingen van artikel 2 of artikel 6 lid 9 BBA van toepassing zijn.

92 De Centrale Raad van Beroep is de hoogste rechter op het gebied van het sociale bestuursrecht, het burgerlijk en militaire ambtenarenrecht en delen van het pensioenrecht.

93 De term 'sociaal recht' is breder dan de term 'arbeidsrecht', hoewel van beide begrippen uiteenlopende definities bestaan en soms door elkaar worden gebruikt. Meestal wordt onder sociaal recht verstaan het civiele en publieke arbeidsrecht en het recht van de sociale zekerheid. Ik gebruik het begrip arbeidsrecht als overkoepelende term voor het arbeidsovereenkomstenrecht, het ontslagrecht, het cao-recht en het medezeggenschapsrecht.

6.5.3 De Centrale Raad van Beroep

De Centrale Raad is een gespecialiseerd college met een afgebakend werkterrein. Binnen de Raad wordt gewerkt in twee secties. Beide secties zijn weer onderverdeeld in gespecialiseerde teams.⁹⁴ Bij de Raad worden jaarlijks ongeveer 7 000 beroeps-procedures aangebracht.⁹⁵ Dat is relatief veel: de vijf gerechtshoven samen kregen in 2011 bijna 16.000 zaken voorgelegd.⁹⁶

De Centrale Raad als *bestuursrechtelijke* appelinstantie vertoont raakvlakken met de arbeidsrechter. Dat heeft alles te maken met de rechtsgebieden waarop de raad opereert en de plaats die ongelijkheidscompensatie binnen die rechtsgebieden en de rechtspraak daarover inneemt.

Lange tijd hebben leken als kenners van het bedrijfsleven in de socialeverzekeringsrechtspraak een rol gehad. Toen de vraag opkwam of het lekenelement gehandhaafd diende te blijven, bleek dat het niet zozeer ging om de vraag of de inbreng van lekenleden gemist kon worden, maar of bij de wetstoepassing tekstuele en juridisch-dogmatische argumenten of aan de wetgeving ten grondslag gelegde sociale doelstellingen de doorslag dienden te geven.⁹⁷ Iets soortgelijks speelt op het gebied van rechtspraak in civiele arbeidszaken.⁹⁸

Uit onderzoek waarin het beeld dat de Centrale Raad van Beroep van zichzelf heeft, vergeleken wordt met het beeld dat deskundige buitenstaanders van de Raad hebben, blijkt dat leden van de Centrale Raad zelf, maar ook externe deskundigen met een overgrote meerderheid het kennisniveau van de rechters in de Raad hoog inschatten.⁹⁹ De Raad is daarnaast een gedegen rechter, in de praktijk worden drie van elke

94 Binnen sectie A zijn teams werkzaam die deels in hoger beroep en deels in eerste aanleg geschillen behandelen over onder meer: (militaire) ambtenarenwet, bijstandswetgeving, WVG-voorzieningen, WMO, premieheffing, verzekeringsplicht en wetten betreffende oorlogs- en vervolgingslachtoffers. Binnen sectie B zijn teams werkzaam die in hoger beroep geschillen behandelen over onder meer de arbeidsongeschiktheidswetgeving (AAW, WAO, WAZ, WAJONG en ZW), volksverzekeringswetgeving (ANW, AOW en AKW), dagloonzaken, Werkloosheidswet en de Toeslagenwet. Een kamer is onder andere belast met zaken betreffende de studiefinanciering en een andere kamer met zaken waarin onderwerpen van internationaal recht aan de orde zijn, zie www.rechtspraak.nl/Gerechten/CRvB.

95 A.T. Marseille, 'De stormloop op het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep', *NJB* 2009/1326, blz. 1326 e.v.

96 CBS Statline, Thema veiligheid en recht.

97 T. van Peijpe, 'Rechtspraak sociale verzekeringen historisch bezien', in: A. Ph. C. M. Jaspers e.a. (red.), *De gemeenschap aansprakelijk, honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, Den Haag: Vermande 2001, blz. 286-290.

98 Wanneer de rechter zich rekenschap geeft van de ongelijkheid van de procespartijen, kan dat betekenen dat hij niet kiest voor een (uitsluitend) tekstuele uitleg of dat hij zich in kwesties van bewijsrecht mede door de ongelijke bewijspositie van partijen laat leiden.

99 Hoger dan dat van bestuursrechters, gemachtigden van uitvoeringsinstanties en gemachtigden van particulieren, F. Bruinsma, M.L. Vermeulen, 'Een zelfportret van de Centrale Raad van Beroep', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003, blz. 70. Op de nadelen van de hoge mate van specialisatie van de CRvB wijst Duk enigszins ironisch waar hij stelt "Het gevoel dat elk specialisme een samenzwering tegen leken is (...) kan mij tegenwoordig bij incidentele hogere beroepen bij de Centrale Raad van Beroep nog gemakkelijk bekruipten", R.A.A. Duk, 'De kantonrechter is dood; leve de arbeidsrechter?', in: *De kantonrechter en/of de civiele rechter van de toekomst*, De Rechtspraak, 1 november 2010, blz. 28.

vier zaken in hoger beroep meervoudig behandeld. Vereenvoudigde afdoening (op grond van artikel 8:54 Awb) wordt gereserveerd voor zaken met ontvankelijkheidsdefecten.¹⁰⁰

Aandacht voor ongelijkheidscompensatie

Bij zijn honderdjarig bestaan werd de Centrale Raad van Beroep gekenschetst als het rechtscollege voor de onderkant van de samenleving, dat zich in een aantal opzichten identificeert met de personenkring waarover recht wordt gesproken.¹⁰¹ De gemiddelde rechter uit de Centrale Raad van Beroep heeft affiniteit met de verzorgingsstaat en heeft iets met 'de gerechtigheidskern van het sociaal recht': bestaanszekerheid en ongelijkheidscompensatie.¹⁰²

Inzicht in arbeidsverhoudingen

De discussie tussen voor- en tegenstanders van het opnemen van lekenleden in de Raad werd ten tijde van zijn oprichting (1901) in het voordeel van de laatste beslecht.¹⁰³ Later kwam die discussie nog verschillende malen terug. Zoals reeds gememoreerd niet zozeer met het oog op inzicht in arbeidsverhoudingen maar tegen de achtergrond van de vraag of zonder lekenleden niet te veel naar de letter van de wet zou worden geoordeeld, waardoor het sociale element onvoldoende tot zijn recht kwam. Van het toevoegen van leken aan de Centrale Raad van Beroep is het tot op heden niet gekomen.¹⁰⁴ Dat wordt overigens niet als een gemis ervaren.¹⁰⁵

Laagdrempeligheid

In afwijking van de regels die gelden voor het hoger beroep in strafzaken, handelszaken en familiezaken ontbreekt de plicht tot procesvertegenwoordiging bij de Centrale Raad van Beroep.¹⁰⁶

Procederen bij de Raad is daarnaast goedkoper dan procederen in een civiele procedure bij een gerechtshof. Variëren de griffierechten voor natuurlijke personen bij de gerechtshoven tussen de € 291 en € 1.513 al naar gelang het beloop van de

100 A.T. Marseille, 'De stormloop op het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep', *NJB* 2009/1326, blz. 1326 e.v.

101 A.F.M. Brenninkmeijer en G.J.J. Heerma van Voss, 'Een discussie over de rol van de Centrale Raad van Beroep', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003, blz. 344.

102 F. Bruinsma, M.L. Vermeulen, 'Een zelfportret van de Centrale Raad van Beroep', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003, blz. 65. Ook Brenninkmeijer en Heerma van Voss wijzen er op dat 'de invulling die de Centrale Raad van Beroep aan het procesrecht geeft, algemeen wordt verklaard vanuit het eigen karakter van het rechtsgebied', A.F.M. Brenninkmeijer en G.J.J. Heerma van Voss, 'Een discussie over de rol van de Centrale Raad van Beroep', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003, blz. 331-365.

103 De vraag of er leken moesten worden toegevoegd aan de Centrale Raad van Beroep, kwam later nog terug, zie W. Faber, 'Geschiedenis en organisatie van de Centrale Raad van Beroep', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003, blz. 12.

104 W. Faber, 'Geschiedenis en organisatie van de Centrale Raad van Beroep', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu 2003, blz. 20-24.

105 W. Faber, *90 jaren in beroep, Geschiedenis van de raden van beroep en de ambtenarengerechten*, Zwolle: Tjeenk Willink 1992, blz. 50.

106 Ook in procedures die worden gevoerd bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ontbreekt verplichte procesvertegenwoordiging, net als bij hoger beroep in belastingzaken.

vordering,¹⁰⁷ bij de Centrale Raad bedraagt het griffierecht voor natuurlijke personen in uitkeringszaken en voor zaken met betrekking tot dienstplichtigen en invaliditeitspensioen € 112 en in ambtenarenzaken en overige zaken € 227.¹⁰⁸ Opnieuw een raakpunt met arbeidsrechtspraak, waar bescheiden griffierechten (nog¹⁰⁹) bijdragen aan de laagdrempeligheid.

Snelheid

Snelheid is één van de vereisten voor goede arbeidsrechtspraak. De doorlooptijden bij de Centrale Raad zijn lang. De afhandeling van reguliere appelzaken vergt gemiddeld bijna twintig maanden. Arbeidsongeschiktheidszaken duren het langst, gemiddeld vijftientwintig maanden, WW-, studiefinancierings- en bijstandszaken gemiddeld twaalf (WW) en (ruim) dertien maanden (studiefinancierings- en bijstandszaken).¹¹⁰

Bestuursrechters van de rechtbank (die in eerste aanleg oordelen over de zaken die in hoger beroep bij de Centrale Raad terecht komen) kennen in grote meerderheid juist de hoogste prioriteit toe aan de doorloopsnelheid van uitspraken.¹¹¹

Proceshouding en lijdelijkheid

De bestuursrechter, en dus ook de bestuursrechter in zijn rol als socialezekerheidsrechter, is niet lijdelijk, mede in relatie tot het oogmerk van ongelijkheidscompensatie te bieden.¹¹² Aan het begin van de twintigste eeuw werd door de regering zelfs naar voren gebracht dat de rechter in de procedure in zekere mate de rol van raadsman van de partijen toekwam. Die gedachte werd overigens voornamelijk ingegeven door de gedachte dat de rechter ervoor diende te waken dat een materieel juiste toepassing van het publiekrecht zou worden geschaad.¹¹³

Gemeten naar het gebruik van zijn onderzoeksbevoegdheden is de Raad betrekkelijk actief: in 75% van de reguliere hoger beroepszaken beperkt hij zich tot het lezen van het dossier en in 25% van de zaken is er sprake van een extra activiteit (zoals verzoek aan een partij om informatie dan wel extra stukken, benoeming van een deskundige). Een actieve opstelling leidt overigens onmiddellijk tot een forse

107 Griffierechten per 1 januari 2012, [http://www.rechtspraak.nl/Naar de rechter/Kosten van een procedure/Griffierecht bij het gerechtshof](http://www.rechtspraak.nl/Naar%20de%20rechter/Kosten%20van%20een%20procedure/Griffierecht%20bij%20het%20gerechtshof).

108 Griffierechten per 1 januari 2011, [http://www.rechtspraak.nl/Naar de rechter/Kosten van een procedure/Griffierecht Centrale Raad van Beroep](http://www.rechtspraak.nl/Naar%20de%20rechter/Kosten%20van%20een%20procedure/Griffierecht%20Centrale%20Raad%20van%20Beroep).

109 De plannen van het kabinet Rutte (ingezet door het kabinet Balkenende IV) om een kostendekkend griffierechtenstelsel in te voeren zijn in het zogenoemde Lenteakkoord van 26 april 2012 teruggedraaid. Zou dat systeem zijn ingevoerd, dan was procederen over de gehele linie een stuk duurder geworden; zie verder paragraaf 7.4.5.

110 A.T. Marseille, 'De stormloop op het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep', *NJB* 2009/1326, blz. 1327.

111 F. Bruinsma, M.L. Vermeulen, 'Een zelfportret van de Centrale Raad van Beroep', in: R.M. van Male e. a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003, blz. 66.

112 T. van Peijpe, *Rechtspraak sociale verzekeringen historisch gezien*, in: A.Ph.C.M. Jaspers e.a. (red.), *De gemeenschap aansprakelijk, honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, Den Haag: Vermande 2001, blz. 291.

113 W. Faber, *90 jaren in beroep, Geschiedenis van de raden van beroep en de ambtenarengerechten*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1992, blz. 87.

vertraging in de procedure. Een verzoek aan partijen om informatie of nadere stukken levert een vertraging op van gemiddeld een halfjaar.¹¹⁴

Conclusie

De Centrale Raad van Beroep voldoet als gespecialiseerde rechter rechtsprekend op aan het arbeidsrecht verwant terreinen als het socialezekerheidsrecht en het ambtenarenrecht aan vrijwel alle criteria voor arbeidsrechtspraak.

De juridische kennis van de leden van de Raad is onbetwist. Er is aandacht voor het laten meewegen van de sociale doelstellingen van de wetten en regels op grond waarvan moet worden geoordeeld. Of dat ook inhoudt dat er bij de leden van de Raad inzicht bestaat in de arbeidsverhoudingen, is daarmee niet gegeven. Op het terrein van de sociale verzekeringen is dat minder noodzakelijk dan bij het toepassen van arbeidsrechtelijke regels. In een uitkeringssituatie staat immers de relatie uitkeringsinstantie-uitkeringsgerechtigde en niet de relatie werkgever-werknemer centraal. In ambtenarenzaken ligt dat anders: kennis van de arbeidsverhoudingen bij de overheid met zijn politieke dimensie zou juist een vereiste kunnen zijn dat aan de leden van de Raad wordt gesteld.

Voor het persoonlijke element is voldoende ruimte nu iedere zaak in hoger beroep standaard op zitting komt.¹¹⁵ De rechter is niet lijdelijk en door de lage griffierechten en het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging wordt de laagdrempeligheid gediend.

Aan één criterium wordt niet voldaan: de doorlooptijden zijn lang en partijen moeten een hele tijd wachten op een uitspraak.

6.5.4 Het UWV

Wanneer een werkgever de arbeidsverhouding met een werknemer door middel van opzegging wil beëindigen, dient hij daarvoor vooraf toestemming te verkrijgen. Die toestemming wordt niet verleend door de rechter, maar door een zelfstandig bestuursorgaan. Sedert 1 januari 2009 is het UWV verantwoordelijk voor de ontslagtaak uit hoofde van het BBA, ontslagvergunningen op grond van artikel 6 juncto 9 BBA moeten vanaf die datum bij het UWV worden aangevraagd.

In deze paragraaf staat de vraag centraal in hoeverre het UWV voldoet aan de criteria voor arbeidsrechtspraak.

Procedure

Een verzoek om toestemming om de arbeidsverhouding op te zeggen wordt in beginsel afgehandeld via een gestandaardiseerde schriftelijke procedure. Als partijen gemotiveerd kenbaar maken dat zij gehoord willen worden, is dat mogelijk; de beslissing daarover ligt bij het UWV. Het UWV kan ook ambtshalve horen.

¹¹⁴ A.T. Marseille, 'De stormloop op het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep', *NJB* 2009/1326, blz. 1326 e.v.

¹¹⁵ A.T. Marseille, 'De stormloop op het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep', *NJB* 2009/1326, blz. 1326 e.v.

Na kritiek van de Nationale Ombudsman zijn de mogelijkheden voor een mondelinge behandeling enigszins verruimd op grond van de zogeheten 'Regeling tijdelijk mondeling horen bij ontslagvergunningen',¹¹⁶ verlengd bij Regeling van 9 juli 2008.¹¹⁷ Het betrof hier een proef die het ambtshalve mondeling horen mogelijk wilde maken voor ontslagaanvragen ingediend bij de locatie Eindhoven dan wel de locatie Arnhem in de periode 3 maart 2008 tot 1 januari 2009.¹¹⁸ Hierbij stond het ministerie van SZW 'snelheidswinst' voor ogen, het UWV zelf heeft de proef aangegrepen om een kwaliteitsmeting te doen. Uit de evaluatie kan het volgende worden opgemaakt.¹¹⁹

Mondelinge behandeling werd gelast in zaken waarin een tweede ronde noodzakelijk werd geacht en waarbij een persoonlijke ontslaggrond aan de orde was, dan wel een bedrijfseconomische ontslaggrond met (tevens) aspecten die de persoon van de werknemer betreffen. In iets meer dan 1% van alle zaken heeft mondelinge behandeling plaatsgevonden, terwijl de eerdere verwachting was dat het om 10% zou gaan. De reden voor deze afwijking is niet duidelijk.¹²⁰

De gemiddelde doorlooptijd van de pilots was zeven weken, waar de norm bij schriftelijke zaken op acht weken is gesteld. Er is dus sprake van een (lichte) tijdwinst.

De consultants – functionarissen van het UWV – die als voorzitter of als secretaris van de hoorcommissie hebben gefungeerd, zijn zeer positief over het mondeling horen. In de meeste gevallen leidde de mondelinge behandeling tot een beter inzicht in de zaak en in een aantal dossiers zelfs tot een andere kijk op de zaak dan men op basis van de schriftelijke stukken uit de eerste ronde had gekregen. De gehoorde partijen waren positief over de gelegenheid om eigen standpunten toe te lichten (8,1%) of om vragen te beantwoorden (8,2%), over duidelijkheid van de procedure (8%), over duidelijkheid van of begrip voor het standpunt van de wederpartij (7,3%), over de mogelijkheid vragen te beantwoorden (72%) en over de mogelijkheid tot versnelling van de procedure (52%). Als aandachts- dan wel verbeterpunten noemden de werkgevers duidelijkheid over de toetsingscriteria van het UWV (slechts 17% beoordeelde dit als positief). UWV-medewerkers en leden van de ontslagadviescommissie rapporteren dat zij door mondeling horen voordelen hebben ervaren voor de waarheidsvinding.

De pilot in Eindhoven en Arnhem is inmiddels beëindigd, landelijk komt mondelinge behandeling nog steeds weinig voor. Op jaarbasis gaat het om 150 tot 200 hoorzittingen, vrijwel uitsluitend gehouden bij ontslagaanvragen op in de persoon van de

116 Stcrt. 2008, 53.

117 Stcrt. 2008, 136.

118 Of deze regeling strikt juridisch nodig was, is de vraag: het Ontslagbesluit gaat in beginsel uit van een schriftelijke procedure, maar dat laat onverlet dat het UWV partijen eigener beweging kan uitnodigen voor een hoorzitting dan wel dat partijen zelf om een hoorzitting kunnen vragen.

119 Evaluatie pilot mondeling horen bij ontslagtoets UWV, UWV WERKbedrijf 30 januari 2009.

120 In de evaluatie heet het dat slechts in een deel van de zaken die een tweede of zelfs derde ronde doormaken een keuze voor mondeling horen 'in de rede zal liggen'. Aan de hand van welke criteria de zaken zijn geselecteerd, wordt niet vermeld.

werknemer gelegen gronden.¹²¹ Uitgaand van 25.000 ontslagaanvragen per jaar betekent dit dat in nauwelijks 1% van de gevallen een mondelinge behandeling plaatsvindt. Afgezien van inhoudelijke overwegingen – mondelinge behandeling is bij veel (bedrijfseconomische) ontslagen niet nodig – wordt als de belangrijkste reden een tekort aan menskracht en financiële middelen genoemd.¹²²

Aandacht voor ongelijkheidscompensatie

De procedure op grond van artikel 6 BBA verloopt in de meeste gevallen geheel schriftelijk. De vraag komt op hoeveel ruimte er is voor ongelijkheidscompensatie wanneer het mondelinge element vrijwel geheel ontbreekt. Het rapport van de Nationale Ombudsman vermeldt dat de werkgever in veel opzichten een betere positie in de ontslagprocedure heeft dan de werknemer. Zo is de informatieverstrekking aan de werkgever vaak completer, wordt nadere informatie alleen aan de werkgever gevraagd en krijgt alleen de werkgever informatie over het verloop van de procedure.¹²³

Inzicht in arbeidsverhoudingen

Voordat een beslissing op het verzoek om toestemming wordt genomen, moet het UWV de vertegenwoordigers van de in aanmerking komende organisaties van werkgevers en werknemers in de zogenoemde ontslagadviescommissie (OAC) horen.¹²⁴ Leden van de ontslagadviescommissies hoeven geen jurist te zijn. Hoe zij in eigen kring worden geselecteerd voor het lidmaatschap van de OAC, is niet duidelijk.

De ontslagadviescommissie kan alleen advies uitbrengen in een vergadering waarbij één lid namens de werkgeversorganisatie en één lid namens de werknemersorganisatie aanwezig is.¹²⁵ De commissie geeft zo mogelijk binnen zeven werkdagen een advies.¹²⁶

Het hiervoor genoemde rapport van de Nationale Ombudsman plaatst kanttekeningen bij de inbreng vanuit de ontslagadviescommissie. Doordat de leden van de ontslagadviescommissie niet altijd tegelijk aanwezig zijn bij de totstandkoming van het advies en de inbreng van het afwezige lid dan plaatsvindt via een individueel contact tussen het ontbrekende lid en de technisch voorzitter gaat in de eerste plaats de meerwaarde van het model, waarbij werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers zich gezamenlijk over de redelijkheid van een ontslag uitspreken, verloren.

121 Variërend van enkele keren per jaar bij de locaties Amersfoort en Haarlem tot (meer dan) eenmaal per week op de locaties Arnhem, Eindhoven, Rotterdam en Maastricht; cijfers ter beschikking gesteld door de Afdeling Arbeidsjuridische dienstverlening van het UWV. In dezelfde zin J. van Drongelen, A.D.M. van Rijs, *De ontslagpraktijk van de CWI*, Deventer: Kluwer 2008, blz. 148.

122 Informatie verschaft door Mr. J. Meijer, indertijd Manager Afdeling Arbeidsjuridische dienstverlening van het UWV.

123 *Naar een eerlijke ontslagprocedure*, Onderzoek uit eigen beweging naar de ontslagprocedure van de Centrale organisatie werk en inkomen, de Nationale ombudsman, 21 november 2007, blz. 17-25.

124 Artikel 6 lid 4 BBA en artikel 1:1 sub c Ontslagbesluit.

125 Artikel 9 lid 2 Reglement ontslagadviescommissie CWI 2003, zie J. van Drongelen, A.D.M. van Rijs, *De ontslagpraktijk van de CWI*, Deventer: Kluwer 2008, blz. 152.

126 Artikel 11 lid 2 Reglement ontslagadviescommissie.

Verder kan de voorzitter – een medewerker van het UWV – hierdoor een onevenredige invloed uitoefenen op het advies.¹²⁷

Laagdrempeligheid

De procedure is laagdrempelig: er hoeven geen griffierechten te worden betaald (het gaat immers niet om een gerechtelijke procedure) en er bestaat geen verplichting tot (proces)vertegenwoordiging. Stukken hoeven niet aan vormvereisten te voldoen en gebruikers kunnen zowel telefonisch als via de website van het UWV informatie verkrijgen.

Snelheid

De termijnen zijn kort: na ontvangst van het verzoek vraagt UWV binnen drie werkdagen de werknemer om verweer.¹²⁸ De termijn voor het leveren van verweer is twee weken en verlenging is alleen mogelijk in bijzondere omstandigheden.¹²⁹ De procedure is eenvoudig: in principe wordt volstaan met eenmaal hoor en wederhoor, maar als het in de ogen van UWV nodig is kan een tweede ronde worden gehouden.¹³⁰ Landelijk gezien is in 2008 in 17,6% van alle zaken een tweede of derde ronde gehouden.¹³¹

In het algemeen kan de behandeling van het verzoek om toestemming om de arbeidsverhouding op te zeggen binnen ongeveer vier tot zes weken worden afgewikkeld.¹³² Tegen een beschikking van het UWV kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld,¹³³ zodat partijen snel over een definitieve beslissing beschikken.

Proceshouding en lijdelijkheid

Dat het mondelinge element nagenoeg volledig ontbreekt, is in het licht van dit criterium een gemis. Juist bij procedures op tegenspraak kan een mondelinge toelichting veel verschil maken. Niet alleen krijgen partijen de gelegenheid hun stellingen toe te lichten, ook biedt mondelinge behandeling de beslisser mogelijkheden om de door partijen verstrekte informatie aan te (laten) vullen. Verder kan een actieve houding ter zitting degene die de sessie voorziet, gelegenheid geven tegenwicht te bieden aan eventuele ongelijkheid van partijen.

Conclusie

De procedure bij het UWV voldoet als gespecialiseerde procedure op het gebied van het ontslagrecht aan twee van de vijf criteria voor arbeidsrechtspraak.

¹²⁷ Naar een eerlijke ontslagprocedure, Onderzoek uit eigen beweging naar de ontslagprocedure van de Centrale organisatie werk en inkomen, de Nationale ombudsman, 21 november 2007, blz. 26-33.

¹²⁸ J. van Drongelen, A.D.M. van Rijs, *De ontslagpraktijk van de CWI*, Deventer: Kluwer 2008, blz. 146.

¹²⁹ Artikel 2:2 lid 1 Ontslagbesluit.

¹³⁰ Artikel 2:2 lid 2 Ontslagbesluit. Daarvoor krijgen beide partijen tien werkdagen de tijd, met een verlengingsmogelijkheid in bijzondere omstandigheden, J. van Drongelen, A.D.M. van Rijs, *De ontslagpraktijk van de CWI*, Deventer: Kluwer 2008, blz. 147.

¹³¹ Evaluatie pilot mondeling horen bij Ontslagtoets UWV, UWV WERKbedrijf 30 januari 2009, blz. 2.

¹³² J. van Drongelen, A.D.M. van Rijs, *De ontslagpraktijk van de CWI*, Deventer: Kluwer 2008, blz. 154. Zoals hiervoor bleek wordt in de evaluatie van de pilot mondeling horen een normtermijn van acht weken genoemd.

¹³³ Op grond van artikel 8:6 lid 1 Awb en de bij de wet gevoegde bijlage.

De procedure is laagdrempelig: er zijn nauwelijks formele vereisten en aan het aanvragen van een ontslagvergunning zijn geen kosten verbonden. Alles is gericht op snelheid: de termijnen zijn kort, uitstel is slechts beperkt mogelijk en er is geen hogere voorziening waardoor binnen afzienbare tijd een eindbeslissing verkregen wordt.

Aan ongelijkheidscompensatie schort het een en ander, gezien de relatief gunstige positie waarin de werkgever zich lijkt te bevinden. Nu mondelinge behandeling weinig voorkomt, liggen daar nauwelijks aangrijpingspunten voor verbetering. Aan welke medewerkers van het UWV een incidentele mondelinge behandeling wordt toevertrouwd, is onduidelijk. Of een dergelijke medewerker beschikt over de benodigde 'zittingsvaardigheden', onttrekt zich aan de waarneming.¹³⁴

Hoewel door de verplichte inschakeling van de ontslagadviescommissie gewaarborgd lijkt dat er aandacht is voor de onderliggende arbeidsverhoudingen, is het de vraag of die inbreng effectief wordt in de mate die met het instellen van de ontslagadviescommissies werd beoogd.

Al eerder is opgemerkt dat het tempo waarmee de procedure afgewikkeld wordt, op gespannen voet kan komen te staan met de zorgvuldigheid. Bij de procedure ter verkrijging van een opzegvergunning is dat gevaar niet denkbeeldig. Binnen een afhandelingstermijn van zes weken is een tweede schriftelijke ronde in combinatie met een mondelinge toelichting nauwelijks realiseerbaar. Dat kan gaan klemmen, zeker nu het gaat om een procedure op tegenspraak.¹³⁵

Gespecialiseerde voorzieningen en de criteria voor arbeidsrechtspraak

De rechtsgang bij een rechter is niet één op één vergelijkbaar met die bij een zelfstandig bestuursorgaan, al was het maar omdat rechtspraak wordt gereguleerd door (grond)wettelijke normen die voor een deel zijn terug te voeren op het beginsel van de machtenscheiding. Ook moet overheidsrechtspraak voldoen aan de standaarden vastgelegd in diverse internationale verdragen, waarvan artikel 6 EVRM een aansprekend voorbeeld is.

Aan beide procedures worden dus verschillende vereisten gesteld. Vergelijking vindt hier enkel plaats in het licht van de vraag of het doorvoeren van (verdergaande) specialisatie met zich brengt dat aan de criteria voor arbeidsrechtspraak wordt voldaan.

Bezien vanuit dat perspectief valt op dat Centrale Raad en UWV weliswaar elk een gespecialiseerde voorziening op het gebied van het arbeidsrecht/socialeverzekeringsrecht bieden, maar niet in gelijke mate de criteria van hoofdstuk 2 vervullen. Dat was

¹³⁴ De hoorzitting wordt voorgezeten door het betrokken locatiehoofd dan wel een senior consultant van de afdeling Arbeidsjuridische dienstverlening. Deze medewerkers zijn getraind op het voorzitten van een hoorzitting, rekening houdende met het feit dat zij regelmatig geconfronteerd kunnen worden met situaties waarin de emoties hoog oplopen dan wel (een van) partijen of haar rechtshulpverlener forse druk op de voorzitter uitoefent; informatie verkregen van de Afdeling Arbeidsjuridische dienstverlening van het UWV.

¹³⁵ *Naar een eerlijke ontslagprocedure*, Onderzoek uit eigen beweging naar de ontslagprocedure van de Centrale organisatie werk en inkomen, de Nationale ombudsman, 21 november 2007, blz. 34-43.

ook een van de conclusies van hoofdstuk 5. Vergelijking van arbeidsrechtspraak in de verschillende landen van de Europese Unie leerde dat het bestaan van een aparte arbeidsrechtbank niet automatisch met zich brengt dat voldaan wordt aan de criteria voor arbeidsrechtspraak.

Specialisatie gezien vanuit het kennisperspectief vertoont wel een sterke samenhang met een deel van de criteria, maar de andere staan op zichzelf. Dat pleit voor een gespecialiseerde voorziening/voorzieningen op het gebied van geschilbeslechting in arbeidszaken, zij het dat specialisatie alleen – in welke vorm ook – niet voldoende is.

Daarnaast is gebleken dat te veel nadruk op het ene criterium ten koste kan gaan van het andere. Bij de procedure ter verkrijging van een opzegvergunning is er op gewezen dat als gevolg van de nadruk op snelheid de zorgvuldigheid in het gedrang komt. Een actieve houding van de Centrale Raad levert vertraging in de voortgang op. Hiermee wordt onderstreept dat de afzonderlijke criteria in onderling verband moeten worden gezien. Het gaat om zowel cumulatie van voorwaarden als proportionaliteit: aan de criteria moet in een redelijke verhouding ten opzichte van elkaar voldaan worden.

6.5.5 Specialisatie naar rechtsgebied binnen de rechtbank

In paragraaf 6.4.2 is geschetst welke wettelijke mogelijkheden rechtbankbesturen hebben om de beslechting van zaken binnen hun rechtbank te organiseren. In deze paragraaf zal worden nagegaan of van die mogelijkheden gebruik is gemaakt om een vorm van specialisatie naar rechtsgebied *binnen* de verschillende sectoren te realiseren.

Op de financiering van de rechtspraak en de gevolgen van het 'ombuigen van budgetten' (de verhullende benaming van bezuinigingen) wordt in dit onderzoek niet ingegaan. Toch dient men zich er rekenschap van te geven dat overwegingen van financiële aard een (belangrijke) rol spelen bij het maken van keuzes voor het inrichten van de organisatie, al was het maar omdat de gerechten hun begroting sluitend moeten krijgen. In het licht van de vraag naar specialisatie is het van belang te weten dat de Raad voor de rechtspraak gerechten als geheel financiert en niet de afzonderlijke onderdelen. In financieel opzicht is het gerechtsbestuur dus vrij in het maken van keuzes.¹³⁶

Wat de rechtbankbrede toedeling van zaken betreft, nemen de verschillende bestuursreglementen veelal als uitgangspunt dat alle rechters in aanmerking komen voor elke zaak en dat de individuele rechter geen invloed uitoefent op de toedeling van een specifieke zaak. Daarnaast kunnen categorieën van zaken binnen een sector worden toebedeeld aan een bepaalde rechter dan wel aan een bepaalde groep

¹³⁶ Veel gerechtsbesturen hanteren de gelden die zij ontvangen per productgroep als middel ter verdeling van de interne budgetten over de sectoren, *Competentie op de maat van het geschil...*, *Durf te verschillen*, Commissie Randvoorwaarden Plus, Aanbevelingen ter voorbereiding op de verruiming van de competentie van de kantonrechter, de Rechtspraak 24 juni 2009, blz. 43.

rechters in verband met (opbouw van) ervaring en specialismen. Specialisatie is dus mogelijk. Zaken worden uitdrukkelijk *niet* toebedeeld aan een bepaalde rechter in gevallen van eerdere betrokkenheid (bij het geschil of bij partijen).

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is vermeld, zijn de zaken die op grond van de wet door de sector kanton worden behandeld en beslist, tamelijk divers. Uit de bestudeerde reglementen¹³⁷ blijkt, dat besturen hun bevoegdheden gebruiken om binnen de sector een onderverdeling te maken naar soorten zaken, maar een kamer (of vergelijkbare organisatorische eenheid) speciaal voor arbeidszaken ben ik daarbij niet tegengekomen.

Bij de meeste rechtbanken is de onderverdeling: civiel (rol), kort geding, bestuur (inclusief voorzieningen), straf, Wet Mulder, extrajudicieel en overig. Daarnaast kent elke rechtbank een pachtkamer als onderdeel van de sector kanton. Soms is in het reglement bepaald dat op voorstel van de sectorvoorzitter binnen de desbetreffende sector door het bestuur afdelingen kunnen worden gevormd (Den Haag), of is de bepaling van het aantal kamers en de bezetting van die kamers gemandateerd aan de sectorvoorzitters ('s-Hertogenbosch, Maastricht).

De Regelingen toedeling van zaken van de Rechtbanken Alkmaar,¹³⁸ Dordrecht¹³⁹ en Middelburg¹⁴⁰ bepalen expliciet dat alle kantonrechters op alle zaken inzetbaar zijn. In de Dordse regeling is daarnaast bepaald dat de strafzaken waarin de kantonrechter bevoegd is, door de rechters van de sector strafrecht (als kantonrechter) worden behandeld. Dat kan omdat het reglement van orde van die rechtbank bepaalt dat een lid van de rechtbank in meer dan één sector werkzaam kan zijn en van meer dan één kamer deel uit kan maken. Die bepaling komt overigens in meer reglementen voor.

De Regeling toedeling zaken Rechtbank Breda bepaalt dat in beginsel alle kantonrechters op de behandeling van alle civiele zaken worden ingezet, maar dat de Vardezaken¹⁴¹ door één rechter worden behandeld, dat niet alle kantonrechters de pachtkamers voorzitten en dat niet alle kantonrechters straf- en Mulderzaken doen.¹⁴² De Rechtbank Roermond kent één (doorgaans) vaste kantonrechter als voorzitter van de pachtkamer, terwijl zaken betreffende mentorschap ten behoeve van meerderjarigen en zaken betreffende onderbewindstelling ter bescherming van meerderjarigen behandeld worden door één vaste kantonrechter. Voor het overige zijn in Roermond alle kantonrechters inzetbaar voor de behandeling van alle aan de sector kanton toebedeelde rechtsgebieden.¹⁴³

137 De informatie voor deze paragraaf is ontleend aan de reglementen van de verschillende rechtbanken, die zijn geraadpleegd via www.rechtspraak.nl. De gegevens zijn verzameld in de periode januari t/m maart 2011.

138 Regeling toedeling zaken onderdeel C, de sector kanton, te raadplegen via www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Alkmaar/Voor+juristen/Regelingen.

139 www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Dordrecht/Voor+juristen/Regelingen.

140 www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Middelburg/Voor+juristen/Regelingen.

141 Zaken met betrekking tot effectenlease. Varde is de naam van een bedrijf in dezelfde categorie als Dexia.

142 www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Breda/Voor+juristen/Regelingen.

143 www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Roermond/Voor+juristen/Regelingen.

6.5.6 Benoemings- en roulatiebeleid: Amsterdam, Utrecht, Arnhem en Maastricht

Volgens de commissie-Deetman zijn kantonrechters ervaren rechters, die zijn geselecteerd op hun vaardigheid in de omgang met mondeling procederende partijen, een verder niet onderbouwde observatie of conclusie. Is het daadwerkelijk zo dat kantonrechters op een andere wijze worden geworven dan civiele rechters en wordt er daarbij gelet op andere vaardigheden?

Op de site van de Raad voor de rechtspraak.¹⁴⁴ is een functieprofiel voor de referentiefunctie rechter te vinden. Daarin wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten rechters. Als benodigde competenties worden luisteren, mondelinge en schriftelijke uitdrukingsvaardigheid, oordeelsvorming, prioritering, zelfvertrouwen, omgevingsbewustzijn, zelfreflectie en besluitvaardigheid genoemd. Als essentiële vaardigheden worden regievoering tijdens de zitting, snel doorgronden van juridische posities, knopen doorhakken, op constructieve wijze omzetten van waarnemingen in verbetering, inschatten van de juridische consequenties van het eigen oordeel, kritische oordeelsvorming, logische evaluatie en in balans houden van productietempo en kwaliteit van de beslissing opgesomd. Specifieke zittingsvaardigheden, gericht op in persoon procederende justitiabelen, zijn hierin niet terug te vinden.

Een functieprofiel zegt niet alles. Om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop rechtbanken het benoemings- en roulatiebeleid vormgeven, zijn aan de sectorvoorzitters civiel en kanton van vier rechtbanken¹⁴⁵ vragen voorgelegd over de wijze waarop zij rechters selecteren. De informatie in het navolgende is ontleend aan de antwoorden op die vragen alsmede aan de interviews met de sectorvoorzitters die naar aanleiding daarvan hebben plaatsgevonden.

1. Amsterdam¹⁴⁶

Algemeen

De Amsterdamse rechtbank is de grootste rechtbank van Nederland.¹⁴⁷ De rechtbank heeft een afzonderlijke sector civiel en kanton, beide sectoren hebben een eigen sectorvoorzitter.

De afdeling civiel kent een eigen opleidingskamer, waarbinnen civiele rechters worden opgeleid. Vroeger waren de Amsterdamse kantonrechters voor het grootste

¹⁴⁴ www.rechtspraak.nl/werken.

¹⁴⁵ De vragenlijsten zijn gestuurd en de interviews zijn gehouden in de periode december 2011 - april 2012, derhalve voor de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart. De volgende personen hebben meegewerkt: mr. J.G. Vegter-Fieten, sectorvoorzitter kanton Rechtbank Amsterdam, Mr. A. Dorsman, sectorvoorzitter civiel Rechtbank Amsterdam, Mr. R. Smits, sectorvoorzitter civiel/kanton Rechtbank Utrecht, Mr. D.A. van Steenbeek, sectorvoorzitter civiel/kanton Rechtbank Arnhem en Mr. R.H.J. Otto, sectorvoorzitter civiel/kanton Rechtbank Maastricht.

¹⁴⁶ Antwoorden ontvangen van en interview gehouden met mr. J.G. Vegter-Fieten, sectorvoorzitter kanton en Mr. A. Dorsman, sectorvoorzitter civiel.

¹⁴⁷ Gemeten naar het totaal aantal rechters in fte per arrondissement op basis van de cijfers 2010, zie Kamerstukken II 2010-2011, 32 891, nr. 3, blz. 8. Volgens deze cijfers heeft Amsterdam 208 fte aan rechters, van wie 32 bij kanton en 58 bij civiel werken.

deel oud-advocaten, op dit moment zijn het vooral ervaren handelsrechters¹⁴⁸ die zich aangetrokken voelen tot 'de kantonwerkwijze'. Amsterdam verstaat daaronder dat zaken snel en pragmatisch afgedaan worden, waarbij de rechter in staat moet zijn om een 'kwalificatieslag' te maken omdat partijen vaak procederen zonder procesgemachtigde. Juist dat laatste vereist ervaring omdat partijen die in persoon procederen, meestal niet in staat zijn om de vordering of het verweer deugdelijk juridisch te onderbouwen en de rechter de vertaalslag moet maken.

Het verschil tussen aardzaken en overige kantonzaken komt ook naar voren in het interview met de Amsterdamse sectorvoorzitters. Zaken waarbij 'de kantonwerkwijze' vereist is, zijn met name de zaken die onder de financiële competentiegrens vallen, niet de aardzaken.

In de toekomst zal er in Amsterdam gewerkt worden vanuit twee afdelingen: een afdeling privaatrecht en een afdeling publiekrecht. Binnen privaatrecht komt een team kanton, zodat kantonrechtspraak herkenbaar aanwezig blijft.

Vragenlijsten

In Amsterdam wordt onderscheid gemaakt tussen handelsrechters en kantonrechters.

Nieuwe civiele rechters komen binnen als Raio¹⁴⁹ via de Raad voor de rechtspraak dan wel als Rio.¹⁵⁰ Rio's worden voornamelijk geworven onder specialisten in het bank- en effectenrecht en het bouwrecht. Omdat het gerechtsgebouw zich bevindt in de directe nabijheid van het financieel-economische centrum van Nederland en van de gespecialiseerde advocatuur op de Zuidas, worden veel zaken aangebracht waarbij kennis van voornoemde rechtsgebieden vereist is. Voor kantonrechters wordt gezocht onder de aanwezige handelsrechters die de overstap naar kanton willen maken, en verder onder buitenstaanders die ruime ervaring hebben, praktisch ingesteld zijn en tempo kunnen maken.

Voor het werven van rechters wordt geen gebruik gemaakt van een functieprofiel. Het profiel (naar eigen zeggen 'een standaardprofiel') wordt in functioneringsgesprekken slechts als achtergrondmateriaal gebruikt.

In Amsterdam worden alleen oud-collega's als plaatsvervanger ingezet, omdat op die manier de kwaliteit gegarandeerd kan worden. Voor specialisten op de hiervoor genoemde rechtsgebieden kan eventueel een uitzondering worden gemaakt.

Bij de selectieprocedure wordt er op gelet dat de potentiële kantonrechter een snelle beslisser is, die goed met in persoon procederende justitiabelen kan omgaan.

148 Civiele rechters worden ook wel aangeduid als handelsrechters; beide termen worden in deze paragraaf door elkaar gebruikt.

149 Rechterlijk ambtenaar in opleiding, voor juristen die twee tot zes jaar werkervaring hebben. De Raio-opleiding duurt vier jaar, tenzij nog een buitenstage (twee jaar) moet worden doorlopen. De opleiding wordt momenteel – eind 2012 – opnieuw ingericht.

150 Rechter in opleiding; om toegelaten te kunnen worden als Rio is minstens zes jaar praktijkervaring vereist. De Rio-opleiding duurt een tot anderhalf jaar, afhankelijk van de aanwezige ervaring en vindt plaats bij het gerecht waar op dat moment een opleidingsplaats is.

Als belangrijke competenties voor een aankomend civiel rechter worden specialisme en goede schriftelijke vaardigheden genoemd.

In Amsterdam geldt voor de sector kanton geen roulatiebeleid. Binnen de sector civiel moet de rechter de eerste acht jaren van het rechterschap bij twee sectoren werkzaam zijn geweest. Daarna wordt rouleren wel gestimuleerd, maar vindt het alleen plaats op vrijwillige basis, waarbij zowel rekening wordt gehouden met het organisatiebelang als met het persoonlijke belang van de rechter.

2. Utrecht¹⁵¹

Algemeen

Utrecht is de zevende rechtbank in Nederland.¹⁵²

In Utrecht zijn vanaf 1 januari 2011 de civiele handelsrechtspraak en de civiele kantonrechtspraak bij wijze van experiment ondergebracht in één civiele 'omgeving'. Dit experiment is ingezet met het oog op de (financiële) competentiegrensverhoging en vanuit de ambities van bredere toepassing van de snelle kantonaanpak en van ruimte voor verdieping en specialisatie.

Binnen de 'civiele omgeving' worden snelle stroom (team 1 en 2, o.a. kantonzaken tot de 'oude' financiële competentiegrens en zaken tussen de € 5.000 en de € 25.000) en complexe stroom (team 3) onderscheiden. Zowel het belang van de organisatie als het belang van de rechtzoekenden wordt daarmee gediend. In complexe zaken wordt soms ook meervoudig gecompareerd. Hoewel de snelheid van de sector kanton niet wordt geëvenaard, bestaat tevredenheid over de samenvoeging. De sector handel leert van kanton en de gevarieerdheid van zaken is aantrekkelijk. Van een centrale verantwoordelijkheid voor de (tijdige) afdoening van zaken is men afgestapt. Elk team is weer verantwoordelijk voor de eigen werkvoorraad.

In Utrecht heeft men vast kunnen stellen dat na de competentiegrensverhoging van de sector kanton naar € 25.000 sprake is van een totale toename van zaken. Dat kan duiden op een aanzuigende werking.

In Utrecht worden ook jonge rechters opgeleid als kantonrechter. Uitgangspunt is dat een kantonrechter een actieve rechter is die knopen kan doorhakken en snel kan werken. In de Utrechtse visie zijn dergelijke vaardigheden aan te leren. Of iemand voldoet aan het profiel van kantonrechter, heeft meer te maken met persoonlijkheid dan met ervaring ('je zoekt de persoon die bij het werk past').

Voor de Utrechtse kantonrechter is ongelijkheidscompensatie leidend, mede als gevolg van het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging. Arbeidsrecht wordt gezien als een 'vak apart' en vereist een bepaalde ervaring en routine.

¹⁵¹ Antwoorden ontvangen van en interview gehouden met Mr. R. Smits, sectorvoorzitter civiel/kanton.

¹⁵² Gemeten naar het totaal aantal rechters in fte per arrondissement op basis van de cijfers 2010, zie Kamerstukken II 2010-2011, 32 891, nr. 3, blz. 8. Volgens deze cijfers heeft Utrecht 106 fte aan rechters, van wie er 15 bij kanton en 40 bij civiel werken.

Arbeidszaken behoren ook niet tot de ‘snelle stroom’. Dat is de reden dat in Utrecht de kantonrechters van voor de samenvoeging civiel-kanton inmiddels weer alle arbeidszaken behandelen, terwijl deze eerst – evenals de andere kantonzaken – over alle rechters in de civiele omgeving verdeeld werden.

Vragenlijsten

Net als in Amsterdam komen nieuwe rechters binnen via de landelijke Rio wervingsrondes en als uitstromende Raio's. Er zijn slechts incidenteel speciale wervingsrondes. Utrecht is gewild als werklocatie. Er is één (intern) rechtersprofiel dat voor alle rechters wordt gehanteerd, zodat geen speciale werving van kantonrechters (meer) plaatsvindt.

Bij het vervullen van vacatures wordt voornamelijk gelet op de professionele en maatschappelijke rol en beheersing van procesmanagement bij de kandidaten. De competenties die daarvoor nodig zijn, worden in het profiel nader geëxpliciteerd.

Het beleid ten aanzien van rechter-plaatsvervangers is recentelijk gewijzigd. Plaatsvervangers worden alleen nog ingezet in de meervoudige kamer en uitsluitend wanneer de plaatsvervanger toegevoegde waarde heeft op een specialistisch rechtsgebied.

Wanneer er in Utrecht gerouleerd wordt, is ervaring geen voorwaarde voor plaatsing binnen kanton. In het beleid past dat ook beginnende rechters kunnen worden opgeleid als kantonrechters. Bij plaatsing in kantonteam wordt wel gekeken naar specifieke vaardigheden zoals besluitvaardigheid, probleemanalyse, oordeelsvorming en kwaliteiten op het gebied van effectief compareren en schikken. Zowel bij het werven als bij het rouleren zijn persoonlijke stijl en aanpak van groot belang.

3. Arnhem¹⁵³

Algemeen

De Rechtbank Arnhem is qua grootte vergelijkbaar met die van Utrecht.¹⁵⁴ In Arnhem is er in verband met artikel 47 RO wel een sector kanton, maar de sectoren civiel en kanton zijn in hoge mate feitelijk met elkaar verweven. Er is één sectorvoorzitter voor civiel en kanton.

Er wordt gewerkt in een teamstructuur – er zijn twee teams kanton en twee teams civiel – maar alle rechters van civiel en kanton zijn in Arnhem door elkaar gehuisvest.

¹⁵³ Antwoorden ontvangen van en interview gehouden met Mr. D.A. van Steenbeek, sectorvoorzitter civiel/kanton.

¹⁵⁴ Gemeten naar het totaal aantal rechters in fte per arrondissement op basis van de cijfers 2010, zie Kamerstukken II 2010-2011, 32 891, nr. 3, blz. 8. Volgens deze cijfers heeft Arnhem 109 fte aan rechters, van wie er 18 bij kanton en 39 bij civiel werken.

Het belang van specialisatie wordt onderkend, zeker nu maatschappij en advocatuur eveneens in toenemende mate specialiseren. Om die reden worden soms kamers samengesteld waarin rechters uit de verschillende sectoren participeren, al dan niet bijgestaan door gespecialiseerde plaatsvervangers.

Na de herindeling van de gerechtelijke kaart zal er net als in Amsterdam een afdeling privaatrecht en een afdeling publiekrecht zijn. Privaatrecht is samengesteld uit civiel, kanton en familie en jeugd, publiekrecht omvat strafrecht en bestuursrecht.

Vragenlijsten

Ook in Arnhem komen nieuwe rechters binnen als Raio of Rio en wordt er geen onderscheid gemaakt tussen handelsrechters en kantonrechters. Wanneer een nieuwe rechter gezocht wordt, vindt selectie plaats op basis van vakkennis. Daarnaast wordt rekening gehouden met de samenstelling van het team (leeftijdsopbouw, geslacht etc.). Zoals in elke andere branche gebeurt ook het aannemen van nieuwe rechters voor een deel op intuïtie.

Er wordt gebruik gemaakt van één competentieprofiel voor alle sectoren van de rechtbank.¹⁵⁵ Binnen dat profiel worden slechts voor meervoudige behandeling benodigde vaardigheden afzonderlijk aangeduid. Specifieke vaardigheden voor werkzaamheden in een sector zijn niet opgenomen. De belangrijkste competenties zijn communicatieve en schriftelijke vaardigheden, samenwerken en integriteit.

In Arnhem wordt gewerkt met rechter-plaatsvervangers. Binnen de sector civiel gaat het om personen met de specialisaties goederenrecht, intellectuele eigendom, bankrecht, fiscaal recht, onteigeningsrecht, landinrichting en milieurecht. Als kantonrechter-plaatsvervangers zijn specialisten op het gebied van het arbeidsrecht en het huurrecht werkzaam.

Bij het overplaatsen van handelsrechters naar kanton wordt gelet op persoonlijke affiniteit en aanwezige specialismen zoals arbeidsrecht en huurrecht. Ervaringsjaren spelen nog wel een rol, maar geen beslissende meer. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat kantonrechters vroeger een heel breed takenpakket hadden. Dat is inmiddels veranderd, omdat nog maar een enkele kantonrechter nog strafzaken en/of Mulderzaken behandelt. De straf- en Mulderzaken zijn overgegaan naar rechters in andere sectoren, die voor die zaken als kantonrechter zijn aangewezen.

Kantonrechters met een taakgarantie kunnen niet tegen hun wil worden overgeplaatst maar voor degenen die die garantie niet hebben, geldt (in beginsel) het roulatiebeleid. In Arnhem zijn rechters algemeen opgeleid en inzetbaar in twee sectoren. Rouleren gebeurt in goed overleg, op verzoek van de organisatie of op individueel verzoek. Er wordt altijd rekening gehouden met affiniteit met de ene of andere werksoort.

¹⁵⁵ Dit is een uitgebreider profiel dan het profiel van de Raad voor de rechtspraak.

4. Maastricht¹⁵⁶

Algemeen

Maastricht is qua omvang de negende rechtbank van Nederland en daarmee de kleinste van de grotere en de grootste van de kleinere.¹⁵⁷

Er is één sectorvoorzitter voor civiel en kanton. De sector civiel en de sector kanton functioneren als zelfstandige sectoren. Binnen de sectoren wordt gewerkt in teams, ook die teams zijn duidelijk te onderscheiden. Naast een team handel en een team kanton zijn er een team familie, een team toezicht (bewind en insolventie) en een team administratie. De 'nieuwe' kantonzaken die sedert de competentiegrensverhoging van handel naar kanton zijn overgegaan, worden behandeld door handelsrechters, die dan optreden als kantonrechter.

Na de herindeling van de gerechtelijke kaart komen er een afdeling privaatrecht en een afdeling publiekrecht. De teams handel en kanton zullen verder gaan als team burgerlijk recht 1 en 2, waarbij zaken over de verschillende teams zullen worden verdeeld aan de hand van bepaalde accenten zoals snelheid. De situatie die dan gaat ontstaan, lijkt op de 'civiele omgeving' die in Utrecht is opgezet.

Vragenlijsten

Nieuwe rechters komen binnen via de landelijke Rio wervingsrondes en als uitstromende Raio's.

Er wordt niet apart geworven voor kantonrechters, maar dat was tot voor kort anders. De functie van kantonrechter was een promotiefunctie. Een vacature bij kanton kon ook worden gebruikt als een ervaren rechter toe was aan een nieuwe carrièrestap. Als er extern werd geworven, waren het met name oud-advocaten die uitgenodigd werden te solliciteren naar de functie van kantonrechter omdat zij geacht werden flexibel en snel te kunnen opereren.

Er wordt niet gewerkt met een speciale functiebeschrijving voor de functie van kantonrechter. Voor die functie wordt doorslaggevend geacht het feit dat iemand snel kan werken en beschikt over voldoende zittingsvaardigheden. Het vinden van de juiste persoon is mede een zaak van intuïtie: wie past er bij de job? Ervaring is bij kanton in die zin geen vereiste, dat jonge rechters wel 'bulkzaken' kunnen doen, maar niet of in mindere mate arbeidszaken.

Kantonrechters rouleren niet. Sinds het voorjaar van 2012 vindt wel een experiment plaats waarbij seniorrechters (voorheen 'VP's', vicepresidenten) binnen de sectoren handel en kanton verschillende soorten zaken doen, ook arbeidszaken.

¹⁵⁶ Antwoorden ontvangen van en interview gehouden met Mr. R.H.J. Otto, sectorvoorzitter civiel/kanton.

¹⁵⁷ Gemeten naar het totaal aantal rechters in fte per arrondissement op basis van de cijfers 2010, zie Kamerstukken II 2010-2011, 32 891, nr. 3, blz. 8. Volgens deze cijfers heeft Maastricht 74 fte aan rechters, van wie er 12 bij kanton en 21 bij civiel werken.

In Maastricht wordt gebruikt gemaakt van plaatsvervangers, maar veel minder dan vroeger. Als er iemand als plaatsvervanger wordt gevraagd, gebeurt dat wegens specifieke deskundigheid. Zo wordt met enige regelmaat een hoogleraar pensioenrecht als plaatsvervanger ingezet bij ABP-zaken (zaken op het gebied van het pensioenrecht).

6.5.7 *Arbeidsrechtspraak: van specialisme naar generalisme?*

Al met al is op het gebied van kantonrechtspraak sinds 2002 een ontwikkeling ingezet van zichtbaarheid – in de vorm van een apart kantongerecht – naar opgaan in het grotere geheel, nu met ingang van 1 januari 2013 de instelling van een kantonsector niet langer wettelijk verplicht is.

Zowel het opnemen van artikel 47 (oud) in de Wet RO als de afschaffing van de verplichte instelling van een sector kanton roept vragen op. Het opheffen van de afzonderlijke kantongerechten was indertijd gewenst door de invoering van een nieuw managementmodel. Het (toen) nieuwe artikel 47 Wet RO zorgde ervoor dat kantonrechters hun verzet tegen de nieuwe organisatie opgaven. Waar het er aanvankelijk op leek dat de wetgever van mening was dat een positie voor kantonrechtspraak gereserveerd moest worden, is die gedachte nu losgelaten, wederom vanuit het organisatiebelang. Gerechtsbesturen moeten volgens de wetgever hun handen vrij hebben bij het efficiënt inrichten van de rechtspraak en een afzonderlijke verplichte sector kanton staat daaraan in de weg.

Uit het in paragraaf 6.5.6 beschreven benoemings- en roulatiebeleid binnen de sectoren kanton van vier rechtbanken blijkt dat er wel naar een bepaald type rechter wordt gezocht als er een vacature is voor een kantonrechter, maar dat dat meer op basis van omstandigheden – wie dient zich aan – en intuïtie dan op basis van vooraf geformuleerde criteria of kwalificaties gebeurt. De veronderstelling van de commissie-Deetman dat kantonrechters ervaren rechters zijn, die met name worden geselecteerd op hun vaardigheid in de omgang met mondeling procederende partijen, wordt hierdoor in elk geval niet gestaafd.¹⁵⁸

Hoe moet een en ander worden beoordeeld tegen de achtergrond van een toeneemende roep om specialisatie in het algemeen en de criteria voor arbeidsrechtspraak in het bijzonder?

In een omgeving waarin regeldichtheid toeneemt en differentiatie voorschrijdt, wordt de druk op de rechterlijke macht om te specialiseren groter. Specialiseert de advocatuur, dan zal de rechterlijke macht daarop moeten inspelen.¹⁵⁹

Hiervoor is geconstateerd dat specialisatie gezien vanuit het kennisperspectief een sterke samenhang vertoont met een deel van de in hoofdstuk 2 ontwikkelde criteria

¹⁵⁸ Rechtspraak is kwaliteit, Eindrapport van de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie, Den Haag 11 december 2006, blz. 30-31.

¹⁵⁹ Respectievelijk de juridisch-inhoudelijke en de professionele context, A.M. Hol, M.A. Loth, 'Beter Weten, 'Specialisatie in de rechterlijke macht', *Trema* december 2002, blz. 491-493.

voor arbeidsrechtspraak. Dat pleit voor een gespecialiseerde voorziening voor de beslechting van arbeidsgeschillen, waarbij men zich er rekenschap van dient te geven dat de *kantonrechter* niet samenvalt met de *arbeidsrechter*. Als de sector kanton als zelfstandige eenheid verdwijnt, hoeft dat niet automatisch tot gevolg te hebben dat er ook geen plaats is voor gespecialiseerde arbeidsrechtspraak.

Het vergroten van de autonomie van de gerechtsbesturen bij de inrichting van de rechtspraak – waarbij de wetgever zichzelf inhoudelijk op afstand plaatst – hoeft er niet toe te leiden dat in de te maken keuze(n) juridisch-inhoudelijke overwegingen ondergesneeuwd raken. De angst voor dat laatste komt voort uit het feit dat de wetgever zo sterk de nadruk legt op het professioneel besturen van de rechterlijke organisatie. De rechtspraak heeft dat appel verstaan en overgenomen: volgens het Jaarplan Rechtspraak 2012 professionaliseert de rechtspraak de organisatie en bedrijfsvoering¹⁶⁰ en sluit zij aan bij de behoeften in de samenleving.¹⁶¹ Het moet beter, sneller en liefst goedkoper, de gerechtsbestuurder nieuwe stijl is een manager met een naar buiten gerichte blik.

Het is deze combinatie van enerzijds loslaten en anderzijds sturen op output die twijfel doet ontstaan aan de ruimte die er blijft voor keuzes die (op het eerste oog) niet passen binnen het stramen van snelheid en efficiency.¹⁶² Als gerechtsbesturen onvoldoende ruimte ervaren voor het maken van keuzes gebaseerd op de inhoud, zoals het bevorderen van deskundigheid of het ontwikkelen van bepaalde vaardigheden, dan zullen die overwegingen het onderspit gaan delven. Dat zal ook het implementeren van de criteria voor arbeidsrechtspraak in de weg staan.

6.6 Conclusie

Na het verschijnen van het rapport van de commissie-Deetman is er met betrekking tot kantonrechtspraak een nieuwe ontwikkeling op gang gekomen. Ondanks de lovende woorden aan het adres van kantonrechtspraak, markeert het rapport het begin van het einde van de sector kanton.

Het is de vraag of die ontwikkeling als negatief moet worden beoordeeld in het licht van de vraag hoe de criteria voor arbeidsrechtspraak het best kunnen worden gewaarborgd. Omdat 'kantonrechter' niet samenvalt met 'arbeidsrechter', hoeft afschaffing van de sector kanton niet te betekenen dat er geen ruimte kan worden gecreëerd voor arbeidsrechtspraak. Dat kantonzaken en arbeidszaken niet identiek zijn, kan onder meer worden afgeleid uit de pilots die binnen de rechtspraak zijn uitgevoerd ter voorbereiding op de afschaffing van de verplichte instelling van de

¹⁶⁰ Jaarplan Rechtspraak 2012, blz. 23-25.

¹⁶¹ Jaarplan Rechtspraak 2012, blz. 11-16.

¹⁶² Veelzeggend in dit opzicht is een manifest, dat medio december 2012 door enkele raadsheren van het Gerechtshof Leeuwarden naar buiten is gebracht. De derde stelling daarvan luidt 'De rechtspraak gaat steeds meer lijken op een groot bedrijf, waarin productiecijfers leidend zijn'. Zowel het Manifest als de reactie van de Raad voor de rechtspraak zijn te raadplegen op www.rechtspraak.nl.

sector kanton. Arbeidszaken behoren gemiddeld genomen niet bij de zaken in de ‘snelle werkstroom’, waartoe gerekend worden zaken met een belang niet groter dan 25.000 euro die geen bijzondere specialistische kennis vereisen. Met de behandeling van arbeidszaken zijn tijd en specialistische vaardigheid gemoeid¹⁶³ (met uitzondering van de ontbindingsprocedure op grond van artikel 7:685 BW, die wel gericht is op snelheid). Arbeidszaken kunnen evenmin gekwalificeerd worden als zogenoemde contra-indicatiezaken.¹⁶⁴ Ze staan op zichzelf binnen het grotere geheel van kanton en vormen daarbinnen een zeer gewichtig (naar omvang en betekenis) bestanddeel.

Uit de Houtskoolschetsen en de vraaggesprekken die zijn gehouden met de sectorvoorzitters civiel en kanton van vier rechtbanken kan worden opgemaakt dat vanaf 1 januari 2013 kantonzaken worden ondergebracht bij de teams burgerlijk recht, waarbij de verschillende categorieën kantonzaken niet noodzakelijkerwijs in één team terecht hoeven te komen.¹⁶⁵ De wijze waarop de teamindelingen worden gemaakt, is overgelaten aan de gerechtsbesturen (die dat geheel of ten dele delegeren aan de teamvoorzitters). Dat daarbij bepaalde vereisten voor rechtspraak in arbeidszaken worden meegewogen, ben ik nergens met zoveel woorden tegengekomen. Omdat eveneens een door de wetgever opgelegde of door de Raad voor de rechtspraak ontwikkelde infrastructuur ontbreekt, is de onderbrenging van arbeidszaken bij een bepaald team of een bepaalde rechter/rechters afhankelijk van op het lokale niveau gemaakte keuzes. Het is niet duidelijk hoe die keuzes tot stand komen en of daar principiële overwegingen of praktische drijfveren aan ten grondslag liggen. Dat lijkt me in het licht van de implementatie van de criteria voor arbeidsrechtspraak geen goede zaak. Een en ander pleit ervoor arbeidsrechtspraak als specialisme te benoemen en als zodanig te behandelen. Wanneer gespecialiseerde rechters zich met arbeidszaken bezighouden, ontstaat ook ruimte voor het voldoen aan de criteria voor arbeidsrechtspraak die niet direct met het kennisaspect samenhangen.

De vraag is wie aan die oproep gehoor moet geven: kan de inrichting van gespecialiseerde arbeidsrechtspraak aan de gerechtsbesturen worden overgelaten of ligt hier een taak voor de wetgever?

Uit het onderzoek waarvan in dit hoofdstuk verslag wordt gedaan, blijkt dat het vooral van plaatselijke omstandigheden afhangt of arbeidsrechtspraak zich onderscheidt binnen de gerechten. Gerechtsbesturen van rechtbanken en gerechtshoven zoeken binnen de wettelijke mogelijkheden naar de optimale inrichting van de organisatie en brengen hun eigen accenten aan. Dat levert voor elk afzonderlijk gerecht een unieke uitkomst op, zij het dat er op onderdelen overeenkomsten zijn. Tot

163 R.A.A. Duk, ‘De kantonrechter is dood; leve de arbeidsrechter?’, in: *De kantonrechter en/of de civiele rechter van de toekomst*, De Rechtspraak, 1 november 2010, blz. 26.

164 Een contra-indicatie geldt voor zaken op het gebied van bestuurdersaansprakelijkheid, vervoersrecht, intellectuele eigendom, mededinging, beroepsaansprakelijkheden, internationaal privaatrecht, bank- en effectenrecht (inclusief wissel- en chequerecht) en onrechtmatige overheidsdaad.

165 Zo fungeren in zittingsplaats Maastricht van de Rechtbank Limburg vanaf 1 januari 2013 twee teams burgerlijk recht: een met als accent, naast het algemeen vermogensrecht, arbeid/verdelingen/erfrecht/onrechtmatige daad en letselschade en een met als accent huur/bestuurdersaansprakelijkheid/Boek 2/overeenkomstenrecht.

1 januari 2013 was er bij elke rechtbank een sector kanton, sindsdien niet meer. Dat maakt het beeld nog diverser dan het was.

De Wet herziening gerechtelijke kaart combineert een interne organisatieverandering (opheffing van het sectorenmodel) met een externe organisatieverandering (de reductie tot elf of tien rechtbanken en vier gerechtshoven). Nog afgezien van het feit dat dit veel vraagt van de flexibiliteit van de organisatie, moeten daardoor diverse belangen tegelijk gediend worden. Bij het maken van keuzes over het verdelen van zaakpakketten worden als overwegingen onder meer genoemd de zichtbaarheid van de strafrechtelijke afdoening (een belang van de samenleving), behandeltijd, reisafstand en de wens om reiskosten voor kwetsbare groepen zo veel mogelijk te beperken (belangen van rechtzoekenden) alsmede financiën en het feit dat voor grote zaken een goed geoutilleerd rechtsgebouw nodig is (organisatiebelangen).¹⁶⁶

Behoud van het goede van civiel en kanton en het eigen karakter van arbeidsrecht-spraak is in de schetsen niet als herkenbaar doel terug te vinden, terwijl de commissie-Hofhuis juist benadrukte dat door afschaffing van artikel 47 Wet RO (oud) meer mogelijkheden zouden ontstaan om onderscheid te maken tussen zaakstromen, met inachtneming van de bijzondere eisen die voor de diverse categorieën zaken golden.¹⁶⁷ Als gevolg van de herziening van de gerechtelijke kaart staan besturen voor de taak om van verschillende organisaties één geheel te maken. Zij moeten de aldus ontstane nieuwe organisatie vervolgens anders inrichten dan zij tot dan toe gewend waren. Het is de vraag of zij daarbij ook nog ruimte vinden om aandacht te besteden aan de differentiatie waar de commissie-Hofhuis op doelde.

Ook als het stof van de herinrichting van de gerechtelijke kaart is opgetrokken, staat nog te bezien in hoeverre gerechtsbesturen zich bij de interne organisatie van de gerechten door de inhoud (kunnen) laten leiden. Hiervoor is al opgemerkt dat een bestuur dat door de wetgever expliciet wordt aangezet zich te profileren op bestuurlijke kwaliteiten, minder geneigd zal zijn beslissingen te nemen op grond van argumenten van juridisch-inhoudelijke aard. En daar wringt, waar het gaat om het positioneren van arbeidsrechtsspraak en de organisatie daarvan, nu net de schoen.

Dit alles leidt tot de conclusie dat voor het behouden en het verder ontwikkelen van arbeidsrechtsspraak waarborgen nodig zijn. Die kunnen voor een deel gevonden worden in de tekst van artikel 47 Wet RO zoals die sedert 1 januari 2013 luidt.

De sectoren, die tot 1 januari 2013 de structuur van het gerecht bepaalden, kunnen worden omschreven als afdelingen die binnen het grotere geheel min of meer zelfstandig functioneerden, inclusief een eigen leidinggevende en een eigen administratie. Een kamer is samengesteld met het oog op de beslechting van een bepaald soort geschil; het gaat daarbij niet zozeer om een organisatorisch verband, maar om

¹⁶⁶ Concept Houtskoolschets rechtbank Midden-Nederland i.o., blz. 11.

¹⁶⁷ *Ruim baan voor de burger*, Rapport van de Adviescommissie verbreding kantonrechtsspraak en differentiatie werkstromen (commissie-Hofhuis), 15 november 2007, blz. 20-22.

een te onderscheiden groep rechters. Zo is er de 'meervoudige kamer' die (vaak) ad hoc wordt samengesteld om bepaalde zaken meervoudig af te doen.

In de nieuwe redactie schrijft artikel 47 Wet RO voor dat het bestuur voor het behandelen en beslissen van kantonzaken *enkelvoudige kamers* vormt. Bij deze verplichting kan worden aangehaakt voor het borgen van arbeidsrechtspraak. Wanneer er voldoende arbeidszaken bij het betreffende gerecht worden aangebracht, is het mogelijk om een kamer voor arbeidszaken samen te stellen die uit rechters en secretarissen bestaat en die als kleinere (al dan niet zelfstandige) eenheid kan functioneren. Binnen die eenheid kan de aandacht exclusief worden gericht op arbeidsrechtspraak, met inachtneming van de criteria voor arbeidsrechtspraak.

De vraag is, of het enkele bestaan van deze mogelijkheid er ook daadwerkelijk voor zal zorgen dat arbeidsrechtspraak – op deze of enige andere wijze – verankerd wordt in de nieuwe rechtspraakorganisatie. Het is nog onduidelijk welke rol de gerechtsbesturen daarbij kunnen én willen spelen. Zij worden bij de uitoefening van hun taak (aan)gestuurd door de uitgangspunten die de Raad voor de rechtspraak heeft geformuleerd. De Agenda van de rechtspraak biedt aanknopingspunten voor differentiatie en specialisatie, maar de Raad kan de gerechtsbesturen niet voorschrijven hoe zij in concrete situaties moeten handelen. Ideeën en impulsen daarvoor zullen dus, behalve van het bestuur zelf, moeten komen uit de eigen organisatie. Vanaf de 'werkvloer' kunnen de rechters als materiedeskundigen hun bestuur informeren en waar nodig beïnvloeden.

Ten opzichte van de situatie van voor 1 januari 2013 is de invloed van de laatste echter niet langer gegarandeerd. Door de opheffing van het sectorenmodel zijn de sectorvoorzitters geen lid meer van het gerechtsbestuur. Daarmee is een belangrijke mogelijkheid om vanuit de sectoren invloed uit te oefenen verloren gegaan. Directe invloed op de samenstelling van de Raad – en daarmee op de door de Raad uit te zetten koers – heeft de rechtspraak evenmin: de leden van de Raad voor de rechtspraak worden niet gekozen, maar op voordracht van de minister van Veiligheid en Justitie bij koninklijk besluit benoemd.¹⁶⁸

¹⁶⁸ De eerste stelling van het hiervoor genoemde manifest dat medio december 2012 door enkele raadsheren van het Gerechtshof Leeuwarden naar buiten is gebracht, luidt: 'Wij voelen ons niet vertegenwoordigd door de Raad voor de rechtspraak'. Zowel het Manifest als de reactie van de Raad voor de rechtspraak zijn te raadplegen op www.rechtspraak.nl.

7

Procesrecht in arbeidszaken bij de kantonrechter¹

7.1 Inleiding

Aparte kenmerken van arbeidsrechtspraak kunnen mede blijken uit eigen procedure-regels. In dit hoofdstuk staan die procedureregels centraal. De centrale vraag is hoe de criteria voor arbeidsrechtspraak uit hoofdstuk 2 (kunnen) worden vertaald in proces-rechtelijke voorschriften.

In het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering gaat de tweede afdeling van de tweede titel van het eerste boek over kantonzaken. In de artikelen 93 tot en met 98 Rv zijn regels over de absolute competentie van de kantonrechter, vrijwillige verschijning bij de kantonrechter en de mogelijkheid van verwijzing naar een meervoudige kamer opgenomen. De overige 'spelregels' voor de arbeidsrechtelijke procedure zijn te vinden in de verschillende arbeidsrechtelijke wetten, in lagere regelingen zoals procesreglementen en in de rechtspraak.

Kan de arbeidsrechter binnen de geldende procedureregels toepassing geven aan het beginsel van ongelijkheidscompensatie? In hoeverre maakt de rechter gebruik van zijn inzicht in en kennis van arbeidsverhoudingen? Voldoet de arbeidsrechtelijke procedure aan de criteria laagdrempeligheid en snelheid? Wat bepalen de procedure-regels uit het burgerlijk procesrecht over de lijdelijkheid van de civiele rechter en in hoeverre neemt de kantonrechter daarin een eigen positie in?

Aan elk criterium voor arbeidsrechtspraak wordt een paragraaf gewijd. Per criterium wordt onderzocht in hoeverre daarvoor binnen de van toepassing zijnde procesregels ruimte aanwezig is.

Aan het einde van het hoofdstuk zal worden vastgesteld in welke mate het huidige (arbeids)procesrecht aan de criteria voldoet en waar ruimte bestaat voor verbetering.

¹ De procedure bij het UWV wordt hier niet behandeld, maar kwam in het licht van specialisatie van rechtspraak aan de orde in paragraaf 6.5.4.

7.2 Ongelijkheidscompensatie

In hoofdstuk 2 is opgemerkt dat bij partijen in een arbeidsrechtelijke procedure op twee niveaus sprake is van ongelijkheid: er is sprake van een *economische ongelijkheid* van partijen en er is sprake van een *ongelijke positie in de procedure*. Met beide ongelijkheden dient de rechter rekening te houden, zowel door zijn houding in de procedure als bij het tot stand komen van zijn eindoordeel.

Slechts in de toelichting bij Aanbeveling 3.4 van de Aanbevelingen van de Kring van Kantonrechters² wordt met zoveel woorden verwezen naar ongelijkheidscompensatie 'welke de kern van het arbeidsrecht, in casu het ontslagrecht vormt' als rechtvaardiging voor de toekenning van een vergoeding aan de werknemer bij een 'verwijtloos' werkgeversverzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst.

Nu dit uitgangspunt verder niet expliciet wordt genoemd in het materiële arbeidsrecht en evenmin in de regels die de arbeidsrechtelijke procedure betreffen met zoveel woorden is opgenomen, kan men zich afvragen of uit andere gegevens kan worden afgeleid in hoeverre ongelijkheidscompensatie binnen het arbeidsproces een rol speelt. In dit verband springen de regels van het bewijsrecht als eerste in het oog.

Een vordering is gebaseerd op een bepaald feitencomplex en toe- of afwijzing van de vordering hangt in sterke mate samen met het kunnen overtuigen van de rechter dat bepaalde feiten op een bepaalde wijze hebben plaatsgevonden. Bewijs is daarmee in hoge mate bepalend voor de uitkomst van een geding.

De algemene regels voor bewijs zijn te vinden in de negende afdeling van de tweede titel van het eerste boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Die regels worden ingevuld door de rechter in zijn beslissing in de zaak en worden aangevuld met bijzondere bewijsregels uit andere wetten.

De rechter kan ook door zijn houding de partij die zich in een zwakkere positie bevindt tegemoetkomen. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het geven van extra uitleg omtrent de gang van zaken, door het stellen van gerichte vragen bij een comparitie of door het aanvullen van rechtsgronden. Hier zijn raakvlakken met de relativering van de lijdelijkheid van de rechter. Verwezen wordt naar de paragrafen 7.4.4 en 7.6.2, waar houding en (niet-)lijdelijkheid van de arbeidsrechter aan de orde komen.

7.2.1 Bewijslastverdeling

Voortbordurend op het feit dat voor de uitkomst van een geding de bewijslastverdeling of meer in het bijzonder het bewijsrisico van groot belang is, speelt juist in geschillen over een arbeidsrelatie, waarin partijen niet in gelijke mate toegang

² In werking getreden op 1 januari 2009. In de versie van voor die datum is deze verwijzing ook terug te vinden.

hebben tot bewijsstukken, de verdeling van de bewijslast vaak een doorslaggevende rol.³

In civiele zaken moeten de procespartijen zelf de feiten stellen en zo nodig bewijzen. De civiele rechter kan, anders dan de strafrechter, geen gebruik maken van het voorwerk van een opsporingsapparaat. Hij zal moeten afgaan op hetgeen partijen hebben gesteld en bewezen en op die basis een oordeel vellen.

De civiele rechter moet manoeuvreren tussen de terughoudende opstelling die artikel 24 Rv voorschrijft en een actieve houding, wanneer hij op grond van artikel 25 Rv ambtshalve de rechtsgronden aanvult.

In beginsel rust op de partij die de stelplicht heeft ook de bewijslast en dus draagt deze het bewijsrisico. In de woorden van artikel 150 Rv: de partij die zich beroept op rechtsgevolgen van door haar gestelde feiten, draagt de bewijslast van die feiten, tenzij uit enige bijzondere rechtsregel of de eisen van redelijkheid en billijkheid anders voortvloeit. Als de wetgever of de rechter een andere partij bewijs opdraagt dan degene op wie de bewijslast op grond van de hoofdregel van artikel 150 Rv rust, wordt gesproken van omkering van de bewijslast. Hoewel artikel 150 Rv ruimte laat voor uitzonderingen op de hoofdregel, motiveert de Hoge Raad een andere verdeling van de bewijslast zelden met een beroep op de eisen van redelijkheid en billijkheid.⁴

Voordat partijen aan de bewijsslevering toekomen, kan de rechter in de fase van het stellen en betwisten onder verwijzing naar de artikelen 21 en 22 Rv partijen verplichten de voor de beslissing van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren dan wel partijen bevelen bepaalde stellingen toe te lichten of bepaalde bescheiden die op de zaak betrekking hebben, over te leggen.⁵ Het tot uitgangspunt nemen van de wens tot ongelijkheidscompensatie heeft in de arbeidsrechtelijke rechtspraak herhaaldelijk geleid tot het aannemen van een verzwaarde of aanvullende stel- of motiveringsplicht, al dan niet in combinatie met aanvullende voorwaarden ter bescherming van de werknemer.⁶

3 W.D.H. Asser, *Bewijslastverdeling*, Deventer: Kluwer 2004, paragraaf 2.4, nrs 12-16; H.J. Snijders, C.J.M. Klaassen en G.J. Meijer, *Nederlands Burgerlijk Procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011, nrs. 199-234.

4 Zie onder meer D.J. Beenders, 'Commentaar artikel 150', in: A.I.M. van Mierlo, C.J.J.C. van Nispen, M.V. Polak (red.), *Tekst en Commentaar Burgerlijke Rechtsvordering*, Deventer: Kluwer 2008 en G.R. Rutgers, 'Commentaar art. 150 Rv', in: P. Vlas, T.F.E. Tjong Tjin Tai, *Burgerlijke Rechtsvordering* (Groene Serie).

5 In artikel 88 Rv is opgenomen dat de rechter een inlichtingencomparitie kan bevelen. Zie over artikel 21 Rv de noot van Snijders bij HR 25 maart 2011, *NJ* 2012/270, *LJN* BV9201 (Hovinga/Timmermans).

6 Een verzwaarde stelplicht van de werkgever werd bijvoorbeeld aangenomen door het Gerechtshof Leeuwarden in een arrest van 7 december 2010, *LJN* BP1129. Ook in de jurisprudentie over arbeidsongevallen komt een verzwaarde stelplicht van de werkgever geregeld voor. Zie uitgebreid C. Bosse, *Bewijslastverdeling in het Nederlandse en Belgische arbeidsrecht* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2003; H.J.W. Alt, *Ongelijkheidscompensatie bij stelplicht en bewijslast in het civiele arbeidsrecht en het ambtenarenrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2009.

In het materiële arbeidsrecht zijn bewijsrechtelijke regels dan wel aanwijzingen voor de verdeling van de bewijslast te vinden waardoor de processuele positie van de werknemer wordt versterkt. Dat is een vorm van wettelijke ongelijkheidscompensatie, die aan de orde komt in paragraaf 7.2.2. In paragraaf 7.2.3 worden drie voorbeelden gegeven van ongelijkheidscompensatie in de arbeidsrechtelijke jurisprudentie. In paragraaf 7.5.2 wordt ingegaan op de bewijsproblematiek in ontbindingen op grond van artikel 7:685 BW.

7.2.2 Ongelijkheidscompensatie in het materiële arbeidsrecht

1. Bepalingen bevattende *rechtsvermoedens*, de artikelen 7: 610a en b BW.

Artikel 7:610a BW bevat een rechtsvermoeden met betrekking tot het bestaan van een arbeidsovereenkomst en artikel 7:610b BW geeft een rechtsvermoeden voor de omvang van de arbeid. Beide bepalingen zijn in 1999 in boek 7 titel 10 BW opgenomen bij de inwerkingtreding van de Wet Flexibiliteit en zekerheid en waren bedoeld om werknemers in flexibele arbeidsrelaties, met name oproepwerk, meer zekerheid te bieden over het bestaan en de omvang van de arbeidsovereenkomst.⁷

Weerlegbare rechtsvermoedens gelden als bijzondere regels van bewijslastverdeling in de zin van artikel 150 Rv.⁸ Slaagt de partij in wiens belang het vermoeden is opgesteld – in dit geval de werknemer – er in de de wet genoemde hulpfeiten voldoende aannemelijk te maken, dan treedt het beoogde rechtsgevolg in werking. De bal ligt vervolgens bij de werkgever: hij kan het vermoeden weerleggen door de juistheid van de gestelde hulpfeiten te ontkrachten of zelfstandige feiten aan te voeren die aan de toepassing van het vermoeden in de weg staan.

2. Bepalingen over *mededelingsplichten*: de artikelen 7:619 BW (bewijsstukken berekening loon) en artikel 7:626 BW (loonspecificatie), 7:655 BW (informatieplicht werkgever) en artikel 7:669 BW (opgave reden van opzegging).

Met wettelijke mededelingsplichten kunnen partijen worden verplicht om specifieke gegevens op schrift te stellen, te bewaren en aan de wederpartij te verstrekken. Dit soort verplichtingen heeft gevolgen voor de bewijspositie van partijen omdat met behulp van schriftelijke stukken gemakkelijker aan een bewijsplicht kan worden voldaan dan zonder.

Binnen een arbeidsrelatie heeft de werkgever meestal gemakkelijker toegang tot bronnen van bewijs dan de werknemer, omdat hij nu eenmaal de werkomgeving beheerst, het personeel aanstuurt en vaak ook derden inschakelt die over gegevens beschikken.. Ter compensatie van die ongelijkheid dient de werkgever op grond van artikel 7:619, 7:626 en 7:655 BW de werknemer schriftelijk te informeren over zijn loon alsmede een schriftelijke opgave te verstrekken over onder meer de functie van de werknemer, de duur van de overeenkomst en de gebruikelijke arbeidsduur per

7 G.J.J. Heerma van Voss, *Wet Flexibiliteit en zekerheid*, Reeks Actualiteiten Sociaal recht, Deventer: Kluwer 1998, blz. 17.

8 Met dien verstande dat de bewijslast en het bewijsrisico bij de werknemer blijven liggen. De wetgever komt de werknemer ten dele tegemoet, zonder dat de bewijslast verlegd wordt naar de werkgever.

week. De verstrekte gegevens leveren voorlopig bewijs op, een vermoeden van juistheid dat door de wederpartij kan worden weerlegd.⁹

In artikel 7:669 BW is de verplichting opgenomen voor de partij die de arbeids-overeenkomst opzegt, de andere partij op haar verzoek schriftelijke opgave van redenen te doen. Artikel 7:669 BW ondersteunt op deze wijze de positie van de werknemer in een ontslagsituatie. Een voorbeeld daarvan is het arrest Staat/Middel.¹⁰ De werknemer – een tandarts – werd ontslagen omdat zijn werk onder de maat was, de werkgever baseerde zich op door een commissie van onderzoek vergaarde gegevens die betrekking hadden op patiënten. De werkgever weigerde de ontslagen werknemer inzage te geven in deze onderzoeksgegevens. De Hoge Raad leidde daaruit af dat de werkgever aldus niet aan de verplichting voldeed om gemotiveerd verweer te voeren.¹¹ Daarmee kwam de kennelijke onredelijkheid van het ontslag vast te staan.

3. Bepalingen die een afwijking van de hoofdregel van bewijslastverdeling impliceren. Met een verzwaarde bewijspositie kan worden beoogd partijen ertoe te bewegen zich aan de achterliggende materieelrechtelijke norm te houden. In geval van overtreding van de norm zal dan immers niet zo gemakkelijk aan aansprakelijkheid kunnen worden ontkomen. Ook kan handhaving van de norm maatschappelijk gezien als zo belangrijk worden beschouwd, dat degene die zich op handhaving van die norm beroept zonder onnodige belemmeringen haar bescherming in rechte moet kunnen inroepen. Dat laatste is het geval bij artikel 7:658 lid 2 BW.¹²

Artikel 7:658 lid 2 BW bepaalt dat de werkgever jegens de werknemer aansprakelijk is voor de schade die de werknemer in de uitoefening van zijn werkzaamheden lijdt, tenzij hij aantoont dat hij heeft voldaan aan de in het eerste lid opgenomen zorgplicht.¹³ Het is dus de werkgever die zal moeten aantonen dat hij *niet* tekortgeschoten is in de zorg voor het creëren van een veilige werkomgeving.

Omkering van de bewijslast¹⁴ is de zwaarste ingreep in de bewijslastverdeling. De positie van de partij die de bewijslast naar de wederpartij verschoven ziet, wordt in aanzienlijke mate versterkt. Eén van de redenen om over te gaan tot het omkeren van de bewijslast is het bewerkstelligen van ongelijkheidscompensatie. Omkering van de

9 C. Bosse, *Bewijslastverdeling in het Nederlandse en Belgische arbeidsrecht* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2003, blz. 39.

10 HR 7 september 2001, NJ 2001/616, JAR 2001/188, LJN ZC3643.

11 'Laat de werkgever na voldoende aanknopingspunten als hiervoor bedoeld te verschaffen (*gedoeld wordt op de benodigde feitelijke gegevens, YE*), dan staat het de rechter vrij daaraan de slotsom te verbinden dat de werkgever niet voldoende heeft weersproken dat het ontslag kennelijk onredelijk is, zodat (tegen)bewijs niet meer aan de orde komt en aanstonds van de onredelijkheid van het ontslag kan worden uitgegaan.' Zie ook C. Bosse, *Bewijslastverdeling in het Nederlandse en Belgische arbeidsrecht* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2003, blz. 235.

12 W.D.H. Asser, *Bewijslastverdeling*, Deventer: Kluwer 2004, nr. 31.

13 Of dat de schade in belangrijke mate het gevolg is van opzet of bewuste roekeloosheid van de werknemer.

14 Door Asser "omkering van het bewijsrisico" genoemd, W.D.H. Asser, *Bewijslastverdeling*, Deventer: Kluwer 2004, nr. 31. Let wel, er is een verschil tussen wettelijke en rechterlijk omkering van de bewijslast en er is een verschil met de situatie dat iets als vooralsnog bewezen geacht wordt behoudens tegenbewijs.

bewijslast kan het evenwicht herstellen wanneer bij de toepassing van de gewone bewijsregels grote onevenwichtigheid zou ontstaan tussen de procespartijen, waardoor de rechtsbescherming voor de partij die het bewijsrisico draagt, wordt gefrustreerd.

Artikel 7:646 lid 1 BW, dat de werkgever verbiedt onderscheid te maken tussen mannen en vrouwen bij de arbeid, bevat een omkering van de bewijslast. Artikel 7:646 lid 12 BW bepaalt dat de wederpartij van degene die meent dat in zijn nadeel onderscheid wordt gemaakt en die in rechte feiten aanvoert die dat onderscheid kunnen doen vermoeden, dient te bewijzen dat *niet* in strijd met dit artikel is gehandeld.

In de wetten aangaande gelijke behandeling – die eveneens de arbeidsrelatie normeren – is ook een omkering van de bewijslast te vinden. De artikelen 6a van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, 10 lid 1 van de Algemene wet gelijke behandeling, 10 lid 1 van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte en 12 lid 1 van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid bepalen alle in gelijke bewoordingen dat degene die meent dat in zijn nadeel onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in de verschillende wetten, in rechte feiten moet aanvoeren die dat onderscheid doen vermoeden, en dat in dat geval *de wederpartij* dient te bewijzen dat *niet* in strijd met de aan de orde zijnde wet is gehandeld.

7.2.3 Ongelijkheidscompensatie in de jurisprudentie

Hierna wordt een drietal voorbeelden besproken, waarin de rechter de werknemer in de fase van het stellen dan wel in de fase van het bewijzen tegemoet komt.¹⁵

1. Beëindiging van de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden

Partijen zijn binnen de grenzen van de wet vrij om te contracteren. Dat betekent dat partijen bij een arbeidsovereenkomst evenals alle contracterende partijen kunnen afspreken dat zij de relatie beëindigen. In principe gelden dan de regels van het algemene verbintenissenrecht. Boek 7 titel 10 BW bevat geen aanvullende regels over de beëindigingsovereenkomst.¹⁶

Hoewel naar de algemene regels over de totstandkoming van overeenkomsten moet worden beoordeeld of een beëindigingsovereenkomst tot stand is gekomen, wordt wel rekening gehouden met de positie van de werknemer. Aan de instemming van de

¹⁵ Voor een uitgebreid onderzoek naar bewijslastverdeling in arbeidszaken zie C. Bosse, *Bewijslastverdeling in het Nederlandse en Belgische arbeidsrecht* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2003; W.D.H. Asser, *Bewijslastverdeling*, Deventer: Kluwer 2004, nr. 19.8 en H.J.W. Alt, *Ongelijkheidscompensatie bij stelplicht en bewijslast in het civiele arbeidsrecht en het ambtenarenrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2009.

¹⁶ Zie hierover Y. Konijn, *Cumulatie of exclusiviteit?, Een onderzoek naar de invloed van privaatrechtelijke leerstukken op de arbeidsovereenkomst* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 1999, hoofdstuk 3.

werknemer met de beëindiging van de arbeidsovereenkomst worden gezien de daaraan voor de werknemer verbonden gevolgen hoge eisen gesteld.¹⁷ Die gevolgen liggen niet alleen op het materiële, maar ook op het immateriële vlak. De werknemer verliest zijn baan en alles wat daarmee samenhangt – loon, status, een (al dan niet als zinvol beschouwde) dagindeling – en zeer waarschijnlijk ook zijn aanspraak op een werkloosheidsuitkering.¹⁸

De rechtspraak kent tal van voorbeelden van extra bescherming voor de werknemer in situaties van beëindiging,¹⁹ die ik kort samenvat.²⁰

Wanneer de werkgever het initiatief heeft genomen tot de beëindiging, dient hij zich ervan te vergewissen dat de instemming van de werknemer met het beëindigingsvoorstel *duidelijk* en *ondubbelzinnig* is. De bewijslast daarvan rust op de werkgever en er wordt allerminst zomaar aangenomen dat aan deze eisen is voldaan. Voorts rust op de werkgever onder omstandigheden een *onderzoeksplicht* om na te gaan of de werknemer begrijpt waarmee hij instemt. Die onderzoeksplicht drukt zwaarder naarmate de werknemer in kwestie kwetsbaarder is, zoals de buitenlandse werknemer die de Nederlandse taal niet (geheel) machtig is (Hajziani/Van Woerden²¹) of de werknemer die door een ‘overmacht’ aan de zijde van de werkgever voor een fait accompli wordt gesteld (Ritico²²).

Aan de werknemer zal enige bedenktijd moeten worden gegund om op een beëindigingsvoorstel te reageren en de werkgever zal de werknemer onder omstandigheden moeten informeren over de gevolgen die het beëindigen van de arbeidsrelatie heeft. Daar staat tegenover dat de werknemer op zijn beurt niet te lang mag wachten zijn werkgever mee te delen dat hij het met het gestelde einde van de arbeidsovereenkomst niet eens is.²³

17 AG Wissink in zijn conclusie bij Hoge Raad 1 april 2011, RvDW 2011/472, JAR 2011/110, LjN BP2311.

18 Bij de wijziging van de Werkloosheidswet (WW) per 1 oktober 2006 (Stb. 2006, 303) is bij het op *initiatief van de werkgever* beëindigen van de arbeidsovereenkomst de verwijtbaarheid van de daardoor ontstane werkloosheid gekoppeld aan een dringende reden voor ontslag: wordt de overeenkomst beëindigd door de werkgever, dan is dat alleen verwijtbaar in de zin van de WW wanneer aan het ontslag een dringende reden ten grondslag lag. Wanneer de overeenkomst wordt beëindigd op *initiatief van de werknemer* is dat verwijtbaar in de zin van WW, behalve wanneer aan de voortzetting van de arbeidsovereenkomst zodanige bezwaren verbonden zijn, dat voortzetting van de overeenkomst van de werknemer niet kan worden gevegd.

19 Zie onder meer HR 14 januari 1983, NJ 1983/457, LjN AG4523 (Hajziani/Van Woerden), HR 25 maart 1994, NJ 1994/390, JAR 1994/92, LjN ZC1310 (Ritico), HR 15 november 2002, NJ 2003/60, JAR 2002/295, LjN AF0585 (Sietes/Sneek) en HR 19 september 2003, NJ 2005/234, JAR 2003/244, LjN AI0829 (Marks/Schweitzer Ziekenhuis), HR 12 februari 2010, RvDW 2010/297, JAR 2010/71, RAR 2010/52, LjN BK3570.

20 Zie hierover onder meer D.M. van Genderen e.a., *Arbeidsrecht in de praktijk*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012, hoofdstuk 6; G.J.J. Heerma van Voss, *Inleiding Nederlands sociaal recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, hoofdstuk 10-11; C. Bosse, *Bewijslastverdeling in het Nederlandse en Belgische arbeidsrecht* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2003, blz. 216-222.

21 HR 14 januari 1983, NJ 1983/457, LjN AG4523.

22 HR 25 maart 1994, NJ 1994/390, JAR 1994/92, LjN ZC1310.

23 HR 12 september 1986, NJ 1987/267, LjN AC2628 (Westhoff/Spronsen), HR 15 april 1988, NJ 1988/951, LjN AC4116 (Ben Amran/Silversteyn).

Al met al zorgen deze aanvullende jurisprudentiële regels ervoor dat het einde met wederzijds goedvinden als beëindigingswijze van de arbeidsovereenkomst zich onderscheidt van de beëindiging van andere privaatrechtelijke overeenkomsten.²⁴ De aanvullingen beschermen de werknemer, die in het merendeel van de gevallen de zwakkere contractspartij is.

2. Onverwijld opzegging wegens een dringende reden

Wanneer er sprake is van een dringende reden, kunnen de werkgever en de werknemer de arbeidsovereenkomst met onmiddellijke ingang beëindigen zonder inachtneming van de formaliteiten voor ontslag (artikel 7:677 lid 1 BW). Een zogenoemd ontslag op staande voet betekent dat de werknemer per direct zijn baan (en daarmee zijn inkomen) en zijn aanspraak op een werkloosheidsuitkering²⁵ verliest, redenen waarom zorgvuldig met deze vorm van ontslag dient te worden omgegaan.

Op grond van de hoofdregel van artikel 150 Rv zal degene die zich op de dringende reden beroept, deze moeten stellen en zo nodig bewijzen. Dat zal in de meeste gevallen de werkgever zijn, omdat het initiatief voor een opzegging wegens dringende reden in de meeste gevallen bij de werkgever ligt. De werknemer die het daarmee niet eens is en die zich niet neerlegt bij het eindigen van de arbeidsovereenkomst, kan ermee volstaan te stellen dat een dringende reden ontbreekt en zich wegens het ontbreken van toestemming van het UWV op vernietigbaarheid van de opzegging beroepen.²⁶ Op die grond kan de werknemer doorbetaling van loon vorderen (al dan niet in combinatie met wedertewerkstelling), op voorwaarde dat hij zich beschikbaar houdt de arbeid te verrichten.²⁷

De wettelijke vereisten voor een rechtsgeldig ontslag op staande voet zijn in de rechtspraak nader in- en aangevuld.²⁸ Dat heeft gezorgd voor extra bescherming van de met ontslag op staande voet bedreigde werknemer.

Zo is voor een rechtsgeldig ontslag op staande voet vereist dat er sprake is van een dringende reden, die leidt tot onverwijld opzegging onder gelijktijdige mededeling

24 R.A.A. Duk, 'De Hoge Raad en het einde met wederzijds goedvinden', *TRA* 2012/34.

25 Het recht op een werkloosheidsuitkering vervalt indien sprake is van een *verwijtbare* dringende reden. Dat is bij een terecht in stand gelaten onverwijld opzegging meestal het geval, maar er zijn situaties denkbaar waarin ontslag op staande voet mogelijk is terwijl de werknemer geen verwijt treft: HR 29 september 2000, *NJ* 2001/560, *JAR* 2000/223, *LJN* AA7282.

26 Vaste jurisprudentie; zie de uitspraken waarnaar verwezen wordt door H H.J.W. Alt, *Ongelijkheidscompensatie bij stelplicht en bewijslast in het civiele arbeidsrecht en het ambtenarenrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2009, blz. 208, voetnoot 456.

27 A.M. Luttmer-Kat, 'Commentaar art. 7:678 BW', in: P.F. van der Heijden (Ed.), *Arbeidsovereenkomst (losbladig)*, Deventer: Kluwer, aantekening 11.

28 Zie hierover onder meer D.M. van Genderen e.a., *Arbeidsrecht in de praktijk*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012, paragraaf 6.7; G.J.J. Heerma van Voss, *Inleiding Nederlands sociaal recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, paragraaf 10.9; *Van der Grinten Arbeidsovereenkomstenrecht*, bewerkt door W.H.A.C. Bouwens en R.A.A. Duk, Deventer: Kluwer 2011, hoofdstuk 29; C. Bosse, *Bewijslastverdeling in het Nederlandse en Belgische arbeidsrecht* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2003, blz. 254-261.

van de reden. Sedert het Schoenmaker-arrest²⁹ verlangt de Hoge Raad ook dat de werkgever rekening houdt met de persoonlijke omstandigheden van de werknemer bij het beoordelen van de ernst van de dringende reden. Daarmee heeft de rechter een stap in de richting van de werknemer gezet: hoewel in principe aan de genoemde voorwaarden is voldaan, kunnen omstandigheden aan de zijde van de werknemer aan de kwalificatie 'dringend' in de weg staan. Wanneer de werknemer zich op persoonlijke omstandigheden beroept, dient hij die te stellen én zo nodig te bewijzen.

3. Kennelijk onredelijke opzegging

Krachtens artikel 7:681 lid 1 BW kan de rechter, indien een van de partijen de arbeidsovereenkomst, al dan niet met inachtneming van de voor de opzegging geldende bepalingen, kennelijk onredelijk opzegt, aan de wederpartij een schadevergoeding toekennen. Lid 2 somt niet-limitatief op in welke situaties van kennelijk onredelijk ontslag sprake kan zijn.

Nu de werknemer meestal de vordering aanhangig maakt, zal hij op grond van de hoofdregel van artikel 150 Rv dienen te stellen en bij betwisting dienen te bewijzen dat het gegeven ontslag kennelijk onredelijk is. Dat geldt ook voor zijn stelling dat de gevolgen van de opzegging voor hem te ernstig zijn in verhouding tot het belang van de werkgever en dat daarom een schadevergoeding gerechtvaardigd is. Sedert de Hoge Raad in de arresten Van der Grijp/Stam³⁰ en Rutten/Breed³¹ heeft beslist dat de schadevergoeding van artikel 7:681 BW iets anders is dan de vergoeding naar billijkheid van artikel 7:685 BW en diensengevolge de kantonrechtersformule niet van toepassing kan zijn bij het bepalen van de hoogte van een schadevergoeding wegens kennelijke onredelijkheid, dient die laatste vergoeding op grond van artikel 6:97 BW te worden begroot, geschat of naar billijkheid te worden vastgesteld. Dat brengt met zich dat de werknemer met betrekking tot de schade voldoende moet stellen en zo nodig bewijzen, waarbij de rechter een grote mate van vrijheid heeft om de hoogte van de schadevergoeding te bepalen.³²

De omstandigheden van het geval kunnen leiden tot een andere verdeling van de bewijslast.³³ Een typisch arbeidsrechtelijk voorbeeld is de situatie waarin de werknemer gegevens van de werkgever nodig heeft voor de bewijslevering van de kennelijke onredelijkheid.³⁴ In een dergelijke situatie kan de rechter de werkgever verplichten die gegevens te verstrekken, waardoor het processuele evenwicht wordt

29 HR 12 februari 1999, NJ 1999/643, JAR 1999/102, LJN ZC2849, later herhaald in HR 21 januari 2000, NJ 2000/190, JAR 2000/45, LJN AA4436 (P/Hema).

30 HR 27 november 2009, NJ 2010/493, JAR 2009/305, RAR 2010/15, LJN BJ6596.

31 HR 12 februari 2010, NJ 2010/494, JAR 2010/72, RAR 2010/37, LJN BK4472.

32 De rechter is niet gebonden aan de regels van stelplicht en bewijslast bij een vergoeding in de zin van artikel 6:97 BW, G.J.J. Heerma van Voss e.a., 'Begroot, schat, vergoed en bewonder: de begroting van de kennelijk onredelijke ontslagvergoeding na 12 februari 2010', TRA 2010/47.

33 A.M. Luttmer-Kat, 'Commentaar art. 7:678 BW', in: P.F. van der Heijden (Ed.), *Arbeidsovereenkomst (losbladig)*, Deventer: Kluwer, aantekening 14 en daar genoemde jurisprudentie en literatuur.

34 HR 25 april 1986, NJ 1986/624, LJN AC9328 (Millenaar/Oerlemans). Zie ook HR 10 april 1987, NJ 1988/5, LJN AG5574 (Meuleman/Hagemeijer), HR 12 mei 1989, NJ 1989/596, LJN AC2490, Dolmans/Wouters).

hersteld en de werknemer middelen in handen krijgt voor bewijslevering. Weigert de werkgever die aanknopingspunten te verschaffen, dan kan dat tot het oordeel leiden dat de opzegging kennelijk onredelijk is.³⁵

Al met al heeft de rechter weinig ruimte om de werknemer tegemoet te komen bij een vordering gebaseerd op kennelijk onredelijke opzegging. De rechter heeft enige speelruimte bij het bepalen van de hoogte van de schadevergoeding; de werknemer moet dan wel hebben aangetoond dat hij schade heeft geleden en die schade voldoende hebben onderbouwd.

7.2.4 Conclusie

Ongelijkheidscompensatie speelt een rol in arbeidsrechtelijke procedures, enerzijds als gevolg van de in het arbeidsrechtelijke regelkader opgenomen nuanceringen van de algemene regels van bewijsrecht in de vorm van rechtsvermoedens dan wel een wettelijke afwijking van de hoofdregel van bewijslastverdeling, anderzijds door het optreden en de oordelen van de rechter. De rechter in arbeidszaken kan door zijn opstelling in de procedure de processuele ongelijkheid van partijen min of meer compenseren en heeft met name in geschillen over het einde van de arbeidsrelatie aanvullende regels ontwikkeld die de werknemer extra bescherming bieden.

7.3 Inzicht in en kennis van arbeidsverhoudingen

Bij arbeidsrechtelijke geschillen gaat het, afgezien van de juridische component, vaak mede om een afweging van belangen. Daarbij spelen de verhoudingen in de arbeidsomgeving een rol.

Op de aard van de verhouding tussen de *individuele* werkgever en werknemer is hiervoor al gewezen; de afhankelijke positie van de werknemer ten opzichte van zijn economisch onafhankelijke werkgever was de reden om aandacht voor ongelijkheidscompensatie als een van de criteria op te nemen.

De noodzaak van inzicht in en kennis van arbeidsverhoudingen doet zich, meer nog dan op het individuele niveau, gevoelen op het *collectieve* niveau. Bij drie soorten geschillen komt het verschil in positie van werkgevers en werknemers sterk naar voren: geschillen op grond van de Wet op de Ondernemingsraden (hierna WOR, zie paragraaf 7.3.2) en kwesties waarbij de rechter zich moet uitlaten over de rechtmatigheid van collectieve actie dan wel de toegang tot cao-overleg (zie paragraaf 7.3.3).

Kennis van arbeidsverhoudingen hoeft niet van de rechter zelf te komen, maar kan ook in de procedure worden gebracht door het benoemen van lekenleden met een werkgevers- dan wel werknemersachtergrond. In hoofdstuk 5 is gebleken dat in veel landen van de Europese Unie op die manier een rol is weggelegd voor de sociale partners binnen de arbeidsrechtspraak. In Nederland hebben lekenleden op het gebied van de sociale zekerheid en het ambtenarenrecht lange tijd een rol gespeeld. In paragraaf 7.3.1 wordt daar kort op ingegaan.

³⁵ HR 7 september 2001, NJ 2001/616, JAR 2001/188, LJN ZC3643 (Staat/Middel).

7.3.1 De rol van leken in de arbeidsprocedure

In tegenstelling tot veel andere landen van de EU kent het Nederlandse arbeidsrecht geen grote traditie van lekenrechtspraak.

In het civiele arbeidsrecht hebben leken nooit een rol gespeeld. Bij de herziening van het ontslagrecht in de jaren vijftig van de vorige eeuw is weliswaar de vraag opgeworpen of door het toevoegen van lekenleden kon worden bewerkstelligd dat in de ontslagprocedure kennis van arbeidsverhoudingen een rol zou gaan spelen, maar dat heeft niet geleid tot het inschakelen van leken. De belangrijkste reden daarvoor was de nuancering van de deskundigheid van lekenrechters: het enkele feit dat iemand werkgevers- of werknemerslid is, zegt nog niets over iemands kennis van de onderliggende verhoudingen bij het aan de orde zijnde conflict. Zo hoeft een werknemerslid afkomstig uit de bouw nog geen verstand te hebben van de banksector. Een ander argument voor het inschakelen van leken – justitiabelen zouden meer vertrouwen hebben in de beslissing van een college waaraan ook ‘arbeiders’ en werkgevers deelnamen³⁶ – werd evenmin doorslaggevend geacht. Binnen het ontslagrecht is de inbreng van de sociale partners beperkt tot deelname aan de zogenoemde ontslagadviescommissies die het UWV adviseren over verzoeken om toestemming tot opzegging van een arbeidsverhouding.³⁷

Op het gebied van sociale zekerheid en ambtenarenrecht heeft in Nederland wel lekenrechtspraak bestaan.³⁸

Gedurende de periode 1901-1992 hadden in de Raden van Beroep, die in eerste instantie oordeelden in socialezekerheidszaken³⁹ en ambtenarenzaken, naast een rechter als voorzitter twee lekenrechters zitting: één lid benoemd op voordracht van organisaties van werkgevers en één lid benoemd op voordracht van organisaties van werknemers.⁴⁰ Een van de gehanteerde redenen om het lekenelement toe te voegen, was de ten opzichte van de rechters grotere bekendheid bij de lekenleden met de omstandigheden en bijzonderheden van de ondernemingen.⁴¹ De vraag is of die deskundigheid rendeerte.

Een van de belangrijkste bevindingen uit onderzoek dat eind jaren zeventig van de twintigste eeuw naar het functioneren van de lekenrechters bij de toenmalige Raden

36 Vereniging voor Arbeidsrecht, Stenografisch verslag van de vergadering van 29 april 1950 ter bespreking van het Voorlopig Verslag der Vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht van de Tweede Kamer betreffende het wetsontwerp (nr. 881) tot wijziging van de bepalingen omtrent het ontslag bij arbeidsovereenkomsten, Sociaal Maandblad 1950, blz. 306-361.

37 Zie paragraaf 6.5.4.

38 De Ongevallenwet van 1901 bepaalde dat in de Raden van Beroep, die over de geschillen voortvloeiend uit de wet zouden gaan oordelen, werkgevers en werklieden zitting zouden hebben. De Beroepswet 1902 regelde de samenstelling van de raden.

39 Exclusief geschillen op het terrein van de Algemene Bijstandswet.

40 Op grond van artikel 4 lid 1 sub d en e en artikel 10 Beroepswet.

41 N.H.M. Roos, *Lekenrechters, Een empirisch onderzoek naar het functioneren van de lekenrechters bij de Raden van Beroep voor de sociale verzekeringen*, (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 1982, blz. 37.

van Beroep is gedaan, luidt dat er geen aanwijzingen te vinden zijn dat de leken een betekenisvolle functie vervulden. De aanwezigheid van leken blijkt het vertrouwen van de klagers in de rechtspraak niet te vergroten, omdat de klagers zich niet bewust zijn van de aanwezigheid van lekenrechters. De lekenrechters zelf zijn zeer content met hun functie, maar dat wordt voor een groot deel toegeschreven aan de inspanning van de voorzitters om te maskeren hoe gering de bijdrage van de meeste lekenrechters is. Gespecialiseerde kennis van een bepaalde bedrijfstak blijkt slechts heel zelden te worden ingebracht.⁴² Blijkbaar kwam de specifieke deskundigheid van de lekenrechters binnen de procedure onvoldoende uit de verf. Als een van de mogelijke oorzaken daarvan wordt genoemd dat met name het socialeverzekeringsrecht erg technisch van aard is, zodat er weinig ruimte is voor inbreng vanuit de bedrijfstak. Er waren overigens al eerder kritische geluiden te horen over het leken-element in de socialeverzekeringsrechtspraak.⁴³

Bij de herziening van de rechterlijke organisatie, die in 1989 werd ingezet met het Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie,⁴⁴ zijn medio 1992 de Raden van Beroep als zelfstandige gerechten opgeheven en in de rechtbanken geïntegreerd. Volgens de regering had als hoofdregel te gelden dat rechtspraak door de rechterlijke macht plaatsvindt door tot de rechterlijke macht behorende, voor het leven benoemde, juridisch geschoolde, professionele rechters. Voor deelneming door lekenleden aan de rechtspraak is alleen aanleiding wanneer de rechtspraak betrekking heeft op geschillen die slechts adequaat kunnen worden beslist als het betrokken rechterlijke college beschikt over zeer specifieke en voor de professionele rechters moeilijk te verwerven deskundigheid en praktijkervaring met betrekking tot de onderliggende materie. Daarvan was naar het oordeel van het kabinet in de rechtspraak in socialezekerheidszaken en burgerlijke ambtenarenzaken geen sprake.⁴⁵ De lekenrechtspraak verdween daarop zonder noemenswaardige tegenstand.

7.3.2 *Geschillen op grond van de Wet op de Ondernemingsraden*

Geschillen op grond van de Wet op de Ondernemingsraden (hierna WOR) worden (mede) gekenmerkt door een sterk verschil in positie van de betrokkenen. Zij vragen van de beslisser in het kader van feitenvaststelling en juridische toetsing een belangenafweging waarvoor inzicht in en kennis van arbeidsverhoudingen vereist is. De inbreng van sociale partners bij het afhandelen van deze geschillen is (nog) gewaarborgd door de verplichte inschakeling vooraf van de zogenoemde bedrijfscommissies.

42 N.H.M. Roos, *Lekenrechters, Een empirisch onderzoek naar het functioneren van de lekenrechters bij de Raden van Beroep voor de sociale verzekeringen*, (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 1982, blz. 125-130.

43 F.M. Noordam, 'Enkele opmerkingen over het lekenelement in de raden van beroep', *Sociaal Maandblad Arbeid* 1977, blz. 690-700.

44 Kamerstukken II 1988-1989, 21 206, nr. 2.

45 Kamerstukken II 1990-1991, 21 967, nr. 6, blz. 14.

Soorten geschillen en toetsingsnorm

De voornaamste bevoegdheden van de ondernemingsraad zijn het adviesrecht van artikel 25 WOR en het instemmingsrecht van artikel 27 WOR, beide versterkt door het informatierecht van de ondernemingsraad.

Op grond van artikel 26 lid 1 WOR kan de ondernemingsraad beroep instellen bij de Ondernemingskamer tegen een besluit van de ondernemer dat is genomen in afwijking van een door de ondernemingsraad op aanvraag gegeven advies. De Ondernemingskamer gaat na of de ondernemer bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot het besluit had kunnen komen. Een marginale toets die maakt dat de rechter niet op de stoel van de ondernemer gaat zitten.⁴⁶

Volgens artikel 27 lid 4 WOR kan de ondernemer bij een instemmingsplichtig besluit vervangende toestemming van de kantonrechter krijgen indien de beslissing van de ondernemingsraad om geen instemming te geven onredelijk is dan wel het voorgenomen besluit van de ondernemer gevergd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen. De argumenten van de ondernemer voor zijn voorgenomen besluit en de argumenten van de OR om zijn instemming hieraan te onthouden zullen inhoudelijk tegen elkaar afgewogen worden. Wegen de argumenten van beide partijen even zwaar, dan verleent de rechter *geen* vervangende toestemming, *tenzij* de ondernemer kan aantonen dat er zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen voor zijn besluit zijn.⁴⁷

Van de kantonrechter wordt aldus gevraagd een belangenafweging te maken die verder gaat dan een strikt juridische afweging. Blijkbaar wordt hij in staat geacht om in te schatten of er zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen zijn om het besluit doorgang te laten vinden.⁴⁸ Daarvoor zal de rechter met name moeten terugvallen op feiten en omstandigheden die zicht geven op de verhouding van partijen, en de situatie van en in de onderneming, omdat hem geen nadere criteria worden aangereikt.

Artikel 36 lid 1 WOR bevat een algemene geschillenregeling en bepaalt dat *iedere belanghebbende* de kantonrechter kan verzoeken te bepalen dat de ondernemer of de ondernemingsraad gevolg dient te geven aan hetgeen bij of krachtens de WOR is bepaald omtrent een aantal in het artikel genoemde verplichtingen. Het zullen met name individuele werknemers of vakorganisaties zijn die zich op grond van dit artikel tot de rechter wenden.

46 Indien het beroep is gebaseerd op het feit dat de ondernemer de procedure niet heeft gevolgd dan wordt een minder strikte marginale toetsing toegepast, C. Klaassen in: *Specialisatie loont?!, Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010, blz.148.

47 Kamerstukken II 1987-1988, 20 583, nr. 3, blz. 27. In een in hoger beroep gewezen uitspraak uit 1997 sluit de Rechtbank Amsterdam zich expliciet hierbij aan: Rechtbank Amsterdam 25 juni 1997, JAR 1997/149. Bedenk dat vóór 1 januari 2002 hoger beroep van uitspraken van de kantonrechter werd ingesteld bij de rechtbank.

48 De afwegingen die te maken hebben met de economische en financiële kant van de bedrijfsvoering – de adviesplichtige besluiten – worden beoordeeld door de Ondernemingskamer.

In aanvulling op de geschillenregeling van de artikelen 26 en 27 bepaalt artikel 36 lid 2 WOR dat de ondernemingsraad en de ondernemer de kantonrechter kunnen verzoeken te bepalen dat de ondernemer dan wel de ondernemingsraad gevolg dient te geven aan hetgeen overigens bij of krachtens de WOR is bepaald.

Nu artikel 36 WOR belanghebbenden, ondernemingsraad en ondernemer in de gelegenheid stelt naleving van de wet te verzoeken, zal dat vaker dan bij toepassing van artikel 26 en 27 WOR leiden tot een *juridische* afweging. Maar ook bij een juridisch getint conflict aangaande in de WOR opgenomen verplichtingen zal meestal sprake zijn van sterke verwevenheid met (machts)verhoudingen binnen het bedrijf.

Bevoegde rechter

Zoals hiervoor al bleek, wijst de WOR twee rechterlijke instanties aan die bevoegd zijn van geschillen op het gebied van de medezeggenschap kennis te nemen: *de kantonrechter* op grond van de artikelen 27 en 36 WOR en de *Ondernemingskamer* van het gerechtshof Amsterdam op grond van artikel 26 WOR. De Ondernemingskamer is daarmee bij geschillen op grond van de WOR de gespecialiseerde rechter in zaken met een economische component, de kantonrechter de rechter die gaat over de zaken met een arbeidsrechtelijke dan wel algemeen juridische inslag.

Hoewel het bij de Ondernemingskamer gaat om geschillen met een economische inslag die minder dan de geschillen op grond van de artikelen 27 en 36 WOR te herleiden zijn tot onderliggende machtsverhoudingen, betrek ik ook dit college in mijn beschouwing.

De Ondernemingskamer als kamer van het gerechtshof Amsterdam is in 1971 in het leven geroepen bij de Wet op de jaarrekening en de wet waarbij het enquêterecht in aanzienlijke mate werd herzien.⁴⁹ Werd aanvankelijk beoogd een toezichthoudende 'vennootschapskamer' in het leven te roepen, uiteindelijk kwam er een gerechtelijke instantie. De wetgever heeft gekozen voor een gespecialiseerd civielrechtelijk college, met een samenstelling analoog aan die van de pachtkamer van het gerechtshof te Arnhem: één voorzitter, twee raadsheren en twee raden, deskundigen uit de praktijk die geen lid zijn van de rechterlijke macht. De participatie van raden is destijds in de eerste plaats ingegeven door de taak van de Ondernemingskamer bij de beoordeling van jaarrekeningen. Nergens is omschreven aan welke eisen de raden moeten voldoen. Hun deskundigheid ligt met name op het gebied van de bedrijfs-economie en de accountancy.

Inmiddels zijn op zeer veel uiteenlopende terreinen (exclusieve) bevoegdheden aan de Ondernemingskamer toebedeeld.⁵⁰ Hadden in 1991 de meeste door de Ondernemingskamer gegeven beschikkingen betrekking op zaken in het kader van de WOR, medio 2009 hebben enquêteprocedures de overhand.⁵¹

49 Dit was nodig nu op grond van artikel 116 lid 2 Grondwet elke bevoegdheid van de rechter om kennis te nemen van een bepaald geschil een uitdrukkelijke wettelijke grondslag moet hebben.

50 Zie voor een opsomming van de zaken die aan de OK kunnen worden voorgelegd C. Klaassen in: *Specialisatie loont?!*, *Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010, blz. 143.

51 C. Klaassen in: *Specialisatie loont?!*, *Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010, blz. 136-140, 144 en 149-151.

Volgens de MvT werd van de Ondernemingskamer verwacht dat hij door zijn samenstelling en ervaring zou beschikken over een bijzondere deskundigheid op het gebied van de aan haar voorgelegde zaken.⁵² Die verwachting is ingelost. De kwaliteit van de Ondernemingskamer wordt blijkens onderzoek van de Raad voor de rechtspraak als goed tot zeer goed beschouwd.⁵³

De Ondernemingskamer is vooral een autoriteit op het gebied van het vennootschapsrecht. Zaken op het gebied van de WOR maken maar een klein deel uit van haar werkzaamheden. Waar het die WOR-zaken betreft, lijkt de toegevoegde waarde van de Ondernemingskamer vooral te liggen in haar autoriteit en de 'exposure' die gepaard gaat met het betrokken worden bij een procedure voor de Ondernemingskamer waardoor partijen juist proberen een gang naar dit college vóór te blijven.⁵⁴ Ook bij WOR-zaken wordt de inbreng van raden over het algemeen genomen nuttig gevonden, al betwijfelen sommigen het nut ervan omdat het in dit soort zaken min of meer om 'juridisch-technische' aangelegenheden zou gaan.⁵⁵

In geval van een instemmingsplichtig besluit in de zin van artikel 27 WOR en voor de toepassing van artikel 36 WOR is de kantonrechter aangewezen als de bevoegde rechter omwille van zijn deskundigheid en ervaring. Bij het ontwerpen van een algemene geschillenregeling in de WOR is tijdens de parlementaire behandeling stilgestaan bij de vraag of een administratieve rechter of een burgerlijke rechter met deze taak zou moeten worden belast. Het verdiende naar mening van de regering aanbeveling de regeling van geschillen in handen te leggen van de burgerlijke rechter, 'en dan niet die van de Ondernemingskamer, die immers niet bedoeld is voor de behandeling van zaken op sociaal gebied, maar van de rechter die reeds een grote ervaring heeft met geschillen welke aan de onderhavige nauw verwant zijn, nl. de kantonrechter'.⁵⁶

Bij beslissingen omtrent 'sociale' besluiten – zie de opsomming van artikel 27 WOR – en algemene geschillen moet de kantonrechter het doen zonder bijzondere expertise 'van buiten' zoals de Ondernemingskamer die heeft. Wel is er (nog) een verplichte voorprocedure bij de bedrijfscommissies.

52 H.F.J. Joosten, 'De Ondernemingskamer en het ondernemingsrecht', *TVVS* 1983/6, blz. 188

53 A. Böcker, T. Havinga, A. Jettinghoff, C. Klaassen en L. Bakker, *Specialisatie loont?!, Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010, blz. 136-194.

54 C. Klaassen in: *Specialisatie loont?!, Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010, blz. 162-165.

55 Zie in dit verband het volgende citaat: 'De pragmatische kant is dat zij voor een zittingsdag twee raden erbij halen. Of het nu een jaarrekeningszaak is of een WOR-zaak of een enquêtezaak, men zal wel gekeken hebben naar de belangrijkste zaak die op de agenda staat en welke raden zullen we erbij nemen, die doen die andere zaken dan ook. Dus het is niet zo dat ze per zaak wisselen. Ze zijn per zittingsdag aanwezig. Dus in die zin is het ook niet zo dat de deskundigheid één op één aan de zaak gekoppeld wordt, dat daarop geselecteerd wordt.', C. Klaassen in: *Specialisatie loont?!, Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010, blz. 179-180.

56 Kamerstukken II 1969-1970, 10 335, nr. 3, blz. 26.

De rol van leken

Voordat de kantonrechter van een zaak op grond van de artikelen 27 en 36 WOR kennis kan nemen, moet de rechtzoekende de *bedrijfscommissie* hebben ingeschakeld.⁵⁷ Het instituut bedrijfscommissie werd in de WOR van 1950 geïntroduceerd. Een bedrijfscommissie wordt ingesteld door de SER voor groepen van min of meer gelijksoortige ondernemingen (artikel 37 lid 1 WOR) en bestaat uit een even aantal ondernemers- en werknemersleden (artikel 37 lid 2 WOR). Het idee hierachter was dat de uitvoering van de WOR gedifferentieerd naar bedrijfssector zou dienen plaats te vinden gezien het uiteenlopende karakter van arbeidsverhoudingen en andere omstandigheden in de diverse sectoren.⁵⁸ Het takenpakket van bedrijfscommissies is in de loop van de jaren ingrijpend gewijzigd.⁵⁹

De wetgever van 1990 heeft voor ogen gestaan van de bedrijfscommissie een gemakkelijk toegankelijke instelling te maken, waar in een informele sfeer aan een oplossing kan worden gewerkt.⁶⁰ De bedrijfscommissie probeert ten behoeve van *partijen* (dus niet ten behoeve van de kantonrechter) een minnelijke regeling tussen partijen tot stand te brengen (artikel 36 lid 3 WOR). Lukt dat niet, dan kunnen partijen zich daarna tot de kantonrechter wenden (artikel 36 lid 4 WOR).

Er is de nodige discussie geweest over het functioneren van de bedrijfscommissies. De bestuurskamer van de SER plaatste in 2009 vraagtekens bij het verplichte karakter van de bemiddeling gezien het maatwerk in en de decentralisatie en individualisering van de hedendaagse arbeidsverhoudingen. De verplichte bemiddeling is toen gehandhaafd, zij het dat de SER in 2010 het aantal bedrijfscommissies heeft teruggebracht van 23 naar 3.⁶¹ Dat had met name te maken met de aantallen zaken: bij circa 100 verzoeken op jaarbasis voor alle bedrijfscommissies was het lastig om

57 In wetsvoorstel 29 818 (Wet medezeggenschap werknemers) werd door de regering voorgesteld de verplichte inschakeling van de bedrijfscommissie te laten vervallen, Kamerstukken II 2004-2005, 29 818, nr. 3, blz. 20. Dat voorstel is later door de SER herhaald; zie onder meer de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 7 december 2009, Kamerstukken II 2009-2010, 29 818, nr. 32, blz. 10. Medio september 2012 is wetsvoorstel 33 367 ingediend, dat onder meer het voorstel bevat om de verplichte gang naar de bedrijfscommissie te schrappen: Kamerstukken II 2011-2012, 33 367, nr. 2.

58 Notitie Bestuurskamer SER 18 september 2009, blz. 1, bijlage bij Brief van de SER dd 25 september 2009 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake de herziening van het stelsel van bedrijfscommissies.

59 Ging het in 1950 voornamelijk om het houden van toezicht, in 1971 werden bedrijfscommissies belast met het beslechten van beleidsgeschillen en het bemiddelen in juridische geschillen. In 1990 verviel het verschil tussen juridische geschillen en beleidsgeschillen, gingen alle geschillenbeslechtende taken over naar de kantonrechter en werd de bemiddelende rol van de bedrijfscommissie versterkt, J.C.M. van Horne, *In het voorportaal van de rechter*, (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Sdu Uitgevers 1997, blz. 55. In het wetsvoorstel Wet medezeggenschap werknemers (Kamerstukken II 2004-2005, 29 818, nr. 2) was onder meer voorzien in afschaffing van het verplichte karakter van bemiddeling. Dit wetsvoorstel is ingetrokken op 5 oktober 2005 (Kamerstukken II 2005-2006, 29 818, nr. 28).

60 J.C.M. van Horne, *In het voorportaal van de rechter*, (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Sdu Uitgevers 1997, blz. 49; Kamerstukken II 1988-1989, 20 583, nr. 6, blz. 3-4.

61 Een bedrijfscommissie voor de overheid, twee voor het bedrijfsleven.

de professionaliteit van 23 bedrijfscommissies te handhaven. De 'sectorspecifieke invulling' is daaraan ondergeschikt, maar niet afwezig.⁶²

Medio september 2012 is een wetsvoorstel ingediend, dat onder meer de afschaffing van artikel 36 leden 3 en 4 WOR bevat.⁶³ Wanneer dat voorstel wet wordt, komt een einde aan de verplichte inschakeling van de bedrijfscommissies. Vrijwillige inschakeling blijft mogelijk. In de Memorie van Toelichting wordt daarover opgemerkt dat de bedrijfscommissies een belangrijke rol kunnen blijven vervullen en door hun laagdrempeligheid in combinatie met deskundigheid een gang naar de rechter kunnen voorkomen.⁶⁴

Tussenconclusie

Paragraaf 7.3 ving aan met de opmerking dat kennis van arbeidsverhoudingen noodzakelijk is bij het afdoen van medezeggenschapsgeschillen. Die kennis lijkt vooral te worden ingebracht door de leden van de bedrijfscommissies. Volgens de bestuurskamer van de SER is 'vooral het hebben van kennis van en ervaring met de WOR, arbeidsverhoudingen en bemiddeling' van belang om de bemiddelende werkzaamheden van de bedrijfscommissies goed uit te voeren.⁶⁵ De raden in de Ondernemingskamer worden voornamelijk benoemd vanwege hun deskundigheid op (bedrijfs)economisch terrein.

Uit onderzoek blijkt, dat de bedrijfscommissies relatief weinig geraadpleegd worden en dat geldt in geschillen op grond van de WOR evenzeer voor de kantonrechter.⁶⁶ Bestudering van de in het tijdvak 1992-2008 gewezen en in het jurisprudentietijdschrift JAR gepubliceerde uitspraken op grond van artikel 27 lid 4 WOR bevestigt dat. Deze periode levert nog geen twintig uitspraken op. In zes van de gevonden uitspraken werd het verzoek om vervangende toestemming afgewezen. In acht uitspraken werd vervangende toestemming gegeven; die toestemming is driemaal in hoger beroep herroepen.⁶⁷

Over dezelfde periode heb ik in de JAR 23 uitspraken gevonden die zijn gewezen op grond van artikel 36 WOR. Blijkbaar loopt het ook met geschillen over de

62 De bemiddelingsverzoeken zijn ongelijkmatig over de commissies verdeeld: 20 per jaar in de overheidssector, 28 per jaar in de sectoren zorg en welzijn en 55 per jaar in de overige sectoren, Notitie Bestuurskamer SER 18 september 2009, blz. 3 en 5-8, bijlage bij Brief van de SER dd 25 september 2009 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake de herziening van het stelsel van bedrijfscommissies. Sectorspecifieke kennis kan worden geborgd door ervoor te zorgen dat die kennis bij het secretariaat van de bedrijfscommissie aanwezig is alsmede door de samenstelling van de kamers en/of subcommissies.

63 Kamerstukken II 2011-2012, 33 367, nr. 2.

64 Kamerstukken II 2011-2012, 33 367, nr. 3, blz. 10.

65 Notitie Bestuurskamer SER 18 september 2009, blz. 5, bijlage bij Brief van de SER dd 25 september 2009 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake de herziening van het stelsel van bedrijfscommissies.

66 Kamerstukken II 2004-2005, 29 818, nr. 3; Notitie Bestuurskamer SER 18 september 2009, blz. 3-4, bijlage bij Brief van de SER d.d. 25 september 2009 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake de herziening van het stelsel van bedrijfscommissies.

67 In de volgende uitspraken werd vervangende instemming gevraagd en verleend: kantonrechter Amsterdam 16 juni 2008, JAR 2008/192, L/JN BD6534; Kantonrechter Amsterdam 2 maart 2006, JAR 2006/213, L/JN AY8435; Kantonrechter Nijmegen 9 juni 2005, JAR 2005/164, L/JN AT7201; Kantonrechter Nijmegen (voorzieningenrechter) 1 december 2004, JAR 2005/5, L/JN AS4312; Kantonrechter Hoorn 19 mei 2003, JAR 2003/153, L/JN AO0155; Kantonrechter Hilversum 2 december 1996, JAR 1997/2, L/JN AG1566; Kantonrechter Rotterdam 29 november 1994, JAR 1995/140, L/JN AG0943.

toepassing van dit artikel bij de kantonrechters niet storm. Dat was ook de verwachting van de wetgever. In de MvT bij wetsvoorstel 20 583 wordt het aantal kantonprocedures op basis van artikel 36 WOR geschat op 100-120 per jaar, dat is per kantongerecht gemiddeld minder dan twee procedures op jaarbasis.⁶⁸ Navraag onder kantonrechters bevestigt dat beeld.⁶⁹

Betekent dit dat er harmonie heerst tussen ondernemingsraden en ondernemers? Dat is niet gezegd want uit onderzoek blijkt dat er een 'extern circuit' van geraadpleegde deskundigen bestaat bij medezeggenschapsgeschillen. Over de omvang van dat circuit zijn nauwelijks gegevens bekend.⁷⁰ Evenmin is onderzocht waarin de aantrekkingskracht schuilt: in het informele karakter al dan niet in combinatie met de minder op het conflict (in)gerichte omgeving, het maatwerk dat kan worden geleverd of juist in de deskundigheid op het gebied van de arbeidsverhoudingen. Hoe het ook zij, partijen zoeken voor het oplossen van medezeggenschapsrechtelijke geschillen vaak een vorm van deskundige bijstand. Het heeft er de schijn van dat die bijstand varieert van coaching en begeleiding tot bemiddeling, maar in ieder geval komen de zaken die in het informele circuit worden afgedaan, gezien de cijfers zelden voor verdere afdoening bij de rechter terecht. Het komt mij waarschijnlijk voor dat de gezochte deskundigheid mede zal liggen in kennis van de onderliggende verhoudingen.

Maakt het bestaan van een 'extern circuit' de kennis van arbeidsverhoudingen binnen de arbeidsrechtspraak minder noodzakelijk? Geenszins, want zolang er (nog) WOR-zaken bij de (kanton)rechter terechtkomen, blijft het van belang dat deze voldoende toegerust is om die zaken te beslissen. Dat geldt temeer, nu de verwachting gerechtvaardigd is dat de zaken die uiteindelijk aan de rechter worden voorgelegd complexer dan gemiddeld zullen zijn of gepaard gaan met tegenstellingen tussen partijen die niet te overbruggen waren.

7.3.3 Collectieve actie

Met de ratificatie van het Europees Sociaal Handvest (hierna ESH) heeft Nederland het recht erkend van werknemers en werkgevers op collectief optreden in gevallen van

In de volgende uitspraken werd de gevraagde vervangende instemming geweigerd: Kantonrechter Nijmegen 2 oktober 2006, JAR 2006/254, LJN AY9237; Kantonrechter Hilversum 14 juli 2006, JAR 2006/217, LJN AY8431; Kantonrechter Zierikzee 11 april 2006, JAR 2006/113, LJN AW0721; Kantonrechter Breda (voorzieningenrechter) 3 maart 2006, JAR 2006/143, LJN AV3456; Kantonrechter Zaandam (voorzieningenrechter) 13 februari 2006, JAR 2006/60, LJN AV2198; Kantonrechter Nijmegen (voorzieningenrechter) 1 december 2004, JAR 2005/5, LJN AS4312.

Geen vervangende toestemming in hoger beroep na toekenning daarvan in eerste aanleg: Gerechtshof Leeuwarden 31 mei 2006, JAR 2006/154, RAR 2006/137, LJN AX6395 (beschikking waarvan beroep niet gepubliceerd); Gerechtshof Arnhem 22 maart 2005, JAR 2005/112, LJN AT5981; Rechtbank Amsterdam 25 juni 1997, JAR 1997/149, LJN AG1514.

68 Kamerstukken II 1987-1988, 20 583, nr. 3 blz. 10.

69 Aan kantonrechters te Amsterdam, Haarlem, Amersfoort, Utrecht en Maastricht is gevraagd naar hun ervaringen met WOR-zaken. Zij meldden allen dat er incidenteel zaken op grond van de WOR aan hen worden voorgelegd.

70 J.C.M. van Horne, *In het voorportaal van de rechter*, (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Sdu Uitgevers 1997, blz. 82-86.

belangengeschieden, met inbegrip van het stakingsrecht. In het NS-arrest heeft de Hoge Raad uitgemaakt dat artikel 6 lid 4 ESH rechtstreekse werking heeft in onze rechtsorde en daarmee het recht op collectieve actie erkend.⁷¹

Het recht op collectieve actie is niet in de Nederlandse wet vastgelegd, stakingsrecht is rechtersrecht. Nu er geen wet is die bepaalt wat er wel en niet is toegestaan, is het de rechter die binnen de reikwijdte van het ESH en de daarin gegeven limitatieve beperkingen de mogelijkheden van geval tot geval moet wegen.

Artikel 6 lid 4 ESH erkent het recht op collectieve actie bij *belangengeschieden*. De actie moet bedoeld zijn om het arbeidsvoorwaardenoverleg te stimuleren. *Rechts-geschieden* horen bij de rechter thuis.⁷² Artikel G ESH voegt daar aan toe dat de in het verdrag beschermde grondrechten beperkingen kunnen ondergaan, onder meer ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Bij een geschil over collectieve actie⁷³ staan meestal de werkgever of de werkgeversvereniging en de werknemersvereniging tegenover elkaar. De meeste stakingsuitspraken betreffen procedures waarin de vakbonden worden aangesproken op grond van onrechtmatige daad met als inzet de (oproep tot) staking te beëindigen.

De toetsing door de rechter is door het ESH aan strenge grenzen gebonden. De rechter dient te bepalen of de actie onder de gegeven omstandigheden rechtmatig is. Als uitgangspunt geldt dat een collectieve actie die onder de reikwijdte van artikel 6 lid 4 ESH valt in beginsel rechtmatig is, tenzij de actievoerders zich niet houden aan de spelregels dan wel niet in redelijkheid tot de acties hadden kunnen komen (zie hierna). Daarbij moet de rechter in het licht van artikel G beoordelen of de rechten van derden aan de uitoefening van het recht op collectieve actie in de weg staan.

Als verdragsstaat van het ESH is Nederland verplicht om een tweejaarlijks rapport op te stellen over de toepassing van het Handvest. Dit 'national report' wordt beoordeeld door het Europees Comité voor de Sociale Rechten (ECSR) dat zijn bevindingen vastlegt in zogenoemde conclusions. In de conclusions van 2002, 2004 en 2006⁷⁴ heeft het ECSR duidelijk gemaakt dat de Nederlandse rechtspraak niet langs de lijnen

71 HR 30 mei 1986, NJ 1986/688, LJN AC9402. In dat arrest besliste de Hoge Raad dat artikel 6 lid 4 ESH naar zijn inhoud eenieder kan verbinden in de zin van artikel 93 Grondwet, zie hierover o.m. Asser/Heerma van Voss 7-V* 2008, nr. 469.

72 De afbakening tussen beide is niet altijd even scherp, zie L.A.J. Schut, *Internationale normen in het Nederlandse stakingsrecht* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu Uitgevers 1996, hoofdstuk 5.

73 Het begrip collectieve actie is ruimer dan het begrip staking en kan ook andere actievormen bevatten, zoals stiptheidsacties of langzaamacties. Onder staking kan worden verstaan een gemeenschappelijke weigering van een groep of van alle werknemers het bedongen werk te verrichten teneinde de werkgever(s) of anderen bepaalde concessies af te dwingen en met de bedoeling het werk te hervatten, zodra het doel is bereikt. Het normale type van collectieve actie is de werkstaking gericht tegen de eigen werkgever. Een staking kan eveneens gericht zijn tegen anderen dan de werkgever, denk aan een politieke staking. Bij een dergelijke staking, maar ook bij een 'gewone' werkstaking, kunnen naast de belangen van de werkgever ook de belangen van derden, personen die geheel buiten het arbeidsconflict staan, in het gedrang komen, Asser/Heerma van Voss 7-V* 2008, nrs. 466 en 470.

74 European Committee of Social Rights, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/social_charter/Conclusions/State/Netherlands.

van de strikte beperkingsgronden van het ESH voor het recht op collectieve actie verloopt. De Nederlandse rechters wordt verweten dat ze te vergaande beperkingen opleggen aan het recht op collectieve actie. Met name de spelregeltoets wordt als dubieus beoordeeld.⁷⁵ De beperkingen die het ESH toestaat dienen te worden beoordeeld als een grondrechtelijke kwestie, sommige rechters redeneren daarbij (nog) te veel vanuit het civiele recht.

Juridische geschillen naar aanleiding van collectieve actie

De eerst voor de hand liggende vraag die aan de rechter wordt voorgelegd is die naar de rechtmatigheid van de werkstaking tegen de eigen werkgever, die moet worden beoordeeld binnen het raamwerk van het ESH. Bij het vormen van zijn oordeel moet de rechter de verhoudingen tussen de belanghebbende partijen goed kunnen inschatten en zich rekenschap geven van het (machts)evenwicht dat in deze verhouding bestaat dan wel dient te worden hersteld.

Richten de acties zich tegen het overheidsbeleid op het stuk van de arbeidsvoorwaarden die onderdeel plegen of behoren te zijn van collectief onderhandelen, dan vallen zij onder artikel 6 lid 4 ESH. Keren zij zich tegen andersoortig overheidsbeleid, dan vallen zij daarbuiten en is in die zin sprake van een zuiver politieke staking.

In de eerste situatie wordt de werkgever beschouwd als een 'derde' in de zin van artikel G van het ESH. Dat brengt mee, dat de bescherming van zijn rechten onder omstandigheden een beperking in de uitoefening van het stakingsrecht kan rechtvaardigen.

Ook bijzondere vormen van collectieve actie (denk bijvoorbeeld aan stiptheidsacties en langzaamacties) vallen onder het bereik van art. 6 lid 4 ESH en zijn dus in beginsel geoorloofd.⁷⁶ Feit is wel, dat juist door de vorm het evenwicht in de machtsverhoudingen tussen partijen kan worden verstoord. De werkgever draagt in zo'n geval niet alleen de uit de acties voortvloeiende schade, maar betaalt – hoewel hij daartoe strikt genomen niet gehouden hoeft te zijn – vaak ook de lonen door.

Een andere vraag die kan opkomen is die naar de loonaanspraken van stakers en werkwilligen. Dergelijke aanspraken moeten beoordeeld worden op grond van de artikelen 7:627 en 7:628 BW.⁷⁷ De Hoge Raad heeft beslist dat werkwilligen geen recht hebben op loon wanneer het gaat om een georganiseerde staking in verband met arbeidsvoorwaarden waarbij werkwilligen ook kunnen profiteren van het resultaat en dat werkwilligen *wel* recht hebben op loon bij incidentele protestacties van enkelen,

75 W.H.A.C.M. Bouwens, M.S. Houwerzijl en W.L. Roozendaal, *H.L. Bakels, Schets van het Nederlandse arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2011, nr. 5.6.2.

76 Asser/Heerma van Voss 7-V* 2008, nr. 470.

77 Asser/Heerma van Voss 7-V* 2008, nr. 116.

waarbij de werkwilligen geen belang hebben.⁷⁸ De rechter zal dus moeten beoordelen wie te zijner tijd profiteert van het bevochten resultaat en wie dientengevolge moet meebetalen aan de collectieve actie.

Al met al kan uit het voorgaande worden geconcludeerd dat de rechter die moet oordelen over juridische geschillen voortvloeiend uit of samenhangend met collectieve actie zal dienen te beschikken over inzicht in de onderlinge verhoudingen. De vraag is, welke rechter onder de huidige procedureregels bevoegd is van deze geschillen kennis te nemen.

Bevoegde rechter

In zaken betreffende collectieve actie is vrijwel altijd haast geboden. Bij problemen zal daarom meestal worden geprocedeerd in kort geding.

Artikel 254 lid 1 Rv maakt de voorzieningenrechter in alle spoedeisende zaken waarin, gelet op de belangen van partijen, een onmiddellijke voorziening bij voorraad wordt vereist, bevoegd deze te geven. Het vierde lid voegt daar aan toe: 'In zaken bedoeld in artikel 93 is ook de kantonrechter bevoegd tot het geven van een voorziening als in deze afdeling bedoeld. Daarbij is op de kantonrechter van toepassing hetgeen omtrent de voorzieningenrechter is bepaald.'

Het uitgangspunt van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering luidt dat de grondslag van de vordering die de eisende partij instelt de competentie van de rechter bepaalt. Bij stakingsgeschillen is die grondslag meestal onrechtmatige daad. Veel stakingsgeschillen komen daarom op grond van artikel 254 lid 1 Rv bij de voorzieningenrechter terecht. Is in dergelijke geschillen artikel 254 lid 4 Rv dan geheel zonder betekenis? Ik zou menen van niet.

De vraag is of en wanneer een uit collectieve actie voortvloeiend of daarmee samenhangend geschil valt onder de noemer van 'zaken bedoeld in artikel 93 Rv'. Bij kwesties over loonaanspraken of werknemers die bij het actievoeren met sancties zijn bestookt is dat duidelijk. Maar ook andere geschillen kunnen naar mijn mening onder artikel 93 Rv vallen, zolang het maar gaat om een 'zaak betreffende een arbeidsovereenkomst of een collectieve arbeidsovereenkomst'. Door in artikel 254 lid 4 Rv zo uitdrukkelijk te verwijzen naar artikel 93 Rv – dat niet de grondslag van de vordering maar het karakter van de zaak de competentie laat bepalen – heeft de wetgever ruimte gecreëerd voor het bevoegd verklaren van de kantonrechter bij collectieve conflicten die direct samenhangen met arbeidsvoorwaarden.

⁷⁸ HR 7 mei 1976, NJ 1977/55, LJN AB9771 (Wielemaker/ De Schelde). Zie in dit verband ook Hof Amsterdam 9 januari 2003, JAR 2003/34, LJN AF2826, waarin het Hof besliste dat bij acties bestaande uit het aanbieden van gratis openbaar vervoer (de bussen reden wel, maar er werden geen kaartjes verkocht dan wel gecontroleerd) een salariskorting van 50% voor het gehele personeel op zijn plaats was, omdat het ging om een collectieve actie in de risicosfeer van de werknemers als groep.

Dat neemt niet weg dat er vormen van collectieve actie bestaan, waarvoor dat mogelijk anders ligt.⁷⁹ Wanneer de werkgever in dergelijke gevallen de stakende werknemer aanspreekt op grond van goed werknemerschap dan hoort die vordering weer wel bij de kantonrechter thuis.

Dit alles leidt tot de conclusie dat in spoedeisende zaken met betrekking tot collectieve actie in de meeste gevallen zowel een kort geding bij de voorzieningenrechter als bij de kantonrechter mogelijk is. Partijen mogen daarin zelf hun keuze maken.

Een hiermee samenhangende kwestie is de vraag bij welke rechter een geschil over (niet-)toelating tot het cao-overleg aanhangig moet worden gemaakt. Is dat een zaak 'betreffende een collectieve arbeidsovereenkomst' in de zin van artikel 93 sub c Rv., die in kort geding (gezien het spoedeisend karakter van een dergelijke vordering) aan de kantonrechter *kan* dan wel in bodemgeschil aan de kantonrechter *moet* worden voorgelegd?

Voor de vraag of de grondslag van de vordering de bevoegdheid van de kantonrechter uitsluit verwijs ik naar hetgeen daarover in het voorgaande is opgemerkt. Iets anders is het of een vordering 'betrekkelijk tot' een cao kan zijn als er nog geen cao is; over de totstandkoming van die cao wordt immers onderhandeld. Ik zou zeggen van wel, aanhakend bij de vraag of een geschil over een geëindigde arbeidsovereenkomst bij de kantonrechter thuis hoort.⁸⁰ Wanneer de arbeidsovereenkomst niet meer bestaat ten tijde van het aanspannen van het geding kan de vordering toch als 'betreffende een arbeidsovereenkomst' worden gekwalificeerd wanneer zij 'berust op' die arbeidsovereenkomst.⁸¹ In geval van cao-overleg is sprake van de spiegelbeeldige situatie: zonder het beoogd eindresultaat – een cao – bestaat de vordering tot toelating tot de onderhandelingen ook niet. In die zin betreft

79 Collectieve acties worden vaak gevoerd ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden van de actievoerenden. Dergelijke acties keren en richten zich tegen de werkgever. Collectieve acties kunnen ook gericht zijn tegen anderen, hoewel ze zich tegen de werkgever keren. Denk bij dat laatste aan solidariteitsstakingen of politieke stakingen. Het doel is dan niet direct het verbeteren van de eigen arbeidsvoorwaarden, hoewel dergelijke acties daarop mogelijk wel terug te voeren zijn. Zo werd eind 1994 in de Rotterdamse haven gestaakt tegen de plannen van de regering om op de WAO te bezuinigen en werden oktober 2009 werkonderbrekingen in het openbaar vervoer aangekondigd als protest tegen de kabinetsplannen tot verhoging van de AOW-leeftijd. Het hof Amsterdam kwalificeerde die laatste acties overigens *niet* als politieke staking, omdat de verhoging van de AOW-leeftijd gevolgen zal hebben voor de collectieve arbeidsvoorwaardenonderhandelingen op velerlei vlak, Hof Amsterdam 4 mei 2010, NJ 2010/552, JAR 2010/140, RAR 2010/104, LJN BM3468. Bij collectieve actie betrekkelijk tot arbeidsvoorwaarden kan het gaan om een klassieke werkstaking, maar ook om bijzondere vormen van collectieve actie zoals een estafettestaking, een stiptheidsactie of het gratis vervoeren van reizigers. De juridische vragen waar de rechter zich voor gesteld ziet zien op de rechtmatigheid van de actie, de loonaanspraken van stakers en werkwilligen en de vergoeding van schade geleden door derden.

80 In dezelfde zin T.M.A. van Löben Sels, in: C.G. Scholtens (red.), *Vademecum Burgerlijk Procesrecht, Arbeidszaken*, Deventer: Gouda Quint 2000, nr. 26.3.

81 M.G. Rood, *Procesrecht in arbeidszaken*, Deventer: Kluwer 2002, blz. 4, die verwijst naar HR 8 juni 2001, NJ 2001/434, JAR 2001/129, LJN AB2018.

de vordering de nog af te sluiten cao en dient zij eveneens in dat licht te worden beoordeeld.⁸²

7.3.4 Conclusie

Bij zijn oordeel over het al dan niet verlenen van vervangende toestemming op grond van artikel 27 lid 4 WOR moet de kantonrechter een belangenafweging maken en zal hij, bij gebrek aan nader omschreven criteria, gebruik moeten maken van zijn inzicht in de partijverhouding. Bij een vordering tot naleving van de WOR op grond van de algemene geschillenregeling van artikel 36 lid 1 WOR is een botsing aan de orde van medezeggenschapsrechten enerzijds versus zelfbeschikkingsrecht van de ondernemer/onderneming anderzijds. Op grond van dat artikel kunnen ook geschillen tussen werknemers en de ondernemingsraad – bijvoorbeeld over informatievoorziening, verkiezingen en dergelijke – aan de rechter worden voorgelegd. In beide gevallen is inzicht in de onderliggende verhoudingen een essentieel bestanddeel van de rechterlijke gereedschapskist.

Bij vorderingen omtrent collectieve actie en toelating tot cao-overleg dient de rechter binnen het door het ESH gegeven raamwerk te oordelen tegen de achtergrond van het machtsverwicht tussen werkgevers, werknemers en hun respectieve vertegenwoordigers. Kennis van en inzicht in de onderliggende verhoudingen zijn ook dan onontbeerlijk.

Die kennis dient aanwezig te zijn bij de rechter zelf. Een grotere rol voor vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers binnen de rechtspraak zie ik niet weggelegd, vooral omdat naar aanleiding van eerdere ervaringen niet is aangetoond dat aanwezigheid van sociale partners bij de te nemen beslissingen een wezenlijke verbetering oplevert. De rol van sociale partners in geschillenregelingen op grond van cao's (niet-rechterlijke geschilbeslechting) is in dit onderzoek niet onderzocht.

Ook het lekenaspect bij de afhandeling van geschillen op het gebied van de medezeggenschap wordt inmiddels van meer ondergeschikt belang geacht. Dat blijkt uit het feit dat, toen door de behoefte aan professionalisering het aantal bedrijfscommissies werd teruggedrongen, op de koop toe werd genomen dat daarmee ook de inbreng van deskundige leken afnam.

7.4 Laagdrempeligheid

Laagdrempeligheid kan op verschillende manieren worden bewerkstelligd. In het navolgende wordt ingegaan op verplichte procesvertegenwoordiging, formaliteiten, houding van de rechter, met de procedure gemoeide kosten, voorprocedures en geografische bereikbaarheid van de (arbeids)rechter.

⁸² In de rechtspraak zijn voorbeelden te vinden waarin over een dergelijke vordering is beslist door de kantonrechter (Rechtbank Utrecht 22 februari 2012, *JAR* 2012/88, *RAR* 2012/82, *LJN* BV7697), de voorzieningenrechter sector civiel (Pr. Rb. Zutphen 9 mei 1994, *JAR* 1994/116, *LJN* AG0872 en V.zr. Rechtbank Alkmaar 18 februari 2010, *JAR* 2010/85, *RAR* 2010/65, *LJN* BL6502) alsmede een eenvoudige civiele kamer (Rechtbank Utrecht 28 april 1999, *JAR* 1999/115, *LJN* ZL0775).

7.4.1 (Geen) verplichte procesvertegenwoordiging

Verplichte procesvertegenwoordiging kan worden omschreven als de verplichting van een procespartij om zich in een geding ten overstaan van een rechter te laten vertegenwoordigen door een 'bij wet aangewezen, academisch gevormde rechtsbijstandverlener'.⁸³ Verplichte procesvertegenwoordiging houdt daarmee een *verbod* in: het wordt de burger verboden zijn zaak in persoon aan de rechter voor te leggen. In die zin is het een inbreuk op de autonomie van de procespartij.⁸⁴

Volgens het huidige artikel 79 lid 1 Rv kunnen partijen in kantonzaken in persoon procederen. In alle overige (civiele) zaken – behoudens als verweerder in kort geding – dienen zij zich op grond van lid 2 te laten vertegenwoordigen door een advocaat.^{85 86}

Het niet verplicht zijn van procesvertegenwoordiging is historisch bepaald. Bij de parlementaire behandeling van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van 1838 is de uitzondering voor de kantongerechtsprocedure geen voorwerp van gesprek geweest. Verplichte procesvertegenwoordiging werd niet noodzakelijk geacht, gezien de 'korthed, eenvoudigheid, goedkoopheid en spoed' van het proces bij de kantonrechter.⁸⁷

Ook bij de met ingang van 1 juli 2011 ingevoerde competentieverruiming van de sector kanton blijft het uitgangspunt dat partijen in persoon mogen procederen. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie wordt dienaangaande met zoveel woorden opgemerkt dat door de verruiming van de bevoegdheden van de kantonrechter – onder meer door een verhoging van de competentiegrens tot € 25.000 – het aantal zaken waarin de burger zonder verplichte inschakeling van een advocaat kan procederen, zal worden uitgebreid. Daarmee wordt,

83 G.R. Rutgers, *De verplichte procesvertegenwoordiging, Enige aspecten van de verplichte procesvertegenwoordiging in het burgerlijk geding in Nederland*, (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Vuga-boekerij 1980, blz. 1. Rutgers spreekt overigens van 'de rechterlijke colleges'; mij lijkt de term 'rechter' inmiddels meer to the point gezien de vlucht die unus-rechtspraak heeft genomen.

84 Het is de vraag of verplichte procesvertegenwoordiging in strijd is met artikel 6 EVRM. De wijze waarop een effectieve rechtsgang moet worden verzekerd is in beginsel een zaak voor de verdragsstaat, maar in de praktijk zal het er vaak op neerkomen dat deze, door de kosten van de rechtsbijstand voor zijn rekening te nemen middels een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, in voldoende mate de vrije toegang tot de rechter waarborgt, zie noot E.A. Alkema bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens 9 oktober 1979, NJ 1980/376 (*Airey vs. Ierland*); W.H.B. den Hartog Jager, *Procederen met of zonder procesvertegenwoordiger, De stand van zaken in 2005*, Deventer: Kluwer 2005, blz. 20; A.S. Rueb, *Compendium van het burgerlijk procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011, blz. 41.

85 Tot 1 september 2008 was in geval van verplichte procesvertegenwoordiging procureursbijstand verplicht. Nu met ingang van 1 september 2008 het procureaat is afgeschaft op grond van de Wet afschaffing procureaat en invoering elektronisch berichtenverkeer (*Stb.* 2008, 100) is de procureursbijstand vervangen door bijstand van een advocaat.

86 De verzoekschriftprocedure vangt aan met een verzoekschrift, dat – behalve in zaken voor de kantonrechter – wordt ondertekend door een advocaat (artikel 278 leden 1 en 3 Rv).

87 G.R. Rutgers, *De verplichte procesvertegenwoordiging, Enige aspecten van de verplichte procesvertegenwoordiging in het burgerlijk geding in Nederland*, (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Vuga-boekerij 1980, blz. 144-145.

aldus de regering, 'de drempel om een procedure aan te spannen verlaagd en wordt tevens een belangrijke kostenbesparing voor de burger gerealiseerd'.⁸⁸

In 1997 heeft de Commissie herijking omvang verplichte procesvertegenwoordiging (naar haar voorzitter de commissie-Van Delden) een advies uitgebracht over de vraag wanneer procesvertegenwoordiging door een advocaat voorgeschreven moet worden.⁸⁹ De commissie concludeert dat het belang van de zaak daarvoor het enige bruikbare criterium is.⁹⁰ Om die reden stelt zij een financiële grens voor: bij procedures in eerste aanleg die direct of indirect op geld waardeerbaar zijn zou bij een belang van 25.000 gulden of meer verplichte procesvertegenwoordiging moeten gelden.⁹¹ Uitgaande van het belangcriterium is volgens de commissie in het arbeidsrecht aanleiding voor *uitbreiding* van de verplichte procesvertegenwoordiging. Zij stelt zich op het standpunt dat bij arbeidszaken waarvan het beloop de 25.000 gulden te boven gaat, procesvertegenwoordiging verplicht dient te zijn.⁹²

Die suggestie heeft in de meest recente wetgevende initiatieven op dit terrein dus geen navolging gevonden en dat is opmerkelijk. Volgens de commissie-Van Delden kunnen alleen de beginselen van fair trial en equality of arms verplichte procesvertegenwoordiging rechtvaardigen. Als de commissie vervolgens aanbeveelt in het arbeidsrecht over te gaan tot invoering van verplichte procesvertegenwoordiging in zaken met een belang groter dan 25.000 gulden en de wetgever desondanks niet voor verplichte procesvertegenwoordiging kiest, dan is of het vertrouwen groot dat de rechter in dergelijke zaken voor voldoende processueel evenwicht zorgt, of gaat de wetgever ervan uit dat de justitiabele rechtsbijstand zal inroepen van een deurwaarder, een jurist van een rechtsbijstandsverzekeraar of zijn vakbond.

7.4.2 Formaliteiten

De voorwaarde van zekere 'formaliteiten' kan op verschillende manieren worden ingevuld. Het verloop van de procedure wordt bepaald door procedurevoorschriften, zoals de regels voor het indienen van stukken of in acht te nemen termijnen. Vormvoorschriften, zoals de vereisten waaraan een exploit van dagvaarding moet

88 Kamerstukken II 2008-2009, 32 021, nr. 3, blz. 14. Momenteel wordt door het WODC onderzoek uitgevoerd naar de verhoging van de competentiegrens voor kantonzaken in relatie tot de beschikbaarheid voor burgers van toegankelijke, snelle en goedkope rechtspraak; dat onderzoek is eind 2012 nog niet afgerond. Een andere kwestie is de vraag of met professionele hulp gunstiger resultaten worden behaald; zie R. Eshuis, 'Waar ligt de grens?', in: *De kantonrechter en/of de civiele rechter van de toekomst*, De Rechtspraak, 1 november 2010, blz. 39. Ik laat dat verder buiten beschouwing, omdat deze paragraaf als invalshoek laagdrempeligheid heeft.

89 *Gericht verplicht*, Advies van de Commissie herijking omvang verplichte procesvertegenwoordiging, juli 1997.

90 Dat aard of omvang van het belang door partijen zelf ook wordt aangewend als criterium voor het wel of niet inschakelen van een procesvertegenwoordiger blijkt onder meer uit het onderzoek van E.M. Wesseling-van Gent, *Het civiele geding in de toekomst* (diss. Groningen), Arnhem: Gouda Quint 1987, blz. 66-68.

91 *Gericht verplicht*, Advies van de Commissie herijking omvang verplichte procesvertegenwoordiging, juli 1997, blz. 29-32.

92 De commissie merkt daarbij op dat in de meeste arbeidszaken die grens van 25.000 gulden overschreden zal worden, *Gericht verplicht*, Advies van de Commissie herijking omvang verplichte procesvertegenwoordiging, juli 1997, blz. 32 en 34.

voldoen, zorgen ervoor dat partijen weten wat ze van elkaar te verwachten hebben (denk aan de in 2002 ingevoerde substantiërings- en bewijsaandrachtplicht, artikel 111 lid 3 Rv. voor de dagvaarding en artikel 128 lid 5 Rv. voor de conclusie van antwoord) en hoe en waar ze op elkaars stellingen moeten reageren. Hoewel ook dergelijke voorschriften het verloop van de procedure beïnvloeden, is die invloed minder direct. Vormvoorschriften kunnen laagdrempeligheid tegenwerken ingeval ze de rechtzoekende ervan weerhouden een geding aanhangig te maken (denk in dat licht aan de opvatting van Asser/Groen/Vranken dat de verzoekschriftprocedure de dagvaardingsprocedure geheel zou moeten vervangen).⁹³

Formaliteiten zijn noodzakelijk om een procedure in goede banen te leiden, maar een teveel aan formaliteiten leidt tot vertraging en verstarring. Hoe is het gesteld met de procedurevoorschriften in kantonzaken en wat is de consequentie als deze worden genegeerd?

De procedurevoorschriften voor zaken bij alle gerechten zijn te vinden in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering⁹⁴ alsmede de regels en handleidingen die daarop gebaseerd zijn. Er is geen speciaal procesrecht voor kantonzaken, hoewel er wel aparte procesreglementen bestaan voor kantonzaken (zie hierna). Dergelijke reglementen vormen weliswaar geen recht, maar ze zijn van groot praktisch belang omdat ze landelijk worden toegepast.

Het voert te ver om hier gedetailleerd in te gaan op alle procedurevoorschriften die gelden voor de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure in eerste aanleg. Een aantal daarvan komt aan de orde in paragraaf 7.5.1.

In het licht van het criterium laagdrempeligheid is van belang dat bij de meest recente wijziging van het burgerlijk procesrecht in 2002 *deformalisering* één van de uitgangspunten was.⁹⁵ Dat houdt onder meer in dat op het niet naleven van voorschriften alleen sancties staan, indien het belang dat de geschonden norm beoogde te beschermen, daadwerkelijk aangetast is. Als daarvan geen sprake is moet er een mogelijkheid zijn de gemaakte fout te herstellen dan wel zonder gevolgen te laten. Daartoe zijn in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bepalingen opgenomen die de eiser in staat stellen om in geval van een nietig dagvaardingsexploot een herstelexploot uit te brengen (artikel 66 lid 2 Rv) en zorgen 'wisselbepalingen' (zoals de artikelen 69 en 70 Rv) er voor dat een verkeerde start van de procedure niet meer tot niet-ontvankelijkheid leidt. Op grond van artikel 120 lid 4 Rv leidt schending van artikel 111 lid 3 Rv niet tot nietigheid, maar kan ze worden hersteld. Het adiëren van de 'verkeerde' rechter, het uitbrengen van een dagvaarding waar een verzoekschrift was aangewezen (en andersom) of het nalaten van procesvertegenwoordiging waar deze verplicht was, kan eveneens worden hersteld, zodat daarna op correcte wijze

93 W.D.H. Asser, H.A. Groen, J.B.M. Vranken, *Uitgebalanceerd, Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, Aanbeveling 11.8.2 onder a en b, blz. 185-186.

94 Titel 2 en 3 van het eerste boek over de dagvaardingsprocedure en de verzoekschriftprocedure in eerste aanleg.

95 A.S. Rueb, *Compendium van het burgerlijk procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011, blz. 14-15.

verder kan worden geprocedeerd.⁹⁶ Voorts geldt in het algemeen dat de verschenen gedaagde geen beroep op nietigheid toekomt als naar het oordeel van de rechter het gebrek hem niet onredelijk in zijn belangen heeft geschaad (zie artikel 122 lid 1 Rv).

Deformalisering maakt een procedure voor rechtzoekenden laagdrempeliger. In dat opzicht zorgt het voor betere toegankelijkheid van de rechter. Dat geldt niet alleen voor de kantonrechter – deformalisering is doorgevoerd voor alle gedingen in eerste aanleg – maar is extra van nut voor de rechtzoekende die in persoon procedeert. Die zal immers minder dan een professionele procespartij op de hoogte zijn van alle voorschriften. Wanneer een in persoon procederende partij door onervarenheid of onwetendheid aan het begin van de procedure een (vorm)fout maakt, wordt zij in de gelegenheid gesteld die fouten te herstellen of zorgen wisselbepalingen daarvoor.

Het landelijke procesreglement voor de civiele rol van de kantonsectoren alsmede het procesreglement verzoekschriftprocedures rechtbanken sector kanton geven invulling aan de bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en bevatten concrete regels over de wijze waarop moet worden geprocedeerd.⁹⁷ Daarover meer in paragraaf 7.5.1.

Er is ook een ondergrens aan laagdrempeligheid. Begin jaren negentig van de vorige eeuw werd de civiele kantongerechtsprocedure vereenvoudigd. Met ingang van 1 januari 1992 werden in Boek I, Titel 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ingrijpende wijzigingen voor de wijze van procederen voor de kantonrechter doorgevoerd.⁹⁸ Een van die wijzigingen was de invoering van de mogelijkheid te dagvaarden door middel van een formulier.⁹⁹ Het idee daarachter was dat de afwezigheid van verplichte procesvertegenwoordiging meebrengt dat het in beginsel in alle contentieuze zaken bij de kantonrechter mogelijk moet zijn de zaak aanhangig te maken zonder bijstand van derden.¹⁰⁰

Al vrij snel na het in werking treden van de nieuwe wet werd een landelijke enquête onder kantonrechters gehouden teneinde te bezien in hoeverre de doelstellingen van de wet in de praktijk gerealiseerd waren. Uit die enquête kwam naar voren dat de aantallen gebruikers van de formulierdagvaarding tegenvielen. Ook liet over het hele land de invulling (zeer) veel te wensen over. Het gebruik van het formulier bleef daarmee ver achter bij de verwachtingen die de minister koesterde tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Dat leidde tot de conclusie dat het

⁹⁶ Kamerstukken II 1999-2000, 26 855, nr. 3, blz. 5.

⁹⁷ De meest recente versies zijn te vinden op www.rechtspraak.nl/procedures/landelijke_regelingen/sector_kanton.

⁹⁸ Wet van 31 januari 1991, Stb. 1991/50, van kracht geworden op 30 december 1991 (op basis van wetsvoorstel 19 976).

⁹⁹ Op grond van artikel 104 Rv (oud) kon gedagvaard worden door toezending aan de gedaagde van een door de eiser ingevuld en ter griffie ingediend formulier, dat door de griffier aan de gedaagde aangetekend werd verzonden.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 1986-1987, nr. 3, blz. 4. In de MvT was nog sprake van een schriftelijke eis, die naar keuze vooraf door een deurwaarder aan de wederpartij kon worden betekend of na indiening door de griffie aan de wederpartij zou worden toegezonden. De schriftelijke eis riep veel weerstand op en is in de parlementaire behandeling gesneuveld en vervangen door de dagvaarding bij formulier.

'kennelijk voor de particuliere eiser allemaal te ingewikkeld is geworden en dat hij met name niet in staat lijkt het modelformulier deugdelijk in te vullen'.¹⁰¹

Bij de wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in 2002 werd de formulierdagvaarding weer afgeschaft onder verwijzing naar de dringende aanbeveling van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak de formulierdagvaarding te schrappen omdat er in de praktijk 'geen veelvuldig gebruik van wordt gemaakt en voor deze wijze van dagvaarden te weinig draagvlak bestaat'.¹⁰²

7.4.3 *Vrijwillige/verplichte wettelijke voorprocedures*

In sociale plannen en cao's is voor werkgevers en werknemers vaak de mogelijkheid opgenomen om zich te wenden tot een interne geschillencommissie of een commissie die de cao uitlegt of interpreteert. Er bestaan ook wettelijke voorprocedures. De vraag is hoe het feit dat partijen zich voorafgaand aan de eigenlijke procedure tot een gespecialiseerde geschilbeslechtende instantie kunnen dan wel moeten wenden zich verhoudt tot de laagdrempeligheid van de procedure in arbeidszaken.

Wanneer (beweerdelijk) sprake is van overtreding van een discriminatieverbod kunnen partijen een oordeel vragen aan de Commissie Gelijke Behandeling, alvorens zich tot de rechter te wenden.

Het arbeidsrecht kent een aantal expliciete discriminatieverboden, die een uitwerking vormen van het grondrecht van gelijke behandeling dat is neergelegd in artikel 1 van de Grondwet en in diverse internationale verdragen en regels van de Europese Unie. De Commissie Gelijke Behandeling (CGB) speelt een rol bij de handhaving van de diverse discriminatieverboden: zij is bevoegd te beoordelen of een werkgever onderscheid maakt als bedoeld in de artikelen 7:646 lid 1, 7:648 lid 1, 7:649 lid 1 BW alsmede de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen bij de arbeid, de Algemene Wet Gelijke Behandeling, de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte en de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid. De Commissie stelt desgevraagd een onderzoek in naar schending van de hiervoor genoemde gelijkebehandelingsregels en brengt haar oordeel schriftelijk en gemotiveerd ter kennis van de klager alsmede degene die beweerdelijk onderscheid maakt.

De Commissie kan aanbevelingen doen, haar oordelen zijn *niet* bindend. De wetgever heeft de bevoegdheden van de onafhankelijke rechter niet willen beperken en heeft daarom geen specifieke gevolgen verbonden aan de resultaten van het door de Commissie verrichte onderzoek.¹⁰³ Het vragen van advies is geen verplichting zodat de rechtzoekende zich ook rechtstreeks tot de kantonrechter kan wenden.

Aan de procedure bij de CGB zijn geen kosten verbonden en partijen hoeven zich niet door een advocaat te laten vertegenwoordigen. Betrokkenen kunnen dus relatief

¹⁰¹ *Trema special* 1992-1, blz. 23-26.

¹⁰² Kamerstukken II 1999-2000, 26 855, nr. 3, blz. 97.

¹⁰³ C.E. van Vleuten, L. Willems, 'Commissie gelijke behandeling in de AWGB' in: I.P. Asscher-Vonk, C.A. Groenendijk (hoofddred.), *Gelijke behandeling: regels en realiteit*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1999, blz. 273.

eenvoudig hun probleem voorleggen aan een gespecialiseerde instantie. Voor de klager is een bijkomend voordeel dat de commissie niet lijdelijk is. De CGB kan zelf een onderzoek instellen en toegang vragen tot gegevens waar één van de belanghebbenden niet zomaar over kan beschikken, zoals loongegevens.¹⁰⁴

Niet duidelijk is hoe vaak zich problemen op het gebied van overtreding van gelijkebehandelingsnormen voordoen en in hoeveel van die gevallen de gediscrimineerde zich wendt tot de CGB. Als de CGB wordt ingeschakeld, worden in veel gevallen de oordelen van de commissie door betrokkenen opgevolgd. Uit onderzoek blijkt dat slechts een klein percentage na toetsing door de CGB aan de rechter wordt voorgelegd.¹⁰⁵

In een aantal gevallen zijn partijen *verplicht* een oordeel van een deskundige derde te vragen alvorens toegang tot de rechter openstaat.

Bij geschillen over loonbetaling in geval van ziekte zal de rechter een werknemer (in de meeste gevallen¹⁰⁶) alleen in zijn vordering ontvangen, wanneer de werknemer beschikt over de verklaring van een deskundige benoemd door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de zogenoemde 'second opinion'.¹⁰⁷ Het doel van deze verplichting was zo veel mogelijk te voorkomen dat de rechter onnodig zou worden belast met geschillen over ziekte, omdat hij dan in belangrijke mate aangewezen is op advisering door een (onafhankelijke) deskundige en er tevens voor te zorgen dat het geschil al in een vroeg stadium duidelijk op tafel ligt. Het kabinet verwachtte dat de werkgever en de werknemer zich in het algemeen bij het oordeel van de deskundige zouden neerleggen.¹⁰⁸ Op grond van artikel 32 lid 3 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) dient het UWV een oordeel als bedoeld in artikel 7:629a BW te geven binnen een termijn van twee weken na ontvangst van het verzoek. Snelheid is geboden want het gaat om een medisch oordeel over een veranderlijke situatie. De wettelijke afhandelingstermijn wordt in de praktijk door het UWV fors overschreden.¹⁰⁹

104 A.K. de Jongh, M.G. Nicolai, 'Commissie Gelijke Behandeling: een goed alternatief voor de rechter', *ArbeidsRecht* 2003-11, blz. 25-29.

105 A.K. de Jongh, M.G. Nicolai, 'Commissie Gelijke Behandeling: een goed alternatief voor de rechter', *ArbeidsRecht* 2003-11, blz. 25-29; S.J. de Jong, 'Onderscheid naar tijdelijkheid van de arbeidsovereenkomst: de oogst van drie jaar CGB', *ArbeidsRecht* 2005-11, blz. 22. De Jong verwijst naar het rapport "Het verschil gemaakt: evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004". Volgens dit rapport is het "opvolgingspercentage" in de eerste helft van 2004 76%.

106 Op grond van artikel 7:629a lid 2 BW geldt de verplichting niet indien de verandering respectievelijk de nakoming niet wordt betwist of het overleggen van de verklaring in redelijkheid niet van de werknemer kan worden gevergd.

107 Op grond van artikel 7:629a lid 1 BW. Het is opmerkelijk dat de sanctie op niet-naleving van dit voorschrift afwijzing van de vordering is (zie lid 1) en *niet* de niet-ontvankelijkheid van de eiser. De facto wordt door rechters vaak gehandeld als ware de sanctie niet-ontvankelijkheid.

108 Kamerstukken II 1995-1996, 24 439, nr. 3, blz. 63-64. Zie over het gewicht van de second opinion in verhouding tot het oordeel van de bedrijfsarts Gerechtshof Amsterdam 26 mei 2005, *JAR* 2005/168, *LJN* AT9612 en gerechtshof Leeuwarden 22 februari 2006, *JAR* 2006/82, *LJN* AV2488.

109 R.A. Heida, D.J. Buijs, 'Het deskundigenoordeel '(on)geschiktheid tot werken' kritisch beschouwd', *Sociaal Recht* 2007/12, blz. 396; IWI, *Tussen oordeel en advies*, december 2005, ISSN 1383-8733. Volgens het IWI-rapport bedroeg de gemiddelde doorlooptijd van een oordeel geschiktheid in 2003 3,2 weken en in 2004 3,8 weken. Hoewel UWV formeel de aanvrager tussentijds zou moeten informeren over een termijnoverschrijding is dat in geen van de onderzochte dossiers gebeurd: IWI, t.a.p., blz. 12.

In de literatuur is kritiek geuit op de totstandkoming van het deskundigenoordeel arbeids(on)geschiktheid. Zo zou de informatie-uitwisseling niet conform wettelijke en professionele normen verlopen en hanteren verzekeringsartsen (UWV-artsen) te weinig de geldende protocollen en richtlijnen.¹¹⁰ Advocaten klagen over de lange wachttijd, het ontbreken van hoor en wederhoor en het niet of onvoldoende ingaan op aangevoerde argumenten.¹¹¹ Verder zou de verzekeringsarts zijn oordeel nogal eens uitsluitend op de subjectieve en dus gekleurde beleving van de werknemer baseren.¹¹²

Opmerkelijk is dat uit onderzoek blijkt, dat deskundigenoordelen niet altijd aansluiten op de situatie van de aanvrager omdat de aanvrager vaak niet weet welk van de drie mogelijke deskundigenoordelen – respectievelijk met betrekking tot ‘geschiktheid tot werken’, ‘passende arbeid’ en ‘re-integratie-inspanningen’ – hij moet vragen. De kans bestaat dan, dat hij een oordeel krijgt dat niet ziet op de door hem bedoelde situatie.¹¹³

In artikel 7:658a BW zijn de re-integratieverplichtingen van de werkgever opgenomen, in artikel 7:660a BW de verplichtingen tot re-integratie van de werknemer.

Wanneer een *werkgever* zijn verplichtingen niet nakomt, kan de werknemer een vordering tot nakoming instellen, zij het dat hij die op grond van artikel 7:658b lid 1 BW vergezeld dient te laten gaan van een verklaring van een deskundige benoemd door het UWV. Bij gebreke van zo'n verklaring is, evenals bij niet naleving van artikel 7:629a BW, de sanctie afwijzing van de vordering, hetgeen in de praktijk uitwerkt als een niet-ontvankelijkverklaring.

Komt een *werknemer* zijn re-integratieverplichtingen niet na, dan kan de werkgever een vordering tot nakoming instellen, die op grond van artikel 7:629a lid 1 BW vergezeld dient te gaan van een deskundigenverklaring.¹¹⁴ Feitelijk zal een dergelijke vordering weinig voorkomen, omdat de werkgever met een beroep op artikel 7:629

110 R.A. Heida, D.J. Buijs, 'Het deskundigenoordeel '(on)geschiktheid tot werken' kritisch beschouwd', *Sociaal Recht* 2007/12, blz. 401.

111 G.J.J. Heerma van Voss, 'Behoorlijkheid bij het deskundigenoordeel van het UWV', *TRA* 2008/1, blz. 3.

112 Dat valt volgens IWI wel mee. Uit onderzoek blijkt dat van de 80% van de oordelen waarvan de uitslag bekend is, in 49% van de gevallen de werknemer ongeschikt werd bevonden voor het verrichten van zijn werk en in 51% geschikt. In 20% van de gevallen was de uitslag onbekend. Volgens Heida is het de vraag of de conclusie van IWI klopt gelet op dit forse percentage 'onbekend': IWI, *Tussen oordeel en advies*, december 2005, ISSN 1383-8733, blz. 11-12; R.A. Heida, D.J. Buijs, 'Het deskundigenoordeel '(on)geschiktheid tot werken' kritisch beschouwd', *Sociaal Recht* 2007/12, blz. 396.

113 IWI, *Tussen oordeel en advies*, december 2005, ISSN 1383-8733, blz. 9 en 13. UWV kiest in dit soort situaties vaak het oordeel dat volgens de verzekeringsarts het best past bij de situatie van de aanvrager.

114 De second opinion van artikel 7:658b BW is in het BW opgenomen als gevolg van het inwerkingtreden van de Wet verlenging loondoorbetalingsplicht bij ziekte 2003 (Stb. 2003, 555). De regeling is, afgezien van het onderwerp van de vordering, gelijk aan die van artikel 7:629a BW. Ook de regering verwijst in de MvT uitdrukkelijk naar de regeling van artikel 7:629a BW. E. Verhulp, 'Commentaar art. 7:658b BW', in: P.F. van der Heijden, J.M. van Slooten, E. Verhulp, *Tekst & Commentaar Arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2008, aant. 1. Artikel 7:660a BW is ingevoerd per 1 april 2002 als onderdeel van de Wet verbetering poortwachter (Stb. 2001, 628). De vormgeving van artikel 7:660a (a, b en c) volgt op haar beurt artikel 7:658a (leden 1, 2 en 3). E. Verhulp, 'Commentaar art. 7:658b BW', in: P.F. van der Heijden, J.M. van Slooten, E. Verhulp, *Tekst & Commentaar Arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2008, aant. 1.

lid 3 BW de loonbetaling aan de werknemer kan stoppen. Het is dan aan de werknemer om de werkgever ertoe te bewegen de loonbetaling te hervatten.

Zoals hiervoor in paragraaf 7.3.2 al werd vermeld, kent ook de Wet op de ondernemingsraden (WOR) een verplichte procedure voordat de gang naar de kantonrechter openstaat. Een verzoeker moet eerst schriftelijk de bemiddeling van de bedrijfscommissie inroepen, alvorens hij zich tot de kantonrechter kan wenden op straffe van niet-ontvankelijkheid.

7.4.4 Houding van de rechter

In paragraaf 3.4.5 werd aangehaald wat in het eindrapport van de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie over de persoon van de rechter werd opgemerkt. De commissie vindt van groot belang dat de rechter door zijn persoonlijkheid en taalgebruik tot wezenlijk contact met de individuele rechtzoekende in staat is.¹¹⁵

Bij de voorgestelde wijzigingen in de organisatie van de rechtspraak werd ervoor gepleit dat het eigene van kantonrechtspraak behouden zou blijven. Zo staat in het rapport van de commissie-Deetman dat 'de verworvenheden van de kantonrechtspraak geborgd en versterkt dienen te worden'. Volgens de commissie zijn kantonrechters ervaren rechters die zijn geselecteerd op hun vaardigheid in de omgang met mondeling procederende partijen die vaak zelf zonder juridische bijstand hun zaak bepleiten.¹¹⁶ De commissie-Hofhuis merkt op dat door randvoorwaarden te stellen aan de voorgestelde competentiegrensverhoging de 'eigenheid van de kantonrechter' (en van de civiele rechter) behouden dient te worden.¹¹⁷ Hoe (en wat) er concreet geborgd moet worden en om welke randvoorwaarden het gaat, wordt niet geconcretiseerd.

Hoewel er nauwelijks empirisch onderzoek is gedaan naar het functioneren van de kantonrechter, wordt hij ook in de literatuur meestal gekarakteriseerd als de benaderbare en menselijke rechter die goed met justitiabelen kan omgaan, ook als die in persoon procederen. In december 2006 verscheen er een rapport over alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingzaal waar – zonder de uitkomsten van dat onderzoek te veralgemeniseren – het volgende uit kan worden afgeleid.¹¹⁸ De onderzoekers rapporteren dat de kantonrechter in de door hen geobserveerde kort gedingen (vrijwel allemaal op het gebied van het arbeidsrecht en het huurrecht) actief, enigszins onconventioneel, sturend en 'kadi-achtig'¹¹⁹ optreedt.¹²⁰ In zaken

115 Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (deel II) (Commissie-Van Zeben), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage mei 1985, blz. 1-2.

116 *Rechtspraak is kwaliteit*, Eindrapport van de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie, Den Haag 11 december 2006, blz. 30-31.

117 *Ruim baan voor de burger*, Rapport van de Adviescommissie verbreding kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen (commissie-Hofhuis), 15 november 2007, blz. 22.

118 P. Ippel, S. Heeger-Hertter, *Sprekend de rechtbank, Alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingzaal*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.

119 Ik neem aan dat deze term is ontleend aan J.F. Bruinsma, *Kadi-rechtspraak in postmodern Nederland* (oratie Utrecht), Zwolle 1996. Volgens Van Dales Groot Woordenboek der Nederlandse taal is kadi de titel van een alleensprekend rechter die theoloog is en volgens de godsdienstwetten oordeelt.

120 P. Ippel, S. Heeger-Hertter, *Sprekend de rechtbank, Alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingzaal*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006, blz. 23.

die aanvangen met een dagvaarding, kan op grond van artikel 131 Rv een comparitie na antwoord worden gehouden.¹²¹ Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering regelt alleen de formele aspecten van de comparitie; de rechter bepaalt zelf hoe de comparitie ingericht wordt.¹²² Volgens de onderzoekers klopt het beeld van de lijdelijke, afstandelijke rechter niet langer. De rechter regisseert de comparitie actief en stuurt zo mogelijk aan op totstandkoming van een schikking.¹²³

Gevraagd naar hun ervaringen met comparities en ontbindingszittingen, geven justitiabelen de kantonrechter voor communicatie een hoog cijfer. Zij stellen het op prijs dat de kantonrechter met hen in gewone mensentaal communiceert.¹²⁴ Gewaardeerd wordt verder dat de in het onderzoek betrokken kantonrechters professioneel tewerkgaan, een rustige uitstraling hebben, in staat zijn de rode draad vast te houden, vriendelijk zijn, geduldig uitleggen wanneer men iets niet begrijpt, empathisch zijn en bovendien niet nors en streng zijn.¹²⁵

In een recente studie naar rechtvaardigheid en doelbereik bij de comparitie na antwoord zijn bij de afdeling civiel van twee rechtbanken (Utrecht en 's-Hertogenbosch) 150 comparities na antwoord onderzocht.¹²⁶ Opvallend is dat als één van de aandachtspunten naar aanleiding van de resultaten van deze studie wordt genoemd dat meer aandacht zou kunnen worden besteed aan *specifieke zittingsvaardigheden*, onder meer om te voorkomen dat bepaalde belangen van partijen onderbelicht blijven of dat stellingen of veronderstellingen ten onrechte aan een partij worden toegeschreven. Nu de zittingsvaardigheden van de kantonrechter worden geroemd, komt de vraag op of dit aandachtspunt ook geldt voor comparities bij de sector kanton want die zijn als zodanig in dit onderzoek niet betrokken.¹²⁷

Aanwijzingen voor de wijze waarop de (kanton)rechter zich ter zitting dient te gedragen, kunnen worden ontleend aan de handleiding regie vanaf de conclusie van

121 Is de zaak daarvoor te ingewikkeld of geven partijen bij exploit en antwoord een onvolledig beeld of te weinig feitelijke informatie en roept de kantonrechter partijen pas na de tweede schriftelijke ronde op (dus na het nemen van de conclusie van repliek en dupliek), dan wordt dat een comparitie van partijen genoemd.

122 Zo duidt de wet aan dat zowel een schikkingscomparitie (artikel 87 Rv) als een inlichtingencomparitie (artikel 88 Rv) tot de mogelijkheden behoort.

123 P. Ippel, S. Heeger-Hertter, *Sprekend de rechtbank, Alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingzaal*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006, blz. 31-32.

124 P. Ippel, S. Heeger-Hertter, *Sprekend de rechtbank, Alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingzaal*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006, blz. 40.

125 P. Ippel, S. Heeger-Hertter, *Sprekend de rechtbank, Alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingzaal*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006, blz. 43.

126 J. van der Linden, *Zitten, luisteren en schikken, Rechtvaardigheid en doelbereik bij comparitie na antwoord*, (Research Memoranda nr. 5, jrg. 4), Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2008 (ISSN 1871-1650).

127 J. van der Linden, *Zitten, luisteren en schikken, Rechtvaardigheid en doelbereik bij comparitie na antwoord*, (Research Memoranda nr. 5, jrg. 4), Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2008, blz. 14. In het in 2010 verschenen proefschrift van Van der Linden over zittingsaanpak van rechters zijn 150 zittingen onderzocht. De kantonrechter is in dit onderzoek evenmin als een aparte 'categorie' te onderscheiden (vijf van de 150 onderzochte zittingen betroffen een arbeidszaak), J. van der Linden, *De civiele zitting centraal: informeren, afstemmen en schikken* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2010.

antwoord.¹²⁸ De handleiding is bedoeld als intern handboek voor de rechtspraak en bevat een aantal 'best practices' die moeten worden gelezen als aanwijzingen.

Vastgesteld kan worden dat de handleiding op veel punten gelijkluidend is voor de sectoren civiel en kanton, maar dat de kantonrechter op onderdelen meekrijgt zich actief en praktisch op te stellen. Dat komt overeen met het beeld dat van hem bestaat en hangt samen met het feit dat verplichte procesvertegenwoordiging ontbreekt. Zo wordt de kantonrechter aangemoedigd een actieve, sturende rol te spelen bij het verzamelen van juridisch relevante feiten wanneer de justitiabele in persoon procedeert¹²⁹ en vergt volgens de handleiding het feit dat (één der) partijen zonder gemachtigde procederen (procedeert) van de kantonrechter bij een comparitie een actieve opstelling.¹³⁰

De ruimte voor eigen inbreng is ook terug te vinden in het landelijke procesreglement voor de civiele rol van de kantonsectoren, ook wel de Rolregeling kantonsectoren – kortweg RRK¹³¹ – genoemd.¹³²

7.4.5 Kosten

Met procederen zijn kosten gemoeid. Zo moet voor het voeren van de procedure zelf griffierecht worden voldaan en riskeert de partij die door de rechter in het ongelijk wordt gesteld een proceskostenveroordeling.

(Hoge) kosten kunnen een drempel vormen wanneer de rechtzoekende voor de beslissing staat of hij een zaak aan de rechter zal voorleggen.¹³³ In het navolgende wordt weergegeven hoe het gesteld is met griffierechten en de proceskostenveroordeling in de arbeidsrechtelijke procedure. In kantonzaken is geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging, zodat de kosten voor professionele rechtsbijstand verder onbesproken blijven. Bedenk daarbij wel, dat bij een proceskostenveroordeling ten behoeve van een wederpartij met rechtsbijstand die kosten via een omweg toch een rol kunnen spelen.

128 Te vinden op Rechtspraak.nl/Naar de rechter/Landelijke regelingen/Sector kanton. De handleiding is opgesteld op grond van informatie uit de gerechten alsmede advocatuur en wetenschap en is goedgekeurd door het Landelijk Overleg Voorzitters Civiele sectoren (LOVC) en het Landelijk Overleg kantonsectorvoorzitters (LOK). De handleiding was in eerste instantie gemaakt ten behoeve van de civiele sectoren; de kantonsectoren hebben zich er in 2006 bij aangesloten. De handleiding verwijst naar rechtsregels, maar vormt zelf geen recht.

129 Paragraaf 1.1, 1. Inleiding.

130 Paragraaf 1.1, 4. Selectiecriteria.

131 In werking getreden op 1 juli 2003, Staatscourant 19 juni 2003, nr. 115. De meest recente versie is te vinden op www.rechtspraak.nl.

132 Artikel 1.4 RRK formuleert het aldus: 'Voor alle in deze regeling opgenomen bepalingen geldt dat daarvan kan worden afgeweken, indien zulks naar het oordeel van de rechter in het belang is van een goede procesorde of noodzakelijk is voor een goede instructie van de zaak, alsook indien het onverkort vasthouden aan de bepalingen zou leiden tot een onredelijke vertraging van de procedure of strijd met wettelijke bepalingen'. In het landelijke rolreglement civiel is opgenomen dat de rechtbank van het reglement kan afwijken, indien de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven. Zie voor rolregelingen verder paragraaf 7.5.1.

133 In welke mate de prijs bepalend is voor de keuze om al dan niet te procederen, is niet helemaal duidelijk; zie R. Eshuis, 'Waar ligt de grens?', in: *De kantonrechter en/of de civiele rechter van de toekomst*, De Rechtspraak, 1 november 2010, blz. 38.

1. Griffierechten

Het griffierecht omvat een bijdrage van de procespartijen in de kosten van de rechtspraak.¹³⁴ Met ingang van 1 november 2010¹³⁵ is een nieuw griffierechtenstelsel in werking getreden, waarbij onder meer is overgegaan naar een systeem van vaste tarieven in alle categorieën zaken, een vast laag tarief voor on- en minvermogenden en inning van het griffierecht aan het begin van de procedure.¹³⁶

In een dagvaardingsprocedure is eiser net als de verzoeker in een verzoekschrift-procedure, maar evenzeer gedaagde/verweerder op grond van artikel 3 Wet griffierechten burgerlijke zaken (hierna: Wgbz) griffierecht verschuldigd. Een uitzondering wordt gemaakt voor de gedaagde/verweerder in kantonzaken: op grond van artikel 4 lid 1 sub b en lid 2 sub a Wgbz wordt in de procedure bij de kantonrechter van de gedaagde/verweerder geen griffierecht geheven.

Waar natuurlijke personen bij de sector kanton afhankelijk van het beloop van de vordering € 73, € 207 dan wel € 437 betalen, gaat het bij de sector civiel om bedragen van € 267, € 821 dan wel € 1 436.¹³⁷ Dat maakt vanuit kostenperspectief de sector kanton laagdrempeliger dan de sector civiel.

In 2010 werd in de financiële bijlage bij het Regeerakkoord opgenomen dat de rechtspraak per 2013 bekostigd zou moeten worden door degenen die er gebruik van maakten.¹³⁸ Daartoe werd op 3 november 2011 wetsvoorstel 33 071¹³⁹ ingediend, dat vorm gaf aan deze gedachte van 'kostendekkende griffierechten'. In het beoogde nieuwe stelsel werden in eerste aanleg de tarieven gedifferentieerd naar de vraag of de zaak zou dienen voor de kantonrechter, een andere civiele kamer van de rechtbank of de bestuursrechter. Ook in het nieuwe stelsel zou een kantonzaak goedkoper blijven dan een civiel handelszaak, zij het dat de griffierechten bij kanton wel (iets) werden verhoogd.¹⁴⁰ Gehandhaafd bleef dat de gedaagde of belanghebbende in

134 Van oudsher betalen rechtzoekenden een deel van de kosten van een gerechtelijke procedure door middel van griffierecht. Het andere deel wordt betaald door alle belastingbetalers, Kamerstukken II 2011-2012, 33 071, nr. 3, blz. 1.

135 Besluit van 26 oktober 2010 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet griffierechten burgerlijke zaken, *Stb.* 2010, 726. De nieuwe, vaste tarieven zijn met ingang van 1 november 2010 van kracht voor dagvaardingszaken waarvan de eerste roldatum op of na 1 november 2010 is gelegen. Voor verzoekschriften geldt het nieuwe griffierecht indien het verzoekschrift wordt ingediend op of na 1 november 2010. De heffing en incasso van griffierechten gebeuren vanaf 1 januari 2011 aan het begin van de juridische procedure.

136 Wet van 30 september 2010 tot invoering van een nieuw griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken (Wet griffierechten burgerlijke zaken), *Stb.* 2010, 715. Deze wet vervangt de Wet Tarieven in burgerlijke zaken.

137 Zie de tabel behorend als bijlage bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, stand van zaken 10 april 2012. De bedragen kunnen jaarlijks met ingang van 1 januari bij regeling van de minister van Veiligheid en Justitie worden gewijzigd, voor zover de consumentenprijsindex daartoe aanleiding geeft: art. 2 Wgbz.

138 Kamerstukken II 2010-2011, 32 417, nr. 15, blz. 45 en 47.

139 Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en enige andere wetten in verband met de verhoging van griffierechten, Kamerstukken II 2011-2012, nr. 2.

140 De staffels voor kantonzaken worden als volgt voorgesteld: in handelszaken tot € 500 geldt het algemene minimumstandaardtarief van € 125, in de categorie financieel belang tussen € 500 en € 5000 bedraagt het griffierecht € 300 en in zaken boven de € 5000 is het griffierecht € 500. In handelszaken komen er vijf categorieën; in geschillen met een financieel belang van niet meer dan € 100 000 bedraagt het volledig griffierecht € 750, in zaken tussen de € 100 000 en € 350 000 is het volledig griffierecht € 1 500; Kamerstukken II 2011-2012, 33 071, nr. 3, blz. 22.

kantonzaken geen griffierecht hoefde te betalen.¹⁴¹ Wetvoorstel 33 071 is na de val van het kabinet Rutte in april 2012 in de Eerste Kamer gestrand.¹⁴²

2. Proceskostenveroordeling

Volgens artikel 237 Rv wordt de partij die bij het vonnis in het ongelijk wordt gesteld in de kosten van de procedure veroordeeld. De kosten mogen geheel of gedeeltelijk worden gecompenseerd wanneer partijen over en weer op enkele punten in het ongelijk zijn gesteld. De proceskosten bestaan uit een bijdrage in het salaris van de rechtshulpverlener en uit de door de wederpartij gemaakte kosten en/of verschotten. Hieronder vallen onder meer de explootkosten en het griffierecht, alsmede kosten van beslag, getuigenverhoren etc.¹⁴³

Een afwijking van deze regel vormt artikel 7:629a lid 6 BW, dat bepaalt dat de werknemer in een procedure tot doorbetaling van loon alleen in de kosten van de werkgever als bedoeld in artikel 237 Rv wordt veroordeeld in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Blijkens de MvT is het doel van deze regel ervoor te zorgen dat de werknemer niet door financiële drempels ervan wordt weerhouden zijn recht op loonbetaling zo nodig voor de rechter af te dwingen.¹⁴⁴

Op grond van artikel 289 Rv kan de kantonrechter ook in een verzoekschriftprocedure een veroordeling in de proceskosten uitspreken.

Aanbeveling 3.8 van de Kring van Kantonrechters houdt in dat voor de gemaakte kosten van rechtsbijstand in de verzoekschriftprocedure tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst geen extra vergoeding wordt toegekend, tenzij deze tussen partijen is overeengekomen. In de toelichting bij deze aanbeveling wordt hiervoor als reden gegeven, dat advocaatkosten niet behoren tot de kern van de in een ontbindingsprocedure aan de orde zijnde problematiek en dat de beoordeling daarvan buiten de procedure dient te blijven.¹⁴⁵

Tot slot verdient artikel 22a WOR vermelding. In rechtsgedingen tussen de ondernemer en de ondernemingsraad kan de ondernemingsraad niet in de proceskosten worden veroordeeld. De achtergrond van die regel is dat bij een proceskostenveroordeling de vraag opkomt wie de ondernemingsraad is en uit welke middelen de raad de proceskostenveroordeling zou moeten betalen. Theoretisch zouden de individuele leden van de ondernemingsraad aangesproken kunnen worden, maar het is duidelijk dat een eventuele proceskostenveroordeling van de individuele leden

141 Kamerstukken II 2011-2012, 33 071, nr. 3, blz. 5 en 18. Dat neemt overigens niet weg, dat een verliezende gedaagde wel in de kosten van de procedure – waaronder het verhoogde griffierecht – kan worden veroordeeld, J.M. Wisseborn, 'Over (kostendekkende) verhoogde griffierechten', *Tijdschrift voor de Procespraktijk* 2012/1, blz. 5-6.

142 De plannen van het kabinet Rutte (ingezet door het kabinet Balkenende IV) om een kostendekkend griffierechtenstelsel in te voeren zijn in het zogenoemde Lente-akkoord' van 26 april 2012 teruggedraaid.

143 D.M. van Genderen e.a., *Arbeidsrecht in de praktijk*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012, paragraaf 10.11.1.

144 Kamerstukken II 1995-1996, 24 439, nr. 3, blz. 65.

145 Aanbevelingen van de Kring van Kantonrechters inzake toepassing art. 7:685 BW, inwerkingtreding 1 januari 2009, Aanbeveling 3.8. en de toelichting daarop.

de ondernemingsraad niet stimuleert om zich tot de rechter te wenden. Artikel 22a WOR heeft duidelijkheid gebracht en de toegang tot de rechter voor de ondernemingsraad verruimd door het ecarteren van dit risico.

7.4.6 Geografische bereikbaarheid

In 2002 zijn de zelfstandige kantongerechten opgeheven en als sector kanton ondergebracht bij de rechtbanken.¹⁴⁶ Dat had nauwelijks consequenties voor de geografische bereikbaarheid: de meeste kantonlocaties bleven gehandhaafd, al dan niet als nevenvestigings- of nevenzittingsplaats. De wet herziening gerechtelijke kaart, die met ingang van 1 januari 2013 in werking is getreden, heeft wel ingrijpende veranderingen gebracht.¹⁴⁷

Met ingang van die datum is het aantal rechtbanken teruggebracht van 19 naar 10 en zal het stelsel van nevenlocaties worden opgeheven.¹⁴⁸ In plaats daarvan zullen bij algemene maatregel van bestuur voor elk gerecht zittingsplaatsen worden aangewezen. Dat brengt met zich mee, dat een groot aantal relatief kleine locaties, voormalige kantongerechten, niet behouden kunnen blijven. Daarvan zal een flink aantal op termijn gesloten worden. Dat heeft gevolgen voor de bereikbaarheid van kantonrechtspraak. Ook rechtspraak in arbeidszaken komt zo verder van de rechtzoekende af te staan.¹⁴⁹

7.4.7 Conclusie

In het licht van laagdrempeligheid als criterium voor goede arbeidsrechtspraak is het afzien van wettelijk verplichte procesvertegenwoordiging een terechte keuze. Hoewel partijen in arbeidszaken er vaak voor kiezen zich in de procedure te laten vertegenwoordigen,¹⁵⁰ pleit dat niet voor de invoering van een *verplichting* tot procesvertegenwoordiging. Het feit dat de rechtzoekende de keuze heeft of hij zich laat vertegenwoordigen en door wie – een advocaat of een vertegenwoordiger van zijn vakbond of rechtsbijstandsverzekering –, maakt de drempel om zich tot de rechter te wenden lager. Dat is van groot belang bij conflicten die iemands bestaanszekerheid

146 Bij de Wet organisatie en bestuur gerechten, *Stb.* 2001, 582.

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

148 Vanaf 1 januari 2013 zijn er geen 5 gerechtshoven meer, maar 4.

149 Zie verder paragraaf 4.3.5

150 E.M. Wesseling-van Gent, *Het civiele geding in de toekomst* (diss. Groningen), Arnhem: Gouda Quint 1987, blz. 65-66; L.H.A.J.M. Quant, *Verplichte procesvertegenwoordiging en andere kostbare zaken* (oratie Amsterdam UvA), Arnhem: Gouda Quint 1995, blz. 19-20; B.C.J. van Velthoven, *Civiele rechtspraak in eerste aanleg, Een eerste stap op weg naar kwantificering van de maatschappelijke betekenis van de rechtspraak*, Raad voor de rechtspraak 2005, paragraaf 4.7. Uit dit onderzoek blijkt dat in dagvaardingsprocedures in arbeidszaken van de eisers 30% voor vertegenwoordiging door een advocaat kiest, 20,7% voor vertegenwoordiging door een deurwaarder en 48,7% voor een andere vorm van vertegenwoordiging. Voor de gedaagde partij is dat respectievelijk 19,8%, 4,8% en 24%. In ontbindingsprocedures kiezen verzoekers in 38,9% voor vertegenwoordiging door een advocaat, in 0,1% voor vertegenwoordiging door een deurwaarder en in 55,1% voor een andere vorm van vertegenwoordiging. Voor verweerders is dat respectievelijk 29,5%, 0% en 59,8%.

raken, zeker nu uit onderzoek blijkt dat bij problemen op het werk beslechting van het gerezen geschil (toch al) relatief vaak achterwege blijft.¹⁵¹

Hoe minder formaliteiten, des te laagdrempeliger de procedure. Toch hoeft het afschaffen van bepaalde formaliteiten niet tot gevolg te hebben dat barrières worden geslecht, gezien de ervaringen met de formulierdagvaarding. Blijkbaar hebben justitiabelen hulp nodig bij ingewikkelde zaken zoals het voor de rechter brengen van een geschil. Dat is in lijn met het hiervoor gesignaleerde feit dat de meeste partijen bij een arbeidsgeschil zich in rechte laten vertegenwoordigen, hoewel daartoe geen verplichting bestaat. In het licht van het feit dat partijen in juridische geschillen dienen te voldoen aan een gemotiveerde stelplicht op straffe van verlies van de procedure (zelfs zonder kans om nog bewijs te leveren), is dat een verstandige keuze.

Laagdrempeligheid wordt dus niet alleen bereikt door voorschriften los te laten en de autonomie van partijen te vergroten, maar vereist blijkbaar proportionaliteit tussen het afzien van onnodige formaliteiten en het voorzien in een bepaalde mate van (bege)leiding. Als het proces eenmaal is aangevangen, kan de rechter die leiding bieden. Aldus beschouwd, vertoont het criterium laagdrempeligheid raakvlakken met de vraag naar de mate van lijdelijkheid van de arbeidsrechter (zie paragraaf 7.6).

De deformalisering die aan het nieuwe burgerlijk procesrecht ten grondslag heeft gelegen biedt elke rechtzoekende, maar zeker degene die in persoon procedeert, bescherming tegen vormfouten en dat is positief in het licht van de criteria voor arbeidsrechtspraak.

Onverplichte voorprocedures kunnen laagdrempeligheid bevorderen, wanneer de rechtzoekende via zo'n voorprocedure zonder al te veel plichtplegingen een adequaat oordeel kan verkrijgen. Uit het feit dat klagers zich na de procedure bij commissie gelijke behandeling (CGB) in de meeste gevallen niet meer tot de rechter wenden, kan worden opgemaakt dat de CGB een positieve rol vervult, zij het dat de rechtzoekende om tenuitvoerlegging van het oordeel te bewerkstelligen bij een onwillige werkgever toch nog de rechter zal moeten inschakelen. Die is vrij om van het oordeel van de CGB af te wijken en doet dat ook regelmatig.¹⁵²

Verplichte voorprocedures werken vertragend¹⁵³ en verhogen daarmee de drempel om de rechter in te schakelen. Dat is niet zozeer een probleem wanneer het volgen

151 B.C.J. van Velthoven, M.J. ter Voert, *Geschilbeslechtingdelta 2003, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, WODC 2004, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, blz. 128

152 Komt de zaak na het oordeel van de CGB toch bij de rechter, dan blijkt dat die het oordeel van de commissie lang niet altijd overneemt. Volgens De Jong en Nicolai wordt slechts één van de vijf oordelen van de CGB door de rechter gevolgd, A.K. de Jongh, M.G. Nicolai, 'Commissie Gelijke Behandeling: een goed alternatief voor de rechter', *ArbeidsRecht* 2003-11, blz. 25-29. Vooral lagere rechters stellen het oordeel van de commissie ongemotiveerd terzijde, C.E. van Vleuten, L. Willems, 'Commissie gelijke behandeling in de AWGB' in: I.P. Asscher-Vonk, C.A. Groenendijk (hoofdred.), *Gelijke behandeling: regels en realiteit*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1999, blz. 280.

153 Hiervoor is opgemerkt dat het verkrijgen van een deskundigenoordeel van het UWV zo'n 3 tot 4 weken duurt. In een reactie gaf het UWV aan een afdoeningstermijn van twee weken niet realistisch te vinden en een voorstander te zijn van een wettelijke normtijd van vier weken: brief van 21 december 2005, kenmerk SB/68569.

van de voorprocedure een duidelijke meerwaarde heeft voor de afdoening bij de rechter. De indruk bestaat dat daarvan bij de deskundigenprocedures bij het UWV niet altijd sprake is. Op de vraag waar het om gaat – is de werknemer wel of niet ziek – wordt vaak geen eenduidig antwoord gegeven.

Wanneer de rechter moet oordelen in kwesties waarbij de gezondheid van de werknemer een rol speelt, zal hij moeten nagaan of en in hoeverre de gezondheidstoestand van de werknemer met bepaalde juridische verplichtingen interfereert. Daartoe dient hij te beschikken over een objectieve medische rapportage, die de gezondheidstoestand van de werknemer in relatie tot het werk schetst. Medische voorprocedures kunnen dus niet gemist worden, maar het zou wel beter moeten.

De procedure bij in kantonzaken steekt wat de kosten voor de partijen betreft gunstig af tegen de procedure bij de civiele rechter. De gedaagde/verweerder in kantonzaken betaalt geen griffierecht, het griffierecht dat de eiser/verzoeker betaalt is lager dan bij in civiele zaken en er is geen verplichte procesvertegenwoordiging, zodat de kosten voor rechtshulp lager uitvallen. In het licht van de toegankelijkheid van de procedure is dat positief, het maakt de drempel om de rechter te benaderen lager.

Laagdrempeligheid heeft ook te maken met geografische bereikbaarheid van de rechtspraak. De herindeling van de gerechtelijke kaart leidt tot de opheffing van een aantal oude kantonlocaties. De minister van Justitie zag dat niet als probleem: we leven, aldus de minister, niet meer in de tijd van paard en wagen, maar in het tijdperk van de digitale snelweg in het kleine en dichtbevolkte Nederland. Het kan dus grootschaliger, maar 'met oog voor de menselijke maat'.¹⁵⁴ Daarbij past mijns inziens een belangrijke kanttekening. Hoezeer Nederland en de positie van burgers ook veranderd zijn in vergelijking met de tijd dat de gerechtelijke kaart tot stand kwam, toch mag niet uit het oog worden verloren dat een grotere afstand tot het gerecht kan zorgen voor (extra) psychologische en financiële drempels. In bepaalde kantonzaken kan die drempel voor de individuele rechtzoekende onoverkomelijk blijken.¹⁵⁵

7.5 Snelheid

Snelheid speelt in arbeidsrechtelijke procedures een belangrijke rol. Partijen bij een arbeidsgeschil willen op korte termijn weten waar ze aan toe zijn. Het (te) lang uitblijven van een beslissing kan de verhoudingen tussen partijen (verder) doen

¹⁵⁴ Brief van de minister van Justitie Hirsch Ballin aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 20 november 2009, Kamerstukken II 2009-2010, 29 279, nr. 97, blz. 5.

¹⁵⁵ Ik denk niet zozeer aan arbeidszaken, maar aan (kleine) geldvorderingen die bij de kantonrechter terechtkomen. Voor bepaalde groepen rechtzoekenden – personen die geconfronteerd worden met verschillende problemen tegelijk: geen werk, schulden, relatieproblemen, (kleine) criminaliteit – kan zelfs een buskaartje een (te) grote uitgave vormen.

verslechteren, praktische problemen opleveren en de zin aan een beslissing ontnemen.¹⁵⁶

Het tempo van een procedure wordt door diverse factoren beïnvloed zoals de (proces)houding van partijen, de complexiteit van het geschil, de wijze waarop de rechter omgaat met termijnen – ook met de eigen termijnen, met name die voor de bepaling van de comparitie/mondelinge behandeling –, de regels van procesrecht en de tijd die de rechter neemt voor het concipiëren van het vonnis of de beschikking.

De regels en uitgangspunten van procesrecht worden in paragraaf 7.5.1 aan het criterium snelheid gerelateerd.

Rechterlijke ontbinding van de arbeidsovereenkomst is een gangbare wijze van beëindiging.¹⁵⁷ In paragraaf 7.5.2 komt de ontbindingsprocedure aan de orde.

Bij de vormgeving van de ontbindingsprocedure van artikel 7:685 BW heeft snelheid een belangrijke rol gespeeld. De ontbinding verloopt langs de weg van een verzoekschriftprocedure. Ook de procedures op grond van de WOR zijn verzoekschriftprocedures en wijken in dat opzicht af van bijvoorbeeld loonvorderingen en vorderingen op grond van bijzondere bedingen die bij dagvaarding worden aangebracht en de daarop betrekking hebbende procesregels volgen.

De verzoekschriftprocedure geldt als sneller, goedkoper en laagdrempeliger dan de dagvaardingsprocedure, hoewel wel wordt aangenomen dat de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure steeds meer naar elkaar toe zijn gegroeid.¹⁵⁸ Het verschil in snelheid heeft overigens niet zozeer te maken met het inleidend processtuk – dagvaarding of verzoekschrift – maar is mede terug te voeren op artikel 279 Rv, waarin staat dat in verzoekschriftprocedures meteen een behandeling wordt bepaald. In dagvaardingsprocedures moet eerst op de rol worden geantwoord voordat (eventueel) een comparitie na antwoord wordt gelast. In het licht van de criteria voor arbeidsrechtspraak zou dat er ofwel voor pleiten om van alle procedures in het arbeidsrecht (opnieuw) verzoekschriftprocedures te maken, ofwel wettelijk te

156 Een voorbeeld van dat laatste is een uitspraak van het gerechtshof Leeuwarden van 31 mei 2006 (JAR 2006/154, RAR 2006/137, LJN AX6395). In eerste instantie had de kantonrechter vervangende toestemming verleend voor de invoering van een nieuwe werktijdregeling. De werktijdregeling trad in werking met ingang van 9 januari 2005. Toen het gerechtshof op 31 mei 2006 in hoger beroep oordeelde dat vervangende toestemming achterwege had moeten blijven en dat het besluit van de ondernemer nietig was, voegde het daar aan toe dat er evenwel 'onvoldoende zwaarwegende gronden aanwezig zijn om de ondernemer te verplichten zich te onthouden van handelingen die strekken tot uitvoering of toepassing van de werktijdregeling' omdat die al gold vanaf januari 2005. Daarmee had de tijd het recht ingehaald.

157 In 2004 werden 72.011 ontbindingsverzoeken ingediend, in 2005 waren dat er 67.608, in 2006 nog 54.213, in 2007 29.983, in 2008 23.556 en in 2009 in totaal 29.854; de cijfers zijn ontleend aan de Jaarrapportage Ontslagstatistiek van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid. De scherpe daling in 2007 heeft te maken met het feit dat als gevolg van de versoepeling van het begrip verwijtbare werkloosheid het aantal formele ontbindingsbeschikkingen – beschikkingen uitsluitend afgegeven met het oog op het veiligstellen van de werkloosheidsuitkering – sterk afnam.

158 Asser is van mening dat de verschillen tussen beide procedures nog steeds significant zijn, W.D.H. Asser, 'De taakopvatting van de civiele rechter', in: A.F.M. Brenninkmeijer e.a. (red.), *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, blz. 31.

bepalen dat kort na ontvangst van het inleidend processtuk een mondelinge behandeling plaatsvindt conform het bepaalde in artikel 7:685 lid 6 BW.

In de hervormingsvoorstellen uit het eindrapport fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht wordt eveneens gesuggereerd het model van de dagvaardingsprocedure te verlaten. Een van de aanbevelingen in dit rapport is de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure in elkaar te schuiven tot één basismodel.¹⁵⁹ Bij de beraadslagingen over de modernisering van de rechterlijke macht werd de hartenkreet geuit: 'Schaf de dagvaardingsprocedure af. 40 jaar verzoekschriftprocedure in echtscheidingszaken heeft aangetoond dat dagvaarden geen enkele meerwaarde heeft'.¹⁶⁰

Doordat in het arbeidsrecht de dagvaardings- en de verzoekschriftprocedure naast elkaar zijn voorgeschreven, kunnen bepaalde vorderingen niet in één procedure aanhangig worden gemaakt. Zo kan in een ontbindingsprocedure niet in reconventie een vordering tot betaling van loon of tot beperking van een concurrentiebeding worden ingesteld. Dat pleit ervoor dat in het arbeidsrecht het inleidend processtuk wordt geüniformeerd.

Wanneer voor partijen in een (dagvaardings)procedure snelle afdoening bepalend is, kunnen zij zich tot de rechter wenden door middel van een spoedprocedure, waarop in paragraaf 7.5.3 ingegaan zal worden.

7.5.1 *Procesrecht, lagere regelingen & verjaringstermijnen*

Procesrecht

Dat een speciaal procesrecht voor arbeidszaken ontbreekt, betekent dat in procedures bij de kantonrechter de regels van het eerste boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing zijn.¹⁶¹ In de Memorie van Toelichting bij wetsontwerp 26 855 dat leidde tot de Wet Herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken¹⁶² werd het streven naar efficiency als één van de uitgangspunten van het nieuwe procesrecht genoemd. Volgens de Memorie dienen civiele procedures, onder handhaving van het gewenste kwaliteitsniveau, een voor alle gebruikers acceptabele duur te hebben.¹⁶³ Om dit te bereiken is met ingang van 1 januari 2002 een aantal processuele veranderingen doorgevoerd. Twee daarvan zijn in het licht van het criterium snelheid het vermelden waard.

159 W.D.H. Asser, H.A. Groen, J.B.M. Vranken, *Uitgebalanceerd, Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, Aanbeveling 11.8.2 onder a en b, blz. 185-186.

160 Senator Quik-Schuijt, Stenografisch verslag vergadering Eerste Kamer 10 mei 2011, waar (onder meer) de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie ter sprake kwam, blz. 21.

161 Tussen 30 december 1991 en 1 januari 2002 bestonden wel eigen procedureregels voor kantonzaken, zie hierover H.J. Snijders, M. Ynzonides en G.J. Meijer, *Nederlands Burgerlijk Procesrecht*, Deventer: Kluwer 2002, nr. 235-236 en de daar aangehaalde literatuur alsmede C.G. Scholtens (red.), *Vademecum Burgerlijk Procesrecht, Arbeidszaken*, Deventer: Gouda Quint 2000.

162 Voluit Wet Herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg, Wet van 4 december 2001, *Stb.* 2001, 580.

163 Kamerstukken II 1999-2000, 26 855, nr. 3, blz. 6-8.

Met ingang van 1 januari 2002 moet het exploit van dagvaarding de tegen de eis aangevoerde weren bevatten – de zogenoemde substantiëringsplicht – alsmede de bewijsmiddelen en mogelijke getuigen vermelden – de zogenoemde bewijsaandraagplicht – om ervoor te zorgen dat de rechter in een vroeg stadium een volledig beeld van het geschil krijgt (artikel 111 lid 3 Rv).

Verder is de comparitie na antwoord een soort scharnierpunt in de civiele procedure geworden. Artikel 131 Rv bepaalt dat een comparitie wordt bevolen, tenzij de rechter oordeelt dat de zaak daarvoor niet geschikt is. Het is aan de rechter gelaten om te oordelen of een zaak zich leent voor een comparitie, de wetgever heeft daarvoor geen criteria gegeven. Na een comparitie na antwoord vinden slechts repliek/dupliek plaats wanneer de rechter dat nodig acht (artikel 132 lid 2 Rv). Pleidooi vindt plaats op verzoek van één der partijen (artikel 134 lid 1 Rv). De rechter mag pleidooi weigeren wanneer hij zich door de comparitie voldoende geïnformeerd acht. Die beslissing is – anders dan de beslissing om al dan niet te compareren – appellabel en dient te worden gemotiveerd.

Wanneer in een procedure door de rechter geen gelegenheid wordt geboden voor repliek en dupliek en door partijen wordt afgezien van pleidooi zal de snelheid van afdoening (sterk) toenemen.

Is de rechter de actieve regisseur van de zitting of laat hij partijen werktuigelijk de zaak uitprocederen? En wordt in het merendeel van de zaken een comparitie bevolen zoals de wetgever voor ogen stond?

De hiervoor reeds genoemde studie naar rechtvaardigheid en doelbereik bij de comparitie na antwoord – niet specifiek gericht op de sector kanton – komt uit op een hoog percentage zaken (tussen de 90 en 95%) dat voor comparitie na antwoord werd geselecteerd bij de afdeling handelszaken van twee onderzochte rechtbanken.¹⁶⁴ Navraag onder kantonrechters wijst er op dat dit percentage bij arbeidszaken die worden ingeleid met een dagvaarding¹⁶⁵ lager ligt. Desgevraagd zeggen de bij dit onderzoek betrokken kantonrechters dat het percentage in arbeidszaken bij de sector kanton eerder rond de 50 ligt. Als een van de redenen wordt genoemd dat slechts een comparitie wordt gelast wanneer dat volgens de behandelende kantonrechter iets toevoegt. Wanneer arbeidszaken bij de rechter komen, is het stadium van praten en schikken vaak al voorbij, hetgeen voor de rechter een reden kan zijn om af te zien van een comparitie.

Hoe het wettelijke regelkader in de praktijk uitwerkt, hangt dus voor een belangrijk deel af van de manier waarop de rechter omgaat met de ruimte die de voorschriften bieden.

164 J. van der Linden, *Zitten, luisteren en schikken, Rechtvaardigheid en doelbereik bij comparitie na antwoord*, (Research Memoranda nr. 5, jrg. 4), Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2008 (ISSN 1871-1650). Onderzocht zijn de afdeling handelszaken van de rechtbanken Utrecht en 's-Hertogenbosch.

165 In (arbeidsrechtelijke) verzoekschriftprocedures vindt op grond van artikel 279 lid 1 Rv en artikel 7:685 lid 6 BW altijd een mondelinge behandeling plaats.

Er wordt verschillend omgegaan met de abstracte regels uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, die nader zijn uitgewerkt in de binnen de rechtspraak ontwikkelde reglementen en handleidingen.¹⁶⁶ Er bestaan landelijke rolregelingen,¹⁶⁷ een handleiding regie vanaf de conclusie van antwoord (hiervoor reeds gememoreerd in paragraaf 7.4.4) en procesreglementen voor verzoekschriftprocedures en kort gedingen. Er zijn aparte rolregelingen voor de sectoren civiel en kanton, ook de procesreglementen maken onderscheid tussen procedures bij de sector civiel en die bij de sector kanton.

Rolregelingen en procesreglementen

Wanneer een zaak aanhangig is, bepalen termijnen mede de voortgang ervan. Het maakt verschil of een procespartij binnen een week moet reageren of daar een maand de tijd voor heeft. Dat geldt ook voor de vraag of uitstel verkregen kan worden en zo ja, onder welke condities. Volgens artikel 133 Rv stelt de (rol)rechter de termijnen voor het nemen van conclusies vast en bepaalt hij of uitstel mogelijk is. Nadere regels dienaangaande zijn als gezegd te vinden in rolregelingen of procesreglementen.

Nederland kent verschillende zogenoemde collectieve rechtersregelingen – producten van rechterlijke samenwerking – die formeel niet binden, maar vaak door de rechter worden gevolgd.¹⁶⁸ Het landelijke procesreglement voor civiele dagvaardingszaken bij de rechtbanken, afgekort tot RR,¹⁶⁹ en het landelijke procesreglement voor de civiele rol van de kantonsectoren, ook wel de Rolregeling kantonsectoren – kortweg RRK – genoemd¹⁷⁰ zijn daar voorbeelden van.¹⁷¹ In beide reglementen worden termijnen voor het verrichten van proceshandelingen, het nemen van rolbeslissingen en het wijzen van vonnis geregeld. Opvallend is, dat een aantal termijnen genoemd in het RRK

166 De meeste zijn te vinden op www.rechtspraak.nl/Naar de rechter/Landelijke regelingen. De reglementen die ik heb onderzocht zijn verzameld in de periode voor 1 januari 2013. Daarom wordt nog verwezen naar de indeling in sectoren.

167 De rol is een register bij het gerecht waarin zaken die zijn ingeleid met een dagvaarding bij binnenkomst worden geregistreerd. In het systeem wordt aantekening gehouden van de proceshandelingen die in de betreffende zaak (moeten) worden verricht. In feite is de rol dus niets meer dan een registratiesysteem en een kalender.

168 zie o.m. H.J. Snijders, C.J.M. Klaassen en G.J. Meijer, *Nederlands Burgerlijk Procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011, nrs 14 en 26 en de door hen aangehaalde literatuur, L.A.M. van Dijke, 'Samenwerking door kantonrechters en A.H.J. Schmidt, ICT en samenwerking bij kantonrechtspreek', in: C.P.M. Cleiren en G.K. Schoep (red.), *Rechterlijke samenwerking*, Kluwer: Deventer 2001, resp. blz. 163 e.v. en blz. 171 e.v.; K. Teuben, *Rechtersregelingen in het burgerlijk (proces)recht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2004; B.M. Dijksterhuis, *Rechters normeren de alimentatiehoogte: een empirisch onderzoek naar rechterlijke samenwerking in de werkgroep Alimentatienormen (1975-2007)* (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2008. Zie voor kritische kanttekeningen W.F. Hendriksen, 'Rechterlijke samenwerking in het civiel recht. Enige opmerkingen met betrekking tot het rolreglement', in: C.P.M. Cleiren en G.K. Schoep (red.), *Rechterlijke samenwerking*, Deventer: Gouda Quint 2001, blz. 150

169 In werking getreden op 1 oktober 2000, gewijzigd 1 november 2004, Staatscourant 8 oktober 2004, nr. 194. De recentste versie is te vinden op www.rechtspraak.nl.

170 In werking getreden op 1 juli 2003, Staatscourant 19 juni 2003, nr. 115. De meest recente versie is te vinden op www.rechtspraak.nl.

171 Sedert de inwerkingtreding van de Wet OBG en de Wet Raad op 1 januari 2002 (zie paragraaf 3.6.2) is het een taak van de Raad voor de rechtspraak om ondersteuning te bieden aan activiteiten van gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit, zie artikel 94 Wet RO.

korter is dan in het RR.¹⁷² Blijkbaar wordt bij de sector kanton meer dan bij de sector civiel ingezet op de voortgang van de procedure.

De procesreglementen voor verzoekschriftprocedures bij civiel en kanton zijn onderverdeeld naar het soort verzoekschriftprocedures.¹⁷³ Gedetailleerde vergelijking van de verschillende soorten procesreglementen voert te ver, hier volgen een paar algemene opmerkingen.

In een verzoekschriftprocedure is op grond van artikel 279 lid 1 Rv mondelinge behandeling regel (tenzij de rechter zich meteen onbevoegd verklaart of het verzoek toewijst), bepalingen omtrent die mondelinge behandeling zijn dus ook in de diverse reglementen terug te vinden. In de reglementen ontbreekt een uitgebreide regeling van termijnen. Meestal kan de verweerder of andere belanghebbende tot kort voor de mondelinge behandeling zijn verzoekschrift indienen.¹⁷⁴ Bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst wordt uitspraak gedaan op een termijn van ten hoogste drie weken na de mondelinge behandeling, die op grond van artikel 7:685 lid 6 BW plaatsvindt binnen vier weken na indiening van het ontbindingsverzoek.¹⁷⁵ Daaruit kan worden afgeleid dat wordt gehecht aan een vlotte afhandeling van dit type zaken.

Zowel in het RRK/RR als in de procesreglementen voor verzoekschriftprocedures is bepaald dat afwijking van de gestelde termijnen mogelijk is. Of afwijking wordt toegestaan, hangt af van de behandelend rechter.¹⁷⁶ Daarmee ligt de voortgang van de procedure uiteindelijk toch in zijn handen.

Verjaringstermijnen

Naast termijnen voor het verrichten van proceshandelingen zijn in het civiele procesrecht nog andere termijnen waarmee rekening moet worden gehouden zoals dagvaardingstermijn, verzettermijn, appeltermijn en cassatietermijn. Deze termijnen zijn voor civiele zaken en kantonzaken gelijk en worden hier niet verder besproken.¹⁷⁷

Een heel ander soort termijn is de verjaringstermijn. De mogelijkheid om een subjectief recht ten overstaan van de rechter te effectueren – ook wel het ‘ius agendi’ genoemd – kan wegvallen. Dat gebeurt onder meer door tijdsverloop, de bevrijdende

172 Zo staat voor het verrichten van een proceshandeling in artikel 2.9 RRK vier weken en in artikel 2.7 RR zes weken. Ook de termijn voor vonnis verschilt: volgens artikel 2.12 RRK bedraagt de termijn waarop vonnis wordt gewezen vier weken, artikel 6.4 RR heeft het over zes weken.

173 Voor de sector kanton zijn dat bijvoorbeeld Europeesrechtelijke verzoeken, familierechtelijke verzoeken, erfrechtelijke verzoeken, kwesties van bewind, curatele en mentorschap, huur en pacht, voor de sector civiel wordt onder meer onderscheiden tussen procedures op grond van Boek 2, 3, 4, 7 en 8 BW.

174 Dat past bij het informele karakter van de verzoekschriftprocedure. Hoewel de dagvaardingsprocedure en de verzoekschriftprocedure in de loop der tijd steeds meer naar elkaar zijn toegesloegen geldt de verzoekschriftprocedure nog steeds als informeler, sneller en goedkoper; zie hierover onder meer, H.J. Snijders, C.J.M. Klaassen en G.J. Meijer, *Nederlands Burgerlijk Procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011, nr. 295.

175 Zie artikel 2.8.1.5 Procesreglement verzoekschriftprocedures rechtbanken sector kanton en Aanbeveling 1.2 van de aanbevelingen van de kring van kantonrechters inzake toepassing artikel 7:685 BW, in werking getreden op 1 januari 2009.

176 Dat de rechter de vrijheid heeft om van het landelijk procesreglement af te wijken wordt bevestigd in HR 3 december 2010, LJN BO0197.

177 Zie de artikelen 114-117, 143 lid 1, 339 en 426 Rv.

verjaring.¹⁷⁸ Hoewel regels over verjaring te vinden zijn in het materiële recht en niet in het procesrecht zal ik er toch kort bijilstaan.

Als de wet niets anders bepaalt, verjaart een rechtsvordering twintig jaar na haar ontstaan (artikel 3:306 BW). Een rechtsvordering tot nakoming van een verbintenis uit overeenkomst verjaart vijf jaar nadat de vordering opeisbaar is geworden (artikel 3:307 lid 1 BW).¹⁷⁹ De rechtsvordering tot schadevergoeding vervalt in het algemeen vijf jaar nadat de schade aan de gelaedeerde bekend is (artikel 3:310 lid 1 BW).

Ten aanzien van schade als gevolg van beroepsziekten heeft de Hoge Raad geoordeeld dat niet uit te sluiten valt dat bij ziekten die zich pas na langere tijd openbaren, na verloop van de verjaringstermijn nog een vordering wordt toegevoegd.¹⁸⁰ Het moet daarbij wel gaan om uitzonderlijke gevallen. Daarvan is volgens de Hoge Raad sprake wanneer onzeker is of de gebeurtenis die de schade kan veroorzaken (hier: de blootstelling aan asbest) inderdaad tot schade (hier: de ziekte mesotheliom) zal leiden, die onzekerheid zeer lange tijd is blijven bestaan en in die zin naar haar aard verborgen is gebleven dat zij daadwerkelijk is ontstaan en dus pas kon worden geconstateerd nadat de verjaringstermijn reeds was verstreken.¹⁸¹

De verjarings- en vervalltermijnen¹⁸² voor het arbeidsrecht zijn te vinden in boek 7 titel 10 BW en in verschillende bijzondere (arbeidsrechtelijke) wetten.¹⁸³ Het voert te ver hier alle termijnen op te sommen en ik verwijs naar de literatuur dienaangaande.¹⁸⁴ Bij bestudering van de verschillende termijnen in het licht van het criterium snelheid valt wel een en ander op.

Termijnen voor het vorderen van schadevergoeding op grond van een beroepsziekte of bedrijfsongeval, of voor een actie op grond van overtreding van artikel 7:611 BW en onrechtmatige daad kunnen oplopen tot 30 jaar en langer.¹⁸⁵ Voor het instellen van een loonvordering (wanneer bijvoorbeeld de hoogte van het uitbetaalde bedrag betwist wordt maar de onderliggende arbeidsverhouding niet ter discussie staat) dan wel het vorderen van niet-betaalde vakantiebijslag staat in de meeste gevallen een termijn van vijf respectievelijk twee jaar. Het invoeren van de nietigheid of vernietigbaarheid van de opzegging moet gebeuren binnen twee dan wel zes maanden na de opzegging. Het vorderen van een (volledige of gefixeerde)

178 H.J. Snijders, C.J.M. Klaassen en G.J. Meijer, *Nederlands Burgerlijk Procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011, nr. 61.

179 Bij verontreiniging van lucht is de verjaringstermijn dertig jaar, artikel 3:310 lid 2 BW.

180 HR 28 april 2000, NJ 2000/430, JAR 2000/122, LJN AA5635 (Erven van Hese/Schelde) en NJ 2000/430, JAR 2000/122, LJN AA5635 (Erven Rouwhof/Eternit).

181 H.J. Snijders, 'Verjaring van aan de schuldeiser onbekende rechtsvorderingen', *NTBR* 2009, 48.

182 Bij verval gaat niet alleen het ius agendi maar ook het daaraan ten grondslag liggende subjectieve recht teniet.

183 Boek 3 BW bevat de algemene verjaringstermijnen.

184 D.M. van Genderen e.a., *Arbeidsrecht in de praktijk*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012, paragraaf 10.2; M. van Eck, 'Verjarings- en vervalltermijnen in het arbeidsovereenkomstenrecht', *ArbeidsRecht* 2000-4, nr. 22; M. van Eck, 'Verjarings- en vervalltermijnen in het arbeidsovereenkomstenrecht (2)', *ArbeidsRecht* 2000-6/7, nr. 36; M. van Eck, 'Verjarings- en vervalltermijnen in het arbeidsovereenkomstenrecht: een updating', *ArbeidsRecht* 2003-3, nr. 15; R.C.M. Andriessen, 'Verjarings- en vervalltermijnen in het arbeidsovereenkomstenrecht (4)', *ArbeidsRecht* 2005-4, nr. 25.

185 Zie hierover onder meer R.C.M. Andriessen, 'Verjarings- en vervalltermijnen in het arbeidsovereenkomstenrecht (4)', *ArbeidsRecht* 2005-4, nr. 25.

schadevergoeding bij onregelmatige opzegging of een schadevergoeding op grond van kennelijk onredelijke opzegging alsmede herstel van de arbeidsovereenkomst moet plaatsvinden binnen zes maanden na de dag waarop de arbeidsovereenkomst feitelijk is geëindigd.

Een schriftelijk verzoek tot aanpassing van de arbeidsduur op grond van de WAA kan tot vier maanden voor de beoogde ingangsdatum en de werkgever moet zijn beslissing dienaangaande uiterlijk een maand voor de gevraagde ingangsdatum nemen. Wijziging van de afgesproken uren bij ouderschapsverlof kan tot vier weken voor de afgesproken ingangsdatum.

Uit het voorgaande overzicht valt op te maken dat bij vorderingen op grond van arbeidsrechtelijke regels snelheid geboden is waar dat redelijkerwijs kan. Zo moet gemiddeld genomen binnen zes maanden duidelijk zijn of er vorderingen bestaan die de afwikkeling van de arbeidsrelatie betreffen. Op grond van de WAA en de wettelijke regeling van ouderschapsverlof moeten partijen binnen enige maanden weten wat over en weer de rechten en verplichtingen zijn. Voor het instellen van vorderingen tot betaling van loon of vakantiebijslag kan een ruimere termijn worden genomen omdat die vorderingen het voortbestaan of de inhoud van de arbeidsrelatie niet raken en slechts de (correcte) financiële afwikkeling aan de orde is.

7.5.2 De ontbindingsprocedure van artikel 7:685 BW

Op grond van artikel 7:685 lid 1 BW is ieder der partijen bij een arbeidsovereenkomst te allen tijde bevoegd zich tot de kantonrechter te wenden met het verzoek de arbeidsovereenkomst wegens gewichtige redenen te ontbinden. De ontbindingsprocedure is een verzoekschriftprocedure. Bij de parlementaire behandeling van de Wet op de arbeidsovereenkomst werd dienaangaande opgemerkt, dat 'de gewone regelen van procesrecht voor een aantal geschillen uit de arbeidsovereenkomst voortspruitende veel te omslachtig en tijdrovend zijn. Reeds het voorschrift van de dagvaarding met al hare formele vereisten vormt eene groote belemmering'.¹⁸⁶

Dat de ontbindingsprocedure gericht is op het tot stand komen van een spoedige beslissing is al terug te vinden in de Memorie van Toelichting uit 1907.¹⁸⁷ Nog steeds wordt algemeen aangenomen dat de kantonrechter bij een ontbindingsprocedure op relatief korte termijn een billijkheidsoordeel geeft. Zo is te vinden in de toelichting bij aanbeveling 1.1. van de aanbevelingen van de Kring van Kantonrechters dat

¹⁸⁶ A.E. Bles, *De wet op de arbeidsovereenkomst*, Den Haag: Belinfante 1909, deel IV, blz. 286.

¹⁸⁷ 'Ten einde een spoedige beslissing te bevorderen is de procedure bij verzoekschrift voorgeschreven, met uitsluiting van de rechtsmiddelen van hoger beroep en cassatie, behalve cassatie in het belang der wet. Tegen uitsluiting bestaat te minder bezwaar, nu het hier niet zozeer geldt de beslissing van een rechtsstrijd, als wel de vaststelling eener billijke regeling door den onpartijdige rechter', A.E. Bles, *De wet op de arbeidsovereenkomst*, Den Haag: Belinfante 1909, deel IV, blz. 261. Visser gaat in op de vraag of de overwegingen van de wetgever van 1907 nog kunnen worden gebruikt voor de ontbindingsprocedure in de maatschappij van nu; E.T. Visser, 'Een gewichtige reden om te bewijzen', *ArbeidsRecht* 2004/12, blz. 35 e.v.

‘naar algemeen wordt aangenomen de snelle duidelijkheid een van de belangrijkste overwegingen voor partijen is om te kiezen voor de ontbindingsprocedure ex artikel 7:685 BW’.¹⁸⁸

Snelheid wordt in de ontbindingsprocedure op verschillende manieren bereikt.

In de eerste plaats is de procedure kort. Volgens aanbeveling 1.1 van de Aanbevelingen van de Kring van Kantonrechters is de tijd tussen ontvangst van het verzoekschrift en de verzending van de beschikking in beginsel niet langer dan acht weken. In de toelichting bij de aanbevelingen wordt gezegd dat die termijn een streeftermijn is, waarbij bijzondere omstandigheden aanleiding kunnen geven tot een langere duur van de procedure. Uit deze formulering kan worden opgemaakt dat een langere duur een uitzondering dient te zijn.

Het feit dat het om een verzoekschriftprocedure gaat, betekent dat na het indienen van het verzoek- en verweerschrift een mondelinge behandeling volgt, waarna de rechter uitspraak doet (zie de artikelen 279 lid 1, 282 en 286 Rv). In principe ontbreekt een tweede schriftelijke ronde (zoals in de dagvaardingsprocedure), hetgeen tijdswinst oplevert.

Tot slot wordt in lid 11 van artikel 7:685 BW de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie uitgesloten. De kantonrechter doet dus in eerste en enige instantie uitspraak in ontbindingszaken.¹⁸⁹

Snelheid versus zorgvuldigheid?

Een van de criteria voor arbeidsrechtspraak is snelheid, maar onder de voorwaarde dat daarbij de *zorgvuldigheid* niet in het gedrang komt. Bij het nader bestuderen van de ontbindingsprocedure blijkt dat snelheid en zorgvuldigheid met elkaar in botsing kunnen komen.

In dat licht komt als eerste de vraag op naar de mogelijkheden voor bewijslevering. Sedert 1 januari 2002 is op grond van artikel 284 lid 1 Rv de regeling met betrekking tot bewijs in dagvaardingsprocedures van overeenkomstige toepassing op verzoekschriftprocedures, behoudens voor zover de aard van de zaak zich hiertegen verzet.¹⁹⁰ Van dat laatste is volgens de memorie van toelichting sprake in geval van ‘conservatoire maatregelen, spoedeisende (cursivering YE) artikel 7:685-procedures en

¹⁸⁸ Aanbevelingen van de Kring van Kantonrechters inzake toepassing artikel 7:685 BW, in werking getreden op 1 januari 2009.

¹⁸⁹ In bijzondere gevallen kan het appelverbod doorbroken worden. Treedt de kantonrechter buiten het toepassingsgebied van artikel 7:685 BW (m.a.w. past hij het ten onrechte toe), verzuimt hij essentiële vormen in acht te nemen of laat hij het artikel ten onrechte buiten toepassing, dan is hoger beroep/cassatie wel toegestaan, HR 4 april 1986, NJ 1986/549, LJN AB8721 (Franssen/Safe Sun). Op de pro's en contra's van hoger beroep in ontbindingszaken ga ik hier verder niet in. Zie daarover bijvoorbeeld C.J. Loonstra en W.A. Zondag, *Arbeidsrechtelijke Themata*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, paragraaf 13.2.4 en de daar genoemde literatuur.

¹⁹⁰ Op het oog gaat de nieuwe bepaling aanzienlijk verder dan haar voorgangster, die slechts een aantal artikelen van overeenkomstige toepassing verklaarde. Al sedert de invoering ervan echter in 1988 werd het (destijds nieuwe) bewijsrecht geheel toegepast in verzoekschriftprocedures, met name in contentieuze verzoekschriftprocedures. Om die reden wordt in de MvT ten aanzien van artikel 284 lid 1 Rv opgemerkt dat er geen goede reden aanwezig is om bepaalde bewijsrechtelijke voorschriften nog uitdrukkelijk van overeenkomstige toepasselijkheid op de verzoekschriftprocedure uit te zonderen, Kamerstukken II 1999-2000, 26 855, nr. 3, blz. 157. Zie ook C.M.H. Kroeks, ‘Bewijsrecht in ontbindingsprocedures’, *ArbeidsRecht* 2000/4, nr. 21, blz. 4.

voorlopige voorzieningen'.¹⁹¹ Er lijkt dus onderscheid gemaakt te worden tussen spoedeisende en niet spoedeisende ontbindingen.¹⁹² Wanneer de wetgever van mening was geweest dat ontbindingszaken uit de aard der zaak spoedeisend zijn, dan had de toevoeging van het woord 'spoedeisend' immers niet voor de hand gelegen; de vermelding van art.7:685-procedures zou dan hebben volstaan.¹⁹³

Gevolg hiervan is dat de beslissing omtrent de toepasselijkheid van bewijsregels in de ontbindingsprocedure bij de kantonrechter ligt.¹⁹⁴ Hoe gaat die daarmee om?

Hoewel het op grond van art. 284 lid 1 Rv juridisch mogelijk is, bieden rechters in ontbindingsprocedures doorgaans weinig ruimte voor het formeel horen van getuigen in verband met de gerichtheid op snelheid.¹⁹⁵ In de aanbevelingen van de Kring van Kantonrechters wordt wel naar de mogelijkheid van getuigenbewijs verwezen.¹⁹⁶ De kantonrechter is niet gehouden op een bewijsaanbod door middel

191 Kamerstukken II 1999-2000, 26 855, nr. 3, blz. 158.

192 zie ook C.C.M.H. Kroeks, 'Bewijsrecht in ontbindingsprocedures', *ArbeidsRecht* 2000/4, nr. 21, blz. 6 en S.W. Kuip, 'De vernieuwde verzoekschriftprocedure in eerste aanleg', *Praktisch Procederen* 2002/1, blz. 41; Anders M. Ynzonides, 'Bewijzen in de ontbindingsprocedure', *Sociaal Recht* 2000-11, blz. 346-347 en A.I.M. van Mierlo, in: A.I.M. van Mierlo, C.J.J.C. van Nispen & M.V. Polak (red.), *Tekst en Commentaar Burgerlijke Rechtsvordering*, Deventer: Kluwer 2002, blz. 544-545.

193 Veelzeggend lijkt eveneens dat art. 284 lid 1 Rv bij het formuleren van een voorbehoud spreekt van de 'aard van de zaak' en niet (meer) van de 'aard van de procedure' zoals in het eerdere wetsvoorstel 24 651. Dat rechtvaardigt de conclusie dat spoedeisendheid per *zaak* en niet per *procedure* beoordeeld dient te worden. In die zin ook E.T. Visser, 'Een gewichtige reden om te bewijzen', *ArbeidsRecht* 2004/12, blz. 40. Anders H.J.W. Alt, *Ongelijkheidscompensatie bij stelplicht en bewijslast in het civiele arbeidsrecht en het ambtenarenrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2009, blz. 232-234. Alt gaat echter bij het formuleren van zijn standpunt in dezen ten onrechte uit van de voorlaatste formulering van artikel 284 lid 1 Rv ("procedure" in plaats van het recentere "zaak"). Zeer uitgebreid hierover D.M.A. Bij de Vaate, *Procesrechtelijke bijzonderheden in de ontbindingsprocedure: deel 2 het bewijsrecht*, Arbac mei 2012 (www.arbac.nl) met reactie Alt en naschrift.

194 In feite is dat al zo sedert 1988, zie Kamerstukken II 1999-2000, 26 855, nr. 3, blz. 157.

195 Vgl. Ktr. Middelburg 16 oktober 2003, *JAR* 2004/142, *LJN* AP4714, Ktr. Amsterdam 28 november 2003, *JAR* 2004/74, *LJN* AO8403, Ktr. Amsterdam 16 april 2004, *JAR* 2004/121, *LJN* AP1257, Ktr. Nijmegen 3 maart 2005, *JAR* 2005/72, *LJN* AS8529.

De kantonrechter Dordrecht (6 augustus 2007, *LJN* BB3186) besloot wel tot het horen van getuigen in de ontbindingsprocedure.

196 In de toelichting bij Aanbeveling 1.1 van de Kring van Kantonrechters wordt opgemerkt dat bijzondere omstandigheden, *ter beoordeling van de kantonrechter*, aanleiding kunnen geven tot een langere duur van de procedure. Daarbij wordt expliciet verwezen naar het houden van een getuigenverhoor.

van een getuigenverhoor in te gaan.¹⁹⁷ Het in het geding brengen van schriftelijke getuigenverklaringen past wel binnen de ontbindingsprocedure.¹⁹⁸

Sinds het arrest Baijings/H¹⁹⁹ heeft de ontbindingsvergoeding in beginsel exclusieve werking. Dit houdt in, dat alle aanspraken op grond van de redelijkheid en billijkheid die verband houden met de beëindiging van de arbeidsovereenkomst in beginsel in de ontbindingsvergoeding verdisconteerd dienen te worden, tenzij de rechter uitdrukkelijk gemotiveerd bepaalde aanspraken buiten zijn eindoordeel laat. Dit gegeven in combinatie met het feit dat de rechtzoekende maar één rechtsgang (zonder de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie) tot zijn beschikking heeft, maakt het van groot belang dat relevante feiten in de procedure voldoende aannemelijk worden. Daar kan de schoen gaan wringen: wanneer (getuigen)bewijs niet wordt toegelaten – en daardoor bepaalde aanspraken onvoldoende onderbouwd kunnen worden – klemmt dat extra wanneer hoger beroep niet mogelijk is en evenmin nog een bodemzaak over een bepaalde kwestie gestart kan worden.²⁰⁰

7.5.3 Spoedprocedures

Er bestond er een speciale voorlopige-voorzieningenprocedure bij de kantonrechter, de procedure op grond van 116 (oud) Rv. Die procedure is met ingang van 1 januari 2002 afgeschaft.²⁰¹ Dat lag niet aan de kantonrechters: in de Memorie van Toelichting

197 Zo overwoog de Hoge Raad in de uitspraak Boukacem/Martinair dat het bij de ontbindingsprocedure gaat om een eenvoudige, op een spoedige beslissing gerichte verzoekschriftprocedure, waarin de rechter beslist zonder aan de wettelijke bewijsregels te zijn gebonden zodat *in beginsel* zonder het houden van getuigenverhoren op het verzoek kan worden beslist, HR 22 november 1996, NJ 1997/205, JAR 1996/251, LJN ZC2208. Enige jaren later bepaalde de Hoge Raad dat het *op ontoereikende gronden* passeren van een bewijsaanbod niet kon leiden tot een doorbreking van het appèlverbod van art. 7:685 lid 11 BW, maar de Raad herhaalde in deze uitspraak niet dat de wettelijke bewijsregels in de ontbindingsprocedure *niet* gelden, HR 5 maart 1999, NJ 1999/676, JAR 1999/74, LJN ZC2865. Daaruit is door sommigen wel afgeleid dat voor het wettelijk bewijsrecht in de ontbindingsprocedure sedertdien een grotere rol is weggelegd, A.J. Swelheim, 'Appèl en cassatie ex artikel 7:685 BW: een vierde inventarisatie', *ArbeidsRecht* 1999/12, blz. 21; C.M.H. Kroeks, 'Bewijsrecht in ontbindingsprocedures', *ArbeidsRecht* 2000/4, nr. 21, blz. 5. Een complicerende factor bij die laatste uitspraak was, dat de vraag of de rechter het aanbod tot het leveren van getuigenbewijs mocht weigeren, moest worden beantwoord in het licht van de doorbreking van het appèlverbod van art. 7:685 lid 11 BW. In de woorden van Swelheim: de kantonrechter die het wettelijk bewijsrecht in de ontbindingsprocedure niet toepast maakt zijn beslissing daarmee niet appellabel, maar doet het vermoedelijk wel fout.

198 Er mag niet worden volstaan met het aanbod tot het overleggen van schriftelijk bewijs, het bewijs moet daadwerkelijk worden overgelegd: M. Ynzonides, 'Bewijzen in de ontbindingsprocedure', *Sociaal Recht* 2000-11, blz. 347.

199 HR 24 oktober 1997, JAR 1997/248, LJN AM1905. Zie voor een opsomming van de verschenen arbeidsrechtelijke literatuur over de 'Baijingsleer' A.M. Luttmer-Kat, 'Commentaar art. 7:678 BW', in: P.F. van der Heijden (Ed.), *Arbeidsovereenkomst (losbladig)*, Deventer: Kluwer, aantekening 19.2.4.

200 Zie hierover onder meer E.T. Visser, 'Een gewichtige reden om te bewijzen', *ArbeidsRecht* 2004/12, blz. 35 en F.B.J. Grapperhaus, 'Dude, where's my arbeidsprocesrecht', *Sociaal Recht* 2008-9, blz. 235.

201 Zie voor meer informatie over deze procedure de in H.J. Snijders, M. Ynzonides en G.J. Meijer, *Nederlands Burgerlijk Procesrecht*, Deventer: Kluwer 2002 in voetnoot 3 bij nr. 235 aangehaalde literatuur. Let wel, als die zich voltrekt binnen de kaders van een lopende bodemzaak bestaat op grond van art. 223 Rv de mogelijkheid van een voorlopige voorziening nog steeds.

bij wetsontwerp 26 855 wordt opgemerkt dat '(...) sommige kantonrechters momenteel op grond van artikel 116 Rv beslissingen nemen met een veel verder strekkender karakter dan de president in kort geding, terwijl hun beslissingen in tegenstelling tot die van de president in kort geding door het ontbreken van toetsing door een hogere rechter met minder waarborgen zijn omgeven'.²⁰² Mogelijk is dat één van de redenen waarom sedert 1 januari 2002 volwaardige kort-gedingrechtspraak bij de kantonrechter bestaat.²⁰³

Artikel 254 lid 1 Rv bepaalt dat 'in alle spoedeisende zaken waarin, gelet op de belangen van partijen, een *onmiddellijke voorziening bij voorraad* wordt vereist, de voorzieningenrechter bevoegd is deze te geven'. Het vierde lid voegt daar aan toe: 'In zaken bedoeld in artikel 93 is ook de kantonrechter bevoegd tot het geven van een voorziening als in deze afdeling bedoeld. Daarbij is op de kantonrechter van toepassing hetgeen omtrent de voorzieningenrechter is bepaald'.

In alle zaken die onder de competentie van de kantonrechter vallen is dus ook een kort geding mogelijk bij de kantonrechter. De eiser kan een kantonzaak echter ook aan de voorzieningenrechter voorleggen omdat er sprake is van een door de wet geboden keuzemogelijkheid. Voor het kort geding bij de kantonrechter geldt dat beide partijen in persoon kunnen procederen. De procedure is verder gelijk aan die voor de handelsrechter die als voorzieningenrechter optreedt.

Over de drijfveren van partijen bij het bepalen van de keuze alsmede de aantallen arbeidszaken die in kort geding bij voorzieningenrechter²⁰⁴ dan wel de kantonrechter terechtkomen, is weinig bekend.²⁰⁵ Er wordt wel gezegd dat partijen in individuele arbeidsgeschillen vooral naar de kantonrechter gaan; bij collectieve arbeidsgeschillen, waaronder zaken over collectieve actie, richten partijen zich meestal tot de voorzieningenrechter.²⁰⁶ Dat laatste hangt waarschijnlijk samen met het feit dat de juridische grondslag van deze conflicten meestal een vordering op grond van onrechtmatige daad is.

Uit cijfers van het CBS kan worden opgemaakt dat er in kort geding bij de sector civiel (iets) meer zaken worden aangebracht dan bij de sector kanton, waarbij de verschillen in de jaren 2007-2009 groter zijn dan in de jaren 2001-2006.²⁰⁷

202 Kamerstukken II 1999-2000, 26 855, nr. 3, blz. 145.

203 Tonkens-Gerkema wijst in dit licht op de goede ervaringen met de 116-uitspraken. Volgens haar betoonden kantonrechters zich al snel na invoering van artikel 116 Rv volwaardige kort gedingrechters, W. Tonkens-Gerkema, *De arbeidsrechter*, Tweede JAR Lustrum 29 november 2002, blz.14.

204 In het spraakgebruik nog vaak aangeduid als 'president in kort geding'.

205 Er zijn wel cijfers over *aantallen* zaken, maar daarbij wordt niet vermeld om welk *soort* zaken het gaat.

206 W. Tonkens-Gerkema, *De arbeidsrechter*, Tweede JAR Lustrum 29 november 2002, blz. 13.

207 Bron: <http://statline.cbs.nl>.

Jaar	Sector kanton	Sector civiel
2001	13.000	15.000
2002	11.400	14.900
2003	13.000	14.000
2004	13.400	13.800
2005	12.500	13.900
2006	11.000	13.500
2007	19.700	13.800
2008	19.600	14.200
2009	10.400	15.300

De aantallen zaken die zijn geëindigd met een eindvonnis ontlopen elkaar in beide sectoren niet veel.²⁰⁸

Jaar	Sector kanton	Sector civiel
2001	8.500	6.100
2002	6.700	6.600
2003	8.100	6.400
2004	8.200	6.100
2005	7.500	6.300
2006	6.800	6.300
2007	5.700	6.400
2008	5.500	6.900
2009	5.800	7.100

Blijkbaar wordt er door de voorzieningenrechter ook geschikt of komen partijen nadat een zittingsdatum is bepaald alsnog tot een regeling.

Om welk soort zaken het gaat, wordt uit de cijfers niet duidelijk.

Voor kort gedingen bij de sector kanton is sedert 1 april 2011 een procesreglement kort gedingen rechtbanken sector kanton van toepassing.²⁰⁹ Er is ook een

²⁰⁸ Bron: <http://statline.cbs.nl>.

²⁰⁹ Staatscourant 2011, 4211. De meest recente versie van het reglement is te vinden op www.rechtspraak.nl, onder het kopje 'naar de rechter', 'landelijke regelingen', 'sector kanton'.

procesreglement kort gedingen rechtbanken sector civiel/familie.²¹⁰ De reglementen zijn voor het grootste deel gelijklopend.²¹¹ Het belangrijkste verschil tussen beide reglementen is het ontbreken van bepalingen omtrent procesvertegenwoordiging bij kanton.

Het reglement voor civiel bevat verder een aantal bijlagen, waaronder een lijst met de gebruikelijke duur van de terechtzitting en uitspraakdagen en uitspraaktijdstippen. Het reglement kanton heeft dergelijke bijlagen niet. Blijkbaar kon of wilde men voor de sectoren kanton niet vastleggen wat de gebruikelijke tijd voor een behandeling ter zitting is of wanneer uitspraak wordt gedaan. Dat suggereert dat de kantonrechter op dit gebied wat meer vrijheid heeft. Beide reglementen bepalen verder in dezelfde bewoordingen dat de rechter kan afwijken van het reglement, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

7.5.4 Conclusie

Conflicten tijdens een dienstverband vragen snelle afdoening want het is meestal van groot belang om de verhouding tussen partijen niet (nog meer) te laten verslechteren.

Snelheid is eveneens belangrijk wanneer het gaat om het beëindigen van de arbeidsrelatie: de werknemer wil weten of hij op zoek moet naar een andere baan en hoe zijn financiële situatie na ontslag eruit zal zien, terwijl de werkgever wil weten of en wanneer hij de vacature kan vervullen en welke financiële gevolgen het ontslag voor hem heeft.

De wettelijke procedureregels en de uitwerkingen daarvan bieden de kantonrechter voldoende ruimte voor een spoedige afdoening van de zaak. Afwijking van gestelde termijnen valt binnen de beslissingsbevoegdheid van de rechter, veel hangt af van de wijze waarop hij met die bevoegdheid omgaat.

De ontbindingsprocedure van artikel 7:685 BW is van oudsher gericht op snelheid.

Hiervoor is er al op gewezen dat bepaalde vorderingen niet in het kader van de ontbindingsprocedure kunnen worden afgedaan, wanneer voor die vorderingen de dagvaardingsprocedure is voorgeschreven. Het werkt vertragend wanneer naast de ontbindingsprocedure nog een andere (dagvaardings) procedure moet worden gevoerd (al worden beide procedures zo mogelijk tegelijk behandeld).

Een ander probleem is, dat in de ontbindingsprocedure weinig ruimte is voor feitenonderzoek waardoor de zorgvuldigheid in het gedrang kan komen. In paragraaf 7.7 worden voorstellen geformuleerd om de bewijsmogelijkheden te vergroten zonder de voortgang van de procedure te veel te belemmeren.

Op grond van artikel 254 Rv kan de rechtzoekende kiezen of hij zich in spoedeisende arbeidszaken tot de kantonrechter dan wel tot de voorzieningenrechter wendt. Ik zie geen goede redenen waarom die keuzemogelijkheid gehandhaafd zou moeten

210 Versie december 2010, te vinden op www.rechtspraak.nl, onder het kopje 'naar de rechter', 'landelijke regelingen', 'sector civiel'.

211 In het reglement voor civiel is opgenomen dat de voorzieningenrechter gedurende de terechtzitting de aanspreektitel van president in kort geding draagt. Een dergelijke bepaling ontbreekt in het reglement voor kanton: de kantonrechter blijft ook in kort geding de kantonrechter.

worden: juist in kort geding moet de rechter snel tot een gedegen, zij het *voorlopig*²¹² oordeel komen. Het lijkt me het meest logisch om daarvoor de rechter bevoegd te maken die ook in niet-spoedeisende situaties over de zaak oordeelt.²¹³

7.6 Procesvaardigheid en proceshouding

7.6.1 Uitgangspunt civiel procesrecht

De lijdelijkheid²¹⁴ van de civiele rechter, ook wel aangeduid als het uitgangspunt van de partijautonomie, heeft jaren gegolden als een leidend beginsel binnen het civiele proces.²¹⁵ Over lijdelijkheid wordt verschillend gedacht. Volgens sommigen wordt lijdelijkheid steeds minder als een hoofdbeginsel van burgerlijk procesrecht beschouwd.²¹⁶

Voor de beantwoording van de vraag bij wie de zeggenschap over de omvang van het geschil berust dient onderscheiden te worden tussen het bepalen van de omvang van de rechtsstrijd enerzijds, en het voeren van de regie over de procedure en het verloop daarvan anderzijds. In de aanloop naar het nieuwe procesrecht²¹⁷ (dat met ingang van 1 januari 2002 tot diverse al eerder gememoreerde wijzigingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering leidde²¹⁸) wordt door de regering opgemerkt dat de rechter lijdelijk is ten aanzien van de *aanvang* van de procedure en de *omvang* van het geschil. Dat vloeit voort uit het algemene uitgangspunt van het burgerlijke recht dat rechtssubjecten vrij zijn zelf hun rechtspositie te bepalen. Aan de lijdelijkheid van de rechter is geen behoefte waar het 'privaatrechtelijk zelfbeschikkingsrecht' van partijen niet aan de orde is. Ten aanzien van het *verloop* en de *instructie* van de zaak is de rechter derhalve niet lijdelijk en hoeft hij dat volgens de wetgever uit het oogpunt van een evenwichtige verhouding tussen de rechter en de partijen ook niet te zijn.²¹⁹

212 Partijen zijn altijd gerechtigd het oordeel van de bodemrechter te vragen, zie artikel 257 Rv. Vonnissen moeten gerespecteerd worden, totdat de bodemrechter eventueel anders heeft beslist.

213 Ik heb overigens geen aanwijzingen gevonden dat de voorzieningenrechter in arbeidszaken onvoldoende presteert; naar dergelijke aanwijzingen heb ik ook niet gezocht.

214 Volgens Bosch-Boesjes bestaat over de inhoud van het begrip lijdelijkheid in de literatuur geen eenstemmigheid, maar is wel een aantal gemeenschappelijke kenmerken te onderscheiden. Zij constateert dat lijdelijkheid een begrip is dat iets zegt over de mate van zeggenschap die de rechter met betrekking tot diverse terreinen van het proces heeft of behoort te hebben, J.E. Bosch-Boesjes, *Lijdelijkheid in geding* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1991, blz. 7-9.

215 Zie hierover onder meer J.M.J. Chorus, *De lijdelijkheid van de rechter. Historie van een begrip* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 1987; J.E. Bosch-Boesjes, *Lijdelijkheid in geding* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1991; 'De lijdelijkheid van de rechter ter discussie', *Trema* 1994, nr. 9 (met bijdragen van diverse auteurs) alsmede de procesrechtelijke handboeken.

216 *Gericht Verplicht*, Advies van de Commissie herijking omvang verplichte procesvertegenwoordiging (Commissie-Van Delden), juli 1997, blz. 24-25. Snijders noemt de burgerlijke rechter een 'uiterst bedrijvig persoon', H.J. Snijders, C.J.M. Klaassen en G.J. Meijer, *Nederlands Burgerlijk Procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011, nr. 42.

217 Kamerstukken II 1999-2000, 26 855, nr. 3.

218 Wet van 6 december 2001 tot herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg, *Stb.* 2001, 580.

219 Kamerstukken II 1999-2000, 26 855, nr. 3, blz. 6.

Ten aanzien van de taakopvatting van de civiele rechter wijst Asser op de driehoeksrelatie die het civiele proces in feite is: de activiteit van de rechter is ingebed in zijn verhouding tot beide partijen en die van de partijen ten opzichte van elkaar.²²⁰

Het 'nieuwe' procesrecht geeft de rechter bepaalde bevoegdheden, maar het zijn de partijen die de rechter kunnen aansporen van die bevoegdheden gebruik te maken. De waarheidsplicht van artikel 21 Rv brengt mee dat partijen ook ten opzichte van elkaar aanspraak kunnen maken op volledigheid en waarheid. Onder de vlag van de lijdelijkheid worden in werkelijkheid gewichtige taken toegekend aan de gedingvoerende partijen.²²¹ Juist op dit punt kan in arbeidszaken de schoen gaan wringen. Een kenmerk van arbeidsrelaties is de fundamentele ongelijkheid van partijen en die werkt door in het proces.

7.6.2 De arbeidsrechter en de lijdelijkheid

Aan het begin van dit hoofdstuk is de vraag opgeworpen in hoeverre de kantonrechter op het punt van lijdelijkheid ten opzichte van de civiele rechter een eigen positie inneemt. Hoewel de kantonrechter regelmatig wordt opgevoerd als actieve rechter, is empirisch onderzoek hierover niet voorhanden. Daarom zal hierna worden nagegaan of de regels van procesrecht de kantonrechter de mogelijkheid bieden zich actief op te stellen wanneer het soort zaak of het type procespartij daarom vraagt.²²²

Waar het de *grenzen van de procedure* betreft, moet de civiele rechter – dus ook de kantonrechter – laveren tussen de opdracht tot het ambtshalve (op eigen initiatief) aanvullen van de rechtsgronden (artikel 25 Rv) en het verbod op het aanvullen van feiten/feitelijke grondslag (de artikelen 149 lid 1 en 24 Rv).²²³ Het moge duidelijk zijn dat de scheidslijn tussen feit en rechtsgrond niet altijd even scherp is. Volgens artikel 23 Rv beslist de rechter over al hetgeen partijen hebben gevorderd of verzocht, niet meer maar ook niet minder.

Binnen de aldus door de wetgever toegestane ruimte heeft de rechter mogelijkheden tot het doen van eigen onderzoek. Artikel 22 Rv maakt het mogelijk in elke fase van het geding partijen de informatie te vragen die de rechter voor de beoordeling van de zaak meent nodig te hebben. Hij kan ook ambtshalve een getuigenverhoor, een plaatsopneming of een bezichtiging gelasten.²²⁴ Bij een getuigenverhoor is het de

220 W.D.H. Asser, 'De taakopvatting van de civiele rechter', in: A.F.M. Brenninkmeijer e.a. (red.), *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, blz. 36.

221 J.M.J. Chorus, *De lijdelijkheid van de rechter. Historie van een begrip* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 1987, blz. 3.

222 Asser merkt op dat de taakopvatting van de rechter verschilt al naar gelang de aard van de zaak of de procesgang: W.D.H. Asser, 'De taakopvatting van de civiele rechter', in: A.F.M. Brenninkmeijer e.a. (red.), *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, blz. 27.

223 Zie hierover onder meer A.S. Rueb, *Compendium van het burgerlijk procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011, blz. 26-31 en door hem aangehaalde literatuur; H.J. Snijders, C.J.M. Klaassen en G.J. Meijer, *Nederlands Burgerlijk Procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011, nrs. 42-51; Kamerstukken II 1999-2000, 26 855, nr. 3, blz. 5-6 en 49-56.

224 Op grond van art. 166 lid 1, art. 194 en art. 201 Rv.

rechter die de getuige ondervraagt²²⁵ (en partijen of haar gemachtigden toestaat van haar kant vragen te stellen).²²⁶

De *regie van het proces* is door de invoering van artikel 20 lid 1 Rv ondubbelzinnig bij de rechter gelegd die waakt voor onredelijke vertraging van de procedure en zo nodig maatregelen treft.

Hiervoor is er al op gewezen dat de rechter op grond van artikel 133 Rv de termijnen voor het nemen van conclusies vaststelt en bepaalt of uitstel mogelijk is. Vragen partijen eenstemmig om uitstel, dan volgt de rechter dit verzoek, tenzij dit zou leiden tot onredelijke vertraging van het geding (artikel 133 lid 2 Rv). Ook in de situatie dat beide partijen uitstel willen, heeft de rechter dus de mogelijkheid in het belang van de voortgang van de procedure van hun verzoek af te wijken (verwijzend naar de goede procesorde of proceseconomie).

Afgezien van de termijnbepaling drukt de rechter zijn stempel op het verloop van de procedure nu sinds 1 januari 2002 na een comparitie na antwoord slechts repliek/dupliek plaatsvinden wanneer de rechter dat nodig acht en de rechter pleidooi op verzoek van één der partijen mag weigeren wanneer hij zich door de comparitie voldoende geïnformeerd acht (zie paragraaf 7.5.1).

Bij bestudering van het RR en het RRK²²⁷ vanuit het perspectief lijdelijkheid valt op dat in de considerans bij het RRK wordt opgemerkt dat met de landelijke rolregeling niet wordt beoogd lokale regelingen onmogelijk te maken en dat het evenmin de bedoeling is om in te grijpen in de interne organisatie van de sectoren. Een dergelijke opmerking ontbreekt in de considerans van het RR. Hoewel het lijkt of daarmee de kantonrechter meer ruimte wordt gelaten voor het volgen van een eigen lijn, is die opmerking historisch te verklaren. Bij de inwerkingtreding van het RRK op 1 juli 2003 was de sector kanton nog maar anderhalf jaar 'oud' en de afzonderlijke kantongerechten bevonden zich nog middenin een proces van gewenning aan de nieuwe organisatie. Om draagvlak te creëren voor een landelijke regeling – hetgeen opnieuw een verlies van autonomie betekende – werd met zoveel woorden opgenomen dat lokaal initiatief niet in de kiem zou worden gesmoord.

Al eerder is opgemerkt dat een werknemer ook in de procedure tot op zekere hoogte afhankelijk is van zijn werkgever, al was het maar omdat die vaak de bewijsmiddelen in handen heeft (zie paragraaf 7.2.1). Dit klemmt temeer wanneer de werknemer in persoon procedeert. In die situatie kan het evenwicht in het geding alleen bewaakt en zo nodig hersteld worden door de onafhankelijke derde, de rechter. Heeft die daarvoor meer bevoegdheden nodig dan het huidige procesrecht hem geeft? Mag de rechter in arbeidsgeschillen partijen bijvoorbeeld *ambtshalve* wijzen op de

225 Op grond van art. 179 lid 1 Rv.

226 Voor meer voorbeelden van de mogelijkheden van de rechter om zich actief met het geding te bemoeien zie H.J. Snijders, C.J.M. Klaassen en G.J. Meijer, *Nederlands Burgerlijk Procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011, nr. 42.

227 Het landelijke procesreglement voor civiele dagvaardingszaken bij de rechtbanken, afgekort tot RR, en het landelijke procesreglement voor de civiele rol van de kantonsectoren, ook wel de Rolregeling kantonsectoren – kortweg RRK – genoemd, zie paragraaf 7.5.1.

mogelijkheid haar stellingen en feiten aan te vullen en mag hij *zelf* feiten aanvullen zolang ter zake wordt voldaan aan de eis van hoor en wederhoor? Partijen bepalen de omvang van het rechtsgeschil, maar in hoeverre is de rechter in arbeidszaken gebonden aan de eensluidende stellingen van partijen dan wel haar eensluidende uitleg van de (arbeids)overeenkomst?

Vooropstaat dat de grenzen van een goede procesorde (en de proceseconomie) de bandbreedte bepalen waarbinnen de rechterlijke interventie zich moet bewegen. De rechter mag zich nooit laten verleiden tot actief meeprocederen. Partijen zijn dominae litis en de rechter blijft in dat opzicht lijdelijk.

Het gelijkheidsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel wordt in het burgerlijk procesrecht geoperationaliseerd door regels te stellen die ervoor moeten zorgen dat partijen in de procedure gelijke kansen hebben. Een van de manieren waarop de gelijkheid tussen partijen kan worden bevorderd, is het verplichtstellen van procesvertegenwoordiging. Ontbreekt die verplichting, zoals bij kantonzaken, dan moet de rechter ervoor zorgen dat eventuele ongelijkheid wordt gecompenseerd.²²⁸

Wanneer de rechter zich actief bemoeit met de feitelijke en juridische grondslagen van het geschil, geeft hem dat meer armslag in de procedure, maar het brengt ook een gevaar mee voor aantasting van zijn onpartijdigheid.²²⁹ Is er een ruime bevoegdheid, maar kan de rechter niet worden aangesproken op het gebruiken daarvan, dan is er al snel sprake van willekeur.²³⁰ In welke situaties wijst hij partijen immers wel op leemten en wanneer doet hij dat niet? Zolang partijautonomie en lijdelijkheid geen plaats hebben gemaakt voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rechter en partijen,²³¹ zal de rechter van de bevoegdheid om partijen ambtshalve te wijzen op de mogelijkheid de aangevoerde stellingen en feiten aan te vullen, spaarzaam gebruik maken. Het moet echter wel mogelijk zijn wanneer de wenselijkheid van de aanvulling evident is.

In de artikelen 149 lid 1 en 24 Rv is het verbod op het aanvullen van feiten/feitelijke grondslag vastgelegd. Hier dringt zich een parallel met het bestuursrecht op. Volgens artikel 8:69 lid 3 Awb is het de rechter in bestuursrechtelijke geschillen toegestaan ambtshalve de feiten aan te vullen. Deze bepaling is terug te voeren op de ongelijkheidscompensatie. De rechter kan van zijn discretionaire bevoegdheid gebruik maken naarmate de ongelijkheid tussen partijen groter is. Daarbij geldt wel dat hij moet blijven binnen de in het eerste lid van artikel 8:69 Awb geschetste buitengrens.²³²

228 Zie hierover ook H. Bolt, 'De lijdelijkheid van de rechter ter discussie. Actief integreren', *Trema* 1994, blz. 254.

229 Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht, brief van 12 mei 2006 opgenomen als bijlage bij Kamerstukken II 2006-2007, 30 951, nr. 1, blz. 2.

230 Brief van de minister van Justitie van 5 februari 2007, Kamerstukken II 2006-2007, 30 951, nr. 1, blz. 12.

231 W.D.H. Asser, H.A. Groen, J.B.M. Vranken, *Uitgebalanceerd, Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

232 'De rechtbank doet uitspraak op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting'.

Hij mag dus geen feiten aan de uitspraak ten grondslag leggen waarover partijen zich in de procedure niet hebben kunnen uitlaten.²³³

Tot slot de vraag die raakt aan het hiervoor reeds gememoreerde uitgangspunt dat rechtssubjecten vrij zijn zelf hun rechtspositie te bepalen: in hoeverre is de rechter gebonden aan de eensluidende stellingen van partijen dan wel de eensluidende uitleg van de onderlinge (arbeids)overeenkomst?

Voor zover partijen haar rechtsbetrekking in vrijheid kunnen bepalen, kunnen zij die in het geding ook aan het oordeel van de rechter onttrekken.²³⁴ Aan dat uitgangspunt valt niet te tornen. Dat hoeft ook niet. Wanneer de rechter de indruk krijgt dat de werkgever ten onrechte van zijn overwicht gebruik heeft gemaakt om de werknemer ertoe te bewegen een bepaalde lezing van de feiten te ondersteunen dan wel een bepaald standpunt in te nemen, kan hij in zijn rol van procesbewaker aftasten in hoeverre dat vrijwillig is gebeurd en kan hij de werknemer tijdens het geding alsnog in de gelegenheid stellen zijn standpunt te herzien. De werknemer kan in een dergelijke situatie op grond van artikel 154 lid 2 Rv een gerechtelijke erkenning herroepen.

De grens aan de actieve houding van de rechter is eveneens aan de orde geweest in de parlementaire gedachtewisseling over het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie.²³⁵ Naar aanleiding van dat debat is op 14 november 2011 een bijeenkomst belegd waarin de minister van Veiligheid en Justitie vanuit het perspectief van lijdelijkheid en partijautonomie met zestien rechters over kantonrechtspraak heeft gesproken. De uitkomst was dat 'de wettelijke procesregels de mogelijkheid tot een actieve aanpak van de rechter geenszins beperken'. (...) Indien een van partijen procedeert zonder advocaat, leidt de actieve opstelling van de kantonrechter er in de praktijk toe dat 'equality of arms' wordt bereikt'.²³⁶ Het is de vraag of zulke verstrekkende conclusies kunnen worden verbonden aan een dergelijke beperkt opgezette bijeenkomst, maar de geraadpleegde zestien personen hebben zich blijkbaar in die zin uitgelaten. Overigens was al eerder opgetekend dat een actievere opstelling van de rechter volledig wordt gelegitimeerd door de wettekst plus de parlementaire geschiedenis zoals die er nu ligt.²³⁷

233 T.C. Borman, 'Commentaar art. 8:69', in: P.J.J. van Buuren & T.C. Borman, *Algemene wet bestuursrecht. Tekst en commentaar*, Deventer: Kluwer 2001, aant. 4, verwijzend naar de parlementaire geschiedenis.

234 Zie ook E.J. Numann, 'Lijdelijk integreren of geïntegreerde lijdelijkheid', *Trema* 1994, blz. 348.

235 Handelingen I 2010-2011, 32 021, nr. 26.

236 'De wettelijke procesregels beperken geenszins de mogelijkheid tot een actieve aanpak van de rechter. (...) Ik kan op basis van dit overleg niet anders dan concluderen dat de rechtspraak, en dan in het bijzonder de kantonrechtspraak, goed uit de voeten kan met de grenzen voor de rechter in civielrechtelijke zaken, zoals procesrechtelijk verankerd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering,' Handelingen I 2011-2012, 32 021, blz. 2 (Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 2 december 2011 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal).

237 Stenografisch verslag van de vergadering van de Eerste Kamer van 10 mei 2011, waar (onder meer) de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie ter sprake kwam, blz. 50.

7.6.3 Conclusie

Al met al lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de (kanton)rechter die zich actief wil opstellen, daartoe onder het huidige procesrecht voldoende mogelijkheden heeft.

‘Verschillen in opstelling volgen niet uit de aard van de rechter (burgerlijke rechter of bestuursrechter), maar uit de aard van de geschillen’.²³⁸ Met die gedachte als uitgangspunt is de arbeidsrechter gelegitimeerd zich actief op te stellen teneinde de processuele ongelijkheid tussen partijen te compenseren. Dat kan hij ook, nu daarvoor – zij het met beperkingen – door de invoering van het ‘nieuwe’ burgerlijke procesrecht een wettelijke grondslag bestaat. Voor de rechter in arbeidszaken hoeft het daar niet bij te blijven. Gezien het soort geschillen dat aan hem wordt voorgelegd vertoont hij in een bepaald opzicht meer raakvlakken met de bestuursrechter dan met de civiele rechter. Volgens sommigen zouden zijn processuele bevoegdheden parallel daaraan verder moeten worden uitgebreid.²³⁹

7.7 Conclusie

Arbeidsrechtelijke geschillen onderscheiden zich in een aantal opzichten van andere civiele geschillen (zie hoofdstuk 2). Hoewel het burgerlijk procesrecht mogelijkheden biedt om recht te doen aan die bijzondere kenmerken, zie ik een toegevoegde waarde in enige specifiek op arbeidsrechtelijke geschillen toegespitste aanvullingen. Dat heeft als bijkomend voordeel dat arbeidsrechtspraak ook zonder een afzonderlijke sector kanton te onderscheiden blijft.

In het navolgende wordt per criterium aangegeven of aanvullingen zinvol zijn en waaruit ze zouden moeten bestaan.

1. Ongelijkheidscompensatie

Gebleken is dat de ongelijkheidscompensatie ook zonder uitdrukkelijke verankering in het procesrecht een plaats heeft binnen de arbeidsrechtspraak. In procesrechtelijke zin kan de rechter op verschillende manieren met het criterium uit de voeten.

De Hoge Raad honoreert weliswaar zelden een beroep op de redelijkheid en billijkheid om op basis van artikel 150 Rv tot een afwijkende verdeling van de bewijslast te komen, maar de rechter in arbeidszaken neemt wel geregeld een verzwaarde stelplicht aan. In zo’n geval dient de werkgever, hoewel op hem niet de bewijslast rust, de benodigde feitelijke gegevens te verschaffen teneinde de werknemer in staat te stellen zijn stellingen te motiveren.

Voorts bepaalt artikel 22 Rv sedert 1 januari 2002 dat de rechter in alle gevallen en in elke stand van het geding partijen kan bevelen bepaalde stellingen toe te lichten of bepaalde op de zaak betrekking hebbende bescheiden over te leggen. Dat artikel geeft – in combinatie met de comparitie na antwoord (artikel 131 Rv) – de arbeidsrechter volop mogelijkheden om ongelijkheidscompensatie in de praktijk te brengen.

²³⁸ H. Bolt, ‘De lijdelijkheid van de rechter ter discussie. Actief integreren’, *Trema* 1994, blz. 353.

²³⁹ In die zin senator Quik-Schuijt: ‘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 deze tijd zijn’, Stenografisch verslag van de vergadering van de Eerste Kamer van 10 mei 2011, blz. 20.

Tegen deze achtergrond heeft het met zoveel woorden (be)noemen van ongelijkheidscompensatie als criterium voor arbeidsrechtspraak nauwelijks meerwaarde, nog afgezien van de vraag hoe en waar dat binnen het procesrechtelijke regelkader zou moeten gebeuren.

In hoeverre ongelijkheidscompensatie daadwerkelijk een wezenlijk onderdeel van het arbeidsproces vormt, hangt met name af van de mate waarin de rechter in arbeidszaken van de voorhanden zijnde procesrechtelijke mogelijkheden gebruik maakt. Een in het arbeidsrecht gespecialiseerde rechter kent die mogelijkheden het best en zal ze dus ook het best benutten. Daarmee is een pleidooi voor ongelijkheidscompensatie binnen het arbeidsproces mede een pleidooi voor een gespecialiseerde arbeidsrechter.

2. Inzicht in en kennis van arbeidsverhoudingen

Nu er geen aanwijzingen gevonden zijn voor een duidelijke toegevoegde waarde van lekenrechters, is er weinig reden om te pleiten voor het introduceren van een lekenelement binnen arbeidsrechtspraak, al staat lekenrechtspraak van tijd tot tijd (weer) in de belangstelling.²⁴⁰ Wanneer deskundigheid over arbeidsverhoudingen bij de rechter die oordeelt in arbeidszaken onvoldoende aanwezig is, dient die deskundigheid *binnen* de rechterlijke macht te worden ontwikkeld.²⁴¹ Dat wijst (wederom) in de richting van specialisatie van rechtspraak, nu daardoor specifieke kennis en vaardigheden worden opgebouwd en behouden.

Kennis van onderliggende (arbeids)verhoudingen speelt een prominente rol in geschillen aangaande de toelaatbaarheid van collectieve actie. Omdat bij conflicten over de toepassing van actiemiddelen spoedeisendheid welhaast een gegeven is, worden vorderingen vaak in kort geding aan de rechter voorgelegd. Nu dergelijke vorderingen in het algemeen gebaseerd zijn op onrechtmatige daad, worden ze om die reden meestal voorgelegd aan de voorzieningenrechter (de civiele rechter of handelsrechter). Hoewel ik geen aanwijzingen heb gevonden dat die rechter onvoldoende voor zijn taak zou zijn toegerust, lijkt het me het meest logisch om juist in spoedeisende zaken de rechter bevoegd te verklaren die ook in niet-spoedeisende situaties over de zaak oordeelt en als deskundig op het betreffende gebied heeft te gelden. Dat betekent, dat de kantonrechter in geschillen over collectieve actie en daarmee verwante geschillen (zoals gedingen aangaande de toelating tot collectief overleg) exclusief bevoegd dient te worden verklaard.

240 Zij het dan met name het lekenelement in het strafrecht. Zie bijvoorbeeld Th.A. de Roos, *Is de invoering van lekenrechtspraak in de Nederlandse strafrechtspleging gewenst?*, UvT, november 2006, Bijlage bij Kamerstukken II 30 800 VI, nr. 20; *Leken en rechtspraak: moet, mag en wil de burger meedoen?*, Rechtstreeks 2007 – nr. 1.

241 B. van Delden merkt iets dergelijks op ten aanzien van (zwaardere) strafzaken. Ter zake zal meer deskundigheid moeten worden opgebouwd, maar niet door het invoeren van lekenrechtspraak; A.H. van Delden, 'Wat is de rechter waard?' (Rechtspraaklezing 2006), *Rechtstreeks* 2006, blz. 17.

3. Laagdrempeligheid

In arbeidszaken is er geen verplichte procesvertegenwoordiging en dat moet zo blijven. Partijen hebben hierdoor de keuze of zij zich willen laten vertegenwoordigen, en zo ja door wie, en dat bevordert laagdrempeligheid. Wanneer partijen ervoor kiezen om zelf het geding aan de rechter voor te leggen, is de houding van de rechter van groot belang. Dat geldt overigens ook wanneer zij zich wel laten bijstaan. Niet iedereen die in arbeidszaken als procesgemachtigde optreedt is daarvoor even goed gekwalificeerd, al geldt dat ook voor advocaten.

Hiervoor is al opgemerkt dat de regels van procesrecht aanknopingspunten bieden voor een actieve proceshouding van de rechter, maar dat veel afhangt van de wijze waarop de rechter van zijn bevoegdheden gebruik maakt. Meer nog dan het elimineren van (onnodige) formaliteiten werkt een actieve rechter drempelverlagend.

Wanneer arbeidsongeschiktheid wegens ziekte ter discussie staat, zoals in geschillen over loonaanspraken bij ziekte, werkt de verplichte voorprocedure bij het UWV belemmerend. Het – snel – verkrijgen van een (gedegen) second opinion van een verzekeringsarts is nog niet zo eenvoudig. Nu de rechter geen arts is, kan de inbreng van een medicus bij geschillen met de werknemer die zich ziek gemeld heeft echter niet worden gemist. Het kan dus niet anders, maar het moet wel beter.

Het sluiten van diverse kantonlocaties brengt met zich dat rechtzoekenden gemiddeld verder zullen moeten reizen om de rechtspraak te bereiken. Reden temeer om de afstand tussen de rechterlijke organisatie en de burger op andere wijze te verkleinen. Die afstand wordt immers niet alleen fysiek bepaald maar ook 'door de duidelijkheid over de te volgen procedures en het daarbij geldende procesrecht en door zaken als al of niet verplichte procesvertegenwoordiging, proceskosten en de sfeer ter zitting'.²⁴² Ook een verhoging van de griffierechten werkt drempelverhogend.

4. Snelheid

Er kan spanning ontstaan tussen het criterium snelheid en de vereiste zorgvuldigheid bij het vaststellen van de feiten in de ontbindingsprocedure. Dat klemt temeer nu de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie ontbreekt.²⁴³ De oplossing daarvoor zou gevonden kunnen worden in voorlopige bewijslevering *voorafgaand* aan de ontbindingsprocedure waardoor bewijsproblemen *in* de ontbindingsprocedure worden voorkomen. Op die manier worden snelheid én zorgvuldigheid gediend. In hoofdstuk 8 wordt deze mogelijkheid nader uitgewerkt.

Doordat in het arbeidsrecht zowel de dagvaardings- als de verzoekschriftprocedure zijn voorgeschreven kunnen bepaalde vorderingen niet in één procedure aanhangig worden gemaakt. Dat pleit ervoor dat in het arbeidsrecht het inleidend processtuk

²⁴² Kamerstukken II 2009-2010, 29 279, nr. 97, blz. 6.

²⁴³ In dezelfde zin AG Spier in zijn conclusie bij HR 27 april 2001, *NJ* 2001/421, *JAR* 2001/95, *LJN* AB1347 en AG Huydecoper bij HR 18 juni 2004, *JAR* 2004/168, *LJN* AP1873. De discussie over nut en noodzaak van hoger beroep in arbeidszaken is nieuw leven ingeblazen bij de introductie van de plannen over de vernieuwing van het ontslagrecht in de zomer van 2012. Op dit moment (najaar 2012) is de uitkomst van die discussie nog niet duidelijk.

wordt geüniformeerd, hetgeen automatisch tot gevolg heeft dat voor één soort procedure wordt gekozen. Of dat de verzoekschriftprocedure of de dagvaardingsprocedure zou moeten zijn, laat ik in het midden.²⁴⁴ Het gaat er hier om dat in dezelfde procedure alle tussen partijen levende arbeidsrechtelijke geschillen kunnen worden ingebracht. Dat is nu niet het geval (zie paragraaf 7.5).

Eén procedure in combinatie met een wettelijke verplicht gestelde mondelinge behandeling op korte termijn geeft snelle(re) duidelijkheid in alle arbeidsrechtelijke geschillen.

In spoedeisende zaken is op grond van artikel 254 Rv zowel een kort geding bij de voorzieningenrechter als bij de kantonrechter mogelijk. De rechter die in niet-spoedeisende situaties oordeelt lijkt mij gezien zijn deskundigheid *juist* in spoedeisende zaken het best toegerust. Ik pleit er dan ook voor die keuzemogelijkheid af te schaffen en de kantonrechter als enige absoluut bevoegd te maken in kort gedingen over zaken die vallen onder artikel 93 sub c Rv.

5. Procesvaardigheid en proceshouding

Lijdelijkheid, of beter gezegd de afwezigheid daarvan, vertoont raakvlakken met het incorporeren van aandacht voor ongelijkheidscompensatie. 'Naarmate er meer scheefgroei is tussen partijen (de 'informatieasymmetrie'), lijkt de rechter geneigd zich actiever op te stellen. De keuze voor een bepaalde mate van differentiatie met deels wel en deels geen verplichte procesvertegenwoordiging beïnvloedt daarmee *de facto* de verhouding tussen partijen en de rechter'.²⁴⁵

Tegen deze achtergrond zou nader onderzocht moeten worden of aan de derde afdeling van de eerste titel van het eerste boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een bepaling kan worden toegevoegd die, naar analogie van hetgeen dienaangaande in artikel 8:69 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald, verduidelijkt dat de arbeidsrechter binnen de grenzen van een goede procesorde partijen in arbeidsgeschillen ambtshalve mag wijzen op de mogelijkheden om stellingen en feiten aan te vullen.²⁴⁶

Dat onderzoek zou niet beperkt moeten blijven tot het arbeidsrecht, maar betrekking moeten hebben op alle rechtsgebieden waarin rechtsrelaties tussen ongelijke partijen worden geregeld (denk bijvoorbeeld aan het consumentenrecht). Een dergelijk onderzoek gaat het bestek van dit boek te buiten.

²⁴⁴ Het maken van een keuze tussen beide gaat het bestek van dit onderzoek te buiten. Overigens wint de verzoekschriftprocedure terrein ten opzichte van de dagvaarding. Asser/Groen/Vranken brachten bij de fundamentele herbezinning op het burgerlijk procesrecht al naar voren dat de verzoekschriftprocedure de dagvaardingsprocedure geheel zou moeten vervangen, W.D.H. Asser, H.A. Groen, J.B.M. Vranken, *Uitgebalanceerd, Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, Aanbeveling 11.8.2 onder a en b, blz. 185-186. Recent wordt ook in het Regeerakkoord VVD-PvdA van 29 oktober 2012 op blz. 27 opgemerkt dat het onderscheid tussen verzoekschrift en dagvaarding kan vervallen. Hoe en wanneer wordt niet verder uitgewerkt.

²⁴⁵ Brief van de minister van Justitie van 5 februari 2007, Kamerstukken II 2006-2007, 30 951, nr. 1, blz. 13.

²⁴⁶ Zie de brief van de minister van Justitie van 5 februari 2007, Kamerstukken II 2006-2007, 30 951, nr. 1, blz. 13.

8

Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Nederland kent geen gespecialiseerde arbeidsrechter. De kantonrechter functioneert in Nederland als arbeidsrechter in eerste instantie, besteedt een groot deel van de tijd aan arbeidszaken, maar spreekt daarnaast ook recht op diverse andere rechtsgebieden.

Kantonrechtspraak heeft een lange geschiedenis, die zich kenmerkt door een gestage groei van het aantal zaken en professionalisering van de functie van kantonrechter. Na ongeveer anderhalve eeuw van stabiele inbedding binnen de rechterlijke organisatie hebben vanaf de millenniumwisseling grote veranderingen plaatsgevonden.

Het begon met de opheffing van de zelfstandige kantongerechten die werden ondergebracht bij de rechtbanken en vanaf 1 januari 2002 sector kanton werden. Op grond van het bij die gelegenheid ingevoerde artikel 47 Wet RO (oud) werd de instelling van een sector kanton bij elke rechtbank verplicht. Het betrof hier naar zeggen van de wetgever een zuiver organisatorische verandering. Toch werd reeds enige jaren na de bestuurlijke onderbrenging de noodzaak van de verplichte instelling van een sector kanton ter discussie gesteld. Dat had niets te maken met klachten over kantonrechtspraak of over kantonrechters in het algemeen, maar was een signaal dat de gerechtsbesturen van mening waren dat zij het gerecht efficiënter zouden kunnen organiseren wanneer zij niet verplicht waren een sector kanton in te stellen. De commissie-Deetman en daarna de commissie-Hofhuis spraken lovende woorden over kantonrechtspraak, maar waren desondanks enthousiast over het idee de verplichte instelling van een sector kanton te laten varen. De wetgever ondersteunde die gedachte; zonder een afzonderlijke sector zou het goede van de kantonrechtspraak zich over de hele rechtbank kunnen verspreiden.

Dit alles leidde met ingang van 1 januari 2013 tot de tweede grote verandering: vanaf die datum is de instelling van een sector kanton niet langer verplicht. Kantonrechtspraak is sindsdien bij het merendeel van de rechtbanken ondergebracht bij het onderdeel burgerlijk recht.

Vanaf 1 januari 2002 wordt de kantonrechter niet meer bij zijn benoeming als rechter als zodanig benoemd. Kantonrechters worden sindsdien door het bestuur van de rechtbank – of vaker nog op grond van een daartoe verstrekt mandaat door de

sectorvoorzitter of teamvoorzitter – aangewezen als de rechter die is belast met kantonzaken. Voor de aanwijzing als kantonrechter gelden geen speciale vereisten. Dat betekent, dat de kantonrechter feitelijk nog in de wettelijke terminologie voortbestaat maar uit het functiegebouw van de Rechtspraak verwijderd is – zelfs voor degenen wier benoeming van voor 1 januari 2002 dateert –, nu elke civiele rechter kan worden aangewezen als kantonrechter.

Na 1 januari 2002 werd deze feitelijke gelijkstelling van diverse categorieën rechters enigszins beperkt doordat de instelling van een afzonderlijke sector kanton wettelijk was gewaarborgd en voor de op dat moment zittende kantonrechters diverse waarborgen in het leven werden geroepen waardoor hun positie min of meer dezelfde bleef als daarvoor. Dat ligt anno 2013 anders; na 1 januari 2013 zijn de kantonsectoren verdwenen en vormen de kantonrechters die onder de oude regeling vallen een uitstervende groep. Dat maakt het op zijn minst onzeker of de bijzondere deskundigheid van de kantonrechter – ook die van de kantonrechter in zijn hoedanigheid van arbeidsrechter – behouden zal blijven.

Aan deze consequentie van het wijzigen van artikel 47 Wet RO is in de discussies nauwelijks aandacht besteed. Dat valt onder meer terug te voeren op het feit dat het in deze discussies voornamelijk ging over het organisatiebelang en niet over de inhoudelijke kenmerken van de rechtsgebieden die aan de kantonrechter waren toevertrouwd. Voor arbeidsrechtspraak als te onderscheiden vorm van civiele rechtspraak is in Nederland nooit een grote belangstelling geweest. Nu in korte tijd ingrijpende veranderingen binnen de rechtspraak hebben plaatsgevonden, die vergaande consequenties hebben voor de arbeidsrechtspraak, wordt een serieuze gedachtevorming daarover meer nodig.

In het onderzoek waarvan in dit boek verslag wordt gedaan, zijn op grond van de bijzondere kenmerken van het arbeidsrecht en van arbeidsrechtelijke conflicten vijf criteria voor arbeidsrechtspraak ontwikkeld. Hierna worden die criteria kort besproken. Vervolgens wordt uiteengezet op welke wijze ze als richtsnoer kunnen dienen bij het inrichten van arbeidsrechtspraak en de arbeidsrechtelijke procedure.

8.2 Criteria voor arbeidsrechtspraak

De belangrijkste functies van het arbeidsrecht zijn bescherming en ongelijkheidscompensatie. De klassieke bescherming tegen gevaren is te vinden in de arbeidsonstandigheden- en arbeidstijdenwetgeving.

Het arbeidscontract doet een juridische relatie ontstaan tussen in principe ongelijke partijen. Die ongelijkheid werkt door in de proceskansen wanneer de werkgever en werknemer zich als procespartijen tegenover elkaar bevinden. Voor beide vormen van ongelijkheid wordt in de arbeidsrechtelijke regelgeving compensatie geboden.

Elke rechter moet deskundig zijn op het terrein waarop hij recht spreekt, maar afgezien daarvan zijn er met de bijzondere kenmerken van arbeidsrecht samenhangende redenen om voor specifieke deskundigheid van de arbeidsrechter te pleiten.

Kenmerkend voor het arbeidsrecht zijn de invloed van de arbeidsverhoudingen op de juridische relatie, het feit dat arbeidsvoorwaarden die op het *individuele* niveau gelden, vaak op het *collectieve* niveau overeengekomen worden en de aanwezigheid van open normen.

De conflicten die in een civiel geding worden uitgevochten, kunnen onderling sterk verschillen. Arbeidsrechtelijke conflicten spelen doorgaans tussen ongelijke (proces)partijen, zijn persoonlijk van aard, raken de werknemer in een van de pijlers van zijn bestaan en spelen zich af in de specifieke omgeving van arbeidsverhoudingen. Wanneer zich een arbeidsrechtelijk conflict voordoet, is doorgaans een snelle oplossing noodzakelijk.

Op basis van deze functies en kenmerken zijn door mij de volgende criteria voor arbeidsrechtspraak geformuleerd.

1. De rechter dient rekening te houden met de ongelijkheid van de procespartijen (ongelijkheidscompensatie).
2. De rechter moet inzicht hebben in en kennis hebben van (arbeids)verhoudingen.
3. Bij de inrichting van de procedure dient met de ongelijkheid van de procespartijen rekening te worden gehouden (laagdrempeligheid).
4. Voortgang van de procedure is belangrijk, zonder dat daarbij de zorgvuldigheid in het gedrang komt (snelheid).
5. De rechter moet beschikken over bepaalde procesvaardigheden (communicatieve en zittingsvaardigheden) en stelt zich in de procedure – mede in het licht van criterium 1 – actief op. De procedureregels moeten een actieve houding mogelijk maken (procesvaardigheid en proceshouding).

Als eerste is de geschiedenis van de ontwikkeling van de kantonrechtspraak sinds 1838 geanalyseerd. Op grond van die analyse zijn zes fasen onderscheiden. Onderzocht is vervolgens in hoeverre in elk van die fasen de geformuleerde criteria voor arbeidsrechtspraak impliciet of expliciet een rol hebben gespeeld.

Uit dat onderzoek komt naar voren dat ongelijkheidscompensatie in geen van de beschreven perioden in de literatuur of de relevante parlementaire stukken als criterium wordt genoemd. Inzicht in en kennis van arbeidsverhoudingen speelde enkel een rol in de discussie in de jaren vijftig van de twintigste eeuw over het al dan niet invoeren van lekenrechtspraak. Kantonrechtspraak wordt voornamelijk geassocieerd met laagdrempeligheid en snelheid. Beide criteria komen op diverse plaatsen in de historische schets terug. Het criterium procesvaardigheid en proceshouding heeft meer te maken met de persoon van de rechter dan met de inrichting van de procedure. Hoewel er wel af en toe naar wordt verwezen, speelt het geen grote rol in de gedachtevorming.

8.3 Specialisatie van rechtspraak

Vanaf het begin van de 21^e eeuw wordt het belang van specialisatie meer en meer onderkend. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de Agenda van de rechtspraak, die door de Raad voor de rechtspraak vanaf 2002 wordt vastgesteld. In het licht van het voorgaande komt als eerste de vraag op of een pleidooi voor het voldoen aan de

criteria voor arbeidsrechtspraak automatisch een pleidooi voor een gespecialiseerde arbeidsrechter inhoudt.

De criteria ongelijkheidscompensatie, inzicht in en kennis van (arbeids)verhoudingen en procesvaardigheid zouden gebaat zijn bij in het arbeidsrecht gespecialiseerde rechters. Snelheid, laagdrempeligheid en een actieve proceshouding zijn ook zonder specialisatie mogelijk. De voor arbeidsrechtspraak ontwikkelde criteria pleiten dus ten dele voor een gespecialiseerde arbeidsrechter.

Op grond van hoofdstuk 5 kan worden geconcludeerd dat in de landen van de Europese Unie arbeidsrechtspraak in het algemeen een duidelijker eigen plaats inneemt binnen de rechtspraak dan in Nederland het geval is. Hoewel niet in alle landen een speciale arbeidsrechtbank bestaat, ontbreekt slechts in Bulgarije, Roemenië en Tsjechië een op arbeidsgeschillen gerichte procedure op gerechtelijk of buitengerechtelijk niveau. Daarnaast is arbeidsrechtspraak gemeten naar de ontwikkelde criteria in veel landen van een behoorlijk niveau.

Gespecialiseerde instanties voldoen niet in gelijke mate aan de criteria voor arbeidsrechtspraak. Zo bleek in paragraaf 6.5 dat de Centrale Raad van Beroep in dat opzicht beter kwalificeert dan het UWV. Ook bij vergelijking van arbeidsrechtspraak in de verschillende landen van de Europese Unie kwam naar voren dat het bestaan van een arbeidsrechtbank als zodanig niet automatisch betekent dat voldaan wordt aan alle criteria voor arbeidsrechtspraak. Specialisatie is dus belangrijk, maar niet voldoende.

In hoofdstuk 6 bleek dat het in Nederland vooral van de plaatselijke omstandigheden afhangt of arbeidsrechtspraak een eigen plaats heeft binnen de gerechten. Gerechtsbesturen van rechtbanken en gerechtshoven zijn tot op grote hoogte vrij in het inrichten van de organisatie en brengen eigen accenten in die inrichting aan. Het algemene beeld is, dat per gerecht daartoe aangewezen rechters zich bezighouden met arbeidsrechtspraak, maar dat zij als regel niet een afgezonderde groep/kamer/onderdeel van het desbetreffende gerecht vormen. Arbeidsrechtspraak is meestal ook niet hun enige taak.

Arbeidsrechtspraak als specialisme

De sectoren die tot 1 januari 2013 de structuur van de rechtbanken bepaalden, waren min of meer zelfstandige afdelingen met een eigen leidinggevende en een eigen administratie.

Sinds 1 januari 2013 is bij de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart de verplichte instelling van een sector kanton komen te vervallen. Kantonzaken – zaken die op grond van artikel 93 Rv tot de absolute competentie van de kantonrechter behoren – bestaan nog steeds, net als de figuur van de kantonrechter. Het is aan de gerechtsbesturen overgelaten hoe zij rechtspraak in kantonzaken vanaf 1 januari 2013 organiseren. Artikel 47 Wet RO (nieuw) draagt het bestuur slechts op voor het behandelen en beslissen van kantonzaken *enkelvoudige kamers* te formeren.

Uit de gegevens die daarover eind 2012 bekend zijn, kan worden afgeleid dat als gevolg van de afschaffing van de verplichte instelling van een sector kanton

kantonrechtspraak over de verschillende teams burgerlijk recht/privaatrecht 'uitwaaiert'. Omdat een door de wetgever opgelegde of door de Raad voor de rechtspraak ontwikkelde infrastructuur ontbreekt, is de onderbrenging van arbeidszaken bij een bepaald team of bij bepaalde rechters afhankelijk van op het lokale niveau gemaakte keuzes. Het is niet openbaar hoe die keuzes tot stand komen en of daar principiële overwegingen of praktische drijfveren aan ten grondslag liggen.

Dit pleit er voor arbeidsrechtspraak als specialisme te benoemen en als zodanig te behandelen, zeker gezien de hiervoor reeds gememoreerde samenhang van specialisatie enerzijds en sommige criteria voor arbeidsrechtspraak anderzijds.

Wanneer bij een gerecht voldoende arbeidszaken worden aangebracht, zou gespecialiseerde arbeidsrechtspraak gestalte kunnen krijgen door het vormen van kamers (in de terminologie van artikel 47 Wet RO) of (sub)teams voor arbeidszaken, die uit rechters en secretarissen bestaan. Dat hoeft geen verstarring of verkokering tot gevolg te hebben, want rechters kunnen lid zijn van meer dan één kamer of team, waardoor zij op meer gebieden hun vakkennis op peil houden. Voor arbeidsrechters is van belang dat zij op de hoogte blijven van ontwikkelingen op het gebied van het commune civiele recht die betekenis hebben voor het arbeidsrecht. Ik noem als voorbeeld de ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht.

De wet laat daarnaast de mogelijkheid open om ad hoc kamers te vormen wanneer de afdoening van bepaalde geschillen daarom vraagt.

Binnen een gespecialiseerde omgeving staat arbeidsrechtspraak centraal, waardoor rechter kan worden ingezet op het voldoen aan de criteria voor arbeidsrechtspraak. Er is een structuur waarin wordt gewerkt aan het op peil houden van vakkennis, zowel intern (onderlinge uitwisseling) als extern (door het volgen van cursussen, deelname aan verenigingen en studietoelagen en werkgroepen in redacties).

De aangekondigde hervormingen op het gebied van het ontslagrecht vormen een extra reden om een gespecialiseerde omgeving voor arbeidszaken te bepleiten. Wanneer de preventieve ontslagtoetsing door het UWV de vorm krijgt van een advies, zullen arbeidszaken voortaan alleen nog door de kantonrechter worden *beslist*. Die zal daarbij (deels) een nieuw regelkader moeten toepassen, dat zich mede door zijn uitspraken verder ontwikkelt. Het maatschappelijke belang van het ontslagrecht vraagt om een rechter die voor een dergelijke taak goed toegerust is.

Wanneer wetsvoorstel 33 316 wet wordt, kunnen de gerechtshoven voortaan in appel de in eerste instantie door de kantonrechter behandelde (arbeids)zaken naar een enkelvoudige kamer verwijzen als deze daarvoor geschikt geoordeeld worden. Wanneer een arbeidszaak niet alleen in eerste aanleg maar ook in hoger beroep door een alleenrechtsprekende rechter wordt beslist, is dat een reden temeer om ook binnen de gerechtshoven in het arbeidsrecht gespecialiseerde raadsheren aan te wijzen en in teamverband aan de kwaliteit van dit specialisme aandacht te laten besteden.

Omdat de rechtsvorming daarmee wordt gediend, is in diverse landen van de Europese Unie sprake van gespecialiseerde cassatierechtspraak in arbeidszaken. Mede gezien de

vele open normen in het arbeidsrecht is de rechtsvormende rol van de Hoge Raad ook in Nederland van belang.¹ De hoge kwaliteit van de leden van de Hoge Raad staat niet ter discussie. Op dit niveau wordt echter weinig gebruik gemaakt van specifieke deskundigheid op het gebied van het arbeidsrecht. Er is veel voor te zeggen om ook arbeidsrechtsspecialisten op te nemen in de gelederen van de Hoge Raad, als raadsheer en als A-G.

Bij een sterkere arbeidsrechtelijke specialisatie op alle niveaus van de rechtspraak neemt ook het risico af dat het accent te eenzijdig of te veel op een algemeen civielrechtelijk denkkader ligt.

8.4 Organisatie

De vraag is waar het initiatief zou moeten liggen om arbeidsrecht en arbeidsrecht-spraak als specialisme te erkennen.

Het is mogelijk om bij wet de bestuursstructuur van de gerechten gelijkelijk te regelen, maar de wetgever heeft de organisatiestructuur van het gerecht, de indeling in kamers alsmede de toedeling van zaken aan de leden van de enkelvoudige en meervoudige kamers welbewust in handen van een klein, slagvaardig en professioneel gerechtsbestuur gelegd.

Het zou voor de hand liggen wanneer de Raad voor de rechtspraak het voortouw neemt in het organiseren van vormen van gespecialiseerde geschilbeslechting binnen de gerechten. In de verschillende Agenda's van de rechtspraak wordt gewezen op het belang van differentiatie *tussen* en *binnen* zaakstromen, deskundigheid en maatwerk en in de jaarplannen die daarop gebaseerd zijn, worden nut en noodzaak van educatie en professionaliteit van de organisatie onderstreept. De Raad kan de gerechtsbesturen echter niet voorschrijven hoe zij in concrete situaties moeten handelen. De redactie van de artikelen 91 lid 1 onder c en artikel 92 Wet RO sluit dat uit. De Raad moet zich dus beperken tot het vastleggen van hoofdlijnen.

Voor de gerechtsbesturen heeft het implementeren van de wijzigingen die de Wet herziening gerechtelijke kaart heeft gebracht, de eerste prioriteit. Vanaf medio 2012 zijn zogenoemde fusiebesturen aan het werk, die binnen de tien nieuwe rechtbanken voor uniformering moeten zorgen. De besturen worden door de wetgever aangespoord zich te profileren op hun bestuurlijke kwaliteiten en te koersen op een goed functionerende organisatie. Het erkennen van zelfstandige specialismen hoeft daarmee niet in tegenspraak te zijn. Gespecialiseerde arbeidsrechters zorgen voor het verwerven van ervaring in de arbeidsrechtsspraak en dragen op die manier bij aan de efficiëntie van de werkzaamheden als geheel.

1 C.J. Loonstra, *De kantonrechter als arbeidsrechter*, (oratie Rotterdam), Deventer: Kluwer 2000; G.J. J. Heerma van Voss, *De verhouding tussen de Hoge Raad en de Europese rechters op het gebied van het arbeidsrecht*, in: S.F. Sagel en E. Verhulp (red), *Voor De Laat: de Hoge Raad*, Reeks Vereniging voor Arbeidsrecht, Deventer: Kluwer 2005, blz. 57-58.

Door de opheffing van het sectorenmodel zijn de sectorvoorzitters niet langer qualitate qua lid van het gerechtsbestuur. Daarmee is een belangrijke mogelijkheid om invloed uit te oefenen vanuit de sectoren, verloren gegaan. Individuele rechters hebben wel zitting in de rechtsvergadering, maar die kan op grond van artikel 28 Wet RO slechts adviseren over juridische kwaliteit en uniforme rechtstoepassing. De medezeggenschapsrechten van de ondernemingsraad worden uitgeoefend ten behoeve van de gehele gerechtelijke organisatie en zien uitdrukkelijk niet op inhoudelijke aspecten van rechtspleging. Het zijn juist die aspecten die extra aandacht behoeven, nu de inrichting van het gerecht met ingang van 1 januari 2013 is vrijgegeven.

Het heeft toegevoegde waarde wanneer rechters vanuit hun specifieke deskundigheid het bestuur van informatie (kunnen) voorzien om het gerecht nieuwe stijl verder vorm te geven. Wanneer zij daarvoor de gelegenheid krijgen, kunnen rechters hun besturen steunen in het streven naar specialisatie, kwaliteit en gedegen scholing. Het is een zaak van bestuur en rechters samen om daarop toe te zien en daaraan inhoud te geven.

8.5 Procesrecht

Om te voldoen aan de criteria snelheid, laagdrempeligheid en een actieve proceshouding zijn met name maatregelen op het gebied van procesrecht nodig. Geconstateerd is dat ongelijkheidscompensatie ook zonder uitdrukkelijke verankering in het procesrecht een plaats heeft binnen de arbeidsrechtspraak. In procesrechtelijke zin kan de rechter op verschillende manieren met het criterium uit de voeten.

Kantonzaken onderscheiden zich door een aantal bijzondere procedureregels, hoewel van een afzonderlijk procesrecht geen sprake is. Een belangrijk verschil met de procedure in civiele zaken is het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging bij de kantonrechter. Procederen bij de kantonrechter is goedkoper dan bij de civiele rechter (handelsrechter) – de griffierechten zijn lager – en minder risicovol, omdat in de procedure bij de kantonrechter van de gedaagde/verweerder geen griffierecht wordt geheven en een proceskostenveroordeling in bepaalde gevallen (om billijkheidsredenen) achterwege blijft.

I. Bestaande mogelijkheden

Zowel rechters als rechtshulpverleners kunnen in arbeidszaken vaker en beter gebruik maken van de bestaande mogelijkheden binnen het procesrecht om de procedure (meer) in overeenstemming te brengen met de criteria voor arbeidsrechtspraak.

Rechters

Het procesrecht biedt aanknopingspunten om het proces actief te regisseren. Zo kan de rechter meer dan tot nu toe het geval is, gebruik maken van artikel 22 Rv, dat hem de bevoegdheid geeft partijen te bevelen hun stellingen toe te lichten of bepaalde bescheiden over te leggen. Daarnaast kan hij op grond van de artikelen 87 en 88 Rv een schikkings- dan wel inlichtingencomparitie gelasten. Het Wetboek van

Burgerlijke Rechtsvordering geeft niet meer dan de formele vereisten waaraan zo'n comparitie moet voldoen en binnen de grenzen van de artikelen 23 tot en met 25 Rv heeft de rechter dan de vrijheid zich meer of minder actief op te stellen.

Met het oog op de doorloopsnelheid van zaken is het van belang dat rechters een actieve rol spelen bij het handhaven van de uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de daarop gebaseerde procesreglementen voortvloeiende termijnen. De voortgang van de procedure hangt daarvan in hoge mate af. De rechter heeft de bevoegdheid partijen met het oog op de procesorde en de proceseconomie (verdere) uitstellen te weigeren en het verdient aanbeveling dat vooral de arbeidsrechter waar nodig of wenselijk van die bevoegdheid gebruik maakt.

In het licht van het criterium snelheid moeten rechters zich eveneens inzetten om zo snel mogelijk, althans zonder vertraging, vonnis te wijzen. Bij elk soort geschil willen partijen graag snel uitsluitel, maar voor partijen bij een arbeidsgeschil geldt dat zeker.

Deskundigheid maakt deel uit van de criteria voor arbeidsrechtspraak. Mocht de rechter bepaalde gespecialiseerde kennis missen, dan zou dat opgevangen kunnen worden door desgewenst een deskundigenbericht te laten uitbrengen. De rechter is daartoe ambtshalve gerechtigd op grond van artikel 194 lid 1 Rv. Bij geschillen over de toepassing van artikel 27 lid 4 WOR zou bijvoorbeeld de deskundigheid van een registeraccountant van nut kunnen zijn. Overigens lost dit alleen een eventueel gemis aan specifieke vakkennis op, omdat een deskundige niet voorziet in een manco aan ervaring met of inzicht in partijverhoudingen. Dergelijke ervaring en zodanig inzicht moeten hoe dan ook bij de – gespecialiseerde – arbeidsrechter aanwezig zijn.

Rechtshulpverleners

De ontbindingsprocedure van artikel 7:685 BW biedt een snelle mogelijkheid voor het doen beëindigen van een arbeidsovereenkomst. Mede door de gerichtheid op snelheid (maar ook door de aard van de procedure die op aannemelijk maken van stellingen gericht is) zijn in de procedure de mogelijkheden voor het vaststellen van betwiste feiten en het doen leveren van bewijs beperkt. Dat kan ondervangen worden door het benutten van de bestaande mogelijkheden voor voorlopige bewijslevering door getuigen en/of deskundigen *voorafgaand* aan de procedure, waardoor bewijsproblemen *in* de procedure worden voorkomen. Op die manier worden snelheid én zorgvuldigheid gediend. Op grond van de artikelen 186 tot en met 193 Rv kan op verzoek van de belanghebbende voordat een zaak aanhangig is, onverwijld een getuigenverhoor worden bevolen en de artikelen 202 tot en met 207 Rv maken een voorlopig bericht of verhoor van deskundigen en een voorlopige plaatsopneming mogelijk.

Hier ligt enerzijds een taak voor rechtshulpverleners die, hoewel dat niet verplicht is, bij de meeste arbeidsrechtelijke procedures worden ingeschakeld. Door een actieve houding kunnen zij de zorgvuldigheid bevorderen, zonder dat de aandacht daarvoor ten koste gaat van de snelheid. De gerechtelijke organisatie dient wel ingesteld te zijn op dergelijke verzoeken. Indien er geen capaciteit is om op korte termijn een voorlopig getuigenverhoor te houden, schiet het middel zijn doel voorbij.

II. Introductie van nieuwe mogelijkheden

Spoodprocedures

In het licht van specialisatie en deskundigheid zou in een aantal geschillen de kantonrechter in zijn hoedanigheid van arbeidsrechter exclusief bevoegd moeten zijn.

In alle zaken die onder de competentie van de kantonrechter vallen, is een kort geding mogelijk bij de kantonrechter (artikel 254 Rv). De eiser kan een kantonzaak echter net zo zeer aan de civiele rechter of handelsrechter in zijn rol als voorzieningenrechter voorleggen (artikel 254 lid 1 Rv).

Voor het handhaven van die keuzemogelijkheid zie ik geen goede reden. Juist in kort geding moet de rechter snel tot een gedegen, zij het *voorlopig* oordeel komen. Het lijkt logisch om daarvoor de rechter bevoegd te maken die ook in niet-spoedeisende situaties over de zaak oordeelt. Dat kan eenvoudig door in artikel 254 lid 4 Rv het woord 'ook' in de eerste regel te vervangen door het woord 'uitsluitend'.

Kennis van onderliggende (arbeids)verhoudingen speelt een prominente rol in geschillen die met de toepassing van collectieve actiemiddelen samenhangen. Wegens de aan deze kwesties inherente spoedeisendheid worden geschillen vaak aan de voorzieningenrechter voorgelegd. Gekozen wordt dan meestal voor de civiele rechter of handelsrechter als voorzieningenrechter, omdat de grondslag van de vordering in de meeste gevallen onrechtmatige daad is.

Hoewel het naar mijn mening goed verdedigbaar is, dat in deze zaken ook de kantonrechter bevoegd is op de voet van artikel 93 Rv, pleit ik er voor om de kantonrechter in geschillen over collectieve actie en daarmee verwante geschillen (zoals gedingen over de toelating tot collectief overleg) exclusief bevoegd te maken.

Datzelfde geldt voor vorderingen wegens onrechtmatig geachte werknemers-concurrentie die niet geënt zijn op een concurrentiebeding. Dergelijke vorderingen worden meestal op de grondslag van onrechtmatige daad aan de rechter voorgelegd. Ook voor deze rechtsgeschillen, die rechtstreeks voortvloeien uit de geëindigde arbeidsrelatie, zou vastgelegd moeten worden dat de kantonrechter de enig bevoegde rechter is.

Second opinion

Op het deskundigenoordeel van de verzekeringsgeneeskundige van het UWV ex artikel 7:629a BW (de zogenoemde second opinion) is veel kritiek. Afgezien van de procedure die door de meeste betrokkenen als verre van perfect wordt beschouwd, zijn er ook veel klachten over de kwaliteit en de behandelingsduur van de afgegeven oordelen. Ik zou daarom willen aandringen op onderzoek naar alternatieven voor de second opinion, bijvoorbeeld in de vorm van aan de gerechten verbonden deskundigen, die de taken van de verzekeringsgeneeskundige van het UWV in het kader van artikel 7:629a BW zouden kunnen overnemen.

Inleidend processtuk

Doordat het arbeids(proces)recht zowel de dagvaardings- als de verzoekschriftprocedure kent, kunnen bepaalde vorderingen niet in één procedure aanhangig worden gemaakt. Dat levert onnodige vertraging op. Wanneer voor het arbeidsrecht het

inleidende processtuk wordt geüniformeerd, geeft dat, zeker in combinatie met een wettelijk verplicht gestelde mondelinge behandeling, snelle(re) duidelijkheid in alle arbeidsrechtelijke geschillen.

6. Rechtsvergelijking

Uit het rechtsvergelijkende hoofdstuk kan afgeleid worden dat in de meeste landen van de EU een speciale instantie voor arbeidsgeschillen bestaat. Die instantie – een arbeidsrechtbank, een arbeidskamer, een arbeidsrechter of een gespecialiseerde extrajudiciële procedure – is, gezien in het licht van de criteria voor arbeidsrechtspraak, in ruim de helft van de landen van hoog niveau. Dat bevestigt dat specialisatie het implementeren van de criteria voor arbeidsrechtspraak bevordert.

In een aantal Europese landen – met name in Scandinavië – heeft het systeem van beslechting van arbeidsgeschillen een collectieve basis. In Nederland is dat niet zo. Nog afgezien van het feit dat een dergelijke collectieve gerichtheid historisch bepaald is, geeft de dalende organisatiegraad² in Nederland geen aanleiding op dit moment te pleiten voor het overnemen van elementen uit het Scandinavische systeem. Ik zie wel een rol weggelegd voor de vakbonden bij de hoorprocedure in een eventueel toekomstig repressief ontslagstelsel.³ Dat laat onverlet de reeds nu bestaande mogelijkheid om bij cao geschilleninstanties in het leven te roepen.

Het feit dat in verschillende landen geschillen die uit dezelfde bron voortkomen, door dezelfde rechter worden beslist, levert ook voor de Nederlandse situatie interessante perspectieven op. Waar de organisatie van de gerechten door het afschaffen van het sectorenmodel vrijgegeven is, staat immers niets in de weg aan herverdeling van met arbeid samenhangende zaken. Zo zou een cluster ‘arbeid en sociale zekerheid’ kunnen worden gevormd, dat naast civiele arbeidszaken ook bestuursrechtelijke zaken behandelt (sociale zekerheid en ambtenarenrecht). Indien ongelijkheidscompensatie als onderscheidend criterium wordt gekozen, ligt een combinatie van arbeids-, huur- en consumentenzaken (in feite voor een groot deel het werkgebied van de voormalige sector kanton) voor de hand.

Het zou volledig sporen met de trend elders in de EU als Nederland ervoor zou kiezen arbeidsrecht als specialisme te erkennen en gespecialiseerde rechters op het gebied van het arbeidsrecht te introduceren. Nieuwe vormen van conflictbeslechting in arbeidszaken zijn dan niet nodig. Rechtzoekenden zijn gebaat bij duidelijkheid en overzichtelijkheid, maar die worden niet bereikt door nieuwe instanties in het leven te roepen.

² In 1995 was de organisatiegraad 28%, in 2004 was die teruggelopen naar 24%; CBS Maatwerk, Organisatiegraad van werknemers 1995-2004, geraadpleegd via CBS.nl.

³ Zie de hoofdlijnennotitie aanpassing ontslagrecht en WW van 18 juni 2012. Het Regeerakkoord VVD – PvdA van 29 oktober 2012 gaat een andere richting uit: de preventieve toets bij het UWV wordt gehandhaafd in de vorm van een verplichte adviesaanvraag. Deze vervalt als in de cao is voorzien in een qua inhoud en snelheid vergelijkbare procedure. Hier is dus een rol weggelegd voor de sociale partners. Een concrete uitwerking of een wetsvoorstel is er eind december 2012 nog niet.

Voor het uitbreiden van mogelijkheden tot mediation voorafgaand aan een gerechtelijke procedure, zoals in sommige Europese landen verplicht is, vind ik in het Nederlandse systeem geen aanknopingspunten. Het enige voorbeeld van verplichte mediation (hetgeen in feite een *contradictio in terminis* is) is de gang naar de bedrijfscommissie in geschillen op het gebied van de medezeggenschap en die verplichting staat op de nominatie om te worden afgeschaft. De ervaringen met de bedrijfscommissies (zie paragraaf 7.3.2) geven geen aanleiding uitbreiding met andere vormen van verplichte mediation te bepleiten.

Mocht de rechter partijen in een concreet geval van nut en opportuniteit van mediation kunnen overtuigen, dan heeft hij nu al volop mogelijkheden de procedure tijdelijk stil te leggen en de zaak door te verwijzen naar mediation. Afhankelijk van de afloop wordt de procedure later voortgezet of is voortzetting door het bij mediation geboekte resultaat overbodig. In arbeidszaken blijken rechters overigens maar betrekkelijk weinig van deze mogelijkheid gebruik te maken.

7. Tot slot

Op het gebied van management heeft de rechtspraak in korte tijd reuzenstappen gezet. Tot de invoering van de Wet organisatie en bestuur gerechten op 1 januari 2002 bestond er bij de gerechten geen bestuur in wettelijke zin. De rechters waren verantwoordelijk voor de rechterlijke taakuitvoering en het daarop betrekking hebbende beleid. De directeur beheer gerechten was – namens de minister van Justitie – verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Vanaf 1 januari 2002 werd de beheersverantwoordelijkheid toebedeeld aan het bestuur bij de gerechten, dat daarnaast verantwoordelijk werd voor zowel het rechtsprekende als het ondersteunende personeel. Met ingang van 1 januari 2013 staan de gerechtsbesturen voor de uitdaging de reorganisatie door te voeren die door de Wet herziening gerechtelijke kaart is ingezet.

In het wetgevingsproces dat na het verschijnen van het rapport-Deetman op gang is gekomen, wordt sterk de nadruk gelegd op het belang van een goede organisatie en op het creëren van mogelijkheden voor de gerechtsbesturen om de organisatie van rechtspraak zo soepel en flexibel mogelijk te laten verlopen. Kern van de zaak is dat door afschaffing van de verplichte instelling van een sector kanton beter en efficiënter gebruik kan worden gemaakt van de capaciteit en deskundigheid binnen elke rechtbank. Het wordt aan de gerechten overgelaten om te bepalen op welke wijze en op welke plaats de aanwezige deskundigheid ingezet wordt.

Het kabinet maakte destijds naar aanleiding van het eindrapport van de commissie-Deetman melding van met de afschaffing van de verplichte instelling van een sector kanton gepaard gaande maatregelen, die er toe zouden moeten bijdragen dat de voordelen van de kantonprocedure zo veel mogelijk zouden worden benut. De NVvR wees in dit verband op voldoende aandacht en middelen voor opleiden, het uitbalanceren van het werkpakket van de kantonrechter (er moet uitdaging blijven, niet alleen snelle zaken: er moeten geen A- en B-rechters ontstaan), het vermijden van ‘zand in de machine’ en het bij voorkeur vermijden van onnodige versnippering in

de aanpak onder de regio's in verband met de transparantie van rechtspraak voor ketenpartners en justitiabelen.⁴

Initiatieven van de zijde van het kabinet in deze richting zijn uitgebleven. Blijkbaar moet de uitbreiding van de absolute competentie van de kantonrechter als zodanig worden opgevat. Daarmee komen in de visie van de wetgever de sterke kanten van kanton – informaliteit, snelle afhandeling, geen verplichte procesvertegenwoordiging – beschikbaar voor grotere aantallen zaken. Of dat beoogde effect ook daadwerkelijk zal optreden, valt begin 2013 nog niet te voorspellen.

Het is goed gebruik om een nieuwe wet na enige tijd te evalueren. Ook de Wet herziening gerechtelijke kaart voorziet in een evaluatie na vijf jaar. De wetgever heeft laten blijken dat nog nagedacht wordt over vormgeving en invulling daarvan.⁵

Bij de evaluatie zou in het algemeen niet enkel nadruk moeten liggen op de vraag of er een efficiëncyslag gemaakt is, maar dient ook expliciet aandacht te worden besteed aan de consequenties van de veranderingen voor de inhoud van het rechterlijke werk.

Voor rechtspraak in arbeidszaken is van belang, dat met de afschaffing van het sectorenmodel ook de sector kanton verdwenen is en arbeidsrechtspraak als gevolg daarvan geen eigen plaats meer heeft binnen de rechtbanken. Daarom zou in elk geval nagegaan moeten worden *waar* in de organisatie en *door wie* vanaf 1 januari 2013 kantonzaken behandeld worden en in hoeverre daarbij tussen de verschillende kantonzaken gedifferentieerd wordt.

Arbeidszaken vallen onder de absolute competentie van de kantonrechter, maar vormen daarbinnen een te onderscheiden categorie. Mijn suggestie zou dan ook zijn die zaken voortaan apart te registreren en in het jaarverslag afzonderlijk te vermelden. Deze cijfers kunnen vervolgens als basis dienen voor evaluatie en verder onderzoek.

Mocht blijken dat arbeidsrechtspraak in het grotere geheel opgegaan is, dan is dat wat mij betreft reden voor de wetgever om in actie te komen, bijvoorbeeld door het wettelijk verankeren van de functie van arbeidsrechter. Zonder gespecialiseerde arbeidsrechtspraak ontbreekt binnen de rechtspraak een essentiële kleur in het palet, dat heeft dit onderzoek naar ik hoop aangetoond.

4 Advies kantonrechtspraak van 23 juni 2008 van de werkgroep kantonrechtspraak van de NVvR, blz. 7.

5 Kamerstukken I 2011-2012, 32 891, C, blz. 8.

Bijlagen bij hoofdstuk 5

TABEL 1

Rechterlijke instanties bevoegd om te oordelen in *individuele* arbeidsszaken

Landen	Arbeidsrechtbank	Arbeidskamer binnen algemene rechtbank	Algemene rechtbank	Extrajudicieel
1. België	Tripartiet samengestelde arbeidsrechtbank, hoger beroep bij één van de vijf arbeidshoven, eveneens tripartiet. Het Hof van Cassatie (enkel professionele rechters) bestaat uit drie kamers, waarvan één voor arbeidsszaken.			Vrijwillig, door paritaire comité's. ¹
2. Bulgarije			De gewone rechtbank is bevoegd, het civiele procesrecht is van toepassing.	
3. Cyprus				
4. Denemarken			Civiele rechtbank is bevoegd bij een ongebonden wg en wn.	Tripartiet 'Dismissal Tribunal' wanneer de reden voor het ontslag in dispuut is.
5. Duitsland	Arbeitsgerichte, Landesarbeitsgerichte en Bundesarbeitsgerichte. Naast beroepsrechter lekenrechters uit werkgevers- en werknemerskring			

¹Het gaat hier meestal om juridische geschillen die zich voordoen gedurende de looptijd van het arbeidscontract.

Landen	Arbeidsrechtbank	Arbeidskamer binnen algemene rechtbank	Algemene rechtbank	Extrajudicieel
6. Estland			Na het verplichte bemiddelingsstraject is de gewone rechter bevoegd.	Verplichte bemiddeling door arbeidsgeschillen-commissies op districtsniveau of openbare bemiddelaars
7. Finland	Het arbeidsgerecht kan enkel individuele zaken beoordelen wanneer alle feiten helder zijn en niet (meer) ter discussie staan		Uitgangspunt: in individuele arbeidssaken is de gewone rechtbank bevoegd	
8. Frankrijk	Na Conseil de Prud'hommes het Cour d'Appel, bestaande uit professionele rechters			Eerst geschilbeslechting door de Conseil de Prud'hommes, bestaande uit leken gekozen door werkgevers- en werknemers-verenigingen
9. Griekenland			Civiele rechtbank, bijzondere arbeidsgeschillen-procedure	
10. Hongarije	Tripartite samengestelde arbeidsrechtbank			Vooraf verplichte verzoeningspoging
11. Ierland	Voor kwesties m.b.t. wetgeving met een beschermende functie tripartiet samengesteld Employment Appeals Tribunal			Geschilbeslechting door een Labour Court ² als voorliggende mogelijkheden tot geschilbeslechting hebben gefaald.
12. Italië			Civiele rechtbank in arbeidsrechtelijke procedure	

²In tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden is een Labour Court géén rechtbank; haar aanbevelingen zijn niet bindend, behalve in een aantal met name genoemde gevallen.

Landen	Arbeidsrechtbank	Arbeidskamer binnen algemene rechtbank	Algemene rechtbank	Extrajudicieel
13. Letland			Reguliere civiele rechtbank	Mogelijkheid zaak vrijwillig voor te leggen aan arbeidsge-schillen-commissie; afhandeling van bepaalde zaken voorbehouden aan de rechter.
14. Litouwen			Na bemiddeling reguliere civiele rechtbank bevoegd; speciaal korte termijnen voor arbeidszaken	Meestal vooraf verplichte be-middeling
15. Luxemburg	Tribunal du Travail			
16. Malta			x (restrcategorie)	Arbeidstribunaal ³ vooraf bemiddeling/ mediation(vrijwillig)
17. Nederland	Tot 1 januari 2002 zelfstandig kantonrecht	Van 1 januari 2002 tot 1 januari 2013 Sector Kanton van de rechtbank		
18. Oostenrijk	Eén arbeidsrechtbank in Wenen	Arbeidskamer van algemene rechtbank (rest van het land)		
19. Polen		Afdeling arbeidszaken van de rechtbank in eerste instantie en het gerecht in tweede instantie		Verplichte verzoeningspoging vooraf

³Het arbeidstribunaal is geen rechtbank, maar heeft wel rechterlijke bevoegdheden.

Landen	Arbeidsrechtbank	Arbeidskamer binnen algemene rechtbank	Algemene rechtbank	Extrajudicieel
20. Portugal		Sedert 1976 arbeidsgerechten als bijzondere afdeling van de civiele rechtbank	Waar geen arbeidsgerechten zijn, is de civiele rechtbank bevoegd	
21. Roemenië			Zaken worden afgedaan door kamers bestaande uit twee professionele magistraten en twee lekenrechters	Niet in geval van juridische conflicten, alleen bij belangenconflicten
22. Slovenië	Arbeidsrechtbanken			
23. Slowakije		Grotere rechtbanken hebben kamers die uitsluitend oordelen over arbeidskwesties	Reguliere civiele rechtbank	
24. Spanje	Arbeidsrechtbanken			Verplichte verzoeningspoging vooraf
25. Tsjechië			Reguliere civiele rechtbank	
26. Verenigd Koninkrijk	Employment Tribunal voor op de wet gebaseerde claims en claims voortkomend uit het arbeidscontract tot een belang van £ 25.000		Reguliere civiele rechtbanken voor contractuele claims met een belang van £ 25.000 en hoger	Verplicht voor Employment Tribunal; pp. kunnen zich vrijwillig wenden tot de ACAS ⁴
27. Zweden	Een arbeidsgerecht voor gebonden werkggevers en werknemers			Vooraf verplichte bemiddeling

⁴Advisory, Conciliation and Arbitration Service

TABEL 2

Rechterlijke instanties bevoegd om te oordelen in *collectieve* arbeidssaken¹

Landen	Arbeidsrechtbank	Arbeidskamer binnen algemene rechtbank	Algemene rechtbank	Extrajudicieel
1. België				Vrijwillige verzoening ('conciliation') door paritaire commissies op het niveau van de sociale partners.
2. Bulgarije				Collectieve arbeidsgeschillen moeten worden opgelost dmv onderhandelingen, mediation, verzoening of arbitrage.
3. Cyprus				"agreement regulating settlement of labour disputes in essential services"
4. Denemarken	Tripartiet samengesteld arbeidsrecht waar slechts werkgevers- of werknemersverenigingen kunnen verschijnen			Arbeidsarbitrage Tribunal, bipartiet met onafh. voorzitter, verplicht bij geschil over interpretatie/reikwijdte cao
5. Duitsland	Arbeitsgerichte, Landesarbeitsgerichte en Bundesarbeitsgerichte. Naast beroepsrechter lekenrechters uit werkgevers- en werknemerskring			

¹Daaronder worden *juridische* geschillen begrepen die op enigerlei wijze zijn terug te voeren op een cao; met een cao (of de totstandkoming van een cao) samenhangende *belang*sgeschillen – zoals strijd over loonsverhoging of de toelating tot het cao-overleg – vallen hier niet onder.

Landen	Arbeidsrechtbank	Arbeidskamer binnen algemene rechtbank	Algemene rechtbank	Extrajudicieel
6. Estland			Na het verplichte bemiddelingsstraject is de gewone rechter bevoegd.	Verplichte bemiddeling door arbeidsgeschillencommissies op districtsniveau of openbare bemiddelaars
7. Finland	Arbeidsrecht waar werkgevers- of werknemersverenigingen kunnen verschijnen. Naast beroepsrechter lekenrechters uit werkgevers- en werknemerskring ²			
8. Frankrijk	Na Conseil de Prud'hommes het Cour d'Appel, bestaande uit professionele rechters			Zolang de ind. wg en wn partij zijn, is de Conseil de Prud'hommes, bestaande uit leken gekozen door werkgevers- en werknemersverenigingen, ook bevoegd in zaken die zijn terug te voeren op een cao.
9. Griekenland			Civiele rechtbank, bijzondere arbeidsgeschillen-procedure	
10. Hongarije	Tripartiet samengestelde arbeidsrechtbank			In een aantal gevallen vooraf verplichte verzoeningspoging

²Interpretatiekwesties samenhangend met een cao kunnen individueel en collectief van aard zijn. Individuele kwesties behoren in die zin dus ook tot de competentie van de Labour Courts, zij het dat een Labour Court een zaak ter afdoening kan verwijzen naar de reguliere civiele rechtbank.

Landen	Arbeidsrechtbank	Arbeidskamer binnen algemene rechtbank	Algemene rechtbank	Extrajudicieel
11. Ierland	Voor kwesties m.b.t. wetten met een beschermende functie tripartiet samengestelde Employment Appeals Tribunal			Geschilbeslechting door een Labour Court ³ als voorliggende mogelijkheden tot geschilbeslechting hebben gefaald.
12. Italië			Collectieve geschillen kunnen slechts aan de civiele rechtbank worden voorgelegd in de vorm van een individuele claim.	
13. Letland			Reguliere civiele rechtbank	Bij collectieve geschillen kunnen partijen zich wenden tot een verzoeningscommissie, die door henzelf wordt ingesteld.
14. Litouwen			Na bemiddeling reguliere civiele rechtbank bevoegd; speciaal korte termijnen voor arbeidsszaken	Meestal vooraf verplichte bemiddeling
15. Luxemburg				
16. Malta				
17. Nederland	Tot 1 januari 2002 zelfstandig kantonrecht	Van 1 januari 2002 tot 1 januari 2013 Sector Kanton van de rechtbank		

³In tegenstelling tot hetgeen de naam doet vermoeden, is een Labour Court géén rechtbank: zijn aanbevelingen zijn niet bindend, behalve in een aantal met name genoemde gevallen.

Landen	Arbeidsrechtbank	Arbeidskamer binnen algemene rechtbank	Algemene rechtbank	Extrajudicieel
18. Oostenrijk	Rechtbank voor arbeidszaken of	Arbeidskamer van algemene rechtbank		Bemiddelingsraad ("Schlichtungsstelle") bij collectieve <i>belangen</i> geschillen
19. Polen				
20. Portugal		Sedert 1976 arbeidsgerechten als bijzondere afdeling van de civiele rechtbank	Waar geen arbeidsgerechten zijn, is de civiele rechtbank bevoegd	
21. Roemenië			Zaken worden afgedaan door panels bestaande uit twee professionele magistraten en twee lekenrechters	Niet in geval van juridische conflicten, alleen bij <i>belangen</i> -conflicten
22. Slovenië	Arbeidsrechtbanken			
23. Slowakije		Grotere rechtbanken hebben kamers die uitsluitend oordelen over arbeidskwesties	Reguliere civiele rechtbank	
24. Spanje	Arbeidsrechtbanken; in collectieve geschillen bestaan speciale procedures/procedureregels			Verplichte verzoeningspoging vooraf
25. Tsjechië			Reguliere civiele rechtbank	
26. Verenigd Koninkrijk			Reguliere civiele rechtbank	
27. Zweden	Een arbeidsgerecht voor gebonden werkgevers en werknemers			Vooraf verplichte bemiddeling

SUMMARY

Decisions in labour law

In the Netherlands, there is no specialized court for labour law. It is the cantonal court that has jurisdiction in labour law cases, though labour law is by no means the only field of law the cantonal court has jurisdiction in. Handling much more diverse cases than labour law cases alone, the cantonal court also deals with all other civil actions up to € 25,000 on account of article 93 of the Dutch Code of Civil Procedure C.C.P. (93 Rv), as well as with credit transactions as defined under the Dutch Consumer Credit Act, cases regarding contracts on commercial agencies, hire purchase, consumer sales, and lease and rental contracts (all irrespective of the value of the claims involved). Moreover, the cantonal court rules on matters of both general and special guardianship as well as the so-called Mulder cases, which involve summary offences.

Having worked relatively undisturbed as an independent sub-district court for a century and a half, the cantonal court was merged with the district court in January 2002, to continue its tasks as the cantonal section of this court. The judges of the former cantonal courts still carry out the same tasks they used to have before this organizational change, but they no longer carry the specific title of 'cantonal judge'. The cantonal judge has thus become a district court judge, appointed especially to rule in the cases as defined under article 93 C.C.P. to belong to cantonal jurisdiction.

As of January 1st, 2013, another organizational change has taken place, in which there is no more room for the traditional sections within the district courts. Along with all other separate sections of the district court, the cantonal section of the district court ceased to be as a result of this change. Although, as the Recitals on the Organization and Management of the Courts Act state, it was the legislator's intention to permanently maintain the position of the cantonal section within the legal structure of the courts' organization, in fact cantonal jurisdiction as an independent entity within the judiciary has come gradually to its end within the last decade or so. It is unclear what this will imply in the long run for the cantonal judge and the actions on which he, at least until now, has held exclusive jurisdiction.

The purpose of this thesis is not to deal with all the areas of the law on which the cantonal judge delivers judgment, but especially to focus on labour law cases and how they are dealt with. Labour law adjudication before was seldom able to boast much interest in the Netherlands; this thesis aims at changing that.

Criteria

In the light of the abovementioned rather rigorous changes in the courts' organization, and taking into consideration both the frequency and importance of the problems that labour law deals with, this thesis aims to tackle the question of how labour law adjudication in the Netherlands might best be modelled. For this purpose, five criteria have been construed on the basis of both the function of labour law and the special characteristics of labour conflicts.

The most important functions of labour law are, first and foremost, checks and balances in employment relationships, more specifically protection against the hazards of the working process and compensation for the inequality of economic positions of employer and employee respectively. Examples of the traditional protection principle are still to be found in the elaborate legislation and regulations on working conditions. In book 7, title 10 of the Dutch Civil Code, where most labour law is recorded, the extensive applicability of principles of coercive law, from which no deviation is allowed, law from which may not be deviated unless by a collective agreement in which parties are represented by their unions ("three quarters coercive law"), and semi coercive or semi permissive law, from which deviations are possible only in case parties have agreed so by written contract, intervenes in the liberty of individual parties to enter into a contract as they see fit. These restrictions are meant to result in the restoration of balance on an individual level. Characteristic of Dutch labour law is the influence of the actual setting of the employment relationship on the legal level, the fact that labour benefits and conditions on the individual level often are agreed upon in collective agreements, and the applicability of open norms and standards, to be applied in specific cases with their specific circumstances as the court sees fit. These thus make an important contribution to the development of labour case law and eventually legislation.

Conflicts in labour law cases usually involve unequal litigants and more often than not involve strong personal stakes. They are part of a specific sort of labour relationship and almost invariably demand a speedy solution.

These characteristics and functions can be translated into the following criteria.

1. In labour law cases, the court should specifically take into account the inequality of the litigants (balancing inequality);
2. The court should be both insightful and knowledgeable when it comes to labour relationships (specialized knowledge);
3. Regarding court proceedings, the court should avoid any barriers that might promote the inequality of litigants (easy access);
4. Up-tempo progress in the proceedings is of importance, though without losing out on meticulousness (speed);
5. The presiding judge must be proficient in leading the proceedings, having both communicative skills and the skills to lead the session efficiently. Partly on account of the first criterion, he should play an active and inquisitive role. Such an active procedural proficiency should be enabled under the actual procedural law (procedural proficiency and communicative attitude).

The thesis aims at researching in which form and manner the criteria as defined may serve as a standard in organizing labour law adjudication and procedures. They serve as a standard measure in describing labour law history, the comparison of different national systems of labour law, the description of labour law in the Netherlands and procedural law in labour law cases.

History

When looking at the history of cantonal adjudication, one can distinguish six consecutive stages of development.

During the *first stage*, from 1838 until 1909, the cantonal judge developed from a successor of the French *juge de paix* (justice of the peace) into a fully-fledged member of the judiciary.

Up till 1877, a cantonal judge need not have a law degree, but from 1877 on, he did. This gave the office of cantonal judge the necessary quality, and from that time onwards the cantonal judge was appointed for life, like all other judges.

The coming into force of the Labour Agreement Act in 1909 (*Wet op de Arbeidsovereenkomst*) marked the start of the *second stage* in labour law. The authority of the cantonal judge was broadened, and from that moment on, he was the appointed authority to view cases “related to labour agreements”, irrespective of the value of the claims involved.

In the twentieth century, the fifties and part of the sixties make out the *third stage*, showing what may be considered something of a dip in labour law development. Opinions on how the cantonal judge functioned in this period are more critical than not—the cantonal judge was reported to lack the expertise necessary to perform up to scratch, and the total lead time of a procedure before the court would be unacceptably long, according to the critics. The main criticism however involved the enormous social gap between the court and the working class, which resulted in the fact that judges seemed to be totally unaware of actual working conditions. Subsequently, proposals were made to introduce lay members into the courts, so as to create mixed chambers consisting of both appointed professional judges and laymen with knowledge at a more practical level. But in spite of the amount of discontent, these proposals never resulted in any actual changes of the law.

Starting off in the sixties, our *fourth stage* witnessed a period of major social change, which obviously had its impact on the way the judiciary was organized as it had on the rest of society. Both the judge as such as well as the organization of the judiciary were subject to discussion. A State Committee on Judiciary Revision, known as the Van Zeben State Committee, was installed in 1976. In 1978, the Committee’s temporal suggestion was to examine the possibility to integrate the cantonal court into the district court. In their 1984 final conclusion, according to the Van Zeben State

Committee, this integration was deemed definitely expedient. The Government followed this advice in bill number 24 651.¹

Fearing that integration would result in losing the acknowledged benefits of specialized cantonal rulings, the cantonal judges were dead against the proposals. Due to these and other doubts and second thoughts on the integration of the courts as proposed, the Leemhuis Committee, officially the Advisory Committee on Equipment and Organization of the Magistracy, was installed to advise on the development of modernizing the judiciary.

In their final report of 1998, *Present Time Justice (Rechtspraak bij de tijd)*, the committee proposed a greater emphasis on the organizational, rather than the more traditional magisterial aspect of the issue at stake. According to the committee, the courts were in need of, amongst other things, a more distinct and powerful management. An organizational merger of cantonal and district courts could well fit into this notion. The chosen format of an organizational merger rather than the integration of cantonal court into district court was the obvious compromise that was needed to raise the support of those directly involved, or, to be more specific, the support of cantonal judges.

In 1998, building on the Leemhuis Committee's report, the Roadmap to Modernization of the Judiciary saw the light, suggesting the installation of cantonal sections within the district courts that would thus organizationally form a unity with the district courts. The fact that the section model of the courts actually came into being is the direct result of this decision to introduce such a system of integrated management. Such a system requires a certain minimal scale to be able to function at all, and the cantonal courts, as they were, were in fact too small to meet this requirement.

The organizational merger of the cantonal and district court on January 1st, 2002, thus introduced the *fifth stage*. Although the independent cantonal courts ceased to be, article 47 of the Judiciary Act (47 Wet RO) guaranteed the installation of a cantonal section in every district court. At that point in time, little changed for the actual courts and actual judges appointed to rule in all those cases as defined under article 93 C.C.P., as they were used to, including labour law cases. All existing venues of cantonal courts stayed in business, albeit renamed as sub-district venues of the district courts in the Ordinance on Sub-district Venues (*Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen*). Moreover, existing cantonal judges were guaranteed to keep their former tasks and duties in the Zeist Covenant (*Convenant van Zeist*), and remained entitled to carry the *title* of cantonal judge, as laid down under article 48, clause 1 of the Judiciary Act (48-1 Wet RO). However, the *rank* of cantonal judge was effectively lost as a result of the organizational changes made.

1 Amendment to the Judiciary Act (*Wet op de rechterlijke organisatie*), the Code of Civil Procedure (*Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering*), the Code of Penal Procedure (*Wetboek van Strafvordering*) and other codes and acts regarding the integration of cantonal courts and district courts (the second phase in revising the organization of the courts).

Whether it was the lobby of cantonal judges that at the time tipped the scale in favour of a final choice for preserving the position of the cantonal judge and cantonal adjudication, or the legislator's genuine conviction of the importance of preserving both, is rather the question. Reserving judgment on the legislator's motives, it might well be the case that, from the very beginning, a transitory situation was created specifically to raise the necessary support of the existing cantonal magistrates, with the ultimate goal to institute the more drastic and fundamental changes once the cantonal judiciary had got used to the idea of transition and had finally lost their separate identity.

This is what actually happened in the *sixth* and (for the time being) last *stage*, which we entered into on January 1st, 2013, when the Act on the Revision of the Judiciary Map (*Wet herziening gerechtelijke kaart*) came into force. In this act, the organizational model of sections within the district courts has been abolished and, along with that, the obligation to install within each district court a separate cantonal section.

Cantonal adjudication in the 21st century and the modernization of court organization

The sixth stage did not start off just like that. As prescribed by law, the results of the previous organizational merger of cantonal courts and district courts were evaluated after a five-year period by the Deetman Committee (the Committee on Evaluation of the Modernization of Court Organization), that presented their final report on December 11th, 2006, concluding that, for the greater part, present-time organization of the judiciary indeed met present-day demands. The cantonal courts had succeeded in preserving their former advantages within the structure of the district courts, as a result of which it was now deemed advisable to broaden the field of cases handled by the cantonal section with an extra category, as well as to raise the limit of the civil actions the former cantonal court dealt with up to € 25,000 (under the Code of Civil Procedure at that time, it was only € 5,000). Three years after this broadening of cantonal competency, the legal obligation for each district court to harbour a cantonal section was to be cancelled. From then on, procedural law would guarantee the availability of cantonal adjudication within each district court in the long term.

As it was not quite clear to those involved how the raising of the limit of competency to € 25,000 should in fact take shape, on May 16th, 2007, an Advisory Committee Cantonal Adjudication and Differentiation of Work Streams was installed, named after its president the Hofhuis Committee. This committee stated a clear preference for combining the said raising of the limit of competency with cancelling the obligation to install a cantonal section.

Independent of the evaluation as prescribed by law, cantonal judges, as united in their national consultation group of cantonal judges LOK, had done their own research into the question at hand, taking especially into account the previous experience with the new organization of both judges and their staff, as well as partners and professional stakeholders in the judicial process.

BOK, the working group created by LOK for the special purpose of looking into the results of the merger of cantonal and district courts, specifically aimed at mapping the

various aspects of cantonal adjudication, as well as initiating a debate on its future, through their research within and outside the cantonal sections.

As a result of their research on the cantonal section of the district court (the former cantonal court) and the district court's civil branch (called the civil section of the district court as of January 1st, 2002), the working group found noticeable differences in internal culture. According to the working group, these differences were caused mainly by specific characteristics of the cantonal section, such as the fact that the influx of cases was equally divided between all cantonal judges, based on the presumption that all judges involved were equally capable of handling all sorts of cantonal cases, and the fact that the diversity of both cases as well as litigants, who would often take their case before the court without the professional assistance of a lawyer, as the law permits doing so in cantonal cases, requires especially good social skills on the part of the cantonal judge, who always rules as a single judge. One of the strong points of cantonal adjudication then was the fact that all cantonal judges were particularly experienced and capable of a very high level of direct communication with the litigants before them, according to the working group BOK, who concluded that cantonal adjudication as a separate entity had thus proven its worth. It is no surprise that the working group subsequently made the recommendation to extend the competency of the cantonal judge.

The summer of 2009 saw the bill on the Act on the Evaluation of Modernizing the Judiciary. In this bill, the competency limit was raised to € 25,000, while both consumer credit cases and consumer purchase cases were added to the categories of cases for the cantonal judge to rule on, and a change was made in the Judiciary Act (*Wet RO*) to have article 47 determine that the management of the district court would from then on create both single-judge chambers with as well as chambers with panels of judges to deal with and rule on cantonal cases.

Both Houses of Parliament (the Dutch *Tweede Kamer*, in function somewhat resembling the British House of Commons, and *Eerste Kamer*, comparable to the House of Lords) had many critical questions and remarks in processing this bill, questions more in particular about the abolishment of the obligation for the district courts to install separate cantonal sections. The Act was passed eventually, but, due to this debate in parliament, without a number of its components, amongst which the abolishment of separate cantonal sections within the district courts. As said, this abolishment happened only later, when the Act on the Revision of the Judiciary Map came into force on January 1st, 2013.

A vision on adjudication

On January 1st, 2002, along with the new articles of the Judiciary Act (*Wet RO*) which caused the organizational merger of cantonal and district courts, the act on the Judiciary Council (*Raad voor de rechtspraak*) came into force. The new system of integral management created a need to arrange and coordinate at the national level. In view of the constitutionally independent position of the magistracy, it obviously would not be proper for a central body of the Ministry of Justice to take on this task, for which reason the task was appointed to the thus newly installed Judiciary Council. Since the coming into force of this act, the future of cantonal adjudication is

determined jointly by the management of the separate courts, the Judiciary Council and the Ministry of Justice (*de minister van Veiligheid en Justitie*).

In consultation with the management of the separate courts, the Judiciary Council once every four years publishes a Judiciary Agenda on the way they aspire to fulfill their mission. A year-to-year planning is made based on this Agenda. The Judiciary Agenda may be characterized as the Council's manifesto, in which goals are defined and general directions to achieve those goals are given. More than anything else, the yearly plans define the emphasis on certain goals and directions within the total organization of the courts. Neither the Agendas, nor the Yearly Planning, pay any separate attention to labour law adjudication.

Comparative law

The chapter on comparative law constitutes an attempt to assess which courts and institutions of the different countries of the European Union (EU) deal with the adjudication of conflicts between employers and employees.

As it appears, the EU shows a very diverse picture, in which separate lines can still be discerned.

Only four countries have within their courts separate specialized chambers for labour law; half of all EU countries have separate labour law courts. Most of these specialized courts are equipped to rule on both individual and class actions.

In some countries, besides the labour law courts, general courts are competent to rule on labour law cases as well. In Scandinavia it is the labour law court that rules on class actions, whereas individual cases appear before the general civil court. In Portugal and Slovenia, a general court may rule on labour law cases if there is no specialized court available for logistical reasons.

In ten of the EU countries, including the Netherlands, it is the general civil court that rules on labour law cases. Five of these ten countries have at their disposal a separate administrative institution that may give an opinion before the case is taken to the actual courts. The Netherlands, for example, have the possibility of a provisional check on the lawfulness of any proposed dismissal at the UWV administrative body. Both Greece and Italy pay special attention to labour law procedures, in spite of the fact that these are handled by the general civil courts. In Greece, there is a separate labour law conflict procedure whereas in Italy cases in the field of both labour law and social security law are handled by a specialized court.

Effectively, only Bulgaria, Romania and the Czech Republic altogether lack both procedures as well as courts or institutions specially equipped for labour law conflicts on any judicial or extra judicial level.

Practical reasons may at times be decisive to choosing this or that organizational option—for example, in a number of countries, larger courts do have labour law chambers, whereas the smaller ones do not. Moreover, a civil chamber may well be a labour law chamber in disguise, as is the case in Italy, where such chambers do in fact function as labour law chambers, but may not carry this name on account of sensitivities from the past.

Even where preliminary procedures do exist, these are often obligatory, or (except in specific situations) litigants are compelled to seek solutions to their conflicts outside the judiciary. Almost invariantly, representatives of both employers' and employees' organizations are part of the intermediary institutions. Apparently, it is expected that their contribution to the discussion will bring the solution to any labour conflict closer at hand, maybe because of the supposedly mitigating influence of the notion that their involvement will bring about a balanced conclusion to the case from both the separate perspectives of employer and employee respectively.

It is rather the question how these facts should be rated, and what it means exactly for a country (not) to have chosen to have a specialized labour law court.

In many countries, in one way or the other, there is some special attention for the necessity to compensate for the inequality of economic positions of employer versus employee. This becomes clear from the roles of the unions in deciding on labour law conflicts, for instance, or in the absence of the court's obligation in such cases to show judicial passiveness traditional to adversarial systems of law, thus enabling direct interrogation by the court. Specific forms of this notion of *balancing inequality* are to be found as well—in Lithuania, for example, an employee cannot be made subject to court proceedings without his consent, and in Austria one may ask the court to decide on specific labour law problems anonymously.

As for *specialized knowledge*, engaging the social partners in decisions on labour law disputes is an obvious way for the court to gain more insight in and knowledge of labour relationships. In more than half of the EU countries, representatives of employers and employees alike are involved in one way or the other in the institutions that decide on labour law disputes.

The absence of the obligation to have a lawyer represent the litigants, as well as keeping legal fees such as court duties at the lowest possible level, the lack of any risk of rulings on compensation of the other party's legal costs, and the lack of superfluous formalities make for *easy access* in the legal proceedings. Sixteen EU countries in fact meet the easy access criterion.

Speed is connected with the time limits both litigants and the court should adhere to within the course of the proceedings. Several countries pay explicit attention to progression of labour law proceedings, mostly in the shape of short time limits within which documents should be lodged or final decisions should be made.

Based on the sources available for the purpose of this research, which supplied little information on the particular subject, no relevant conclusions are to be drawn on *procedural proficiency and communicative attitude* of the courts in the various EU countries, unfortunately.

The most important conclusion, then, is that in almost every country of the EU, labour law adjudication has its own separate place within the judiciary. The Netherlands are the only country in Western Europe in which decisions on labour law conflicts are made by the general civil courts. When we look at the extent to which the separate criteria for labour law adjudication are observed, it may be concluded, with all

necessary reservations, that many EU countries attain a very acceptable level of quality in labour law adjudication.

Furthermore, the presence of a separate labour law court or labour law chamber noticeably does not automatically imply that all criteria for labour law adjudication are actually met. In other words, there are more ways than one to ensure the necessary standards—a separate court is certainly one of them, but not the only one. More important than any formal setting is specific attention for the special characteristics of labour law conflicts and the consequent way of their adjudication.

Labour law adjudication in the Netherlands

In the Netherlands, the cantonal judge acts as labour law adjudicator of first instance.

Until January 1st, 2002, the cantonal judge was a judge at the sub-district or cantonal court, whereas from that date onwards until January 1st, 2013, he was an officer of the district court as a judge in its cantonal section. The accepted opinion and ruling practice in the Netherlands has always been that any judge should be a generalist practitioner of the law, being fully proficient in at least two separate fields, or rather, in the context of the district courts, sections of law. Until January 1st, 2002, this did not apply to cantonal judges, however, and even after the organizational change which resulted in the merger of cantonal and district court, for those cantonal judges who were established at the time, nothing much changed. However, for any cantonal judge appointed after January 1st, 2002, this is quite another matter—those judges are appointed as civil judges, and can be assigned as cantonal judges when undertaking cantonal cases.

As of 1 January 2013, ever since the Act on the Revision of the Judiciary Map came into force, the obligation to install a cantonal section within each district court has been cancelled. As of that date, it is left to the management of the various district courts how to organize the adjudication of cantonal cases – those cases that, based on article 93 of the Dutch Code for Civil Procedure (93 Rv), belong to the competence of the cantonal court. At the start of 2013, cantonal cases and judges alike in fact are still there.

Preliminary to the Act on the Revision of the Judiciary Map, district courts have looked into the various possibilities as to how to distribute amongst their judges civil cases and cantonal cases respectively. Most district courts proceed in the creation of civil law teams as opposed to public law teams, which in turn are subdivided along the lines of specific fields of law or content. A separate labour law category did not turn out to be one of the chosen options, though.

Since neither the legislator nor the Judiciary Council developed such a system, the evident lack of a basic structural system to ensure clear choices in this respect causes the fact that assigning labour law cases to one specific team or another, or for that matter to one specific judge or another, thus solely depends on the choices made locally within the district courts. How these choices are made exactly is not made public, nor is it known if they are based on principles rather than practical motives.

There is therefore a strong argument to be made for labour law adjudication as a specialism in its own right, and to treat it accordingly.

In the Netherlands, in addition to the civil courts, two specialized labour law institutions are part of the total scope of labour law adjudication: UWV and CRvB. The former is the institution employers have to turn to in order to get permission to terminate a labour agreement by means of dismissal; the CRvB rules as supreme court on fields adjacent to labour law, namely social security law as well as the Civil Servants' Act and related regulations.

As the chapter on comparative law showed, the mere existence of a separate labour law court does not automatically imply that the criteria for labour law adjudication are met. This concurs with the conclusions on UWV and CRvB—whereas the CRvB as good as meets all five of the criteria, UWV meets only two out of five.

This may be explained by the fact that criteria such as balancing inequality, insight and specialized knowledge of labour law relationships and procedural proficiency come into their own in courts that are specialized in the particular field of law, whereas speed, easy access and an active and inquisitive attitude are very well possible without such specialization.

The next question of course is whether it is wise to leave the organization of specialized labour law adjudication to the management of the individual district courts. In its new form, article 47 of the Judiciary Act (*47 Wet RO*) prescribes for the management of the district courts to create *single judge chambers* for dealing with and ruling on cantonal cases. It is very well possible to connect to this obligation in order to secure specialized labour law adjudication. If a sufficient number of labour law cases is brought before the particular district court, it will be possible for a labour law chamber to be installed—a chamber that would then be able to work as a small (and maybe even independent) unity. Within such a unity, attention may be fully focused on labour law adjudication, taking into full account all relevant criteria.

It may be asked whether the sheer existence of such a possibility will in fact ensure labour law adjudication to indeed take root in the new constellation of court organization, in this way or another. At this moment in time, it is still unclear which role the management of district courts may play and are willing to play, as it is unclear how far the possibility for specialized judges to have some or any influence over this process extends. Due to the abolishment of the sectional structure of the district courts, former presidents of such sections no longer are members of the district court management and, consequently, an important way to exert any sectional influence is lost. Neither does the judiciary have any direct influence over who exactly sit in the Judiciary Council, as the members of this Council are not elected, but appointed by royal decree as proposed by the Ministry of Justice.

Procedural law in labour law cases

Rules of procedure that are specially tailored to the characteristics of labour law cases will undoubtedly enhance the implementation of the criteria for labour law adjudication. Research here involved the question if, and if so to what extent, there

indeed is sufficient scope within the procedural law as it stands for any of the five criteria.

The balancing of inequality obviously plays a role in labour law proceedings even without being expressly laid down in procedural rules. This, on the one hand, is the result of the modification of more general rules on evidence in the context of labour law, on the other of the attitude and judgment of the court. The judge who handles labour law cases may through his attitude more or less compensate for procedural inequality of litigants and moreover has the means to apply supplementary rules when it comes to the protection of employees in cases involving the end of employment relationships. In how far the balancing of inequality actually is a vital part of labour law proceedings depends mostly on the level in which the presiding judge actually makes use of the given possibilities within procedural law. A specialized court will know these possibilities best, and therefore will probably make the best use of them. Thus, a plea in favour of the balancing of procedural inequality is also a plea for a specialized labour law court.

Especially in ruling on cases relating to the Work Councils Act (WOR) and claims on collective action and admittance to collective agreements consultation, *insight* into the underlying *labour relationships* is an essential tool in the judicial toolbox.

It is the court itself that needs to have such knowledge, as previous experience has not demonstrated any real improvement in actual rulings through any input of social partners. This (again) points in the direction of specialized courts, in which specialized knowledge and proficiency can be acquired and sustained. The fact that meanwhile any lay contribution in administering justice in employee participation cases is deemed to be of minor importance only is demonstrated by the fact that cancellation of the obligatory involvement of the company committee is being seriously considered.

Seen in the light of the requirement for *easy access*, abandoning the legal obligation of procedural representation is a justified choice. The notion of stripping the law of as many formal requirements as possible, which lay at the basis of new civil procedural law, protects the interests of any litigant, and certainly of the litigant who goes to law without the aid of a lawyer. By way of protection against formal legal errors, this notion certainly is a positive one in the face of the procedural criteria.

Non-obligatory preliminary proceedings may enhance the criterion of easy access, if the litigant can indeed obtain an adequate ruling within the scope of such proceedings, without too much formal ado. On the other hand, obligatory preliminary proceedings tend to slow down the legal process, and thus create an extra barrier in seeking the aid of the courts. When medical issues are at stake, preliminary proceedings are typically indispensable. However, such proceedings as conducted at UWV stand in need of improvement. In comparison to proceedings at the civil courts, cantonal court proceedings show a more favourable picture when it comes to the costs involved for parties.

Particularly in the context of a current employment relationship, conflicts need to be dissolved rapidly in view of the evident wish to not let the relationship between parties deteriorate even further. *Speed* is of the essence as well when employment termination is the issue. Generally speaking, existing legal procedural rules and their effect give ample way to the cantonal court to rule on such a case with rapidity.

Considering the risk of a certain tension between the need of speed on the one hand and meticulousness on the other, it would be advisable to broaden the procedural possibilities to give preliminary evidence before proceedings on dismissal take place. Moreover, the initial writs to start off such proceedings should be prescribed to be uniform, so as to make possible for parties to bring before the court all different sorts of labour law conflicts in one go, instead of the present prescription of a summons for one sort of conflict and a petition for another, as a result of which parties at the moment are formally required to conduct two different kinds of proceedings on what essentially is one case.

Based on article 254 of the Dutch Code of Civil Procedure C.C.P. (254 Rv), in especially urgent labour law cases, any litigant has the choice of seeking the aid of either the judge of the cantonal court or the provisional judge of the civil court for provisional relief. There is no objective and logical reason to maintain these alternative options, or so it would seem to me, as in summary proceedings, though the ruling be *provisional*, it should be *thorough* nonetheless. It seems only logical in such a situation to appoint the court that would also rule on such matters when there is no special urgency involved.

To conclude

Once labour law adjudication is recognized as a specialized field and is treated as such within the court organization, it will be more able to meet the criteria of balancing inequality, special insight in and knowledge of labour law relationships and procedural proficiency, than when there is no such recognition. The criteria of easy access, speed and procedural attitude demand a set of procedural rules that give way to a more active and inquisitive court. Proposals to this end have been made, in relation to both court organization as well as procedural law.

As prescribed by law, the results of the Act on the Revision of the Judiciary Map will be evaluated in five years time. It is of the essence that within this evaluation not only the question of increased efficiency is addressed, but that special emphasis be laid on the consequences of changes made, as far the content of the actual judicial work is concerned.

For labour law adjudication, the fact that with the abolition of the section model, the cantonal section as such disappeared as well, may turn out to be of great consequence indeed. As of 1 January 2013, we will have to monitor *where* within the organization and *by whom* cantonal cases are dealt with, and to what extent the different categories of cantonal cases will be distinguished. If it turns out that the coming into force of the Act on the Revision of the Judiciary Map results in the disappearance of labour law adjudication into the greater whole, this must be reason for the legislator to take action. For, without specialized labour law adjudication, the Dutch judiciary palette lacks an essential colour indeed.

ZUSAMMENFASSUNG

Gerichtbarkeit in arbeitssachen

In den Niederlanden gibt es keine Arbeitsgerichte. In Arbeitssachen ist der Kantonrichter¹ zuständig. Dessen Zuständigkeit umfasst jedoch nicht nur Arbeitssachen. Kantonrichter sind ferner zuständig für folgende Angelegenheiten: zivilen Forderungen bis EUR 25.000, Kreditgeschäfte im Sinne des niederländischen Verbraucherkredits, Agentur-, Miet-, Mietkauf- oder Verbraucherkaufverträge (ungeachtet des Verlaufs oder dem Wert der Forderung), allgemeine und besondere Vormundschaftsangelegenheiten, sogenannte Muldersachen (das sind Bußgelder in Verkehrsangelegenheiten) und Strafsachen (Ordnungswidrigkeiten).

Eineinhalb Jahrhunderte konnte das Kantongericht selbstständig und verhältnismäßig ruhig arbeiten. Seit Januar 2002 ist jedoch das Kantongericht beim Gericht untergebracht, um innerhalb dieser Organisation als Abteilung Kanton weiter zu arbeiten. Der Kantonrichter besteht noch, wird aber nach Unterbringung des Kantongerichts beim Gericht nicht mehr als solcher bezeichnet. Der Kantonrichter ist seither ein ziviler Richter, der als Kantonrichter angewiesen wird wenn dieser in Sachen rechtsprechen muss, die auf Grund von Artikel 93 Zivilprozessordnung (*Rechtsvordering*, Rv) zu seiner Zuständigkeit gehören.

Seit dem 1. Januar 2013 besteht das Abteilungsmodell als Verwaltungsmodell innerhalb der Gerichte nicht mehr. Damit gibt es auch die Abteilung Kanton nicht mehr. Obwohl in den Erläuterungen zu dem Entwurf des Gesetzes über die Organisation und Verwaltung festgelegt wurde, dass die Abteilung Kanton gesetzlich und *bleibend* in der Gerichtsorganisation verankert werden sollte, ist damit nach mehr als zehn Jahren ein Ende der Kantonrechtsprechung als selbstständiger Bestandteil in der Gerichtsverfassung zu verzeichnen. Nun stellt sich die Frage, was dieses, über einen längeren Zeitraum betrachtet, für den Kantonrichter und die Angelegenheiten die bislang zu seinem Zuständigkeitsbereich gehörten bedeutet.

In dieser Dissertation geht es nicht um *alle* dem Kantonrichter zugewiesenen Aufgaben, sondern sie konzentriert sich auf die Rechtsprechung in Arbeitssachen. Bisher konnte Arbeitsrechtsprechung in den Niederlanden nur auf wenig Interesse stoßen. Diese Dissertation versucht daran etwas zu ändern.

1 Der Kantonrichter ist vergleichbar mit dem Amtsrichter.

Kriterien

Unter Berücksichtigung der genannten einschneidende Veränderungen in der Organisation der Gerichte und angesichts der Häufigkeit und die Bedeutung der Probleme mit denen das Arbeitsrecht sich auseinandersetzt, befasst diese Dissertation sich mit der Frage wie Arbeitsrechtsprechung in den Niederlanden gestaltet werden sollte. Dazu wurden anhand der Eigenschaften und Funktionen des Arbeitsrechts und die besonderen Merkmale die Arbeitskonflikte mit sich bringen, fünf Kriterien festgelegt.

Die wichtigsten Funktionen des Arbeitsrechts sind der Schutz der Arbeitnehmer und die Kompensation des bestehenden Ungleichgewichts zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. So schützt die umfassende Gesetzgebung auf dem Gebiet der Arbeitssicherheit den Arbeitnehmer noch immer vor Gefahren. Die individuelle Vertragsfreiheit der Parteien wird eingeschränkt durch zwingendes Recht ("zwingendes Recht"), Recht von dem nur aufgrund einer schriftlichen Vereinbarung abgewichen werden darf ("semi-zwingendes Recht"), und tarifdispositives Recht ("dreiviertel zwingendes Recht") in Titel 10 des niederländischen Bürgerlichen Gesetzbuches und trägt damit dazu bei, dass das Ungleichgewicht zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber, kompensiert wird. Charakteristisch für das Arbeitsrecht sind der Einfluss des Arbeitsumfelds auf die Rechtsbeziehung, die Tatsache, dass Arbeitsbedingungen auf kollektiv vereinbart werden und individuell gelten und der Gebrauch offener Normen Standards, die eine sehr wichtige Rolle bei der Entwicklung des Arbeitsrechts spielen.

Arbeitsrechtliche Konflikte finden in der Regel zwischen ungleiche (Prozess) Parteien statt, sind persönlicher Natur, verlangen eine schnelle Lösung und tragen sich zu im besonderen arbeitsrechtlichen Umfeld.

Die folgenden Kriterien drücken die genannten Eigenschaften und Funktionen aus:

1. Der Richter muss mit dem Ungleichgewicht zwischen den Prozessparteien Rechnung tragen (Kompensation des bestehenden Ungleichgewichts zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer).
2. Der Richter sollte einfühlsam und sachkundig mit (Arbeits)Verhältnisse umgehen können.
3. Der Prozess sollte so eingerichtet sein so dass dem Ungleichgewicht der Prozessparteien Rechnung getragen werden kann (unbürokratischer Prozess).
4. Ein zügiger Prozessvorgang ist wichtig, wobei die Sorgfältigkeit des Prozesses nicht gefährdet werden darf (Schnelligkeit).
5. Der Richter sollte bestimmte Prozessfertigkeiten besitzen. Dazu gehören Kommunikationsfähigkeit und die Fähigkeit einer effizienten Prozessführung. Auch sollte der Richter eine aktive Haltung – unter anderem mit Hinblick auf das erste Kriterium – einnehmen. Die Prozessvorschriften sollten eine solche aktive Haltung auch zulassen (Prozessfähigkeit und Prozesshaltung).

Untersucht wird wie die genannten Kriterien als Maßstab beim Einrichten der Arbeitsrechtsprechung und dem arbeitsrechtlichen Verfahren dienen können. Sie dienen als Bezugspunkte bei der historischen Beschreibung, der internationalen

Vergleichung, der Beschreibung der Arbeitsrechtsprechung in den Niederlanden und beim Prozessrecht in Arbeitssachen.

Geschichte

Aufgrund der Geschichte der Kantonrechtsprechung in den Niederlanden, können sechs Phasen unterschieden werden.

In der *ersten Phase* (1838 bis 1909), hat sich der Kantonrichter vom Nachfolger des französischen *juge de paix* zu einem vollwertigen Mitglied der Judikative entwickelt. Bis 1877 war es so, dass der Kantonrichter kein Jurist sein musste. Diese Bedingung wurde erst in 1877 eingeführt. Seither konnte das Amt des Kantonrichters vollwertig genannt werden. Zudem wurden Kantonrichter seitdem auf Lebenszeit berufen.

Mit Inkrafttreten des Arbeitsvertragsgesetzes in 1909 (*Wet op de Arbeidsovereenkomst*) begann die *zweite Phase*. In dieser Phase wurde die Zuständigkeit des Kantonrichters erweitert. Der Kantonrichter war nunmehr allgemein zuständig um sich Angelegenheit in Bezug auf Arbeitsverträge, ungeachtet der Höhe der zugrundeliegenden Forderung.

Die *dritte Phase* betrifft die fünfziger Jahre des 20. Jahrhunderts und stellt in gewissem Sinne einen Niedergang dar. In dieser Zeit wurde massive Kritik auf das Funktionieren des Kantonrichters ausgeübt. Diese Kritik betraf zum einen die vermeintlichen fehlenden Sachkenntnisse des Kantonrichters, sowie die lange Dauer der arbeitsrechtlichen Verfahren. Die größte Kritik jedoch betraf die Tatsache, dass der Kantonrichter aufgrund der Distanz zum ‚Arbeiter‘ nicht wusste was sich auf dem Arbeitsplatz abspielte. Dieses hat dazu geführt, dass vorgeschlagen wurde Laienmitglieder in die Arbeitsrechtsprechung einzubinden. Richter und Beisitzer sollten gemeinsam die Arbeitskammern bilden. Diese Pläne haben übrigens nicht zu einer Gesetzesänderung geführt.

Mit Beginn der sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts gab es einige gesellschaftliche Veränderungen, mit Auswirkungen auf die Einrichtung der Judikative (*vierte Phase*). Diskussionsgegenstand waren sowohl der Richter als Person als auch die Organisation der Rechtsprechung. Dieses hat dazu geführt, dass in 1976 der Staatsausschuss Reform der richterlichen Organisation (Staatsausschuss-Van Zeben) eingestellt wurde. Eines der Themen die der Staatsausschuss in seinem Zwischenbericht aus 1978 angesprochen hat, war die mögliche Zusammenlegung der Bezirksgerichte und Kantongerichte. In seinem Abschlussbericht aus 1984 kam der Staatsausschuss-Van Zeben zu der Schlussfolgerung, dass eine solche Zusammenlegung notwendig sei. Die Regierung hat diesen Gedanken in ihrem Gesetzentwurf 24 651 übernommen.²

2 Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes (*Wet op de rechterlijke organisatie*), der Zivilprozessordnung (*Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering*), der Strafprozessordnung (*Wetboek van Strafvordering*) und andere Gesetze bezüglich der Integration der Kantongerichte und Bezirksgerichte (Zweite Phase der Revision des Gerichtsverfassungsgesetzes).

Die vorgeschlagene Zusammenlegung wurde massiv von den Kantonrichtern kritisiert. Sie fürchteten, dass durch diese Zusammenlegung die guten Seiten der Kantonrechtsprechung verloren gehen würden. Es gab jedoch noch mehr Zweifel an dieser Zusammenlegung. Deshalb hat man den Beratungsausschuss Einrichtung und Organisation Richterschaft (Ausschuss-Leemhuis) eingestellt, dessen Aufgabe es war, über die Fortschritte des Modernisierungsprozesses der Richterschaft zu beraten.

In seinem Abschlussbericht aus 1998, *Moderne Rechtsprechung*, hat der Ausschuss vorgeschlagen den Schwerpunkt mehr auf die ‚Organisation‘, anstatt auf ‚gerichtlich‘, zu legen. Im Hinblick darauf hat der Ausschuss die Notwendigkeit eines stärkeren Managements und einer eindeutigen Verwaltung betont. Eine verwaltungstechnische Zusammenlegung der Kantongerichte und Gerichte erschien demnach sinnvoll. Die verwaltungstechnische *Zusammenlegung* ohne *Integration* des Kantongerichts in die Gerichte war ein Kompromiss, das auf Unterstützung der direkt beteiligten Personen (d.h. die Kantonrichter) zählen konnte.

Ausgehend vom Bericht vom Ausschuss-Leemhuis, wurde Ende 1998 das Grundsatzprogramm *Modernisierung Gerichtsverfassung* veröffentlicht. Aus diesem Bericht geht unter anderem hervor, dass die Kantonabteilungen in die Gerichte eingeführt werden sollen, damit sie zusammen mit den Bezirksgerichten eine Einheit bilden.

Dass dieses Abteilungsmodell tatsächlich eingeführt wurde, ist auf die Einführung eines integralen Managementsystems zurückzuführen. Ein solches Managementsystem erfordert eine bestimmte Größe, wofür die einzelnen Kantongerichte zu klein waren.

Phase fünf begann am 1. Januar 2002 mit der verwaltungstechnischen Zusammenlegung der Kantongerichte mit den Gerichten. Obwohl die selbstständigen Kantongerichte aufgelöst wurden, wurde in Artikel 47 Gerichtsverfassungsgesetz (*Wet RO*) garantiert, dass jedes Gericht eine Abteilung Kanton umfasst.

Für die Orte an denen Recht gesprochen wurde und die amtierenden Richter änderte sich nur wenig. Die Orte an denen die Kantongerichte niedergelassen sind blieben bestehen und wurden per Beschluss Zweigniederlassungen und Niederlassungen angewiesen als Zweigniederlassungen der Gerichte. Den amtierenden Richtern wurde in der Vereinbarung von Zeist garantiert, dass sie weiterhin ihre Aufgaben erfüllen konnten. Die amtierenden Richter behielten ihren Titel, gesetzlich festgelegt in Artikel 48 Absatz 1 Gerichtsverfassungsgesetz (*Wet RO*). Ihren Rang als Kantonrichter jedoch haben sie als Folge der verwaltungstechnischen Unterbringung verloren.

Nun stellt sich die Frage, ob die Lobby der amtierenden Kantonrichter den Ausschlag für den Erhalt der Position der Kantonrichter und Kantonrechtsprechung gegeben hat, oder ob der Gesetzgeber inhaltlich von der Bedeutung der Richter und Rechtsprechung überzeugt war. Mit einiger Vorsicht könnte man auch annehmen, dass der Gesetzgeber von Anfang an eine Übergangssituation einkalkuliert hat, um so die amtierenden Richter von den Änderungen zu überzeugen. Wenn man sich einmal an die Idee gewöhnt hat, dass es keine selbstständige Kantonrechtsprechung gibt, konnten größere und einschneidende Schritte eingeleitet werden.

Letztere haben sich in der *sechsten* und vorläufig letzten Phase vollzogen, die am 1. Januar 2013 mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Reform der gerichtlichen Karte angefangen hat. Dieses Gesetz hat das Abteilungsmodell und die Pflichteinstellung einer Abteilung Kanton abgeschafft.

Kantonrechtsprechung im 21. Jahrhundert und Modernisierung der Gerichtsverfassung
Es gab einiges, das an dieser sechsten Phase vorangegangen ist.

Im Gesetz wurde zunächst festgelegt, dass die Auswirkungen der verwaltungstechnischen Unterbringung nach fünf Jahren evaluiert werden sollte. Diese Evaluierung wurde durch den Ausschuss Evaluierung Modernisierung Gerichtsverfassung (Ausschuss-Deetman), durchgeführt. Am 11. Dezember 2006 wurde der Abschlussbericht vorgelegt. Die Schlussfolgerung lautete, dass die Rechtsprechung zum größten Teil wieder als modern beschrieben werden konnte. Auch nach der verwaltungstechnischen Zusammenlegung konnte die Kantonrechtsprechung ihre Vorteile weiter beibehalten. Der Ausschuss hat deshalb vorgeschlagen, die Zuständigkeit der Kantonrichter zu erweitern mit einem zusätzlichen Sachgebiet und die Zuständigkeitsgrenze auf EUR 25.000 zu erhöhen. Nach dieser Erweiterung könnte die gesetzliche Pflicht, dass jedes Gericht eine Abteilung Kanton verfügen soll, nach drei Jahren wegfallen. Über das Prozessrecht müsste dann versichert werden, dass jedes Gericht über Kantonrechtsprechung verfügt.

Da es keine genaue Vorstellung davon gab wie die Erweiterung der Zuständigkeitsgrenze stattfinden sollte, wurde ein weiterer Ausschuss eingerichtet. Am 16. Mai 2007 wurde der Beratungsausschuss Kantonrechtsprechung und Differenzierung Arbeitsabläufe, nach ihrem Vorsitzenden Ausschuss Hofhuis benannt. Dem Ausschuss zufolge, sollte vorzugsweise die Zuständigkeitsgrenze auf EUR 25.000 erhöht werden zusammen mit der Abschaffung der Pflicht eine Abteilung Kanton einzustellen.

Unabhängig von dieser gesetzlichen Evaluierung – vereint im LOK, die Landesweite Beratung Kantonabteilungen – haben die Kantonrichter auch selbständig untersucht wie der Übergang vom selbständigen Kantongericht zu einer Abteilung der Gerichte von den Mitarbeitern, Partnern und professionellen Kunden der Kantonabteilungen erfahren wurde.

Die Arbeitsgruppe BOK (Arbeitsgruppe Verwaltungstechnische Zusammenlegung Kanton, eingerichtet durch das LOK) veröffentlichte am 1. März 2006 ihren Abschlussbericht. Ziel der Untersuchung der Arbeitsgruppe BOK war es, innerhalb und außerhalb der Abteilungen Kanton einen Gedankenaustausch zur Zukunft der Abteilungen Kanton anzuregen. Zusätzlich wurden in diesem Bericht verschiedene Aspekte der Kantonrechtsprechung näher beschrieben.

Laut Arbeitsgruppe gab es einige kulturelle Unterschiede zwischen den Gerichten (ab dem 1. Januar 2002 Abteilung Zivil) und der Abteilung Kanton, ehemals Kantongericht. Einige Eigenschaften der Abteilung Kanton waren für diese Unterschiede ausschlaggebend. Als Beispiel dafür wurde genannt, dass die Kantonrichter den Zustrom der Rechtssachen gleichmäßig untereinander aufteilten, unter dem Gesichtspunkt, dass jeder Kantonrichter dazu imstande ist, alle Rechtssachen zu verhandeln. Auch die Tatsache, dass hohe soziale Anforderungen an Kantonrichter gestellt wurden, aufgrund der Vielfalt an Sachen die sie verhandeln, die Verschie-

denheit der prozessführenden Parteien und dass der Kantonrichter als alleinsitzender Richter Recht spricht, spielten eine große Rolle. Einen Vorteil der Kantonrechtsprechung war nach Meinung der Arbeitsgruppe BOK die Tatsache, dass Kantonrichter Richter mit Erfahrung sind, die die Fähigkeit besitzen direkt mit den prozessführenden Parteien zu kommunizieren. Damit war die Daseinsberechtigung der Kantonrechtsprechung bewiesen. Die Arbeitsgruppe empfahl demzufolge unter anderem, dass die Zuständigkeit der Kantonrichter erweitert werden sollte.

Im Sommer 2009 erschien der Gesetzentwurf zur Evaluation des Gesetzes über die Modernisierung der Gerichtsverfassung. In diesem Entwurf wurde die Zuständigkeitsgrenze auf EUR 25.000 erhöht. Zusätzlich wurden die Kategorien Konsumtenkreditsachen und Konsumentenkauf zur Kompetenz der Kantonrichter hinzugefügt. Auch wurde in Artikel 47 Absatz 1 Gerichtsverfassungsgesetz (*Wet RO*) bestimmt, dass die Verwaltung des Gerichts aufgeteilt werden sollte in eine Kammer bestehend aus Einzelrichter und in eine aus mehreren Richtern bestehende Kammer.

Während der Beratung zum Gesetzentwurf wurde von Seiten des Parlaments (*Eerste en Tweede Kamer*) hauptsächlich kritische Fragen gestellt und Anmerkungen gemacht zur Abschaffung der Pflichteinstellung einer Abteilung Kanton. Diese führt dazu, dass der oben genannte Gesetzentwurf angenommen wurde, mit Ausnahme der Abschaffung der Pflicht um bei jedem Gericht eine Abteilung Kanton zu haben. Wie schon erwähnt, ist diese Pflicht letztendlich mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Revision der gerichtlichen Karte abgeschafft.

Eine Vorstellung über die Rechtsprechung

Zugleich mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Organisation und Verwaltung der Gerichte (*Wet OBG*), welches die selbstständigen Kantongerichte verwaltungstechnisch bei den Gerichten untergebracht hat, ist auch das Gesetz über den Rat für die Rechtsprechung in Kraft getreten. Durch die Einführung eines integralen Managements, bedurfte einer landesweiten Abstimmung und Koordination. In Anbetracht der Unabhängigkeit der Judikative war es unangebracht, dass diese Abstimmung und Koordination durch das Justizministerium vollzogen werden sollte. Deshalb wurde diese Aufgabe an den Rat für die Rechtsprechung übertragen. Der Rat für die Rechtsprechung und das Ministerium für Justiz und Sicherheit bestimmen nun gemeinsam die Zukunft der (Kanton)Rechtsprechung.

Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, veröffentlicht der Rat für die Rechtsprechung gemeinsam mit den Gerichtsverwaltungen eine vierjährige Agenda für die Rechtsprechung. Diese Agenda dient als Grundlage für Jahresplanungen und als Grundsatzerklärung bezeichnet werden kann. Vorher definierte Ziele dienen dazu, große Linien festzustellen. In den Jahresplanungen werden die in der Agenda aufgenommenen Ziele ausgearbeitet. Die Jahresplanungen bestimmen welche Punkte der Agenda in einem Jahr als Schwerpunkte innerhalb der Rechtsprechung gelten. Weder in den Agenden, noch in den Jahresplanungen wird der Arbeitsrechtsprechung wenig Aufmerksamkeit geschenkt. In den Agenden und den Jahresplanungen wird der Arbeitsrechtsprechung nur wenig Aufmerksamkeit zugewandt.

Rechtsvergleichung

In dem rechtsvergleichenden Teil der Dissertation wurde untersucht, welche Institutionen sich in den verschiedenen Ländern der Europäischen Union (EU) mit der juristischen Auseinandersetzung arbeitsrechtlicher Konflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern befassen.

Obwohl es einige Differenzen gibt, kann man doch bestimmte Grundzüge unterscheiden. Nur in vier Ländern kennt man eine gesonderte Kammer für Arbeitssachen innerhalb der normalen Gerichte. Die Hälfte der Länder kennen gesonderte Arbeitsgerichte. Die meisten der spezialisierten Gerichte sind kompetent um Kenntnis zu nehmen von individuellen und kollektiven Arbeitskonflikten.

In einigen wenigen Ländern kann in manchen Situationen neben dem Arbeitsgericht auch das normale Gericht zuständig sein. In Skandinavien ist es so, dass das Arbeitsgericht sich den kollektiven Konflikten annimmt und müssen individuelle Konflikte dem zivilen Richter vorgelegt werden. Da es in Portugal und der Slowakei aus logistischen Gründen keine Arbeitskammer gibt, sind die normalen Gerichte zuständig.

In zehn Ländern, worunter die Niederlande, ist der zivile Richter auch Arbeitsrichter. Von diesen zehn Ländern haben fünf Länder eine außergerichtliche Einrichtung die dem Gang zum Richter vorangeht. So kennt die Niederlande eine präventive Prüfung der Kündigung bei der niederländischen Arbeitsagentur und Sozialversicherungsanstalt für Arbeitnehmer (UWV). Obwohl in Griechenland und Italien der zivile Richter über Arbeitssachen urteilt, so schenken diese beiden Länder dem arbeitsrechtlichen Verfahren eine besondere Aufmerksamkeit. So kennt Griechenland ein arbeitsrechtliches Konfliktverfahren und in Italien werden Arbeitssachen und Sachen auf dem Gebiet des Sozialrechts von einem im Arbeitsrecht spezialisierten Richter behandelt.

Das bedeutet demnach, dass nur in Bulgarien, Rumänien und Tschechien Arbeitskonflikte auf (allgemeine) gerichtliche oder außergerichtliche Art und Weise gelöst werden.

Manchmal sind es praktische Gründe die ausschlaggebend sind für eine bestimmte Richtung. In einigen Ländern gibt es bei den größeren Gerichten eine Arbeitskammer, die es hingegen bei kleineren Gerichten nicht gibt. Auch ein Zivilrichter kann ein Arbeitsrichter ‚in disguise‘ sein. In Italien scheint es, dass Richter faktisch als Arbeitsrichter fungieren, diese jedoch nicht so genannt werden dürfen aufgrund der in der Vergangenheit stattgefundenen Ereignisse.

Wenn es Vorverfahren gibt, so sind diese oft zwingend bzw. es besteht die Regel, dass Parteien (außer in Ausnahmen) außergerichtlich nach einer Lösung suchen müssen. Arbeitgeber(-) und Arbeitnehmerorganisationen haben meistens einen Sitz in einem Vermittlungsausschuss. Anscheinend besteht die Erwartung, dass die Einbindung der Sozialpartner der Lösung des Arbeitskonfliktes näher kommt. Als Grund dafür wird genannt, dass davon eine ausgeglichene Wirkung ausgeht, da die Sache sowohl aus Arbeitgeber- als aus Arbeitnehmersicht betrachtet wird.

Nun stellt sich die Frage wie die gefundene Information, dass ein Land sich für oder gegen ein spezialisiertes Arbeitsgericht entschieden hat, beurteilt werden muss oder welche Bedeutung ihr beigemessen werden soll.

In vielen Ländern schenkt man dem Ausgleich dem bestehenden Ungleichgewicht zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Beachtung. Das kommt unter anderem zum Ausdruck in der Rolle den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen aber auch in der Abwesenheit der Pflicht der Richter sich passiv zu geben. Es gibt auch besondere Arten um das Ungleichgewicht zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer auszugleichen. Ein Arbeitnehmer in Litauen z.B. kann nicht entgegen seinen Willen gezwungen werden vor Gericht zu treten. In Österreich können arbeitsrechtliche Probleme auch anonym dem Richter vorgelegt werden.

In dem der Richter die Sozialpartner beim Schlichten von Arbeitsstreitigkeiten herbeizieht, kann er Einsicht und Fachkenntnisse über (Arbeits)Verhältnisse erhalten. In mehr als die Hälfte der EU-Staaten haben Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter einen Sitz in Institutionen die sich mit der Konfliktlösung auf arbeitsrechtlichem Gebiet auseinandersetzen.

Die Abwesenheit zwingender Prozessvertreter minimalisieren Gerichtskosten, sowie Kanzleigebühren, die Abwesenheit des Risikos dazu verurteilt zu werden, die Prozesskosten der gegnerischen Partei zahlen zu müssen und das Fehlen von überflüssigen Formalitäten führt dazu, dass der Prozess unbürokratisch verläuft. In sechzehn EU-Ländern besteht ein unbürokratischer Prozess.

Schnelligkeit hängt unter anderem damit zusammen, dass Parteien und Richter sich an bestimmte Fristen halten müssen. Es gibt einige Länder, in denen dem Fortschritt in Arbeitssachen explizit Beachtung geschenkt wird. Dazu wurden kurze Fristen für das Einreichen der Akten und für das Formulieren der endgültigen Entscheidung eingeführt.

Die wichtigste Schlussfolgerung ist, dass sich in fast allen Ländern der Europäischen Union die Arbeitsrechtsprechung einen eigenen Platz innerhalb der Rechtsprechung erworben hat. Die Niederlande sind das einzige West-Europäische Land in denen Arbeitskonflikte durch Zivilrichter geschlichtet werden. Schaut man sich die Einhaltung der Kriterien für Arbeitsrechtsprechung an, so kann man – mit allen möglichen Vorbehalten – feststellen, dass Arbeitsrechtsprechung in vielen Ländern ein ordentliches Niveau besitzt.

Weiterhin fällt auf, dass das Bestehen einzelner Arbeitsgerichte oder Arbeitskammern nicht automatisch bedeutet, dass die Kriterien die für die Rechtsprechung formuliert wurden, erfüllt werden. Anders gesagt: gute Arbeitsrechtsprechung kann man auf verschiedene Art und Weise erreichen. Eine besondere Einrichtung ist nur eine davon, aber nicht die einzige. Wichtiger als ihre Gestaltung ist die zielgerichtete Beachtung besonderer Merkmale von Arbeitskonflikten und die damit zusammenhängende Art der Abwicklung.

Arbeitsrechtsprechung in den Niederlanden

In den Niederlanden fungiert der Kantonrichter als Arbeitsrichter.

Bis zum 1. Januar 2002 war er Teil des Kantongerichts, in der Zeit vom 1. Januar 2002 bis zum 1. Januar 2013 waren die Abteilungen Kanton Teil der Gerichte. Nach geltender Auffassung und herrschender Praxis sind Richter in den Niederlanden immer Generalisten gewesen, die mindestens in zwei (verschiedenen) Abteilungen eingesetzt werden konnten. Bis zum 1. Januar 2002 galt dieses nicht für den Kantonrichter. Auch nach der verwaltungstechnischen Zusammenlegung blieb die Situation der amtierenden Richter weitestgehend unverändert. Kantonrichter die nach dem 1. Januar 2002 berufen worden sind, sind als Zivilrichter berufen worden und werden als Kantonrichter angewiesen.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform der gerichtlichen Karte (*Wet herziening gerechtelijke kaart*) ist ab dem 1. Januar 2013 die zwingende Einrichtung einer Abteilung Kanton entfallen. Kantonsachen – Sachen die aufgrund von Artikel 93 Zivilprozessordnung (*Rechtsvordering*, Rv) zur Zuständigkeit des Kantonrichters gehören – bestehen noch immer, ebenso wie der Kantonrichter. Den Gerichtsverwaltungen wurde es überlassen, wie sie die Rechtsprechung in Kantonsachen ab dem 1. Januar 2013 organisieren.

Vor Einführung des Gesetzes zur Reform der gerichtlichen Karte (*Wet herziening gerechtelijke kaart*) haben die Gerichte nach Möglichkeiten gesucht wie Zivil- und Kantonsachen über die Richter verteilt werden können. Die meisten Gerichte umfassen einen Bereich Zivilrecht und einen Bereich öffentliches Recht, wiederum unterteilt nach Rechtsgebiet oder Fachinhalt. Eine Wahl für Arbeitssachen als selbstständige Kategorie habe ich nicht entdeckt.

Da es an einer Infrastruktur fehlt die vom Gesetzgeber oder vom Rat für die Rechtsprechung eingeführt worden ist, kommt es bei der Unterbringung von Arbeitssachen bei einem bestimmten Team oder bei bestimmten Richtern auf die auf lokaler Ebene getroffene Wahl an. Wie diese Wahlen getroffen werden und ob prinzipielle Überlegungen oder praktische Gründe dieser Wahlen zugrunde liegen, ist nicht öffentlich. Deshalb kann dafür plädiert werden, dass Arbeitsrechtsprechung als Spezialisierung gesehen werden muss und als solches behandelt werden muss.

In den Niederlanden gibt es zwei spezialisierte Einrichtungen auf dem Gebiet des Arbeitsrechts: das niederländische Arbeitsagentur und Sozialversicherungsanstalt für Arbeitnehmer (UWV) und der Verwaltungsgerichtshof (CRvB). Erstere ist die Einrichtung an die sich Arbeitgeber wenden müssen um eine Genehmigung erteilt zu bekommen um Arbeitsverträge zu kündigen. Der CRvB urteilt als oberstes Gericht in dem Arbeitsrecht verwandte Gebiete, so wie das Sozialrecht und das Beamtenrecht.

Dem rechtsvergleichenden Teil zufolge, bedeutet ein gesondertes Arbeitsgericht nicht automatisch, dass die Kriterien für Arbeitsrechtsprechung erfüllt werden. Zu dieser Schlussfolgerung kommt man ebenfalls, wenn die niederländische Arbeitsagentur und Sozialversicherungsanstalt für Arbeitnehmer (UWV) und der Verwaltungsgerichtshof (CRvB) an diesen Kriterien gemessen werden. Während der Verwaltungsgerichtshof (CRvB) weitestgehend alle Kriterien erfüllt, erfüllt das UWV nur zwei der fünf Kriterien.

Dieses ist darauf zurückzuführen, dass die Kriterien Kompensation des bestehenden Ungleichgewichts zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Einfühlsamkeit und Sachkunde um mit (Arbeits)Verhältnissen umzugehen und Prozessfähigkeit voll zur Geltung kommen bei Richtern die im Arbeitsrecht spezialisiert sind. Schnelligkeit, leichter Zugang und eine aktive Prozesshaltung sind dahingegen auch ohne Spezialisierung möglich. Zum Teil befürworten die in der Arbeitsrechtsprechung entwickelten Kriterien für eine Einführung spezialisierter Arbeitsrichter.

Die Frage die sich nun stellt ist, ob die Einrichtung spezialisierter Arbeitsrechtsprechung den Gerichtsverwaltungen überlassen werden kann.

In seiner neuen Fassung bestimmt Artikel 47 Gerichtsverfassungsgesetz (*Wet RO*), dass die Verwaltung für das Beurteilen und Entscheiden von Kantonsachen Einzelrichter bestimmt. Sollten genügend Arbeitssachen bei dem betreffenden Gericht eingehen, dann besteht die Möglichkeit, eine Kammer für Arbeitssachen einzurichten, die als kleinere (möglicherweise selbstständige) Einheit fungieren kann. Innerhalb dieser Einheit könnte der Arbeitsrechtsprechung volle Beachtung geschenkt werden, unter Berücksichtigung der Kriterien für die Arbeitsrechtsprechung.

Interessant wäre es nun zu wissen, ob das Bestehen dieser Möglichkeit schon dazu führt, dass Arbeitsrechtsprechung – wie auch immer – in die neue Organisation der Gerichtsbarkeit eingeführt wird. Unklar ist noch welche Rolle die Gerichtsverwaltungen dabei spielen können und wollen und in wieweit die Richter als Sachkundige Einfluss darauf ausüben können. Durch die Auflösung des Abteilungsmodells gibt es keine Abteilungsvorsitzende mehr die Mitglied der Gerichtsverwaltung sind. Eine wichtige Möglichkeit um seitens der Abteilungen Einfluss auszuüben ist dabei verloren gegangen. Auch hat die Rechtsprechung keine Möglichkeit Einfluss auf die Zusammensetzung des Rats auszuüben: die Mitglieder des Rates werden nicht gewählt, sondern auf Vorschlag des Ministerium für Innere Sicherheit und Justiz durch königlichen Beschluss berufen.

Prozessrecht in Arbeitssachen

Verfahrensregeln die abgestimmt sind auf die besonderen Merkmale von Arbeitssachen, fördern die Einführung der Kriterien der Rechtsprechung. Für jedes Kriterium ist untersucht worden, ob und in wieweit innerhalb dieser Regeln Möglichkeiten bestehen, die Kriterien einzuführen.

Die Kompensation des bestehenden Ungleichgewichts zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer spielt auch ohne ausdrückliche Aufnahme in das Prozessrecht eine Rolle in arbeitsrechtlichen Verfahren. Einerseits liegt das daran, dass die arbeitsrechtlichen Regelungen Nuancierungen der allgemeinen Regeln im Beweisrecht sind. Andererseits liegt das am Auftreten und Urteilen der Richter. Die Richter in Arbeitssachen können durch ihre Haltung in dem Verfahren das prozessuale Ungleichgewicht der Parteien einigermaßen kompensieren und hat (hauptsächlich bei Konflikte über das Ende eines Arbeitsverhältnisses) ergänzende Regeln entwickelt, die dem Arbeitnehmer zusätzlichen Schutz bieten. In wieweit die Kompensation des bestehenden Ungleichgewichts zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer tatsächlich einen wesentlichen Teil des Arbeitsprozesses ist, ist davon abhängig, ob und wie der Richter

in Arbeitssachen von den vorliegenden prozessrechtlichen Möglichkeiten Gebrauch macht. Ein Richter der im Arbeitsrecht spezialisiert ist, kennt die Möglichkeiten am besten und wird diese auch am besten einsetzen. Damit ist das Plädoyer für die Kompensation des bestehenden Ungleichgewichts zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer innerhalb des Arbeitsprozesses auch ein Plädoyer für spezialisierte Arbeitsrichter.

Insbesondere wenn es Urteile aufgrund des Betriebsverfassungsgesetzes (*Wet op de ondernemingsraden*) und Forderungen bezüglich eines Streiks und Zulassung zu Tarifvertragsverhandlungen betrifft, ist *Einsicht* in die vorliegenden (*Arbeits*)*Verhältnisse* ein essentieller Bestandteil der richterlichen Instrumente.

Diese Kenntnisse sollte der Richter besitzen, da aufgrund früherer Erfahrungen nicht nachgewiesen werden kann, dass die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter dazu in der Lage sind wesentlich bessere Entscheidungen treffen zu können. Auch das weist auf eine spezialisierte Rechtsprechung hin, in der spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten aufgebaut und erhalten werden können. Weniger wichtig ist der Einsatz von Laien zur Abwicklung von Konflikten auf dem Gebiet des Mitbestimmungsrechts. Dieses ist auf die Überlegung zurückzuführen, dass der zwingende Weg zum öffentlich-rechtlichen Beratungsorgan eines Wirtschaftszweiges (*bedrijfscommissie*) abgeschafft werden soll.

Betrachtet man die Bedingung, dass der Zugang zum Gericht einfach sein soll, so ist die Abschaffung einer gesetzlich verpflichteten Prozessvertretung eine begründete Entscheidung. Die Umgestaltung die dem neuen Zivilprozessrecht zugrunde lag, bietet jedem rechtsuchenden, sicher auch dem der in Person einen Prozess führt, genügend Schutz gegen Formfehler. Dieses ist im Hinblick auf die Kriterien für die Rechtsprechung als positiv zu betrachten.

Nicht zwingende Vorverfahren können den einfachen Zugang erleichtern, falls der rechtsuchende durch ein solches Vorverfahren ohne allzu viele Pflichten ein adäquates Urteil erhalten kann. Zwingende Vorverfahren können den Prozess verlangsamen und erschweren damit den Zugang zum Richter. Medizinische Vorverfahren können nicht ausgelassen werden, aber das Verfahren bei der niederländischen Arbeitsagentur und Sozialversicherungsanstalt für Arbeitnehmer (UWV) bedarf der Verbesserung.

Konflikte während eines Arbeitsverhältnisses sollten schnell gelöst werden, um so das Verhältnis zwischen den Parteien nicht unnötig zu verschlechtern. Schnelligkeit ist auch wichtig wenn es um das Beenden des Arbeitsverhältnisses geht. Allgemein kann festgestellt werden, dass die gesetzlichen Verfahrensregeln und deren Ausarbeitung bieten dem Kantonrichter genügend Spielraum um die Sache schnell erledigen zu können.

Bei der Feststellung der Tatsachen in einem Verfahren in dem das Arbeitsverhältnis aufgelöst wird kann eine Spannung zwischen der Schnelligkeit und Sorgfältigkeit des Prozesses entstehen. Deshalb müssen die Möglichkeiten zur Beweislieferung vorab an den Prozess erweitert werden. Weiterhin sollten im Arbeitsrecht die einleitende Prozessakte uniformiert werden, damit in dem gleichen Verfahren alle

zwischen den Parteien bestehende arbeitsrechtliche Konflikte eingebracht werden können. Das ist noch nicht immer möglich, da in bestimmten Sachen der Prozess mit einer Vorladung oder durch das Einreichen eines Gesuchs eingeleitet werden muss.

Ein rechtsuchender kann entscheiden, ob er sich in dringenden Arbeitssachen an den Kantonrichter wendet oder an den Richter im Eilverfahren. Für die Handhabung dieser Auswahlmöglichkeit, sehe ich keinen Grund: gerade in einem Eilverfahren muss der Richter schnell zu einem gut fundierten, sei es vorläufigen, Urteil kommen. Es ist demnach logisch, den Richter der auch nicht in Eilverfahren zuständig ist, dafür zuständig zu machen.

Schlussfolgerung

Wenn Arbeitsrechtsprechung als Spezialisierung erkannt und als solches innerhalb der Organisation so gesehen wird, können die Kriterien Kompensation des bestehenden Ungleichgewichts zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Einfühlsamkeit und Sachkunde um mit (Arbeits)Verhältnissen umzugehen und Prozessfähigkeit besser erfüllt werden, als ohne. Schnelligkeit, leichter Zugang und eine aktive Prozesshaltung verlangen prozessrechtliche Regeln die dem aktiven Richter genug Freiraum bieten.

Das Gesetz über die Reform der gerichtlichen Karte (*Wet herziening gerechtelijke kaart*) sieht eine Evaluierung nach fünf Jahren vor. Dabei ist es wichtig, dass bei dieser Evaluierung nicht nur die Frage nach der Effizienz der Veränderungen gestellt wird, sondern dass auch den Folgen der Veränderungen was den Inhalt der richterlichen Arbeit angeht explizit Bedeutung zukommt. Für Rechtsprechung in Arbeitssachen ist es wichtig, dass mit der Abschaffung des Abteilungsmodells die Abteilung Kanton verschwunden ist. Demnach muss nachgegangen werden wo in der Organisation und durch wen ab dem 1. Januar 2013 Kantonsachen behandelt werden und in wieweit dabei zwischen den verschiedenen Kantonsachen differenziert wird. Sollte es so sein, dass Arbeitsrechtsprechung mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform der gerichtlichen Karte (*Wet herziening gerechtelijke kaart*) im großen Ganzen aufgegangen ist, so ist das ein Grund für den Gesetzgeber zu handeln. Ohne spezialisierte Rechtsprechung fehlt der Rechtsprechung eine wichtige Eigenschaft.

SAMENVATTING

Rechtspleging in arbeidszaken

Nederland kent geen arbeidsrechter, in arbeidszaken is de kantonrechter de absoluut bevoegde rechter. De kantonrechter doet (veel) meer dan alleen arbeidsrecht. Behalve van arbeidszaken neemt hij kennis van civiele vorderingen tot € 25.000, krediet-transacties zoals bedoeld in de Wet op het consumentenkrediet, zaken met betrekking tot een agentuur-, huur-, huurkoop- of consumentenkoopovereenkomst (ongeacht het beloop of de waarde van de vordering), is hij de aangewezen rechter bij kwesties omtrent bewindvoering en curatele en handelt hij zogenoemde Mulder-zaken en strafzaken (overtredingen) af.

Na ruim anderhalve eeuw als zelfstandig gerecht in relatieve rust te hebben gefunctioneerd, is het kantongerecht in januari 2002 ondergebracht bij de rechtbank om binnen de rechtbankorganisatie als sector kanton verder te gaan. De kantonrechter bestaat nog wel, zij het dat hij na de onderbrenging van het kantongerecht bij de rechtbank niet meer als zodanig wordt benoemd. De kantonrechter is sindsdien een civiele rechter, die wordt aangewezen als kantonrechter op het moment dat hij moet rechtspreken in zaken die op grond van artikel 93 Rv tot de absolute competentie van de kantonrechter behoren.

Met ingang van 1 januari 2013 is het sectorenmodel als bestuursmodel binnen de rechtbanken verlaten. Daarmee is ook de sector kanton opgehouden te bestaan. Hoewel in de Memorie van Toelichting bij de Wet organisatie en bestuur gerechten nog werd opgemerkt dat de sector kanton een wettelijke en *blijvende* verankering binnen de organisatie van de rechtbanken zou krijgen, is daarmee binnen een tijdsbestek van ruim tien jaar een einde gekomen aan kantonrechtspraak als op zichzelf staand onderdeel van de rechterlijke organisatie. Het is de vraag wat dit op de langere termijn gaat betekenen voor de kantonrechter en de geschillen die hij tot op heden tot zijn uitsluitende bevoegdheid mag rekenen.

In dit onderzoek staat niet de kantonrechter met *alle* aan hem toebedeelde taken, maar een deel daarvan – rechtspraak in arbeidszaken – centraal. Arbeidsrechtspraak heeft in Nederland nooit op veel belangstelling kunnen rekenen, dit onderzoek heeft daar verandering in willen brengen.

Criteria

Tegen de achtergrond van de hiervoor geschetste ingrijpende wijzigingen in de organisatie van rechtspraak en gegeven de frequentie en het gewicht van aan arbeid gerelateerde problematiek, is onderzocht hoe arbeidsrechtspraak in Nederland vorm-

gegeven zou moeten worden. Daartoe zijn allereerst aan de hand van de kenmerken en functies van arbeidsrecht en de bijzondere kenmerken van arbeidsconflicten een vijftal criteria geformuleerd.

De belangrijkste functies van het arbeidsrecht zijn bescherming en ongelijkheidscompensatie. De klassieke bescherming tegen gevaren is nog steeds te vinden in de omvangrijke regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden. Het gebruik van dwingend, driekwart-dwingend en semi-dwingend recht in titel 10 van Boek 7 BW grijpt in in de individuele contractsvrijheid van de partijen bij de arbeidsovereenkomst en bewerkstelligt aldus compensatie van ongelijkheid op het individuele niveau. Kenmerkend voor het arbeidsrecht is de invloed van de arbeidsomgeving op de juridische relatie, het feit dat arbeidsvoorwaarden die op het individuele niveau gelden vaak op het collectieve niveau overeengekomen worden en het gebruik van open normen, die een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van het arbeidsrecht.

Arbeidsrechtelijke conflicten spelen doorgaans tussen ongelijke (proces)partijen, zijn persoonlijk van aard, vragen om een snelle oplossing en spelen zich af in de specifieke omgeving van arbeidsverhoudingen.

Deze kenmerken en functies zijn vertaald in de volgende criteria.

1. De rechter dient rekening te houden met de ongelijkheid van de procespartijen (ongelijkheidscompensatie).
2. De rechter moet inzicht hebben in en kennis hebben van (arbeids)verhoudingen.
3. Bij de inrichting van de procedure dient met de ongelijkheid van de procespartijen rekening te worden gehouden (laagdrempeligheid).
4. Voortgang van de procedure is belangrijk, zonder dat daarbij de zorgvuldigheid in het gedrang komt (snelheid).
5. De rechter moet beschikken over bepaalde procesvaardigheden (communicatieve en zittingsvaardigheden) en stelt zich in de procedure – mede in het licht van criterium 1 – actief op. De procedureregels moeten een actieve houding mogelijk maken (procesvaardigheid en proceshouding).

Onderzocht wordt op welke wijze deze criteria als maatstaf kunnen dienen bij het inrichten van arbeidsrechtspraak en de arbeidsrechtelijke procedure. Ze dienen als ijkpunt bij de historische beschrijving, de internationale vergelijking, de beschrijving van arbeidsrechtspraak in Nederland en het procesrecht in arbeidszaken.

Geschiedenis

De geschiedenis van de kantonrechtspraak in Nederland overziend zijn zes fasen te onderscheiden.

In de *eerste fase*, de periode van 1838 tot 1909, ontwikkelde de kantonrechter zich van opvolger van de Franse juge de paix tot volwaardig lid van de rechterlijke macht. Tot 1877 hoefde een kantonrechter geen jurist te zijn, vanaf 1877 wel. Daarmee werd het ambt van kantonrechter volwaardig, benoeming vond vanaf die tijd voor het leven plaats.

Met de inwerkingtreding van de Wet op de arbeidsovereenkomst in 1909 brak de *tweede fase* aan, een fase waarin de competentie van de kantonrechter in arbeidszaken werd verruimd. De kantonrechter was vanaf dat moment in algemene zin bevoegd kennis te nemen van geschillen 'betrekkelijk tot de arbeidsovereenkomst', ongeacht de hoogte van de vordering.

De *derde fase* beslaat de jaren vijftig van de twintigste eeuw en laat in zekere zin een neergang zien: in die periode is er nogal wat kritiek op het functioneren van de kantonrechter. Zo zou de kantonrechter onvoldoende deskundig zijn en duurden arbeidsrechtelijke procedures te lang. Het grootste verwijt aan de kantonrechter lijkt, dat hij door zijn afstand tot de 'arbeider' niet wist wat er op de werkvloer speelde. Dat vormde de aanleiding voor het voorstel om lekenleden te introduceren in de arbeidsrechtspraak en rechters en bijzitters samen arbeidskamers te laten vormen. Tot een wetswijziging leidden deze plannen overigens niet.

In de *vierde fase*, beginnend in de jaren zestig van de twintigste eeuw, vonden veel maatschappelijke veranderingen plaats die ook hun uitwerking hadden op de inrichting van de rechterlijke macht. Zowel de persoon van de rechter als de organisatie van rechtspraak waren onderwerp van discussie. Dat leidde onder meer tot de instelling in 1976 van de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie, de Staatscommissie-Van Zeven. Eén van de onderwerpen die de Staatscommissie in haar tussentijds rapport uit 1978 naar voren bracht, was een mogelijke integratie van arrondissementsrechtbank en kantongerecht. In haar eindrapport uit 1984 oordeelde de Staatscommissie-Van Zeven dat die samenvoeging er diende te komen. Het kabinet nam deze gedachte over in wetsvoorstel 24 651.¹

De kantonrechters waren fel gekant tegen samengaan met de rechtbanken, zij vreesden dat met de samenvoeging de goede kanten van kantonrechtspraak verloren zouden gaan. Er waren meer twijfels over de voorgestelde integratie. Daarom werd de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur – de commissie-Leemhuis – ingesteld, die moest adviseren over de voortgang van het proces van modernisering van de rechterlijke macht.

In haar eindrapport uit 1998, Rechtspraak bij de tijd, stelde die commissie dat het accent meer moest komen te liggen op 'organisatie', waar voorheen de nadruk lag op 'rechterlijk'. Volgens de commissie was onder meer een krachtiger management en een eenduidiger bestuur nodig. Daarin paste een bestuurlijke samenvoeging van kantongerechten en rechtbanken. Deze vorm – bestuurlijke *samenvoeging*, geen *integratie* van het kantongerecht in de rechtbank – was een compromis, waardoor kon worden gerekend op draagvlak onder de direct betrokkenen (lees: de kantonrechters).

Voortbouwend op het rapport van de commissie-Leemhuis verscheen eind 1998 de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie. Daarin werd onder meer

¹ Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de integratie van kantongerechten en de arrondissementsrechtbanken (tweede fase herziening rechterlijke organisatie).

opgemerkt dat er *kantonsectoren* zouden worden ingesteld bij de rechtbanken, die bestuurlijk een eenheid met de arrondissementsrechtbank zouden gaan vormen.

Dat het sectorenmodel er daadwerkelijk kwam, is direct terug te voeren op de keuze voor de invoering van een systeem van integraal management. Voor een dergelijk managementsysteem is een bepaalde schaalgrootte nodig, de afzonderlijke kantongerechten waren daarvoor te klein.

Met de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken ging op 1 januari 2002 de *vijfde fase* in. De zelfstandige kantongerechten werden opgeheven, maar artikel 47 Wet RO garandeerde de instelling van een sector kanton bij elke rechtbank. Voor de plaatsen waar op dat moment recht werd gesproken en voor de zittende kantonrechters veranderde er weinig. De bestaande kantongerechtlocaties bleven geopend en werden in het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen aangewezen als nevenvestiging van de rechtbanken, de zittende kantonrechters kregen op grond van het Convenant van Zeist een taakgarantie. Degene die zitting had in de sector kanton bleef de *titel* kantonrechter voeren. Dat werd wettelijk vastgelegd in artikel 48 lid 1 Wet RO. Als gevolg van de bestuurlijke onderbrenging verdween wel de *rang* van kantonrechter.

Het is de vraag of het de lobby van de zittende kantonrechters is geweest die de doorslag heeft gegeven bij de uiteindelijke keuze voor het behoud van de positie van de kantonrechter en kantonrechtspraak of dat de wetgever inhoudelijk overtuigd was van het belang van het handhaven van beide. Met enige reserve ten opzichte van de drijfveren van de wetgever zou het ook kunnen dat van meet af aan een overgangssituatie, noodzakelijk om de zittende kantonrechters 'over de streep te trekken', is ingecalculeerd. Wanneer iedereen aan het idee gewend zou zijn dat kantonrechtspraak niet meer op zichzelf stond, konden grotere en ingrijpendere stappen worden gezet.

Dat laatste is gebeurd met de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart, waarmee op 1 januari 2013 de *zesde* en voorlopig laatste fase is aangebroken. Door die wet is het sectorenmodel afgeschaft en is de verplichting tot instelling van een sector kanton verdwenen.

Kantonrechtspraak in de 21^e eeuw en modernisering van de rechterlijke organisatie

Aan de zesde fase ging het een en ander vooraf.

Allereerst was wettelijk vastgelegd dat de effecten van de bestuurlijke onderbrenging na vijf jaar zouden worden geëvalueerd. Dat is gebeurd door de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie, de commissie-Deetman, die op 11 december 2006 haar eindrapport presenteerde. De eindconclusie luidde dat de rechtspraak weer grotendeels bij de tijd was. Kantonrechtspraak had na de bestuurlijke onderbrenging reeds bestaande pluspunten weten te behouden. Daarom diende de competentie van de kantonrechter volgens de commissie te worden uitgebreid met een extra categorie aardzaken en moest de competentiegrens worden verruimd tot 25.000 euro. De wettelijke verplichting voor iedere rechtbank om een sector kanton te hebben, zou drie jaren na deze verbreding van de kantonrechtspraak

kunnen vervallen. Via het procesrecht zou verzekerd moeten zijn dat bij iedere rechtbank kantonrechtspraak behouden werd.

Omdat de betrokkenen niet precies voor ogen stond hoe verhoging van de competentiegrens vormgegeven zou moeten worden, werd op 16 mei 2007 de adviescommissie kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen ingesteld, naar haar voorzitter de commissie-Hofhuis genoemd. Deze commissie sprak haar voorkeur uit voor de verhoging van de competentiegrens naar 25.000 euro in combinatie met het schrappen van de verplichte instelling van een sector kanton.

Onafhankelijk van die wettelijke evaluatie hadden de kantonrechters zelf – verenigd in het LOK, Landelijk Overleg Kantonssectoren – ook onderzoek gedaan naar de vraag hoe de overgang van zelfstandig kantongerecht naar onderdeel van de rechtbank door de medewerkers, partners en professionele klanten van de kantonssectoren ervaren was.

Op 1 maart 2006 zag het eindrapport van de werkgroep BOK (werkgroep Bestuurlijke onderbrenging kanton, ingesteld door het LOK) het licht. De werkgroep BOK wilde met haar onderzoek in en buiten de sectoren kanton een gedachtewisseling over de toekomst van de sector kanton op gang brengen. Daarnaast werden in het rapport de verschillende aspecten van kantonrechtspraak in kaart gebracht.

De werkgroep signaleerde een aanmerkelijk cultuurverschil tussen de rechtbank (vanaf 1 januari 2002 de sector civiel) en de sector kanton, voorheen het kantongerecht. Bepalend voor dat cultuurverschil was volgens de werkgroep een aantal kenmerken van de kantonssector. Genoemd werden onder andere het feit dat de instroom van zaken gelijkelijk onder de kantonrechters werd verdeeld vanuit de gedachte dat alle kantonrechters evengoed in staat waren om alle zaakstypen te behandelen alsmede het feit dat de diversiteit van zaken, de veelkleurigheid van de veelal in persoon procederende justitiabele en het als unusrechter optreden hoge eisen aan de sociale vaardigheden van de kantonrechter stelden. Als een van de sterke punten van kantonrechtspraak noemde de werkgroep BOK het feit de kantonrechters ervaren rechters waren, die over de vaardigheden beschikten om direct met justitiabelen te communiceren. Volgens de werkgroep had de kantonrechtspraak haar bestaansrecht bewezen. Een van haar aanbevelingen was dan ook de bevoegdheid van de kantonrechter op korte termijn uit te breiden.

In de zomer van 2009 verscheen het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie. Daarin werd de competentiegrens voor kantonzaken opgetrokken tot 25.000 euro, werden de categorieën consumentenkredietzaken en consumentenkoop als aardzaak toegevoegd aan de competentie van de kantonrechter en werd in artikel 47 lid 1 Wet RO bepaald dat het bestuur van de rechtbank voor het behandelen en beslissen van kantonzaken enkelvoudige én meervoudige kamers zou vormen.

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel werden zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer vooral kritische vragen gesteld over en kanttekeningen geplaatst bij het verdwijnen van de verplichte instelling van een sector kanton. Dat leidde ertoe dat de Evaluatiewet modernisering gerechtelijke organisatie is aangenomen met uitzondering van een aantal onderdelen, waaronder de opheffing van de verplichting om bij de

rechtbanken een sector kanton te hebben. Zoals reeds gememoreerd is de verplichte instelling van een sector kanton uiteindelijk verdwenen bij de inwerkingtreding van de wetgeving inzake de herziening van de gerechtelijke kaart.

Een visie op rechtspraak

Tegelijk met de inwerkingtreding van de Wet OBG, die ervoor had gezorgd dat de zelfstandige kantongerechten bestuurlijk werden ondergebracht bij de rechtbanken, is de Wet Raad voor de rechtspraak in werking getreden. Met de komst van het systeem van integraal management was er behoefte aan afstemming en coördinatie op landelijk niveau. Gezien de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht zou het niet passend zijn wanneer het ministerie van Justitie voor die afstemming en coördinatie zorg zou gaan dragen. Deze taak is daarom toebedeeld aan de Raad voor de rechtspraak. Sinds de invoering van die wet bepalen de gerechtsbesturen samen met de Raad voor de rechtspraak en de minister van Veiligheid en Justitie de toekomst van de (kanton)rechtspraak.

Over de wijze waarop zij aan die opdracht wil voldoen, publiceert de Raad voor de rechtspraak samen met de gerechtsbesturen elke vier jaar een Agenda van de Rechtspraak. Op basis van de Agenda worden jaarplannen opgesteld. De Agenda van de Rechtspraak kan worden gekenschetst als een beginselverklaring. Er worden grote lijnen uitgezet aan de hand van vooraf vastgestelde doelen. In de Jaarplannen worden de in de Agenda opgenomen doelstellingen uitgewerkt. De Jaarplannen geven aan op welke onderdelen van de in de Agenda genoemde beleidsdoelen er in dat jaar rechtspraakbreed de nadruk ligt. Noch in de Agenda's, noch in de Jaarplannen wordt aan arbeidsrechtspraak afzonderlijk aandacht besteed.

Rechtsvergelijking

In het rechtsvergelijkende deel is nagegaan welke instituties zich in de verschillende landen van de Europese Unie (hierna: EU) bezighouden met het juridisch afdoen van arbeidsgeschillen gerezen tussen werkgevers en werknemers.

Het beeld in de EU is divers, maar er kunnen wel bepaalde lijnen worden onderscheiden.

Slechts vier landen kennen een afzonderlijke kamer voor arbeidszaken binnen de gewone rechtbank, in de helft van de landen is er een afzonderlijke arbeidsrechtbank. De meeste van die gespecialiseerde rechtbanken zijn bevoegd in individuele én collectieve arbeidsgeschillen.

In enkele landen is in bepaalde situaties naast de arbeidsrechtbank ook de gewone rechtbank bevoegd in arbeidszaken. In Scandinavië oordeelt het arbeidsgerecht over collectieve geschillen en moeten individuele arbeidszaken aan de civiele rechter worden voorgelegd. In Portugal en Slowakije is de gewone rechtbank bevoegd als om logistieke redenen een arbeidskamer ontbreekt.

In tien landen, waaronder Nederland, is de civiele rechter tevens arbeidsrechter. Van die tien landen hebben vijf landen een buitengerechtelijke voorziening voorafgaand aan de gang naar de rechter. Zo kent Nederland de preventieve ontslagtoets bij het UWV. Griekenland en Italië geven bijzondere aandacht aan de arbeidsrechtelijke procedure, ondanks het feit dat de civiele rechter arbeidszaken behandelt. Grieken-

land kent een arbeidsgeschillenprocedure en in Italië worden arbeidszaken en zaken op het gebied van de sociale zekerheid behandeld door een in het arbeidsrecht gespecialiseerde rechter.

Dat betekent per saldo dat alleen in Bulgarije, Roemenië en Tsjechië geen speciaal op het afdoen van arbeidsgeschillen gerichte procedure op gerechtelijk of buitengerechtelijk niveau bestaat.

Soms geven praktische redenen de doorslag bij de keuze voor een bepaalde inrichting. Zo hebben in een aantal landen de grotere rechtbanken wel een arbeidskamer, maar de kleinere niet. Ook een civiele rechter kan een arbeidsrechter 'in disguise' zijn. Zo lijkt er in Italië feitelijk wel een arbeidsrechter te functioneren, maar mag deze wegens gevoeligheden uit het verleden niet zo heten.

Als er voorprocedures zijn, zijn die vaak verplicht of is de regel dat partijen (behalve in specifiek geformuleerde uitzonderingsgevallen) buiten rechte een oplossing dienen te zoeken. Vrijwel altijd hebben vertegenwoordigers van werkgevers(-) en werknemers(organisaties) zitting in bemiddelingsorganen. Blijkbaar bestaat de verwachting dat door de inbreng van de sociale partners de oplossing van het arbeidsgeschil dichterbij komt, bijvoorbeeld omdat er een matigende werking uitgaat van het feit dat de zaak door hun bemoeienis zowel vanuit het werkgevers- als vanuit het werknemersperspectief wordt bekeken.

De vraag is hoe de gevonden informatie moet worden beoordeeld of welke betekenis het heeft dat een land wel of niet koos voor een gespecialiseerde arbeidsrechtbank.

In veel landen is er op de een of andere manier aandacht voor *ongelijkheidscompensatie*. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de rol van de vakorganisaties bij de afwikkeling van arbeidsgeschillen dan wel in de afwezigheid van de verplichting voor de rechter om zich lijdelijk op te stellen. Er bestaan ook bijzondere vormen van ongelijkheidscompensatie. Zo kan in Litouwen de werknemer niet tegen zijn zin in rechte worden betrokken en kunnen in Oostenrijk bepaalde arbeidsrechtelijke problemen ook anoniem aan de rechter worden voorgelegd.

Inzicht in en kennis van (arbeids)verhoudingen kan de rechter onder meer verkrijgen door het inschakelen van sociale partners bij de beslechting van arbeidsgeschillen. In meer dan de helft van de EU-landen maken werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers op een of andere wijze deel uit van de instituties die zich bezighouden met geschilbeslechting op het gebied van arbeidszaken.

Ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging, minimaliseren van gerechtelijke kosten zoals griffierechten, afwezigheid van het risico van veroordeling in de proceskosten van de wederpartij en ontbreken van overbodige formaliteiten maken een procedure *laagdrempelig*. In zestien landen van de EU wordt voldaan aan het criterium laagdrempeligheid.

Snelheid hangt onder meer samen met de termijnen waaraan de partijen en de rechter zich binnen de procedure moeten houden. In diverse landen is er expliciet aandacht voor de voortgang van procedures in arbeidszaken, meestal in de vorm van

korte termijnen voor het indienen van processtukken en voor het formuleren van de eindbeslissing.

Over *procesvaardigheid en proceshouding* is op grond van de bestudeerde bronnen niet veel te zeggen.

De belangrijkste conclusie is, dat in vrijwel alle landen van de Europese Unie arbeidsrechtspraak een eigen plaats binnen de rechtspraak heeft. Nederland is het enige West-Europese land waar arbeidsgeschillen worden beslecht door de civiele rechter. Wanneer wordt gekeken naar de naleving van de criteria voor arbeidsrechtspraak kan – met alle voorbehouden van dien – worden geconstateerd dat arbeidsrechtspraak in veel landen van een behoorlijk niveau is.

Verder valt op, dat het bestaan van een afzonderlijke arbeidsrechtbank of arbeidskamer niet automatisch betekent dat wordt voldaan aan de criteria voor arbeidsrechtspraak. Anders geformuleerd: goede arbeidsrechtspraak is op verschillende wijzen te bereiken. Een speciale voorziening is daar één van, maar niet de enige. Belangrijker dan de vormgeving is gerichte aandacht voor de bijzondere kenmerken van arbeidsconflicten en de daarmee samenhangende wijze van afdoening.

Arbeidsrechtspraak in Nederland

In Nederland fungeert de kantonrechter als arbeidsrechter in eerste aanleg.

Tot 1 januari 2002 maakte hij deel uit van het kantongerecht, van 1 januari 2002 tot 1 januari 2013 waren de sectoren kanton onderdeel van de rechtbanken. De geldende opvatting en de heersende praktijk in Nederland zijn altijd geweest dat de rechter een juridische generalist is, die in minstens twee sectoren inzetbaar moet zijn. Dat gold tot 1 januari 2002 niet voor de kantonrechter. Ook na de bestuurlijke onderbrenging bleef voor de zittende kantonrechters alles zoveel mogelijk bij het oude. Voor de na 1 januari 2002 aangewezen kantonrechters is dat anders: zij zijn als civiele rechter benoemd en worden als kantonrechter aangewezen wanneer zij worden ingezet op kantonzaken.

Sinds 1 januari 2013 is bij de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart de verplichte instelling van een sector kanton komen te vervallen. Kantonzaken – zaken die op grond van artikel 93 Rv tot de absolute competentie van de kantonrechter behoren – bestaan nog steeds, net als kantonrechter. Het is aan de gerechtsbesturen overgelaten hoe zij rechtspraak in kantonzaken vanaf 1 januari 2013 organiseren.

In de opmaat naar de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart is er door de rechtbanken gezocht naar manieren waarop civiele zaken en kantonzaken over de rechters kunnen worden verdeeld. De meeste rechtbanken gaan over tot het vormen van teams civielrecht en teams publiekrecht, die weer worden onderverdeeld naar rechtsgebied of vakinhoud. Een keuze voor arbeidszaken als afzonderlijke categorie ben ik daarbij niet tegen gekomen.

Omdat een door de wetgever opgelegde of door de Raad voor de rechtspraak ontwikkelde infrastructuur ontbreekt, is de onderbrenging van arbeidszaken bij een bepaald team of bij bepaalde rechters afhankelijk van op het lokale niveau gemaakte keuzes. Het is niet openbaar hoe die keuzes tot stand komen en of daar principiële overwegingen of praktische drijfveren aan ten grondslag liggen. Dat pleit ervoor arbeidsrechtspraak als specialisme te benoemen en als zodanig te behandelen.

Er bestaan in Nederland twee gespecialiseerde voorzieningen op het gebied van het arbeidsrecht: het UWV en de Centrale Raad van Beroep (hierna CRvB). Een werkgever die de arbeidsovereenkomst door middel van opzegging wil beëindigen moet daarvoor vooraf toestemming vragen aan het UWV, de CRvB fungeert op aan het arbeidsrecht verwante terreinen als het socialezekerheidsrecht en het ambtenarenrecht als hoogste rechter.

Uit het rechtsvergelijkend deel van het onderzoek bleek, dat het bestaan van een afzonderlijke arbeidsrechtbank niet automatisch met zich brengt dat voldaan wordt aan de criteria voor arbeidsrechtspraak. Dat komt ook naar voren wanneer het UWV en de CRvB langs de lat van de criteria voor arbeidsrechtspraak worden gelegd: de Centrale Raad van Beroep voldoet aan vrijwel alle criteria voor arbeidsrechtspraak, de procedure bij het UWV slechts aan twee van de vijf.

Dat verschil is terug te voeren op het gegeven, dat de criteria ongelijkheidscompensatie, inzicht in en kennis van (arbeids)verhoudingen en procesvaardigheid gebaat zijn bij in het arbeidsrecht gespecialiseerde rechters. Snelheid, laagdrempeligheid en een actieve proceshouding zijn ook zonder specialisatie mogelijk. De voor arbeidsrechtspraak ontwikkelde criteria pleiten dus ten dele voor een gespecialiseerde arbeidsrechter.

De vraag is vervolgens of de inrichting van gespecialiseerde arbeidsrechtspraak aan de gerechtsbesturen kan worden overgelaten.

In de nieuwe redactie schrijft artikel 47 Wet RO voor dat het bestuur voor het behandelen en beslissen van kantonzaken *enkelvoudige kamers* vormt. Bij deze verplichting kan worden aangehaakt voor het borgen van arbeidsrechtspraak. Wanneer er voldoende arbeidszaken bij het betreffende gerecht worden aangebracht, is het mogelijk om een kamer voor arbeidszaken samen te stellen die als kleinere (al dan niet zelfstandige) eenheid kan functioneren. Binnen die eenheid kan de aandacht exclusief worden gericht op arbeidsrechtspraak, met inachtneming van de criteria voor arbeidsrechtspraak.

Het valt nog te bezien, of het enkele bestaan van deze mogelijkheid er ook daadwerkelijk voor zal zorgen dat arbeidsrechtspraak – op deze of enige andere wijze – verankerd wordt in de nieuwe rechtspraakorganisatie. Onduidelijk is nog, welke rol de gerechtsbesturen daarbij kunnen én willen spelen en in hoeverre de rechters als ‘materiedeskundigen’ daarop invloed kunnen uitoefenen. Door de opheffing van het sectorenmodel zijn de sectorvoorzitters geen lid meer van het gerechtsbestuur. Daarmee is een belangrijke mogelijkheid om vanuit de sectoren invloed uit te oefenen verloren gegaan. Directe invloed op de samenstelling van de Raad – en daarmee op de

door de Raad uit te zetten koers – heeft de rechtspraak evenmin: de leden van de Raad voor de rechtspraak worden niet gekozen, maar op voordracht van de minister van Veiligheid en Justitie bij koninklijk besluit benoemd.

Procesrecht in arbeidszaken

Procedureregels die zijn toegesneden op de bijzondere kenmerken van arbeidszaken bevorderen de implementatie van de criteria voor arbeidsrechtspraak. Per criterium is onderzocht of en in hoeverre daarvoor binnen de vigerende procesregels ruimte bestaat.

Ongelijkheidscompensatie speelt ook zonder uitdrukkelijke verankering in het procesrecht een rol in arbeidsrechtelijke procedures. Dat is enerzijds het gevolg van de in het arbeidsrechtelijke regelkader opgenomen nuancerings van de algemene regels van bewijsrecht, anderzijds van het optreden en de oordelen van de rechter. De rechter in arbeidszaken kan door zijn opstelling in de procedure de processuele ongelijkheid van partijen min of meer compenseren en heeft met name in geschillen over het einde van de arbeidsrelatie aanvullende regels ontwikkeld die de werknemer extra bescherming bieden.

In hoeverre ongelijkheidscompensatie daadwerkelijk een wezenlijk onderdeel van het arbeidsproces vormt, hangt met name af van de mate waarin de rechter in arbeidszaken van de voorhanden zijnde procesrechtelijke mogelijkheden gebruik maakt. Een in het arbeidsrecht gespecialiseerde rechter kent die mogelijkheden het best en zal ze dus ook het best benutten. Daarmee is een pleidooi voor ongelijkheidscompensatie binnen het arbeidsproces mede een pleidooi voor een gespecialiseerde arbeidsrechter.

Met name bij oordelen op grond van de WOR en vorderingen omtrent collectieve actie en toelating tot cao-overleg is *inzicht in de onderliggende (arbeids)verhoudingen* een essentieel bestanddeel van de rechterlijke gereedheidskist.

Die kennis dient aanwezig te zijn bij de rechter zelf, nu naar aanleiding van eerdere ervaringen niet is aangetoond dat een rol voor sociale partners bij de te nemen beslissingen een wezenlijke verbetering zou opleveren. Dat wijst (wederom) in de richting van specialisatie van rechtspraak, waardoor specifieke kennis en vaardigheden worden opgebouwd en behouden. Dat het lekenaspect bij de afhandeling van geschillen op het gebied van de medezeggenschap inmiddels van meer ondergeschikt belang wordt geacht, blijkt uit het feit dat overwogen wordt de verplichte gang naar de bedrijfscommissie te schrappen.

In het licht van de vereiste *laagdrempeligheid* is het afzien van wettelijk verplichte procesvertegenwoordiging een terechte keuze. De deformalisering die aan het nieuwe burgerlijk procesrecht ten grondslag heeft gelegen, biedt elke rechtzoekende, maar zeker degene die in persoon procedeert, bescherming tegen vormfouten en dat is positief in het licht van de criteria voor arbeidsrechtspraak.

Onverplichte voorprocedures kunnen laagdrempeligheid bevorderen, wanneer de rechtzoekende via zo'n voorprocedure zonder al te veel plichtplegingen een adequaat oordeel kan verkrijgen. Verplichte voorprocedures werken vertragend en verhogen

daarmee de drempel om de rechter in te schakelen. Medische voorprocedures kunnen niet gemist worden, maar de procedure bij het UWV heeft verbetering.

De procedure in kantonzaken steekt wat de kosten voor de partijen betreft gunstig af tegen de procedure bij de civiele rechter.

Conflicten tijdens het dienstverband vragen snelle afdoening, omdat het van belang is om de verhouding tussen partijen niet (nog meer) te laten verslechteren. *Snelheid* is eveneens belangrijk wanneer het gaat om het beëindigen van de arbeidsrelatie. In het algemeen bieden de wettelijke procedureregels en de uitwerkingen daarvan de kantonrechter voldoende ruimte voor een spoedige afdoening van de zaak.

Omdat bij het vaststellen van de feiten in de ontbindingsprocedure spanning kan ontstaan tussen snelheid en zorgvuldigheid, moeten de mogelijkheden voor voorlopige bewijslevering voorafgaand aan de ontbindingsprocedure worden verruimd. Verder dient in het arbeidsrecht het inleidend processtuk te worden geïnformeerd, waardoor in dezelfde procedure alle tussen partijen levende arbeidsrechtelijke geschillen kunnen worden ingebracht. Dat is nu niet altijd mogelijk, omdat in bepaalde zaken de dagvaardings- en in andere de verzoekschriftprocedure is voorgeschreven.

Op grond van artikel 254 Rv kan de rechtzoekende kiezen of hij zich in spoedeisende arbeidszaken tot de kantonrechter dan wel tot de voorzieningenrechter wendt. Voor het handhaven van die keuzemogelijkheid zie ik geen objectieve reden: juist in kort geding moet de rechter snel tot een gedegen, zij het *voorlopig* oordeel komen. Het lijkt logisch om daarvoor de rechter bevoegd te maken, die ook in niet-spoedeisende situaties over de zaak oordeelt.

Conclusie

Wanneer arbeidsrechtspraak als specialisme wordt erkend en als zodanig binnen de organisatie wordt behandeld, kan beter aan de criteria ongelijkheidscompensatie, inzicht in en kennis van (arbeids)verhoudingen en procesvaardigheid worden voldaan dan wanneer dat niet zo is. De criteria laagdrempeligheid, snelheid en proceshouding vergen een procesrechtelijk regelkader dat ruimte biedt voor een actieve arbeidsrechter.

De Wet herziening gerechtelijke kaart voorziet in een evaluatie na vijf jaar. Het is zaak dat bij die evaluatie niet alleen de nadruk ligt op de vraag of er een efficiëncyslag is gemaakt, maar dat ook expliciet aandacht besteed wordt aan de consequenties van de veranderingen voor de inhoud van het rechterlijk werk. Voor rechtspraak in arbeidszaken is van belang, dat met de afschaffing van het sectorenmodel de sector kanton verdwenen is. Nagegaan moet worden *waar* in de organisatie en *door wie* vanaf 1 januari 2013 kantonzaken behandeld worden en in hoeverre daarbij tussen de verschillende kantonzaken gedifferentieerd wordt. Mocht blijken dat arbeidsrechtspraak met de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart in het grotere geheel is opgegaan, dan is dat reden voor de wetgever om actie te ondernemen. Zonder gespecialiseerde arbeidsrechtspraak ontbreekt binnen de rechtspraak een essentiële kleur in het palet.

LITERATUURLIJST

A. Adlercreutz, B. Nyström, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Sweden, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.

M. Ahsmann, *Over meesters en priesters: feit en fictie in rechtswetenschap en rechtspleging* (oratie Leiden), 2011.

H.J.W. Alt, *Ongelijkheidscompensatie bij stelplicht en bewijslast in het civiele arbeidsrecht en het ambtenarenrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2009.

J. van Andel, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 314 e.v.

R.C.M. Andriessen, 'Verjarings- en vervaltermijnen in het arbeidsovereenkomstenrecht (4)', *ArbeidsRecht* 2005/4.

W.D.H. Asser, 'De taakopvatting van de civiele rechter', in: A.F.M. Brenninkmeijer e.a. (red.), *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

W.D.H. Asser, *Bewijslastverdeling*, Deventer: Kluwer 2004.

W.D.H. Asser, H.A. Groen, J.B.M. Vranken, *Uitgebalanceerd, Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

M. Barendrecht, 'Innovatie van civiele rechtspleging: de regie naar rechter en gebruiker', *NJB* 2011/293.

M.J. Becker, 'Ethiek en kwaliteit van de rechtspraak', *Trema* 2012, nr. 1.

D.J. Beenders, 'Commentaar artikel 150', in: A.I.M. van Mierlo, C.J.J.C. van Nispen, M.V. Polak (red.), *Tekst en Commentaar Burgerlijke Rechtsvordering*, Deventer: Kluwer 2008.

R.M. Beltzer, 'De zaak Scattolon – één arrest, twee belangwekkende conclusies', *ArbeidsRecht* 2012/1.

R.M. Beltzer, 'Overgang van onderneming en cao', *Arbac* juli-september 2011.

- M. van Berckel en Y. Roijers (red.), *Rechtspraak 2015*, ministerie van Justitie, directie Rechtsbestel, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.
- D.M.A. Bij de Vaate, *Procesrechtelijke bijzonderheden in de ontbindingsprocedure: deel 2 het bewijsrecht*, Arbac mei 2012.
- R. Blanpain, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Belgium, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.
- A.E. Bles, *De wet op de arbeidsovereenkomst*, Den Haag: Belinfante 1909, deel IV.
- A. Blom, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 317-321.
- A. Böcker, T. Havinga, A. Jettinghoff, C. Klaassen en L. Bakker, *Specialisatie loont?!, Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010.
- H. Bolt, 'De lijdelijkheid van de rechter ter discussie. Actief integreren', *Trema* 1994, nr. 9.
- G.C. Boot, *Arbeidsrechtelijke bescherming* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu Uitgevers 2004.
- G.C. Boot, 'Voor een appel en een ei: DSM/Fox', *Arbeidsrecht* 2004-8/9.
- G.C. Boot, *Zzp-ers: flexibiliteit, bescherming en zekerheid* (oratie Leiden), Universiteit Leiden 2012.
- T.C. Borman, 'Commentaar art. 8:69', in: P.J.J. van Buuren & T.C. Borman, *Algemene wet bestuursrecht. Tekst en commentaar*, Deventer: Kluwer 2001.
- J.E. Bosch-Boesjes, *Lijdelijkheid in geding* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1991.
- C. Bosse, *Bewijslastverdeling in het Nederlandse en Belgische arbeidsrecht* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2003.
- W.H.A.C.M. Bouwens, M.S. Houwerzijl en W.L. Roozendaal, *H.L. Bakels, Schets van het Nederlandse arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2011.
- P.P.T. Bovend'Eert, 'Specialisatie en concentratie in de Amerikaanse rechtspraak', in: Tromp e.a. (red.), *Concentratie en specialisatie van rechtspraak: noodzaak of overbodig?*, Kluwer Deventer 2006.
- A.F.M. Brenninkmeijer, 'De betekenis van rechtspraak voor het sociaal recht', *Sociaal Recht* 1989, blz. 46-51.

A.F.M. Brenninkmeijer en G.J.J. Heerma van Voss, 'Een discussie over de rol van de Centrale Raad van Beroep', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003.

F. Bruinsma, *Cassatierechtspraak in civiele zaken, Een rechtssociologisch verslag*, Zwolle: Tjeenk Willink 1988.

J.F. Bruinsma, *Kadi-rechtspraak in postmodern Nederland* (oratie Utrecht), Zwolle 1996.

F. Bruinsma, M.L. Vermeulen, 'Een zelfportret van de Centrale Raad van Beroep', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003.

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

J.M.J. Chorus, *De lijdelijkheid van de rechter. Historie van een begrip* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 1987.

K. Costello, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (2002), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Ireland, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.

'De lijdelijkheid van de rechter ter discussie', *Trema* 1994, nr. 9 (met bijdragen van diverse auteurs).

S. Deakin, G.S. Morris, *Labour Law*, Hart Publishing 2005.

A.H. van Delden, 'Wat is de rechter waard?' (Rechtspraaklezing 2006), *Rechtstreeks* 2006, blz. 7-20.

A.H. van Delden, F. van Dijk, E. Bauw, 'Kwaliteit van rechtspraak', *NJB* 2007/139.

J. van Dijk, 'Opheffing van kantonrechtspraak?', *Trema* 2006 – Special Nr. 1.

L.A.M. van Dijke, 'Samenwerking door kantonrechters en A.H.J. Schmidt, ICT en samenwerking bij kantonrechtspraak', in: C.P.M. Cleiren en G.K.Schoep (red.), *Rechterlijke samenwerking*, Kluwer: Deventer 2001.

B.M. Dijksterhuis, *Rechters normeren de alimentatiehoogte: een empirisch onderzoek naar rechterlijke samenwerking in de werkgroep Alimentatienormen (1975-2007)* (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2008.

- R. Dimitriu, 'Introduction' and 'Part I. The Individual Employment Relation' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Romania, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.
- J. van Drongelen, A.D.M. van Rijs, *De ontslagpraktijk van de CWI*, Deventer: Kluwer 2008.
- R.A.A. Duk, 'Uniform arbeidsovereenkomstenrecht', in: C.J. Loonstra, H.W.M.A. Staal, W. Zeijlstra (red.), *Arbeidsrecht en mensbeeld, Jubileumboek Vereniging voor Arbeidsrecht 1946-1996*, Deventer: Kluwer 1996.
- R.A.A. Duk, 'De kantonrechter is dood; leve de arbeidsrechter?', in: *De kantonrechter en/of de civiele rechter van de toekomst*, De Rechtspraak, 1 november 2010.
- R.A.A. Duk, 'De Hoge Raad en het einde met wederzijds goedvinden', *TRA* 2012/34.
- M. van Eck, 'Verjarings- en vervaltermijnen in het arbeidsovereenkomstenrecht', *ArbeidsRecht* 2000/4.
- M. van Eck, 'Verjarings- en vervaltermijnen in het arbeidsovereenkomstenrecht (2)', *ArbeidsRecht* 2000-6/7.
- M. van Eck, 'Verjarings- en vervaltermijnen in het arbeidsovereenkomstenrecht: een updating', *ArbeidsRecht* 2003/3.
- C. Eradus, Naar een ideaal gerecht (Rechtspraaklezing 2010), *Rechtstreeks* 2010.
- J.H.M. van Erp, *Contract als rechtsbetrekking. Een rechtsvergelijkende studie* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990.
- R. Eshuis, 'Waar ligt de grens?', in: *De kantonrechter en/of de civiele rechter van de toekomst*, De Rechtspraak, 1 november 2010.
- R.J.J. Eshuis, N.E. de Heer- de Lange en B.J. Diephuis, *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010, Ontwikkelingen en samenhangen*, WODC 2011, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.
- W. Faber, *90 jaren in beroep, Geschiedenis van de raden van beroep en de ambtenarenrechten*, Zwolle: Tjeenk Willink 1992.
- W. Faber, 'Geschiedenis en organisatie van de Centrale Raad van Beroep', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003.
- W.J.P.M. Fase, J. van Drongelen, *CAO-recht, Het recht met betrekking tot cao's en de verbindendverklaring en onverbindendverklaring ervan*, Deventer: Kluwer 2004.

- P.S. Fluit, 'Oud: de CWI. Nieuw: het UWV WERKbedrijf en de locatie werk en inkomen', *TRA* 2009/54.
- F. Fortanier, 'Rechtspraak in arbeidszaken', *Sociaal Maandblad Arbeid* 1957, blz. 207-212.
- N. Frenk, 'Doorwerking van het vermogensrecht in het arbeidsrecht', *NTBR* november 1996.
- W.F. de Gaay Fortman, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 356 e.v.
- A.J.C.M. Geers, *Recht en humanisering van de arbeid* (diss. Maastricht), Deventer: Kluwer 1988.
- D.M. van Genderen e.a., *Arbeidsrecht in de praktijk*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012.
- N.M. van Gestel, 'Omwegen naar werk', *SMA* 2008/6.
- A. Gladstone, 'Settlement of disputes over rights', in: R. Blanpain, *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, Deventer: Kluwer 2010.
- F.B.J. Grapperhaus, 'Heden, verleden en toekomst van de arbeidsovereenkomst', *SER-symposium* 6 november 2007.
- F.B.J. Grapperhaus, 'Dude, where's my arbeidsprocesrecht', *Sociaal Recht* 2008-9.
- Van der Grinten Arbeidsovereenkomstenrecht*, bewerkt door W.H.A.C. Bouwens en R.A.A. Duk, Deventer: Kluwer 2011.
- A.J.M. de Groot, 'De witte olifant van de staatscommissie', *Trema* 1984, nr. 10.
- L.E. de Groot- van Leeuwen, S. van Steenbergen, 'Specialistische rechtspraak in de ogen van rechters en wetenschappers', in: Tromp e.a.(red.), *Concentratie en specialisatie van rechtspraak: noodzaak of overbodig?*, Deventer: Kluwer 2006.
- M.W. Guensberg, 'Meer weten over minder?', *Trema* 2001, nr. 2.
- J. Gunst en F. Bruinsma, 'Rechters in Nederland. Een NJB-enquête', *NJB* 2001/40.
- S. Hardy, 'Introduction' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), *Great Britain, International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.
- T. Hartlief en C.J.J.M. Stolker (red.), *Contractvrijheid*, Deventer: Kluwer 1999.

W.H.B. den Hartog Jager, *Procederen met of zonder procesvertegenwoordiger, De stand van zaken in 2005*, Deventer: Kluwer 2005.

O. Hasselbalch, M. Smith, S. van Oosten-Rosman, 'Part I. The Individual Employment Relation' and 'Part II. Collective Labour Relations' (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Denmark, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.

W. Heemskerk, 'Hoe zit het met...', *Advocatenblad* 2001, blz. 821 e.v.

G.J.J. Heerma van Voss, 'Commentaar artikel 7:611 BW', in: P.F. van der Heijden (red.), *Arbeidsovereenkomst (losbladig)*, Deventer: Kluwer.

G.J.J. Heerma van Voss, 'Flexibilisering en individuele arbeidsovereenkomst', in: F. Pennings (red.), *Flexibilisering van het sociaal recht*, Deventer: Kluwer 1996.

G.J.J. Heerma van Voss, *Wet Flexibiliteit en zekerheid*, Reeks Actualiteiten Sociaal recht, Deventer: Kluwer 1998.

G.J.J. Heerma van Voss, *Goed werkgeverschap als bron van vernieuwing van arbeidsrecht*, Reeks Vereniging voor Arbeidsrecht nr. 29, Deventer: Kluwer 1999.

G.J.J. Heerma van Voss, 'De verhouding tussen de Hoge Raad en de Europese rechters op het gebied van het arbeidsrecht', in: S.F. Sagel en E. Verhulp (red.), *Voor De Laat: de Hoge Raad*, Reeks Vereniging voor Arbeidsrecht, Deventer: Kluwer 2005.

G.J.J. Heerma van Voss, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 7. Bijzondere overeenkomsten. Deel V. Arbeidsovereenkomst*, Deventer: Kluwer 2008.

G.J.J. Heerma van Voss, 'Behoorlijkheid bij het deskundigenoordeel van het UWV', *TRA* 2008/1.

G.J.J. Heerma van Voss e.a., 'Begroot, schat, vergoed en bewonder: de begroting van de kennelijk onredelijke ontslagvergoeding na 12 februari 2010', *TRA* 2010/47.

G.J.J. Heerma van Voss, *Inleiding Nederlands sociaal recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

R.A. Heida, D.J. Buijs, 'Het deskundigenoordeel '(on)geschiktheid tot werken' kritisch beschouwd', *Sociaal Recht* 2007/12.

P.F. van der Heijden, *Een eerlijk proces in het sociaal recht?* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1984.

- P.F. van der Heijden, 'Ongelijkheden in beweging', in: L. Betten (red.), *Ongelijkheidscompensatie als roode draad in het recht*, Deventer: Kluwer 1997.
- P.F. van der Heijden, 'De wederkerige arbeidsbetrekking', in: P.F. van der Heijden (red.), *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid?*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1999.
- P.F. van der Heijden, 'De wederkerige dienstbetrekking', in: P.F. van der Heijden (red.), *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid?*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1999.
- P.F. van der Heijden en F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht, Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking, Handelingen der Nederlandse Juristen Vereniging*; 2001-1, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001.
- W.F. Hendriksen, 'Rechterlijke samenwerking in het civiel recht. Enige opmerkingen met betrekking tot het rolreglement', in: C.P.M. Cleiren en G.K. Schoep (red.), *Rechterlijke samenwerking*, Deventer: Gouda Quint 2001.
- B. Hepple, S. Fredman, G. Truter, 'Introduction' (2001), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Great Britain, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.
- B.A. Hepple en B. Veneziani (Eds.), *The transformation of Labour Law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945-2004*, Oxford and Portland, Oregon: Hart 2009.
- A.M. Hol, M.A. Loth, 'Beter Weten, 'Specialisatie in de rechterlijke macht', *Trema* 2002, nr. 10.
- J.C.M. van Horne, *In het voorportaal van de rechter* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Sdu Uitgevers 1997.
- A.R. Houweling en C.J. Loonstra, 'Toenemende verprivatisering van het arbeidsrecht?', *Tijdschrift voor de Arbeidsrechtpraktijk* 2011/5.
- A.R. Houweling, *Eigenaardig arbeidsrecht* (oratie Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.
- P.A. Huidekoper, 'Competentiegrenswijziging', in: *De kantonrechter en/of de civiele rechter van de toekomst, De Rechtspraak*, 1 november 2010.
- P. Ingelse, 'Rechter: tussen persoon en instituut', *NJB* 2010/1539.
- P. Ippel, S. Heeger-Hertter, *Sprekend de rechtbank, Alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingzaal*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.

- A.T.J.M. Jacobs, 'De arbeidsovereenkomst in het NBW', *NJB* 1994/30.
- A.T.J.M. Jacobs, 'Kleine mythologie van de ongelijkheidscompensatie' in: L. Betten (red.), *Ongelijkheidscompensatie als roode draad in het recht*, Deventer: Kluwer 1997.
- A.T.J.M. Jacobs, *Wetenschappelijkheid en Creativiteit door Rechtsvergelijking* (Afscheidsrede Tilburg), Tilburg University 2011.
- A.Ph.C.M. Jaspers, 'Arbeidsrechtspraak in geding', *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2001/3.
- A.K. de Jongh, M.G. Nicolai, 'Commissie Gelijke Behandeling: een goed alternatief voor de rechter', *ArbeidsRecht* 2003/11.
- S.J. de Jong, 'Onderscheid naar tijdelijkheid van de arbeidsovereenkomst: de oogst van drie jaar CGB', *ArbeidsRecht* 2005/11.
- H.F.J. Joosten, 'De Ondernemingskamer en het ondernemingsrecht', *TVVS* 1983/6.
- C. Klaassen in: *Specialisatie loont?!, Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010.
- T.B. Koniaris, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (2001), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Hellas, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.
- Y. Konijn, *Cumulatie of exclusiviteit?, Een onderzoek naar de invloed van privaatrechtelijke leerstukken op de arbeidsovereenkomst* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 1999.
- T. Koopmans, 'Rechtsvinding in arbeidszaken door de Hoge Raad', in: *Symposium Jurisprudentie Arbeidsrecht*, *JAR* 1997.
- C.M.H. Kroeks, 'Bewijsrecht in ontbindingsprocedures', *ArbeidsRecht* 2000/4.
- S.W. Kuip, 'De vernieuwde verzoekschriftprocedure in eerste aanleg', *Praktisch Procederen* 2002/1.
- J.-P. Laborde en J. Rojot, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2011), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), France, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.
- Frank J. Landy en Jeffrey M. Conte, *Work in the 21st century: an introduction to industrial and organizational psychology*, Malden: Blackwell 2007.
- J.S. Lena & Ugo Mattei, *Introduction to Italian law*, The Hague-London-New York: Kluwer Law International 2002.

M.G. Levenbach, *Arbeidsrecht als deel van het recht*, Openbare les gehouden bij de aanvaarding van het lectoraat in het arbeidsrecht aan de gemeentelijke universiteit van Amsterdam op woensdag 15 december 1926.

M.G. Levenbach, 'De wet op de arbeidsovereenkomst en het nieuwere arbeidsrecht', in: *Arbeidsrecht, een bundel opstellen*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1951.

J. van der Linden, *Zitten, luisteren en schikken, Rechtvaardigheid en doelbereik bij comparitie na antwoord*, (Research Memoranda nr. 5, jrg. 4), Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2008.

J. van der Linden, *De civiele zitting centraal: informeren, afstemmen en schikken* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2010.

T.M.A. van Löben Sels, in: C.G. Scholtens (red.), *Vademecum Burgerlijk Procesrecht, Arbeidszaken*, Deventer: Gouda Quint 2000.

J.H.A. Lokin en C.J.H. Jansen, *Tussen droom en daad, De Nederlandse Juristen-Vereniging 1870-1995*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995.

C.J. Loonstra, *De kantonrechter als arbeidsrechter* (oratie Rotterdam), 2000.

C.J. Loonstra, 'Elk beding' in art.12 Wet CAO: over rekkelijken en preciezen', *Sociaal Recht* 2003/5.

C.J. Loonstra en W.A. Zondag, *Arbeidsrechtelijke Themata*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

M.A. Lot, *Recht spreken, recht doen* (oratie Rotterdam), Deventer: Kluwer 1998.

A.M. Luttmer-Kat, 'Commentaar art. 7:678 BW', in: P.F. van der Heijden (red.), *Arbeidsovereenkomst (losbladig)*, Deventer: Kluwer.

E. Mak, *De rechtspraak in balans* (diss. Rotterdam), Nijmegen: Wlp 2007.

R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003

J. Mannoury, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 338-342.

P. Th. Mantel, 'Recht op toelating tot cao-onderhandelingen: meer dan representativiteit?', *SMA* 2008/2.

A.T. Marseille, 'De bestuursrechter en diens vrijheid, Van actief naar lijdelijk (en weer terug?)', *Trema* 2007, nr. 10.

A.T. Marseille, 'De stormloop op het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep', *NJB* 2009/1326.

M. Matey, 'Part II. Collective Labour Relations' (1988), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Poland, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.

A.I.M. van Mierlo, in: A.I.M. van Mierlo, C.J.J.C. van Nispen & M.V. Polak (red.), *Tekst en Commentaar Burgerlijke Rechtsvordering*. Deventer: Kluwer 2002.

V. Mrachkov, 'Part I. The Individual Employment Relationship (Individual Labour Law)' (2011), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Bulgaria, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.

L. Nagy, 'Part III. Settlement of Labour Disputes', in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Hungary, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.

I. Nekrošius en J. Andriuškevičiūtė, 'Part I. Individual Labour Relations' (2006), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Lithuania, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.

F.M. Noordam, 'Enkele opmerkingen over het lekenelement in de raden van beroep', *Sociaal Maandblad Arbeid* 1977, blz. 690-700.

E.J. Numann, 'Lijdelijk integreren of geïntegreerde lijdelijkheid', *Trema* 1994, nr. 9.

M.A. Olea en F. Rodriguez-Sañudo, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2009), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Spain, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.

T. van Peijpe, 'Rechtspraak sociale verzekeringen historisch bezien', in: A.Ph.C.M. Jaspers e.a. (red.), *De gemeenschap aansprakelijk, honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, Den Haag: Vermande 2001.

L.H.A.J.M. Quant, *Verplichte procesvertegenwoordiging en andere kostbare zaken* (oratie Amsterdam UvA), Arnhem: Gouda Quint 1995.

A.C. Quik-Schuijt, 'Eerst de wet en dan de uitvoering? Of andersom?', *NJB* 2011/1703.

C.M.G. ten Raa, *De oorsprong van de kantonrechter* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 1970.

Th. F. Raedt, 'Procesrecht in arbeidszaken', *Sociaal Maandblad Arbeid* 1958, blz. 20 e.v.

C.B. Reinhold, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 328 e.v.

M.E. Risak, 'Introduction' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Austria, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.

M.G. Rood, *Staken in Nederland*, Schoonhoven: Academic Service, Bedrijfskundige Signalementen 1991.

M.G. Rood, 'Labour Law in the 21st Century', in: Wedderburn et al., *Labour law in the Post-Industrial Era*, Aldershot 1994.

M.G. Rood, *Procesrecht in arbeidszaken*, Deventer: Kluwer 2002.

N.H.M. Roos, *Lekenrechters, Een empirisch onderzoek naar het functioneren van de lekenrechters bij de Raden van Beroep voor de sociale verzekeringen* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 1982.

Th.A. de Roos, *Is de invoering van lekenrechtspraak in de Nederlandse strafrechtspleging gewenst?*, UvT, november 2006, Bijlage bij Kamerstukken II 30 800 VI, nr. 20.

A.S. Rueb, *Compendium van het burgerlijk procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

G.R. Rutgers, *De verplichte procesvertegenwoordiging, Enige aspecten van de verplichte procesvertegenwoordiging in het burgerlijk geding in Nederland* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Vuga-boekerij 1980.

G.R. Rutgers, 'Commentaar art. 150 Rv', in: P. Vlas, T.F.E. Tjong Tjin Tai, *Burgerlijke Rechtsvordering* (Groene Serie).

S.F. Sagel, 'DSM/Fox en de uitleg van arbeidsrechtelijke contracten – het laatste woord?', *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2004/3.

C.G. Scholtens (red.), *Vademecum Burgerlijk Procesrecht, Arbeidszaken*, Deventer: Gouda Quint 2000.

L.A.J. Schut, *Internationale normen in het Nederlandse stakingsrecht* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu Uitgevers 1996.

J.R. Sijmonsma en E. van Unen, 'Ruim baan voor de rechter', *Tijdschrift voor de Procespraktijk* 2009/5.

Th.G.M. Simons, *Rechtspleging in beweging*, in: Justitiële verkenningen 2/95, Arnhem: Gouda Quint 1995.

J.M. van Slooten, *Arbeid en loon* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 1999.

J.M. van Slooten, *De derde in het sociaal recht* (oratie Amsterdam UvA), Vossiuspers UvA Amsterdam 2005.

H.J. Snijders, M. Ynzonides en G.J. Meijer, *Nederlands Burgerlijk Procesrecht*, Deventer: Kluwer 2002.

H.J. Snijders, 'Verjaring van aan de schuldeiser onbekende rechtsvorderingen', *NTBR* 2009/48.

H.J. Snijders, C.J.M. Klaassen en G.J. Meijer, *Nederlands Burgerlijk Procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

H.W.M.A. Staal, 'Arbeidsrecht, arbeidsrechter, kantonrechter: een al dan niet geslaagde combinatie', *SMA* 2008/11-12.

R. Strasser, K. Grillberger, R. Rebhahn, 'Introduction, Underlying Principles of Labour Law' (1991), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Austria, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.

A.J. Suviranta, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (1999), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Finland, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.

A.J. Swelheim, 'Appèl en cassatie ex artikel 7:685 BW: een vierde inventarisatie', *ArbeidsRecht* 1999/12.

I. Täre, 'Part I. The Individual Employment Relation' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Latvia, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.

K. Teuben, *Rechtersregelingen in het burgerlijk (proces)recht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2004.

L. Tilstra, *Grenzen aan het stakingsrecht: het Nederlandse rechtsoordeel over collectieve actie van werknemers getoetst aan het Europees Sociaal Handvest* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1994.

R.P.J.L. Tjittes, *De hoedanigheid van contractspartijen: een rechtsvergelijkend onderzoek naar de betekenis van de (onderlinge) hoedanigheid van partijen voor de totstandkoming en de vaststelling van de inhoud van rechtshandelingen* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1994.

W. Tonkens-Gerkema, *De arbeidsrechter*, Tweede JAR Lustrum 29 november 2002.

T. Treu, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (2010), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Italy, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.

B.C.J. van Velthoven, M.J. ter Voert, *Geschiedenis van de arbeid 2003, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, WODC 2004, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

B.C.J. van Velthoven, *Civiele rechtspraak in eerste aanleg, Een eerste stap op weg naar kwantificering van de maatschappelijke betekenis van de rechtspraak*, Raad voor de rechtspraak 2005.

J.J.M. van der Ven, *Sociaal Maandblad* 1950, blz. 344 e.v.

E. Verhulp, 'De uitleg van cao-bepalingen', *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2003/1.

E. Verhulp, 'Commentaar art. 7:658b BW', in: P.F. van der Heijden, J.M. van Slooten, E. Verhulp, *Tekst & Commentaar Arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2008.

E.T. Visser, 'Een gewichtige reden om te bewijzen', *ArbeidsRecht* 2004/12.

C.E. van Vleuten, L. Willems, 'Commissie gelijke behandeling in de AWGB' in: I.P. Asscher-Vonk, C.A. Groenendijk (red.), *Gelijke behandeling: regels en realiteit*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1999.

M.B. Vos, 'Kantonrechter en arbeidsrecht', in: *Hedendaags arbeidsrecht, Opstellen aangeboden aan prof. Mr. M.G. Levenbach*, Alphen aan den Rijn: Samsom NV 1966.

J.A. van Waarden, 'De rechtspraak in arbeidssaken', *Sociaal Maandblad Arbeid* 1982, blz. 528 e.v.

M. Weiss, M. Schmidt, 'Part I. The Individual Employment Relationship' (2008), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Federal Republic of Germany, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.

E.M. Wesseling-van Gent, *Het civiele geding in de toekomst* (diss. Groningen), Arnhem: Gouda Quint 1987.

J.M. Wisseborn, 'Over (kostendekkende) verhoogde griffierechten', *Tijdschrift voor de Procespraktijk* 2012/1.

D.J.B. de Wolff, *Goed werknemerschap* (Monografieën Sociaal Recht nr. 44), Deventer: Kluwer 2007.

M. Ynzonides, 'Bewijzen in de ontbindingsprocedure', *Sociaal Recht* 2000/11.

E. Zammit en M. Brincat, 'Part II. Collective Labour Relations' (2006), in: R. Blanpain, M. Colucci (Eds.), Malta, *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International BV, The Netherlands.

P. Zonderland, 'Voert het kort geding tot de oplossing van het probleem van de rechtspraak in arbeidszaken?', *Sociaal Maandblad Arbeid* 1954, blz. 349 e.v.

Tj. Zuidema en J. Mertens, 'Integratie kantonsector en civiele sector volgens Dordts model', *Tijdschrift voor de procespraktijk* 2009/2.

RAPPORTEN, VERSLAGEN EN RAPPORTAGES

Kring van Kantonrechters

- Beleidsnotitie van de Kring van Kantonrechters op het wetsvoorstel tot verhoging van de competentiegrens, Randvoorwaarden bij verhoging competentiegrens, september 2008.
- Bijdrage tot de discussie over de herziening van de rechterlijke organisatie van een commissie uit de Kring van Kantonrechters, juli 1973.

Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

- Advies kantonrechtspraak van 23 juni 2008 van de werkgroep kantonrechtspraak van de NVvR.
- Brief NVvR aan minister Opstelten van Veiligheid en Justitie van 24 november 2011.
- Nederlandse Vereniging voor rechtspraak, *Advies inzake de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie*, 18 juli 2008, Bijlage bij TK 32 021, nr. 3.

Raad van State

- Advies Raad van State 20 mei 2009, No. W03.09.0079/II.
- Brief Raad van State van 17 september 2009 over de uitvoering competentiewijziging kanton-civiel, kenmerk UIT 504 ONTW / RK.

Raad voor de Rechtspraak:

- *Jaarplan Rechtspraak 2008*, Raad voor de Rechtspraak, 21 december 2007.
- *Jaarplan Rechtspraak 2009*, Raad voor de Rechtspraak, 30 januari 2009.
- *Jaarplan Rechtspraak 2010*, Raad voor de Rechtspraak, 4 februari 2010.
- *Jaarplan Rechtspraak 2011*, Raad voor de Rechtspraak, 14 februari 2011.
- *Jaarplan Rechtspraak 2012*, Raad voor de Rechtspraak, 25 januari 2012.
- *Advies inzake de competentiegrensverhoging*, Raad voor de rechtspraak, 27 april 2005 (Brief dd 27 april 2005, kenmerk UIT 6213/ONTW RCH).
- *Agenda van de Rechtspraak 2008-2011*, Raad voor de rechtspraak, juli 2007.
- *Agenda van de Rechtspraak 2011-2014*, Raad voor de rechtspraak, 6 oktober 2010.
- *Kwaliteit kost tijd*, Raad voor de rechtspraak 2006.
- *Leken en rechtspraak: moet, mag en wil de burger meedoen?*, Raad voor de Rechtspraak, *Rechtstreeks* 2007 – nr. 1.
- Raad voor de rechtspraak, *Advies herziening gerechtelijke kaart*, 13 juli 2009, kenmerk UIT 115 ONTW / EvA.
- Raad voor de rechtspraak, *Advies wetsvoorstel enkelvoudig hoger beroep kantonzaken*, 10 november 2011.

- Raad voor de rechtspraak, brief van 17 september 2009, kenmerk UIT 504 ONTW/RK.
- Raad voor de rechtspraak, brief van 30 juni 2004.
- *Visie op de rechtspraak*, Raad voor de rechtspraak 24 maart 2010.

Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie

- Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (deel I) (Commissie-Van Zeben), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage juni 1984.
- Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (deel II) (Commissie-Van Zeben), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage mei 1985.
- Rapport van de Subcommissie sociale verzekeringsrechtspraak en arbeidsrechtspraak van de Staatscommissie Herziening rechterlijke Organisatie (subcommissie-Van Galen), augustus 1981.
- Tussentijds rapport van de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie, 31 oktober 1978.
- *Naar een nieuwe structuur van de rechterlijke organisatie*: kabinetsstandpunt over het Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie, Uitgave van het ministerie van Justitie, augustus 1989.

The European Association of Labour Court Judges

- *Giving access to justice to all*, Annual congress European Association of Labour Court judges (EALCJ), Malta juni 2011, Synthesis of national reports.
- *Termination of Employment at the Initiative of the Employer: the Challenge for Corporate Social Responsibility*, Final Report, European Association of Labour Court judges (EALCJ), maart 2005.

UWV

- Brief UWV van 21 december 2005, kenmerk SB/68569.
- Evaluatie pilot mondeling horen bij ontslagtoets UWV, UWV WERKbedrijf 30 januari 2009.

Werkgroep herziening rechterlijke organisatie

- *Gedachten over de toekomst van de rechtspleging*, Rapport van de werkgroep herziening rechterlijke organisatie, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1972.
- Rapport van de werkgroep herziening rechterlijke organisatie, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1972.

Overige

- CBS Maatwerk, *Organisatiegraad van werknemers 1995-2004*, geraadpleegd via CBS.nl.
- *Competentie op de maat van het geschil...*, *Durf te verschillen*, Commissie Randvoorwaarden Plus, Aanbevelingen ter voorbereiding op de verruiming van de competentie van de kantonrechter, de Rechtspraak 24 juni 2009.
- *Convenant Bestuurlijke Onderbrenging*, Zeist 23 juli 1999.
- European Labour Law Network (ELLN), *Dismissal – particularly for business reasons – and Employment Protection*, Thematic Report 2011, november 2011.

- *Evaluatie Bestuurlijke Onderbrenging Kanton*, oktober 2005, Prisma organisatieontwikkeling RO.
- *Gericht verplicht*, Advies van de Commissie herijking omvang verplichte procesvertegenwoordiging, juli 1997.
- *Het verschil gemaakt: evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004*.
- *IWI, Tussen oordeel en advies*, december 2005, ISSN 1383-8733.
- *Jaarrapportage Ontslagstatistiek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009*.
- *Kantonrechtspraak in de 21e eeuw, Naar afdoening 'op maat'*, 1 maart 2006, rapport van de werkgroep BOK.
- *Naar een eerlijke ontslagprocedure*, Onderzoek uit eigen beweging naar de ontslagprocedure van de Centrale organisatie werk en inkomen, de Nationale Ombudsman, 21 november 2007.
- *Nederlandse Orde van advocaten, Advies Conceptwetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie*, Den Haag 19 juni 2008.
- *Notitie Bestuurskamer SER 18 september 2009, bijlage bij Brief van de SER d.d. 25 september 2009 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake de herziening van het stelsel van bedrijfscommissies*.
- *Rechtspraak bij de tijd*, Eindrapport Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur, Den Haag, januari 1998.
- *Rechtspraak is kwaliteit*, Eindrapport van de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie, Den Haag 11 december 2006.
- *Ruim baan voor de burger*, Rapport van de Adviescommissie verbreding kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen (commissie-Hofhuis), 15 november 2007.
- *Voorjaarsrapportage cao-afspraken 2007*, Bijlage 6 Cao's in Nederland.

JURISPRUDENTIEREGISTER

(nummers verwijzen naar de paragrafen)

EHRM

9 oktober 1979 *NJ* 1980/376, Airey vs. Ierland 7.4.1

Hoge Raad

15 januari 1960	<i>NJ</i> 1960/84, Panhonlibco	2.3, 2.5
7 mei 1976	<i>NJ</i> 1977/55, <i>LJN</i> AB9771, Wielemaker/De Schelde	7.3.3
13 maart 1981	<i>NJ</i> 1981/635, <i>LJN</i> AG4158	2.2
14 januari 1983	<i>NJ</i> 1983/457, <i>LJN</i> AG4523, Hajziani/Van Woerden	7.2.2, 7.2.3
4 april 1986	<i>NJ</i> 1986/549, <i>LJN</i> AB8721, Franssen/Safe Sun	7.5.2
25 april 1986	<i>NJ</i> 1986/624, <i>LJN</i> AC9328, Millenaar/Oerlemans	7.2.2
30 mei 1986	<i>NJ</i> 1986/688, <i>LJN</i> AC9402, Het NS-arrest	2.3, 2.4, 7.3.3
12 september 1986	<i>NJ</i> 1987/267, <i>LJN</i> AC2628, Westhoff/Spronsen	7.2.3
10 april 1987	<i>NJ</i> 1988/5, <i>LJN</i> AG5574, Meuleman/Hagemeijer	7.2.3
15 april 1988	<i>NJ</i> 1988/951, <i>LJN</i> AC4116, Ben Amran/Silversteyn	7.2.3
12 mei 1989	<i>NJ</i> 1989/596, <i>LJN</i> AC2490, Dolmans/Wouters	7.2.3
17 september 1993	<i>NJ</i> 1994/173, <i>JAR</i> 1993/234, <i>LJN</i> ZC1059, Gerritse/Has	2.2
24 september 1993	<i>NJ</i> 1994/174, <i>JAR</i> 1993/236, <i>LJN</i> ZC1072 Hol/EIM	2.2
25 maart 1994	<i>NJ</i> 1994/390, <i>JAR</i> 1994/92, <i>LJN</i> ZC1310, Ritico	7.2.3
22 november 1996	<i>NJ</i> 1997/205, <i>JAR</i> 1996/251, <i>LJN</i> ZC2208, Boukacem/Martinair	7.5.2
24 oktober 1997	<i>JAR</i> 1997/248, <i>LJN</i> AM1905	2.4, 7.5.2

26 juni 1998	<i>NJ</i> 1998/767, <i>JAR</i> 1998/199, <i>LJN</i> ZC2688	2.2
12 februari 1999	<i>NJ</i> 1999/643, <i>JAR</i> 1999/102, <i>LJN</i> ZC2849	7.2.3
5 maart 1999	<i>NJ</i> 1999/676, <i>JAR</i> 1999/74, <i>LJN</i> ZC2865	7.5.2
14 januari 2000	<i>NJ</i> 2000/273, <i>JAR</i> 2000/43, <i>LJN</i> AA4276	2.4
21 januari 2000	<i>NJ</i> 2000/190, <i>JAR</i> 2000/45, <i>LJN</i> AA4436, P/Hema	7.2.3
28 april 2000	<i>NJ</i> 2000/430, <i>JAR</i> 2000/122, <i>LJN</i> AA5635, Erven van Hese/Schelde	7.5.1
28 april 2000	<i>NJ</i> 2000/431, <i>LJN</i> AA5634, Erven Rouwhof/Eternit	7.5.1
29 september 2000	<i>NJ</i> 2001/560, <i>JAR</i> 2000/223, <i>LJN</i> AA7282	7.2.3
27 april 2001	<i>NJ</i> 2001/421, <i>JAR</i> 2001/95, <i>LJN</i> AB1347	7.7
8 juni 2001	<i>NJ</i> 2001/434, <i>JAR</i> 2001/129, <i>LJN</i> AB2018	7.3.3
7 september 2001	<i>NJ</i> 2001/616, <i>JAR</i> 2001/188, <i>LJN</i> ZC3643, Staat/Middel	7.2.2, 7.2.3
31 mei 2002	<i>NJ</i> 2003/110, <i>JAR</i> 2002/153, <i>LJN</i> AE2376	2.2
15 november 2002	<i>NJ</i> 2003/60, <i>JAR</i> 2002/295, <i>LJN</i> AF0585, Sietses/Sneek	7.2.3
19 september 2003	<i>NJ</i> 2005/234, <i>JAR</i> 2003/244, <i>LJN</i> AI0829, Marks/Schweitzer Ziekenhuis	7.2.3
20 februari 2004	<i>NJ</i> 2005/493, <i>JAR</i> 2004/83, <i>LJN</i> AO1427, DSM/Fox	2.2
18 juni 2004	<i>JAR</i> 2004/168, <i>LJN</i> AP1873	7.7
11 juli 2008	<i>NJ</i> 2011/185, <i>JAR</i> 2008/204, <i>RAR</i> 2008/128, <i>LJN</i> BD1847	2.2
27 november 2009	<i>NJ</i> 2010/493, <i>JAR</i> 2009/305, <i>RAR</i> 2010/15, <i>LJN</i> BJ6596, Van der Grijp/Stam	7.2.3
12 februari 2010	<i>RvdW</i> 2010/297, <i>JAR</i> 2010/71, <i>RAR</i> 2010/52, <i>LJN</i> BK3570	7.2.3
12 februari 2010	<i>NJ</i> 2010/494, <i>JAR</i> 2010/72, <i>RAR</i> 2010/37, <i>LJN</i> BK4472, Rutten/Breed	7.2.3
3 december 2010	<i>NJ</i> 2010/650, <i>RAR</i> 2011/27, <i>LJN</i> BO0197	7.5.1
25 maart 2011	<i>NJ</i> 2012/270, <i>LJN</i> BV9201, Hovinga/Timmermans	7.2.1
1 april 2011	<i>RvdW</i> 2011/472, <i>JAR</i> 2011/110, <i>LJN</i> BP2311	7.2.3
28 oktober 2011	<i>NJ</i> 2012/199, <i>LJN</i> BQ2324	2.2

Gerechtshoven*Hof Amsterdam*

9 januari 2003	JAR 2003/34, LJN AF2826	7.3.3
26 mei 2005	JAR 2005/168, LJN AT9612	7.4.3
4 mei 2010	NJ 2010/552, JAR 2010/140, RAR 2010/104, LJN BM3468	7.3.3

Hof Arnhem

22 maart 2005	JAR 2005/112, LJN AT5981	7.3.2
---------------	--------------------------	-------

Hof Leeuwarden

22 februari 2006	JAR 2006/82, LJN AV2488	7.4.3
31 mei 2006	JAR 2006/154, RAR 2006/137, LJN AX6395	7.3.2, 7.5
7 december 2010	LJN BP1129	7.2.1

Rechtbanken*Rechtbank Alkmaar*

18 februari 2010	JAR 2010/85, RAR 2010/65, LJN BL6502	7.3.3
------------------	--------------------------------------	-------

Rechtbank Amsterdam

25 juni 1997	JAR 1997/149, LJN AG1514	7.3.2
--------------	--------------------------	-------

Rechtbank Utrecht

28 april 1999	JAR 1999/115, LJN ZL0775	7.3.3
22 februari 2012	JAR 2012/88, RAR 2012/82, LJN BV7697	7.3.3

Rechtbank Zutphen

9 mei 1994	JAR 1994/116, LJN AG0872	7.3.3
------------	--------------------------	-------

Kantonrechters*Ktr. Amsterdam*

26 april 2001	JAR 2001/101, LJN AG2741	2.3
28 november 2003	JAR 2004/74, LJN AO8403	7.5.2

16 april 2004	JAR 2004/121, LJN AP1257	7.5.2
2 maart 2006	JAR 2006/213, LJN AY8435	7.3.2
16 juni 2008	JAR 2008/192, LJN BD6534	7.3.2
<i>Ktr. Apeldoorn</i>		
6 september 2000	JAR 2000/212, LJN AJ0147	2.3
<i>Ktr. Breda</i>		
3 maart 2006	JAR 2006/143, LJN AV3456	7.3.2
<i>Ktr. Dordrecht</i>		
6 augustus 2007	LJN BB3186	7.5.2
<i>Ktr. 's-Hertogenbosch</i>		
16 december 2002	JAR 2003/28, LJN AH7385	2.3
<i>Ktr. Hilversum</i>		
2 december 1996	JAR 1997/2, LJN AG1566	7.3.2
14 juli 2006	JAR 2006/217, LJN AY8431	7.3.2
<i>Ktr. Hoorn</i>		
19 mei 2003	JAR 2003/153, LJN AO0155	7.3.2
<i>Ktr. Middelburg</i>		
16 oktober 2003	JAR 2004/142, LJN AP4714	7.5.2
<i>Ktr. Nijmegen</i>		
1 december 2004	JAR 2005/5, LJN AS4312	7.3.2
3 maart 2005	JAR 2005/72, LJN AS8529	7.5.2
9 juni 2005	JAR 2005/164, LJN AT7201	7.3.2
2 oktober 2006	JAR 2006/254, LJN AY9237	7.3.2
<i>Ktr. Rotterdam</i>		
29 november 1994	JAR 1995/140, LJN AG0943	7.3.2

Ktr. Zaandam

13 februari 2006	JAR 2006/60, LJN AV2198	7.3.2
------------------	-------------------------	-------

Ktr. Zierikzee

11 april 2006	JAR 2006/113, LJN AW0721	7.3.2
---------------	--------------------------	-------

TREFWOORDENREGISTER

(nummers verwijzen naar de paragrafen)

Aanbevelingen	2.2
Aanwijzingen	6.2.3
Aardzaken	6.5.6
Absolute bevoegdheid kantonrechter	7.7
Absolute competentie	1.1, 2.1, 6.3, 7.1, 8.7
ACAS	5.2.5
Actieve houding	7.2.1
Administratieve rechtspraak	3.4.2
Adviescommissie	3.5.4
Adviesrecht ondernemingsraad	7.3.2
Advocaat-generaal	6.4.4
Afschaffing sector kanton	8.1
Afschaffing sectorenmodel	4.3.5, 8.7
Agenda van de Rechtspraak	4.4, 6.6
Algemene doelstellingen	3.5.1
Algemene geschillenregeling WOR	7.3.2
Alleen rechtsprekende rechter	4.2.3
Ambtenarenrechtspraak	3.4.4
Ambtshalve	7.6.2
Aparte arbeidsrechtbank	8.3
Appeltermijn	7.5.1
Arbeidsconflict	2.3
Arbeidsgeschillen	7.7
Arbeidsongeschiktheid wegens ziekte	7.7
Arbeidsovereenkomst	2.2
Arbeidsrecht	1.2
Arbeidsrechtspraak in de EU	5.3.6, 8.3
Arbeidsrechtspraak in Nederland	6.4
Arbeidsrelatie	2.3
Arbeidsverhoudingen	2.5, 7.3
Arbeidsvoorwaarden	2.5
Arbeidszaken	1.2
Arob-zaken	3.4.4
Arrondissementsrechtbanken	3.4.6, 3.5
Art. 93 Rechtsvordering-zaken	7.3.3
Artikel G	7.3.3

Autonomie van procespartij	7.4.1
Autoriteit Ondernemingskamer	7.3.2
Baijings-arrest	7.5.2
Baijingsleer	2.5
Basismodel	7.5
Bedenktime werknemer	7.2.3
Bedrijfscommissie	7.3.2
Bedrijfseconomische ontslaggrond	6.5.4
Bedrijfsongeval	7.5.1
Bedrijfsrechtspraak	3.2.3
Bedrijfs sociale redenen	7.3.2
Bedrijfsvoering	3.6, 4.4.1, 6.2.2, 6.2.3
Beëindigingsovereenkomst	7.2.3
Beginnel van de machtenscheiding	6.5.4
Beginnel van behoorlijke rechtspraak	2.1
Belangenafweging	2.2, 7.3.2
Belangenconflicten	2.3
Belangengeschillen	7.3.3
Belanghebbende	7.3.2
Benoeming kantonrechters	8.1
Benoemingsbeleid	6.5.6
Beperking bevoegdheid bestuur	6.2.2
Beroep ondernemingsraad	7.3.2
Beroep op redelijkheid en billijkheid	7.7
Bescherming	2.2
Beschikbaar voor arbeid	7.2.3
Beschikking	7.5
Besluit nevenvestigingen- en nevenzittingsplaatsen	3.6, 4.3.5
Best practices	7.4.4
Bestuur van het gerecht	6.2.2
Bestuur	4.3.5
Bestuurlijke bundeling	3.5.4
Bestuurlijke onderbrenging	4.3.2
Bestuurskamer SER	7.3.2
Bestuursrechtelijk gerechtshof	6.5.3
Bestuursreglement	6.2.2, 6.4.3
Bestuursreglementen	6.5.5
Betamelijkheidsnorm	2.3
Bevoegde rechter WOR	7.3.2
Bevrijdende verjaring	7.5.1
Bewijs	7.2
Bewijsaandraagplicht	7.5.1
Bewijsaandrachtplicht	7.4.2
Bewijslast	7.2.1
Bewijslastverdeling	7.2.1

Bewijspositie partijen	7.2.2
Bewijsproblemen	7.7
Bewijsrisico	7.2.2
Bewind en insolventie	6.5.6
Bezetting	6.4.3
Bezichtiging	7.6.2
Bijzondere kenmerken	7.7
Billijkheidsoordeel	7.5.2
Bodemgescil	7.3.3
Britse model	5.2.1
Buitengewoon besluit Arbeidsverhoudingen	6.5.1
Bureau de conciliation	5.2.5
Bureau de jugement	5.2.5
Cao interpretatie	2.2
Cao-overleg	7.3.3
Cassatie	7.5.2
Cassatieprocedure	6.4.4
Cassatietermijn	7.5.1
Centrale Raad van Beroep	3.4.2, 6.5.2
Circuit Court	5.2.4
Civiele rechter	3.4.2
Civiele Sector	6.4.3
Cluster Arbeidsrecht	6.4.3
Collectief niveau	2.3
Collectief	2.5
Collectieve actie	2.3, 7.3.3, 8.5
Collectieve arbeidsovereenkomst	2.2
Collectieve arbeidsvoorwaarden	2.2
Collectieve niveau extern	2.3
Collectieve niveau intern	2.3
Collectieve niveau	8.2
Collectieve rechtersregelingen	7.5.1
Commissie Deetman	1.3, 2.6, 6.5.6, 6.5.7, 6.6, 7.4.4, 8.1, 8.7
Commissie Gelijke Behandeling	7.4.3
Commissie Hoekstra	3.5.4
Commissie Hofhuis	1.3, 4.3.3, 6.3, 6.4.2, 6.6, 7.4.4, 8.1
Commissie Leemhuis	3.5.4
Commissie Randvoorwaarden Plus	6.3
Commissie van Delden	7.4.1
Common law	5.2.2
Comparitie na antwoord	7.4.4, 7.5.1
Comparitie	7.2
Competentie kantonrechter	6.3, 8.5

Competentiegrens kantonzaken	4.3.4
Competentiegrens	4.2.2, 4.3.5
Competentieprofiel	3.6, 6.5.6
Competenties rechter	6.5.6
Competentieverruiming	7.4.1
Complexe stroom	6.5.6
Complexe werkstroom	6.3
Conciliation en mediation	5.1
Conclusie van antwoord	7.4.4
Concurrentiebeding	7.5
Conferentie van Zeist	3.6
Conflicthandeling	8.6
Conseil de Prud'hommes	5.2.5
Conservatoire maatregelen	7.5.2
Continental model	5.2.1
Contourennota	3.5.5
Contractstheorie	2.2
Contra-indicatiezaken	6.6
Convenant van Zeist	3.6, 4.3.1, 6.5.2
Criteria arbeidsrechtspraak	2.5, 2.6, 8.2
Criterium procesvertegenwoordiging	7.4.1
Cultuurverschil	4.2.3
Dagvaardingsprocedure	7.4.2, 7.5
Dagvaardingstermijn	7.5.1
Deformalisering	7.4.2
Deskundigen medezeggenschapsgeschillen	7.3.2
Deskundigenoordeel	7.4.3
Deskundigenprocedures	7.4.7
Deskundigenverklaring	7.4.3
Deskundigheid Hoge Raad	6.4.4
Deskundigheid kantonrechter	8.1
Deskundigheid lekenleden	7.3.1
Deskundigheid	2.5, 6.6, 8.5
DIER	5.2.5
Differentiatie	3.4.3, 4.4.2, 7.7
Discretionaire bevoegdheid	7.6.2
Discriminatieverboden	7.4.3
District Court	5.2.4
Dominae litis	7.6.2
Doorloopsnelheid	8.5
Doorwerking	2.2
Douanekamers	6.4.2
Drie functies	2.2
Driehoeksrelatie	7.6.1
Dringende reden	7.2.3

Duale bestuursstructuur	6.4.4
Dubbele duale structuur	6.2.1
Dupliek	7.5.1
Duurrelatie	2.3
Dwingend recht	6.5.2
EAT	5.3.3
Economische ongelijkheid	2.3
Economische politierechter	6.4.2
ECSR	7.3.3
Eerste civiele sector	3.5.3
Eerste Kamer	3.1, 3.2.2
Efficiency	2.4
Efficiënte rechtspleging	8.7
Einde sectorenmodel	6.2.2
Einde arbeidsovereenkomst	7.2.3
Eindrapport fundamentele herbezinning	7.5
Eindrapport Staatscommissie	3.4.4, 3.4.5
Eis van hoor en wederhoor	7.6.2
Employment Tribunals	5.2.2
Enkelvoudig	4.3.4
Enkelvoudige kamers	6.4.2, 8.3
Enquêteprocedure	7.3.2
Equality of arms	7.4.1, 7.6.2
Equity of resources	2.2
EU arbeidsgeschillen	5.2.1
EU arbeidsrechtbanken	5.2.2
Europees Sociaal Handvest	7.3.3
Evaluatie	8.7
Exclusieve bevoegdheid	8.5
Exclusieve werking	7.5.2
Extern circuit	7.3.2
Extern georiënteerde visie	6.2.2
Externe organisatieverandering	6.6.
Extrajudiciële procedure	8.6
Fair trial	7.4.1
Feitenonderzoek	7.5.4
Financieel belang arbeidszaken	6.3
Formaliteiten	7.4.2
Formele aspecten comparitie	7.4.4
Formele niveau	6.4.4
Formulierdagvaarding	7.4.2
Functieprofiel	6.5.6
Functies arbeidsrechtspraak	8.2

Functies en kenmerken arbeidsrecht	2.2
Functioneren lekenrechters	7.3.1
Fusiebesturen	8.4
Geboden keuzemogelijkheid	8.5
Gebondenheid	2.2
Gedaagde	7.4.5
Gedwongen roulatie	6.4.3
Gefixeerde schadevergoeding	7.5.1
Gelijkebehandelingsnormen	7.4.3
Gelijkheidsbeginsel	7.6.2
Generalist	4.4.2
Geografische bereikbaarheid	7.4, 7.4.6
Gerechtelijke erkenning	7.6.2
Gerechtsbesturen	3.6
Gerechtshoven	6.4.3
Geschillen collectieve actie	7.3.3
Geschil beslechtende instanties EU	5.2.5
Geschilbeslechtsdeltat	2.3
Gespecialiseerde arbeidsrechter	6.1
Gespecialiseerde arbeidsrechtspraak	8.7
Gespecialiseerde cassatierechtspraak	8.3
Gespecialiseerde geschilbeslechting	6.5.4
Gespecialiseerde raadsheer	6.4.4
Gespecialiseerde rechter Ondernemingskamer	7.3.2
Gespecialiseerde rechter	7.7
Gespecialiseerde voorzieningen	8.3
Gestandaardiseerde schriftelijke procedure	6.5.4
Getuigenverhoor	7.6.2
Gezagsverhouding	2.2, 2.3
Goed werkgeverschap	2.2
Goed werknemerschap	2.2
Goede procesorde	7.6.2
Grens actieve houding rechter	7.6.2
Grenzen van de civiele procedure	7.6.2
Griffierechten	2.5, 4.2.3, 6.5.3
Griffierechtenstelsel	7.4.5
Grijp/Stam-arrest	7.2.3
Grondslag stakingsgeschillen	7.3.3
Hajziani/Van Woerden-arrest	7.2.3
Handelsteams	6.4.3
Handleiding regie	7.5.1
Haviltexnorm	2.2
Herstelexploot	7.4.2

Hervormingen ontslagrecht	8.3
Herziening gerechtelijke kaart	4.3.5
Herziening van de rechterlijke organisatie	3.5.1
Hofhuis rapport	4.3.4
Hoge Raad	6.4.4
Hoger beroep	7.5.2
Hoor en wederhoor	6.5.4
Horizontale vergelijking	5.1
Houding van de rechter	7.4.4
Houtskoolschetsen	6.4.2
Huishoudelijk reglement	6.2.2
Individueel niveau	2.3
Individueel	2.5
Individuele niveau	8.2
Industrial Arbitration Tribunal	5.2.4
Informatieasymmetrie	7.7
Informeel niveau	6.4.4
Inleidend processtuk	7.5, 7.7
Inlichtingencomparitie	8.5
Inrichting afdelingen en teams	6.4.2
Inside en outside developments	2.5
Instemming werknemer	7.2.3
Instemmingsplichtig besluit	2.3, 7.3.2
institutionele theorie	2.2
Instroom is uitstroom	4.2.2, 4.2.3
Integraal management 3.5.5,	6.2.1, 6.2.3
Integratie	3.4.3
Interne bestuursstructuur Hoge Raad	6.4.4
Interne organisatieverandering	6.6
Inzicht en kennis van arbeidsverhoudingen	7.3.2
Ius agendi	7.5.1
Jaarplannen	4.4.3
Juge de paix	3.2.1
Juridische grondslag	7.5.3
Kaderwet	6.2.2
Kadi-achtig	7.4.4
Kamer	6.6
Kanton aardzaken	6.4.3
Kantonaanpak	6.3, 6.4.2, 6.5.2
Kantongerechten	3.4.6
Kantonrechter	1.1, 3.4.6, 6.3
Kantonrechttersformule	2.2
Kantonrechtspreek in de 21e eeuw	4.2.1

Kantonrechtspraak light	4.4.2
Kantonrechtspraak	3.2.4
Kantonsectoren	3.5.5
Kantonwerkwijze	6.5.6
Kantonzaken	4.3.5
Kenmerken arbeidsconflicten	2.3
Kenmerken kantonrechtspraak	3.3.3
Kennelijk onredelijk ontslag	3.2.3
Kennelijk onredelijke opzegging	7.2.3
Kennis arbeidsverhoudingen	7.7
Kennis arbeidsverhoudingen	8.5
Kennisaspect	6.5.2
Kennisperspectief	2.4
Kerncompetenties	6.4.2
Kinderrechter	6.4.2
Klassendenken	3.2.3
Kort geding	7.3.3
Kort gedingprocedure	6.4.3
Kostenbesparing burger	7.4.1
Kostendeekkende griffierechten	7.4.5
Kring van kantonrechters	2.2, 3.3.3
Kringcommissie	3.3.3
Kwaliteit Ondernemingskamer	7.3.2
Kwaliteit rechtspraak	2.6
Kwaliteit	4.2.3
Laagdrempeligheid	4.2.3, 6.5.3, 6.5.4, 7.4, 7.7, 8.2
Landelijke rolregeling	7.5.1, 7.6.2
Landesgericht	5.2.2
Langzaamaanacties	7.3.3
Lekenelement socialeverzekeringsrechtspraak	7.3.1
Lekenelement	3.4.2
Lekenleden	6.5.3, 7.3
Lekenrechtspraak	7.3.1, 7.7
Lente-akkoord	7.4.5
Levenbach	2.3
Lijdelijkheid rechter	7.2
Lijdelijkheidsbeginsel	2.5, 3.2.3
Locatiebeleid	4.3.2
Loon bij incidentele protestacties	7.3.3
Loonaanspraken van stakers	7.3.3
Maatschappelijke rol	6.5.6
Maatwerk	4.4.2
Machtsverhoudingen	7.3.2

Managementmodel	6.5.7
Marginale toets	7.3.2
Materiële arbeidsrecht	7.2, 7.2.1
Medezeggenschapsconflicten	2.3
Mediation	8.6
Medische voorprocedures	7.4.7
Meervoudige kamer	6.6
Militaire ambtenarenzaken	6.4.2
Militaire kantonzaken	6.4.2
Militaire strafrechtspraak	6.4.2
Ministeriële verantwoordelijkheid	6.2.3
Mondeling element	6.5.4
Mondelinge behandeling UWV	6.5.4
Mondelinge behandeling	7.5.1
Motie Dittrich	3.5.4
Motie Vos en Van Oven	3.5.5
Motiveringsplicht	7.2.1
Mulderzaken	6.4.3
National report	7.3.3
Nationale Ombudsman	6.5.4
Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak	7.4.2
Nevenvestigingsbeleid	3.4.7, 4.3.3
Nevenvestigingsplaatsen	6.4.2
Nevenzittingsplaatsen	6.4.2
Niet verplichte procesvertegenwoordiging	4.2.2
Niet-ontvankelijkheid	7.4.2
Nieuw structuur	8.3
NS-arrest	7.3.3
Oberlandesgerichte	5.2.2
Oberster Gerichtshof	5.2.3
Omgevingsaspect	6.5.2
Omgevingsperspectief	2.4
Omkering bewijslast	7.2.2
Omstandigheden van het geval	7.2.3
Onafhankelijke deskundige	7.4.3
Onderscheid	7.2.2
Onderzoeksplicht werkgever	7.2.3
Ongelijkheid procespartijen	2.3, 6.5.2
Ongelijkheidscompensatie	2.2, 6.5.4, 6.5.6, 7.2, 7.7, 8.2
Ontbinding	7.5
Ontbindingsprocedure	7.5.4, 8.5
Ontbindingszittingen	7.4.4
Ontslag op staande voet	7.2.3
Ontslagadviescommissie	6.5.4

Ontslagcommissies UWV	6.5.2
Ontslagprocedure UWV	6.5.4
Ontslagvergoeding	2.2
Ontslagvergunningen	6.5.4
Ontwikkelingsstadia kantonrechtspraak	3.1
Onverplichte voorprocedure	7.4.7
Oordeel Commissie Gelijke Behandeling	7.4.3
Oordeel UWV	7.4.3
Open normen	6.5.2
Opheffen sectorenmodel	8.4
Opleidingsfunctie	4.3.4
Opzegging wegens dringende reden	7.2.3
Opzegvergunning	6.5.4
Organisatie van rechtspraak	6.2.1
Organisatieaspect	6.5.2
Organisatiebelang	6.2.2, 6.5.2, 8.1
Organisatiegraad	8.6
Organisatieperspectief	2.4
Organisatiestructuur	8.4
Ouderschapsverlof	7.5.1
Overheidsrechtspraak	6.5.4
Pachtkamer	6.5.5
Pacta servanda sunt	2.2
Paritaire comités	5.2.5
Partijautonomie	7.6.2
Passende arbeid	7.4.3
Pensioenzaken	6.4.3
Persoon van de rechter	3.2.4
Persoonlijk aspect	2.3
Persoonlijke bejegening	3.5.6, 4.2.3
Persoonlijke omstandigheden werknemer	7.2.3
Persoonlijke ontslaggrond	6.5.4
Plaatsopneming	7.6.2
Plaatsvervangers	6.5.6
Pleidooi	7.5.1
Politieke staking	7.3.3
Politierechter	6.4.2
Positie kantonrechters	8.1
Primaire verantwoordelijkheid	6.2.3
Prisma	4.2.1
Prismaonderzoek	4.2.2
Privaatrechtelijk zelfbeschikkingsrecht	7.6.1
Procedure Commissie Gelijke Behandeling	7.4.3
Procedure op tegenspraak	6.5.4
Procedureregels arbeidsrechtspraak	7.1

Procedurevoorschriften	7.4.2
Procescultuur	3.5.6
Proceseconomie	7.6.2, 8.5
Proceshouding en lijdelijkheid	6.5.3, 6.5.4
Proceskansen	8.2
Proceskosten	7.4.5
Proceskostenveroordeling	2.5, 7.4.5
Procesmanagementrol	6.5.6
Procesorde	8.5
Procespositie	2.3
Procesrecht kantonzaken	7.4.2
Procesrecht voor arbeidszaken	7.5.1
Procesrecht	8.5
Procesreglement	7.5.1, 8.5
Processueel evenwicht	7.2.3
Professionaliseringsslag	6.2.2
Professioneel besturen	6.5.7
Professionele rol	6.5.6
Promotie functie	6.5.6
Proportionaliteit	7.4.7
Psychologische drempels	7.4.7
Raad voor de Rechtspraak	3.6, 4.1
Raadsherenplaatsvervangers	6.4.3
Raden Ondernemingskamer	7.3.2
Rang kantonrechter	6.3
Rapport Kringcommissie	3.3.3
Recht op collectieve actie	7.3.3
Rechtbank Amsterdam	6.5.6
Rechtbank Arnhem	6.5.6
Rechtbank Maastricht	6.5.6
Rechtbank Utrecht	6.5.6
Rechterlijke macht	2.4
Rechtmatigheid collectieve actie	7.3
Rechtsgeleerde adviezen	6.4.4
Rechtsgeschillen	2.3, 7.3.3
Rechtshulpverleners	8.5
Rechtspleging	1.2, 4.3.4
Rechtspraak	2015
Rechtspraak bij de tijd	3.5.4
Rechtssubjecten	7.6.2
Rechtstreekse werking	7.3.3
Rechtsvergelijking EU	8.6
Rechtsvermoeden	7.2.2, 7.2.4
Reconventie	7.5
Redelijkheid en billijkheid	7.2.1

Regeling toedeling van zaken	6.5.5
Regels van procesrecht	7.7
Regie van het proces	7.6.2
Reikwijdte ESH	7.3.3
Re-integratie	7.4.3
Replik	7.5.1
Rol procesbewaker	7.6.2
Rol	4.3.4
Rolbeslissingen	7.5.1
Rolregeling kantonsectoren	7.4.4
Rolregelingen	7.5.1
Roulatiebeleid	6.5.6
Rouleren	3.4.2, 6.4.2, 6.5.6
Rutten/Breed-arrest	7.2.3
Samenloop	2.2
Scandinavische model	5.2.1
Schade beroepsziekten	7.5.1
Schadevergoeding	7.2.3
Schikking	7.4.4
Schoenmaker-arrest	7.2.3
Scholing	8.4
Second opinion	7.4.3, 7.7, 8.5
Sector kanton	1.1, 2.1, 6.3
Sectoren	3.4.7
Sectorenmodel	6.5.2
Sectorspecifieke invulling	7.3.2
Sectorvoorzitters	6.2.2
Seniorrechter	6.5.6
SER	7.3.2
Snelheid	4.2.3, 6.5.3, 6.5.4, 8.2, 8.5
Snelle stroom	6.5.6
Snelle werkstroom	6.3
Sociaal plan	7.4.3
Sociale besluiten	7.3.2
Sociale partners	7.3, 7.3.2
Sociale verzekeringenrechtspraak	3.4.4
Specialisatie per rechtsgebied	6.5.5
Specialisatie rechterlijke macht	6.5.7
Specialisatie van rechtspraak	2.4, 6.5
Specialisatie	2.1, 4.3.5, 8.3
Specialistische kennis	6.4.3
Specifieke deskundigheid	8.4
Specifieke zittingsvaardigheden	7.4.4
Spoedeisend	7.5.2
Spoedeisende zaken	7.3.3, 7.7

Spoedprocedures	7.5
Spoedprocedures	8.5
Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie	3.4.6, 7.4.4
Staatscommissie van Zeben	3.3.1, 3.4.7
Stakingsgeschillen	2.3
Stakingsrecht	7.3.3
Stelplicht	7.2.1
Sterke kanten kantonrechtspraak	3.5.3
Stiptheidsacties	7.3.3
Streeftermijn	7.5.2
Structuur rechtspraak	6.2.1
Structuur	6.4.3
Subcommissie van Galen	3.4.2, 3.4.7
Subcommissie van Veen	3.4.3, 3.4.7
Substantiëeringsplicht	7.4.2, 7.5.1
Subteams arbeidszaken	8.3
Taakgarantie	6.5.6
Taakopvatting	7.6.1
Taxi Hofman -arrest	2.2
Teams	6.4.2
Teamstructuur	6.4.3, 6.5.6
Terughoudende opstelling	7.2.1
Titel kantonrechter	6.3
Toegang cap-overleg	7.3
Toestemming UWV	7.2.3
Toetsing	7.3.3
Toetsingskader	6.5.2
Toetsingsnorm	7.3.2
Tweede civiele sector	3.5.3
Type rechter	6.5.7
Uitkeringssituatie	6.5.3
Uniforme rechtstoepassing	4.4.1, 8.4
Uniformering inleidend processtuk	8.5
Unus	3.3.3
Unus-rechtspraak	4.3.2
UWV	6.5.4
Vaardigheden	2.5, 6.5.2
Vakorganisaties	7.3.2
Verankering arbeidsrechtspraak	6.6
Verdeling bewijslast	7.2.1
Verdragsstaat	7.3.3
Vereenvoudigen van de beheersstructuur	3.5.2
Vereisten rechtsgeldig ontslag op staande voet	7.2.3

Vereniging voor Arbeidsrecht	3.2.3
Vergoeding naar billijkheid	7.2.3
Verjaringstermijnen	7.5.1
Vernietigbaarheid van de opzegging	7.2.3
Verplichte instelling	6.3
Verplichte procesvertegenwoordiging	3.3.3, 7.4.1
Verplichte voorprocedure	7.4.7
Vervaltermijnen	7.5.1
Verweerder	7.4.5
Verweerschrift	7.5.1
Verwijtbaar dringende reden	7.2.3
Verwijzing	4.3.5
Verwijzingsmogelijkheid	4.3.5
Verzekeringsarts	7.4.3, 7.7
Verzettermijn	7.5.1
Verzoekschriftprocedure	7.4.5, 7.5
Vicepresident	3.5.2, 6.5.6
Vier dimensies	2.6
Visie op de rechtspraak	4.4.2
Volledige schadevergoeding	7.5.1
Vonnis	7.5
Voorlopige bewijslevering	8.5
Voorlopige-voorzieningenprocedure	7.5.3
Voorprocedure bedrijfscommissie	7.3.2
Voorziening bij voorraad	7.5.3
Voorzieningenrechter	6.4.2, 7.3.3
Vordering	7.2
Vormfouten	7.4.7
Vormvoorschriften	7.4.2
Vrederechter	3.2.1
Vrije bewijsvoering	3.2.3
Vrijwillige rechtspraak	3.2.1
Wedertewerkstelling	7.2.3
Wederzijds goedvinden	7.2.3
Weerlegbaar rechtsvermoeden	7.2.2
Werkgroep BOK	4.2.1
Werkgroep Wiersma	3.3.2, 3.3.4
Werkloosheidsuitkering	7.2.3
Werknemersbescherming	7.2.3
Werkstaking	7.3.3
Wet aanpassing arbeidsduur	7.5.1
Wet Flexibiliteit en zekerheid	7.2.2
Wet herziening Ontslagrecht 1954	3.2.3
Wet OBG	3.6, 6.5.2
Wet op de arbeidsovereenkomst 1909	3.2.2

Wet op de Regterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie	3.2.2
Wet organisatie en bestuur gerechten	1.4
Wet Raad voor de Rechtspraak	3.6
Wet SUWI	7.4.3
Wetsvoorstel Evaluatie Wet Modernisering Rechterlijke Organisatie	4.3.5
Wettelijke mededelingsplichten	7.2.2
Wettelijke voorprocedures	7.4.3
Wisselbepalingen	7.4.2
Wor-geschillen	7.3, 7.3.2
 Zaakstromen	 4.3.4, 6.3
Zelfbeschikkingsrecht	7.3.4
Zittingsplaatsen	7.4.6
Zittingsvaardigheden	6.5.4
Zorgvuldigheid	7.5.2

CURRICULUM VITAE

Yvonne Erkens behaalde in 1983 haar gymnasium-a diploma. Ze studeerde daarna Nederlands recht aan de Rijksuniversiteit Leiden. In 1989 studeerde zij af met als differentiatie civiel recht, in 1991 rondde zij het vrij doctoraal af met als hoofdvak sociaal recht.

Van 1989 tot 1992 werkte zij als advocaat in Den Haag. In 1992 werd zij universitair docent bij de afdeling sociaal recht in Leiden, van november 1994 tot maart 1998 was zij verbonden aan de sectie sociaal recht van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Vanaf 1 januari 1997 tot 1 februari 2004 heeft zij haar wetenschappelijke carrière gecombineerd met een aanstelling bij het College voor Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten respectievelijk een bestaan als advocaat in Leiden. Sedert 1 februari 2004 is zij weer fulltime verbonden aan de Leidse rechten-faculteit. Aanvankelijk in een gecombineerde aanstelling bij de afdelingen sociaal recht en moot court, sinds 1 juli 2010 volledig bij de afdeling sociaal recht.

Yvonne Erkens heeft gepubliceerd over diverse onderwerpen op het gebied van het arbeidsrecht en is sedert april 2011 kantonrechter-plaatsvervanger bij de rechtbank Limburg.

