

Vergaderjaar 1985–1986

19 099

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

Nr. 5

**VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld 13 maart 1986

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft de eer als volgt verslag uit te brengen over haar voorlopige bevindingen aangaande dit wetsvoorstel.

**Algemeen**

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met belangstelling van dit voorstel van wet kennisgenomen. Zij waren het van harte met de minister eens dat van de rechtbanken (en de hoven) mag worden verwacht dat zij een doelmatig gebruik van de rechterstijd zoveel mogelijk zullen bevorderen. Het voorliggende wetsvoorstel verrijkt het daartoe benodigd instrumentarium.

Zich realiserende dat de volgende vraag mutatis mutandis ook geldt voor de huidige wetsbepalingen, vroegen deze leden welke mogelijkheden procespartijen hebben om de beslissing inzake behandeling door een enkelvoudige dan wel een meervoudige Kamer te beïnvloeden. En, zo zij die hebben – voor de hand ligt te denken dat het zal gaan om een recht op het vragen van een behandeling door de meervoudige kamer – welke beroepsmogelijkheden zijn er dan in geval van afwijzing van dat verzoek?

Deze leden vroegen voorts waarom de minister de verwijzing naar de meervoudige kamers, die hij in de rede veronderstelt te liggen, niet in de wetstekst opneemt memorie van toelicht, blz. 6, derde alinea). Het gaat hier om zaken, waarin geen hoger beroep openstaat, zoals onteigening en ruilverkaveling en bij een verzoek tot faillietverklaring of curatele in geval van tegenspraak. Gelden hiervoor, zo vroegen zij zich af, niet ook de woorden, overigens in ander verband geschreven in het Nader Rapport (blz. 10, linker kolom) dat het de taak van de wetgever is op deze punten duidelijkheid te scheppen en verwarring te voorkomen? De gegeven categorie-aanduiding in de memorie van toelichting kan immers niet geheel vrijblijvend zijn bedoeld.

Zoals deze leden de minister wilden volgen in het formuleren van de hoofdregel «in eerste aanleg enkelvoudige kamer», zo deelden zij zijn standpunt dat de unus iudex ook mogelijk moet zijn in appelzaken in de beperkte zin als aangegeven. De discussie tussen de minister en de Raad van State terzake gelezen hebbende, waren naar hun oordeel de argumenten van de minister sterker. Er is ook geen grond nu te veronderstellen dat de meervoudige kamers bij de gerechtshoven zaken die ingewikkeld zijn naar de enkelvoudige kamers zullen gaan verwijzen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Van Dam (CDA), Kosto (PvdA), voorzitter, Salomons (PvdA), Roethof (PvdA), Evenhuis-van Essen (CDA), Wessel-Tuinstra (D'66), Tripels (VVD), ondervoorzitter, Van Muiden (CDA), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Lankhorst (PPR), Van den Toorn (CDA), Van Es (PSP), Dales (PvdA), Janmaat, Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), De Grave (VVD), Lucassen-Staattener (VVD), Vermeend (PvdA).

Plv. leden: Van den Bergh (PvdA), Alders (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Stemerding (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), Groenman (D'66), Dees (VVD), Cornelissen (CDA), Borgman (CDA), Leerling (RPF), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Laning-Boersema (CDA), Brouwer (CPN), Van Ooijen (PvdA), Van Dis (SGP), Hermans (VVD), Jacobse (VVD), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Lauxtermann (VVD), Sloots (PvdA).

De leden, afkomstig uit de C.D.A.-fractie hadden tegen de strekking van dit wetsvoorstel geen principiële bezwaren. Zij konden ermee instemmen, dat de wetgeving betreffende de enkelvoudige kamer in eerste aanleg in burgerlijke zaken in overeenstemming wordt gebracht met de ontwikkeling van de praktijk en dat voor de enkelvoudige kamer in hoger beroepszaken een opening wordt gemaakt. Intussen behouden, zo constateerden deze leden vragend, rechtbank en hof de vrijheid om naar bevind van zaken te handelen?

Deze leden hadden begrip voor het argument van de regering, dat voor de rechtspraak in eerste aanleg de wetgever een richtsnoer dient te geven aan welke behandeling hij de voorkeur geeft, nu bij de huidige praktijk, waarin de enkelvoudige kamer het primaat heeft verworven, erkent. Wel vroegen zij zich af, of in dit wetsvoorstel de termen «ongeschikt» (artikel 49, tweede lid RO, artikel 288a, tweede lid Rv, artikel 429f, tweede lid Rv) en «geschikt» (artikel 344a Rv in verband met mogelijke verwijzing naar een meervoudige kamer niet een ruimere toelichting vereisen. Kan de rechter met deze termen goed uit de voeten? De regering zegt, dat verwijzing in de rede ligt in zaken waarin geen hoger beroep openstaat. Zou het dan geen aanbeveling verdienen deze uitzondering, die van een algemeen karakter is, in de wet op te nemen?

Deze leden hadden gezegd geen principiële bezwaar te hebben tegen de enkelvoudige Kamer in burgerlijke appèlzaken. Wel vroegen zij zich af, of, gelet op enerzijds de beperkte categorie appèlzaken, waarvoor de mogelijkheid van *unus iudex* wordt geopend, en de beperkingen die daarbij gelden, en gezien anderzijds de bezwaren door adviesinstanties daartegen ingebracht, de tijd thans rijp is om de deur voor de ontwikkeling van de *unusrechtspraak* in appel open te zetten. Wil de regering het belang van haar keuze op dit ogenblik nader toelichten?

In de toelichting op dit wetsvoorstel, zo besloten deze leden hun bijdrage, ligt het accent meer op het principiële karakter ervan dan op de financiële kant van de zaak, zulks in tegenstelling tot andere wetsvoorstellen van deze aard. Mag ook hier ervan worden uitgegaan dat de vrijheid van rechtbanken en hoven om van de geboden mogelijkheden al dan niet gebruik te maken niet langs financiële weg zal worden beperkt?

De leden van de VVD-fractie konden zich in principe verenigen met de doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel namelijk het bereiken van een rationalisatie in de civiele procesvoering. Zij konden zich ermee verenigen dat het principe van behandeling van civiele zaken in eerste aanleg thans wordt omgekeerd. Tevens konden zij de voorgestelde beperkte wijziging van de procedure in appèlzaken onderschrijven.

Wel stelden deze leden de vraag of niet vanwege de toch meespelende lijdelijkheid van de rechter de partijen zelve te dezer zake een keuze zouden moeten kunnen maken danwel daarbij betrokken zouden dienen te worden. In het huidige systeem is het slechts de enkelvoudige kamer die de zaak verwijst naar de meervoudige kamer, om de redenen als in de toelichting omschreven, hetgeen op zich juist is. Maar wat te denken, aldus deze leden, van een geval dat een betrokken partij de zaak *à priori* bij de meervoudige kamer wenst aan te brengen? De betrokken partij is toch beter dan wie ook in staat om te beoordelen of een bepaalde zaak, vanwege haar ingewikkeldheid en belangwekkendheid, zowel van feitelijke en/of juridische aard, bij de meervoudige kamer dient te worden aangebracht? Zou het niet zinvol zijn om de wet dienovereenkomstig aan te passen? Hetzelfde criterium zou huns inziens ook moeten gelden bij de behandeling in hoger beroep van zaken, behorende tot het personen- en familierecht.

Op blz. 6 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat de vraag of een zaak beter door een meervoudige kamer kan worden behandeld, het beste van geval tot geval door de rechter kan worden bekeken. Deze leden merken daarbij op dat in deze gedachtengang de rol van de

partijen, naar hun mening ten onrechte, geheel buiten beschouwing wordt gelaten. Van partijen mag huns inziens verwacht worden dat zij als eerst-betrokkenen ten aanzien van de keuze van de alleensprekende rechter of de meervoudige kamer in eerste instantie geredelijk het beste oordeel kunnen geven. Uiteraard blijft daarnaast het eigen beleid van de rechtbank bestaan met betrekking tot de afhandeling van de aanhangige zaken door een alleensprekende rechter. Deze leden zouden gaarne een actieve rol c.q. een recht van spreken aan de partijen zelve willen toekennen.

De Commissie Unus-rechtspraak en de Hoge Raad verwachten, zo vervolgden deze leden, slechts een gering rendement van de omkering van de huidige regel. Deze leden meenden dienaangaande te moeten opmerken dat het wetsvoorstel enerzijds zonder meer aansluit bij de heden gevolgde praktijk en dat anderzijds daarvan toch op zijn minst een stimulerende werking zal uitgaan. Het financiële effect van deze wetswijziging is volgens hen positief te beoordelen, doch dit mag nimmer de enige doelstelling zijn van een rationalisatie, omdat namelijk de kwaliteit van de rechtspraak als doelstelling ook in dit wetsvoorstel voorop staat.

De beschouwingen van de minister over de Unusrechtspraak in hoger beroep spraken deze leden aan, ook waar de minister de Hoge Raad, zij het schoorvoetend, volgt in zijn standpunt dat bij appel van kantongerechtsvonnissen in huur- en arbeidszaken de unus iudex dient te worden uitgesloten. In dit verband stelden zij dat in alimentatiezaken, die toch ongeveer een kwart van het totaal van het aantal rechtbankappellen uitmaken, een duidelijke tendens in de rechtspraak bestaat tot uniforme afdoening, terwijl evenzeer in familiezaken de juridische problematiek meestal niet groot is en in het algemeen een zeer feitelijk karakter heeft. Zij onderschreven derhalve dat de afdoening van dergelijke zaken in appel door één rechter geen absolute belemmering behoeft te zijn voor een goede rechtsbedeling. Tevens konden zij onderschrijven dat, wanneer in eerste instantie de zaak door een meervoudige kamer is behandeld, in ieder geval belangrijk blijft dat de mogelijkheid steeds blijft bestaan dat een enkelvoudige kamer de zaak wegens haar feitelijke of juridische ingewikkeldheid te allen tijde naar de meervoudige kamer kan terugverwijzen. Deze leden meenden dan ook de conclusie te kunnen trekken dat ook in hoger beroep de rationalisatie, zoals in dit wetsvoorstel voorgesteld, een kans moet krijgen. Zij achtten de verwachting van de minister dat het effect van dit onderdeel van het wetsontwerp zal zijn dat de personeelsbehoefte met maximaal 5 à 6 raadsheren zal afnemen, overigens zeer speculatief. Zulks hangt mede af van het aanbod van zaken, waarbij zij opmerkten dat, voorzover hun bekend, het aantal familiezaken de tendens heeft toe te nemen, welke tendens en consequenties daarvan niet in de memorie van toelichting worden betrokken.

Vervolgens verwezen deze leden nog naar de opmerkingen van mr. Blaauw in het Nederlands Juristenblad van 3 november 1984 omtrent de noodzaak van een efficiënte onderbouw, waarbij terecht wordt verdedigd dat ook personeel, gerechtssecretarissen en stafjuristen voorhanden moeten zijn om de ondersteuning op verscheidene niveaus goed te doen verlopen, zodat de rechter zijn eigenlijke taak optimaal kan uitoefenen. Deze leden konden voorts de mening van mr. Blaauw onderschrijven dat een rechtzoekende voor de enkelvoudige kamer werkelijk niet minder respect heeft dan voor de meervoudige kamer, zoals de praktijk bij de afdeling rechtspraak van de Raad van State aantoonde. Dit respect zal toch steeds afhankelijk zijn van de wijze van behandeling en de inhoud van de behandeling c.q. de uitspraak.

De leden van de VVD-fractie zeiden ten slotte zich er wel van bewust te zijn dat de reglementen van de onderscheiden rechtbanken, zo snel mogelijk diende te worden aangepast, nadat dit wetsvoorstel zal zijn aangenomen.

De leden van de D'66-fractie hadden ook dit wetsvoorstel, evenals het wetsontwerp Hoger beroep in strafzaken bij enkelvoudige kamer (19 033) met gemengde gevoelens ontvangen.

Het eerste deel van het voorstel, omkering van de hoofdregel van de artikelen 288a e.v. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, kon op voorhand nog wel de goedkeuring van deze leden wegdragen. Dit is echter meer een aanpassing van de regel aan de praktijk, omdat het verschijnsel van de alleensprekende rechter in eerste aanleg zich sterk heeft ontwikkeld. Daar in het ontwerp een open verwijzingscriterium is gehanteerd (de enkelvoudige kamer kan steeds de zaak naar de meervoudige kamer verwijzen, als zij van mening is dat de zaak te ingewikkeld is) kan de rechterlijke macht zelf de ontwikkeling van de unus-rechtspraak in eerste aanleg in de hand houden.

Deze leden konden zich echter niet verenigen met het voorstel om in appel aan de meervoudige kamers van rechtbank en hof de bevoegdheid te geven zaken gegrond op Boek I te verwijzen naar de enkelvoudige kamer. Of een zaak door een unus iudex kan worden afgedaan hangt volgens hen af van (a) de aard van de zaak; (b) de kwaliteit van de beschikbare rechters en (c) het stadium waarin de zaak zich bevindt.

*ad a.* Uit het feit dat volgens het rapport Verwoerd contradictoire zaken voor 60% door een unus iudex worden afgedaan, blijkt dat 40% bewust in eerste aanleg al in beginsel niet geschikt wordt geacht om door een unus iudex te worden afgedaan.

*ad b.* Over de kwaliteit van de rechters wilden deze leden het volgende opmerken. Een rechtbankcollege bestaat uit rechters, die in verschillende stadia van ontwikkeling zijn. Bij voortdurend komen nieuwe, onervaren rechters aan en vertrekken oudere bekwame rechters naar elders. Veelal bestaat een meervoudige kamer uit twee ervaren en één minder ervaren – jongste – rechter. In die meervoudige kamers vindt collegiale controle plaats niet alleen op de kwaliteit van het rechterlijk produkt maar ook op de kwaliteit van de rechters onderling. Slechts via dit werk kan besloten worden wanneer een rechter rijp is om als unus te fungeren c.q. te blijven functioneren.

*ad c.* Kan de unus iudex in eerste aanleg bij relatief eenvoudige zaken naar de mening van deze leden, goed functioneren, anders wordt het wanneer het gaat om zaken in appel. Dit is de laatste feitelijke rechter die beslist. De tendens tot verscheidenheid van uitspraken binnen één rechterlijk college, die meer in de rede ligt bij unus-rechtspraak dan bij rechtspraak in meervoudige kamers, wordt beperkt doordat de unus tevens oog houdt op uitspraken van de appelinstantie: het Hof. De mogelijkheid van grondiger behandeling in appel is absolute noodzaak voor het werk van de unus iudex.

Gegeven deze drie overwegingen achtten deze leden van de fractie D'66 geen gronden aanwezig om dit voorstel te steunen. Zij hechtten veel waarde aan een meervoudige kamer voor alle appenzaken.

De leden van de D'66 fractie wilden in het kader van de bespreking van dit wetsvoorstel nog een tweetal voorstellen doen om de werklust bij de rechterlijke macht te verminderen. In de eerste plaats wilden zij wijzen op artikel 26 RO waarin de mogelijkheid wordt genoemd één van de rechters aan te wijzen om zich speciaal in de aanhangige zaak te verdiepen. Ook de minister noemt deze mogelijkheid. Hiervan wordt tot op heden praktisch geen gebruik gemaakt. De «rapporteur» zou in familiezaken aangewezen kunnen worden om partijen alléén te horen, zodat vertrouwelijker contact tijdens de comparitie mogelijk is. De beslissing in appel zou echter steeds meervoudig moeten zijn.

In de tweede plaats wilden deze leden wijzen op het volgende. Belangrijke vermindering van de werkbelasting in familiezaken waarin alimentatie moet worden betaald, c.q. gewijzigd, zou zijn de invoering van de – reeds een aantal jaren geleden ontwikkelde – computer voor de berekening van de draagkrachtruimte van de alimentatieplichtige.

De software hiervan is ontwikkeld door mr. Maan, rechter te Breda. mr. Maan verzorgt ook cursussen voor rechters en raadsheren die zich in verband hiermede moeten bekwamen in het berekenen van het bedrag van de inkomstenbelasting en de premieheffing van de alimentatieplichtige, rekening houdend met de omstandigheden van ieder individueel geval. Deze rekencursus duurt slechts 1½ dag. Ook voor de gerechtssecretaris die als griffier op alimentatiezittingen optreedt bestaat een cursus die slechts een halve dag rekenen inhoudt. Daarna wordt van rechterlijk ambtenaar en gerechtssecretaris verwacht dat zij deze arbeid – die in wezen behoort tot de discipline van een belastingconsulent en een belastinginspecteur – zelfstandig verrichten. Ten onrechte. Het komt wel voor dat op een rechtzitting van 10 alimentatiezaken zich 7 gevallen voordoen waarin ook kwijtschelding van alimentatie over voorafgaande jaren wordt gevraagd. In een dergelijk geval moet per jaar inkomstenbelasting en premieheffing worden berekend, rekening houdend met de per jaar wisselende bedragen der IB en premie, wijziging van de belastinggroep waarin betrokkene valt en dergelijke. Het is duidelijk dat, ondanks de gevolgde cursus, er geen sprake van kan zijn dat rechters, raadsheren en gerechtssecretarissen, foutloos kunnen werken. Velen nemen dit maar voor lief, nog meerderen zien alsnog van rekenen af en bepalen de alimentatie, als vroeger, naar redelijkheid en billijkheid, derhalve op het gevoel. Met al dit werk is buitengewoon veel tijd gemoeid. Invoering van «de computer van mr. Maan» is door het ministerie aanvankelijk afgehouden omdat dit te duur zou zijn. In de loop van het laatste jaar heeft men alsnog toegezegd dat de betreffende computer mag worden aangevraagd. Verder dan het indienen van aanvragen door de rechterlijke colleges is het niet gekomen. Tijdsbesparing plus kwaliteitsverhoging van het produkt – de beschikking – zullen het gevolg zijn van de invoering van de computer. Wat is de mening van de minister hierover, zo vroegen deze leden zich af.

## **Artikelen**

### *Artikel I*

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom in het nieuw voorgestelde artikel 49 van de Wet op de rechterlijke organisatie de zinsnede «overeenkomstig door Ons te stellen regels» voorkomt. Waarom wordt de uitvoering van de wettelijke opdracht niet aan de rechtscolleges overgelaten en, zo de minister het handhaven van bedoelde zinsnede geboden zou achten, wat is dan de draagwijdte van de te stellen regels?

### *Artikel II*

#### Onderdeel A

De leden van de V.V.D.-fractie merkten op dat de leden 3 en 4 van het thans voorgestelde artikel 288a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering identiek zijn aan het huidige artikel 288a, weshalve het naar hun opvatting praktischer, juister en ook rationeler zou zijn geweest om de leden 1 en 2 van het huidige artikel 288a te herschrijven en de leden 3 en 4 te handhaven.

Deze leden wensten echter toch nog een opmerking te maken over het oude en ook in het wetsontwerp gehandhaafde lid 3 van artikel 288a. Zij stelden de vraag of het niet rationeler zou zijn om, wanneer in enige stand van het geding een zaak bij een meervoudige kamer aanhangig, ter rolle dient voor het nemen van conclusies, een verwijzing naar de enkelvoudige kamer plaatsvindt. Een dergelijke redactie sluit dan beter aan bij lid 2 van artikel 288a.

Wel stelden deze leden de vraag of het mogelijk is c.q. wenselijk zou zijn dat een dergelijke verwijzing niet op een rolzitting van de meervoudige kamer dient te geschieden, doch ook informeel zou kunnen geschieden om de rolzitting te ontlasten, in welk geval de meervoudige kamer daarvan slechts aan de betrokken procureurs mededeling dient te doen. Dit voorkomt wellicht onnodige administratieve rompslomp en dringt het onnodige formalisme enigszins terug.

#### Onderdeel C

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich het volgende af. In het nieuw voorgestelde derde lid van artikel 429f van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt het mogelijk gemaakt dat de meervoudige kamer bepaalt dat de behandeling van een naar haar verwezen zaak, geheel of gedeeltelijk zal geschieden door een uit haar midden aangewezen rechter-commissaris. Daargelaten dat in dat geval het vonnis door drie rechters zal worden gewezen, meenden deze leden hier een afwijzing te kunnen zien door de meervoudige kamer van de beslissing van de unus iudex, die immers naar de meervoudige kamer had verwezen. Zo die veronderstelling juist is, ware het dan niet beter de mogelijkheid te openen dat de meervoudige kamer in dat geval verwijst naar een (andere) unus iudex, lid van het zelfde rechtcollege?

#### *Artikel III*

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom de minister op het punt van de inwerkingtreding van de voorliggende voorstellen van wet delegatie wenselijk achtte. Het principiële karakter van de voorstellen niet miskennende, was een spoedige inwerkingtreding huns inziens mogelijk en wenselijk.

De voorzitter van de commissie,  
Kosto

De wnd. griffier van de commissie,  
Elkerbout