NEDERLANDSE
VERENIGING
VOOR RECHTSPRAAK

De minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
24 november 2011

Kenmerk

Uw kenmerk

Onderwerp
Consultatie wetsvoorstel enkelvoudig hoger beroep kantonzaken

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 7 september 2011 zond u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) ter advisering het concept-wetsvoorstel enkelvoudig hoger beroep kantonzaken. Het concept-wetsvoorstel is besproken in de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

Het concept-wetsvoorstel geeft de NVvR aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Volgens de memorie van toelichting beoogt dit wetsvoorstel enkelvoudige afdoening van kantonzaken in hoger beroep, indien deze zich daartoe lenen.
In de vormgeving van het voorstel ligt besloten dat een oordeel over de geschiktheid van kantonzaken voor enkelvoudige afdoening in appel meervoudig moet worden gegeven. Na verwijzing naar de enkelvoudige kamer blijft het mogelijk dat de enkelvoudige kamer de zaak terugwijst naar de meervoudige kamer. Het voorstel gaat gepaard met een bezuinigingsambitie.

De NVvR stelt voorop dat het wetsvoorstel op zichzelf, zuiver wetstechnisch bezien, kan worden onderschreven. Het geeft de mogelijkheid om zaken waarbij aan meervoudige beoordeling in hoger beroep geen behoefte bestaat, ook formeel enkelvoudig af te doen. Dat is bijvoorbeeld het geval als niet van grieven wordt gediend, en kan het geval zijn als het griffierecht niet is betaald.

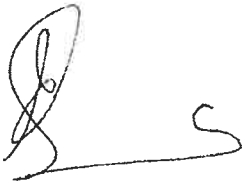
De NVvR acht het echter onaannemelijk dat het wetsvoorstel zal leiden tot enige bezuiniging, laat staan tot kwaliteitsverbetering. De NVvR is van mening dat een gezagsvolle beoordeling ter controle van beslissingen in de eerste lijn, als ook ter bevordering van rechtseenheid, kenmerkend hoort te zijn voor het hoger beroep. Door de recente verhoging van de competentiegrens in kantonzaken inzake waardevorderingen, ingevolge de op 1 juli 2011 in werking getreden Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie, is de meervoudige beoordeling in hoger beroep in beginsel zelfs vanzelfsprekender geworden. In de zaken waarin bij wijze van uitzondering enkelvoudige behandeling van een kantonappel thans reeds mogelijk is, leidt het voorstel tot een kostenverhoging doordat voor de beoordeling of enkelvoudige behandeling in aanmerking komt ook dan een meervoudige kamer moet worden ingezet. In de uitzonderlijke gevallen dat andere kantonappelzaken zonder kwaliteitsverlies enkelvoudig zou kunnen worden afgedaan, vindt de huidige praktijk al doelmatige oplossingen die geen onnodig beslag leggen op de capaciteit. Mocht bij de invoering van het onderhavige wetsvoorstel sprake zijn van de thans in het vooruitzicht gestelde taakstellende bezuiniging van € 10 mln, dan zal dat naar onze verwachting leiden tot het oplopen van de

Lange Voorhout 7 • Postbus 30315, 2500 GH Den Haag
Telefoon: 070-3611420 • info@nvvr.org • www.nvvr.org

achterstanden bij de afdoening van civiele appelzaken en daarmee tot aantasting van de kwaliteit van de appelrechtspraak (waarvan de tijdigheid immers deel uitmaakt). Gelet daarop adviseert de NVvR de bezuinigingsverwachting uit de memorie van toelichting te schrappen.

Namens het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,
de Wetenschappelijke Commissie,

J. Silvis
voorzitter



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Directie Strategie en
Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t 070 - 361 9723
f 070 - 361 9715
www.rechtspraak.nl

datum 10 november 2011
contactpersoon
doorkiesnummer
e-mail
ons kenmerk
uw kenmerk
onderwerp Advies wetsvoorstel enkelvoudig hoger beroep kantonzaken

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 7 september 2011, kenmerk 5708941/11/6 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "**Raad**") advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel houdende wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ("**Rv**") in verband met de enkelvoudige behandeling van het hoger beroep in kantonzaken (het "**Wetsvoorstel**").

I. Het Wetsvoorstel

In de bijlage bij het regeerakkoord is als maatregel het enkelvoudig behandelen van het hoger beroep in kantonzaken opgenomen. Het onderhavige Wetsvoorstel strekt ertoe de enkelvoudige afdoening in hoger beroep van kantonzaken uit te breiden en vloeit voort uit de brede heroverwegingen die onder het vorige kabinet zijn uitgevoerd.

Ingevolge artikel 16, eerste lid, Rv, worden bij het gerechtshof aanhangig gemaakte zaken, behoudens in de wet genoemde uitzonderingen, behandeld en beslist door een meervoudige kamer, bestaande uit drie raadsheren.

Het huidige tweede lid van artikel 16 Rv bevat een uitzondering op deze regel. In dit lid is bepaald dat, tenzij de zaak in eerste aanleg door een meervoudige kamer is beslist, de meervoudige kamer de zaken die aanhangig zijn gemaakt ingevolge het bij of krachtens Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (het "**BW**") bepaalde en die naar haar oordeel daarvoor geschikt zijn naar de enkelvoudige kamer kan verwijzen.

Het onderhavige Wetsvoorstel behelst een dusdanige wijziging van het tweede lid van artikel 16 Rv, dat verwijzing door de meervoudige kamer naar een enkelvoudige kamer in hoger beroep mogelijk wordt in alle kantonzaken die naar het oordeel van de meervoudige kamer daarvoor geschikt zijn en niet in eerste aanleg door een meervoudige kamer zijn beslist.

In de Memorie van Toelichting (de "**MvT**") wordt de verwachting uitgesproken dat enkelvoudige afdoening in hoger beroep van zaken die zich daarvoor lenen, aan een eenvoudigere en snellere afdoening van die zaken in hoger beroep bijdraagt en tot een ontlasting van de gerechtshoven leidt. De hoven krijgen met verruiming van de mogelijkheid van enkelvoudige afdoening in hoger beroep volgens de MvT ook meer flexibiliteit om zaken op maat af te doen, hetgeen in het beleid van de minister past voor een meer gerichte inzet van de rechter (MvT, pagina 1).

In de bijlage bij het regeerakkoord is met de invoering van enkelvoudige afdoening van kantonzaken in hoger beroep een besparing van € 10 miljoen beoogd. Inmiddels is dit bedrag als taakstelling op de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie ingeboekt.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

II. Advies

1. Noodzaak van voorafgaande fundamentelere herbezinning op de functie van het hoger beroep

De Raad stelt voorop dat ingrijpende maatregelen zoals uitbreiding van de mogelijkheid tot enkelvoudige afdoening van het hoger beroep in kantonzaken bezien dienen te worden in een groter verband, namelijk de visie op de functie en de meerwaarde van het hoger beroep. De Raad is dan ook van mening dat voorafgaand aan uitbreiding van de mogelijkheid van verwijzing door de meervoudige kamer naar de enkelvoudige kamer van kantonzaken in hoger beroep een open en fundamentelere bezinning op de functie van het hoger beroep nodig is. In zoverre raakt dit Wetsvoorstel de appelrechtspraak in zijn geheel. In dit verband merkt de Raad op dat het LOVC-hoven voor de civiele sectoren reeds op 22 augustus jl. heeft ingestemd met c.q. voorstellen heeft gedaan voor een wetenschappelijk onderzoek naar de huidige functie van het hoger beroep en het tegelijkertijd uitvoeren van experimenten op het gebied van procesinnovatie. In het kader van deze bezinning op de functie van het hoger beroep kunnen alternatieve werkwijzen doordacht en beproefd worden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het afschaffen van hoger beroep inzake bijvoorbeeld omgangsregelingen in kort geding, verdubbeling van de appelgrens naar € 3.500,- en/of het uitsluiten van hoger beroep tegen proceskostenveroordelingen in kort geding tot de appelgrens.

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

Voor de procedurele kwaliteit is het naar de mening van de Raad beter om de kwestie van het al dan niet enkelvoudig afdoen van kantonzaken in hoger beroep in deze reeds geëntameerde bredere discussie te betrekken. Dit klemt temeer nu de verwachte besparing van € 10 miljoen voor dit voorstel niet bereikt zal worden, zoals hieronder wordt toegelicht.

Naar de inschatting van de Raad zullen de werklastgevolgen van dit Wetsvoorstel voor de gerechtshoven nihil zijn en slechts in zeer beperkte mate tot een ontlasting van de appelrechtspraak leiden. Tegenover de al ingeboekte bezuiniging staat een groot verlies van kwaliteit. De behandeling van zaken door drie rechters vermindert de invloed van individuele opinies, draagt bij aan het doordenken van zaken in al hun aspecten en voorkomt dat feiten over het hoofd worden gezien. In hoger beroep - de laatste feitelijke beoordeling - is dit het meest van belang. De betekenis van het hoger beroep ligt in de controle op fouten, rechtseenheid en rechtsontwikkeling en maakt daarmee een essentieel onderdeel uit van de rechtsbescherming waarop burgers recht hebben op grond van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het is niet voor niets dat juist in het laatste decennium het hoger beroep is ingevoerd waar dit eerst ontbrak (bijvoorbeeld in belastingzaken). Daarbij heeft meervoudige behandeling van zaken als kernelement van de kwaliteit in hoger beroep steeds voorop gestaan.

2. Verwachte effecten van de thans voorgestelde uitbreiding van de mogelijkheid tot enkelvoudige afdoening van kantonzaken in hoger beroep

Indien de voorgestelde wijziging van artikel 16 tweede lid Rv - ondanks de hiervoor gesignaleerde ontwikkelingen - toch doorgang vindt, heeft de Raad de volgende opmerkingen.

2.1 De kwaliteit van de rechtspraak zal bij enkelvoudige afdoening in hoger beroep afnemen

Het Wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid van enkelvoudige behandeling in beide feitelijke instanties. Hieraan zijn risico's verbonden, zeker bij een terugtredende Hoge Raad.[2] Voor rechtsvorming en het bereiken van rechtseenheid is discussie nodig, en dus meervoudige rechtspraak. Meervoudige afdoening verkleint ook de kans op tunnelvisie. Bij de inschatting van de risico's van enkelvoudige afdoening in hoger beroep dient onder ogen te worden gezien dat thans in hoger beroep in civiele zaken zeer weinig zaken enkelvoudig worden afgedaan. Hier liggen juist kwaliteitsoverwegingen aan ten grondslag.[3]

De Raad merkt op dat, wanneer gekozen wordt voor enkelvoudige afdoening van kantonzaken in hoger beroep, het verplicht meelezen van enkelvoudig gewezen arresten vanuit het oogpunt van kwaliteit en gezag van de rechtspraak een noodzakelijke voorwaarde is.

---

[2] Zie in dit verband het wetsvoorstel versterking cassatierechtspraak.
[3] Zie in dit verband ook R. Baas, L. De Groot-van Leeuwen & M. Lamers, *Rechtspreken: samen of alleen – Over meervoudige en enkelvoudige rechtspraak*, Research Memoranda, Nr. 5 / 2010, Jaargang 6, tabel 5.2, pagina 79.

2.2 Organisatorische gevolgen

2.2.1 Inrichting van de verwijzingsmogelijkheid
Het Wetsvoorstel voorziet in een selectie van zaken die geschikt zijn voor verwijzing naar een enkelvoudige kamer door een meervoudige kamer. Dit betekent dat daaraan een beslissing door een meervoudige kamer ten grondslag ligt. Het risico is aanwezig dat hierdoor vertraging en verzwaring van de werkdruk ontstaat. Immers eerst 'weegt' een meervoudige kamer en daarna beslist een enkelvoudige kamer. De Raad is van mening dat het inschakelen van een meervoudige kamer niet nodig is. De selectie kan op verantwoorde wijze gedaan worden door een poortraadsheer (enkelvoudige kamer). Het gaat immers uitsluitend om de mogelijke selectie van de zaak voor enkelvoudige behandeling en niet om de beslechting daarvan in laatste feitelijke instantie. Bovendien heeft de enkelvoudige kamer de mogelijkheid van terugverwijzing naar de meervoudige kamer.

Overigens merkt de Raad op dat de mogelijkheid van terugverwijzing op zich ook weer het risico van vertraging in zich heeft.

2.2.2 Herbezinning op het delegatiepatroon
Enkelvoudige afdoening vergt voorts herbezinning op de inzet van schrijfjuristen. Thans worden de schrijfjuristen vaak ingezet bij het concipiëren van de arresten en beschikkingen in lichtere zaken. Het is niet evident dat bestaande delegatiepatronen voortgezet kunnen worden. De efficiency lijkt immers niet onmiddellijk gebaat met inzet van een schrijfjurist voor een enkelvoudige zaak, indien uit kwaliteitsoogpunt die zaak, behalve door de wijzende raadsheer, ook meegelezen moet worden door een tweede raadsheer (zie ook hieronder onder werklast).

2.3 Enkelvoudige afdoening in hoger beroep leidt niet tot een eenvoudigere en snellere afdoening en draagt niet bij tot een ontlasting van de gerechtshoven

Gelet op het voorgaande ziet de Raad niet goed in dat het Wetsvoorstel een zinvolle bijdrage levert aan goede en efficiënte rechtspleging. Zoals gezegd moet het voorstel worden bezien tegen de achtergrond van een terugtredende Hoge Raad.[4] Mede vanwege de rol van de meervoudige kamer bij de selectie van zaken kan niet op voorhand worden geconstateerd dat het Wetsvoorstel bijdraagt aan een eenvoudigere en snellere afdoening. Daar komt bij dat de hiervan te verwachten bezuinigingen zeer beperkt zullen zijn.

III. Werklast

Naar de inschatting van de Raad zullen de werklastgevolgen van dit Wetsvoorstel voor de gerechten nihil zijn en slechts in zeer beperkte mate tot een ontlasting van de appelrechtspraak leiden. Hierna wordt dit nader toegelicht.

[4] Zie in dit verband het wetsvoorstel versterking cassatierechtspraak.

1. Toepassingsbereik en te verwachten gebruik van de verwijzingsmogelijkheid

Alvorens in te gaan op het te verwachten gebruik van de verwijzingsmogelijkheid, acht de Raad het van belang om u inzicht te geven in de aantallen zaken waarop dit Wetsvoorstel betrekking heeft.

De totale civiele productie van de sector kanton is circa 1.000.000 zaken. Jaarlijks zijn er circa 3.000 civiele kantonzaken die als hoger beroep bij de gerechtshoven terecht komen.[5] Op basis hiervan kan worden gesteld dat het appelpercentage minder is dan 1%.

Het aantal kantonzaken dat in hoger beroep kan worden behandeld is toegenomen als gevolg van de competentiegrenswijziging. Deze toename vanuit kanton betreft echter vooral complexere (voorheen civiele) zaken. Juist deze zaken lenen zich minder voor enkelvoudige behandeling bij het gerechtshof. In het algemeen is het zo dat partijen in eenvoudige zaken vanwege het vaak beperktere belang en vanwege de kosten nu al minder snel in hoger beroep gaan. Doorgaans zal verwijzing naar de enkelvoudige kamer alleen verantwoord zijn in de meer eenvoudige zaken. Daarbij is van belang dat de ervaring in familiezaken leert dat er slechts een beperkt aantal zaken is waarbij het verantwoord is om deze enkelvoudig af te doen; er wordt niet of nauwelijks van deze bevoegdheid in familiezaken gebruik gemaakt.[6] In de huidige assortimentsmix voor de bekostiging van de gerechtshoven is reeds rekening gehouden met het verschil in werklast tussen de meer en minder gecompliceerde zaken. De extra winst van de enkelvoudige behandeling zal dan ook relatief beperkt zijn en weegt vooralsnog niet op tegen de eerdergenoemde hieraan verbonden bezwaren en risico's.

Veel kantonzaken zullen zich überhaupt niet lenen voor enkelvoudige afdoening in hoger beroep. Zo zijn in het algemeen typische kantonzaken als arbeidszaken en zaken betreffende bedrijfsruimtehuur ingewikkeld, en uitspraken van een hof op dit terrein worden door de praktijk nauwlettend in de gaten gehouden (de schaduwwerking van het recht). Maar ook een op het oog eenvoudige geldvordering, bijvoorbeeld een onbetaalde rekening van een elektriciteitsmaatschappij, kan vanwege de toetsing van de gehanteerde algemene voorwaarden en daarin vervatte boeteclausules een ingewikkelde kwestie opleveren, vooral ook indien de financiële administratie weinig doorzichtig is.
Andere contra-indicaties voor enkelvoudige afdoening kunnen onder meer gelegen zijn in de juridische complexiteit van een zaak, het aantal beslispunten, de juridische en/of feitelijke consequenties van een uitspraak en de maatschappelijke aandacht.

Gelet op het vorenstaande zal van de voorgestelde mogelijkheid van doorverwijzing naar de enkelvoudige kamer in kantonzaken in hoger beroep naar de inschatting van de Raad in de praktijk weinig gebruik worden gemaakt. Hooguit in een enkel geval zal een zaak geschikt worden geacht voor enkelvoudige afdoening in hoger beroep.

---

[5] Deze cijfers hebben betrekking op 2009.
[6] Het is dus niet zo (zoals in de toelichting op pagina 3 onderaan staat) dat familiezaken in hoger beroep veelal een problematiek van zeer beperkte omvang hebben.

Indien het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten doorgang zal vinden zal hierdoor het aantal zaken afnemen waardoor er ook minder reden zal zijn voor verwijzing naar een enkelvoudige kamer.

2. Werklast per zaak

Extra werklast per zaak door de extra beoordeling van de mogelijkheid tot doorverwijzing

Naar de inschatting van de Raad zal er ten gevolge van het Wetsvoorstel sprake zijn van enige extra werklast per zaak omdat de meervoudige kamer zich in de eerste plaats zal concentreren op de mogelijkheid van verwijzing naar de enkelvoudige kamer en nog niet op de volledige beslechting van het geschil. Aan de andere kant kan de selectiebeslissing niet genomen worden zonder 'doorkijk' naar de inhoudelijke beslissing. De mate van extra werklast is niet in te schatten en zal per zaak enigszins verschillen. Bedacht dient te worden dat de selectie pas kan gebeuren nadat het procesdossier is overgelegd omdat het nodig is kennis te nemen van grieven en antwoord. Het gaat dan toch meestal om een omvangrijk dossier. Dat wordt overigens niet anders wanneer de selectie plaatsvindt door één raadsheer (poortwachter).

Extra werklast per raadsheer per zaak is onvermijdelijk voor het behoud van het huidige kwaliteitsniveau bij afdoening door een unus-raadsheer

De Raad constateert dat behoud van het huidige kwaliteitsniveau extra inspanningen van de unus-raadsheer zal vergen. De unus-raadsheer draagt immers alleen de eindverantwoordelijkheid waar deze bij meervoudige afdoening wordt gedeeld met de andere raadsheren. Uit oogpunt van kwaliteit en gezag van rechtspraak lijkt ook niet te ontkomen aan het verplicht meelezen van enkelvoudig gewezen arresten zoals ook bij de rechtbanken gangbaar is. Zoals hierboven aangegeven verdient het delegatiepatroon (de inzet van schrijfjuristen) daarbij ook heroverweging.

IV. Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.W.H. van den Emster
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE 1: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Het Wetsvoorstel geeft voorts aanleiding tot de volgende redactionele opmerking.

Artikel 16, tweede lid Rv
De voorgestelde wettekst van artikel 16, tweede lid Rv bevat het woord "overige" en daardoor wordt de suggestie gewekt dat Boek I-zaken al door de kantonrechter worden behandeld. Dat geldt echter alleen maar voor een zeer beperkt aantal zaken, zoals terecht wordt vermeld in de toelichting op pagina 2 laatste alinea onder 2. Naar de mening van de Raad zou het woord "overige" beter weggelaten kunnen worden.