

Vergaderjaar 2018–2019

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 485

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2018

Tijdens het algemeen overleg op 25 april 2018 heeft het lid Van Oosten (VVD) gevraagd of de verplichte procesvertegenwoordiging in hoger beroep in kantonzaken zou kunnen worden afschaft (Kamerstuk 29 279, nr. 438). Ter toelichting heeft hij aangevoerd dat uit onderzoek is gebleken dat door de verhoging van de competentiegrens voor de kantonrechter, in combinatie met de mogelijkheid om bij de kantonrechter zonder advocaat te procederen, de toegang tot de civiele rechter is verbeterd en dat de kosten worden beperkt. Ik heb toegezegd om te verkennen of in deze zaken in de toekomst hoger beroep zonder verplichte procesvertegenwoordiging mogelijk zou kunnen zijn. Met deze brief voldoe ik aan die toezegging.

Mijn conclusie is dat er op dit moment, gelet op de complexiteit van de procedure in hoger beroep, geen aanleiding is om de verplichte procesvertegenwoordiging af te schaffen, maar dat dit moet worden gezien bij de mogelijke vereenvoudiging van de appelprocedure.

Kantonzaken en procesvertegenwoordiging

De kantonrechter behandelt arbeidszaken, huurzaken, consumentenkoop, consumentenkrediet tot een bedrag van € 40.000 en geldvorderingen tot een bedrag van € 25.000. De kantonrechter is ook bevoegd in lichte strafzaken (o.a. verkeersovertreden). Deze verkenning heeft zich alleen op civiele handelszaken gericht.

Partijen zijn bij de kantonrechter niet verplicht een advocaat in te schakelen (artikel 79 lid 1 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv)). Dit sluit aan bij het laagdrempelige karakter van die procedure. Partijen mogen in persoon procederen of zich laten bijstaan door bijvoorbeeld een deurwaarder, een incassobureau, een rechtsbijstandsverzekeraar of een juridisch adviesbureau (artikel 80 Rv, hierna tezamen aangeduid als «procesvertegenwoordiging»). In hoger beroep moeten partijen zich laten vertegenwoordigen door een advocaat (artikel 353 lid 1 Rv). Dit betekent dat alleen advocaten (namens partijen) proceshandelingen mogen

verrichten, maar dat partijen wel zonder bijstand van een advocaat op de zitting het woord mogen voeren.

Verplichte procesvertegenwoordiging geldt met name in het civiele recht. Daarvoor is destijds gekozen omdat de regels van het civiele (proces)recht complex zijn. Een civiele procedure verloopt beter met bijstand van een advocaat en de zaak komt zo beter tot zijn recht. Bovendien kan de advocaat adviseren over het instellen van een procedure en zo nodeloze of niet kansrijke procedures voorkomen. Hoger beroep in kantonzaken is uitgesloten wanneer de vordering in eerste aanleg lager is dan € 1.750,-. De gedachte daarachter is dat er geen hoger beroep mogelijk hoort te zijn in zaken waarvan het financiële belang niet opweegt tegen de kosten en inspanningen die gemoeid zijn met de behandeling van de zaak in hoger beroep.

Om een beeld te krijgen van het aantal kantonzaken en de mate waarin daarbij van een procesvertegenwoordiger gebruik wordt gemaakt is bij de Raad voor de rechtspraak informatie opgevraagd. In 2017 zijn door de kantonrechter 367.000 handelszaken afgedaan. Dit is inclusief alle verstekzaken, waarin vrijwel nooit hoger beroep wordt ingesteld. In 4.500 zaken (1%) werd door de eiser in persoon zonder procesvertegenwoordiger geprocedeerd. Door gedaagden werd in 35.600 zaken zonder procesvertegenwoordiger (10%) verweer gevoerd. Een nadere specificatie naar soort en hoogte van de vordering was niet mogelijk. Over de periode 2015–2017 stroomden bij de gerechtshoven gemiddeld circa 2.550 kantonappellen per jaar in. Daarvan werd gemiddeld een derde, circa 830 zaken per jaar, ingetrokken. Dit betekent dat van de kantonzaken waarin hoger beroep wordt ingesteld, gemiddeld ongeveer 1.720 zaken per jaar daadwerkelijk in hoger beroep worden behandeld.

Het is moeilijk in te schatten in hoeveel zaken in hoger beroep, bij afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging, ook daadwerkelijk in persoon zal worden geprocedeerd en of die afschaffing tot een toename van het aantal zaken zal leiden.

Gezien het procentueel geringe aantal eisers en verweerders dat in eerste aanleg zonder procesvertegenwoordiger procedeert, valt niet te verwachten dat dit aantal in hoger beroep hoger zal zijn als de verplichte procesvertegenwoordiging daar niet meer zou gelden. De verwachting is dat de drempel om in hoger beroep in persoon te procederen, hoger zal zijn. Daarom is de inschatting dat minder dan 1 procent van eisers die in hoger beroep gaat, in persoon zal procederen. Aangenomen mag worden dat dit voor de gedaagden evenals in eerste aanleg hoger zal liggen. Bij een zeer globale inschatting is het de verwachting dat hooguit enkele tientallen eisers en enkele honderden gedaagden in hoger beroep van kantonzaken zonder advocaat zullen procederen.

Consultatie rechtspraak

Voor deze verkenning is gesproken met experts uit de rechtspraak en de advocatuur. Daaruit kwam naar voren dat de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de invoering van de verplichte procesvertegenwoordiging nog steeds onverkort gelden. Het civiele procesrecht is in hoger beroep complexer dan in eerste aanleg en daarbij maakt het niet uit of het om hoger beroep van kantonzaken of van rechtbankzaken gaat. Er gelden geen afwijkende regels voor hoger beroep van kantonzaken. Het hoger beroep is voor partijen een volledige feitelijke en juridische herkansing, waarbij de grenzen worden bepaald door ingewikkelde regels van de devolutieve werking en het grievenstelsel. Dit houdt in dat door het instellen van hoger beroep het geschil zoals dat zich in eerste aanleg heeft ontwikkeld «in volle omgang» aan de appelrechter wordt

voorgelegd, maar dat de appelrechter daarbij is gebonden aan de door partijen ingediende bezwaren tegen de uitspraak in eerste aanleg (grieven). Eindbeslissingen in eerste aanleg waarover in appel niet is geklaagd, moeten door de appelrechter als vaststaande uitgangspunten worden meegenomen in zijn eigen uitspraak. Wanneer het hof vervolgens een of meer grieven gegrond acht, moet het hof de zaak zelf opnieuw afdoen, de hoven kunnen niet zoals de Hoge Raad de zaak terugwijzen naar de vorige instantie. Dan kijken de rechters in hoger beroep weer naar alle feiten, argumenten en verweren die in eerste aanleg zijn ingebracht (de devolutieve werking). Daarop moeten de partijen in hoger beroep zich voorbereiden. Het hoger beroep heeft door deze omstandigheden een ander karakter, waardoor de appelrechter minder dan in eerste aanleg «actief met partijen kan meedenken». Het is dus van belang dat de «grieven» juist en voldoende gepreciseerd worden geformuleerd, omdat anders het risico bestaat dat het hoger beroep niet over de juiste onderdelen van het vonnis uit eerste aanleg gaat, of dat het hoger beroep wordt afgewezen omdat de grief bijvoorbeeld onvoldoende bepaald is. Ook het niet doen van (de juiste) verzoeken door partijen kan door de appelrechter niet worden hersteld. Wegens het gebrek aan juridische kennis en ervaring lopen partijen die in persoon procederen daarom volgens de experts een groter risico de zaak te verliezen en daar bovenop te worden veroordeeld in de (hoge) proceskosten.

Vanuit de rechtspraak is naar voren gebracht dat de gelijkwaardige positie van partijen in het geding kan komen als de verplichte procesvertegenwoordiging in hoger beroep wordt afgeschaft. Een partij zonder advocaat is in het nadeel als de andere partij zich wel door een advocaat laat bijstaan. De appelrechter moet weliswaar het evenwicht bewaken, maar gelet op de aard van de procedure in hoger beroep en de actieve rol die partijen daarin worden geacht te spelen, staat waarborging van de gelijkwaardige positie onder druk. Tot slot is door de experts ingebracht dat het karakter van de procedure in hoger beroep mede bepaald wordt door gerichtheid op de cassatierechtspraak, de zaak moet «cassatieproof» zijn. Dat betekent dat in hoger beroep het proces mede in het teken staat van juridische kwaliteit en houdbaarheid. Zonder procesvertegenwoordiging kan dit aspect minder goed tot zijn recht komen.

Afwegingen en conclusie

Dit kabinet staat voor een toegankelijke en oplossingsgerichte rechtspraak. De kosten van de verplichte procesvertegenwoordiging kunnen een drempel vormen voor de toegang tot de rechter in hoger beroep. Afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging zou dus de toegankelijkheid van de rechter in hoger beroep kunnen vergroten. Hiervoor heb ik aan de hand van de informatie uit de rechtspraak de keerzijde geschetst van de afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging. Gelet op de aard en de complexiteit van de civiele procedure in hoger beroep zie ik op dit moment onvoldoende voordelen voor partijen in de afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging. Het kan voor partijen nadelig zijn om in hoger beroep zonder advocaat te procederen. Naar verwachting zou het bovendien om een kleine groep rechtzoekenden gaan die van die mogelijkheid gebruik zou maken. Bij deze stand van zaken is mijn afweging dat er nu onvoldoende aanleiding is om wetgeving te entameren om de verplichte procesvertegenwoordiging in hoger beroep af te schaffen.

Gelet op de samenhang tussen de verplichte procesvertegenwoordiging en de aard van de procedure in hoger beroep kan dit niet los worden gezien van mogelijke vereenvoudiging van die procedure. Ten aanzien van

het civiele proces is de wetgevingsinspanning nu gericht op de vereenvoudiging van de eerste aanleg.

Een herbezinning op de aard en vormgeving van de procedure in hoger beroep wil ik de komende jaren ter hand nemen. Met gebruikmaking van de Experimentenwet rechtspleging die in voorbereiding is kunnen mogelijk al werkwijzen worden beproefd die daarin kunnen worden betrokken. Bij die herbezinning zal ook de noodzaak van verplichte procesvertegenwoordiging worden gezien.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker