



Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de enkelvoudige behandeling van het hoger beroep in kantonzaken [ONTWERPTEKST ZOALS AANGEBODEN AAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE]

Ontwerpbesluit

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging hebben genomen dat het wenselijk is het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering te wijzigen in verband met het invoeren van de mogelijkheid het hoger beroep in kantonzaken enkelvoudig te behandelen en te beslissen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij zijn goedgevonden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 16, tweede lid, komt te luiden:

2. Tenzij de zaak in eerste aanleg door een meervoudige kamer is beslist, kan het gerechtshof de zaken die aanhangig zijn gemaakt ingevolge het bij of krachtens Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek bepaalde alsmede alle bij de kantonrechter aanhangig gemaakte zaken, naar een enkelvoudige kamer verwijzen wanneer deze zaken naar zijn oordeel daarvoor geschikt zijn.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

In de bijlage bij het regeerakkoord is als maatregel het enkelvoudig behandelen van het hoger beroep in kantonzaken opgenomen (Kamerstukken 2010–2011, 32 417, nr. 15, blz. 45 punt 5 en blz. 47). Het voorstel komt voort uit de brede heroverwegingen die onder het vorige kabinet zijn uitgevoerd. Dit wetsvoorstel strekt ertoe de enkelvoudige afdoening in hoger beroep van kantonzaken mogelijk te maken.

Enkelvoudige afdoening in hoger beroep van zaken die zich daarvoor lenen, draagt bij aan een eenvoudigere en snellere afdoening van die zaken in hoger beroep en leidt tot een ontlasting van de gerechtshoven. De hoven krijgen met verruiming van de mogelijkheid voor enkelvoudige afdoening in hoger beroep meer flexibiliteit om zaken op maat af te doen. Dit past in mijn beleid voor een meer gerichte inzet van de rechter en de bredere ontwikkeling naar differentiatie van zaaksafhandeling.

Op grond van het huidige artikel 47, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) worden in de sector kanton van de rechtbank kantonzaken in enkelvoudige kamers behandeld en beslist. Een uitzondering geldt voor pachtzaken die door een meervoudige kamer van de sector kanton worden behandeld en beslist (art. 48, tweede lid, Wet RO). Het hoger beroep tegen beslissingen van de kantonrechter wordt beoordeeld door het gerechtshof (zie ook art. 60, eerste lid, Wet RO). In het voorstel van wet herziening gerechtelijke kaart wordt het verplichte sectormodel afgeschaft en vervalt de verplichting om bij de rechtbanken een afzonderlijke sector kanton te hebben. De artikelen 47 en 48 Wet RO worden op dit punt aangepast en spreken niet langer over de sector kanton (Kamerstukken I 2011–2012, 32 891, A).¹

Ingevolge artikel 16, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (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 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 bepaalde en die naar haar oordeel daarvoor geschikt zijn naar de enkelvoudige kamer kan verwijzen. Voor sommige van deze zaken geldt dat de kantonrechter bevoegd is. Met de voorgestelde toevoeging aan het tweede lid van artikel 16 Rv wordt in alle kantonzaken een enkelvoudige afdoening in hoger beroep mogelijk.

2. Zaken waarin de kantonrechter bevoegd is

In artikel 93 Rv is de kantonrechter voor een aantal specifieke categorieën van zaken als bevoegde rechter aangewezen.

Het betreft in de eerste plaats zaken met een beloop van € 25.000 en zaken van onbepaalde waarde die geen hogere waarde dan € 25.000 vertegenwoordigen, de zogenaamde waardeverorderingen (onderdelen a en b). Ingevolge de op 1 juli 2011 in werking getreden Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie is de competentiegrens van de kantonrechter verhoogd van € 5.000 naar € 25.000.

Verder gaat het, ongeacht het beloop of waarde van de vordering, om zaken betreffende een (collectieve) arbeidsovereenkomst, algemeen verbindend verklaarde bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst, een vut-overeenkomst als bedoeld in de Wet kaderregeling vut overheidspersoneel of een agentuur-, huur- of huurkoopovereenkomst, de zogenaamde aardvorderingen (onderdeel c). In de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie is een uitbreiding opgenomen van de zaaksoorten die tot de competentie van de kantonrechter behoren. De competentie van de kantonrechter heeft thans ook betrekking op zaken betreffende een krediettransactie als bedoeld in de Wet op het consumentenkrediet. In het hiervoor reeds genoemde wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart wordt onderdeel c op dit punt aangepast en wordt gesproken van een consumentenkredietovereenkomst met een krediet som van ten hoogste €40.000.² De competentie van de kantonrechter heeft

¹ De meervoudige pachtkamers zijn in dat wetsvoorstel opgenomen in artikel 48, eerste lid, Wet RO.

² Rekening wordt gehouden met de op 19 mei 2011 in werking getreden wijziging van de Wet op het consumentenkrediet ingevolge de wet van 19 mei 2011 tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten ter implementatie van richtlijn nr. 2008/48/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2008 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van Richtlijn 87/102/EEG van de Raad (PbEU L 133/66) (Stb. 2011, 246). De wijziging maakt duidelijk dat de bevoegdheid van de kantonrechter uitsluitend ziet op consumentenkredietovereenkomsten, zoals deze sinds 19 mei 2011 geregeld zijn in titel 2A van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, binnen het grensbedrag van € 40.000 dat in de Wet op het consumentenkrediet is vastgelegd.

daarnaast ook betrekking gekregen op zaken betreffende een consumentenkoopovereenkomst. De competentieverruiming van de kantonrechter betekent dat een substantieel aantal zaken verschuift van de sector handel naar de sector kanton (21 % van alle handelszaken) (zie kamerstukken II 2008–2009, 32 021, nr. 3, blz. 21).

Verder behandelt en beslist de kantonrechter alle andere zaken ten aanzien waarvan de wet dit bepaalt (onderdeel d). In de wet is op verschillende plaatsen de bevoegdheid van de kantonrechter aangegeven. Zo is de kantonrechter bevoegd in pachtzaken (zie hiervoor) en is hij ook met betrekking tot bepaalde kwesties op het gebied van het erfrecht de aangewezen rechter. De kantonrechter behandelt en beslist ook bepaalde Boek 1 BW zaken met een vermogensrechterlijk karakter, zoals zaken die betrekking hebben op handlichting (titel 13, afdeling 2), curatele (titel 16), en onderbewindstelling ingeval van afwezigheid en vermissing (titel 18). Ook de onderbewindstelling en het mentorschap van meerderjarigen (titels 19 en 20) behoren tot de bevoegdheid van de kantonrechter. Een hoger beroep in deze Boek 1 BW zaken kan op grond van het huidige artikel 16, tweede lid, Rv reeds enkelvoudig worden behandeld en beslist als de zaak daarvoor geschikt is.

3. Verwijzing van zaken door de kantonrechter

Op grond van artikel 98 Rv kan de kantonrechter in de gevallen bedoeld in de artikelen 94, tweede tot en met vierde lid en 97, eerste lid, Rv wanneer hij van oordeel is dat de zaak ongeschikt is voor behandeling en beslissing door één rechter, de zaak met toepassing van artikel 15, tweede lid, Rv verwijzen naar een meervoudige kamer van een andere sector dan de sector kanton. Ingevolge artikel 15, tweede lid, kan een enkelvoudige kamer van de rechtbank de zaak onder meer indien zij van oordeel is dat de zaak ongeschikt is voor behandeling en beslissing door één rechter, naar een meervoudige kamer verwijzen.

In het hiervoor genoemde wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart wordt ook artikel 98 Rv aangepast aan het vervallen van de verplichting tot hebben van sectoren. Op grond van het gewijzigde artikel kan verwezen worden naar een meervoudige kamer voor andere zaken dan kantonzaken. Het gaat bij verwijzing door de kantonrechter op grond van artikel 98 Rv steeds om zaken waarin de kantonrechter moet oordelen over zowel een vordering die door de kantonrechter moet worden behandeld en beslist, als over een of meer vorderingen die door de sector civiel moeten worden behandeld en beslist, danwel, ingevolge het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart, door een andere civiele kamer. Deze situatie kan zich op verschillende manieren voordoen:

- a. bij objectieve cumulatie van vorderingen (de eiser heeft verschillende vorderingen op één gedaagde), wanneer één van de vorderingen een aardvordering is die door de kantonrechter moet worden behandeld en beslist (art. 93 sub c of d Rv), voor zover de samenhang tussen de vorderingen zich tegen afzonderlijke behandeling verzet (art. 94, tweede lid, Rv);
- b. bij conventie of reconventie (de eiser stelt een vordering in en de gedaagde heeft een tegenvordering) wanneer ofwel één van de vorderingen een aardvordering is die door de kantonrechter moet worden behandeld en beslist (artikel 93 sub c of d Rv), voor zover de samenhang tussen de vorderingen zich tegen afzonderlijke behandeling verzet (art. 94, derde lid, Rv) ofwel het twee waarde vorderingen betreft waarvan de vordering in conventie tot de bevoegdheid van de kantonrechter behoort, voor zover de samenhang tussen de vorderingen zich tegen afzonderlijke behandeling verzet (art. 97, eerste lid, Rv);
- c. bij vrijwaring wanneer één van de vorderingen een aardvordering is die door de kantonrechter moet worden behandeld en beslist (art. 93 sub c of d Rv) (art. 94, vierde lid).

Wanneer de kantonrechter verwijst naar een meervoudige kamer op grond artikel 98 Rv, is een enkelvoudige behandeling in hoger beroep dus uitgesloten.

4. Achtergrond huidige artikel 16, tweede lid, Rv

De inhoud van het huidige artikel 16, tweede lid, Rv komt overeen met het bij de Wet van 28 april 1988 tot verruiming van de mogelijkheid van behandeling van burgerlijke zaken door enkelvoudige kamers (Stb. 204) aan Rv toegevoegde artikel 344a en gewijzigde artikel 429q, eerste lid, Rv.

In de memorie van toelichting bij deze wet (Kamerstukken II 1984–1985, 19 099, nrs. 1–3, blz. 7–8) is over de unusrechtspraak in appel opgemerkt dat ook in appel zich in feitelijk en juridisch opzicht betrekkelijk eenvoudige zaken kunnen voordoen die zich voor enkelvoudige afdoening lenen. Gewezen is daarbij echter ook op de opvatting van de Hoge Raad inhoudende dat het onwenselijk voorkomt om kantonrechtersonnissen in het bijzonder in arbeids- en huurzaken te onderwerpen aan hoger beroep bij een unus rechtsprekend lid van de rechtbank, gezien de juridische ingewikkelde materie waarin juist de kantonrechter gespecialiseerd is en het ontbreken van verplichte rechtsbijstand in eerste aanleg³. Aangegeven is destijds dat, hoewel juist het feit dat in hoger beroep procesvertegenwoordi-

³ Voor de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten per 1 januari 2002 bij de rechtbanken als sector kanton stond van een uitspraak van de kantonrechter hoger beroep bij de rechtbank open.

ging verplicht is (en er dus sprake is van deskundige bijstand van de procespartijen en deskundige voorlichting van de appelrechter) aanleiding kan geven tot de overweging dat de appelrechter in de zaken van meer eenvoudige aard enkelvoudig zou kunnen beslissen, de Hoge Raad op dit punt gevolgd wordt. De toelaatbaarheid van enkelvoudige afdoening in appel door de hoven wordt gekoppeld aan de vraag welke zaken in dit verband als eenvoudig kunnen worden aangemerkt. Op dit punt is opgemerkt dat familiezaken veelal een problematiek van zeer beperkte omvang hebben met een in het algemeen zeer feitelijk, niet juridisch karakter. Daarnaast biedt juist in familiezaken de behandeling door een gespecialiseerde unusrechter het voordeel van vertrouwelijk contact met de procespartijen.

Het werd daarom verantwoord geacht dat de mogelijkheid van unusrechtspraak in appel wordt geopend ten aanzien van appellen in familiezaken, behalve indien de behandeling in eerste instantie meervoudig is geschied.

Bij de Wet van 6 december 2001 tot herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg (Stb. 580) is de inhoud van de artikelen 344a en 429q, eerste lid, Rv opgenomen in het tweede lid van het algemene artikel 16 Rv. In de toelichting op dit artikel is aangegeven dat geen voorstellen worden gedaan omtrent wijziging van de bestaande regelingen van de unus in appel (Kamerstukken II 1999–2000 26 855, nr. 3, blz. 48).

5. Uitbreiding enkelvoudige behandeling in hoger beroep

Met de voorgestelde regeling wordt mogelijk gemaakt dat behalve de zaken aanhangig gemaakt bij of krachtens Boek 1 BW, ook alle (overige) zaken die door de kantonrechter zijn behandeld en beslist en naar het oordeel van het gerechtshof⁴ hiervoor geschikt zijn, in hoger beroep enkelvoudig kunnen worden behandeld. Naast de Boek 1 BW zaken, al dan niet behandeld en beslist door de kantonrechter, kunnen ook andere zaken geschikt zijn voor afdoening door een enkelvoudige kamer in hoger beroep. Enkelvoudige afdoening in appel van zaken die zich daarvoor lenen, draagt, zoals hiervoor aangegeven, bij aan een eenvoudiger en snellere afdoening van die zaken in hoger beroep en leidt tot een ontlasting van de gerechtshoven. De verruiming van de mogelijkheid voor enkelvoudige afdoening van het appellen in kantonzaken geeft de hoven meer flexibiliteit om maatwerk te leveren. Met een gedifferentieerde zaaksbehandeling wordt primair beoogd de kwaliteit van de zaaksbehandeling te bevorderen. Tegelijkertijd zal dit ook efficiencywinst opleveren, omdat van te voren beter wordt ingeschat welke afdoening het best geschikt is voor een zaak. Enkelvoudig en eenvoudig waar het kan, meervoudig en complex(er) waar het moet.

Niet alle kantonzaken betreffende waardeveroordeningen zullen ingewikkeld zijn. Gaat het om een eenvoudige zaak, dan is niet nodig de expertise van drie hooggekwalificeerde raadsheer daarop in te zetten. Overigens staat op grond van artikel 332 Rv in beginsel geen hoger beroep open tegen een uitspraak gewezen over een vordering van niet meer dan € 1750 of over een vordering van onbepaalde waarde wanneer er duidelijke aanwijzingen bestaan dat de vordering geen hogere waarde vertegenwoordigt dan € 1750.

Ook bij arbeidszaken en huurzaken en andere zaken betreffen aardvorderingen komen eenvoudige bulkzaken voor, waarin met een enkelvoudige behandeling in hoger beroep kan worden volstaan. Juist bij de aardvorderingen kunnen zich echter ook meer complexe zaken voordoen. Ook dan zal niet altijd in hoger beroep een behandeling door een meervoudige kamer vereist zijn. Van belang is immers dat in eerste aanleg bij de kantonrechter geen procesvertegenwoordiging verplicht is, maar in hoger beroep bij het gerechtshof deze verplichting wel bestaat. Er is in hoger beroep dus sprake van deskundige bijstand voor partijen en deskundige voorlichting van rechter.

De kantonrechter behandelt echter ook dermate complexe arbeidszaken en huurzaken dat het onwenselijk zou zijn om hierover slechts één appelrechter te laten oordelen. De uitbreiding van de kantoncompetentie voor waardeveroordeningen tot € 25.000 betekent dat ook waar het gaat om geldvorderingen de kantonrechter vaker te maken kan krijgen met complexere vorderingen. Er is daarom voor gekozen om het gerechtshof zelf te laten oordelen of een in eerste instantie door de kantonrechter afgedane zaak zich leent voor enkelvoudige behandeling en beslissing in hoger beroep of dat deze zaak meervoudig moet worden behandeld en beslist. De enkelvoudige kamer kan, wanneer zij van oordeel is dat de verwezen zaak ongeschikt is voor behandeling en beslissing door één raadsheer, de zaak overigens terugwijzen naar de meervoudige kamer (art. 16, derde lid, Rv).

6. Overgangsrecht

In het wetsvoorstel is geen overgangsbepaling opgenomen. Ook in reeds op het tijdstip van inwerkingtreding in die instantie lopende procedures kan de meervoudige kamer in hoger beroep verwijzen naar een enkelvoudige kamer. Verwijzing kan op grond van artikel 16, vierde lid, Rv plaats vinden in

⁴ De verwijzing door de meervoudige kamer wordt vervangen door een verwijzing door het gerechtshof. Zie hierna onder 7. Consultatie.



elke stand van de procedure. De behandeling van een verwezen of teruggewezen zaak wordt voortgezet in de stand waarin zij zich bevindt.

7. Consultatie

Over het wetsvoorstel is advies ontvangen van de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak. Met de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht is over het wetsvoorstel overleg gevoerd.

De Raad voor de rechtspraak meent dat een fundamentele bezinning op de functie van het hoger beroep nodig is en is van oordeel dat het enkelvoudig afdoen van kantonzaken in hoger beroep in die discussie zou moeten worden betrokken. De Raad wijst op zijn instemming met en zijn voorstellen voor een wetenschappelijk onderzoek over het hoger beroep.

Ik merk hierover op dat de voorbereidingen voor het onderzoek over de actuele stand van zaken van het hoger beroep in het strafrecht, het bestuursrecht en het privaatrecht in het najaar van 2011 van start zijn gegaan. De centrale vraag van dat onderzoek is in hoeveel en in welke gevallen hoger beroep wordt ingesteld en met welk resultaat. Ik meen dat het niet nodig is de uitkomst hiervan af te wachten om enkelvoudige afdoening van kantonzaken in appel mogelijk te maken en de daarmee beoogde besparingen voor 2013 te realiseren.

De Raad is voorts van oordeel dat de kwaliteit van de rechtspraak bij enkelvoudige afdoening in appel zal afnemen. Voor rechtsvorming en het bereiken van rechtseenheid is discussie nodig en derhalve meervoudige rechtspraak. De Raad wijst erop dat meervoudige rechtspraak de kans op tunnelvisie verkleint.

Met het wetsvoorstel wordt enkelvoudige afdoening in appel van kantonzaken mogelijk gemaakt, maar niet verplicht gesteld. Daar waar zaken geschikt zijn voor enkelvoudige afdoening, is het de bedoeling dat zij ook daadwerkelijk enkelvoudig worden afgedaan. Daar waar zaken zich niet lenen voor enkelvoudig behandeling en beslissing, zoals bijvoorbeeld het geval zal zijn bij ingewikkelde huur- en arbeidszaken of een complex consumentengeschil, zullen deze meervoudig worden afgedaan. Zaken die discussie tussen drie raadsheren behoeven kunnen nog steeds meervoudig worden behandeld en beslist. Evenals voor Boek 1 BW zaken geldt voor kantonzaken het criterium dat deze geschikt moeten zijn voor een enkelvoudige behandeling en beslissing in appel. Geen geschikt-heid, geen enkelvoudige afdoening. De kwaliteit van de rechtspraak blijft met de aanvulling van artikel 16, tweede lid, Rv dan ook gewaarborgd.

De Raad wijst erop dat een verwijzing door de meervoudige kamer naar een enkelvoudige kamer vertraging en verzwaring van werkdruk kan betekenen en niet nodig is. In het ter consultatie voorgelegde voorstel was voor de verwijzing van kantonzaken aangesloten bij de thans in artikel 16, tweede lid, opgenomen regel met betrekking tot de verwijzing van Boek 1 BW zaken, inhoudende dat de meervoudige kamer van het gerechtshof verwijst naar een enkelvoudige kamer. De Raad is van mening dat de selectie op een verantwoorde wijze gedaan kan worden door een poortraadsheer (enkelvoudige kamer).

In het wetsvoorstel is met deze opmerking van de Raad rekening gehouden en wordt in het tweede lid niet meer van een verwijzing door de meervoudige kamer gesproken, maar van verwijzing door het gerechtshof. Het is aan de gerechtshoven zelf om te bepalen hoe de (enkelvoudige) verwijzing zal plaatsvinden.

De Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht kan zich vinden in de opzet en de uitwerking van het wetsvoorstel. De Adviescommissie meent dat de maatregel past in een systeem van rechtspraak op maat. De Adviescommissie wijst erop dat het uitgangspunt in eerste instantie enkelvoudige behandeling en beslissing dient te zijn met de mogelijkheid, als de zaak niet geschikt is voor enkelvoudige behandeling, van verwijzing naar de meervoudige kamer. Een kantonzaak zou volgens de Adviescommissie door de kantonrechter ook naar een meervoudige kamer voor kantonzaken moeten kunnen worden verwezen, wanneer de zaak naar het oordeel van de kantonrechter ongeschikt is voor behandeling en beslissing door één rechter. De Adviescommissie meent dat artikel 98 Rv, waarin de specifieke verwijzingsmogelijkheden zijn opgenomen voor de kantonrechter om naar een meervoudige kamer (thans nog van een andere sector dan de sector kanton en ingevolge het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart naar een meervoudige kamer voor andere zaken dan kantonzaken) te verwijzen, zou kunnen vervallen.

In hoger beroep dient het uitgangspunt meervoudige behandeling te zijn met de mogelijkheid, als de zaak geschikt is voor enkelvoudige behandeling, te verwijzen naar de enkelvoudige kamer. Ook voor andere civiele zaken dan Boek 1 zaken en kantonzaken zou volgens de Adviescommissie in hoger beroep de mogelijkheid van verwijzing naar de enkelvoudige kamer dienen te bestaan.

Naar aanleiding van de opmerking over de verwijzing door de kantonrechter wijs ik erop dat in het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart gekozen is voor het in stand laten van de regel dat de

kantonrechter unusrechter is.⁵ Uit het oogpunt van een adequate zaaksbehandeling is in dat wetsvoorstel gekozen voor handhaving van de verwijzingsmogelijkheden van artikel 98 Rv.⁶ Het thans in dit wetsvoorstel uitwerken van een ruimere verwijzingsmogelijkheid voor de kantonrechter is dan ook niet aan de orde.

De door de Adviescommissie wenselijk geachte ruimere verwijzingsmogelijkheid in hoger beroep voor andere dan Boek 1 BW zaken en kantonzaken kan worden gezien nadat in de praktijk met de hier voorgestelde wijziging ervaring is opgedaan.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) stelt voorop dat het wetsvoorstel op zichzelf, zuiver wetstechnisch gezien, kan worden onderschreven.

Zowel de Raad voor de rechtspraak, de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht als de NVvR achten het onaannemelijk dat het wetsvoorstel zal leiden tot de voorgenomen bezuinigingen (zie hierna onder 8. Financiële gevolgen).

8. Financiële gevolgen

Met betrekking tot de financiële gevolgen kan het volgende worden gemeld.

In de bijlage bij het regeerakkoord (blz. 47) is een besparing van € 10 miljoen beoogd voor 2013 voor het beperken van de meervoudige rechtspraak. Als concrete maatregel wordt het enkelvoudig appel van civiele kantonzaken genoemd.

De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat jaarlijks in 3000 kantonzaken (van de circa 1.000.000 kantonzaken) appel wordt ingesteld. Door de Raad wordt erop gewezen dat het aantal zaken dat in hoger beroep kan worden behandeld is toegenomen als gevolg van de hierboven genoemde competentiewijziging. Deze toename betreft volgens de Raad complexere zaken die zich minder lenen voor enkelvoudige behandeling bij het gerechtshof. De Raad merkt voorts op dat in familiezaken niet of nauwelijks gebruik gemaakt van de bevoegdheid om naar de enkelvoudige kamer te verwijzen. Volgens de Raad zal in een enkel geval een kantonzaak geschikt zal zijn voor enkelvoudige afdoening en zal de winst van enkelvoudige behandeling relatief beperkt zal zijn. De Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht heeft eveneens haar zorgen uitgesproken over de haalbaarheid van de aan de voorgestelde maatregel gekoppelde besparing. De NVvR heeft, zoal hiervoor ook opgemerkt, erop gewezen dat het onaannemelijk is dat het wetsvoorstel zal leiden tot een bezuiniging. De NVvR wijst erop dat door de verhoging van de competentiegrens de meervoudige afdoening in hoger beroep in beginsel vanzelfsprekender is geworden. Daarnaast merkt de NVvR op dat het wetsvoorstel in de zaken waarin bij wijze van uitzondering enkelvoudige behandeling van een kantonappel reeds mogelijk is, tot een kostenverhoging leidt, doordat voor de beoordeling of enkelvoudige behandeling in aanmerking komt ook dan een meervoudige kamer moet worden ingezet. Naar aanleiding van deze laatste opmerking wijs ik erop dat de zaken die thans reeds enkelvoudig kunnen worden afgedaan, de Boek 1 BW zaken, thans door een meervoudige kamer kunnen worden verwezen naar een enkelvoudige kamer (huidig artikel 16, tweede lid, Rv). In het ter consultatie voorgelegde voorstel is met betrekking tot de verwijzing van kantonzaken in appel bij deze bestaande regel aangesloten. Zoals hierboven opgemerkt wordt voorgesteld om in artikel 16, tweede lid, Rv niet langer uit te gaan van een verwijzing door de meervoudige kamer, maar van een verwijzing door het gerechtshof. Dit betekent dat de verwijzing van een Boek 1 BW zaak niet langer door een meervoudige kamer zal hoeven plaats te vinden, maar ook enkelvoudig kan geschieden.

Het is vooralsnog niet aan te geven in hoeveel gevallen enkelvoudige behandeling van het hoger beroep van een kantonzaak zal plaatsvinden en wat hiervan de uiteindelijke precieze besparing zal kunnen zijn. De mogelijkheid om kantonzaken in hoger beroep enkelvoudig af te doen past, zoals hiervoor opgemerkt, binnen de gerichte inzet van de rechter en de bredere ontwikkeling naar differentiatie van zaaksafhandeling. Met een gedifferentieerde zaaksbehandeling wordt primair beoogd de kwaliteit van de zaaksbehandeling te bevorderen, maar zal tegelijkertijd ook efficiencywinst opleveren. Vermeden kan worden dat relatief ongecompliceerde zaken die heel goed enkelvoudig kunnen worden afgedaan, onnodig een meervoudige en kostbare behandeling krijgen. De in de bijlage het regeerakkoord onder de noemer 'Toespitsen hoger beroep, cassatie' genoemde bezuiniging van € 10 miljoen is gebaseerd op een aantal maatregelen uit rapport 15, Veiligheid en terrorisme, van de hiervoor genoemde brede heroverwegingen. Eén van de maatregelen die concreet op dit punt wordt genoemd, is het enkelvoudig afdoen van kantonzaken in hoger beroep. Aangezien de maatregelen uit het rapport elkaar deels overlappen, is lastig in te schatten wat een individuele maatregel exact oplevert.

⁵ In de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie was nog voorzien in de mogelijkheid dat kantonrechtspraak in meervoudige kamers zou kunnen geschieden en werd voorgesteld artikel 98 Rv te schrappen (deze onderdelen zijn niet in werking getreden). Mede gelet op het voornemen in het regeerakkoord om in de civiele rechtspraak de meervoudige rechtspraak te beperken en enkelvoudig hoger beroep in kantonzaken in te voeren, is de regel van enkelvoudige behandeling in eerste aanleg gehandhaafd (Kamerstukken II 2010–2011, 32 891, nr. 3, blz. 30).

⁶ Kamerstukken II 2010–2011, 32 891, nr. 3, blz. 73.



Zoals hierboven opgemerkt wordt voorgesteld om in artikel 16, tweede lid, Rv voor Boek 1 BW zaken niet langer uit te gaan van een verwijzing door de meervoudige kamer, hetgeen betekent dat op dit punt een besparing kan worden bereikt. Tezamen met de eerdergenoemde efficiencywinst als gevolg van zaaksdifferentiatie is de verwachting dat, hoewel niet exact ingeschat kan worden wat de besparing van deze maatregel zal zijn, de uitbreiding van de mogelijkheid van enkelvoudige afdoening van kantonappellen circa € 4 á 5 miljoen kan opleveren.

9. Administratieve lasten

Het civiele procesrecht is steeds buiten de kwantitatieve reductiedoelstelling gehouden. Het wetsvoorstel ziet bovendien niet op informatieverplichtingen van burgers of bedrijven. Het regelt een materie die bij uitstek betrekking heeft op de procesvoering door de gerechten. Er vloeien dan ook geen administratieve lasten voor burgers of het bedrijfsleven uit het wetsvoorstel voort.

Artikelsgewijs

Artikel 16, tweede lid, Rv

Bij het gerechtshof aanhangig gemaakte zaken worden, behoudens in de wet genoemde uitzonderingen, behandeld en beslist door een meervoudige kamer, bestaande uit drie raadsheren (art. 16, eerste lid, Rv). Het huidige tweede lid van artikel 16 Rv geeft een uitzondering op deze regel en bepaalt 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 bepaalde en die naar haar oordeel daarvoor geschikt zijn naar de enkelvoudige kamer kan verwijzen. Voorgesteld wordt aan artikel 16, tweede lid, Rv toe te voegen dat ook alle zaken die bij de kantonrechter aanhangig zijn gemaakt in hoger beroep enkelvoudig kunnen worden behandeld en beslist. Zoals in het algemeen deel van de toelichting aangegeven worden bepaalde Boek 1 zaken door de kantonrechter behandeld en beslist. Deze zaken kunnen dan ook reeds in hoger beroep enkelvoudig worden afgedaan. De toevoeging betreft dan ook alle (overige) zaken die door de kantonrechter worden behandeld en beslist. Voorwaarde voor enkelvoudige afdoening in hoger beroep is dat de kantonrechter de zaak heeft afgedaan. Er moet geen verwijzing op grond van artikel 98 Rv naar een meervoudige kamer van de rechtbank hebben plaatsgevonden die de zaak vervolgens heeft behandeld en beslist. Daarnaast geldt dat het gerechtshof deze zaken voor behandeling en beslissing in hoger beroep door een enkelvoudige kamer geschikt moet achten. Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak wordt in het tweede lid niet langer gesproken van een verwijzing door de meervoudige kamer naar een enkelvoudige kamer, maar wordt aan het gerechtshof overgelaten hoe de verwijzing naar de enkelvoudige kamer zal plaatsvinden.

Het ligt voor de hand dat de (meer) eenvoudige kantonzaken ook in hoger beroep enkelvoudig zullen worden behandeld. Het gerechtshof houdt echter de mogelijkheid om zaken in hoger beroep meervoudig af te doen, zodat de (meer) complexe zaken door meervoudig kunnen worden behandeld en beslist. Daar waar nodig zal de behandeling en beslissing nog steeds meervoudig kunnen plaatsvinden. De kwaliteit van de rechtspraak blijft hiermee behouden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,



Advies Raad van State

No. W03.12.0040/II

's-Gravenhage, 19 april 2012

Aan de Koningin

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.

Beoogde besparingen door enkelvoudige behandeling in hoger beroep

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om in hoger beroep daarvoor geschikte kantonzaken enkelvoudig te behandelen.⁷ 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 uitkomsten van het onderzoek naar de actuele stand van zaken van het hoger beroep in het strafrecht, het bestuursrecht en het privaatrecht.⁸

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.⁹ Voorts beslist thans een meervoudige kamer welke zaken in hoger beroep door een enkelvoudige kamer worden behandeld.¹⁰

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.¹¹ 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 2013.¹² Vermeld wordt tevens dat vooralsnog niet is aan te geven in hoeveel gevallen van de jaarlijks circa 3000 kantonzaken waarin appel wordt ingesteld,¹³ enkelvoudige behandeling van het hoger beroep zal plaatsvinden.¹⁴

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 genooddaakt 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.¹⁵

⁷ 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)).

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 7. Consultatie.

⁹ 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).

¹⁰ Artikel 16, tweede lid, Rv en artikel 49, derde lid, Wet op de Raad van State en artikel 21, derde lid Beroepswet.

¹¹ 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.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 7 en 8, eerste alinea.

¹³ Cijfers Raad voor de Rechtspraak (RvdR).

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 8.

¹⁵ Advies RvdR, blz. 5, advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, blz. 1–2.



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 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.*



Nader Rapport

19 juni 2012

Nr. 273526

Directie Wetgeving en Juridische zaken

Aan de Koningin

Nader rapport inzake het wetsvoorstel enkelvoudige behandeling hoger beroep kantonzaken

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.

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 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 3000 appellens 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.

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.*