

Verhoging van de grens van de bevoegdheid van de kantonrechters alsmede van de grens van appellabiliteit van vonnissen van deze rechters in burgerlijke zaken en, in verband daarmee, opheffing van de grens van appellabiliteit van vonnissen van de rechtbanken in burgerlijke zaken

VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 5

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1967-1968.)

De vaste Commissie voor Justitie, in welke handen dit wetsontwerp is gesteld, heeft de eer hieromtrent als volgt te rapporteren.

In de commissie had men in het algemeen met grote instemming kennis genomen van dit wetsontwerp. Reeds lange tijd werd de behoefte aan herziening van de competentiegrens en appellabiliteitsgrens gevoeld en kenbaar gemaakt, zoals onder andere blijkt uit het adres van de drie vakcentrales d.d. 1965, de artikelen in het Nederlands Juristenblad van 1 en 8 februari 1964 van mr. L. W. M. Drabbe en de conclusie van de vaste Commissie van Justitie in het voorlopig verslag op wetsontwerp 7172 (Wijziging van de bepalingen inzake het geding voor de kantonrechter in burgerlijke zaken) d.d. 18 december 1963.

Ook herinnerde men aan de reeds enkele malen in de Kamer met voorgangers van de bewindsman gevoerde discussie over de competentiegrens.

Om die reden kon men zich verenigen met de opzet van dit ontwerp, te weten een aanzienlijke verhoging van de bevoegdheidsgrens, het optrekken van de appellabiliteitsgrens in kantongerechtszaken en de appellabiliteit van alle zaken van de rechtbanken.

Met betrekking tot de door de Minister voorgestelde competentiegrens van f 1500 wordt in de overgelegde adviezen zowel een hogere als een lagere grens genoemd.

In enkele gevallen is niet te ontkennen, dat er een paralleliteit is tussen de gezichtskring van de adviseur en het belang, dat hij voorstaat.

Zeer vele leden konden in de veelheid van argumenten geen duidelijk verschil in zwaarte onderkennen en zouden dus – bij gebreke daarvan – de Minister kunnen volgen in zijn keuze op f 1500. Dat neemt niet weg, dat zij zich de toelichting, waar het deze keuze betreft, sterker hadden kunnen denken, juist nu over dit punt zoveel tegenstrijdige opmerkingen zijn binnengekomen.

Er is zowel betoogd, dat een vergelijking met de indexcijfers een verdrievoudiging niet kan dragen, als dat het veelvoud nog groter moet zijn.

In de commissie bracht men naar voren, dat de vraag, in welke mate verandering in de waarde van de munteenheid is opgetreden mede in de overwegingen betrokken moet worden, maar dat deze niet doorslaggevend kan zijn voor de bepaling van het uiteindelijk standpunt. Dat ook het voorstel zelf zich hiervan enigszins losmaakt, leidde men af uit het feit, dat de memorie van toelichting in dit verband wel de ontwikkeling van het indexcijfer van de kosten van levensonderhoud noemt (waarom overigens niet op basis van 1950=100?) en van dat van de lonen voor volwassen werknemers; nu de rechtsvorderingen uit de arbeidsverhouding niet door de competentiegrens beheerst worden, lijkt dit laatste trouwens te dezen een irrelevant gegeven. Over de ontwikkeling van de waarde van de munteenheid wordt echter het stilzwijgen bewaard. Uitgaande van een gemiddelde jaarlijkse waardedaling van de gulden met 3 pct., lijkt er aanleiding vast te stellen, dat een bedrag van f 500 in 1950 overeenkomt met pl.m. f 800 in 1969. Het voorstel, leidend tot een verhoging naar f 1500, lijkt meer het midden

gekozen te hebben tussen de verschillende adviezen dan vrucht te zijn van exacte berekening.

Belangrijker dan de vraag, in welke mate bij de bepaling van de competentiegrens rekening moet worden gehouden met de ontwikkeling van de waarde van de munteenheid, lijkt het effect, dat van een wijziging uitgaat enerzijds op de mogelijkheid voor de burger om op de voor hem minst bezwarende wijze recht te verkrijgen en anderzijds op de efficiëncy in de rechterlijke macht.

Wat het eerste betreft, is in de loop der jaren een fundamentele wijziging gekomen in de rol, die in dit opzicht aan de kantonrechter was toegedacht. Was hij aanvankelijk de rechter die oordeelde over eenvoudige zaken of zaken van gering belang, waarvoor op het beginsel van de verplichte vertegenwoordiging uitzondering kon worden gemaakt, tot zijn jurisdictie zijn nadien ook belangrijke zaken gaan behoren als die op het gebied van het arbeidsrecht (grotendeels), huurrecht, huurkoop e.d. Het is dan ook geen wonder, dat de kantongerechtsprocedure zich heeft geconformeerd aan de rechtbankprocedure, een ontwikkeling welke bij de Wet van 2 december 1965 (*Stb.* 527) werd gelegaliseerd. Met uitzondering ten dele op het gebied van de rechterlijke bevelen tot betaling, onderscheidt de kantongerechtsprocedure zich van de rechtbankprocedure nog slechts hierin, dat naast de gekwalificeerde procesvertegenwoordigers, wier verplichte bijstand in de laatste is voorgeschreven, ook anderen als gemachtigden kunnen optreden en dat in feite ook doen.

Heeft de Minister de indruk, dat in deze feitelijke gang van zaken het belang van de rechtzoekenden in voldoende mate tot zijn recht komt? Leidt deze feitelijke ontwikkeling niet tot de conclusie, dat het onderhavige voorstel in het bijzonder moet worden beoordeeld vanuit het te verwachten effect op de efficiëncy in de rechterlijke macht? Voor een zo goed mogelijke benadering van dat effect zou men gaarne antwoord vernemen op de volgende vragen:

a. Hoe groot is het aantal zaken dat bij de rechtbanken jaarlijks is aangebracht van 1950 tot 1968, waarvan het financieel belang was gelegen tussen f 500 en f 1000 en tussen f 1000 en f 1500? Hoeveel van deze zaken werden bij verstek afgedaan en in hoeveel werd verweer gevoerd? Als deze cijfers niet exact bekend zijn, kan dan een schatting worden gegeven?

b. Is een redelijke benadering te geven van het aantal vorderingen, dat niet tot een procedure heeft geleid op grond van het feit, dat het onderwerp of het belang meer dan f 500 en minder dan f 1500 beliep?

c. Welk effect verwacht de Minister, bij aanvaarding van het ontwerp, op de ten laste van de eiser, wiens vordering wordt toegewezen, blijvende kosten, nu in de praktijk aanmerkelijke verschillen blijken voor te komen tussen kostenliquidaties door kantonrechters en rechtbanken, rekening houdend met de door de reeds genoemde wet van 2 december 1965 gelegaliseerde praktijk, zo vroegen verscheidene leden.

Daarbij moet ook worden overwogen – zo werd in de commissie nog opgemerkt – dat een naar verhouding geringe kostenvergoeding tegenover de winnaar van de procedure onredelijk kan zijn.

De Minister meent, dat er een aantal procedures meer gevoerd zal worden dan tot nu toe, omdat het kostenrisico nu geringer zal worden. Dit geldt wel voor instellingen met een juridische afdeling, maar, naar het oordeel van sommige leden, niet voor particulieren.

Behoudens het griffierecht – is de Minister van plan dit voor procedures om bedragen hoger dan f 500 te verhogen? – is niet in te zien waarom een procedure over f 1000 gevoerd bij de rechtbank duurder zal zijn dan over f 1000 gevoerd bij de kantonrechter. Aan te nemen is, dat de kantonrechter bij zijn kostenveroordeling rekening zal houden met het bedrag waar het over gaat. Slechts indien men zonder gemachtigde zou gaan procederen, zou van kostenbesparing gesproken kunnen worden, maar acht de Minister het waarschijnlijk, dat – over grotere bedragen – zonder gemachtigde geprocedeerd zal worden?

Acht de Minister het bovendien gewent – in het algemeen gesproken –, dat er eerder geprocedeerd – en dus minder geschikt – zal worden?

d. In verband met het bovenstaande verdient het probleem van het door de Vereniging van deurwaarders voor haar leden dwingend vastgestelde tarief aandacht (vgl. vragen van het Eerste-Kamerlid de heer Brongersma, nr. 87, zitting 1967–1968). Deze tarieven zijn eenzijdig vastgesteld; in vrijwel alle gemeenten waar kantongerechten zijn gevestigd hebben deurwaarders een monopoliepositie ook ten aanzien van de z.g. niet-ambtelijke verrichtingen; rechtzoekenden en hun gemachtigden zijn praktisch gedwongen van hun diensten gebruik te maken, terwijl de deurwaarders voor die diensten – vooral als zij zelf niet als gemachtigde optreden – een vaak exorbitant bedrag in rekening brengen, waartegen de opdrachtgever machteloos staat omdat hij:

a. niet naar een andere deurwaarder kan gaan i.v.m. het feit, dat de deurwaarders onderling hun gebied verdeeld hebben;

b. niet rechtstreeks, zonder tussenkomst van een deurwaarder-rolgemachtigde, kan procederen.

Is de Minister (nog steeds) van oordeel, dat het reglement geen misbruik maakt van de monopoliepositie van deurwaarders als rolgemachtigden?

Is de Minister bereid, ten einde deze monopoliepositie te doorbreken, te overwegen een ambtenaar op de griffie van het kantongerecht aan te stellen die belast zal zijn met deze werkzaamheden van de rolgemachtigde – mogelijk alleen in die kantons waar geen rolgemachtigde-niet deurwaarder bestaat –, zo nodig tegen een geringe verhoging van het griffierecht?

e. Welk effect verwacht de Minister op de positie van de balie bij een verhoging van de competentiegrens tot f 1000, resp. f 1500?

Is de Minister overtuigd, dat de rechtzoekenden voldoende verzekerd kunnen zijn van goede rechtskundige steun, indien de verhoging van de competentiegrens medebrengt, dat de verplichte rechtsbijstand vervalt voor procedures over bedragen tussen f 500 en f 1500? Het opstellen van dagvaardingen is voor leken nauwelijks mogelijk. Zou de Minister daarom niet willen overwegen een bepaling op te nemen, inhoudende, dat voor procedures, welke met een dagvaarding beginnen en betrekking hebben op bedragen tussen f 500 en f 1500 verplichte rechtsbijstand geboden blijft?

Zouden naast de balie voor deze gevallen ook b.v. deurwaarders en juridische adviseurs van de vakbeweging het recht kunnen krijgen deze rechtsbijstand te verlenen.

Een van de effecten van de voorgestelde verhoging zal zijn, dat instellingen met een eigen juridische afdeling eerder zullen gaan procederen dan tot nu toe; zij hebben immers dan geen advocaat meer nodig maar kunnen de procedure zelf voeren. Voor de privépersoon wordt daardoor de situatie ongunstiger in die zin, dat het procederen voor hem niet goedkoper wordt maar dat hij wel vaker gedwongen zal worden te procederen. Acht de Minister dat een nadeel van de voorgestelde verhoging?

f. Waarom behoeft bij de voorgestelde verhoging geen vrees te bestaan voor een overbelasting van de kantonrechters? Welke voorzieningen zijn te treffen en wat zijn daarvan de jaarlijkse kosten?

In de memorie van toelichting wordt medegedeeld dat daar, waar door de voorgestelde wijzigingen overbelasting ontstaat, adequate voorzieningen *kunnen* worden getroffen. Is het juist deze mededeling aldus te verstaan, dat in geval van overbelasting adequate maatregelen *zullen* worden getroffen?

Wordt ook gedacht aan het inschakelen van meer advocaten en anderen als plaatsvervangers?

g. Verwacht de Minister niet, dat alleen al op grond van het door hemzelf gesignaleerde feit, dat bij grotere vorderingen vaker tegenspraak wordt gevoerd en in de wetenschap, dat in 1966 van de vonnissen in burgerlijke zaken (exclusief pachten en huurzaken) een derde deel op tegenspraak werd gewezen, dat

reeds een verhoging van de competentiegrens tot f 1000 zal leiden tot een grote uitbreiding van het werk van de kantonrechter, dat zal moeten leiden tot uitbreiding van hun aantal?

h. Wat is het oordeel van de Minister over de suggestie van de balie om de verplichte rechtsbijstand voor de zaken bedoeld in artikel 39 R.O. los te maken van het forum en te koppelen aan het belang van de vordering, er rekening mee houdend dat de toename van het aantal aan het oordeel van de kantonrechter als unum iudex te onderwerpen zaken een goede juridische voorbereiding vraagt om een snelle afdoening mogelijk te maken?

i. Hoe is de situatie met betrekking tot de competentiegrens van aan de kantonrechter gelijkwaardige rechters en de verplichte rechtsbijstand momenteel in andere landen als België, West-Duitsland, Engeland en Frankrijk?

j. Wat is het oordeel van de Minister ten aanzien van het standpunt van de centrale middenstandsbonden, dat vaak kennisgeving van een door de krediteur gevraagd bevel tot betaling leidt tot spoedige vrijwillige inlossing van de schuld (uit de justitiële statistiek 1966, blz. 71, blijkt dat van de in dat jaar afgehandelde 70 889 requesten er 5 374 of ruim 7,5 pct naar de gewone rechtszitting werden verwezen, terwijl in 52 755 of bijna 75 pct. van de gevallen een betalingsbevel werd uitgevaardigd) en vindt hij daarin aanleiding zijn aanvankelijk oordeel, dat de grens genoemd in artikel 125*k* Rv. niet verhoogd dient te worden, te herzien, zo vroegen verscheidene leden.

k. Hoe oordeelt de Minister over de bewering, dat de bevoegdheidsgrens, die tevens de grenslijn trekt voor de niet-rechtsgeleerde bijstand, een eigen belang van de adviseur schept om de vordering aan die grens aan te passen? Daaraan moet dan worden toegevoegd dat een mogelijk misbruik het gevolg zou zijn van de bestaande regels voor de verplichte bijstand en niet van het toevallige niveau van de grens ter zake.

Ten aanzien van de bezetting van kantongerechten en rechtbanken werd er in de commissie nog op gewezen, dat in enkele adviezen de mogelijkheid is aangeroerd van een geleidelijke optrekking. Men zou voorshands voor een dergelijke trapsgewijze aanpassing geen voorkeur willen uitspreken, daar het regelmatig optreden van dergelijke grenswijzigingen niet wenselijk voorkomt. Bij een voortgaande geldontwaarding zal in een verdere toekomst toch een nieuwe aanpassing nodig zijn. Daarbij zou dan de vraag gesteld kunnen worden of dit geen argument oplevert voor het naar boven afronden van de sprong. Ook die gedachte zou men voorshands afwijzen, omdat de aanpassing nu toch al zo aanzienlijk moet zijn. Omdat een volgende sprong toch niet kan worden uitgesloten, vond men dit eerder een argument om thans naar beneden af te ronden.

Voorts zou men de vraag besproken willen zien, of niet op

den duur het vraagstuk van de competentiegrenzen in breder verband moet worden gezien (dus ook de op artikel 38 R.O. volgende bepalingen), gesteld dan al, dat het vraagstuk niet door samenvoeging van kantongerechten en rechtbanken van karakter zal veranderen. Het vraagstuk van de verplichte rechtsbijstand, dat op het bovenstaande zo'n invloed heeft, is daarmee immers niet opgelost.

Men zou de grens voor de beledigde partij ook wel willen optrekken. Waarom moet worden gewacht op het advies van de commissie-Feber? Kan dit advies niet tussentijds worden verkregen, zodat dit nu kan worden meegenomen?

Wat betreft de procedure inzake rechterlijke bevelen tot betaling waren vele andere leden aanvankelijk geneigd de Minister te volgen in het handhaven van de grens van f 500. Men zou echter gaarne enige gegevens zien met betrekking tot het aantal dergelijke procedures en met name het percentage der gevallen waarin deze zaken na tegenspraak naar de gewone zitting worden verwezen (125*r* BRv.).

Vastgesteld 21 maart 1969.

WITTEWAALL VAN STOETWEGEN
VAN DEN HEUVEL
DAAMS
GEERTSEMA
MOMMERSTEEG ¹⁾
SINGER-DEKKER
VAN DEN BERGH
BOERTIEN
BOOT
DIEPENHORST
WIEBENGA
VAN SCHAIK
KRONENBURG
RIETKERK
GOUDSMIT.

¹⁾ Als plaatsvervanger van de heer Aalberse, die heeft opgehouden lid der Kamer te zijn.