

Vergaderjaar 1985–1986

19 099

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

Nr. 6

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 september 1986

#### ALGEMEEN

De beschouwingen die de leden van de fractie van de P.v.d.A., van het C.D.A., van de V.V.D. en van D66 in het voorlopig verslag van het wetsvoorstel hebben gewijd, geven mij aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Met voldoening nam ik kennis van het feit dat de leden van de fracties van de P.v.d.A., van het C.D.A., en van de V.V.D. konden instemmen met de verruiming van de mogelijkheid van enkelvoudige behandeling in eerste aanleg en in hoger beroep, en dat de leden van de fractie van D66 zich konden verenigen met de voorgestelde regeling in eerste aanleg.

De leden van de fracties van de P.v.d.A., van het C.D.A. en van de V.V.D. stelden vragen inzake de partij-invoel op de enkelvoudige dan wel meervoudige behandeling, zowel in eerste aanleg als in appel. Kunnen procespartijen de beslissing ter zake beïnvloeden of is de rechter ter zake vrij en is beroep mogelijk van de desbetreffende beslissing, zo zouden deze vragen kunnen worden samengevat. Uiteraard kunnen partijen bij de aanvang van of tijdens de procedure kenbaar maken of zij van oordeel zijn dat de behandeling van de betreffende zaak door een enkelvoudige dan wel meervoudige kamer dient te geschieden. Hiertoe is een wettelijke voorziening niet nodig. Rechtbank en hof moeten naar mijn mening echter, ook indien een partij haar opvatting over de omvang van de behandelende kamer kenbaar heeft gemaakt, – evenals thans – volledig vrij blijven in hun beleid met betrekking tot een zo doelmatig mogelijke werkverdeling. Ik verwijs in dit verband met instemming naar de opmerking van de leden van de V.V.D.-fractie dat de praktijk bij de afdeling rechtspraak van de Raad van State aantoonde dat een rechtzoekende voor de enkelvoudige kamer niet minder respect heeft dan voor de meervoudige kamer. *Het respect zal immers afhankelijk zijn van de wijze van behandeling en de inhoud en aard van de behandeling en de beslissing.* Een formele beperking van de rechterlijke vrijheid in dezen zou van nadelige invloed kunnen zijn op de doelmatigheid van het verwijzingsbeleid. Anders dan de leden van de V.V.D.-fractie meen ik namelijk dat in het algemeen gesproken

de rechter beter dan partijen in staat is om te beoordelen of in een bepaald geval meervoudige dan wel enkelvoudige behandeling de voorkeur verdient. Het staat, zoals gezegd, partijen vrij hun mening dienaangaande te uiten. Een verstandig rechter zal met die mening rekening houden. Maar alleen de rechter kan ervoor zorgen dat de te nemen beslissing ook past in het beleid dat door hem en door het desbetreffende college wordt gevoerd. In dit verband zij nog opgemerkt dat de plicht om partijen ter zake van een voorgenomen verwijzing naar de enkelvoudige kamer te horen, reeds in 1932 is afgeschaft. De huidige praktijk geeft geen aanleiding om hierop terug te komen.

De beslissing of een zaak geschikt is voor behandeling door de enkelvoudige dan wel meervoudige kamer blijft in het wetsvoorstel geheel aan het vrije oordeel van de rechter overgelaten. De verwijzingsbeslissing is dus een beslissing die valt binnen de discretionaire bevoegdheid van de rechter. Dit impliceert dat zo'n beslissing kan worden beschouwd als een rolbeschikking. Daaruit vloeit weer voort dat de verwijzingsbeslissing zowel thans als in het stelsel van het wetsontwerp niet vatbaar is voor hogere voorzieningen (vgl. H. E. Ras, Het tussenvonnis in het burgerlijk procesrecht, proefschrift 1966, nrs. 51–52 alsmede Hof Arnhem 4 februari 1975, NJ 1976, 313).

Ik voeg hieraan toe dat het besluit van een rechter in eerste aanleg om geen gevolg te geven aan een tot uiting gebrachte wens van partijen en een zaak niet naar de meervoudige kamer te verwijzen, in het stelsel van het wetsontwerp geen formele beslissing vergt. De zaak is dan bij hem en blijft bij hem. Er verandert dus niets. Zou men dit anders regelen, bij voorbeeld door de rechter te verplichten zijn besluit om niet te verwijzen duidelijk kenbaar te maken of zelfs te motiveren, dan wel door tegen een dergelijk besluit hoger beroep open te stellen, dan zou het wetsontwerp duidelijk indruisen tegen zijn voornaamste doelstelling, te weten het leveren van een bijdrage aan de vermindering van de werkbelasting. Het zou dan waarschijnlijk niet tot minder, maar tot meer werk leiden.

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en C.D.A. vroegen zich voorts af waarom in zaken, waarin verwijzing naar de meervoudige kamer verondersteld wordt in de rede te liggen – zoals zaken waarin geen hoger beroep openstaat, een verzoek tot faillietverklaring, curatele in geval van tegenspraak – zo'n verwijzing niet wordt voorgeschreven. Zou de wetgever ook hier niet duidelijkheid dienen te scheppen en verwarring dienen te voorkomen, zo vroegen de leden van de fractie van de P.v.d.A. zich af.

Het wetsvoorstel bevat, zoals reeds eerder opgemerkt, een open verwijzingscriterium ten aanzien van de verwijzing van de enkelvoudige naar de meervoudige kamer. De enkelvoudige kamer zal tot verwijzing overgaan als zij van oordeel is dat de zaak ongeschikt is voor behandeling en beslissing door één rechter. Ook thans wordt dit flexibele criterium gehanteerd en mij is niet gebleken dat dit in de praktijk aanleiding heeft gegeven tot klachten. Ik acht de rechterlijke macht, die het criterium apprecieert, ook zeer wel in staat dit criterium optimaal te blijven hanteren. Een voordeel van de voorgestelde formulering is dat in beginsel elke zaak, mits zij zich leent voor een enkelvoudige behandeling, enkelvoudig kan worden afgedaan. Immers, ook een zaak van een categorie ten aanzien waarvan ik veronderstel dat doorgaans meervoudige behandeling in de rede zal liggen, kan eenvoudig van aard zijn. Ook in deze situaties valt niet te voorzien of een zaak in concreto inderdaad ingewikkeld van aard zal zijn en ongeschikt voor enkelvoudige behandeling. Illustratief in dit verband is een recent arrest van het Haagse Hof (23 mei 1985, NJ 1986, 319) inzake een faillissementsaanvraag, die in eerste instantie door een enkelvoudige kamer was behandeld. Het Hof overwoog ter zake: «Art. 4 Fw. schrijft voor dat de zaak met de meeste spoed in raadkamer wordt behandeld, het stelt daarbij niet uitdrukkelijk de eis dat er een meervoudige kamer moet zijn. Art. 49 Wet RO geeft de Rb. de bevoegdheid enkelvoudige kamers voor de behandeling van burgerlijke zaken samen te stellen,

terwijl art. 288 (lees: 288b, Red.) Rv. de bevoegdheid geeft aan de meervoudige kamer om te verwijzen naar de enkelvoudige, gezien het 3e lid van dit artikel geldt dit ook voor zaken die niet worden aangebracht op de rol. Niet valt in te zien waarom dit niet zou gelden voor de behandeling van een verzoek tot faillietverklaring, als de zaak zich daartoe leent.»

Het opnemen van een uitzondering op het voorgestelde open verwijzingscriterium, zoals gesuggereerd door de fracties van de P.v.d.A. en het C.D.A., zou voorts kunnen leiden tot het overwegen van weer andere uitzonderingen; er zijn immers geen klemmende argumenten om alleen ten aanzien van de genoemde categorieën zaken een bijzondere verwijzingsregeling te creëren. De desbetreffende zinsnede in de memorie van toelichting was door mij slechts als voorbeeld bedoeld. Er zijn wel meer voorbeelden denkbaar van soorten van zaken waarin waarschijnlijk vaker (maar hoeveel vaker?) meervoudige dan enkelvoudige afdoening zal plaatsvinden. Ik zie dit als een glijdende schaal. Het trekken van een scheidslijn tussen zaken waarvoor het algemene criterium kan gelden en zaken waarvoor een striktere maatstaf moet worden toegepast, acht ik mogelijk noch wenselijk. Het algemene criterium voorkomt dat het trekken van een dergelijke scheidslijn nodig is.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden de vraag of de rechter met de termen «ongeschikt» en «geschikt» (respectievelijk gebezigd in de voorgestelde artikelen 49 RO en 288a, 344a en 429q Rv) goed uit de voeten kan. Vereisen die termen geen ruimere toelichting? Ik beantwoord deze vraag aldus, dat deze terminologie ook thans wordt gehanteerd en dat mij van de zijde van de rechterlijke macht niet van problemen ter zake is gebleken. Integendeel, de bestaande rechterlijke beslissingsvrijheid zoals die voortvloeit uit de betreffende terminologie wordt door de rechterlijke macht zeer bevredigend gevonden. De gebruikte terminologie maakt het mogelijk een soepel verwijzingsbeleid te hanteren. Voorts kan worden ingespeeld op de zich wijzigende opvattingen omtrent meervoudige of enkelvoudige behandeling van bepaalde soorten zaken (bij voorbeeld alimentatiezaken).

Voorts vroegen de leden van de fractie van het C.D.A., die zoals gezegd geen principieel bezwaar hadden tegen de unus iudex in appel, zich af of – gelet op enerzijds de beperkte categorie appelzaken, waarvoor deze mogelijkheid wordt geopend en de beperkingen die daarbij gelden en gezien anderzijds de bezwaren van de adviesinstanties – de tijd thans rijp was om de deur voor de ontwikkeling van de unusrechtspraak in appel open te zetten.

Ik licht het belang van deze keuze op dit moment als volgt nader toe. Door het wetsvoorstel loopt als een rode draad de gedachte dat op elk niveau van rechtspraak zo efficiënt mogelijk moet worden omgegaan met de beschikbare middelen. Ook voor de appelrechtspraak geldt naar mijn mening dat de beschikbare rechterstijd doelmatiger kan worden aangewend. De mogelijkheid van enkelvoudige afdoening in appel is thans geheel uitgesloten. Deze onbevredigende situatie dient te worden beëindigd en wel op zo kort mogelijke termijn. De beperkte opzet van de unusrechtspraak in appel houdt rekening met de bezwaren, naar voren gebracht door diverse adviesinstanties.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich ten slotte af of ervan mag worden uitgegaan dat de beleidsvrijheid van rechtbanken en hoven inzake enkelvoudige dan wel meervoudige behandeling niet langs financiële weg zal worden beperkt.

De vrijheid van rechtbanken en hoven om van de geboden mogelijkheden al dan niet gebruik te maken zal niet langs financiële weg worden beperkt in die zin dat bij de vaststelling van de personele bezetting van deze colleges bij voorbaat wordt uitgegaan van een bepaald quotum van enkelvoudige behandeling. In de loop der jaren zal moeten blijken in hoeverre van de geschapen mogelijkheden gebruik wordt gemaakt.

Op de algemene opmerkingen van de leden van de V.V.D.-fractie ben ik reeds ingegaan. Slechts zij nog vermeld dat deze leden terecht er op wezen dat de desbetreffende reglementen zo snel mogelijk zullen dienen te worden aangepast, nadat dit wetsvoorstel zal zijn aangenomen. Het tijdstip van inwerkingtreden van de wet zal mede afhankelijk zijn van het tempo waarin deze aanpassing zal geschieden.

Zoals gezegd konden de leden van de fractie van D66 zich verenigen met het wetsvoorstel voorzover dit de behandeling betreft in eerste aanleg, doch zij konden zich – anders dan de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A. en de V.V.D. – niet verenigen met de (beperkte) mogelijkheid van enkelvoudige behandeling in appel. Zij voerden hiertoe een drietal argumenten aan.

Deze leden stelden in de eerste plaats dat 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, naar de aard van de zaak, niet geschikt wordt geacht om door een unus iudex te worden afgedaan. Ik merk hierbij op dat in dit rapport met contradictoire zaken zijn bedoeld zaken waarin in feite tegenspraak wordt gevoerd. Het percentage zaken waarin tegenspraak kan worden gevoerd en dat enkelvoudig wordt afgedaan bedraagt ruim 90, aldus het rapport Verwoerd. Het aantal zaken dat in eerste aanleg ongeschikt wordt geacht voor enkelvoudige behandeling is dan ook gering.

Vervolgens brachten deze leden de kwaliteit van de beschikbare rechters ter sprake. Collegiale kwaliteitscontrole is nodig om te beoordelen welke rechter als unus kan gaan of kan blijven functioneren, zo stelden zij. Ik benadruk dat dit aspect in het wetsvoorstel geenszins uit het oog is verloren. In appel blijft de behandeling immers in beginsel meervoudig. Hier komt bij dat betrekkelijk weinig appellen op familierechtelijk gebied door de rechtbanken moeten worden behandeld. De overgrote meerderheid van deze appellen dient bij de hoven. Het argument van gebrek aan ervaring gaat voor de raadsheren in de gerechtshoven in het algemeen zeker niet op.

Ten slotte achtte de fractie van D66 een grondiger behandeling in appel dan in eerste aanleg een absolute noodzaak voor het werk van de unus iudex in eerste aanleg. Ik onderschrijf volledig de noodzaak van een grondige behandeling in appel. Een grondiger behandeling is mogelijk wanneer per zaak meer tijd wordt uitgetrokken, hetgeen in appel thans ook geschiedt. Ik verwacht dat dit zo zal blijven. Een grondiger behandeling betekent niet noodzakelijkerwijs een behandeling door de meervoudige kamer.

De leden van de D66-fractie deden vervolgens en tweetal voorstellen ter vermindering van de werklust bij de rechterlijke macht. In de eerste plaats noemden zij de door artikel 26 RO geschapen mogelijkheid om een commissaris of rapporteur te benoemen. Zij stelden dat van deze mogelijkheid tot op heden praktisch geen gebruik wordt gemaakt.

Zoals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt is een verruiming van de behandeling door een enkelvoudige kamer reeds 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). Alstoen is de enkelvoudige rolrechter in appenzaken geïntroduceerd (art. 344 Rv.). Ook is toen in verzoekschriftprocedures de mogelijkheid geopend van gehele of gedeeltelijke behandeling door een rechter-commissaris, ook in appel (art. 429f Rv.). Deze mogelijkheid bestond reeds voor getuigenverhoor en comparities in contentieuze zaken (vgl. de artikelen 19, 19a, 200A en 353 Rv.). Van de mogelijkheid van behandeling door een rechter-commissaris wordt in de praktijk veel gebruik gemaakt, ook bij familiezaken in appel.

Voorts stelden de leden van de fractie van D66 voor ter vermindering van de werklust bij de rechterlijke macht in familiezaken waarin alimentatie moet worden berekend over te gaan tot de invoering van een computer voor de berekening van de draagkracht van de alimentatieplichtige. Te dien aanzien merk ik het volgende op. Nadat door de rechtbank te Breda op eigen initiatief in 1983 begonnen is met alimentatieberekeningen met behulp van een zgn. home-computer is bij deze rechtbank en de rechtbank te Arnhem vervolgens enige tijd geëxperimenteerd met door diverse firma's ontwikkelde computerprogramma's. Deze bleken echter niet geheel te voldoen. Bovendien bleek bij de rechterlijke macht grote terughoudendheid ten aanzien van commercieel ontwikkelde programma-tuur, dit in verband met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. In overleg met de NVvR is toen besloten om programmatuur te laten ontwikkelen waarvan het eigendom bij de NVvR en het Ministerie van Justitie berust. In een werkgroep van de NVvR waarvan ook ambtenaren van mijn ministerie deel uitmaken is daarop een aantal eisen geformuleerd waaraan een alimentatieprogramma dient te voldoen. Zo dient een dergelijk programma o.a. de belastingtabellen van een aantal jaren en diverse rekenmodellen te bevatten. Inmiddels is offerte gevraagd voor de ontwikkeling van de benodigde software. Implementatie zal op de bestaande apparatuur plaatsvinden en vermoedelijk nog dit jaar zijn beslag krijgen.

Met de leden van D66 ben ik van mening dat tijdsbesparing en kwaliteitsverhoging – het laatste vooral in die zin dat het gebruik van hetzelfde programma bij alle rechtbanken de rechtseenheid ten goede zal komen – het gevolg zullen kunnen zijn van het gebruik van een computer bij alimentatieberekeningen.

## **ARTIKELLEN**

### **Artikel I**

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom in artikel 49 R.O. de zinsnede «overeenkomstig door Ons te stellen regels» gehandhaafd is en wat de draagwijdte van die zinsnede is.

Het ligt in de bedoeling om, ter verbetering van het functioneren van de gerechten en ter vermindering van werklust, de bevoegdheid tot het vormen en bezetten van kamers geheel aan de gerechten over te dragen. Een daartoe strekkend voorstel van wet is in voorbereiding. Het is wenselijk om de problematiek van de samenstelling van kamers in dat verband te beschouwen en niet te verzwaren met het onderwerp van onderhavig wetsontwerp, reden waarom de bedoelde zinsnede in dit ontwerp gehandhaafd is. Voorts vormt bedoelde zinsnede mede rechts-basis voor bepalingen in Reglement I, hoofdstuk I, derde afdeling (Stb. 1972, 507) en het is minder gewenst thans incidenteel tot een herziening van die bepalingen te moeten overgaan.

### **Artikel II**

#### *Onderdeel A*

De leden van de V.V.D.-fractie maakten een redactionele opmerking ten aanzien van het voorgestelde artikel 288a Rv. Aangezien de leden 3 en 4 van het voorgestelde artikel 288a Rv. identiek zijn aan die van het huidige artikel 288a Rv. hadden huns inziens van het huidige artikel 288a Rv. de leden 1 en 2 moeten worden herschreven en de leden 3 en 4 moeten worden gehandhaafd. Een aanpak als voorgesteld door de leden van de V.V.D.-fractie zou hebben geleid tot een korter wetsvoorstel, maar niet tot een duidelijker en leesbaarder wetsvoorstel. Aangezien de hele

afdeling 17bis, thans bestaande uit de artikelen 288a tot en met d, wordt vervangen door en beperkt tot de artikelen 288a en 288b (nieuw), zijn ook de – gehandhaafde – leden 3 en 4 van artikel 288a in het wetsvoorstel opgenomen.

Over de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie ten aanzien van het derde lid van artikel 288a Rv., te weten of het niet rationeler zou zijn om naar een enkelvoudige kamer te verwijzen wanneer een zaak, bij een meervoudige kamer aanhangig, ter rolle dient voor het nemen van conclusies, antwoord ik als volgt: ingevolge het derde lid van artikel 288a Rv. wordt een zaak voor het nemen van conclusies ter rolle verwezen naar de enkelvoudige kamer. Rolzittingen geschieden altijd enkelvoudig; er zijn geen meervoudige rolzittingen. Hiermede is tevens de vraag van de V.V.D.-fractie inzake de meervoudige rolzitting beantwoord.

#### *Onderdeel C*

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden een vraag met betrekking tot de behandeling door een rechter-commissaris ingevolge het – overigens qua inhoud niet nieuwe – derde lid van het voorgestelde artikel 429f Rv. Vormt dit een afwijzing door de meervoudige kamer van de verwijzing door de enkelvoudige kamer?

Ik beantwoord deze vraag als volgt. Behandeling van een verzoekschrift-procedure, geheel of gedeeltelijk, door een rechtercommissaris is, zoals ik reeds heb opgemerkt, mogelijk sedert 1 mei 1984. Zulks een behandeling omvat niet de afdoening van de zaak. Het aanwijzen van een rechter-commissaris door de meervoudige kamer betekent derhalve niet dat de meervoudige kamer de zaak geschikt acht voor enkelvoudige afdoening en haar als het ware terugverwijst. Men zou hier van een tussenvorm tussen geheel enkelvoudige en geheel meervoudige behandeling kunnen spreken. Gezien de grote diversiteit van zaken is het wenselijk dat de rechter ook in het nieuwe stelsel over deze variant kan beschikken.

#### **Artikel III**

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen ten slotte waarom een inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip is gekozen. Spoedige inwerkingtreding was huns inziens mogelijk en wenselijk.

Ook ik wens dat het onderhavige wetsvoorstel spoedig kracht van wet krijgt en in werking treedt. Uit praktische overwegingen is inwerkingtreding bij koninklijk besluit voorgesteld. Zo kan de datum van inwerkingtreding op een praktische dag worden bepaald – bij voorbeeld op de eerste dag van een maand of kwartaal – en wel op een zodanige termijn dat de belanghebbenden de gelegenheid hebben om tijdig kennis te nemen van en in te spelen op de nieuwe regeling. Deze termijn zal, zoals ik reeds heb opgemerkt, mede afhankelijk zijn van de tijd die nodig is voor de aanpassing van de desbetreffende reglementen.

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes