

Vergaderjaar 2012–2013

33 316

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 9 oktober 2012

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	1
2. Uitbreiding enkelvoudige behandeling in hoger beroep	2
3. Consultatie	3
4. Financiële gevolgen	6
5. Overig	6

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Zij ondersteunen het streven naar een eenvoudige en snelle afdoening van zaken en een ontlasting van de gerechtshoven. De kwaliteit van rechtspraak moet echter gewaarborgd blijven. Deze leden hebben enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij kunnen zich vinden in het uitgangspunt van dit voorstel. Deze leden delen de mening van de regering dat zaken die enkelvoudig afgedaan kunnen worden ook enkelvoudig behandeld moeten worden. De druk op de rechterlijke macht is al groot genoeg en als maatregelen genomen kunnen worden die die druk wegnemen, maar de kwaliteit weten te waarborgen, kunnen zij zich daar achter scharen. Voornoemde leden hebben naar aanleiding van het voorstel nog enkele vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en brengen daarover een aantal vragen en opmerkingen naar voren.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover een aantal kritische vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Meervoudige afdoening is lang niet altijd nodig. Bij kantonzaken, ook in hoger beroep, zou wat deze leden betreft moeten gelden: enkelvoudig waar het kan, meervoudig waar het moet. Zij hebben enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover enkele vragen.

2. Uitbreiding enkelvoudige behandeling in hoger beroep

De leden van de VVD-fractie merken op dat de keuze voor eventuele enkelvoudige afdoening in hoger beroep aan het betreffende gerechtshof is. Alleen zaken die naar het oordeel van het gerechtshof daarvoor geschikt zijn, zullen worden verwezen naar een unusrechter. Kan de regering toelichten hoe de keuze bij het gerechtshof vermoedelijk zal worden gemaakt? Bij wie binnen het gerechtshof ligt deze bevoegdheid? Welke controle bestaat er op deze bevoegdheid? Is het mogelijk als appellant om in beroep te gaan tegen het besluit een zaak enkelvoudig af te handelen? Zijn hier voorbeelden van te geven? Wat doet de regering als blijkt dat de gerechtshoven in de praktijk nauwelijks of nooit verwijzen naar een enkelvoudige kamer?

De leden van de PVV-fractie vragen de regering naar de nadere ambities ten aanzien van het enkelvoudig afdoen van hoger beroep in het strafrecht en het bestuursrecht.

De leden van de SP-fractie erkennen dat mogelijkheden moeten worden onderzocht om rechtspraak efficiënter te maken en kwalitatief hoogstaand te houden. Onderhavige wijziging kan zo'n mogelijkheid zijn, al zijn de uitwerking en de onderbouwing nog onvoldoende. De regering stelt bijvoorbeeld dat het wetsvoorstel zal leiden tot een eenvoudiger en snellere afdoening van bepaalde zaken in hoger beroep en leidt tot een ontlasting van de gerechtshoven. Niet is duidelijk geworden waarom de regering precies van mening is dat de afdoening sneller en eenvoudiger wordt. Op welke wijze zal dit wetsvoorstel een gunstig effect hebben op de doorlooptijden? Kost toetsing vooraf niet meer tijd dan directe behandeling door een meervoudige kamer? Uit de inbrengen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) wordt duidelijk dat het merendeel van zaken in hoger beroep, kanton of niet, door een meervoudige kamer afgedaan moeten worden. Een extra tussenstap lijkt daarom juist te leiden tot een langere doorlooptijd. Kan de regering beter onderbouwen waarom deze wijziging leidt tot betere doorlooptijden en niet juist tot meer doorverwijzingen? Voornoemde leden merken op dat het lijkt alsof de regering verwacht dat de zaken eenvoudiger worden nu deze in eerste aanleg beoordeeld worden door een kantonrechter. De verhoging van de competentiegrens heeft volgens voornoemde leden echter geen enkel effect op de moeilijkheidsgraad van zaken. De verhoging heeft juist geleid tot meer ingewikkelde zaken die in eerste instantie in hoger beroep door een meervoudige kamer werden behandeld. Kan de regering aangeven waarom zij van mening is dat met onderhavig wetsvoorstel afdoening van zaken eenvoudiger wordt? Is er rekening gehouden met de recente verhoging

van de competentiegrens en daarmee met het groeiend aantal ingewikkelde zaken dat voor de kantonrechter komt?
De leden van de SP-fractie lezen dat volgens de regering verruiming van de mogelijkheid tot enkelvoudige afdoening zal leiden tot meer flexibiliteit om maatwerk te leveren. Is het op dit moment dan lastig voor de gerechtshoven om maatwerk te leveren? Zo ja, hoe komt dat?
Er wordt niet duidelijk gemaakt hoe de kwaliteit van de zaaksbehandeling zal worden bevorderd. Drie rechters weten immers meer dan één. Hoe leidt gedifferentieerde zaaksbehandeling precies tot bevordering van de kwaliteit van zaaksbehandeling? Hoe gaat de regering voorkomen dat omwille van de opgelegde besparing eerder gekozen wordt voor enkelvoudige afdoening? Deze leden begrijpen niet waarom dit voorkomen wordt door selectie te laten plaatsvinden door het gerechtshof in plaats van door een meervoudige kamer. Kan de regering dit onderbouwen?
Voornoemde leden vragen welke criteria een zaak geschikt maken om enkelvoudig af te handelen. Wordt er gekeken naar de inhoud of bijvoorbeeld ook naar de opstelling en belangen van partijen, de aard van de zaak of het financieel belang? Hoeveel extra tijd gaat er overigens zitten in de voorselectie?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de afweging of een zaak behandeld moet worden door een enkel- of een meervoudige kamer blijft berusten bij de meervoudige kamer van het gerechtshof. Wordt de behandeling van een zaak hiermee niet juist vertraagd? Het gaat immers niet om finale beslechting van de zaak, maar alleen om een indeling bij een enkel- of meervoudige kamer. In hoeverre wordt hiermee de verwachte besparing niet deels teniet gedaan? Heeft de regering overwogen om voornoemde afweging neer te leggen bij een enkelvoudige kamer?

3. Consultatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Rvdr meent dat een fundamentele bezinning op de functie van hoger beroep nodig is. De Rvdr wil het onderzoek over de actuele stand van zaken van het hoger beroep afwachten. De regering meent dat het niet nodig is de uitkomst van het onderzoek af te wachten. Heeft het onderzoek ook betrekking op de vraag of unusrechtspraak in hoger beroep negatieve consequenties voor de kwaliteit van de rechtspraak kan hebben? Mocht uit het onderzoek blijken dat dit het geval is, welke acties zal de regering dan nemen om de negatieve consequenties van unusrechtspraak in hoger beroep voor de kwaliteit van de rechtspraak te verhelpen?

Is de regering het eens met de opmerkingen van de Rvdr dat discussie en derhalve meervoudige rechtspraak nodig zijn voor rechtsvorming en het bereiken van rechtseenheid? Ziet de regering tunnelvisie als een gevaar bij enkelvoudige behandeling?

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat uit gegevens van de Rvdr blijkt dat jaarlijks in slechts drieduizend van de één miljoen kantonzaken appel wordt ingesteld. Op grond van de huidige wetgeving, met name artikel 16, tweede lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, is het reeds mogelijk om kantonzaken in hoger beroep enkelvoudig af te doen. Hoeveel van de drieduizend gevallen van hoger beroep bij kantonzaken worden momenteel enkelvoudig afgedaan? Blijkens de memorie van toelichting is de verwachting dat door onderhavig wetsvoorstel meer kantonzaken in appel door een enkelvoudige kamer worden behandeld. Hoeveel vaker zal dit gebeuren dan momenteel het geval is?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de doelstelling van deze maatregel kostenbesparing, maatwerk leveren en de druk wegnemen bij de rechterlijke macht zijn. Deze doelstellingen kunnen zij onderschrijven.

De geconsulteerde organisaties zetten vraagtekens bij de ingeplande besparing. De regering schat in dat alleen deze maatregel een besparing van 4 à 5 mln. euro zal opleveren. Deze besparing, die overigens nog niet zeker is, wil de regering al voor 2013 inboeken en dat is gelijk ook de reden dat de discussie over het hoger beroep niet kan worden afgewacht. Is de regering werkelijk van mening dat deze besparing dusdanig substantieel is dat een fundamentele discussie over het hoger beroep niet voor kan gaan?

De besparing van 4 à 5 mln. is een deel van een grotere besparing, namelijk 10 mln. euro. Welke maatregelen liggen nog meer ten grondslag aan de besparing van 10 mln. euro? In welk stadium zijn die maatregelen? Dit wetsvoorstel moet uiteindelijk leiden tot verlichting van de werklust. Heeft de verlichting van de werklust effect op de doorlooptijden van civiele zaken en kantonzaken? Zo ja, hoe verhoudt dit antwoord zich tot de verwachting van de Rvdr die in het geheel geen verlichting van de werklust verwacht? Kan de regering in de beantwoording de argumenten van de Rvdr betrekken zoals zij die hebben besproken in hun advies? Hoe groot zal dit effect zijn op de doorlooptijden?

De Rvdr is van mening dat de enkelvoudige afdoening in hoger beroep niet zal leiden tot een eenvoudiger en snellere afdoening. Dit is echter wel het doel van deze maatregel. Heeft de regering met de Rvdr contact gehad, anders dan via de consultatieronde, om de verschillen in het te verwachten effect van deze maatregel te bespreken? Zo ja, wat was de uitkomst van dat gesprek?

Er is een verschil in opvatting over de gevolgen van deze maatregel voor de kwaliteit van de rechtspraak. De regering is van mening dat dit de kwaliteit ten goede komt omdat meer maatwerk geleverd wordt. De Rvdr is van mening dat deze maatregel leidt tot verslechtering van de kwaliteit omdat in die zaken waarin een enkele rechter de appelzaak behandelt, sprake kan zijn van tunnelvisie. Wil de regering ingaan op deze verschillen in opvatting?

De leden van de PVV-fractie vragen de regering naar aanleiding van het commentaar op het onderhavige wetsvoorstel door de Rvdr nader uiteen te zetten welke zaken zich lenen voor enkelvoudige afdoening in hoger beroep. In het kader hiervan vragen deze leden ook of de in de memorie van toelichting vermelde besparing van 4 à 5 mln. euro haalbaar is. Voorts vragen zij of de verwijzing van de meervoudige kamer naar de enkelvoudige kamer tot vertraging in individuele zaken zal leiden.

De leden van de SP-fractie nemen de kritiek van de Rvdr over de extra werklust serieus. Klopt het dat er nu meer moet worden gekeken naar de inhoud van procesdossiers voordat deze daadwerkelijk worden behandeld en dat het dus qua doorlooptijd niet uitmaakt of dit door een meervoudige kamer of door het gerechtshof wordt gedaan?

Ook is nog niet duidelijk hoe de procedure van zo'n beoordeling is. De regering heeft op aanraden van de Rvdr gekozen om het gerechtshof de beoordeling te laten doen. Hoe gaat dat dan precies in zijn werk? Wat bedoelt de regering met het gerechtshof? Wie toetst wanneer en hoe? Wordt met het gerechtshof bedoeld op bijvoorbeeld de sectorvoorzitter van een gerechtshof of is het advies van de Rvdr helemaal overgenomen? Deze leden doelen hiermee op het voorstel van de Rvdr om de selectie te laten doen door een poortraadsheer van de enkelvoudige kamer. Wordt de werklust dan niet eigenlijk verschoven?

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering een besparing voor ogen heeft met de verruiming van de enkelvoudige afdoening. Ten gunste van wie zal deze besparing zijn? Klopt het dat deze ten koste zal gaan van de bijdrage die wordt verstrekt aan de rechtspraak? Erkent de regering dat dit ten koste zal gaan van de kwaliteit van de rechtspraak, aangezien de Rvdr de laatste jaren al moet teren op de egaliseringsreserve

en het er naar uit ziet dat deze straks op nul staat? Welke consequenties verbindt de regering hier overigens aan?

Op welke wijze zal de regering erop toezien dat gerechtshoven ook met betrekking tot de selectie van zaken voor enkelvoudige afdoening rechtseenheid zullen creëren? Het is onvoldoende om te stellen dat het bevorderen van de rechtseenheid aangaande die selectie meegenomen kan worden bij het systematisch vergroten van de rechtseenheid die de gerechtshoven al in gang hebben gezet. Uniformiteit van de rechtspraak is zeer belangrijk in een rechtsstaat. Voornoemde leden nemen aan dat de regering dit erkent en ervoor zorgt dat de gerechtshoven daadwerkelijk toe zullen zien op die uniformiteit inzake het enkelvoudig of meervoudig afdoen van zaken in hoger beroep. Wanneer wordt bovendien de uitwerking van dit wetsvoorstel geëvalueerd?

De leden van de SP-fractie lezen dat de Rvdr stelt dat het aantal zaken in hoger beroep is toegenomen sinds de verhoging van de competentiegrens. Kan de regering aangeven hoe dit precies komt?

De reactie van de regering op de kritiek dat geen sprake zal zijn van de voorziene besparingen is volgens deze leden nog onvoldoende. De regering geeft immers toe dat die besparing niet te voorspellen is. Hoe komt zij er eigenlijk bij dat het voorstel 10 mln. euro oplevert als zij niet eens weet hoeveel van de 3 000 kantonzaken in hoger beroep enkelvoudig afgedaan hadden kunnen worden? Waarom is dit niet van tevoren onderzocht?

Ook deze leden pleiten er daarom voor om de besparingsverwachting uit de memorie van toelichting te schrappen en vooralsnog niet te tornen aan het bedrag dat de rijksbegroting aan de Rvdr ter beschikking stelt, totdat duidelijk is hoe onderhavig wetsvoorstel uitwerkt.

De leden van de CDA-fractie vragen of het vaker enkelvoudig afdoen van hoger beroep gevolgen heeft voor het rechtsgevoel van burgers en of hier onderzoek naar is gedaan. Zij hebben de indruk dat de aanleiding van het wetsvoorstel vooral gelegen is in een beoogde bezuiniging door meer efficiency, maar zij missen een afweging wat dit betekent voor de positie van de rechtspraak. Zij vinden in dit kader de opmerking van de Rvdr dat een fundamentele bezinning op de functie van het hoger beroep nodig is, waarbij eventuele maatregelen in hun verband worden bezien, van belang. Deze leden vragen daarom wanneer het onderzoek naar de stand van zaken van het hoger beroep dat in 2011 van start is gegaan wordt afgerond. Zij nemen in overweging dit wetsvoorstel pas te behandelen zodra deze resultaten beschikbaar zijn.

Voornoemde leden constateren dat de regering in de memorie van toelichting niet ingaat op de zorgen van de Rvdr over de mogelijke gevolgen van de kwaliteit van de rechtspraak. Zij vragen een reactie op de opmerking van de Rvdr dat voor enkelvoudige afdoening van kantonzaken in hoger beroep, het verplicht meelesen van enkelvoudig gewezen arresten vanuit het oogpunt van kwaliteit en gezag van de rechtspraak een noodzakelijke voorwaarde is.

Deze leden erkennen dat sprake is van een kan-bepaling en dat meervoudige rechtspraak mogelijk blijft, maar dit betekent dat de keuze om enkelvoudig of meervoudig een zaak te behandelen beslissend wordt. Zij vragen of onderzoek is gedaan naar de mogelijke gevolgen door bijvoorbeeld een pilot met proefzaken. Er wordt een aantal voorbeelden in de memorie van toelichting gegeven van zaken waar sprake zou kunnen zijn van enkelvoudige of meervoudige behandeling. Voornoemde leden constateren echter dat voor de keuze tussen enkelvoudig en meervoudig nog geen criteria of handreikingen zijn. De gerechtshoven werken systematisch aan het vergroten van de rechtseenheid door samenwerking en onderling overleg maar de memorie van toelichting stelt dat de selectie van zaken voor enkelvoudige behandeling, indien nodig, daarvan deel kan

uitmaken. Deze leden vragen waarom dit niet eerst in overleg met de gerechtshoven is uitgewerkt. Het is volgens de memorie van toelichting aan de gerechtshoven zelf om te bepalen hoe de (enkelvoudige) verwijzing zal plaatsvinden. De leden van de CDA-fractie vragen of hier geen verdere waarborgen voor nodig zijn. Door het wetsvoorstel kan één persoon, de poortraadsheer, verantwoordelijk worden voor het bepalen of een zaak geschikt is voor enkelvoudige behandeling. Deze leden vragen of de partijen in de betreffende zaak niet de mogelijkheid zouden moeten kunnen krijgen om, met redenen omkleed, toch om meervoudige behandeling te vragen. Zowel de Rvdr, de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht als de NVvR achten het onaannemelijk dat het wetsvoorstel zal leiden tot de voorgenomen bezuinigingen. Voornoemde leden constateren dat de regering daar wel vertrouwen in heeft en uitgaat van 4 a 5 mln. euro besparing als onderdeel van een pakket dat 10 mln. euro moet opleveren. De regering is er daarbij vanuit gegaan dat iets meer dan de helft van de 3 000 appellaten per jaar in kantonzaken enkelvoudig zal worden afgedaan. Deze leden vragen waar deze veronderstelling op is gebaseerd omdat in de memorie van toelichting tevens wordt gesteld dat het vooralsnog niet aan te geven is in hoeveel gevallen enkelvoudige behandeling van het hoger beroep van een kantonzaak zal plaatsvinden en wat hiervan de uiteindelijke precieze besparing zal kunnen zijn. Zij vragen daarom alle onderzoeken c.q. berekeningen naar de te behalen besparingen in het kader van dit wetsvoorstel bij de nota naar aanleiding van het verslag naar de Kamer te sturen. Zij vragen ook een reactie op de stelling van de Rvdr dat in de praktijk in de 3 000 appelzaken juist weinig gebruik gemaakt zal worden van de enkelvoudige Kamer.

4. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering geen verplichte enkelvoudige afdoening voorstelt, maar laat de keuze voor enkel- of meervoudige afdoening aan het gerechtshof zelf. Op die manier wordt gewaarborgd dat economische overwegingen niet de bovenhand krijgen boven het belang van kwalitatief goede rechtspraak. Deze leden vragen deze stelling nader te beargumenteren. Waarom verwacht de regering dat economische overwegingen niet de bovenhand krijgen? Zullen gerechtshoven, nu de besparingen alvast zijn ingeboekt, zich niet juist genoodzaakt zien om enkelvoudige behandeling van kantonzaken tot regel te maken?

5. Overig

De leden van de PVV-fractie vragen hoe voornoemd voorstel tot enkelvoudige behandeling van het hoger beroep in kantonzaken zich verhoudt tot de terugtrekkende rol van de Hoge Raad in cassatierechtspraak. Zij verwijzen daarbij naar het wetsvoorstel tot wijziging van de Advocatenwet, de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten ter versterking van de cassatierechtspraak (versterking cassatierechtspraak) (Kamerstuk 32 576). Graag ontvangen deze leden een nadere uitwerking hierop.

De fungerend voorzitter van de commissie,
De Roon

De adjunct-griffier van de commissie,
Hessing-Puts