

Vergaderjaar 2011–2012

33 316

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de enkelvoudige behandeling van het hoger beroep in kantonzaken

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 april 2012 en het nader rapport d.d. 19 juni 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 februari 2012, no. 12.000357, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de enkelvoudige behandeling van het hoger beroep in kantonzaken, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe enkelvoudige afdoening in hoger beroep van alle daartoe geschikte kantonzaken mogelijk te maken.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking over de gevolgen die de voorgenomen besparing heeft die met dit wetsvoorstel moeten worden gerealiseerd voor de enkelvoudige behandeling van het hoger beroep.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 februari 2012, nr. 12.000357, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 april 2012, nr. W03.12.0040/II, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

Beoogde besparingen door enkelvoudige behandeling in hoger beroep

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om in hoger beroep daarvoor geschikte kantonzaken enkelvoudig te behandelen.² Voorts maakt het voorstel het mogelijk dat de beslissing om de zaak in appel enkelvoudig te behandelen, door een enkelvoudige kamer van het gerechtshof kan worden genomen. Het wetsvoorstel loopt in dat opzicht vooruit op de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Enkelvoudige afdoening in hoger beroep is reeds mogelijk voor familiezaken die in eerste aanleg enkelvoudig zijn afgedaan (artikel 16, tweede lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv)).

uitkomsten van het onderzoek naar de actuele stand van zaken van het hoger beroep in het strafrecht, het bestuursrecht en het privaatrecht.¹

De Afdeling merkt allereerst op dat zowel in het civiele recht als in het bestuursrecht hoofdregel is dat zaken in hoger beroep meervoudig worden behandeld.² Voorts beslist thans een meervoudige kamer welke zaken in hoger beroep door een enkelvoudige kamer worden behandeld.³ Het wetsvoorstel laat weliswaar die hoofdregel in stand, maar bevat een substantiële uitbreiding van de categorie zaken die in hoger beroep enkelvoudig kunnen worden afgedaan. In dit verband is van belang dat het wetsvoorstel blijk geeft van een bezuinigingsambitie met betrekking tot meervoudige rechtspraak in civiele zaken.⁴ In de toelichting wordt erop gewezen dat door de mogelijkheid van enkelvoudige afdoening van kantonzaken een besparing kan worden gerealiseerd van € 4 à 5 miljoen voor 2013.⁵ Vermeld wordt tevens dat vooralsnog niet is aan te geven in hoeveel gevallen van de jaarlijks circa 3 000 kantonzaken waarin appel wordt ingesteld,⁶ enkelvoudige behandeling van het hoger beroep zal plaatsvinden.⁷

De Afdeling merkt verder op dat de beoogde besparingen niet nauwkeurig zijn bepaald en nadere verduidelijking behoeven. Het komt de Afdeling voor dat, mede gelet op de aantallen zaken waarom het gaat, de beoogde besparingen zo omvangrijk zijn dat de gerechtshoven zich genoodzaakt kunnen zien de enkelvoudige behandeling van kantonzaken tot regel te maken. Dat een deel van de bezuiniging wordt toegerekend aan «efficiencywinst als gevolg van zaaksdifferentiatie» doet daaraan niet af. Op deze wijze wordt afbreuk gedaan aan het uitgangspunt van meervoudige behandeling van zaken in hoger beroep waarop slechts uitzondering wordt gemaakt voor welomschreven en naar onderwerp afgebakende categorieën van zaken die naar het oordeel van het gerechtshof daarvoor geschikt worden geacht. De Afdeling acht de genoemde mogelijke consequentie dat enkelvoudige behandeling in hoger beroep van kantonzaken regel zou worden, in het licht van het waarborgen van de kwaliteit van het hoger beroep onwenselijk. Ook adviesorganen hebben kritische kanttekeningen geplaatst bij de voorgenomen taakstellende bezuinigingen.⁸

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting dragend te motiveren dat de met het wetsvoorstel beoogde besparingen niet leiden tot een zodanige beperking van de meervoudige rechtspraak, dat enkelvoudige afdoening van kanton- (en familie)zaken in appel de regel wordt. Tevens adviseert de Afdeling met het oog op de rechtszekerheid en de eenheid van rechtstoepassing in de toelichting uiteen te zetten op welke wijze zal worden bevorderd dat de gerechtshoven een geharmoniseerd beleid zullen voeren ten aanzien van de selectie van (kanton)zaken die zich lenen voor enkelvoudige behandeling.

De Afdeling verzoekt dragend te motiveren dat de beoogde besparingen niet leiden tot een zodanige beperking van de meervoudige rechtspraak dat enkelvoudige afdoening van kanton- (en familie)zaken in appel de regel wordt.

Meervoudige behandeling van kantonzaken in hoger beroep is lang niet altijd nodig voor een goede kwaliteit. Ook de behandeling van zaken in hoger beroep moet sneller, eenvoudiger en goedkoper plaatsvinden wanneer dit mogelijk is. Daartoe behoort dat zaken die daarvoor geschikt zijn enkelvoudig worden afgedaan. Deze werkwijze past binnen de bredere ontwikkelingen bij de rechtspraak naar een gedifferentieerde aanpak van zaaksbehandeling. Zaken die complex zijn, waarin bijvoorbeeld grote (financiële) belangen een rol spelen of waarvan de betekenis voor de rechtseenheid groot is, zullen door een meervoudige kamer

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 7. Consultatie.

² In het bestuursprocesrecht is er nog recent voor gekozen die hoofdregel in stand te laten. Zie het voorgestelde artikel 8:10a Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken I 2011/12, 32 450, nr. A).

³ Artikel 16, tweede lid, Rv en artikel 49, derde lid, Wet op de Raad van State en artikel 21, derde lid Beroepswet.

⁴ Op dit punt is het wetsvoorstel een uitwerking van het regeerakkoord waarin is vastgelegd dat in de civiele rechtspraak de meervoudige rechtspraak wordt beperkt. «Alle civiele kantonzaken zullen in hoger beroep enkelvoudig worden behandeld.» (Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15, blz. 47). Zie ook Memorie van toelichting, paragraaf 8, eerste alinea.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 7 en 8, eerste alinea.

⁶ Cijfers Raad voor de Rechtspraak (RvdR).

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 8.

⁸ Advies RvdR, blz. 5, advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, blz. 1–2.

worden behandeld. Daar staat tegenover dat relatief eenvoudige zaken, waarin de belangen minder groot zijn, met behoud van kwaliteit, efficiënter enkelvoudig worden afgedaan. De keuze of een zaak geschikt is voor enkelvoudige behandeling is aan het gerechtshof. Op die manier wordt gewaarborgd dat economische overwegingen niet de bovenhand krijgen boven het belang van kwalitatief goede rechtspraak. Bij de berekening van de met dit wetsvoorstel gemoeide besparing van 4 à 5 miljoen euro ervan is uitgegaan dat iets meer dan de helft van de jaarlijkse 3 000 appels van kantonzaken enkelvoudig zal worden afgedaan. De memorie van toelichting is met het bovenstaande aangevuld.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting met het oog op rechtszekerheid en de eenheid van rechtstoepassing uiteen te zetten op welke wijze zal worden bevorderd dat de gerechtshoven een geharmoniseerd beleid zullen voeren ten aanzien van de selectie van (kanton)zaken die zich lenen voor enkelvoudige behandeling. Zoals hiervoor aangegeven kunnen zaken die daarvoor geschikt worden geacht enkelvoudig worden afgedaan en zullen de meer complexere zaken meervoudig worden afgedaan. Het is aan de gerechtshoven om te beoordelen welke wijze van afdoening voor de betreffende zaak het meest geschikt is. De gerechtshoven werken reeds systematisch aan het vergroten van de rechtseenheid door samenwerking en onderling overleg. De selectie van zaken voor enkelvoudige behandeling kan, indien nodig, daarvan deel uitmaken. Dit is in de memorie van toelichting vermeld.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven