

UNUSRECHTSPRAAK IN BURGERLIJKE ZAKEN IN NEDERLAND

door

E.M. WESSELING - VAN GENT

1. INLEIDING

In Nederland is de rechtspraak in burgerlijke zaken in eerste aanleg opgedragen aan de arrondissementsrechtbanken, met de mogelijkheid van hoger beroep op de gerechtshoven. Daarnaast spreken de kantonrechters recht in eerste aanleg in de in wet bepaalde gevallen, zoals bv. in arbeidszaken en huurzaken. Van kantongerechtsvonnissen staat hoger beroep open op de rechtbanken. Aan de Hoge Raad is de rechtspraak in cassatie opgedragen.

De inrichting van de rechterlijke macht berust aldus op het beginsel van collegiale rechtspraak. Artikel 49 van de Wet op de rechterlijke organisatie bepaalt het volgende: „De arrondissementsrechtbanken vonnissen in burgerlijke zaken in oneffen getal, doch, behoudens uitzonderingen, ten minste met drie rechters”.

Op het beginsel van collegiale rechtspraak bestaan een aantal uitzonderingen. Zo spreken de kantonrechter en de president van de rechtbank „rechtsprekende in kort geding” in burgerlijke zaken recht als enkelvoudige rechter. Deze vormen van unusrechtspraak zullen hier echter buiten beschouwing blijven.

In dit artikel geef ik een beschrijving van de enkelvoudige kamer bij de arrondissementsrechtbanken voor de behandeling van burgerlijke zaken. Daartoe komen achtereenvolgens aan de orde de wettelijke regeling inzake unusrechtspraak (paragraaf 2), de argumenten pro en contra (paragraaf 3), de praktijk (paragraaf 4) en de te verwachten toekomstige situatie (paragraaf 5). Naar aanleiding van het aanhangige wetsvoorstel inzake verruiming van de unusrechtspraak komt de mogelijkheid van enkelvoudige berechting in appèl bij de hoven eveneens in deze laatste paragraaf ter sprake.

2. WETTELIJKE REGELING INZAKE UNUSRECHTSPRAAK

2.1. Burgerlijke zaken kunnen thans door de rechtbank collegiaal of enkelvoudig worden berecht.

De mogelijkheid van enkelvoudige behandeling werd in Nederland voor het eerst in 1909(1) geschapen. De ratio van deze wet was het wegwerken van achterstand bij de rechtbanken in de berechting van zaken. Bovendien was er slechts sprake van een proefneming en hield de mogelijkheid van enkelvoudige berechting geen principiële beslissing in omtrent de algemene invoering van het instituut van de unus iudex. Slechts de rechtbanken die met grote achterstand kampten, konden de Kroon verzoeken enkelvoudige kamers te vormen(2). Uitbreiding van unusrechtspraak bij de rechtbanken kwam tot stand in 1932. Bij de Wet van 3 december 1932, Stbl. 575 werd bij elke rechtbank een enkelvoudige kamer als normaal instituut ingevoerd. Dit geschiedde in een tijd waarin onder druk van de economische crisis ingrijpende wijzigingen in de rechtspleging werden doorgevoerd(3). In dat licht moet ook het imperatief voorschrijven van de instelling van enkelvoudige kamers bij de rechtbanken worden gezien.

De bedoeling van deze wet was om van de beschikbare krachten een meer efficiënt gebruik te maken en aldus te trachten de berechting door de enkelvoudige kamer tot meerdere ontwikkeling te brengen(4). Reeds kort daarna was unusrechtspraak wederom onderwerp van wet, en wel bij het scheppen van de functie van de rolrechter. Bij de Wet van 9 december 1937, Stbl. 208 werd de waarneming der rolzittingen door één rechter dwingend bij alle rechtbanken voorgeschreven. De invoering van de functie van de rolrechter is, aldus de Memorie van Toelichting, een aangelegenheid van algemeen belang omdat improductief werk verdwijnt en zo een aanzienlijke tijdsbesparing zal worden verkregen(5).

Bij de Wet van 25 januari 1984, Stbl. 19 tenslotte zijn op het terrein van de enkelvoudige behandeling door de rechtbank nog enige vereenvoudigingen aangebracht.

De vorming van enkelvoudige kamers wordt thans aan de colleges zelf overgelaten (art. 49 lid 2 RO); vonnissen, gewezen door de meervoudige kamer, kunnen worden uitgesproken ter rolle van de enkelvoudige kamer (art. 288a lid 4 WvBRv) en de mogelijkheid van verwijzing naar de enkelvoudige kamer in verzoekschriftprocedures is uitdrukkelijk bepaald (art. 429f WvBRv).

(1) Wet van 27 september 1909, Stb. 324.

(2) Bijl. Hand. II, 1908-1909, no. 215, nr. 4.

(3) Zie RUTGERS, G.R., *Over dagvaardingen, deurwaarders en wat verder ter sprake komt*, Deventer, Kluwer, 1982, 18-21.

(4) Bijl. Hand. II, 1932-1933, no. 137, nr. 3.

(5) Bijl. Hand. II, 1935-1936, no. 438, nr. 3.

2.2. De regels betreffende de enkelvoudige behandeling en de rechtsmacht van de enkelvoudige kamer zijn opgesomd in Boek I, titel 3, afd. 17bis van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (art. 288a-d) getiteld: Van behandeling in eene enkelvoudige kamer bij de arrondissements-regtbank.

Alle bij de rechtbank aangebrachte burgerlijke zaken, die met een dagvaarding aanvagen of bij wege van renvooi naar de terechtzitting verwezen worden, worden ingeschreven en aangebracht ter rolle van de enkelvoudige kamer. Nadat de zaak is ingeschreven en uitgeroepen, verloopt de procedure schriftelijk ten overstaan van de rolrechter.

De rolzitting dient in de eerste plaats voor de bewaking van de procedure. Het is de taak van de rolrechter daarop toe te zien en beslissingen te geven. De eerste rolzitting is van belang in verband met de regeling van het verstek. Indien eiser niet bij procureur verschijnt, wordt tegen hem verstek verleend met veroordeling in de kosten en wordt de gedaagde van de instantie ontslagen.

Indien zich geen procureur voor gedaagde stelt en de procureur van de eiser vraagt verstek, doet de rolrechter de zaak ook zelf af en wijst hij een verstekvonnis. Indien hij echter van mening is dat de (verstek)zaak ongeschikt is voor behandeling door één rechter, verwijst hij de zaak naar de meervoudige kamer (art. 288a lid 2 WvBRv).

Indien gedaagde verschijnt en de zaak op tegenspraak wordt gevoerd, dan heeft de rolrechter tijdens de duur van de procedure alle bevoegdheden van de voorzitter van de meervoudige kamer (art. 288c WvBRv) tot het moment waarop pleidooi of vonnis wordt gevraagd.

De rolrechter heeft vervolgens een taak in de leiding van de procesgang.

Op grond van artikel 143 WvBRv bepaalt de rolrechter de termijnen voor het nemen van conclusies, teneinde tegen onredelijke vertraging te waken.

De rolzittingen fungeren daarnaast als plaats waar de voor conclusiewisseling en de vervulling van andere formaliteiten noodzakelijke werkzaamheden worden verricht. De rolrechter neemt in het algemeen geen kennis van de gewisselde stukken.

De taak van de rolrechter bestaat echter niet louter uit bewaking en leiding van de procedure. Als de gedaagde zich bv. verzet tegen de vermeerdering of verandering van de eis door de eiser, dan beslist op grond van artikel 134 WvBRv de rolrechter, ook indien voor een

beslissing te dier zake kennis van de zaak en van de tot dan toe gewisselde conclusies is vereist.

Wanneer pleidooi of vonnis wordt gevraagd, verwijst de rolrechter de zaak naar de meervoudige kamer (art. 288a lid 2 WvBRv). Daarmee eindigt de taak van de rolrechter, tenzij in enige stand van het geding de zaak wederom ter rolle moet dienen, bv. voor het in geding brengen van stukken, het nemen van nadere conclusies na getuigenverhoor, comparitie, deskundigenbericht e.d. De rolrechter kan sinds 1984 bovendien nog worden ingeschakeld voor het uitspreken van vonnissen, die zijn geweest door de meervoudige kamer (art. 288a lid 4 WvBRv).

2.3. De berechting van burgerlijke zaken geschiedt, zoals gezegd, in beginsel door de meervoudige kamer. Deze kan echter de zaken, welke haar voor verwijzing geschikt schijnen, verwijzen naar de enkelvoudige kamer (art. 288b WvBRv).

De taak van deze enkelvoudige kamer is dus het geven van uitspraken, in zowel dagvaardings- als verzoekschriftprocedures. Een criterium voor verwijzing wordt in de wet niet gegeven. Het grote voordeel hiervan is dat de wet niet steeds behoeft te worden aangepast aan gewijzigde opvattingen omtrent meervoudige of enkelvoudige behandeling van bepaalde soorten zaken. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de opvattingen over de behandeling van echtscheidingen.

In de Nederlandse literatuur van veertig jaar geleden⁽⁶⁾ werd echtscheiding veelvuldig genoemd als voorbeeld van een zaak die door drie rechters dient te worden beslist, terwijl dit in recentere literatuur niet meer het geval is.

Bovendien blijkt uit het in 1982 door Verwoerd gehouden onderzoek naar de toepassing van enkel- en meervoudige rechtspraak in civiele zaken bij de arrondissementsrechtbanken dat het beleid van de rechtbanken in echtscheidingszaken van meervoudige naar grotendeels enkelvoudige behandeling is verschoven⁽⁷⁾.

(6) VAN DER DOES, G.W., „Welke wijzigingen zijn gewenscht in de rechterlijke organisatie ter verzekering van een doelmatige rechtspleging in burgerlijke en in strafzaken?“, pre-advies NJV 1933, 22; SLEUTELAAR, F., *Handelingen II NJV*, 1933, 39-46; Commissie Dorhout Mees, *Richtlijnen voor de herziening van het burgerlijk procesrecht en de rechterlijke organisatie*, 's-Gravenhage, Staatsdrukkerij en Uitgeverijbedrijf 1948; HUGENHOLTZ, W., *Naar Nieuw Burgerlijk Procesrecht*, Leiden 1948; *Reorganisatie van Rechtspraak in Nederland*, Centrum voor Staatskundige Vorming, 's-Gravenhage 1950.

(7) VERWOERD, J.R.A., *Een onderzoek naar de toepassing van enkel- en meervoudige rechtspraak in civiele zaken bij de arrondissementsrechtbanken*.

Een nadeel van het ontbreken van een verwijzingscriterium in de wet is dat het beleid per rechtbank kan verschillen. Zoals uit het rapport van Verwoerd blijkt, wordt de toewijzing van zaken aan de enkelvoudige kamer goeddeels bepaald door het onderwerp van eis(8). Het is dus niet ondenkbaar dat een bepaald soort zaak bij de ene rechtbank meervoudig en bij een andere rechtbank enkelvoudig wordt berecht. Volgens de letter van de wet beslist de meervoudige kamer of de zaak naar een enkelvoudige kamer wordt verwezen. In de praktijk echter beslist de rolrechter of de voorzitter van de meervoudige kamer over een dergelijke verwijzing.

De procespartijen hebben geen inspraak bij verwijzing naar een unus.

Indien een procespartij omgekeerd de zaak meervoudig wil laten beslissen, dan heeft hij de mogelijkheid dit te bewerkstelligen door pleidooi te vragen.

Naast de rechtspraak in eerste aanleg, is aan de rechtbank tevens opgedragen de rechtspraak in hoger beroep van kantongerechtsvonnissen. Sinds de wetwijziging van 1984 is ook in appèl de enkelvoudige rolrechter ingevoerd. De berechting van appèlzaken door de rechtbank dient echter meervoudig te geschieden.

3. ARGUMENTEN VOOR EN TEGEN UNUSRECHTSPRAAK

Terwijl van de kant van politici de belangstelling voor het vraagstuk van unusrechtspraak altijd middelmatig is geweest, heeft de invoering en uitbreiding ervan in Nederland onder praktizerende juristen al sinds 1859 tot grote beroering geleid. Er is dan ook een veelheid aan literatuur waarin de argumentatie pro en contra unusrechtspraak wordt uitgemeten(9).

3.1. Het belangrijkste argument voor unusrechtspraak dat in de literatuur wordt genoemd, is dat het de rechtspleging versnelt. Indien de zaak wordt berecht door een unus gaat geen tijd verloren aan collegiaal overleg en ingeval er wordt gepleit ten overstaan van één rechter kunnen de twee andere rechters ander werkzaamheden verrichten.

(8) VERWOERD, *o.c.*, 28-30.

(9) In een eerdere publikatie over unusrechtspraak in *W.P.N.R.*, (1984) nr. 5679 en 5680 getiteld Argumenten voor unusrechtspraak en voor collegiale rechtspraak en hun invloed op de wetgever heb ik de literatuur vanaf 1859 tot 1984 op dit punt onderzocht. Om het notenapparaat niet al te uitgebreid te maken, verwijs ik gemakshalve naar de daar bij elk argument genoemde literatuur.

Op het eerste gezicht lijkt dit argument, zeker in een tijd waarin de nadruk op efficiëncy wordt gelegd, doorslaggevend. De vraag rijst echter of men zich zo'n grote voorstelling moet maken van de aldus verkregen tijdwinst.

In de eerste plaats besteedt de rechter het merendeel van zijn tijd aan werkzaamheden die niet anders zijn of hij nu als unus opereert dan wel collegiaal. In 1981-1982 is door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie een tijdsbestedings- en enquête-onderzoek verricht onder rechters uit de rechtbanken Breda, Zutphen en Amsterdam. Als antwoord op de vraag of de produktiviteit van de rechtspraak nog substantieel gediend zal worden door een verdergaande inschakeling van de unus-rechter, merken de onderzoekers op „dat door het ontbreken van de desbetreffende tijdschrijfgegevens een harde uitspraak daarover nog niet te onderbouwen is. Voor de handelsrechtelijke zaken lijkt slechts in beperkte mate tijdswinst te boeken, aangezien in de praktijk het zwaartepunt van het werk, nl. het concipiëren van het vonnis, op de schouders van één der rechters of de raio-grif-fier rust en de twee andere rechters kunnen volstaan met het meelesen van het concept”(10).

In de tweede plaats wordt slechts in $\pm 2\%$ van alle dagvaardingsprocedures gepleit(11), in verzoekschriftprocedures vindt alleen mondelinge behandeling plaats. De tijdswinst die wordt verkregen doordat twee rechters andere werkzaamheden kunnen verrichten, bv. het aanhoren van pleidooien in twee andere zaken, is dus betrekkelijk. Tenslotte is uit bedrijfskundig onderzoek uit 1976 naar de oorzaak van de lange duur van civiele procedures bekend dat dit vooral komt door de lange doorlooptijd van zaken bij de advocatuur als gevolg van o.a. het vragen van uitstel voor het nemen van conclusies(12). Dit kan worden verklaard uit het feit dat snelle behandeling soms niet altijd in het belang van (één der) procespartijen is; het toepassen van een vertragingstechniek door de advocaat c.q. procureur kan immers in het belang van een van de procespartijen geboden zijn.

In het verlengde van het hierboven genoemde argument dat unus-rechtspraak sneller werkt, ligt het argument dat unus-rechtspraak kostenbesparend is, aangezien door een doelmatiger werkwijze het aantal te benoemen rechters minder snel toeneemt.

(10) VERWOERD, J.R.A., en VAN TEFFELLEN, P.A.J.Th, *De rechter aan het werk: overbelast of onderbenut?*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985, 30-34 en 40-41.

(11) Bedrijfsstatistiek Ministerie van Justitie, H.D.O.R.R. 1974-1985.

(12) Niet gepubliceerd.

Ook bij dit argument gaat men er kennelijk van uit dat als gevolg van unusrechtspraak meer zaken per rechter kunnen worden afgedaan. Hierbij kunnen dus dezelfde opmerkingen worden gemaakt als bij het vorige argument.

De Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie wijst er in haar advies inzake unusrechtspraak op dat bij een door een meervoudige kamer gegeven beslissing toch al veel voorbereidend werk, zoals het maken van het concept en het horen van de getuigen en/of de partijen, door één rechter wordt gedaan. Daarenboven, aldus de Staatscommissie, moet er rekening mee worden gehouden dat unusrechtspraak leidt tot een grotere behoefte aan coördinatie tussen de onderscheiden alleensprekende rechters wil men de eenheid van de rechtspraak en de gelijkheid van de rechtsbedeling niet in gevaar brengen(13).

Een ander gevolg van de afname van het aantal te benoemen rechters is daarnaast dat vacatures door de allerbesten kunnen worden vervuld, aldus een aantal voorstanders van unusrechtspraak. Nog afgezien van de vraag of het aantal te benoemen rechters bij de huidige werklast bij de rechtbanken ook werkelijk behoort af te nemen, past bij dit argument bovendien de kanttekening dat de kwaliteit van de te benoemen rechters uiteraard ook samenhangt met de kwaliteit van de sollicitanten.

3.2. De hierboven genoemde argumenten slaan vooral op de gevolgen van invoering van enkelvoudige rechtspraak voor de doelmatigheid en 's lands financiën.

Vervolgens zijn er een aantal argumenten die betrekking hebben op de wijze van behandeling en beslissing van zaken door de unus iudex. Ten aanzien van de behandeling van zaken wordt in de oudere literatuur als argument voor unusrechtspraak gehanteerd dat de enkelvoudige rechter zich tijdens het proces actiever kan opstellen, zonder de kamer-voorzitter „voor het hoofd te stoten”.

De voorstanders van dit argument schetsen van de rechter in een meervoudige kamer een beeld dat niet meer van deze tijd is. Elk lid van een meervoudige kamer kan tegenwoordig inlichtingen vragen zonder dat de voorzitter van de kamer zich gepasseerd voelt. Het is niet zo dat een rechter in een college zich lijdelijker op moet stellen dan een unus.

Het argument is bovendien nog om een andere reden verouderd.

(13) *Advies inzake Unusrechtspraak*, april 1982, 4.

Actief opstellen tijdens het proces kan alleen betrekking hebben op de fase in de dagvaardingsprocedure waarin een vorm van behandeling plaatsvindt, bv. tijdens een schikkings- of inlichtingencomparitie (art. 19 en 19a WvBRv), een getuigenverhoor, of tijdens de pleidooi en voor de verzoekschriftprocedure tijdens de mondelinge behandeling. In deze gevallen biedt de wet de mogelijkheid dat de meervoudige kamer uit haar midden een rechter-commissaris aanwijst voor het waarnemen van een dergelijke zitting. In de praktijk gebeurt dit ook nagenoeg altijd.

Een ander argument is, aldus een voorstander, dat unusrechtspraak de rechter in de nabijheid van de rechtzoekenden brengt. Dit argument berust op een veronderstelling evenals het argument van voorstanders van collegiale rechtspraak dat de rechtzoekende de beslissing van een driemanschap gemakkelijker zal aanvaarden dan die van een unus.

Ten aanzien van de wijze van beslissen is een vaak genoemd argument dat unusrechtspraak de rechter dwingt de zaken grondig te bestuderen en zich telkens van de betekenis van zijn beslissing rekenschap te geven, aangezien hij persoonlijk verantwoordelijk is en zich niet achter de collegialiteit kan verschuilen. Unusrechtspraak biedt, aldus deze voorstanders, dan ook de mogelijkheid de individuele capaciteiten van een rechter vast te stellen.

Een ander aspect is dat het vonnis van de unus iudex geen compromis tussen de verschillende opvattingen behoeft te bevatten en aldus meer eenheid vertoont. Wat betreft de totstandkoming van het vonnis wordt tenslotte ook nog betoogd dat door het instituut van de enkelvoudige rechter meer vastheid en continuïteit in de lagere rechtspraak komt.

Opvallend is dat deze groep argumenten alleen in de oudere literatuur voorkomt. Ook bij deze argumenten kunnen een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Iedere (goede) rechter zal een hem voorgelegde zaak grondig bestuderen en zich rekenschap geven van zijn beslissing of hij nu als unus of collegiaal rechtspreekt.

Wat betreft het vaststellen van de individuele capaciteiten, rijst de vraag wie een dergelijke beoordeling moet doen, op basis van welke criteria en welke de consequenties zijn van een onverhoopt negatieve beoordeling.

In verband met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, kan een negatieve beoordeling dan ook alleen maar tot gevolg hebben dat een slecht functionerende alleensprekende rechter in een meervoudige kamer wordt geplaatst en niet voor benoeming tot vice-president wordt voorgedragen.

Met betrekking tot de vastheid en continuïteit in de lagere rechtspraak wordt in de literatuur gesteld dat unusrechtspraak juist het gevaar in zich bergt dat binnen één gerecht verschillende uitspraken worden gedaan. Enkele voorstanders van collegiale rechtspraak menen dan ook dat alleen colleges continuïteit geven.

3.3. Het belangrijkste argument tegen unusrechtspraak dat zowel in de literatuur van de vorige eeuw als in die van deze eeuw door veel schrijvers is genoemd, kan men aansluitend bij de omschrijving van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie als volgt samenvatten: door collegiaal overleg is de kans dat bepaalde aspecten van een zaak niet of onvoldoende onderkend worden geringer dan bij unusrechtspraak.

Zowel éézijdigheid, het over het hoofd zien van iets als het maken van fouten kan door collegiale rechtspraak worden voorkomen. Kort gezegd: bij unusrechtspraak bestaat het gevaar van kwaliteitsverlies. Illustratief voor dit argument is dat rechters die in hun functie van lid van de enkelvoudige kamer van de rechtbank een vonnis hebben geconcipieerd, het concept dikwijls ter controle aan een collega voorleggen(14).

Het hierboven genoemde argument ziet vooral op de juridisch-technische kant van het vonnissen. Daarnaast wordt door voorstanders van collegiale rechtspraak ten aanzien van de persoon van de rechter gesteld dat in een college onpartijdigheid en onzijdigheid meer gewaarborgd zijn, omdat menselijke zwakheden, hartstochten en vooroordelen een beslissing minder kunnen bepalen.

Op één persoon kan ook gemakkelijker ongehoorde invloed worden uitgeoefend, terwijl een van de beste correctieven op een verkeerde machtsuitoefening is gelegen in collegiale besluitvorming. Deze is dan ook in het belang van de rechtzoekende.

Van geheel andere orde, maar binnen de rechterlijke macht als zeer belangrijk ervaren, is de functie van de meervoudige kamer in de opleiding van rechters. De rechterlijke macht wordt in Nederland samengesteld uit speciaal daartoe opgeleide ambtenaren, de zogeheten raio's (= rechterlijk ambtenaar in opleiding) en buitenstaanders, die o.a. afkomstig zijn uit de advocatuur.

De meervoudige kamer vervult een belangrijke rol in de scholing van

(14) Het is mij bekend dat deze praktijk bij de rechtbanken te Amsterdam en Arnhem voorkomt. In het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak inzake unusrechtspraak kan men lezen dat het meelesen door een tweede rechter bij veel rechtbanken gebeurt.

pas benoemde rechters. Daartoe worden bij een aantal rechtbanken speciale opleidingskamers gevormd onder leiding van een ervaren vice-president. Bovendien leren ook de meer ervaren rechters van elkaar indien zij meervoudig vonnissen, en kunnen zij gebruik maken van elkaars goede eigenschappen en ervaring; dit laatste maakt een efficiënte arbeidsverdeling en werkwijze mogelijk.

3.4. Het geheel van de argumenten overziend kan men concluderen dat het belangrijkste, althans meest gehanteerde argument voor unusrechtspraak inhoudende dat deze sneller werkt weliswaar uit bezuinigingsoverwegingen en uit een oogpunt van efficiëncy zeer aantrekkelijk schijnt, maar vooralsnog onbewezen is.

Het nadeel dat bij unusrechtspraak controle ontbreekt, wordt niet met krachtige argumenten bestreden, maar tracht men in de praktijk wel op te vangen. Waar de werklast het toelaat, treden meestal slechts ervaren rechters als unus op. De uitspraken van jonge rechters die als lid van de enkelvoudige kamer beslissen, worden daarnaast vaak door de kamerpresident meegelezen.

De opvatting van de toenmalige minister van justitie in 1980 om ook raio's met unusrechtspraak te belasten(15), heeft slechts op beperkte schaal navolging gevonden.

Met het oog op het opleidingsaspect zal ook in de toekomst in ieder geval enige vorm van meervoudige rechtspraak dienen te blijven bestaan.

4. UNUSRECHTSPRAAK IN DE PRAKTIJK

4.1. Zoals bij de wettelijke regeling inzake enkelvoudige behandeling van zaken bij de arrondissementsrechtbank reeds is gezegd, beslist volgens de letter van de wet de meervoudige kamer of een zaak door een enkelvoudige rechter wordt afgedaan. In de praktijk is het echter (praktisch) nooit de meervoudige kamer die deze beslissing neemt(16).

Familiezaken worden door de rolrechter naar de familiekamer verwezen, waarna de voorzitter van deze kamer beslist of en zo ja, wie als unus de zaak krijgt toebedeeld. Bij de rechtbanken waar een opleidingskamer bestaat, beslist ook de voorzitter van deze kamer over verwijzing. Met betrekking tot de overige zaken, beslist doorgaans

(15) VERWOERD, *o.c.*, 42, noot 9.

(16) VERWOERD, *o.c.*, 19.

de rolrechter. De criteria die bij deze verwijzing worden gehanteerd zijn in het algemeen de ingewikkeldheid van de zaak, het (financieel) belang van de zaak en de vraag of er een ervaren unus beschikbaar is. Zo verwees in het verleden een rechter in een bepaalde arrondissementsrechtbank alle ingewikkelde zaken naar zichzelf als unus omdat hij er van overtuigd was dat er dan een goed vonnis zou worden gewezen.

De vraag of een zaak voor behandeling door de enkelvoudige kamer geschikt is, is geheel aan het vrije oordeel van de rechtbank overgelaten. Deze vraag, aldus het Hof Arnhem, komt dan ook niet in aanmerking voor beoordeling door het Hof(17).

Dat een vonnis op straffe van nietigheid de verwijzing door de meervoudige kamer naar een enkelvoudige kamer moet vermelden, werd beslist door het Hof Amsterdam in 1973 en het Hof 's-Hertogenbosch in 1981(18). Het Hof 's-Gravenhage daarentegen was in twee arresten uit 1975 en 1985 van oordeel dat geen wettelijke bepaling voorschrijft dat de verwijzing in enig vonnis moet worden vermeld(19). Bij de rechtbank 's-Gravenhage blijft in vonnissen van enkelvoudige kamers de standaardzin „gelet op de verwijzing door de meervoudige kamer” thans dan ook achterwege.

In vonnissen van enkelvoudige kamers van onder meer de rechtbank Amsterdam echter wordt bij het procedureverloop wel vermeld dat de zaak door de meervoudige kamer is verwezen, dit waarschijnlijk mede in verband met de sanctie die het Hof Amsterdam op het ontbreken ervan stelt. Gelet op het systeem van de wet lijkt mij het vermelden van de verwijzing zuiverder.

4.2. Unusrechtspraak wordt thans op grote schaal toegepast, hetgeen geïllustreerd kan worden met statistische gegevens.

Uit het onderzoek van Verwoerd blijkt dat in 1980 landelijk gezien ongeveer 60% van alle contradictoire zaken bij de rechtbank enkelvoudig werden afgedaan. Hierin zijn begrepen de echtscheidingszaken die door vijftien van de negentien rechtbanken doorgaans door een unus werden berecht en die ruim de helft van de contradictoire zaken uitmaken.

Inmiddels zijn er nadere gegevens bekend over de categorie handels-

(17) Hof Arnhem, 4 februari 1975, *NJ*, 1976, 313.

(18) Hof Amsterdam, 1 november 1973, *NJ*, 1974, 167; Hof 's-Hertogenbosch 16 december 1981, *NJ*, 1982, 361.

(19) Hof 's-Gravenhage, 18 december 1975, *NJ*, 1976, 397 en 23 mei 1985, *NJ*, 1986, 319.

zaken. In 1983 is in het kader van een samenwerking tussen de vakgroep rechtssociologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie en de vakgroep burgerlijk recht van de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek verricht bij de rechtbanken te Amsterdam en Groningen naar o.a. enkelvoudige behandeling van handelszaken.

Dit onderzoek strekte zich uit over de jaren 1972, 1977 en 1982. Een ontwikkeling in de enkelvoudige behandeling is dan ook zichtbaar te maken. In tabel 1 worden de Groningse percentages vermeld, in tabel 2 die uit Amsterdam.

tabel 1 — Groningen

	enkelvoudig/meervoudig		
	1972	1977	1982
verstek	100,0/0	100,0/0	100,0/0
contradictoir	4,0/96,0	13,2/86,8	11,8/88,2
totaal	60,7/39,3	65,3/34,7	75,4/24,6

tabel 2 — Amsterdam

	enkelvoudig/meervoudig		
	1972	1977	1982
verstek	98,5/ 1,5	99,2/ 0,8	98,5/ 1,5
contradictoir	4,0/96,0	40,5/58,9	47,3/51,5
totaal	62,4/37,6	79,1/20,6	83,2/16,3

Uit de cijfers blijkt dat verstekzaken bijna allemaal door een unus worden afgedaan. Ten aanzien van de contradictoire handelszaken is een stijging te zien, die in Amsterdam sterker is dan in Groningen. De totaalcijfers spreken voor zichzelf.

Bovendien zijn er cijfers over unusrechtspraak bekend uit een rolkaartenonderzoek, dat door het WODC wordt verricht bij de rechtbanken te Breda, Rotterdam en 's-Gravenhage.

Bij deze rechtbanken werd in de periode 1982-1983 gemiddeld 85% van alle zaken enkelvoudig afgedaan.

De conclusie luidt dan ook dat unusrechtspraak op grote schaal wordt toegepast. Geeft de praktijk dan aanleiding wijziging te brengen in het huidige systeem?

5. TOEKOMSTIGE SITUATIE

In 1985 is aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal het voorstel van wet 19 099 tot Verruiming van de mogelijkheid van behandeling van burgerlijke zaken door enkelvoudige kamers aangeboden(20). Dit wetsvoorstel beoogt de bestaande situatie op twee punten te wijzigen. In de eerste plaats wordt voorgesteld de hoofdregel van artikel 288a e.v. WvBRv om te keren zodanig dat 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 haar ongeschikt blijkt voor behandeling door één rechter, verwijst naar de meervoudige kamer.

In de tweede plaats wordt voorgesteld in zaken op het gebied van het personen- en familierecht in appèl aan de meervoudige kamers van rechtbank en hof de bevoegdheid te geven zaken te verwijzen naar de enkelvoudige kamer, tenzij de behandeling in eerste aanleg door de meervoudige kamer is geschied.

5.1. Unusrechtspraak in eerste aanleg wordt dus de nieuwe hoofdregel. In de Memorie van Toelichting worden daarvoor als redenen aangevoerd dat aanpassing van de wettelijke regeling aan de gegroeide praktijk gewenst is en voorts dat, gelet op het feit dat het beleid van de rechtbanken nog niet is gestabiliseerd, omkering van de hoofdregel zal kunnen bijdragen tot verdere ontwikkeling — lees toepassing — van de enkelvoudige rechtspraak in eerste aanleg(21). Maar er is nog een derde reden verscholen in de Memorie van Toelichting: „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”. De achterliggende gedachte bij deze opmerking is m.i. de in paragraaf 3 reeds besproken stelling dat unusrechtspraak sneller en dus efficiënter werkt. Grond voor de veronderstelling dat dit wetsvoorstel (mede) is ingegeven door bezuinigingsoverwegingen — gelijk alle voorafgaande wetsontwerpen tot invoering en uitbreiding van unusrechtspraak — geeft de minister ook in de opmerking dat zijns inziens de opvatting waarvan het ontwerp getuigt „in overeenstemming is met wat naar tegenwoordige inzichten kan worden beschouwd als een verantwoorde en evenwichtige aanwending van de beschikbare middelen”.

(20) Kamerstukken II 1984-1985, 19 099, nrs. 1 en 2.

(21) Kamerstukken II 1984-1985, 19 099, nr. 3, p. 6.

De door de minister geraadpleegde adviesinstanties, de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie, de Subcommissie Burgerlijke Rechtsvordering van de Staatscommissie voor de Nederlandse Burgerlijke Wetgeving, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Hoge Raad, hebben geen van allen principiële bezwaren tegen dit punt uit het wetsvoorstel, doch verwachten er slechts een gering rendement van. In zijn advies wijst de Raad van State er op dat in de adviezen van de hiervoor genoemde instanties weinig enthousiasme doorklinkt voor het wetsvoorstel.

De Raad vraagt zich vervolgens af of niet het gevaar aanwezig is dat het voorstel in de praktijk tot een te stringente uitvoering van de omkering van de hoofdregel en daardoor tot onverantwoorde unusrechtspraak zal leiden. De Raad is dan ook van oordeel dat de minister in de voorgestelde regeling te ver gaat en beveelt een gematigde opzet aan.

Aansluitend bij de kritiek van de door de minister geraadpleegde adviesinstanties meen ik dat het wetsvoorstel op het punt van de omkering van de hoofdregel overbodig is.

In de eerste plaats lijkt de maximale toepassing van unusrechtspraak in eerste aanleg, gelet op de cijfers, ongeveer bereikt. Er blijven immers altijd zaken waarvan men het er over eens is of waarin de wet voorschrijft dat zij meervoudig afgedaan dienen te worden, zoals bv. onteigening, ruilverkaveling, executoriale verkoop, verzoeken tot onder curatelestelling en tot opheffing van de curatele(22).

In de tweede plaats geeft de voorgestelde regeling de rechtbank evenals in de huidige situatie ruime beleidsvrijheid in de keuze tussen enkelvoudige en meervoudige behandeling. Indien het de bedoeling van de wetgever is de rechtbanken waar unusrechtspraak op niet zo'n ruime schaal wordt toegepast „over de streep te trekken”, dan was een ander criterium dan het oude criterium „welke haar voor verwijzing geschikt lijkt” beter op zijn plaats geweest. Nu kan men met dit open verwijzingscriterium hetzelfde beleid inzake verdeling naar enkelvoudige of meervoudige kamer aanhouden. En wellicht is „het over de streep trekken” van de rechtbanken waar de werklust niet zo groot is, ook niet nodig. Aanpassing van de wettelijke regeling aan de praktijk is op zichzelf onvoldoende reden. Dit zou bovendien

(22) Onteigening, ruilverkaveling, executoriale verkoop e.d. worden meervoudig behandeld op grond van het belang der beslissing of het ontbreken van de mogelijkheid van hoger beroep. Verzoeken tot ondercuratelestelling en tot opheffing van curatele dienen op grond van art. 883 WvBrv. door een college te worden afgedaan. In wetsontwerp 19099 wordt voorgesteld art. 883 te laten vervallen.

een stroom van wetsvoorstellen op allerlei gebied teweeg brengen, zoals bv. het aanpassen van Boek I WvBRv dat de gewone behandeling van een dagvaardingszaak als een mondelinge beschouwd, aan de praktijk dat schriftelijk procederen bij de rechtbank regel is.

En uit bezuinigingsoverwegingen is het voorstel tenslotte twijfelachtig nu op argumenten als: unusrechtspraak werkt sneller, doelmatiger en kostenbesparend, het een en ander af te dingen valt.

5.2. Een ander aspect van omkering van de hoofdregel is gelegen in het systeem van de rechterlijke organisatie. De rechtspraak in eerste aanleg in burgerlijke zaken is opgedragen aan de rechtbanken en kantongerechten.

De oorspronkelijke bedoeling van de instelling van het kantongerecht als opvolger van de onder de Franse overheersing bestaande *juge de paix* was het in het leven roepen van een rechterlijke instantie waaraan zaken die een betrekkelijk gering geldelijk belang hadden, eenvoudig van aard waren of waarvan de kennisneming en berechting een rechter in de nabijheid vereiste, konden worden opgedragen. Bij de vaststelling van de bevoegdheden van de kantonrechter speelde een negatieve rol dat hij als *unus iudex* recht zou spreken.

In de loop der tijd is de rechtsmacht van de kantonrechter echter uitgebreid. Zo werd de kantonrechter bv. bij de Wet van 13 juli 1907, Stbl. 193 de bevoegde rechter in arbeidszaken, in 1936 bij de Wet van 23 april 1936, Stbl. 202 in huurkoopzaken en bij de Wet van 13 oktober 1950, Stbl. K 452 in alle huurzaken.

Bovendien is de competentiegrens verhoogd van f 200,— in 1838 naar f 5.000,— nu.

Van de oorspronkelijke beperkte rechtsmacht van de kantonrechter is dan ook al lang geen sprake meer. Dit heeft de vraag doen rijzen of er dan nog wel grond is voor het bestaande onderscheid tussen kantongerecht en rechtbank. De Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie heeft tot integratie van beide gerechten geadviseerd(23). Inmiddels heeft de regering bekend gemaakt naar deze integratie te streven(24).

Een dergelijke integratie wordt door invoering van unusrechtspraak als regel bij de rechtbank in ieder geval wel vergemakkelijkt.

(23) *Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (deel I)*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1984.

(24) Regeringsverklaring uitgesproken op 30 juli 1986 door minister-president Lubbers.

5.3. Een tweede verruiming in het wetsvoorstel is de mogelijkheid van unusrechtspraak in appèl. Deze verruiming wordt beperkt tot het gebied van personen- en familierecht. Bovendien kan de zaak in appèl slechts enkelvoudig worden afgedaan indien dit tevens in eerste aanleg enkelvoudig is geschied.

De meervoudige kamer kan genoemde zaken die haar daartoe geschikt voorkomen naar de enkelvoudige kamer verwijzen (art. 344a nieuw WvBRv). Indien de verwezen zaak naar het oordeel van de enkelvoudige kamer ongeschikt is voor behandeling en beslissing door één rechter, wijst zij deze terug naar de meervoudige kamer. Het aanhangige wetsontwerp gaat op dit punt minder ver dan een eerder voorstel waarin voor alle zaken de mogelijkheid van unusrechtspraak in appèl werd geopend. De in paragraaf 5.1. genoemde instanties die door de minister waren gevraagd hun oordeel over dit eerdere ontwerp uit te spreken, verklaarden zich mordicus tegen: „in civiele appèlzaken is geen plaats voor rechtspraak door een unus”.

Voor de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie wogen de gevaren van kwaliteitsverlies en van verlies aan overtuigingskracht, zowel ten aanzien van de justitiabelen als ten aanzien van de rechter in eerste aanleg zo zwaar dat zij niet kunnen worden goedge maakt door de — betrekkelijk geringe — kostenbesparing die invoering van de mogelijkheid van unusrechtspraak in hoger beroep met zich zal brengen⁽²⁵⁾. De argumenten die aan deze stellingname ten grondslag liggen en waarbij zowel de Subcommissie Burgerlijke Rechtsvordering als de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak zich aansluiten, zijn grotendeels in paragraaf 3 al aan de orde gekomen.

Ik herhaal ze hier nog in het kort:

- a. collegiale rechtspraak bevordert zorgvuldiger werk en vermindert de kans op technische fouten en op het niet of onvoldoende onderkennen van bepaalde aspecten;
- b. collegiale besluitvorming bevordert het relativeren van het eigen oordeel;
- c. één van de beste correctieven op een (verkeerde) machtsuitoefening is gelegen in een collegiale besluitvorming;
- d. het is aannemelijk dat het gemakkelijker zal vallen de beslissing van een driemanschap als juist te aanvaarden.

Dit geldt a fortiori voor de rechtspraak in hoger beroep;

(25) *Advies inzake unusrechtspraak*, 6-7.

e. de rechter moet zich steeds afvragen hoe de zaak zich verhoudt tot vergelijkbare andere. Vooral ten aanzien van beslissingen in hoger beroep is het van belang dat zij in collegiale beraadslaging tot stand komen omdat de lagere rechter ze bij zijn oordeelsvorming tot richtsnoer neemt.

Vond de in 1932 aan het bewind zijnde minister van justitie nog dat het voor de hand ligt dat men hoger beroepszaken en echtscheidingszaken niet voor de enkelvoudige kamer geschikt zal achten(26), volgens de huidige minister worden voor de stelling dat op het beginsel van collegiale rechtspraak in hoger beroep geen enkele uitzondering denkbaar is, geen argumenten aangevoerd.

Zijn argument om de uitzondering wel te maken op het gebied van het personen- en familierecht is dat familiezaken veelal een problematiek van zeer beperkte omvang betreffen die in het algemeen een zeer feitelijk, niet-juridisch karakter heeft. Bovendien biedt unusrechtspraak het voordeel van vertrouwelijker contact met de procespartijen. Unusrechtspraak in hoger beroep in familiezaken zal leiden tot vermindering van personeelsbehoefte bij de hoven(27). De Raad van State, die evenals over het voorontwerp ook over het thans aanhangige ontwerp is geraadpleegd, is echter tot een andere overweging gekomen. In de eerste plaats, aldus de Raad, blijkt uit het instellen van hoger beroep dat de partij kennelijk niet tevreden is met de gegeven beslissing. De zaak dient dan in hoogste feitelijke instantie door drie rechters te worden onderzocht en beslist. In de tweede plaats blijkt uit de jurisprudentie van de Hoge Raad dat het in familiezaken vaak om ingewikkelde kwesties gaat, bv. wanneer pensioenaanspraken in het geding zijn. Tenslotte, aldus de Raad van State, heeft de minister het voornemen om het hoger beroep van voorlopige voorzieningen die voor de duur van de echtscheidingsprocedure gelden te zullen laten vervallen. De dan overblijvende zaken zijn merendeels te ingewikkeld voor enkelvoudige behandeling.

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat ook feitelijke beslissingen zeer ingewikkeld kunnen zijn en dat de aard van de beslissing — feitelijk of juridisch — niet bepalend hoeft te zijn voor de moeilijkheidsgraad.

(26) Hand. II, 2 december 1932, nr. 137.

(27) Memorie van Toelichting, 8.

5.4. In het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer(28) is de vraag gesteld welke mogelijkheden procespartijen hebben om de beslissing inzake behandeling door een enkelvoudige of meervoudige kamer te beïnvloeden en is de wens geuit partijen invloed op deze beslissing toe te kennen.

De kwestie van het betrekken van partijen bij de verwijzing door de meervoudige kamer naar een enkelvoudige kamer is aan het begin van deze eeuw aan de orde geweest.

Bij de invoering van de mogelijkheid van unusrechtspraak in 1909 stelde de minister voor de alleenrechtspraak aan de toestemming van partijen te binden(29). Hiertegen rees echter verzet vanuit de Tweede Kamer, omdat men „gevaren voor het rechterlijk aanzien duchtte”(30). Vervolgens werd de bepaling afgezwakt en dienden partijen nog slechts over de verwijzing te worden gehoord.

De verplichting om partijen over de verwijzing te horen werd vervolgens in 1933 afgeschaft(31). De vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht uit de Tweede Kamer achtte het niet nodig het horen van verschenen partijen op de verwijzing af te schaffen(32), maar de toenmalige minister hield aan schrappen vast(33).

Uit de literatuur blijkt dat het aantal voorstanders en tegenstanders van invloed van procespartijen gelijkelijk is verdeeld(34). Als argumenten voor inspraak worden o.a. genoemd de wens van partijen omdat het om hun belang gaat en verhoging van het vertrouwen in de rechtspraak, indien partijen die reden kunnen hebben om hun zaak niet door één rechter te laten behandelen, zich geen verwijzing behoeven te laten welgevalen.

Het belangrijkste argument tegen inspraak en invloed van partijen is de vermeende diskwalificatie van de betrokken unus.

In het onderzoek van Verwoerd is de mening van rechters gevraagd

(28) Kamerstukken II 1985-1986, 19 099, nr. 5. Met dank aan Jan Leo de Hoop, student-assistent bij de Vakgroep Burgerlijk Recht van de Rijksuniversiteit Groningen voor het verrichten van ondersteunend onderzoek.

(29) Bijl. Hand. II, 1907-1908, 277, nr. 3, par. 4.

(30) Bijl. Hand. II, 1907-1908, 277, nr. 132a, p. 7.

(31) Wet van 3 december 1932, Stb. 575, in werking getreden op 1 september 1933.

(32) Bijl. Hand. II, 1932-1933, 137, nr. 3.

(33) Bijl. Hand. II, 1932-1933, 137, nr. 5.

(34) Zie JUDELL, H., *Bezuiniging niet OP, maar DOOR rechterlijke organisatie*, 's-Gravenhage, 1932, 19; VAN DER DOES, o.c., 23; SCHELTEMA, F.G., *Handelingen NJV*, 1933, 75; SLEUTELAAR, o.c., 45; „Rapport inzake Versnelling van de Civiele Procedure”, *Adv. Bl.*, 1967, 289; DRABBE, L.W.M.M., „De enkelvoudige rechtspraak in burgerlijke zaken”, *RM Themis*, 1959, 560-563; BRUNNER, C.J.H., „Modernisering van het burgerlijk proces”, *Adv. bl.*, 1968, 510.

over deze kwestie. Men blijkt het minst afwerend te staan tegenover een beperkte inspraak, vooral wanneer het een éénparig verzoek der procespartijen betreft en dit verzoek niet uitsluitend gericht is op behandeling door een bepaalde unus. Tevens dient de rechter het laatste woord te hebben(35).

In de Memorie van Antwoord(36), die op 1 september 1986 is verschenen, wijst de minister er op dat de rechter beter dan partijen in staat is om te beoordelen of meervoudige of enkelvoudige behandeling de voorkeur verdient. Partijen zijn inziens vrij hun mening dienaangaande te uiten en een verstandig rechter zal met die mening rekening houden, maar een plicht om partijen ter zake van een voorgenomen verwijzing naar de enkelvoudige kamer te horen zal niet opnieuw worden ingevoerd.

Het laatste woord is nu aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De kans dat de minister door het parlement gedwongen zal worden de verruiming van de enkelvoudige behandeling in civiele zaken ongedaan te maken, acht ik zeer klein. Immers, Thöne schreef het al in 1952: „En nu is het merkwaardig, dat de aandrang om in hoe langer hoe meer gevallen rechtspraak op te dragen aan een unus judex, ook in civiele gedingen vooral, veel meer uitgaat van andere zijde, dan van de leden van de rechterlijke macht”(37).

(35) VERWOERD, *o.c.*, 40.

(36) Kamerstukken II 1985-1986, 19 099, nr. 6.

(37) THÖNE, C.W., „Afscheidsrede als president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam”, *NJB*, 1952, 559-563.