



**Universiteit
Utrecht**

MONTAIGNE CENTRUM
voor *Rechtsstaat en Rechtspleging*

Evaluatie van artikel 80a Wet op de rechterlijke organisatie

Een empirisch-juridisch onderzoek naar de toepassing van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad in de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht in de periode 2012-2019

Samenvatting

Prof.mr. F.G.H. Kristen
Dr.mr. J. Bijlsma
Prof.mr. R.R. Verkerk
Prof.mr. E.R. de Jong
Dr.mr. I.M. Boekema
Prof.mr. I. Giesen

Colofon

Universiteit Utrecht, Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging 2021

© 2021 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) op verzoek van Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Samenvatting

Introductie

Het onderzoek strekt tot evaluatie van artikel 80a Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO). Deze bepaling is met de inwerkingtreding van de Wet versterking cassatierechtspraak op 1 juli 2012 ingevoerd voor de civiele kamer, belastingkamer en strafkamer van de Hoge Raad. Artikel 80a Wet RO biedt de Hoge Raad de bevoegdheid om bepaalde categorieën van zaken via een vereenvoudigde en snellere procedure af te doen door deze zaken niet-ontvankelijk te verklaren. Daartoe kent de regeling twee gronden:

- 1) degene die het cassatieberoep instelt, heeft daarbij ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang’, en
- 2) de ‘klachten [kunnen] klaarblijkelijk niet tot cassatie [...] leiden.’

Bij de parlementaire behandeling van de Wet versterking cassatierechtspraak is een evaluatie van artikel 80a Wet RO toegezegd. Dit onderzoek beoogt daarin te voorzien door een totaalbeeld te geven van de toepassing van artikel 80a Wet RO over de periode 2012-2019 voor de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht. De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook:

‘Hoe is het totaalbeeld van de toepassing van artikel 80a Wet RO over de periode 2012-2019?’

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn twaalf onderzoeksvragen geformuleerd, waarvan sommige onderzoeksvragen meerledig zijn. Op basis van het totaalbeeld van de toepassing van artikel 80a Wet RO kan worden bepaald of de doelen zijn bereikt die de wetgever met de invoering van artikel 80a Wet RO voor ogen stond. Om de twaalf onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een combinatie van verschillende methoden toegepast.

Aanpak en methoden

Nu het onderzoek een evaluatie beoogt van artikel 80a Wet RO, is allereerst een juridische studie verricht naar de doelen die de wetgever met invoering van artikel 80a Wet RO voor ogen had. Daartoe is met behulp van de wetshistorische interpretatiemethode de wetsgeschiedenis onderzocht van artikel 80a Wet RO, zoals die blijkt uit de Kamerstukken van de behandeling van de Wet versterking cassatierechtspraak.

Vervolgens is voor het samenstellen van het totaalbeeld voor de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht een traditioneel juridische studie verricht naar de procedure waarin artikel 80a Wet RO toepassing vindt, naar ontwikkelingen daarin in de rechtspraak alsmede naar de literatuur over de toepassing van artikel 80a Wet RO.

Daarnaast is een empirische studie naar (ervaringen met) de toepassing van artikel 80a Wet RO in alle sectoren uitgevoerd. Deze studie bestaat uit een combinatie van een secundair kwantitatieve studie en een primair kwalitatief empirische studie door interviews en een kwalitatief gebruikte kleine enquête. De secundair kwantitatieve studie omvat twee onderdelen, namelijk een onderzoek naar cijfers over afdoeningen van zaken, en toepassing van artikel 80a Wet RO in het bijzonder, hoofdzakelijk afkomstig uit openbare jaarverslagen van de Hoge Raad, en een analyse van gepubliceerde uitspraken waarin artikel 80a Wet RO is toegepast. De primair kwalitatief empirische studie omvat 26 interviews van respondenten werkzaam bij de Hoge Raad, bij het parket, in de advocatuur, en bij enkele organisaties die zich professioneel bezighouden met cassatie. Deze

respondenten zijn bevraagd op onder meer hun ervaringen met toepassing van artikel 80a Wet RO. Ten slotte is een enquête uitgezet onder 66 leden van de Vereniging van Cassatieadvocaten in Strafzaken (VCAS). De reacties van de 17 respondenten op deze enquête zijn kwalitatief verwerkt.

De resultaten van de combinatie van deze vier verschillende methoden zijn door middel van triangulatie op elkaar betrokken. Daarmee zijn voor de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht antwoorden verkregen op de twaalf onderzoeksvragen die tezamen het totaalbeeld geven van de toepassing van artikel 80a Wet RO over de periode 2012-2019.

Algemene conclusie

Het hoofddoel dat de wetgever met de invoering van artikel 80a Wet RO bij de Wet versterking cassatierechtspraak heeft beoogd, is de Hoge Raad meer in staat te stellen zich als ‘cassatierechter te concentreren op zijn kerntaken’. Aan de Wet versterking cassatierechtspraak ligt een beleidstheorie ten grondslag van ‘meer ruimte maken voor wat er toe doet’: door te bewerkstelligen dat *minder* zaken in de zaakstroom voor reguliere cassaties bij de Hoge Raad terecht komen, wordt bij gelijkblijvende formatieomvang van de Hoge Raad *meer* ruimte gecreëerd om *meer* aandacht te kunnen besteden aan de *zaken die ertoe doen*, om op die manier *beter* invulling te kunnen geven aan de *kerntaken* van de Hoge Raad. Het middel dat de wetgever daarbij voor ogen had, is het selecteren in zaken *na* binnenkomst bij de Hoge Raad. Er moet daarbij een selectie worden gemaakt tussen ‘kansloze zaken’ en ‘zaken die ertoe doen’. Het instrument om deze selectie van zaken mogelijk te maken, is artikel 80a Wet RO. Deze wettelijke bepaling verschaft de Hoge Raad de bevoegdheid om bepaalde categorieën van zaken op een vereenvoudigde en snellere wijze af te doen. De wetgever heeft voor de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht bepaalde verwachtingen geformuleerd over het aantal met behulp van artikel 80a Wet RO afgedane zaken ten opzichte van de instroom van zaken.

Het totaalbeeld van de toepassing van artikel 80a Wet RO laat zien dat de door de wetgever geformuleerde verwachtingen voor de sector strafrecht ruimschoots zijn overtroffen, voor de sector belastingrecht zijn gerealiseerd, en voor sector civiel recht weliswaar achterblijven, maar dat de zeeffunctie van de civiele cassatiebalie effectief is gebleken en de instroom van zaken bij de civiele kamer van de Hoge Raad reguleert. Gelet op deze resultaten en deze wijze waarop het parket en de Hoge Raad de procedure voor het selecteren van zaken voor afdoening van artikel 80a Wet RO hebben vormgegeven en toepassen, kan worden geconcludeerd dat artikel 80a Wet RO in alle sectoren in meer of mindere mate heeft geleid tot het creëren van ruimte binnen de bestaande capaciteit van de Hoge Raad en om, gegeven de instroom van zaken, tijd te kunnen besteden aan zaken die ertoe doen. Aldus heeft de Hoge Raad zich meer kunnen concentreren op zijn kerntaken. In de strafsector is dat het meest zichtbaar door het regelmatig wijzen van zogenoemde overzichtsarresten. Daarnaast is vooral in de strafsector ook een aanzienlijke werkbeparing voor het parket gerealiseerd door gebruik te maken van de bevoegdheid die in artikel 80a Wet RO besloten ligt dat het parket geen conclusie neemt in zaken die voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO in aanmerking komen.

Daarmee heeft artikel 80a Wet RO bijgedragen aan de rechtsvorming en de rechtseenheid, terwijl de bepaling niet heeft geleid tot een verkorting van de rechtsbescherming, al moet worden erkend dat met name voor de sector strafrecht, en in mindere mate voor de sector belastingrecht, vooral vanuit de advocatuur knelpunten inzake rechtsbescherming worden ervaren.

Deze knelpunten zijn dat voor belastingplichtige burgers die zonder rechtsbijstand zelf cassatie instellen en voor de verdediging in strafzaken niet altijd duidelijk is waarom en op welke grond

artikel 80a Wet RO wordt toegepast doordat een inhoudelijke motivering van de Hoge Raad en een conclusie van het parket ontbreken. Toepassing van artikel 80a Wet RO kan daardoor tot de perceptie leiden dat belastingplichtige burgers en verdachten in hun rechtsbescherming tekort zijn gedaan. Voorts merken strafrechtadvocaten de toepassing van artikel 80a Wet RO onder meer aan als ‘onvoorspelbaar’. Daarnaast is gewezen op het afbreuk doen aan het leereffect voor de rechtspraktijk. Bovendien draagt het bij aan het oordeel dat vooral de grond van ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang’ te ruim wordt uitgelegd door de Hoge Raad. Ten slotte beschouwt een enkele respondent uit de sector strafrecht het wegvallen van de mogelijkheid van een zogenoemde ‘Borgersbrief’ wanneer geen conclusie wordt genomen in een zaak die is geselecteerd voor afdoening via artikel 80a Wet RO, als een vermindering van rechtsbescherming.

Verder komen uit het onderzoek naar de civiele sector en de strafsector knelpunten naar voren ten aanzien van de financiering van rechtsbijstand. In civiele zaken kunnen de kosten voor het inschakelen van de verplichte civiele cassatieadvocaat leiden tot een tekort aan rechtsbescherming in zaken waarin partijen afhankelijk zijn van gefinancierde rechtsbescherming en/of beperkte eigen middelen hebben om te procederen. In strafzaken moet meer tijd worden besteed aan het opstellen van de schriftuur omdat het met de zaak gemoeide belang dient te worden toegelicht, hetgeen niet altijd gemakkelijk wordt gevonden. Daarbij knelt dat de vergoeding voor deze rechtsbijstand bij cliënten die op basis van toevoeging procederen tot 1 januari 2022 niet is meegegroeid.

Invoering van artikel 80a Wet RO heeft tevens een aantal neveneffecten gehad, waarvan sommige als ongunstig en andere als gunstig kunnen worden aangemerkt. Ongunstige neveneffecten zijn: *i)* in de civiele sector de tendens naar langere cassatiemiddelen, *ii)* in de strafsector een werklastverschuiving naar de advocatuur die in de schriftuur het met de zaak gemoeide belang moet toelichten, *iii)* dat artikel 80a Wet RO terughoudendheid in de hand werkt ten aanzien van ambtshalve cassatie door de Hoge Raad, en *iv)* dat artikel 80a Wet RO leidt tot het minder corrigeren van fouten van gerechtshoven, hetgeen nadelig zou kunnen uitpakken voor de rechtseenheid.

Gunstige neveneffecten zijn dat door de wijze waarop in de belastingsector en in de strafsector de procedure voor selectie van zaken voor afdoening via artikel 80a Wet RO is ingericht, in de belastingsector wordt geoordeeld dat men sneller tot de kern van de zaak kan doordringen en dat in de strafsector raadsheren belast met afdoening van zaken op de voet van artikel 80a Wet RO een ‘verrijkende helicopterview’ verkrijgen over wat er speelt in de feitenrechtspraak, en hen in staat stelt daarop te acteren.

Kortom, voor de sectoren belastingrecht en strafrecht blijft artikel 80a Wet RO onverminderd een belangrijk instrument voor de Hoge Raad om binnen de bestaande capaciteit meer ruimte te kunnen blijven creëren voor het afdoen van zaken die ertoe doen en zich daarmee te kunnen concentreren op de kerntaken. Voor de civiele sector heeft artikel 80a Wet RO door diens preventieve werking belang gekregen als stok achter de deur voor de civiele cassatiebalie.

Aanbevelingen

Het onderzoek heeft geleid tot twee categorieën van aanbevelingen. In de eerste plaats aanbevelingen op meer principiële punten, dat wil zeggen punten die ofwel de kern van de toepassing van artikel 80a Wet RO raken, ofwel behoorlijke implicaties hebben en derhalve een nadere doordenking vergen. Een aantal van deze aanbevelingen geldt voor alle sectoren en andere aanbevelingen gelden alleen voor de sector belastingrecht en/of de sector strafrecht. In de tweede plaats levert het onderzoek voor de strafsector een tweetal aanbevelingen op ter zake van praktische

punten die procedureel van aard zijn en relatief weinig voorkomen. De aanbevelingen zijn schematisch gezien de volgende:

Aanbevelingen op meer principiële punten

<i>Sector</i>	<i>Aanbeveling</i>	<i>Korte omschrijving</i>
Alle sectoren	Verruiming van financiering van rechtsbijstand	Het verschaffen van rechtsbijstand aan on- en minvermogenden om het instellen van cassatie mogelijk te maken en het verruimen van de vergoeding bij het procederen in cassatie. Aldus kan kwalitatief goede rechtshulp bij de beslissing tot het instellen van cassatie en het opstellen van de schriftuur worden gerealiseerd. Hier is inmiddels per 1 januari 2022 voor cassatie in civiele zaken en in strafzaken gevolg aan gegeven door een verhoging van zowel het punttarief als het aantal punten.
Alle sectoren	Leren van andere sectoren	Het delen van kennis over en ervaring met de procedures voor het selecteren van zaken voor afdoening met artikel 80a Wet RO, waaronder het gebruik van formulieren in de sector belastingrecht en voor de sectoren belastingrecht en strafrecht meer specifiek en gedetailleerder uitwerken van de procedure in het Procesreglement van de Hoge Raad naar het model van de civiele sector.
Belastingrecht en strafrecht	Onderzoek elementen van een gespecialiseerde cassatiebalie in de sectoren belastingrecht en strafrecht	Gelet op de effectieve zeef functie van de civiele cassatiebalie nader onderzoeken welke aspecten van het functioneren van de civiele cassatiebalie zich lenen voor toepassing in de sectoren belastingrecht en strafrecht, met behoud van een laagdrempelige toegang tot cassatie in deze sectoren en met het respecteren van wezenlijke verschillen tussen de sectoren.
Strafrecht	Onderzoek mogelijkheden tot het wegnemen van gepercipieerde verkortingen van rechtsbescherming	Het onderzoeken van de mogelijkheid om meer zaken afdoen op de voet van artikel 81 Wet RO zodat in deze zaken schriftelijk conclusie wordt genomen door het parket die inzicht kan geven in de overwegingen voor afdoening op basis van artikel 81 Wet RO. Dat biedt de verdediging tevens een correctiemechanisme in de vorm van de 'Borgersbrief'.
Strafrecht	Doordenken van de verhouding tussen artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO	Thans worden cassatiemiddelen afgedaan op basis van artikel 81 Wet RO omdat zij onvoldoende belang hebben, maar dat is een grond voor toepassing van artikel 80a Wet RO en de wettekst van artikel 81 Wet RO verzet zich tegen deze toepassing van artikel 81 Wet RO.
Strafrecht	Geen verdere verruiming van de belanggrond en het onderzoeken van andere mogelijkheden om werkbeparing te realiseren dan via artikel 80a Wet RO	Toekomstige ontwikkelingen, met name door de invoering van het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering, wijzen op een stijging van de instroom van zaken. Voor een verdere verruiming van de toepassing van artikel 80a Wet RO lijkt weinig ruimte te bestaan. Dat betekent dat moet worden nagedacht over andere mogelijkheden om werkbeparing voor de Hoge Raad te realiseren.

Aanbevelingen op praktische punten voor de strafsector

<i>Aanbeveling</i>	<i>Korte omschrijving</i>
Voorkomen van vertraging bij terugsturen en facultatief concluderen	Wanneer de Hoge Raad een zaak die in aanmerking komt voor afdoening via artikel 80a Wet RO niet op deze grond wenst af te doen, wordt de zaak teruggestuurd naar het parket. Daar kan vertraging in de behandeling van de zaak worden voorkomen door deze prioriteit te geven. Voorts leidt invoering van facultatief concluderen ertoe dat de Hoge Raad de mogelijkheid heeft de zaak zelf meteen af te doen.
Informereren over de selectie van de zaak voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO	De raadsman informeren dat zijn zaak in de zaakstroom voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO is geplaatst, zodat hij zijn cliënt kan voorbereiden op deze wijze van afdoening van zijn zaak.