

Vergaderjaar 1984–1985

19 099

Verruiming van de mogelijkheid van behandeling van burgerlijke zaken door enkelvoudige kamers

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen

Paragraaf 1. Strekking van het wetsontwerp

In dit ontwerp wordt in twee opzichten uitbreiding gegeven aan de mogelijkheid dat burgerlijke zaken behandeld worden door enkelvoudige kamers.

De bestaande hoofdregel van de artikelen 288a e.v. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, welke betrekking hebben op de rechtbankprocedure in eerste aanleg, houdt in dat, afgezien van verstekzaken, de behandeling geschiedt door de meervoudige kamer, tenzij deze die zaken welke haar voor verwijzing geschikt schijnen, naar de enkelvoudige kamer verwijst. Voorgesteld wordt nu om deze hoofdregel om te keren: volgens het onderhavige ontwerp zullen alle zaken die in eerste aanleg bij de rechtbank worden aangebracht, worden behandeld en afgedaan door een enkelvoudige kamer, tenzij zij de zaak, omdat deze naar haar oordeel ongeschikt is voor behandeling door één rechter, verwijst naar de meervoudige kamer.

Tevens wordt voorgesteld in appel aan de meervoudige kamers van rechtbank en hof de bevoegdheid te geven zaken gegrond op Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek te verwijzen naar de enkelvoudige kamer, tenzij de behandeling in eerste aanleg door de meervoudige kamer is geschied. De enkelvoudige kamer zal steeds terug kunnen verwijzen naar de meervoudige kamer, indien de zaak naar haar oordeel ongeschikt is voor behandeling door één rechter. De mogelijkheid van behandeling van burgerlijke zaken door enkelvoudige kamers in appel blijft aldus beperkt tot zaken op het gebied van het personen- en familierecht, maar ook in deze zaken blijft de hoofdregel, dat in appel de behandeling meervoudig geschiedt.

Opgemerkt wordt dat een verruiming van de behandeling door een enkelvoudige kamer reeds is aangebracht bij de Wet van 25 januari 1984, houdende enige vereenvoudigingen op het gebied van het personen- en familierecht en het burgerlijk procesrecht (Stb. 1984, 19), in werking getreden op 1 mei 1984 (Stb. 1984, 128). Deze verruiming betrof de invoering van de enkelvoudige rolrechter in appenzaken.

Paragraaf 2. Unusrechtspraak in eerste aanleg

Onder de bestaande regeling van de artikelen 288a e.v. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, heeft het verschijnsel van de alleensprekende rechter in eerste aanleg zich sterk ontwikkeld. In een onderzoek van het

¹ De bijlagen 1 tot en met 5 liggen op de bibliotheek ter inzage.

Secretariaat van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie naar de toepassing van enkel- en meervoudige rechtspraak in civiele zaken bij de arrondissementsrechtbanken, waarvan het rapport – hierna te noemen het rapport Verwoerd – in 1981 mede is toegezonden aan de vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer, is naar voren gekomen dat in 1980 naar schatting ongeveer 60% van het totaal der contradictoire zaken enkelvoudig werd afgedaan. De verstek- en refertezaken worden al veel langer in overgrote meerderheid enkelvoudig afgedaan.

Met deze praktijk is de bestaande regeling niet meer in overeenstemming. Reeds om die reden is de voorgestelde aanpassing, die overigens al bepleit is door de commissie versnelling civiele procedure (1966, rapport gepubliceerd als bijlage bij het Advocatenblad van 15 april 1967, blzz. 281–312) gewenst. In het rapport Verwoerd wordt erop gewezen dat het beleid van de rechtbanken inzake de afdoening van contradictoire zaken zich nog niet heeft gestabiliseerd in tegenstelling tot het beleid met betrekking tot de afdoening van verstekzaken en refertes. Omkering van de hoofdregel zal, naar mag worden verwacht, kunnen bijdragen tot verdere ontwikkeling van de enkelvoudige rechtspraak in eerste aanleg.

In het ontwerp is een open verwijzingscriterium gehandhaafd: steeds wanneer de enkelvoudige kamer van oordeel is dat de zaak ongeschikt is voor de behandeling door één rechter, verwijst zij de zaak naar de meervoudige kamer. Men zie artikel 49, tweede lid, RO en de artikelen 288, tweede lid, Rv. en 429f, tweede lid, Rv. van het wetsvoorstel. Zo'n verwijzing ligt naar ik veronderstel in de rede in zaken waarin geen hoger beroep openstaat zoals onteigening en ruilverkaveling alsmede bij een verzoek tot faillietverklaring of tot curatele in geval van tegenspraak. De vraag of een zaak beter door een meervoudige kamer kan worden behandeld, kan het beste van geval tot geval door de rechter worden bekeken. Van de rechtbanken mag worden verwacht dat zij door gebruikmaking van de mogelijkheden die het wettelijk stelsel biedt, een doelmatig gebruik van de rechterstijd zoveel mogelijk zullen bevorderen. Uitdrukkelijk wordt ruimte gelaten voor een eigen beleid van de rechtbanken met betrekking tot de afhandeling van aanhangige zaken door een unus. Deze beleidsvrijheid bestaat gedurende de gehele procedure.

Een aantal hierna te noemen adviesinstanties heeft inzake de unusrechtspraak geadviseerd, zowel in verband met de civiele rechtspleging als in verband met de strafrechtspleging. In paragraaf 3 van de memorie van toelichting behorende bij het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en het Wetboek van Strafvordering (Hoger beroep in strafzaken bij een enkelvoudige kamer), welk laatste wetsvoorstel gezien kan worden als een pendant van het voorliggende wetsvoorstel, heb ik de betreffende adviezen uitgebreid en ook in algemene zin behandeld; naar deze paragraaf 3 moge ik hier allereerst verwijzen. De bedoelde adviezen zullen hieronder alleen nog worden besproken voorzover het gaat om zaken die alleen dit wetsontwerp betreffen.

Op 28 april 1981 heeft de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie – hierna te noemen de Staatscommissie – advies uitgebracht over de unusrechtspraak naar aanleiding van een onder verantwoordelijkheid van mijn ambtsvoorganger op 15 oktober 1982 – bij de Raad van State aanhangig gemaakt wetsontwerp, dat inmiddels is ingetrokken (zie bijlagen 1 en 2). Blijkens dit advies heeft de meerderheid van de Staatscommissie geen overwegende bezwaren tegen de hierboven voorgestelde regeling voor de civiele unusrechtspraak in eerste aanleg, die neerkomt op het doortrekken van een lijn die thans al wordt aangehouden. In het Eindrapport van de Staatscommissie (deel I) van juni 1984 is deze opvatting nogmaals neergelegd. De Subcommissie Burgerlijke Rechtsvordering van de Staatscommissie voor de Nederlandse Burgerlijke Wetgeving – hierna te noemen de Subcommissie Burgerlijke Rechtsvordering – die op 2 september 1982 over de unusrechtspraak adviseerde, sluit zich bij het standpunt van de Staatscommissie aan (zie bijlage 3). Zo ook, zij het met enige restrictie, de Commissie Unus-rechtspraak van de Afdeling Rechterlijke Organisatie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak – hierna te noemen de

Commissie Unus-rechtspraak – die op 22 september 1982 rapport uitbracht (zie bijlage 4). De Hoge Raad der Nederlanden, die op 1 maart 1983 inzake de unus iudex adviseerde, heeft evenmin principiële bezwaren tegen omkering van de regel voor civiele rechtspraak in prima (zie bijlage 5). De genoemde commissies en de Hoge Raad verwachten van de omkering van de huidige regel echter slechts een gering rendement.

Ik geef mij er rekenschap van dat men op het gebied van de unusrechtspraak in civiele zaken in eerste aanleg van het onderhavige ontwerp geen spectaculaire ontwikkelingen meer kan verwachten, omdat de unusrechtspraak daar al op ruime schaal wordt toegepast. Wel meen ik dat door dit voorstel de unusrechtspraak in civiele zaken in eerste aanleg verder zal worden gestimuleerd. Het maakt voor de praktijk verschil, welk richtsnoer de wetgever geeft. Geeft deze, zoals in het onderhavige ontwerp wordt voorgesteld, ondubbelzinnig te kennen dat naar zijn mening enkelvoudige behandeling hier in beginsel goed genoeg is en dat de meervoudige behandeling uitsluitend gereserveerd dient te blijven voor de meer ingewikkelde zaken, dan mag worden verwacht dat de rechters in twijfelgevallen een andere gedragslijn volgen dan wanneer, zoals nu, de wetgever het beginsel van meervoudige behandeling tot uitgangspunt heeft genomen. Naar mijn mening is de opvatting waarvan het onderhavige ontwerp getuigt, in overeenstemming met wat naar tegenwoordige inzichten kan worden beschouwd als een verantwoorde en evenwichtige aanwending van de beschikbare middelen.

Paragraaf 3. Unusrechtspraak in appel

Ook voor de appelrechtspraak behoort een doelmatiger aanwending van het gerechtelijke apparaat tot de mogelijkheden. Anders dan bij de rechtspraak in eerste aanleg vormt de huidige regeling hier een belemmering voor iedere ontwikkeling van de alleensprekende rechter. Ik ben mij ervan bewust dat civiele zaken die zonder meer in aanmerking komen voor enkelvoudige afdoening, in appel een geringer percentage van het totale aantal zaken zullen vormen dan in eerste aanleg. Ook in appel echter kunnen zich in feitelijk en juridisch opzicht betrekkelijk eenvoudige zaken voordoen die zich voor enkelvoudige afdoening lenen. Het standpunt van de Staatscommissie, zowel in haar advies als in haar in paragraaf 2 genoemde Eindrapport (en met haar de Subcommissie Burgerlijke Rechtsvordering en de Commissie Unus-Rechtspraak), die van oordeel is dat in civiele appelzaken «geen plaats is voor rechtspraak door een unus», acht ik te absoluut; voor de stelling, dat op dit beginsel geen enkele uitzondering denkbaar is, worden geen argumenten aangevoerd. Zie in dit verband ook mr. J. H. Blaauw, N. J. B. 3 november 1984, blz. 1187 en 1188. De Hoge Raad onderscheidt appel van de kantonrechter op de arrondissementsrechtbank van appel van de arrondissementsrechtbank op het gerechtshof. Het komt de Hoge Raad onwenselijk voor kantongerechtsvonnissen in het bijzonder in arbeids- en huurzaken, gezien de juridisch ingewikkelde materie waarin juist de kantonrechter gespecialiseerd is en het ontbreken van verplichte rechtsbijstand in eerste aanleg, te onderwerpen aan hoger beroep bij een als unus rechtsprekend lid van de rechtbank. Hoewel juist het feit, dat in hoger beroep wel de verplichting tot procesvertegenwoordiging bestaat en er dus sprake is van deskundige bijstand van de procespartijen en deskundige voorlichting van de appelrechter, aanleiding kan geven tot de overweging dat de appelrechter in de zaken van meer eenvoudige aard enkelvoudig zou kunnen beslissen, ben ik bereid de Hoge Raad hierin te volgen. De mogelijkheid van enkelvoudige afdoening van appel in kantongerechtsvonnissen in huur- en arbeidszaken dient ook naar mijn mening uitgesloten te blijven.

De toelaatbaarheid van enkelvoudige afdoening in appel door de hoven koppelt de Hoge Raad aan de vraag welke zaken in dit verband als eenvoudig kunnen worden aangemerkt. De Hoge Raad wijst er daarbij onder meer op dat het hier dan vaak juist zal gaan om zaken waarvan het belang voor de betrokkenen groot is en die gevoelig liggen.

Naar mijn mening ligt daarin echter niet besloten, dat enkelvoudige afdoening in appel volstrekt uitgesloten dient te blijven. Ik denk daarbij met name aan de familiesector. Hier is bij voorbeeld bij de alimentatiezaken – in 1982 26,55% van het totale aantal rechtbankappellen – een duidelijke tendens tot uniforme afdoening waarneembaar. Ook andere familie zaken betreffen veelal een problematiek van zeer beperkte omvang die in het algemeen een zeer feitelijk, niet-juridisch karakter heeft. Voorts zij vermeld dat juist in familie zaken behandeling door een gespecialiseerde *unus iudex* het voordeel biedt van betrouwlijker contact met de procespartijen. Afwikkeling van de zaak in appel door één rechter zal dan geen absolute belemmering zijn voor een goede rechtsbedeling. Onder die omstandigheden acht ik het niet verantwoord de mogelijkheid van enkelvoudige afdiening in appel geheel uitgesloten te laten. Met meervoudige behandeling in die gevallen waarin zulks in wezen niet nodig is, is geen redelijk belang gediend.

Ik ben dan ook van mening dat het verantwoord is de mogelijkheid van unusrechtspraak in appel te openen, zij het uitsluitend ten aanzien van appellen in familie zaken, behalve indien de behandeling in eerste instantie meervoudig is geschied. Hierbij wijs ik erop dat rechtbank en hof vrij zijn te bepalen in hoeverre zij van de beperkte bevoegdheid tot verwijzing naar de enkelvoudige kamer, welke verwijzing via de meervoudige kamer zal lopen, gebruik zullen maken, terwijl de enkelvoudige kamer te allen tijde naar de meervoudige kamer kan terugverwijzen.

De hoofdregel, die ik ten volle onderschrijf, blijft derhalve dat de civiele appelrechtspraak meervoudig geschiedt, terwijl de deur voor de ontwikkeling van de unusrechtspraak in appel, zij het slechts voor een beperkt gebied, wordt geopend. Beperking tot zaken op het terrein van het personen- en familierecht betekent in feite dat de behandeling in appel van kantongerechtszaken, die veelal huur- en arbeidszaken, en betrekkelijk weinig familie zaken betreffen, overwegend meervoudig zal blijven. Bij de hoven vormen de zaken die het familierecht betreffen weliswaar een groter percentage, maar de meer ingewikkelde zaken zullen in eerste instantie veelal door de meervoudige kamer zijn geweest. De vermindering van de personeelsbehoefte hangt af van het gebruik dat door de hoven van deze nieuwe mogelijkheid zal worden gemaakt. In 1984 zijn bij de gerechtshoven 3648 civiele contentieuze zaken aangebracht en 3013 rekestzaken. Van de eerstgenoemde zaken hadden er naar schatting 20% betrekking op familie zaken. De rekesten waren voor ongeveer 90% op boek I BW gebaseerd. Er van uitgaande dat het merendeel van deze zaken in eerste aanleg door een enkelvoudige kamer zal worden afgedaan mag worden verwacht dat de personeelsbehoefte – naar gelang de hoven gebruik maken van de geboden mogelijkheid – met maximaal 5 à 6 raadsheren zal afnemen.

Artikelen

Het huidige artikel 49 Wet op de rechterlijke organisatie stelt meervoudige rechtspraak door de rechtbanken voorop. Volgens het onderhavige ontwerp is bij de rechtbanken slechts in appelzaken meervoudige rechtspraak hoofdregel; de rechtspraak in eerste aanleg zal daarentegen in beginsel enkelvoudig geschieden. Daarom verdient het de voorkeur, artikel 49 Wet op de rechterlijke organisatie aan te vangen met een neutraal lid over enkelvoudige en meervoudige kamers, gevolgd door twee leden waarin de beide hoofdregels voor rechtspraak in eerste aanleg resp. in appel expliciet zijn neergelegd.

De mogelijkheid dat de gerechtshoven naar enkelvoudige kamers verwijzen vergde een aanpassing van artikel 70 Wet op de rechterlijke organisatie, waarin echter reeds is voorzien door de Wet van 25 januari 1984, houdende enige vereenvoudigingen op het gebied van het personen- en familierecht en het burgerlijk procesrecht (Stb. 1984, 19), die op 1 mei 1984 in werking is getreden (Stb. 128).

A. Het huidige opschrift van artikel 17 bis van de derde titel van het eerste boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is aangepast aan de gedachte dat in het wettelijk stelsel de enkelvoudige rechtspraak door de rechtbanken in eerste aanleg niet meer een uitzondering op de hoofdregel is.

Genoemde afdeling 17 bis, bestaande uit de artikelen 288a tot en met d wordt thans vervangen en beperkt tot de artikelen 288a en b; de artikelen 288c en d vervallen.

In het stelsel van de enkelvoudige behandeling van de rol (artikel 288a, eerste lid) wordt geen wijziging voorgesteld. Wel wordt het beginsel dat alle zaken worden ingeschreven ter rolle van de enkelvoudige kamer in het ontwerp thans geheel algemeen geformuleerd. Er is geen reden deze regel, zoals de huidige formulering van het eerste lid van artikel 288a doet, te beperken tot de zaken die ingevolge dagvaarding of verwijzing aanhangig worden gemaakt. Zaken die met een verzoekschrift worden ingeleid volgen een aparte procedure (artikelen 429a en volgende) en lopen niet via de rol.

Het eerste lid van het huidige artikel 288a spreekt voorts van behandeling door de enkelvoudige kamer. Het is niet geheel duidelijk wat daaronder moet worden verstaan: is dit alleen de rolbehandeling of ook het wijzen van verstekvonnissen, waartoe de enkelvoudige kamer ingevolge het tweede lid bevoegd is? Daar in het nieuwe stelsel de enkelvoudige kamer ook ingeval van tegenspraak niet meer naar de meervoudige kamer behoeft te verwijzen als vonnis of pleidooi wordt gevraagd, maar bevoegd is de zaak zelf af te doen, verdient het de voorkeur thans duidelijk in de wet te bepalen dat de enkelvoudige kamer ter rolle waarvan de zaak wordt ingeschreven, dat wil zeggen de rolrechter, de zaak ter verdere behandeling en afdoening naar een andere enkelvoudige kamer kan verwijzen. Aldus wordt – voorzover nodig – de suggestie vermeden dat hier de taak van de rolrechter wordt uitgebreid.

Het tweede lid van artikel 288a is herzien. De wijziging houdt in dat verwijzing van andere zaken dan verstekzaken naar de meervoudige kamer niet meer plaats vindt steeds wanneer pleidooi wordt gevraagd of recht op de stukken wordt verzocht, maar slechts indien de zaak naar het oordeel van de enkelvoudige kamer ongeschikt is voor behandeling door één rechter. Evenals thans zullen ook onder de nieuwe regeling verstekzaken naar de meervoudige kamer verwezen kunnen worden, indien daartoe termen aanwezig zijn. Het nieuwe tweede lid van artikel 288a maakt immers geen onderscheid tussen verstekzaken en andere zaken.

Het derde lid van artikel 288a is niet gewijzigd. In de mogelijkheid dat vonnissen, gewezen door de meervoudige kamer, kunnen worden uitgesproken ter rolle van de enkelvoudige kamer, was reeds voorzien in een nieuw vierde lid van artikel 288a, opgenomen in bovengenoemde Wet van 25 januari 1984, Stb. 1984, 19.

Het huidige artikel 288b is geschrapt. Zijn plaats is ingenomen door het huidige artikel 288c, met dien verstande dat de formulering van dit artikel is aangepast aan het gegeven dat meervoudige rechtspraak in eerste aanleg volgens het ontwerp geen hoofdregel meer is.

B. Voor de appelrechtspraak is de regeling die in het algemene gedeelte van deze memorie van toelichting werd omschreven, neergelegd in artikel 49, derde lid, R.O. en in twee nieuwe artikelen 344a Rv. en 344b Rv., die grotendeels voor zich spreken. Het eerste lid van het nieuwe artikel 344a bepaalt uitdrukkelijk dat de verwijzingsbevoegdheid van de appelrechter is uitgesloten indien de behandeling in eerste aanleg door de meervoudige kamer is geschied. Het moet ongewenst worden geacht dat een alleensprekende appelrechter een zaak afdoet die in eerste aanleg door de meervoudige kamer is afgedaan. Dit zou immers afbreuk kunnen doen aan de overtuigingskracht van de uitspraak in appel. De verwijzingsbevoegdheid van de

appeleren is ook uitgesloten in zaken die niet aanhangig zijn gemaakt op grond van het bepaalde in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Het verwijzingscriterium (zaken die de meervoudige kamer geschikt acht voor verwijzing) brengt tot uitdrukking dat in de visie van de wetgever alleen de meer eenvoudige zaken worden verwezen; vergelijk het huidige artikel 288b van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Aantekening verdient voorts dat de nieuwe artikelen 344a en 344b aansluiten bij het nieuwe artikel 344, zoals ingevoegd bij de Wet van 25 januari 1984, Stb. 1984, 19, inhoudende dat de rolbehandeling van appenzaken enkelvoudig geschiedt.

C. Het beginsel van de enkelvoudige rechtspraak in eerste aanleg dient zich ook uit te strekken tot de verzoekschriftprocedure. Daarom zijn in artikel 429f, zoals dit eruit ziet sinds de inwerkingtreding van de Wet van 25 januari 1984, Stb. 1984, 19, het tweede en het derde lid dienovereenkomstig gewijzigd.

D. Het voorgestelde nieuwe eerste lid van artikel 429q heeft ten gevolge dat de beperkte verwijzingsbevoegdheid in appenzaken, zoals neergelegd in de hierboven besproken nieuwe artikelen 344a en 344b, ook voor de verzoekschriftprocedure zal bestaan.

E. Het huidige artikel 883 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering houdt in dat van verzoekschriften tot ondercuratelestelling en tot opheffing van curatele steeds de meervoudige kamer van de rechtbank kennis neemt. Bezinning op de overwegingen die destijds bij de invoering van deze bepaling hebben gespeeld, heeft mij tot de conclusie gebracht dat in het kader van het onderhavige ontwerp er geen doorslaggevende redenen zijn, deze uitzondering te handhaven. In het systeem van dit ontwerp zal de rechter in zaken van curatele, evenals in andere zaken, kunnen verwijzen naar de meervoudige kamer, indien hij daartoe aanleiding ziet.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes