

Versterking van de cassatierechtspraak

**Rapport van de
commissie normstellende rol Hoge Raad**

Den Haag, februari 2008

Samenvatting

De Hoge Raad heeft zowel op het gebied van de rechtsvorming als op het gebied van de rechtsbescherming een belangrijke taak. Deze taken kunnen niet los van elkaar worden gezien. De invulling van deze taken verdient aanpassing.

De ervaring leert dat een substantieel deel van de in cassatie voorgelegde zaken eigenlijk niet de aandacht van de cassatierechter verdient, omdat daarin geen vragen aan de orde zijn waarvan de beantwoording in het belang is van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling, terwijl evenmin een belangrijk aspect van rechtsbescherming aan de orde is. Deze zaken, waarin de Hoge Raad en het Parket geen wezenlijke taak te vervullen hebben, moeten in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure worden afgedaan, opdat zij zo min mogelijk druk leggen op de beperkte capaciteit van de Hoge Raad en het Parket. De commissie is van oordeel dat in cassatieberoepen die vooral gericht zijn op individuele rechtsbescherming, alleen een beslissing van de Hoge Raad nodig is indien een partij door fouten van de lagere rechter significant nadeel lijdt.

De commissie stelt daarom voor in de wet een selectiemogelijkheid op te nemen waarmee de Hoge Raad in staat wordt gesteld een voor cassatierechtspraak ongeschikte zaak niet-ontvankelijk te verklaren. Een dergelijk selectiemechanisme kan worden beschouwd als een nieuwe stap op de met art. 81 RO ingeslagen weg. Een selectiekamer zal een schifting moeten maken tussen zaken die er in cassatie toe doen en zaken waarvoor dat niet geldt.

Een goed werkende selectie kan het gezag van de Hoge Raad versterken, doordat hij zijn aandacht – evenals het Parket – kan concentreren op voor de kwaliteit van de rechtspraak belangrijke onderwerpen. De commissie adviseert de Minister van Justitie de totstandkoming van bovenbedoelde wetswijziging op zo kort mogelijke termijn ter hand te nemen en beveelt de Hoge Raad en het Parket aan te anticiperen op bedoelde wetswijziging door het huidige art. 81 RO nog wat ruimer toe te passen.

De toegankelijkheid en tijdigheid van de cassatierechtspraak dienen voldoende te zijn gewaarborgd. Dit betekent dat in het bijzonder voor de civiele kamer voorzieningen moeten worden getroffen om te vermijden dat zaken met rechtsvragen waarvan aannemelijk is dat maatschappelijk behoefte bestaat aan een richtinggevende uitspraak van de Hoge Raad, de cassatierechter niet of niet tijdig

bereiken. De commissie is van oordeel dat in dit licht aangewezen is te streven naar een ruimere toepassing van cassatie in het belang der wet. De taak om houvast te bieden voor de rechtspraak en om de kwaliteit van de rechtspleging te bevorderen zou hierdoor beter kunnen worden uitgeoefend. Bij een ruimere toepassing van cassatie in het belang der wet is het wenselijk om bestaande beperkingen, zoals het ontbreken van tegenspraak, zoveel mogelijk weg te nemen, bijvoorbeeld door voor belanghebbenden de mogelijkheid te openen om commentaar te leveren op de voordracht van de Procureur-Generaal en om informatie te verstrekken over het daarin behandelde onderwerp. De commissie adviseert de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad hiertoe initiatieven te ontplooien.

Daarnaast is de commissie van oordeel dat met name voor de civiele kamer overweging verdient om de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen door de feitenrechter nader te onderzoeken. Ook langs die weg zouden vragen die thans niet of niet tijdig bij de Hoge Raad komen, in cassatie aan de orde kunnen worden gesteld. De commissie adviseert de Minister van Justitie dit onderzoek door het WODC te laten uitvoeren.

Ook adviseert de commissie de President van de Hoge Raad en de Procureur-Generaal met de Raad voor de rechtspraak in overleg te treden over het openen van de mogelijkheid van detachering of stages van rechters en raio's bij de Hoge Raad en het Parket in een passende functie. Voorts is de commissie van oordeel dat het invoeren van de mogelijkheid van ambtshalve cassatie in de civiele sector niet wenselijk is. Ten slotte lijkt het de commissie geraten om op termijn te onderzoeken of bestaande cassatieverboden een consistent geheel vormen en of (en zo ja, op welk vlak) hier een beperking of uitbreiding wenselijk is. De commissie adviseert de minister dit onderzoek te zijner tijd door het WODC te laten uitvoeren.

Inhoudsopgave	pagina
Samenvatting	3
Inhoudsopgave	5
1 Introductie.	6
1.1 Opdracht en samenstelling van de commissie	6
1.2 Werkwijze van de commissie.	7
2 Uitgangspunten van de commissie.	9
2.1 De taken van de Hoge Raad	9
2.2 Een nieuwe invulling van bestaande taken	11
3 Analyse van de knelpunten.	14
3.1 Sectoroverstijgende ontwikkelingen	15
3.2 Civiele sector	21
3.3 Strafssector.	27
3.4 Belastingsector.	34
3.5 Tussenconclusie: noodzakelijke veranderingen.	38
4 Aanbevelingen van de commissie.	40
4.1 Invoering van een krachtiger selectiemechanisme.	41
4.2 Meer cassatie in het belang der wet	48
4.3 Onderzoeken van de mogelijkheid van prejudiciële vragen.	50
4.4 Mogelijkheden voor meer voorlichting en overleg.	53
4.5 Geen ambtshalve cassatie voor de civiele sector.	55
4.6 Op termijn evalueren van de cassatieverboden.	56
4.7 Conclusie	56

1 Introductie

1.1 Opdracht en samenstelling van de commissie

Bij besluit van 27 maart 2007¹ heeft de Directeur-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie de Commissie normstellende rol Hoge Raad ingesteld. De commissie kreeg als opdracht: te komen tot voorstellen om de normstellende rol² van de Hoge Raad te versterken. De commissie diende (a) te onderzoeken of het huidige stelsel nog voldoet, waarin de cassatierechter door zijn arresten zowel rechtsbescherming in het individuele geval, als rechtseenheid en rechtsvorming tracht te bereiken, (b) te adviseren over oplossingen van de in dit verband gesignaleerde, dan wel nog te signaleren problemen en (c) te rapporteren binnen zes maanden na haar instelling.

De aanleiding tot deze opdracht is onder meer gelegen in het Eindrapport fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht (hierna ook: Eindrapport fundamentele herbezinning),³ waarin voorstellen zijn gedaan om de Hoge Raad meer te laten toekomen aan zijn rechtsvormende taak.⁴ Daarnaast vloeit de opdracht voort uit de al geruime tijd bestaande discussie over beperking van de werklast van de Hoge Raad. Daarbij wordt de invoering van een verlofstelsel als een van de mogelijkheden genoemd. Voorts dienen hier de in het rapport van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie⁵ ten aanzien van de cassatierechtspraak gedane voorstellen te worden vermeld en verdienen de rol en positie van de Hoge Raad binnen een zich onder leiding van de Raad voor de rechtspraak veranderende rechterlijke organisatie aandacht.

Van de commissie maakten deel uit:

- | | |
|----------------|---|
| A. Hammerstein | raadsheer in de Hoge Raad (voorzitter); |
| I.M. Abels | coördinerend raadadviseur strafprocesrecht bij de Directie wetgeving, sector straf & sanctierecht, van het Ministerie van Justitie; |

¹ Nummer 5475594/07.

² Wat de commissie daaronder verstaat, wordt in par. 2.1 uiteengezet.

³ W.D.H. Asser, H.A. Groen, J.B.M. Vranken, m.m.v. I.N. Tzankova, Uitgebalanceerd, Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2006.

⁴ Deze taak wordt daarbij gezet tegenover de controletaak van de Hoge Raad in het kader van het bieden van individuele rechtsbescherming; zie Eindrapport Fundamentele herbezinning, p. 151 e.v.

⁵ Rechtspraak is kwaliteit, Den Haag 2006. Commissie onder voorzitterschap van W.J. Deetman. Hierna ook: Commissie Deetman.

P.M.M. van der Grinten	raadadviseur sector privaatrecht bij de Directie wetgeving, sector privaatrecht, van het Ministerie van Justitie;
J. de Hullu	raadsheer in de Hoge Raad;
L. Strikwerda	advocaat-generaal bij de Hoge Raad;
Th.J. van Laar	senior beleidsadviseur rechtspraak en geschiloplossing bij de Directie rechtsbestel, afdeling rechtspraak en geschiloplossing, van het Ministerie van Justitie (secretaris);
R. Kuiper	gerechtsauditeur in het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad (adjunct-secretaris).

1.2 Werkwijze van de commissie

Het onderwerp van dit rapport houdt verband met fundamentele vragen omtrent de positie en rol van de cassatierechter in het Nederlandse rechtsbestel. Naarmate voorstellen tot verandering dieper ingrijpen in de bestaande structuur, komen daarmee samenhangende vragen klemmender naar voren. Om deugdelijk te kunnen adviseren over ingrijpende veranderingen, is vaak uitvoerig onderzoek vereist, waarvoor de commissie de tijd noch de middelen had. De commissie heeft haar opdracht daarom aldus opgevat dat zij heeft onderzocht van welke veranderingen voor de korte en middellange termijn verbeteringen zijn te verwachten in die zin dat de Hoge Raad beter in staat wordt gesteld zijn normstellende rol te vervullen. Daarbij heeft de commissie een onderscheid gemaakt tussen veranderingen die wetgeving vereisen en veranderingen die de Hoge Raad en zijn Parket zelf kunnen initiëren. Voorts heeft de commissie het tot haar taak gerekend enkele voorstellen te doen die meer onderzoek vereisen, doch deze nadere bestudering ook echt waard zijn.

De commissie is zich vanzelfsprekend bewust geweest van het belang van het onderwerp waarover haar advies is gevraagd maar zij kende ook haar eigen beperkingen. Het onderwerp raakt aan de belangen van allen die bij de rechtspraak betrokken zijn, terwijl de meningen over wat in het licht van de opdracht als een knelpunt en wat als een verbetering kan worden beschouwd, uiteen kunnen lopen: niet alleen bij de 'afnemers' van de rechtspraak van de Hoge Raad, maar ook bij haar 'producenten'. Om te bereiken dat de voorstellen een zo breed mogelijk

draagvlak zouden verkrijgen, heeft de commissie vanaf het begin van haar werkzaamheden zoveel mogelijk openheid betracht. Steeds is binnen de Hoge Raad en binnen het Ministerie van Justitie kenbaar gemaakt in welke richting de gedachten van de commissie gingen. Zo kon de commissie tijdig en op een laagdrempelige wijze gevoed worden met ideeën en opvattingen van anderen. Conceptversies van haar rapport heeft de commissie voorgelegd aan een klankbordgroep binnen de Hoge Raad. Daarnaast zijn de voorlopige conclusies van de commissie eind november 2007 onderwerp geweest van een bijeenkomst voor alle leden van de Hoge Raad, het Parket en het wetenschappelijk bureau. Het conceptrapport en de voorlopige conclusies zijn ook diverse malen binnen het ministerie besproken met vertegenwoordigers van de directies die het aangaat. Diezelfde voorlopige conclusies zijn voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak, het College van Procureurs-Generaal en de Nederlandse Orde van Advocaten. In een met vertegenwoordigers van deze colleges belegde 'rondetafelbijeenkomst' heeft de commissie ook van hun commentaar kennis genomen. Op basis van de reacties van deze colleges en van de achterban binnen de Hoge Raad en het Ministerie van Justitie heeft de commissie de stellige indruk dat haar voorstellen op brede steun kunnen rekenen; niet alleen binnen de eigen gelederen, maar ook bij belangrijke dagelijkse gebruikers van de rechtspraak van de Hoge Raad, zoals die vertegenwoordigd waren in de genoemde 'rondetafelbijeenkomst'.

De commissie spreekt graag haar dank uit voor de betrokkenheid die velen hebben getoond bij het werk van de commissie en voor de in ruime mate geleverde positieve en constructieve bijdragen.

“Vorig jaar oktober vergaderden de presidenten van alle hoogste colleges in de EG te Venetië en daar zeiden de Britten ons bijvoorbeeld dat we op de verkeerde weg waren. Een zaak bereikt daar alleen het House of Lords als de rechter ook vindt dat er een werkelijk fundamentele rechtsvraag aan de orde is. Met gemiddeld tien lawlords werken ze er per jaar gemiddeld 65 zaken af. Met 32 raadsheren bij de Hoge Raad der Nederlanden behandelen we meer dan drieduizend zaken. Het komt er in ons land en in andere EG-landen eigenlijk op neer dat die hoogste rechter in belangrijke mate als een derde instantie functioneert. De mensen hebben natuurlijk volkomen gelijk als ze proberen alsnog hun recht te krijgen. Maar daardoor komt de Hoge Raad onvoldoende toe aan de grote rechtsvragen.”⁶

2 Uitgangspunten van de commissie

Voorstellen tot verandering laten zich alleen zinvol beoordelen vanuit een visie op de taken van de Hoge Raad en zijn Parket. Met de voorstellen tot verandering wordt immers een verbetering nagestreefd. Dit vereist kennis van de huidige situatie en een beeld van hoe een betere cassatierechtspraak eruit zou kunnen zien. In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten van de commissie uiteengezet.

2.1 De taken van de Hoge Raad

De commissie neemt tot uitgangspunt dat de Hoge Raad de kwaliteit van de onder hem ressorterende rechtspraak dient te bewaken en te bevorderen. De normstellende rol van de Hoge Raad en het Parket met betrekking tot de kwaliteit van de rechtspraak moet tot uitdrukking komen in tijdige en adequate cassatierechtspraak. Doordat de lagere rechter deze rechtspraak pleegt te volgen en door de daarmee samenhangende precedentwerking hebben de beslissingen van de Hoge Raad in de samenleving een bredere betekenis: ook buiten de rechterlijke kolom kan de rechtspraak van de Hoge Raad als juridische leidraad fungeren.

De Hoge Raad dient, mede op basis van een goede voorlichting door het Parket, richting te geven aan de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid en de rechtszekerheid te bevorderen door het beantwoorden van rechtsvragen in concrete

⁶ Mr. H.E. Ras, destijds President van de Hoge Raad, in een in NRC-Handelsblad van 27 augustus 1988 gepubliceerd interview.

zaken op basis van een grondige analyse van regelgeving, jurisprudentie en doctrine, met inbegrip van Europeesrechtelijke en internationale aspecten. Dit moet gebeuren op een wijze die zoveel mogelijk duidelijkheid geeft voor soortgelijke toekomstige gevallen. Tezelfdertijd treedt de Hoge Raad op als laatste rechter in de concrete zaak, in welke hoedanigheid hij waar nodig rechtsbescherming kan bieden aan de individuele rechtzoekenden. In dit verband moet de Hoge Raad bij hem voorgelegde ernstige fouten van de lagere rechter ingrijpen, ook als daardoor alleen een partijbelang is geschaad en de rechtsontwikkeling met een uitspraak van de Hoge Raad verder niet wordt gediend. De cassatierechter heeft ten opzichte van de lagere rechtspraak ook in zoverre een normstellende rol en moet de fundamentele beginselen van behoorlijke rechtspleging bewaken (en verder ontwikkelen). Van deze controlerende functie gaat door het herstel van soms ernstige fouten een kwaliteitsverbeterende werking uit. Ook mag worden aangenomen dat reeds het bestaan van dit toezicht een positieve impuls geeft aan de kwaliteit van het werk van de lagere rechter.⁷ Daarnaast is het goed dat oordelen van de lagere rechter in zaken waarvoor grote maatschappelijke belangstelling bestaat, ook al stellen ze op zichzelf geen belangwekkende rechtsvragen aan de orde, in cassatie kunnen worden getoetst. In de praktijk is van een strikte scheiding tussen de vervulling van de verschillende taken overigens niet steeds sprake. De taken liggen in het verlengde van elkaar en kunnen – zonder ingrijpende stelselwijzigingen – niet los van elkaar worden gezien. Aan de (wijze van) uitoefening van deze taken moet de Hoge Raad zijn gezag ontlennen.

Onder de normstellende rol van de Hoge Raad verstaat de commissie gelet op het vorenstaande dan ook niet alleen het dienen van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling door de tijdige en adequate beantwoording van rechtsvragen die het belang van de individuele zaak overstijgen, doch ook het bewaken van de juiste toepassing van het recht in de individuele zaak. In verband met de rechtszekerheid en de rechtsontwikkeling kan de rechtsvormende functie van de Hoge Raad niet worden gemist. Uit een oogpunt van maatschappelijke aanvaardbaarheid van de uitkomst van juridische procedures blijft de rechtsbeschermende functie – althans in de huidige inrichting van het rechtsbestel – van belang. Er wordt door de commissie in zoverre geen verandering van de huidige wettelijke taakopdracht van

⁷ Terzijde moet worden opgemerkt dat het blijven bieden van deze individuele rechtsbescherming ook duidelijk van belang is voor de toestroom van zaken. In het huidige stelsel is het zoeken van rechtsbescherming de primaire drijvende kracht achter veel cassatieberoepen, zodat de Hoge Raad daarvan afhankelijk is voor de aanvoer van zaken.

de Hoge Raad voorgestaan. Een dergelijke ingrijpende en tot diepgravender herbezinning nopen de wijziging wordt ook in brede kring thans niet noodzakelijk of wenselijk geacht.⁸ Naast het bevorderen van rechtseenheid en rechtsontwikkeling behoort het bieden van rechtsbescherming een taak van de Hoge Raad te blijven.

2.2 Een nieuwe invulling van bestaande taken

De constatering dat beide taken van belang zijn, zegt op zichzelf nog niets over de wijze waarop aan die taken in de praktijk invulling moet worden gegeven. In abstracto kan zowel aan de rechtsvormende als aan de rechtsbeschermende taak een minimale als een maximale invulling worden gegeven. Een maximale invulling van de rechtsbeschermende functie zou dan kunnen inhouden dat de Hoge Raad elke oneffenheid in de hem voorgelegde beslissingen van de lagere rechter – al dan niet ambtshalve – behandelt en daaraan zonedig gevolgen verbindt. Een minimale invulling van de rechtsvormende taak zou kunnen betekenen dat de Hoge Raad slechts bij uitzondering een belangrijke rechtsvraag ziet in de hem voorgelegde kwesties of bij de meeste vragen oordeelt dat de beantwoording daarvan zijn rechtsvormende taak te buiten gaat. Uiteraard komen deze extreme taakopvattingen in werkelijkheid niet voor. Zij dienen slechts ter illustratie van het feit dat het bestaan van verschillende relevante taken de concrete invulling openlaat. Deze invulling hangt af van de visie die men op de cassatierechtspraak heeft, het beleid dat men wil voeren, en de middelen die ter beschikking staan.⁹

Tegen deze achtergrond is verder van belang dat de – in de ogen van de commissie als gegeven te beschouwen¹⁰ – beperkte capaciteit van de Hoge Raad noopt tot het maken van keuzes aangaande de invulling die aan de taken van de Hoge Raad in de praktijk wordt gegeven. Gelet op deze beperking kan men het er eenvoudig over eens worden dat de Hoge Raad zijn aandacht dient te concentreren op zaken die er uit hoofde van zijn meerledige taakstelling werkelijk toe doen. De discussie zal daarom in het bijzonder moeten gaan over de vraag welke zaken dat precies zijn.

⁸ Zie M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording*, Eindrapport onderzoeksproject *Strafvordering 2001*, Kluwer Deventer 2004, p. 477, en W.D.H. Asser, H.A. Groen, J.B.M. Vranken, *Uitgebalanceerd*, Boom juridische uitgevers Den Haag, 2006, p. 159 e.v.

⁹ Zie bijvoorbeeld het artikel van Marc Loth, Ingrid den Hollander, Alexander Schild, Ruben Wiegerink en Erika Schulten, *Rechtsvinding door de Hoge Raad; de breedte en/of de diepte in?*, *Trema* 2007, nr. 8, p. 317 v.

¹⁰ In hoofdstuk 3 wordt hierop iets nader ingegaan, maar hier verdient al opmerking dat substantiële uitbreiding van de Hoge Raad ook door niemand als serieuze optie wordt voorgesteld.

Naar het oordeel van de commissie dwingt een behoorlijke taakvervulling door de Hoge Raad niet tot de soms wel erg minutieuze wijze waarop thans invulling wordt gegeven aan de rechtsbeschermende taak. Ook zou gestreefd kunnen worden naar een ruimere invulling van de rechtsvormende taak. Rechtsbescherming zou naar het oordeel van de commissie gericht moeten zijn op het redresseren van alleen die fouten van de lagere rechter die ertoe leiden dat de betrokkene significant nadeel lijdt. Niet elke oneffenheid in een beslissing van de lagere rechter behoeft de aandacht van de Hoge Raad. Het is niet zijn taak in alle hem voorgelegde zaken tot in detail te controleren of de feitenrechter het wel goed heeft gedaan. Deze beperking strookt met de positie van de Hoge Raad in ons rechtsbestel en de aard van de hem opgedragen toetsing: cassatie is een gewoon rechtsmiddel, maar de toetsing door de Hoge Raad is niet bedoeld als volledige derde instantie.¹¹ Zijn taak brengt met zich dat waar mogelijk gezocht wordt naar wegen om rechtsvragen te beantwoorden, misschien actiever dan nu gebeurt. Zowel in verband met de handhaving van het gezag van de rechtspraak van de Hoge Raad (dat gezag neemt toe als de Hoge Raad slechts uitspraken doet in zaken die ertoe doen) als uit een oogpunt van beheersing van de werklust, zal het accent nog meer dan nu al het geval is, moeten komen te liggen op rechtseenheid en rechtsontwikkeling en dient de rechtsbescherming in het individuele geval meer de functie te krijgen van het bewaken van de kwaliteit van de rechtspraak.¹²

Een te grote belasting met zaken die er niet wezenlijk toe doen, drukt op de ruimte die beschikbaar is voor de belangrijke zaken, zodat het moeilijker is die tijdig af te doen en om daaraan de aandacht te besteden die ze verdienen. Dit terwijl tijdigheid en een goede motivering van groot belang zijn voor het gezag van de Hoge Raad. Aan dit gezag wordt ook afbreuk gedaan als te veel zaken moeten worden behandeld waardoor de lijn in de rechtspraak wellicht eerder onduidelijk dan helder wordt. De 'professionals' in de rechtspraktijk zijn nu vaak gedwongen uit een reeks van beslissingen van de Hoge Raad de essentie van deze rechtspraak te destilleren. Ook al vervullen de rechtswetenschap en het Parket een belangrijke rol bij het toegankelijk maken van de rechtspraak van de Hoge Raad, deze kan daaraan ook zelf in belangrijke mate bijdragen door goed en helder gemotiveerde beslissingen, waarin de gemaakte afwegingen zichtbaar worden gemaakt en door waar mogelijk

¹¹ Dit sluit ook aan bij de aanbeveling in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtstaat*, Den Haag: SdU Uitgevers 2002, p. 271-272.

¹² Deze accentverschuiving werd door de wetgever al duidelijk in gang gezet door de introductie van de drieformatie en met name ook door de invoering van art. 81 RO.

een duidelijk overzicht te geven of de juiste richting te wijzen. Op deze weg zijn door de Hoge Raad al vele stappen gezet. De commissie is van oordeel dat meer ruimte moet worden geschapen om op deze weg voort te gaan.

“Gezien nu het feit, dat de Hooge Raad tegenwoordig reeds dikwijls met eigenlijk onnoodigen arbeid wordt lastig gevallen, doordat tal van zaken door de balie aan zijn oordeel worden onderworpen, welke daar – blijkens de talrijke gevallen van verwerping van het beroep wegens gemis aan feitelijken grondslag of wegens het opkomen tegen feitelijke beslissingen – niet thuis behooren, en rekening houdend daarmee, dat door de verruiming van 's Raads toetsingsrecht zijn werk zonder twijfel nog zal vermeederen, is nog overwogen, of eene zgn. chambre des requêtes zou worden ingesteld. Dit Fransche instituut beoogt eene schifting te maken tusschen zaken, die wel en die niet cassabel zijn. Voor de chambre civile komt de zaak niet dan met vergunning van de chambre des requêtes. Allen aanvragers, die in cassatie zouden stranden op feitelijke beslissingen of op gevestigde jurisprudentie, wordt die vergunning geweigerd. Het cassatiehof krijgt dus slechts die zaken te beoordelen, waarin naar het oordeel van de chambre des requêtes grond tot cassatie zoude kunnen worden gevonden.

Men besloot geen voorstel te doen tot instelling van zoodanige kamer, omdat men het niet wenschelijk achtte a priori het tweekamerstelsel in te voeren, terwijl men misschien voorshands het daarbuiten kan stellen.”¹³

3 Analyse van de knelpunten

De taakvervulling van de Hoge Raad is mede afhankelijk van de zaken die aan hem ter beslissing wordt voorgelegd. Wordt van de Hoge Raad verwacht dat hij grote aantallen zaken inhoudelijk beslist, dan heeft dat consequenties voor het karakter van die beslissingen. De middelen bij uitstek om het werk van de Hoge Raad te beïnvloeden zijn dus sturing van het zaakaanbod en het creëren van op de aard van de zaak toegesneden afdoeningsmodaliteiten. Dit is niet nieuw. De afgelopen decennia zijn verscheidene maatregelen getroffen die op de genoemde punten beoogden het de Hoge Raad mogelijk te maken zijn tijd en aandacht te concentreren op zaken die dat verdienen. Die hierna te bespreken maatregelen zijn soms zeer succesvol gebleken en hebben ertoe geleid dat de werklast lange tijd beheersbaar is

¹³ Ontleend aan de toelichting op het ontwerp tot vaststelling van een Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, aangeboden aan de Koningin door de Staatscommissie voor de herziening van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, ingesteld bij KB van 4 november 1911, p. 222.

gebleven. De vooral in de strafsector niet aflatende stijging van het aantal aangebrachte zaken en de toenemende complexiteit van een aantal daarvan doen een steeds zwaarder beroep op de capaciteit van de Hoge Raad en het Parket. Deze omstandigheden en de noodzaak van kwaliteitswinst door het scheppen van ruimte voor concentratie op de belangrijke zaken, maken nieuwe maatregelen noodzakelijk.

Hieronder volgt eerst een overzicht van de sectoroverstijgende ontwikkelingen in het min of meer recente verleden en van de reeds getroffen maatregelen. Daarna wordt de werkwijze in de verschillende sectoren beschreven en wordt per sector aangegeven welke knelpunten daar bestaan.

3.1 Sectoroverstijgende ontwikkelingen

- Ontwikkeling van de hoeveelheid zaken en de inhoud van het werk -

De getalsmatige ontwikkeling spreekt voor zichzelf en laat zich eenvoudig tonen: in 1973 kwamen in de civiele-, straf- en belastingsector onderscheidenlijk 158, 560 en 284 zaken binnen. In 1987 waren dat er 451, 2069 en 765. In 1997 531, 3184¹⁴ en 1126. In 2007 zijn in de genoemde sectoren 582, 3864 en 752 zaken binnengekomen.¹⁵

Het inzichtelijk maken van de inhoudelijke veranderingen vergt meer uitleg. De taak van de Raad en het Parket is zwaarder geworden doordat de complexiteit en de bewerkelijkheid van een deel van de zaken zijn toegenomen.¹⁶ Daarbij valt te denken aan de talrijke open normen die om invulling vragen, de rechtspraak met betrekking tot vormverzuimen, de ontwikkeling van fundamentele beginselen van een goede procesorde, de toetsing aan de mensenrechtenverdragen, de toename van het aantal bewerkelijke en omvangrijke zaken en de internationalisering. Daarnaast heeft de wetgever enerzijds de juridische invulling van maatschappelijke en ethische problemen aan de rechter overgelaten en anderzijds gezorgd voor veel nieuwe wetgeving.¹⁷ Het civiele Parket en de civiele kamer hebben vrijwel het gehele

¹⁴ De in dat jaar ingekomen 1042 zogenoemde Wet Mulder-zaken, waarvan de afdoening in hoogste instantie inmiddels aan het Gerechtshof te Leeuwarden is opgedragen niet meegerekend.

¹⁵ Dit zijn de begin 2008 bekende cijfers.

¹⁶ Ter illustratie kan worden gewezen op HR 18 maart 2005, NJ 2006, 606 (Baby Kelly) en HR 6 oktober 2006, JA 2006, 142 (Vie d'Or), voor de civiele sector, op HR 30 maart 2004, NJ 2004, 376 (over art. 359a Sv) en HR 11 april 2006, NJ 2006, 393 (over het nieuwe art. 359, tweede lid, Sv) voor de strafkamer en voor de belastingkamer op HR 14 april 2006, BNB 2006, 253 (fiscaal regime voor beleggingsinstellingen strijdig met art. 56 en 57 EG-Verdrag?) en HR 12 januari 2007, BNB 2007, 160 (Europeesrechtelijke problemen met het recht van overgang). Overigens zit soms ook in zaken waarin dat minder in het oog springt veel werk verstoppt.

¹⁷ Vgl. De toegang tot de cassatierechter in strafzaken, Rapport van de commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad, december 1996, p. 3 en zie voor een nadere uitwerking bijvoorbeeld: M.S. Groenhuisen en G.

spectrum van het burgerlijk recht als hun werkterrein. Dit is uit een oogpunt van rechtseenheid een groot voordeel, maar het is tegenover de steeds verdergaande specialisering in de advocatuur en juridische adviespraktijk ook een zware opgave. De door de strafkamer en de belastingkamer bestreken rechtsgebieden zijn niet van dezelfde omvang. Het probleem van specialisering speelt daarom in deze sectoren niet in dezelfde mate.

Het Parket staat voor de taak een zo volledig mogelijke voorlichting te geven. Dat wil in de eerste plaats zeggen dat alle cassatieklachten besproken moeten worden. Voorts zal de conclusie vaak niet alleen de stand van het geldende recht moeten weergeven, maar ook de ontwikkelingen op belendende gebieden. Met enige regelmaat is rechtsvergelijkend onderzoek nodig. De omvang en invloed van het Europese recht nemen sterk toe. Ten slotte zal de conclusie als het gaat om de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid aan de Hoge Raad duidelijk moeten maken welke keuzen voorhanden zijn en eventueel ook welke rechtspolitieke aspecten daaraan zijn verbonden.

Om de Hoge Raad in staat te stellen een centrale rol te blijven vervullen in de dagelijkse praktijk, is het belang toegenomen van communicatie met bij de rechtspraak professioneel betrokkenen, zoals de feitenrechters en de wetgever. Die communicatie kan niet meer alleen geschieden langs de weg van de inhoud van de conclusies van het Parket en de uitspraken van de Hoge Raad. Er bestaan verschillende vormen van overleg zoals het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg met het Ministerie van Justitie, het overleg met leden van de Vaste kamercommissie voor justitie en overleg met vertegenwoordigers van de balie. Vermelding verdient hier dat in alle sectoren periodiek informeel overleg met de gerechtshoven plaatsvindt. Ook bestaan informele contacten doordat de individuele leden van de Hoge Raad en het Parket op verschillende wijzen deelnemen aan het discours van de rechtspleging, bijvoorbeeld door het verzorgen van cursussen, door wetenschappelijke publicaties, het bekleden van een functie aan een universiteit of lidmaatschap van redacties van juridische tijdschriften. Raad en Parket moeten vanzelfsprekend volstrekt vrij blijven in hun oordeelsvorming in de individuele zaken die tot hen komen, en zijn door deze contacten niet gebonden.

Enigszins los hiervan staat de communicatie met de samenleving, die grotendeels plaatsvindt via de media en die van steeds groter belang is geworden om

duidelijk te maken wat de Hoge Raad doet en om concrete beslissingen van uitleg te voorzien. Vastgesteld kan worden dat met name strafzaken vaak grote belangstelling van de media genieten en dat sommige advocaten zeer bedreven zijn in het voor een breed publiek over het voetlicht brengen van zaken, uiteraard gezien vanuit het perspectief van hun cliënt. Indien daartegenover niet in voldoende mate uit meer neutrale bron informatie beschikbaar is voor de media, kan dit leiden tot een onevenwichtige beeldvorming. Rechterlijke beslissingen kunnen dan in brede lagen van de bevolking niet of verkeerd worden begrepen. Om dit te voorkomen dient voor de media actuele, laagdrempelige en heldere informatie op eenvoudige wijze beschikbaar te zijn. Een van de daartoe al ontplooiden initiatieven is het geven van persberichten in mediagevoelige zaken. Verder zijn vrij kort geleden zowel voor de civiele sector als voor de strafsector persraadsheren aangewezen die de media in voorkomende gevallen te woord staan. Toch blijft een en ander aan belangrijke beperkingen gebonden. Uiteraard pas na de uitspraak kan een toelichting worden gegeven die steeds beperkt moet blijven tot het uitleggen van de inhoud van de beslissing. Het geheim van de raadkamer staat in de weg aan een uitputtende behandeling van de bij het beslissingsproces gemaakte afweging, voor zover deze niet in de beslissing zelf is verwoord. Denkbaar is dat het Parket – zoals het ook nu al af en toe doet – in de fase voor de uitspraak soms wat prominenter met de conclusie naar voren treedt, ter bevordering van de hiervoor bedoelde evenwichtige beeldvorming.

- Reeds getroffen maatregelen -

In de afgelopen decennia zijn meermalen wetgevende maatregelen getroffen die tot doel hadden de Hoge Raad in staat te stellen om bij de steeds stijgende aantallen zaken zijn taken op een adequate wijze te blijven vervullen. Aanvankelijk werd soelaas gezocht in uitbreiding van het aantal raadsheren, vooral omdat de wet toen nog voorschreef dat de Hoge Raad met vijf raadsheren moest beslissen. Hieraan zit onmiskenbaar een grens, omdat het waarborgen van eenheid in de uitspraken van de Hoge Raad moeilijker wordt naarmate hij meer leden telt. Prozaïscher, maar niet minder juist is het argument dat de bron van geschikte kandidaten niet onuitputtelijk is.¹⁸ De volgende maatregel was dat het mogelijk werd gemaakt dat de Hoge Raad daarvoor in aanmerking komende zaken in drieformatie afdeed en de

¹⁸ Zie bijvoorbeeld het op 27 augustus 1988 in NRC Handelsblad gepubliceerde interview met oud-president van de Hoge Raad H.E. Ras, en G.J.M. Corstens, De toekomst van de cassatie, Strafbblad 2007, p. 34.

instelling van een enkelvoudige kamer voor het houden van rolzittingen (de rolraadsheer), waarmee de behandeling in cassatie een hoofdzakelijk schriftelijk karakter kreeg.¹⁹

Deze wijzigingen waren de eerste stappen naar een zekere discretionaire bevoegdheid van de Hoge Raad om de wijze van afdoening af te stemmen op zijn beoordeling van het inhoudelijk gewicht van een zaak. Een volgende stap op die weg vormde de invoering van art. 101a, thans 81 RO.²⁰ Deze bepaling is op 1 juli 1988 in werking getreden. Volgens de Memorie van Toelichting betreft het een maatregel “die er toe kan bijdragen dat de Hoge Raad zijn beide taken als centrale rechter naar behoren kan blijven uitoefenen, enerzijds die betreffende het bewaken van de rechtseenheid en het leiding geven aan de rechtsontwikkeling en anderzijds die betreffende het toezicht op een behoorlijke procesvoering”.²¹ Art. 81 RO biedt de Hoge Raad de mogelijkheid de motivering van de verwerping van een cassatiemiddel te beperken tot het oordeel dat het middel niet tot cassatie kan leiden en geen rechtsvragen aan de orde stelt die beantwoording behoeven in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling. Zoals kan worden afgeleid uit de hierna nog te noemen aantallen van de zaken die met toepassing van art. 81 RO worden afgedaan, brengt deze bepaling een grote werklastbesparing mee voor de Raad. De prijs die daarvoor moet worden betaald, is gering. Deze wijze van afdoening wordt alleen toegepast in zaken die geen rechtsvragen aan de orde stellen en die niet tot cassatie kunnen leiden, terwijl het Parket in zijn conclusie wel inhoudelijk op de middelen ingaat. Hoewel de wet niet uitsluit dat het Parket ook volstaat met een verkorte conclusie,²² gebeurt dat in de praktijk – na enkele weinig bevredigende experimenten – nauwelijks. Daarbij speelt een belangrijke rol dat de conclusie in de huidige werkwijze ook in deze zaken een belangrijke bron van informatie vormt voor de civiele kamer en de strafkamer.²³ Als de Raad deze informatie niet uit de conclusie kan putten, zal hij deze op andere wijze moeten verwerven. Dat leidt tot werklastverplaatsing. De conclusie en het arrest kunnen in zekere zin als communicerende vaten worden gezien, ook in hun voorlichtende functie ten opzichte van partijen. Niettemin is de tijd aangebroken dat het Parket in sommige

¹⁹ Wet van 21 mei 1986, Stb. 1986, 286.

²⁰ Wet van 16 juni 1988, Stb. 1988, 286. Ook kan nog worden gewezen op de Wet van 23 december 1987, Stb. 1987, 645 waarin de benoeming van raadsheren en advocaten-generaal in buitengewone dienst mogelijk is gemaakt.

²¹ Kamerstukken II 1986-87, 19953, nr. 3, p. 1.

²² Kamerstukken II, 1987-88, 19953, nr. 5 (MvA), p. 7.

²³ De belastingkamer kent een andere werkwijze, die hierna uit de doeken wordt gedaan.

zaken zal moeten volstaan met een verkorte conclusie, en wordt daarmee al ervaring opgedaan.

Art. 81 RO heeft bijna twintig jaar een cruciale bijdrage geleverd aan een meer adequate wijze van taakvervulling en moet daarom als een uiterst succesvol instrument worden beschouwd. De grenzen van deze bepaling zijn nu echter wel in zicht. De ervaring leert dat art. 81 RO beperkingen kent die in het licht van een optimale taakvervulling door Raad en Parket niet zinvol meer zijn. Daarop wordt in paragraaf 3.5 nader ingegaan. Wel is inmiddels met deze bepaling een rijke ervaring opgedaan in het selecteren van zaken en het concentreren van tijd en aandacht op zaken die dat verdienen.

Andere wettelijke maatregelen die in dit verband niet onvermeld mogen blijven zijn de invoering in de strafsector van de verplichting voor de verdachte om door een advocaat een schriftuur te laten indienen²⁴ en, in het verlengde daarvan, de mogelijkheid van een enkelvoudige afdoening door de rolraadsheer van de zaken waarin geen schriftuur is ingediend.²⁵ Ook andere wettelijke maatregelen zijn van invloed op het zaakaanbod in cassatie. De duidelijkste voorbeelden daarvan zijn de invoering van verschillende cassatieverboden²⁶ en het verplaatsen van de behandeling in hoogste instantie van de zogenaamde Wet Mulderzaken van de strafkamer van de Hoge Raad naar het Hof Leeuwarden.²⁷ Voor de belastingsector is de invoering van een nieuwe tweede instantie duidelijk te merken in het teruglopende aantal cassatiezaken. Andere recente wetswijzigingen, zoals invoering van de OM-beschikking,²⁸ stroomlijning van het hoger beroep en het verlofstelsel voor bagatelzaken in hoger beroep²⁹ kunnen nog een mitigerende invloed hebben op het zaakaanbod in de strafsector, maar om uiteenlopende redenen verwacht de commissie daarvan toch geen wezenlijke beperking van de werklust in cassatie.

Verskillende pogingen om de filterfunctie van de balie te versterken zijn (nog) niet van de grond gekomen. Het voorstel van de Commissie Werkbelasting Strafkamer Hoge Raad (ook bekend als: Commissie Haak)³⁰ om in strafzaken een

²⁴ Wet van 28 oktober 1999, Stb. 1999, 467.

²⁵ Wet van 31 oktober 2002, Stb. 2002, 539.

²⁶ Wat betreft de strafsector kan hier bijvoorbeeld nog worden gewezen op de hogere cassatiedrempel voor bagatelzaken ingevoerd bij Wet van 28 oktober 1999, Stb. 1999, 467.

²⁷ Wet van 28 oktober 1999, Stb. 1999, 469.

²⁸ Wet van 7 juli 2006, Stb. 2006, 330.

²⁹ Wet van 5 oktober 2006, Stb. 2006, 470.

³⁰ Genoemd naar haar voorzitter. In december 1996 bracht deze Commissie haar rapport uit, getiteld: De toegang tot de cassatierechter in strafzaken.

verplichte specialisering van de cassatieadvocaat in te voeren is indertijd door de Minister van Justitie niet overgenomen, met name vanwege de destijds daartoe al bestaande initiatieven onder meer van de Nederlandse Orde van Advocaten.³¹ Op de voorstellen van de Commissie Neleman over de civiele cassatiebalie is inmiddels een vervolg gekomen in een thans nog niet bekend gemaakt advies van de Commissie Fleers, dat onderwerp is van nader informeel overleg tussen Ministerie, Orde en Raad.

De belastingsector kent geen verplichte procesvertegenwoordiging, maar een regeling daarvan is moeilijk te verwezenlijken in verband met de zeer uiteenlopende professionele achtergrond van degenen die thans de belastingplichtigen in cassatie rechtsbijstand verlenen.

Opmerking verdient hier nog dat de problemen met de tijdige verwerking van het omvangrijke zaakaanbod vaak de meer directe aanleiding vormden voor het treffen van maatregelen, zodat daarop gemakkelijk het etiket werklasterbesparing kan worden geplakt. In feite gaat het vooral om het vinden van een evenwicht, waarin elke zaak de aandacht krijgt die hij verdient.³² De belangrijkste drijfveer moet zijn het streven naar een aan de eisen van de tijd aangepaste invulling van de taken van de cassatierechter.

Naast al deze wettelijke maatregelen zijn in de loop der tijd ook belangrijke organisatorische veranderingen doorgevoerd. Allereerst kan hier worden gewezen op de inrichting van het wetenschappelijk bureau. De Raad en het Parket maken in ruime mate gebruik van de juridische ondersteuning die de wetenschappelijk medewerkers bieden. De civiele kamer doet dit thans nog in mindere mate dan de strafkamer en de belastingkamer, maar ook hier tekent zich een kentering af. Een verdere uitbreiding van deze ondersteuning van de civiele kamer ligt in de rede. Verder maken Raad en Parket uiteraard op zo effectief mogelijke wijze gebruik van ICT en wordt bij voortduring gewerkt aan een stroomlijning van de interne bedrijfsprocessen. Deze organisatorische aspecten komen ook naar voren in de hierna volgende bespreking van de huidige werkwijze per sector en van de belangrijkste knelpunten binnen die sectoren.

³¹ Zie Kamerstukken II 1997-98, 26027, nr. 3 (MvT), p. 12. Dat deze initiatieven en tendens niet tot het gewenste resultaat hebben geleid zal hierna in par. 3.3 nog aan de orde komen.

³² Vgl. W.E. Haak, Naar een optimale beoordeling in cassatie van het straf(proces)recht, in: Glijdende Schalen, Liber Amicorum J. de Hullu, red. M.S. Groenhuijsen en J.B.H.M. Simmelink, Wolf Legal Publishers 2003, p. 206.

3.2. Civiele sector

- Werkwijze -

De civiele kamer doet per jaar in ongeveer 500 zaken uitspraak. In al deze zaken heeft het Parket een conclusie genomen. In 75 % van de zaken wordt beslist in een vijf-formatie, hetgeen in de praktijk betekent dat de gehele kamer van 11 raadsheren het concept en de daarop volgende nota's heeft bestudeerd. In ongeveer een derde van de zaken wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid de zaak af te doen met de verkorte motivering van art. 81 RO. Het aantal vernietigingen schommelt tussen de 25 en 30 %. Tussen het uitbrengen van de cassatiedagvaarding en de uitspraak van de Hoge Raad verstrijken gemiddeld ongeveer 400 dagen.³³

In grote lijnen werkt de civiele kamer als volgt.³⁴ Nadat door het Parket een conclusie is genomen, worden de zaken door één raadsheer-selecteur aan de hand van een summier inhoudelijke beoordeling verdeeld in zaken die in drie-formatie en zaken die in vijf-formatie kunnen worden afgedaan. Op deze selectie kan later in die zin teruggekomen worden dat een driezaak tot vijfzaak kan promoveren. De griffie stelt de samenstelling van de zetel (de namen van de raadsheren die de zaak beslissen) vast en deelt de zaken in voor een raadkamerdag, meestal drie tot vier weken later. De civiele kamer komt iedere donderdag voltallig bijeen voor het raadkamerberaad. In deze 'volle' kamer worden alleen de vijfzaken besproken. Na afloop van de volle raadkamer worden aan het eind van de middag de driezaken afzonderlijk besproken, enkel door de raadsheren in de zetel. De meeste van deze zaken worden afgedaan met toepassing van art. 81 RO. Deze afdoening kost weinig tijd. Alle vijfzaken worden eerst in de volle raadkamer door de vijf raadsheren in de zetel, die over alle cassatiestukken en het dossier kunnen beschikken, besproken en voorlopig beslist, in aanwezigheid van de andere leden van de civiele kamer (die alleen de conclusie van het Parket ontvangen en zich desgewenst in de discussie mengen). Na afloop wordt in iedere zaak de concipiënt aangewezen. Het concept wordt geagendeerd voor de raadkamer van twee weken later en moet uiterlijk de maandagochtend daarvoor in circulatie zijn gebracht. Van maandag tot en met woensdag worden per e-mail notities rondgezonden waarin opmerkingen worden

³³ Deze cijfers zijn ontleend aan het jaarverslag van de Hoge Raad over de jaren 2005 en 2006, dat ook is gepubliceerd op de website www.hogeraad.nl.

³⁴ Zie ook het preadvies van W.D.H. Asser voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007, p. 183-230 en de daarin vermelde literatuur, en A. Hammerstein, Een betere oplossing dan de cassatie is nog niet gevonden, TCR 2006, p. 7-11.

gemaakt en varianten worden voorgesteld. De meeste notities zijn afkomstig van de leden van de zetel, maar in belangrijke zaken wordt vaak ook door de raadsheren buiten de zetel commentaar gegeven. De concepten worden in de eerste helft van de raadkamer besproken en zo mogelijk vastgesteld. Soms moeten zij enkele keren in raadkamer terugkomen, meestal op een termijn van een week. Bij zeer ingewikkelde of zeer eenvoudige concepten wordt gebruik gemaakt van de assistentie van de twee wetenschappelijk medewerkers van de kamer. Aldus staan iedere week ongeveer 30 zaken op de agenda van de raadkamer; voor een deel nieuwe zaken waarin na inhoudelijk beraad een rapporteur wordt aangewezen en voor een deel zaken waarvan het concept wordt besproken. De zaken worden in steeds per zaak wisselende samenstelling behandeld. De aanwezigheid van de raadsheren die geen deel uitmaken van de zetel is daarbij van groot belang. Zij nemen aan de hand van de conclusie, het concept en de nota's kennis van de zaak, volgen de discussie en worden daarin vaak ook betrokken. Op deze wijze is de interne samenhang van de rechtspraak het best gewaarborgd. De andere leden moeten niet alleen bekend zijn met de volledige rechtspraak van de civiele kamer, maar zij zijn mede verantwoordelijk voor de rechtseenheid en de consistentie in de civiele cassatierechtspraak. Het bij iedere zaak van enig gewicht kunnen inzetten van alle binnen de civiele kamer aanwezig kennis, ervaring en speciale expertise is ook daarom van cruciaal belang omdat het samenstellen van de zetel in verband met de rechterlijke onafhankelijkheid door de griffie geschiedt zonder dat het onderwerp van geschil daarbij een rol speelt. Vanwege de complexiteit en breedte van het werkkterrein van de civiele kamer is specialisatie ook niet of nauwelijks mogelijk, terwijl thans de samenhang tussen de rechtsgebieden bewaakt kan worden.

Alle hoogste rechtscollages die meer kamers of afdelingen hebben, moeten moeite doen om de interne coördinatie te waarborgen. De civiele kamer beoogt dit met het huidige aantal leden zo doelmatig mogelijk te doen door in feite alle leden aan de beraadslagingen over vijfzaken te laten deelnemen. Dit betekent geenszins dat alle raadsheren in vijfzaken steeds alle stukken lezen, maar wel dat zij aan de hand van het voor bespreking gereedliggende concept arrest zelf kunnen bepalen of en, zo ja, in welke mate zij zich verdiepen in zaken waarin zij niet meebeslissen. De ervaring leert dat met deze werkwijze de kwaliteit goed wordt verankerd en dat het meelesen met ieders concepten in belangrijke zaken een eigenlijk onmisbare meerwaarde heeft.

De meeste zaken zijn afgedaan binnen zes weken nadat ze naar de kamer zijn gestuurd. Voor het opsplitsen van de kamer in verschillende afdelingen zou alleen aanleiding bestaan in geval van uitbreiding van het aantal leden. Daaraan zouden het voordeel van een vergrote productiecapaciteit en de (beperkte) mogelijkheid van specialisatie verbonden zijn. Maar nog los van de eerder genoemde praktische hindernis van de niet onuitputtelijke bron van geschikte kandidaten brengt personele uitbreiding onvermijdelijk mee dat meer tijd en aandacht verloren gaat aan het waarborgen van de interne coördinatie. Hier lijken de voordelen dus niet op te wegen tegen de nadelen.

Uitbreiding is ook niet nodig omdat er nog steeds vrij veel zaken aan de civiele kamer worden voorgelegd die zich niet voor cassatie lenen. Zo wordt in zaken waarin voor partijen grote belangen op het spel staan, het cassatieberoep vaak ook gebruikt om een in beginsel aan de feitenrechter voorbehouden waardering aan te vechten met een groot aantal motiveringsklachten.³⁵ Deze zaken kunnen op een efficiënter manier geweerd worden.

De kamer is om met de nodige voortvarendheid te kunnen werken afhankelijk van deugdelijke voorlichting door balie en Parket. Het Parket kan met een gering aantal advocaten-generaal, die zich minder ver kunnen specialiseren dan de (cassatie)advocaten, zijn werk slechts doen met hulp van de ondersteuning vanuit het wetenschappelijk bureau. Bij dit alles geldt nog dat de taak van de Hoge Raad zwaarder wordt naarmate de kwaliteit van de hem ter beoordeling voorgelegde rechterlijke beslissingen en de voorlichting door partijen (lees: de cassatiebalie) minder is³⁶.

- Hiaten in het zaakaanbod -

De instroom van zaken in de civiele sector van de Hoge Raad is afhankelijk van het initiatief van partijen. Procederen in civiele zaken is kostbaar, tijdrovend en vraagt ook in andere opzichten van partijen offers. In veel gevallen kunnen partijen niet wachten op een uitspraak van de cassatierechter of hebben zij niet de middelen om in cassatie te gaan. Daardoor blijven bepaalde onderwerpen buiten bereik van de

³⁵ Deze zaken zijn vooral ook voor het Parket zeer bewerkelijk. De kamer heeft naast art. 81 RO een aantal technieken waardoor de afdoening vereenvoudigd kan worden. Een voorbeeld van dit laatste is een beslissing op één essentieel onderdeel waarop alle andere klachten “afstuiten”.

³⁶ Zie ook E. Grabandt, *Kwaliteit in cassatie*, in de bundel *De Advocatenstandaard*, 2007, p. 149 e.v.

cassatierechter. Vooral rechtsvragen uit het “middensegment”³⁷ van de feitenrechtspraak bereiken de Hoge Raad soms niet, evenmin als onderwerpen die, vooral door ondernemers, alleen aan arbiters worden voorgelegd.

Kortom, de civiele cassatierechter is voor sommigen slecht bereikbaar en kan daardoor zijn taak niet optimaal vervullen. Cassatie in het belang der wet biedt slechts een beperkte oplossing, omdat slechts weinig zaken zich daarvoor lenen, onder meer wegens de magere feitelijke grondslag en het ontbreken van tegenspraak waardoor de essentialia van het probleem verborgen kunnen blijven. Op dit onderwerp wordt in paragraaf 4.2 nader ingegaan.

- Overschot in het zaakaanbod -

Een probleem waarmee de civiele sector wordt geconfronteerd is het relatief grote aantal zaken dat in het licht van de taken van de Hoge Raad in cassatie niet thuis hoort.³⁸ Dit geldt reeds in de huidige taakopvatting, maar is in nog sterkere mate het geval wanneer de gedachtegang van de commissie wordt gevolgd en scherper wordt geselecteerd, met een terughoudender opstelling ten aanzien van zaken met een zuiver individueel rechtsbeschermingbelang.

Formeel worden bij de huidige stand van het cassatieprocesrecht de grenzen tussen zaken die wel en die niet in cassatie thuishoren bepaald enerzijds door de cassatiegronden, zoals verwoord in art. 79 RO, en anderzijds door de eisen waaraan ingevolge art. 407 lid 2 (art. 426a lid 2 Rv) een cassatiemiddel dient te voldoen, alsmede door de eis die art. 419 Rv stelt aan de feitelijke grondslag van de middelen. Cassatieberoepen die berusten op middelen met klachten die treden buiten de grenzen van art. 79 RO (een evident voorbeeld: klachten over schending van buitenlands recht) of middelen die niet voldoen aan de bedoelde eisen van voldoende bepaaldheid en onderbouwing (bijv. klachten die niet met de vereiste bepaaldheid en precisie aangeven tegen welke overwegingen of beslissingen van de lagere rechter bezwaren bestaan en welke bezwaren dit zijn) moeten, strikt genomen, uitlopen op een niet-ontvankelijkheid. Zo strikt is de Hoge Raad doorgaans niet. Dergelijke middelen plegen te worden afgedaan met toepassing van art. 81 RO.

³⁷ Globaal lijken zaken van meestal financieel zwakke partijen (Bopz, insolventierecht) en meestal financieel sterke partijen (overheid, ondernemingen, repeatplayers) vaker aan bod te komen dan die van de gemiddelde burger voor wie de cassatieprocedure erg kostbaar is.

³⁸ Zie ook J.B.M. Vranken, Toeval of beleid? Over rechtsvorming door de hoogste rechters, NJB 2000, p. 1-5.

Materieel worden de grenzen bepaald door de functie van de cassatierechtspraak. Het beantwoorden van de vraag welke zaken vanuit dit gezichtspunt al dan niet in cassatie thuishoren, is derhalve afhankelijk van (rechtspolitieke) opvattingen omtrent de taak van de Hoge Raad. Legt men het accent vooral op het bewaken van de rechtseenheid en het bevorderen van de rechtsontwikkeling en minder op de rechtsbescherming in het individuele geval, dan liggen de grenzen anders dan wanneer de nadruk wordt gelegd op rechtsbescherming, en rechtseenheid en rechtsontwikkeling vooral als een 'side-effect' worden beschouwd van de in het individuele geval gegeven en daarop toegespitste beslissing.³⁹

Geredeneerd vanuit de eerder gereleveerde uitgangspunten van de commissie horen de volgende twee categorieën zaken in beginsel in cassatie niet thuis:

- (a) Zaken waarin de aangevoerde cassatieklachten, hoewel gestoken in het kleed van ordentelijke rechts- en motiveringsklachten, erop neerkomen dat van de Hoge Raad wordt gevraagd beslissingen van de lagere rechter over te doen die louter (vaststelling of appreciatie van feiten; uitleg gedingstukken; bewijswaardering) of vooral (gemengde beslissingen) berusten op aan de lagere rechter voorbehouden waarderingen van feitelijke aard dan wel op vrij procesbeleid van de rechter.
- (b) Zaken waarin de aangevoerde cassatieklachten weliswaar zijn aan te merken als rechtsklachten, maar in wezen naar de bekende weg vragen, omdat met betrekking tot de aan de orde gestelde rechtsvraag sprake is van een 'acte clair' of van een 'acte éclairé'.

Een uitzondering geldt voor de onder (b) bedoelde categorie van zaken, indien de lagere rechter geldend (formeel of materieel) recht heeft geschonden en het middel daarop gerichte klachten bevat. Het bewaken van de kwaliteit van de rechtspraak (het gaat hier eigenlijk om de klassieke taak van de cassatierechter: bescherming van de wet tegen de rechter) vergt in zo'n geval een casserende uitspraak van de Hoge Raad, met een mogelijke uitzondering voor die gevallen waarin geen significant nadeel is ontstaan.

³⁹ Vgl. J.B.M. Vranken, *Exploring the Jurist's Frame of Mind*, Kluwer Deventer 2006, nr. 10.

- Andere hindernissen bij de vervulling van de normstellende rol -

De Hoge Raad doet steeds uitspraak in individuele zaken. Dit brengt noodzakelijkerwijs mee dat op basis van de feiten van het concrete geval en op basis van de aan hem voorgelegde cassatiemiddelen beslist wordt en dat in sommige gevallen gefocust wordt op de uitkomst in dat geval. Daardoor blijft de rechtsvormende meerwaarde van deze uitspraken soms beperkt en is de lijn in de jurisprudentie wel eens vaag of onduidelijk. Door deze gebondenheid aan de voorliggende casus komt de Hoge Raad aan een beslissing met verdere strekking niet toe wanneer de te beslissen kwestie raakt aan vele uiteenlopende belangen, ook van derden, die niet kunnen worden gehoord. De Hoge Raad en het Parket hebben dan meer informatie nodig dan partijen kunnen verstrekken, om tot een goede en maatschappelijk verantwoorde beslissing te komen. Dit probleem speelt soms ook bij verzoeken aan de Procureur-Generaal tot het doen van een vordering tot cassatie in het belang der wet. Daarop wordt in paragraaf 4.2 teruggekomen.

- Samenvattend -

Het voorafgaande leidt tot de volgende analyse. De civiele sector heeft te maken met een omvangrijk en complex werkgebied. Omdat specialisatie nauwelijks mogelijk is, moeten andere werkbeparende oplossingen gevonden worden. De aan de civiele kamer ter beslissing voorgelegde zaken zijn uiteenlopend wat belang, complexiteit en omvang betreft. Er bestaat ook een flink contingent aan zaken die in feite in het licht van de taken van de Hoge Raad niet bij hem thuishoren. Daarvoor zou een nog doeltreffender voorselectie en differentiatie van zaakstromen ontwikkeld moeten worden; ook omdat de factor tijdigheid meer aandacht vraagt. Sommige zaken vragen om een spoedige afdoening, terwijl in andere zaken de adequaatheid van de cassatierechtspraak niet direct onder druk komt te staan wanneer met de afdoening wat meer tijd gemoeid is. Voorts moet worden geconstateerd dat bepaalde soorten zaken waarin belangrijke rechtsvragen aan de orde komen, de Hoge Raad onvoldoende bereiken. In verband hiermee komt de vraag op of nieuwe wegen moeten worden ontworpen waarlangs de bedoelde zaken de Hoge Raad beter kunnen bereiken. Verder bestaat soms – om meer betekenisvolle beslissingen te kunnen nemen – behoefte aan nadere informatie. In dit kader is het de vraag of nieuwe mogelijkheden moeten worden geopend, waarmee de Hoge Raad of het Parket deze informatie kan inwinnen, en zo ja welke.

3.3 Strafsector

- Werkwijze⁴⁰ -

De strafkamer doet jaarlijks bijna 4000 zaken af.⁴¹ In ongeveer 50 % van die zaken is geen (sinds 1 oktober 2000 verplichte⁴²) schriftuur met cassatiemiddelen door een advocaat ingediend. Die zaken eindigen in een niet-ontvankelijkverklaring zonder inhoudelijke beoordeling door de Raad en het Parket. Voor de afdoening van deze zaken bestaat een efficiënt gescheiden circuit. Door het Parket wordt in deze zaken geen conclusie genomen⁴³ en de beslissing tot niet-ontvankelijkverklaring wordt door de enkelvoudige kamer genomen.⁴⁴ Het meeste werk dat deze zaken opleveren⁴⁵ wordt verricht door de administratie en het wetenschappelijk bureau. Uit een oogpunt van de werklast van de Raad en het Parket is in dit opzicht dus niet per se verandering geboden, maar in het kader van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* zijn om andere goede redenen voorstellen gedaan om wijziging te brengen in deze bestaande praktijk.⁴⁶ Die voorstellen verdienen op zichzelf aandacht, maar de commissie zal er hier niet verder op in gaan omdat een voorwaarde voor de verwezenlijking van die voorstellen is, dat in elke zaak op de dag van de uitspraak door het gerechtshof een uitgewerkt arrest beschikbaar is. De praktijk is nu anders en de commissie is niet in staat deze praktijk – en de haalbaarheid en wenselijkheid van verandering daarin – deugdelijk te beoordelen.

De zaken waarin wel een schriftuur met cassatiemiddelen is ingediend, leggen een andere weg af. In al deze zaken wordt door het Parket een schriftelijke conclusie genomen, waarin de ingediende cassatiemiddelen inhoudelijk worden besproken en waarin de Raad wordt geadviseerd over de wijze van afdoening van de zaak. Ongeveer de helft van deze zaken wordt door de Raad uiteindelijk integraal afgedaan met toepassing van art. 81 RO. In ongeveer een kwart van de zaken waarin middelen zijn ingediend volgt vernietiging; in een flink aantal gevallen wegens overschrijding van de redelijke termijn van berechting als bedoeld in art. 6,

⁴⁰ Zie over de werkwijze in de strafsector ook het preadvies van W.A.M. van Schendel voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007, p. 111-141 en de daarin vermelde literatuur.

⁴¹ Ook de in deze paragraaf vermelde cijfers zijn ontleend aan de jaarverslagen van de Hoge Raad die zijn te vinden op de website www.hogeraad.nl.

⁴² Neergelegd in art. 437 Sv.

⁴³ Zie art. 439, tweede lid, Sv.

⁴⁴ Zie art. 440, derde lid, Sv.

⁴⁵ Daarbij moet vooral worden gedacht aan het doen van de aanzeggingen ex art. 435 Sv en de controle daarvan.

⁴⁶ Zie: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording*, Eindrapport onderzoeksproject *Strafvordering 2001*, Kluwer Deventer 2004, p. 483-485.

eerste lid, EVRM. Na vernietiging doet de Raad ongeveer de helft van de zaken zelf af, terwijl de andere helft wordt teruggewezen naar de feitenrechter. Meer dan 90 % van de zaken met middelen wordt afgedaan in een formatie van drie raadsheren. Iedere raadsheer in de strafkamer, met uitzondering van de kamervoorzitters, heeft een eigen wetenschappelijk medewerker. Die ondersteuning lijkt als noodzakelijk, maar tevens als adequaat te worden ervaren.

Voor de zaken waarin door het Parket een integrale afdoening met art. 81 RO wordt geadviseerd bestaat sinds ongeveer twee jaar een '81RO-team', teneinde op een geïntegreerde en consistente wijze het beslag dat zaken die uiteindelijk met toepassing van art. 81 RO worden afgedaan leggen op de tijd van de raadsheren, te minimaliseren. Dit team bestaat uit twee vicepresidenten⁴⁷ en twee ervaren leden van het wetenschappelijk bureau. De werkwijze van dit team, dat in wezen fungeert als selectiecommissie voor zaken waarin het cassatieberoep evident verworpen moet worden en die geen bredere motivering verlangen, is als volgt. De wekelijks door het Parket genomen conclusies met een integraal 81RO-advies worden met de daaraan gehechte cassatieschriften besproken en in overleg wordt besloten welke zaken zich inderdaad zoals door het Parket voorgesteld evident voor toepassing van art. 81 RO lenen. In die zaken maakt de wetenschappelijk medewerker – soms na nog een in het overleg opgekomen vraagpunt te hebben bestudeerd – een conceptarrest met een afdoening op de voet van art. 81 RO. Dat concept wordt door de wetenschappelijk medewerker voorzien van een zeer korte toelichting en gaat in roulatie langs de leden van de door de griffie vastgestelde drieformatie. Daarbij leert de ervaring dat de raadsheren in de zetel vervolgens in het algemeen weinig tijd hoeven te besteden aan de bestudering van deze zaken en in de meeste gevallen instemmen met een art. 81 RO-afdoening.

De zaken die zich naar het oordeel van het 81RO-team niet evident voor toepassing van deze bepaling lenen ($\pm 30\%$) volgen de normale weg. Deze 'normale weg' voert een zaak met middelen eerst naar de door de griffie aangewezen raadsheer-rapporteur. Hij stelt – bijgestaan door de voor hem werkzame wetenschappelijk medewerker – een conceptarrest op (dat ook een afdoening met art. 81 RO kan inhouden). In beginsel worden alle zaken door de griffie als driezaak in roulatie gebracht. Tijdens het circuleren langs de zetel kan besloten worden er een vijfzaak van te maken. Dan wordt de zaak, net als in de civiele kamer, in volle raadkamer besproken.

⁴⁷ Tevens voorzitters van de A en de B kamer waarin de strafkamer is onderverdeeld.

Bezien vanuit het perspectief van de strafkamer is het verkort concluderen met art. 81 RO thans niet gewenst, omdat dat het in de vorm van het 81RO-team opgezette selectiemechanisme zou doorkruisen. De overige in de vorige paragraaf genoemde bezwaren zouden in de strafsector gedeeltelijk ondervangen kunnen worden door in het pre-rapport dat in elke zaak wordt opgesteld door de wetenschappelijk medewerker die de desbetreffende conclusie heeft voorbereid, uitvoeriger verslag te laten doen van de bevindingen naar aanleiding van de ingediende middelen.

- Geen hiaten in het zaakaanbod -

Het in de civiele sector bestaande probleem dat het zaakaanbod in cassatie geen evenwichtige afspiegeling vormt van wat op het bord van de rechtbanken en hoven terecht komt en dat bepaalde soorten zaken in cassatie zelfs ontbreken, lijkt in de strafsector non-existent. Uiteraard komt het voor dat in zaken waarin een op zichzelf interessante rechtsvraag door een rechtbank of een hof is beslist door het Openbaar Ministerie en door de verdachte – om hen moverende redenen – geen rechtsmiddel wordt aangewend, zodat de Hoge Raad zich in die zaak over de desbetreffende rechtsvraag niet kan uitlaten. Maar signalen dat belangrijke rechtsvragen hiermee (lange tijd) buiten bereik van de Hoge Raad zouden blijven, zijn de commissie niet bekend.⁴⁸ In strafzaken komt in beginsel het hele rechtsgebied, ook door de grote hoeveelheid zaken die aan de strafkamer van de Hoge Raad wordt voorgelegd, onder de aandacht van de Hoge Raad. Het is dus niet zo dat bepaalde soorten zaken structureel in cassatie ontbreken, waardoor de Hoge Raad daarin niet zijn rechtsvormende rol kan vervullen.⁴⁹

Verschillende factoren spelen daarbij vermoedelijk een rol. De aard van een strafrechtelijke procedure, waarin het in de kern gaat om de beoordeling van de beschuldiging door Openbaar Ministerie van een verdachte, biedt minder dan in het civiele recht ruimte voor partijen om onderling overeenstemming te bereiken. Andere mechanismen voor geschillenbeslechting bestaan nauwelijks. Ook het principiële karakter van de in strafzaken veelal op het spel staande belangen bevordert het doorprocederen. De omstandigheid dat het aanwenden van

⁴⁸ Dat geldt structureel gezien ook voor het type zaken waaraan in dit verband misschien in theorie zou kunnen worden gedacht: bagatel delicten en delicten in de economische sfeer waarin onderhandelingen tussen verdachte en OM een iets grotere rol kunnen spelen.

⁴⁹ Het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* leidde tot eenzelfde conclusie: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording, Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Kluwer Deventer 2004, p. 480-481.

rechtsmiddelen de executie van de straf schorst, werkt het benutten van deze mogelijkheid eveneens in de hand,⁵⁰ evenals de rechtspraak aangaande overschrijding van de redelijke termijn van berechting.⁵¹ Daarbij komt dat het stelsel van gefinancierde rechtshulp doorprocederen tot in cassatie ook mogelijk maakt voor on- en minvermogenden.

Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie de (vrij recent nog verruimde)⁵² mogelijkheid om in cassatie te gaan. Het Openbaar Ministerie heeft vanzelfsprekend een eigen belang om op vragen die in het belang van de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid beantwoording behoeven, een antwoord van de Hoge Raad te krijgen. Het Openbaar Ministerie maakt dan ook zeer geregeld gebruik van het cassatieberoep en heeft, teneinde zijn hiervoor genoemde belang optimaal tot zijn recht te laten komen alsmede ter bevordering van de kwaliteit van het optreden van het Openbaar Ministerie in de cassatiefase de laatste jaren daartoe ook de organisatie aangepast door de instelling van een zogenaamde cassatiedesk.⁵³

Ook speelt het instrument van cassatie in het belang der wet een rol in het wegwerken van eventuele hiaten in het zaakaanbod.⁵⁴ Dit rechtsmiddel, dat door de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad kan worden benut indien in een zaak geen gewoon rechtsmiddel meer open staat, wordt in de praktijk met name toegepast in zaken waarin cassatieberoep is uitgesloten.⁵⁵ Die omstandigheid biedt overigens ook een indicatie dat in de zaken waarin wel cassatie mogelijk is, geen belangrijke rechtsvragen door de Hoge Raad onbeantwoord blijven. Aan de invoering van de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen door de feitenrechter aan de Hoge Raad bestaat al met al in de structuur van het strafproces bij het huidige functioneren van het cassatieberoep dan ook geen behoefte. De gedachte is ook in het Onderzoeksproject Strafvordering 2001 beoordeeld en afgewezen.⁵⁶

⁵⁰ Zie daarover bijvoorbeeld A.A. Franken, *De Hoge Raad en de cassatieadvocatuur*, DD 2005, p. 695-702.

⁵¹ In dit verband wordt in het Eindrapport Sv 2001 de mogelijkheid in cassatie enkel te klagen over de overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in art. 6 EVRM als “misstand” betiteld: zie p. 485.

⁵² Gedoeld wordt op het vervallen van art. 430 Sv bij Wet van 31 oktober 2002, Stb. 2002, 539; in werking getreden op 1 januari 2003.

⁵³ Het Jaarverslag cassatiedesk 04.2006-07.2007, p. 27, houdt in dit verband onder meer het volgende in: “De cassatiedesk wil in de komende jaren als verder te ontwikkelen beleid meer pro-actief gaan optreden. Hierbij worden de uitspraken van de rechtbanken en gerechtshoven geanalyseerd op trends, nieuwe rechtsvragen en vragen die van belang zijn voor de rechtsontwikkeling, al dan niet naar aanleiding van nieuwe wetgeving. Dat betekent dat de analyse er aanleiding toe kan geven dat de cassatiedesk de parketten benadert in zaken waarin het openbaar ministerie belang heeft bij het instellen van cassatie.”

⁵⁴ In dit verband stelt ook de cassatiedesk van het Openbaar Ministerie zich actief op. Zie Jaarbericht Openbaar Ministerie 2006, p. 14 en Jaarverslag cassatiedesk 04.2006-07.2007, p.13.

⁵⁵ Vgl. Hoge Raad der Nederlanden, Verslag 2005 en 2006, p. 155.

⁵⁶ M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording*, Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Kluwer Deventer 2004, p. 480-481.

- Overschot in het zaakaanbod -

Het belangrijkste probleem en ook echt nijpende knelpunt in de strafsector is de kwantitatieve overvloed aan zaken⁵⁷ waarvan een groot deel, gezien vanuit de taken van de Hoge Raad, niet zijn aandacht verdient. Daardoor staan minstgenomen de mogelijkheden voor het Parket en voor de strafkamer om hun normstellende taken te vervullen, daadwerkelijk onder druk.

Dit is overigens, zoals eerder in het rapport uiteengezet, al een oud en terugkerend probleem. Enige nadere aandacht verdient hier het Rapport van de commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad, De toegang tot de cassatierechter, van december 1996. Door deze Commissie, onder voorzitterschap van de toenmalige vicepresident van de Hoge Raad Haak, is een groot aantal de instroom beperkende maatregelen onderzocht.⁵⁸ De invoering van de hiervoor gememoreerde verplichte schriftuur van een advocaat vloeit voort uit het rapport van voormelde Commissie. Anders dan deze Commissie voor ogen stond hoeft dit niet een in het strafrecht gespecialiseerde advocaat te zijn. Voorts hebben de voorstellen van de Commissie Haak tot (ook eerder al aangehaalde) nieuwe wetgeving geleid op het punt van de uitsluiting van het cassatieberoep in lichte overtredingszaken en Wet-Mulderzaken.

De eerder besproken wetswijzigingen hebben eveneens een beperkende invloed gehad op de hoeveelheid werk die de zaken die eigenlijk niet in cassatie thuishoren de strafsector bezorgen, al heeft eigenlijk alleen de Raad van de invoering van art. 81 RO geprofiteerd. Ook het spaarzamer gebruik dat de strafkamer na invoering van de schriftuurverplichting maakt van de mogelijkheid om ambtshalve te casseren, kan hier worden vermeld.⁵⁹ Een van de leidende gedachten achter die terughoudende opstelling is dat mag worden aangenomen dat de raadsman, in samenspraak met de verdachte, weloverwogen kan bepalen en gemotiveerd onder woorden kan brengen met welke onderdelen van de bestreden

⁵⁷ Vgl. G.J.M. Corstens, De toekomst van de cassatie, Strafol 2007, p. 31-38, die stelt dat op lange termijn aan een verlostelsel niet zal zijn te ontkomen, in welk verband ook kan worden gewezen op de overwegingen omtrent invoering van een verlostelsel in het verslag van de Hoge Raad over de jaren 2005 en 2006, p. 33-35.

⁵⁸ Onder de uiteindelijk door deze commissie verworpen mogelijkheden bevonden zich: het heffen van griffierecht, de verplichte storting van een waarborgsom, de invoering van een proceskostenveroordeling, een beperking van de toetsingsgronden. De commissie achtte de invoering van een verlostelsel "thans niet opportuun", maar sloot niet uit dat "wanneer de door haar ontwikkelde voorstellen geen afdoende oplossing bieden voor het toenemende aantal zaken alsnog moet worden overgegaan tot invoering van een verlostelsel in enigerlei vorm", zie p. 8-9.

⁵⁹ Het bestaan van de mogelijkheid wordt overigens wel positief gewaardeerd: vgl. Eindrapport Sv 2001, p. 480 en G.J.M. Corstens, De toekomst van de cassatie, Strafol 2007, p. 33.

beslissing de verdachte het niet eens is.⁶⁰ Maar daarnaast verliest bij een ruimhartige toepassing van ambtshalve cassatie het vereiste van een verplichte schriftuur aan kracht, terwijl de werkbelasting in de strafsector eenvoudigweg geen mogelijkheden biedt voor een uitgebreid en consistent ambtshalve onderzoek in alle zaken waarin beroep is ingesteld.

Een en ander neemt niet weg dat toch ook thans weer moet worden geconstateerd dat de hoeveelheid jaarlijks te behandelen zaken zeer groot is, waarbij bovendien sprake is van een oplopende tendens die wordt weerspiegeld in de werkvoorraden. Van een meer geregelde vorm van specialisering aan de zijde van de advocatuur, ter versterking van de zeeffunctie van de balie, zoals in 1996 door de commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad geopperd, is nog geen sprake. De commissie verwacht daarvan overigens in ieder geval voor de strafsector ook geen wonderen en doet dan ook geen nadere voorstellen in die richting.⁶¹ Dat betekent natuurlijk niet dat initiatieven vanuit bijvoorbeeld de Nederlandse Orde van Advocaten ter bevordering van de kwaliteit van de balie niet zouden worden gewaardeerd; integendeel, die initiatieven verdienen steun (ook feitelijke steun bijvoorbeeld in de sfeer van medewerking aan cursussen).

Bij de overvloed aan zaken in de strafsector moet worden vastgesteld dat in veel zaken naar het oordeel van Raad en Parket enkel middelen worden ingediend die geen andere afdoening rechtvaardigen dan toepassing van art. 81 RO. Meer in het bijzonder moet hierbij worden gedacht aan middelen (i) die feitelijke grondslag missen; (ii) waarin vaste rechtspraak wordt miskend; (iii) waarin de duidelijke tekst van de wet wordt miskend; en (iv) waarin de beperkingen van de toetsing in cassatie worden miskend.⁶² In al deze zaken wordt, zoals gezegd, een gemotiveerde conclusie door het Parket genomen, in de voorbereiding waarvan het wetenschappelijk bureau veel werk verzet. Vervolgens worden al deze zaken door drie raadsheren beoordeeld en met toepassing van art. 81 RO afgedaan. In tijden van grote werkbelasting

⁶⁰ Zie: Hoge Raad der Nederlanden, Verslag 2003 en 2004, in woord cijfer en beeld, p. 34-35.

⁶¹ Vgl. A.A. Franken, De Hoge Raad en de cassatieadvocatuur, DD 2005, 695-702 en A.J.A. van Dorst en J. de Hullu, Warme gevoelens en irritaties in cassatie, Strafbld 2007, p. 39-46.

⁶² G.J.M. Corstens noemt in dit verband als voorbeelden middelen waarin: onmiskenbaar ten onrechte een beroep op unus testisregel; zonder dat een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt in feitelijke aanleg is aangevoerd, over de selectie van het bewijsmateriaal wordt geklaagd; wegens overschrijding van de redelijke termijn niet-ontvankelijkheid wordt bepleit zonder dat sprake is van een extreem geval van overschrijding; een beroep wordt gedaan op hetgeen in feitelijke aanleg zou zijn aangevoerd, zonder dat dit in het proces-verbaal van de zitting of een daaraan gehechte pleitnota is vastgelegd; ongemotiveerd (onwetend) wordt ingegaan tegen vaste rechtspraak. Zie: De toekomst van de cassatie, Strafbld 2007, p. 31-38. A.J.A. van Dorst en J. de Hullu, noemen in dit kader middelen die steunen op een evident onjuiste lezing van de stukken; ongemotiveerd indruisen tegen de tekst van de wet of vaste rechtspraak of die in wezen een feitelijk verweer bevatten (waaronder napleiten). Zie: Warme gevoelens en irritaties in cassatie, Strafbld 2007, p. 39-46.

waarbij bovendien misschien nog wel meer wordt gevegd van de Hoge Raad in het kader van zijn normstellende taken, is dat werk moeilijk aanvaardbaar wanneer een en ander veelal na heel korte bestudering van de schriftuur al glashelder is. Voor deze zaken die niet bijdragen aan de normstellende taken zou een eenvoudiger afdoeningsmodaliteit wenselijk zijn.

Ook komt het in strafzaken regelmatig voor dat een middel al dan niet terecht klaagt, doch op een punt van zo ondergeschikte betekenis, dat dit niet tot enig gevolg hoeft te leiden, of dat de Hoge Raad door tamelijk mineure ingrepen de zaak zelf kan afdoen. In dit verband kan worden gewezen op gevallen waarin de Hoge Raad:

- oordeelt dat het verzuim van de feitenrechter om te antwoorden op een responsieplichtig verweer niet tot cassatie behoeft te leiden, omdat de Hoge Raad eenvoudig kan uitleggen waarom het verweer slechts verworpen had kunnen worden;
- de kwalificatie op ondergeschikte punten verbetert;
- een verbetering aanbrengt in de vermelde toepasselijke wettelijke voorschriften;
- op niet-wezenlijke onderdelen overwegingen van de feitenrechter verbeterd leest en aldus delen schrapt, verandert, of aan die overwegingen iets toevoegt; (delen van) de door de feitenrechter aan zijn beslissing gegeven motivering buiten beschouwing laat of de juistheid daarvan in het midden laat; en
- de door de feitenrechter aan zijn beslissingen gegeven motivering uitlegt.⁶³

In al deze gevallen is eerst een conclusie genomen door het Parket en wordt een en ander vervolgens in een door drie raadsheren gewezen arrest gemotiveerd beslist. Het gaat hier dus om een tijdrovende categorie van zaken waarin geen belangrijke rechtsvragen aan de orde zijn, terwijl evenmin sprake is van wezenlijke gebreken in die zin dat wanneer een ingreep door de Hoge Raad achterwege zou blijven, enige betrokkene significant nadeel zou ondervinden. Ook voor deze zaken is een eenvoudiger afdoeningsmodaliteit wenselijk. Het ontbreken van significant nadeel⁶⁴ zou als maatstaf dienst kunnen doen voor de zaken waarin in wezen uitsluitend op de rechtsbeschermende taak van de Hoge Raad een beroep wordt gedaan zonder dat de rechtsbescherming wezenlijk in het geding is.

⁶³ Vgl. voor meer voorbeelden met verwijzing de spraakmakende conclusie van A-G Jörg voor HR 25 januari 2005, NJ 2006, 411.

⁶⁴ Vgl. Protocol no 14 EHRM.

- *Samenvattend* -

Voor de strafsector bestaat dringend behoefte aan een efficiënter verwerkingsmechanisme waarmee kan worden bereikt dat de niet voor cassatie in aanmerking komende zaken zo min mogelijk beslag leggen op de tijd van Raad en Parket. Zoals uit de beschrijving van de huidige werkwijze kan worden afgeleid is al veel gedaan aan differentiatie van zaakstromen naar het inhoudelijk gewicht van de zaak, maar toch is in dit opzicht nog meer nodig. Gedacht moet worden aan een verantwoord beoordelingsmechanisme waarbij daarvoor in aanmerking komende zaken wegens het gebrek aan inhoud van de ingediende middelen niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard, zonder dat per se een schriftelijke conclusie van de Procureur-Generaal noodzakelijk is.

3.4 *Belastingsector*

- *Werkwijze* -

De belastingkamer doet de laatste jaren in ongeveer 1000 zaken per jaar uitspraak. Tot voor kort waren dat enkel zaken die in eerste en enige feitelijke aanleg waren behandeld door de gerechtshoven. Sinds 1 januari 2005 zijn de rechtbanken aangewezen om belastingzaken in eerste aanleg te behandelen.⁶⁵ Tegen hun uitspraken kan hoger beroep worden ingesteld bij de gerechtshoven.⁶⁶

Bij de invoering van de belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties was de verwachting dat deze tot een aanzienlijke daling van de instroom van cassatiezaken zou leiden. Dit effect heeft even op zich laten wachten. In 2006 is het aantal binnengekomen zaken inderdaad aanzienlijk gedaald en in 2007 is het nog verder gedaald. In dat jaar zijn 752 nieuwe zaken binnengekomen.⁶⁷ De verwachting is dat het aantal binnengekomen zaken weer wat zal toenemen als recente formatie-uitbreidingen bij de rechtbanken – nodig in verband met daar al gevormde grote werkvoorraden – zich gaan vertalen in een hogere productie van de rechtbanken. Het aantal cassatiezaken zal echter structureel lager zijn dan de aantallen van ongeveer 1500 zaken die in de jaren 2003 en 2005 binnenkwamen.

⁶⁵ In rijksbelastingzaken de rechtbanken te Haarlem, 's-Gravenhage, Breda, Arnhem en Leeuwarden, in andere belastingzaken alle rechtbanken.

⁶⁶ Er is wel de mogelijkheid van sprongcassatie, indien de wederpartij daarmee instemt (art. 28, lid 3, AWR).

⁶⁷ Het aantal binnengekomen zaken was in 2003: 1500, in 2004: 1133, in 2005: 1498, en in 2006: 922. Zie: Hoge Raad der Nederlanden, Verslag 2005 en 2006, p. 186.

- *Geen hiaten of overschot in het zaakaanbod* -

Het teruglopen van het aantal binnenkomende zaken brengt mee dat de belastingkamer naar het zich laat aanzien met haar huidige bezetting van twaalf raadsheren de werklast op de korte en de middellange termijn het hoofd kan bieden.⁶⁸ Bij het aantal van 1500 binnengekomen zaken in de jaren 2003 en 2005 was dat niet het geval. In die jaren zijn daardoor achterstanden ontstaan. Bij het lagere aantal binnenkomende zaken als gevolg van de invoering van een tweede feitelijke instantie moet wel worden aangetekend dat het soortelijk gewicht van die zaken vermoedelijk hoger zal zijn dan voorheen. Het aantal “verkapte hoger beroepen” (zaken met in cassatie kansloze klachten over de juistheid van feitelijke oordelen) zal immers naar verwachting sterk teruglopen. Voorts neemt het soortelijk gewicht van de zaken toe doordat de belastingkamer, evenals de andere kamers, in toenemende mate wordt geconfronteerd met moeilijke en/of bewerkelijke zaken. Dat hangt onder meer samen met de toenemende internationalisering en europeanisering van het belastingrecht en met diverse fundamentele belastingherzieningen (bijvoorbeeld de Wet inkomstenbelasting 2001 en de wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 met ingang van 1 januari 2007).

De toename van het soortelijk gewicht van de zaken brengt mee dat, ondanks de lagere instroom van zaken, ook de belastingsector zich blijft bezinnen op instrumenten ter verlichting van de werkdruk. Daarbij wordt niet in de eerste plaats gedacht aan maatregelen die tot een verdere vermindering van de toestroom leiden. Het is namelijk van belang voldoende zaken voorgelegd te krijgen om de taken van het bewaken van de rechtseenheid en het bevorderen van de rechtsontwikkeling goed te kunnen vervullen. Dit laatste is op dit moment voor de belastingkamer temeer van belang, nu de omstandigheid dat de belastingrechtspraak in eerste aanleg is opgedragen aan de bestuurssectoren van de rechtbanken, die met het belasting(proces)recht nog niet volledig vertrouwd zijn, de noodzaak meebrengt zich van deze taken intensiever te kwijten. In dit verband is het ook zinvol dat, behalve sprongcassatie, cassatieberoep tegen uitspraken van een rechtbank op verzet (tegen een uitspraak na vereenvoudigde behandeling) mogelijk is.⁶⁹ In dat kader kan de belastingkamer haar normstellende taak vooral op het terrein van het formele recht gestalte geven.

⁶⁸ Indien het aantal binnenkomende zaken zich zou stabiliseren op het in 2007 ingekomen aantal nieuwe zaken, zou de bezetting op termijn zelfs kunnen worden verkleind.

⁶⁹ Zie: art. 28, tweede en derde lid, AWR.

Wel van belang voor de belastingkamer is, evenals voor de andere kamers, dat zaken die uit een oogpunt van rechtseenheid of rechtsontwikkeling niet interessant zijn, op een efficiënte manier worden afgedaan. Sinds 2003 – het topjaar van de instroom – heeft de belastingkamer daarmee al ruime ervaring opgedaan. Er is sindsdien een aanzienlijk hogere productie gerealiseerd dan daarvoor. Gedeeltelijk is dit toe te schrijven aan meer ondersteuning vanuit het wetenschappelijk bureau. De doelmatigheid is vooral gediend door een ruimer gebruik van art. 81 RO; thans wordt ongeveer 70 % van de cassatieberoepen onder verwijzing naar dit artikel ongegrond verklaard.⁷⁰ De belastingkamer past dit artikel ook wel toe indien een klacht gegrond is maar niettemin niet tot cassatie kan leiden. Voorts is de belastingkamer ertoe overgegaan meer zaken (ongeveer 75 % van het totaal) in een drieformatie af te doen.⁷¹ Ten slotte is de laatste jaren nauwelijks meer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in zaken waarin geen cassatieklachten zijn aangevoerd, op ambtshalve bijgebrachte gronden te casseren.⁷²

Het ruime gebruik van art. 81 RO en het zoveel mogelijk in een drieformatie afdoen van zaken kunnen bij de lagere instroom van zaken worden voortgezet. Er moet wel rekening mee worden gehouden dat het aantal zaken dat zich voor zodanige afdoening leent, zal afnemen door de hiervoor belichte toename van het soortelijk gewicht van de zaken. Vooral de invoering van de tweede feitelijke instantie kan ertoe bijdragen dat aan de Hoge Raad minder belastingzaken worden voorgelegd, die daar niet thuishoren. In de omstandigheid dat in belastingzaken al in twee instanties is rechtgesproken, kan de belastingkamer aanleiding vinden feitelijke oordelen minder streng op begrijpelijkheid te toetsen dan zij placht te doen. Ook dit komt de doelmatigheid ten goede.

Opmerking verdient nog dat in belastingzaken alleen zaken die er werkelijk toe doen, beslag leggen op de capaciteit van het Parket. In belastingzaken is de conclusie van de Procureur-Generaal immers facultatief.⁷³ Voorts verdient

⁷⁰ Ter vergelijking de cijfers over een aantal jaren: 2001: 41 %; 2002: 42 %; 2003: 65 %, 2004: 62 %, 2005: 71 %; 2006: 71 %. Van het totale aantal uitspraken werd in de genoemde jaren respectievelijk 26 %, 29 %, 42 %, 42 %, 45 % en 44 % onder verwijzing naar art. 81 RO afgedaan. Zie: Hoge Raad der Nederlanden, Verslag 2003 en 2004, p. 80, en Verslag 2005 en 2006, p. 189 en 190.

⁷¹ Ter vergelijking de cijfers over een aantal jaren: 2001: 62 %; 2002: 66 %; 2003: 74 %, 2004: 75 %, 2005: 76 %; 2006: 75 %. Zie: Hoge Raad der Nederlanden, Verslag 2003 en 2004, p. 79, en Verslag 2005 en 2006, p. 189.

⁷² Zie: art. 29e, tweede lid, AWR.

⁷³ Zie: art. 29d AWR.

opmerking dat de belastingkamer ter vergroting van de efficiëntie al in 1976 is gesplitst in twee afdelingen, die elk een eigen deel van het belastingrecht bestrijken.

Een belangrijk verschil tussen de regeling van het beroep in cassatie in belastingzaken en de regeling daarvan in civiele- en strafzaken is dat er in belastingzaken niet verplichte procesvertegenwoordiging is voorgeschreven. Belastingplichtigen kunnen zelf beroep in cassatie instellen en dat beroep van gronden voorzien in de vorm die zij kiezen. Alleen voor mondeling of schriftelijk pleidooi in cassatie geldt verplichte vertegenwoordiging door een advocaat.⁷⁴

De omstandigheid dat iedere belastingplichtige (ook) in cassatie zelf kan procederen, levert soms voor de beoordeling van het cassatieberoep nadelen op. De klachten tegen de bestreden beslissing worden niet altijd even duidelijk geformuleerd. De belastingkamer moet soms zelf op zoek naar de geschonden rechtsregel en mist ook wel eens het juridische debat tussen rechtskundig onderlegde vertegenwoordigers van partijen. Verplichte procesvertegenwoordiging zou de kwaliteit en de doelmatigheid van de taakvervulling door de Hoge Raad ten goede kunnen komen.

Invoering daarvan stuit evenwel voorshands af op bezwaren van principiële en praktische aard. Een principiële bezwaar is dat op het terrein van het bestuursrecht verder nergens verplichte procesvertegenwoordiging is voorgeschreven en zulks, vanwege de financiële belemmering die ervan uitgaat om rechtsbescherming bij de rechter te zoeken, ook niet passend wordt geacht in de – veelal ongelijkwaardige – verhoudingen tussen de overheid en de burger, die het bestuursrecht regelt. Voor het belastingrecht komt daar nog bij dat het vrijwel steeds gaat om een gedwongen rechtsbetrekking met de overheid (een belastingaanslag waarom de burger niet heeft gevraagd). Een praktisch bezwaar is dat de advocatuur nog steeds onvoldoende is toegerust om in alle belastingzaken als vertegenwoordiger op te treden, en vooral dat er geen wettelijke regeling van het beroep van belastingadviseur met daaruit voortvloeiende garanties voor een goede procesvertegenwoordiging bestaat.

Voor belastingzaken geldt voorts in cassatie niet de verplichting tot het formuleren van middelen. Zo lang procesvertegenwoordiging niet is voorgeschreven, is invoering van de verplichting tot het formuleren van cassatiemiddelen niet verantwoord. Van de belastingplichtige zelf kan immers bezwaarlijk worden gevraagd middelen te formuleren. Hij is echter wel sinds 1994 – op straffe van

⁷⁴ Zie: art. 29c AWR.

(facultatieve) niet-ontvankelijkheid – verplicht het cassatieberoep van gronden te voorzien.⁷⁵ Die verplichting vormt overigens een rechtvaardiging voor het door de belastingkamer nauwelijks meer gebruik maken van de mogelijkheid van ambtshalve toetsing.

3.5 Tussenconclusie: noodzakelijke veranderingen

Uit de vorenstaande beschrijving van de knelpunten in de verscheidene sectoren blijkt dat voor alle sectoren geldt dat – ook al in het licht van de huidige invulling die de Hoge Raad aan zijn taken geeft – veel zaken binnenkomen waarin de Hoge Raad geen rechtsvormende of rechtsbeschermdende taak heeft te vervullen. Kwantitatief is dit verschijnsel in de strafsector het sterkst. In de belastingsector vormt de toestroom van ongeschikte zaken op dit moment geen prangend probleem. In deze sector stromen in vergelijking met de strafsector aanmerkelijk minder grote aantallen zaken in, terwijl (naar aangenomen mag worden mede door het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging) een in vergelijking met de civiele sector veel groter percentage van de zaken zich leent voor afdoening met art. 81 RO. In het hiernavolgende zal de aandacht daarom in het bijzonder worden gericht op de problematiek in de civiele sector en de strafsector.

Vastgesteld moet worden dat het zaakaanbod in cassatie niet optimaal is uit oogpunt van een adequate taakvervulling door de Hoge Raad. De advocatuur heeft niet een zodanig filterende rol dat zaken die ongeschikt zijn voor cassatie, de Hoge Raad in het geheel niet bereiken, ook al staat vast dat van enige filtering wel sprake is.

Art. 81 RO biedt in de civiele sector en in de strafsector inmiddels onvoldoende soelaas, ook al kan daaraan wellicht nog een iets ruimere toepassing worden gegeven. In alle sectoren worden ook al grote aantallen zaken met art. 81 RO afgedaan. De nog te boeken werkbeparing lijkt beperkt. Daarbij speelt een belangrijke rol dat art. 81 RO alleen een verkorting van de motivering toelaat ten aanzien van middelen die niet tot cassatie *kunnen* leiden. De strafsector ondervindt een belemmering in de wijze waarop gebruik kan worden gemaakt van art. 81 RO, nu op grond van de huidige formulering van die bepaling getwist kan worden over de vraag of middelen die gegrond zijn, ook al leiden zij niet tot cassatie, voor een

⁷⁵ Zie: art. 6:24 jo, 6:5, eerste lid, letter d, en 6:6 Awb.

afdoening met art. 81 RO in aanmerking komen.⁷⁶ Dit levert vanuit het oogpunt van een goede taakvervulling onnodige werklast op. Ook de omstandigheid dat de vraag naar toepassing van art. 81 RO thans niet eerder kan worden beantwoord dan aan het einde van het proces dat een zaak in cassatie doorloopt, is – hoewel in de werkwijze van de verschillende sectoren geprobeerd is de selectie in dit opzicht naar voren te halen – uit een oogpunt van efficiëntie niet ideaal. Het feit dat de zaak – eventueel zelfs ambtshalve – altijd inhoudelijk wordt beoordeeld, lijkt niet een goed signaal voor degenen die nodeloos cassatie instellen. Het verdient daarom de voorkeur helderder aan te geven dat de Hoge Raad er alleen is voor juridische vragen en wezenlijke rechtsbeschermingsproblemen. Deze beperkte rol zou ook in het toegangssysteem tot uitdrukking moeten komen.

Voor het overige lijken de geconstateerde knelpunten nauwer verbonden met de eigenaardigheden van een bepaalde sector. Zo worden in de civiele sector als belangrijke knelpunten ervaren dat een categorie van zaken bestaat, waarin de Hoge Raad een rechtsvormende taak te vervullen heeft, die hem niet of niet tijdig bereikt en dat soms door een gebrek aan bepaalde moeilijk te verkrijgen informatie de Hoge Raad soms niet goed in staat is een beslissing te nemen met een belang dat de individuele zaak overstijgt.

⁷⁶ De wetshistorie die heeft geleid tot de invoering van art. 81 RO vertoont in dit opzicht een zekere ambivalentie. Zie Kamerstukken II 1986-87, 19953, nr. 3 (MvT), p. 3, waar onder meer is te lezen: “is de Hoge Raad van oordeel dat een klacht slaagt dan zullen de desbetreffende gronden steeds moeten worden vermeld” en Kamerstukken II 1987-88, 19953, nr. 7 (Nota n.a.v. Eindverslag), p. 2, waar onder meer staat: “Indien een aangevoerde klacht in cassatie echter gegrond wordt verklaard, bij voorbeeld wegens vormverzuim (met «schending van het recht» de in artikel 99 van de Wet R.O. opgenomen cassatiegronden), dan kent het wetsvoorstel aan de Hoge Raad ook niet de mogelijkheid toe om een verkort gemotiveerde uitspraak te doen. Deze mogelijkheid, en niet de verplichting, bestaat alleen als de beslissing van de appèlrechter in stand blijft”.

“De rechtsvormende taak van de rechter vergt een nauwgezette uitvoering, met name van de hoogste rechtscolleges. Daarom beveelt de raad aan dat de volgende aanpassingen in de werkwijze van deze colleges wettelijk worden mogelijk gemaakt:

- a. een taakverdeling tussen enerzijds de hoogste rechter(s), die zich vooral richten op de rechtsvorming en die geen geschillen beslechten die voor de rechtsvorming niet van belang zijn, en anderzijds overige rechters, die zich inzetten op een snelle en effectieve geschilbeslechting; deze taakverdeling kan tevens leiden tot verlichting van de groeiende taaklast van de hoogste rechtscolleges;
- b. meer mogelijkheden vanuit de samenleving om een rol te spelen bij de rechtsvorming, bijvoorbeeld door als *amicus curiae* een standpunt naar voren te brengen;
- c. betere mogelijkheden tot voorlichting door deskundigen van de hoogste rechter.”⁷⁷

4. Aanbevelingen van de commissie

Uit de voorgaande hoofdstukken volgt dat voor een versterking van de normstellende rol van de Hoge Raad nodig is dat de Hoge Raad en het Parket nog meer dan thans in de gelegenheid worden gesteld zich te concentreren op zaken die uit hoofde van hun taken er werkelijk toe doen. Wat de commissie daaronder verstaat is in hoofdstuk 2 in hoofdlijnen en in hoofdstuk 3 meer concreet per sector uiteengezet. De zaken waarin de Hoge Raad zijn taken niet kan vervullen of voor de beoordeling waarvan de cassatie niet is bedoeld, moeten op een zo eenvoudig en doeltreffend mogelijke manier kunnen worden afgedaan. Het afdoen van minder zaken op een adequate wijze is in het licht van de taken van de Hoge Raad ook effectiever dan het met steeds meer mensen blijven afdoen van alle zaken.

De kern van de voorstellen van de commissie wordt dan ook gevormd door zijn advies om, als nieuwe stap op de onder meer met art. 81 RO reeds ingeslagen weg, een krachtiger selectiemechanisme in het leven te roepen. Het gaat daarbij om een selectiemechanisme waarbij ‘aan de poort’ wordt geselecteerd aan de hand van een op de taken van de Hoge Raad toegesneden selectiemaatstaf, en – daarmee samenhangend – om een aanpassing van het huidige art. 81 RO. Hierop wordt in

⁷⁷ Aanbeveling in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, De toekomst van de nationale rechtstaat, Den Haag: SdU Uitgevers 2002, p. 271-272.

par. 4.1 ingegaan. In de daaropvolgende paragrafen komen aan de orde het advies van de commissie met betrekking tot het waar mogelijk uitbouwen van de toepassing van het buitengewone rechtsmiddel cassatie in het belang der wet (par. 4.2), het advies om nader onderzoek te doen naar het openen van de mogelijkheid voor de lagere rechter om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad (par. 4.3), en adviezen met betrekking tot de communicatie met de lagere rechtspraak (par. 4.4). Tot slot wordt nog heel kort ingegaan op de wel geopperde mogelijkheden van het invoeren van ambtshalve cassatie in de civiele sector (par. 4.5) en tot uitbreiding van cassatieverboden (par. 4.6).

4.1 Invoering van een krachtiger selectiemechanisme

- Selectiekamer en selectiemaatstaf -

De commissie acht de invoering noodzakelijk van een instrument waarmee zaken in een zo vroeg mogelijk stadium aan een inhoudelijke selectie worden onderworpen. Die selectie dient plaats te vinden met het oog op de taken van de Hoge Raad. De commissie heeft haar uitgangspunten in dit opzicht in hoofdstuk 2 uiteengezet. Voor cassatierechtspraak ongeschikte zaken moeten worden gescheiden van zaken waarin juridisch richtinggevende uitspraken kunnen worden gedaan en zaken waarin ingrijpen uit een oogpunt van aanvaardbaarheid en kwaliteit van de uitkomst van de individuele zaak noodzakelijk is, wegens het significante nadeel dat een partij door een fout in de bestreden uitspraak lijdt. Wat betreft de ongeschikte zaken moet bij deze selectie 'aan de poort' beslist kunnen worden dat zij (verder) buiten behandeling blijven. In het bestaande stelsel ligt het meest voor de hand dat deze beroepen wegens gebrek aan belang in cassatie niet-ontvankelijk worden verklaard.

In hoofdstuk 3 is door de commissie geschetst welke soort zaken buiten behandeling gelaten zouden moeten kunnen worden. De commissie heeft hiermee niet bedoeld een limitatieve opsomming te geven. In de praktijk zal invulling moeten worden gegeven aan de nieuw in te voeren strikte, op de taken van de Hoge Raad toegesneden selectiemaatstaf. In grote lijnen geldt dat de Hoge Raad middelen waarvan de beantwoording in het belang is van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling steeds in behandeling moet nemen. De ervaring zal moeten leren welke andere zaken uitgeselecteerd worden. Een belangrijk aspect van het advies van de commissie is dat een open selectie criterium gegeven wordt waaraan zowel

per sector als in de loop der tijd een verschillende invulling kan worden gegeven. Zo is bijvoorbeeld in de strafsector denkbaar dat in beschikkingszaken (waaronder begrepen bepaalde soorten beslissingen inzake internationale rechtshulp), waarin een spoedige afdoening veelal te meer wenselijk is, scherper wordt geselecteerd dan in gewone zaken. Daarnaast zou het selectiebeleid in de tijd moeten kunnen variëren, bijvoorbeeld in samenhang met het zaakaanbod en met de opvattingen over de rol van de Hoge Raad waar het gaat om het bieden van zuiver individuele rechtsbescherming: daarover valt breed te discussiëren en kan in de loop der tijd verschillend worden gedacht.

In het verlengde van het vorenstaande ligt dat art. 81 RO in dier voege wordt gewijzigd dat deze bepaling hetzelfde strengere criterium kent. Zaken met een of meer middelen die een specifiek gemotiveerde beslissing van de Hoge Raad rechtvaardigen, kunnen – zo leert de ervaring – daarnaast ook een of meer middelen bevatten waarvoor dat niet geldt. In deze cassatieberoepen, die vanwege de geschikte middelen in behandeling zullen worden genomen, moeten de ongeschikte middelen nog steeds met een verkorte motivering kunnen worden afgedaan. Het volstaan met de verkorte motivering van art. 81 RO moet ook mogelijk worden wanneer een middel niet tot cassatie behoeft te leiden omdat geen sprake is van significant nadeel of van een anderszins bestaande noodzaak tot ingrijpen uit hoofde van het waarborgen van kwaliteit van rechtspraak.

- Ruimte maken voor een (evoluerende) invulling per sector -

De noodzakelijke wetswijziging zou een selectiemechanisme in het leven moeten roepen waarmee de Hoge Raad een geruime periode de werklast de baas kan en waarin het mogelijk is ervaring op te doen met het selecteren ‘aan de poort’⁷⁸ van zaken die voor cassatie van belang zijn en met het ontwikkelen van normen voor deze selectie, zodat de toegang tot de cassatierechter (op den duur) op de minst bezwarende en meest effectieve wijze gewaarborgd zal kunnen worden. Er moet een ontwikkeling mogelijk worden gemaakt waarin de taakopvatting en werkwijze van de Hoge Raad steeds meer kan worden gericht op het zo snel en duidelijk mogelijk

⁷⁸ In het Eindrapport Fundamentele herbezinning wordt in dit verband voorgesteld dat een ervaren lid van het Parket en een ervaren lid van de civiele kamer op basis van een summier preadvies van een lid van het wetenschappelijk bureau de zaken selecteren die zich lenen voor afdoening door middel van een ‘dubbele 81RO’. De commissie ziet veel in een zo vroeg mogelijke selectie, maar is van oordeel dat een stap verder moet worden gegaan om het gewenste effect te bereiken en dat de tijd daarvoor ook rijp is. Als de ongeschikte zaken na selectie toch in roulatie moeten gaan langs minimaal een drieformatie is de winst in tijd en moeite – ook voor partijen – te beperkt.

antwoord geven op rechtsvragen, op het overtuigend richting geven aan de rechtsontwikkeling en, waar nodig, op het handhaven van normen als het gaat om de kwaliteit van de rechtspleging.

Bij de concretisering van het advies van de commissie in een wetsvoorstel zal uitgangspunt moeten zijn dat een geleidelijke hervorming, waarbij ervaring kan worden opgedaan met een verandering in werkwijze en afdoening, de voorkeur verdient boven een ingrijpende schoksgewijze herziening. De te nemen maatregelen moeten ruimte laten voor een geleidelijke ontwikkeling. Wenselijk is voorts om de regeling voor alle drie de sectoren van de Hoge Raad zoveel mogelijk gelijklopend te laten zijn. Met de nu eenmaal bestaande verschillen tussen civiele zaken, strafzaken en belastingzaken kan rekening worden gehouden door een regeling te ontwerpen die ruimte biedt voor een – in de loop der tijd evoluerende – eigen invulling per sector van de Hoge Raad. Dit geldt overigens niet alleen voor het te voeren ‘selectiebeleid’, maar ook voor de inrichting van het selectieproces. Die inrichting en het beleid moeten per sector, per soort zaken en ook in de tijd kunnen verschillen. Het moet dus een stelsel zijn dat flexibiliteit biedt.

- Meer praktische uitwerking van het advies -

De commissie is van oordeel dat selectie van zaken in cassatie in een heel vroeg stadium goed mogelijk is. De ervaring leert dat in veel zaken geen grondige bestudering vereist is van het gehele cassatiedossier om op verantwoorde wijze tot het oordeel te kunnen komen dat de ingediende middelen geen gemotiveerde uitspraak van de Hoge Raad vereisen.

De commissie stelt zich voor dat de voor elke sector afzonderlijk in het leven te roepen selectiekamer, bestaande uit drie leden van de Hoge Raad – bijgestaan door het wetenschappelijk bureau en voor zover nodig voorzien van een conclusie van het Parket –, zich in beginsel beperkt tot bestudering van: in civiele zaken, de cassatiedagvaarding dan wel het verzoekschrift tot cassatie en de conclusie van antwoord (eventueel in het incidenteel beroep); in strafzaken, de cassatieschriftuur en in belastingzaken het rekest, steeds waar nodig aangevuld met kennisneming van bepaalde processtukken. In zaken waarin de cassatiemiddelen, waaraan door het strikte selectie criterium vanzelfsprekend hogere eisen worden gesteld, de door de selectiekamer van de Hoge Raad aan te leggen ingangstoets niet doorstaan, kan de Hoge Raad de niet-ontvankelijkheid uitspreken. Een dergelijke niet-ontvankelijkverklaring behoeft niet nader te worden gemotiveerd dan met het

oordeel dat de ingediende middelen niet nopen tot de beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling en ook geen klachten bevatten die uit een oogpunt van rechtsbescherming tot cassatie moeten leiden. Tegen deze beslissing van de selectiekamer dient geen rechtsmiddel open te staan. Zaken die integraal ongeschikt zijn voor behandeling in cassatie kunnen op deze wijze zo snel mogelijk van de rol worden afgevoerd.

De beoogde wetswijziging zou vorm kunnen krijgen door aan het huidige art. 81 RO een nieuw eerste lid toe te voegen, waarbij de huidige tekst van art. 81 RO opschuift naar een nieuw tweede lid van die bepaling, terwijl tevens een kleine aanpassing van art. 79 RO aangewezen lijkt om het discretionaire karakter van de bevoegdheid tot vernietiging te benadrukken. Genoemde bepalingen zouden er als volgt kunnen gaan uitzien, waarbij de wijzigingen zijn gecursiveerd:

Artikel 79

1. De Hoge Raad ~~vernietigt~~ kan handelingen, arresten, vonnissen en beschikkingen, vernietigen:
 - a. wegens verzuim van vormen voorzover de niet-inachtneming daarvan uitdrukkelijk met nietigheid is bedreigd of zodanige nietigheid voortvloeit uit de aard van de niet in acht genomen vorm;
 - b. wegens schending van het recht met uitzondering van het recht van vreemde staten.
2. Feiten waaruit het gelden of niet gelden van een regel van gewonterecht wordt afgeleid, worden voorzover zij bewijs behoeven, alleen op grond van de bestreden beslissing als vaststaande aangenomen.

Artikel 81

1. *De Hoge Raad kan een cassatieberoep niet-ontvankelijk verklaren wanneer de aangevoerde klachten niet nopen tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling en de klachten evenmin uit een oogpunt van rechtsbescherming tot cassatie moeten leiden.*
2. Indien de Hoge Raad oordeelt dat een aangevoerde klacht niet tot cassatie *behoeft te* leiden en niet noopt tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling, kan hij zich bij de vermelding van de gronden van zijn beslissing beperken tot dit oordeel.

- Te behalen winst -

De commissie meent dat de invoering van een selectiemechanisme, waarmee de voor cassatie ongeschikte zaken aan de hand van een op de taken van de Hoge

Raad toegesneden, selectiemaatstaf aan de poort worden geweerd een aantal belangrijke voordelen biedt boven het huidige stelsel.

Voor partijen levert het een werk- en kostenbesparing op doordat geen – naar achteraf blijkt: onnodige – verdere stukken, zoals schriftelijke toelichtingen en conclusies van re- en dupliek, en eventueel een Borgersbrief, behoeven te worden ingediend.

Aan partijen wordt in veel gevallen sneller duidelijkheid geboden over de uitkomst van de zaak. Beslissingen van de lagere rechter zullen sneller onherroepelijk worden. In strafzaken heeft dat tevens als voordeel dat de aanzuigende werking afneemt die uitgaat van het uitstel van executie door het instellen van cassatie en van de mogelijkheid van een tot strafvermindering aanleiding gevende overschrijding van de redelijke termijn in cassatie.

Voorts gaat van deze selectie een belangrijk signaal uit aangaande de taakopvatting van de Hoge Raad. Hij is er niet om elke zaak – al dan niet ambtshalve – door te pluizen op oneffenheden. De Hoge Raad moet rechtsvragen beantwoorden en verder pas ingrijpen als een partij significant nadeel lijdt als gevolg van door de lagere rechter gemaakte fouten. Het bestaan van een selectiemogelijkheid brengt mee dat aan de balie hogere eisen worden gesteld. Dan zal immers duidelijk over het voetlicht moeten worden gebracht dat en waarom in de desbetreffende zaak een door de Hoge Raad te beantwoorden rechtsvraag aan de orde is en/of dat significant nadeel is geleden en waarin dit nadeel bestaat. Dit kan specialisatie aan de zijde van de advocatuur bevorderen.

Een goed werkend selectiemechanisme kan daarbij een aanzienlijke besparing opleveren van de werklast die voor cassatie in wezen ongeschikte zaken nu leggen op de beperkte capaciteit van Raad en Parket. Ook intern kan het een ontwikkeling stimuleren die leidt tot een verdergaande concentratie op zaken die ertoe doen, zoals bedoeld in hoofdstuk 2. Dat kan een positieve weerslag hebben op het gezag (en de bruikbaarheid) van de uitspraken van de Hoge Raad. In ieder geval zou de invoering van een selectiemechanisme ruimte doen ontstaan voor een ontwikkeling naar een meer op rechtsvorming en noodzakelijke rechtsbescherming geconcentreerde rechtspraak, ook omdat daarmee de voor die ontwikkeling vereiste wettelijke legitimatie zou worden geboden.

Ten slotte kunnen de Hoge Raad en het Parket tevens, mede met het oog op een mogelijk in de toekomst noodzakelijke invoering van een verlofstelsel, ervaring opdoen met het selecteren van zaken aan de poort.

Anticiperend op de invoering van een selectiemechanisme met een wat zuivere rechtsbeschermingsklachten betreft strikt criterium, dient de Hoge Raad nu al zoveel mogelijk in die richting de grenzen op te zoeken van de huidige wettelijke regeling. Dat betekent vooral ook dat de buitengrenzen van art. 81 RO nog meer opgezocht zouden moeten worden.

- *Verhouding tot het verkapte verlostelsel van art. 81 RO* -

Art. 81 RO is ook wel een verkapt verlostelsel genoemd.⁷⁹ Verlostelsels bestaan in vele vormen. Aan de ene kant van het spectrum bevinden zich de echte 'pick and choose-systemen', zoals in de VS, waarin de rechter een zeer grote discretionaire bevoegdheid heeft wat betreft zijn keuze voor de zaken die hij in behandeling neemt en waarin de nadruk zeer sterk ligt op de rechtsvormende taak van de hoogste rechter, terwijl voor rechtsbescherming in het individuele geval weinig ruimte is.⁸⁰ Aan de andere kant van het spectrum liggen 'verkapte verlostelsels' waarin de rechter in beginsel elke zaak inhoudelijk beoordeelt, maar waarin het de rechter onder omstandigheden is toegestaan te volstaan met een verkorte motivering, zoals onder het EVRM en onder art. 81 RO. Daartussenin bevinden zich de stelsels waarin de hoogste rechter is gebonden aan min of meer nauw omschreven verlostelsels, zoals in Finland⁸¹ en Duitsland, waarbij de toepassing van die criteria er in de praktijk toe leidt dat in vergelijking met de VS meer zaken worden toegelaten. Ook het Franse recht kent een regeling waarin een "non-admission" wordt uitgesproken ten aanzien van "moyen non sérieux". Volgens het jaarverslag over 2006 eindigde 57% van de strafzaken en 24% van de civiele zaken in een "non-admission".⁸² Bij de meeste Europese hoogste gerechten bestaat een verlostelsel in enige vorm.

Het onderscheid tussen de stelsels in die laatstgenoemde landen en dat van het EHRM en het in Nederland geldende, is minder groot dan op het eerste gezicht

⁷⁹ Zie: W.E. Haak, Naar een optimale beoordeling in cassatie van het straf(proces)recht, in: Glijdende Schalen, Liber Amicorum J. de Hullu, red. M.S. Groenhuijsen en J.B.H.M. Simmelink, Wolf Legal Publishers 2003, p. 207.

⁸⁰ Deze hoogste constitutionele rechter honoreert slechts ongeveer 1 % van de 7000 jaarlijkse verlostelselsaanvragen.

⁸¹ In Finland kent men geen verplichte procesvertegenwoordiging, zodat niet alle zaken door het filter gaan dat de balie kan vormen, en wordt in ongeveer 7 tot 10 % van de zaken verlostelsel verleend. Het Finse verlostelsel is in 1980 ingevoerd. Finland had in 2005 ongeveer 5.2 miljoen inwoners. In 2005 waren er 1038 verlostelselsaanvragen tot verlostelsel in civiele zaken en 1184 in strafzaken tegenover onderscheidenlijk 2643 en 1347 in 1995. In 2005 werd in civiele zaken verlostelsel verleend 80 maal; in strafzaken 81 maal. In 1995 was dat nog 187 respectievelijk 69 maal. Het totale aantal bij het Finse Hooggerechtshof aangebrachte zaken is in de periode tussen 1995 en 2005 meer dan een derde teruggelopen.

⁸² Zie het Rapport annuel over 2006 van het Cour de Cassation, te vinden op www.courdecassation.fr.

zou kunnen lijken. Het kan uiteindelijk vooral neerkomen op een verschil in procedurele inbedding van de taken van de hoogste rechter. In beide systemen kan een vergelijkbare rol voor het hoogste gerecht worden gerealiseerd. In Duitsland en Finland dient de rechter steeds kennis te nemen van de inhoud van het verloffverzoek en moet hij naar aanleiding daarvan beslissen of een zaak in behandeling wordt genomen. In Nederland en onder het EVRM moet de rechter steeds kennis nemen van de klacht(en) en kan hij in sommige gevallen volstaan met een verkorte motivering. Wel is het zo dat in stelsels waarin aan de poort wordt geselecteerd de rechter zich niet inhoudelijk uitlaat over de aan hem voorgelegde klachten indien hij een zaak weigert, terwijl in het onder art. 81 RO bestaande stelsel alleen met een verkorte motivering kan worden volstaan indien de klachten niet tot cassatie kunnen leiden. Dat oordeel is het resultaat van een volledig inhoudelijke beoordeling van de zaak.

Het bieden van rechtsbescherming is in de verschillende in het buitenland bestaande stelsels zeker niet uitgesloten. Het karakter van het geldende stelsel is met name afhankelijk van de verloffcriteria en de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven.

Het voorgestelde selectiemechanisme beoogt een nieuwe stap te zetten op de onder meer met art. 81 RO ingeslagen weg waarin de Hoge Raad de afdoening van de zaak toesnijdt op het door hem beoordeelde inhoudelijk gewicht ervan. Het kan ook worden gezien als een beweging in de richting van een verloffstelsel, zij het een voorzichtige en vooralsnog in de richting van een verloffstelsel in de 'mildste' vorm. Beoogd wordt om individuele rechtsbescherming nog steeds een belangrijke rol te laten blijven spelen, maar dan alleen in die gevallen waarin het echt nodig is. Verder heeft de commissie niet het oog op de invoering van een 'pick-and-choose' stelsel. Uitgangspunt blijft dat toegang tot een inhoudelijke beoordeling in cassatie openstaat, zij het dat de voor cassatie ongeschikte zaken in een zo vroeg mogelijk stadium uit het aanbod moeten kunnen worden gefilterd.

De commissie ziet belangrijke voordelen voor alle bij de cassatierechtspraak betrokkenen van selectie aan de poort. De bedoeling is te profiteren van deze voordelen, zonder een beperking aan te leggen op het bieden van rechtsbescherming in die gevallen waarin dat noodzakelijk is en ondertussen meer ruimte te creëren voor concentratie op de belangrijke zaken.

4.2 Meer cassatie in het belang der wet

In het algemeen is het instellen van een vordering tot cassatie in het belang der wet⁸³ aangewezen tegen een rechterlijke beslissing omtrent een omstreden rechtsvraag die, naar verwacht mag worden, de Hoge Raad niet binnen redelijke tijd zal bereiken langs de weg van een door partijen ingesteld cassatieberoep, of die de Hoge Raad niet kan bereiken omdat voor partijen cassatieberoep niet is opengesteld.

Niet iedere omstreden rechtsvraag leent zich voor cassatie in het belang der wet. Een omstreden rechtsvraag die een afweging van politieke standpunten vergt, behoort door de wetgever te worden opgelost. Evenmin lenen zich voor cassatie in het belang der wet rechtsvragen met betrekking tot een wettelijke regeling die de wetgever van plan is te wijzigen. Ook rechtskwesties met betrekking tot recente wetgeving zijn over het algemeen minder geschikt voor een cassatie in het belang der wet, maar daarop kunnen belangrijke uitzonderingen bestaan. Cassatie in het belang der wet is niet bedoeld om rechtsontwikkelingen in de lagere rechtspraak en doctrine af te kappen of vóór te zijn, tenzij de Hoge Raad reeds dadelijk een duidelijk antwoord kan geven. Een voorbeeld van dit laatste is de uitleg van een regel van overgangsrecht of het formuleren van een rechterlijke regel van overgangsrecht.

Cassatie in het belang der wet is een instrument dat de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad ten dienste staat bij zijn toezichthoudende taak op de feiterrechters. Waar die taak exclusief aan de Procureur-Generaal is opgedragen, is de bevoegdheid om cassatie in het belang der wet in te stellen ook exclusief voorbehouden aan de Procureur-Generaal. Dit betekent dat de Procureur-Generaal voor het instellen van een cassatie in het belang der wet geen (voorafgaande) toestemming behoeft, in het bijzonder niet van (een der) partijen, de rechter die de beslissing wees, de Minister van Justitie, of de Hoge Raad, en (omgekeerd) dat ook niemand de Procureur-Generaal kan verhinderen een cassatie in het belang der wet in te stellen. Hij oefent zijn bevoegdheid om cassatie in belang der wet in te stellen volstrekt onafhankelijk uit.

Gegeven deze uitgangspunten en aannemend dat zij niet ter discussie staan, dient het volgende in aanmerking te worden genomen. Uitbreiding van toepassing

⁸³ Zie over dit buitengewone rechtsmiddel ook: W.H.B. den Hartog Jager, *Cassatie in het belang der wet*, diss., Gouda Quint Arnhem 1994.

van cassatie in het belang der wet vereist een verbetering van de instrumenten die de Procureur-Generaal in staat stellen kennis te nemen van rechterlijke uitspraken die zich lenen voor een cassatie in het belang der wet. De bestaande instrumenten (verzoeken van derden, soms eigen initiatief n.a.v. discussies in de vakliteratuur) zouden wellicht kunnen worden verbeterd, maar veel soelaas zal dat, gelet op de in het verleden opgedane ervaringen, niet bieden. Meer valt te verwachten van het ontwikkelen van nieuwe instrumenten, waarbij met name kan worden gedacht – en ook al eerder is voorgesteld – aan het in het leven roepen van een commissie die de Procureur-Generaal adviseert omtrent uitspraken die zich lenen voor cassatie in het belang der wet. Keerzijde van een dergelijke geïnstitutionaliseerde en geformaliseerde advisering is dat de Procureur-Generaal bij zijn besluitvorming blootgesteld zou kunnen worden aan externe druk (lobbies via de adviescommissie) en dat de besluitvorming voorwerp van publiek (of zelfs politiek) debat zou kunnen worden.

Kiest men voor de weg van een adviescommissie, dan brengen eerdergenoemde uitgangspunten (exclusiviteit van de bevoegdheid; onafhankelijkheid van de Procureur-Generaal) naar het oordeel van de commissie mee: (i) dat de leden van de commissie door de Procureur-Generaal worden benoemd; (ii) dat de werkwijze van de commissie door de Procureur-Generaal wordt bepaald; (iii) dat de adviezen van de commissie niet openbaar zijn en de Procureur-Generaal niet binden. Bij voorkeur zou de commissie moeten bestaan uit personen uit de kring van de rechterlijke macht en de wetenschap. De functie van de commissie zou aanvullend moeten zijn. De Procureur-Generaal is vrij andere middelen in te zetten om kennis te nemen van rechterlijke uitspraken die voor cassatie in het belang der wet in aanmerking zouden kunnen komen. De commissie heeft daarbij nog gedacht aan de mogelijkheid om dit onderwerp tot een vast punt te maken op de agenda van het overleg met lagere rechters. Op die manier zou de Procureur-Generaal geattendeerd kunnen worden op kwesties die zich lenen voor het doen van een vordering. Ook zouden specialistenverenigingen van advocaten gewezen kunnen worden op de mogelijkheid de Procureur-Generaal te wijzen op kwesties die zich naar hun inzicht lenen voor een vordering tot cassatie in het belang der wet. Opmerking verdient hier dat de cassatiedesk van het Openbaar Ministerie zich mede tot taak heeft de gesteld om waar hem dat aangewezen

voorkomt de Procureur-Generaal te verzoeken een vordering tot cassatie in het belang der wet in te dienen.⁸⁴

In de huidige praktijk worden met name in de civiele sector de soms niet voldoende duidelijke feitelijke grondslag en het gebrek aan mogelijkheden om nadere informatie in te winnen als beperkingen ervaren bij het (al dan niet) doen van een vordering tot cassatie in het belang der wet. Er bestaat soms behoefte aan nadere informatie van partijen of van andere belanghebbenden, ook om de relevantie van een mogelijke vordering beter te kunnen beoordelen. Opmerking verdient in dit verband dat de Hoge Raad in een recente zaak heeft toegestaan dat advocaten bij brief reageerden op de voordracht van de Procureur-Generaal.⁸⁵ Dit is een goede manier om de voorlichting van de Hoge Raad te verbeteren en kan het gemis van het ontbreken van een partijdebat verzachten. Het verdient naar het oordeel van de commissie aanbeveling nader te doordenken op welke wijzen de voorlichting verder bevorderd kan worden, in het bijzonder ook door de bij (groepen van) belanghebbenden bestaande kennis aan te boren. Gedacht kan worden aan het aanschrijven van bepaalde organisaties waarbij zij worden geattendeerd op een al ingestelde vordering tot cassatie in het belang der wet, of aan het publiceren in de vakbladen van het voornemen daartoe, en waarbij hun de mogelijkheid wordt geboden daarop hun commentaar te geven. De reacties zouden in de voordracht verwerkt kunnen worden, hetgeen de Hoge Raad beter in staat stelt zich een oordeel te vormen over de maatschappelijke en juridische implicaties.

4.3 Onderzoeken van de mogelijkheid van prejudiciële vragen

In de probleemanalyse betreffende de civiele sector komt naar voren dat een aantal rechtsvragen de Hoge Raad niet of niet tijdig bereikt. Dit staat in de weg aan een optimale vervulling van zijn rechtsvormende taak. Daardoor kan de civiele kamer in sommige opzichten buitenspel staan, hetgeen de rechtseenheid en rechtszekerheid niet ten goede komt. Een van de mogelijke remedies die in dit verband zijn voorgesteld, is het openen van de mogelijkheid voor de feitenrechter aan de Hoge Raad een rechtsvraag voor te leggen in de vorm van een prejudiciële vraag. Naar het oordeel van de commissie verdient dit complexe thema onderzoek, welk onderzoek

⁸⁴ Zie: Cassatiedesk jaarverslag 04.2006-07.2007, p.13.

⁸⁵ Zie HR 14 december 2007, LJN BB 3523.

echter buiten het bestek van de commissie valt. De commissie adviseert dit onderzoek door het WODC te laten uitvoeren.

De voordelen van deze procedurele mogelijkheid zijn onder meer de volgende.

(i) Het oordeel van de cassatierechter hoeft niet te wachten op een 'gewone' procedure in cassatie. De feitenrechter kan reeds op grond van het antwoord op de gestelde vraag de zaak beoordelen.

(ii) Onduidelijkheid over het antwoord op een belangrijke rechtsvraag kan lange tijd zowel voor partijen als in de rechtspraak onzekerheid geven, hetgeen des te bezwaarlijker is als het om een groot aantal zaken gaat. Deze onzekerheid kan door het antwoord op een prejudiciële vraag tijdig worden opgelost.

(iii) De Hoge Raad raakt nauwer betrokken bij en wordt relevanter voor de feitenrechters door een belangrijke positie in te nemen bij de terecht verlangde harmonisatie en rechtseenheid.

De nadelen zijn: vertraging en complicering van de procedure en mogelijk werklastverschuiving. Om tot een afgewogen oordeel te kunnen komen aangaande de wenselijkheid van invoering van de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen en (bij positieve beantwoording van die voorvraag) hoe dit procedureel dient te worden ingericht, is nader onderzoek noodzakelijk. Daarbij zullen in elk geval de volgende vragen moeten worden beantwoord:

a. Wie mag prejudiciële vragen stellen? Alle feitenrechters en wellicht ook arbiters, of alleen de appelrechters? Een beperking kan voorkomen dat de civiele kamer overstelpt wordt met vragen, maar doet wellicht de voordelen voor een belangrijk deel teniet wanneer in eerste aanleg gelijktijdig in brede kring een bepaalde vraag speelt.⁸⁶

b. Aan welke inhoudelijke criteria moeten prejudiciële vragen voldoen? Het zullen vragen moeten zijn die het belang van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling kunnen dienen en er moet een voldoende belang zijn gediend met het voorleggen van de vraag in een prejudiciële procedure, in plaats van de normale rechtsgang te doorlopen. Het aansluiten bij de uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bekende doctrine van de *acte claire* en *acte éclairé* ligt hier voor de hand.

⁸⁶ In Frankrijk, waar voor elke rechter de mogelijkheid bestaat prejudiciële vragen te stellen aan het Cour de Cassation (zie art. 706-64 CPP) wordt van deze mogelijkheid beperkt gebruik gemaakt. In strafzaken ging het in 2006 om 4 verzoeken, tegenover 16 verzoeken in civiele zaken. Zie het Rapport annuel over 2006 van het Cour de Cassation, te vinden op www.courdecassation.fr.

c. In welke stadium van de procedure? Voor het stellen van een prejudiciële vraag zullen de feiten voldoende moeten zijn komen vast te staan. Vermeden moet worden dat de Hoge Raad nodeloos wordt belast met het beantwoorden van achteraf gezien irrelevante vragen.

d. Moeten partijen worden gehoord voordat de rechter vragen stelt? Enerzijds lijkt dit wenselijk om partijen niet te verrassen en om verkeerde vragen te voorkomen, maar anderzijds compliceert het de procedure. Overigens zal het horen van partijen ongeveer overeen kunnen komen met andere soortgelijke procedures, bijvoorbeeld het vragen van inlichtingen over buitenlands recht (art. 68 Rv) en het stellen van vragen aan deskundigen (art. 194, tweede lid, Rv).

e. Is de Hoge Raad altijd verplicht uitgebreid te antwoorden? Daartegen pleit dat de Hoge Raad teveel (overbodige) vragen op zijn bord kan krijgen (waarbij de feitenrechter het probleem naar de cassatierechter verplaatst). Een positief antwoord maakt het instituut serieuzer en dwingt de Hoge Raad tot duidelijkheid, maar zou wel een ontsnappingsclausule moeten inhouden voor overbodige of foutief gestelde vragen. Voorshands lijkt een bevoegdheid tot het ongemotiveerd van de hand wijzen van een vraag de meest werkbare oplossing.

f. Moet de Hoge Raad partijen horen? Een positieve beantwoording van deze vraag ligt voor de hand. Het zal de procedure echter vertragen en bewaking van termijnen zal daarom noodzakelijk zijn.

g. Staat cassatieberoep open na de beantwoording van prejudiciële vragen? Ook hier moet het antwoord waarschijnlijk bevestigend luiden, maar het kan tot dubbel werk leiden. Dat komt overigens wel vaker voor. Een tweede cassatieprocedure is geen uitzondering meer.

h. Is de Hoge Raad in een volgende cassatieprocedure gebonden aan zijn in de prejudiciële procedure gegeven antwoord? Een afwijkende beantwoording in de cassatieprocedure is onwaarschijnlijk, zeker indien zich in feitelijke aanleg na afronding van de prejudiciële procedure niets heeft voorgedaan dat het perspectief op de vraag wijzigt. Strikte gebondenheid in die zin dat de Hoge Raad de vraag niet anders zou mogen beantwoorden lijkt echter niet goed in ons systeem te passen, waarin de Hoge Raad kan “omgaan”, maar dit zou hoge uitzondering moeten blijven.

i. Op welke rechtsgebieden is invoering van de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen gewenst? In hoofdstuk 3 komt naar voren dat eigenlijk alleen in de civiele sector behoefte lijkt te bestaan aan instrumenten om bepaalde zaken beter bij de Hoge Raad te kunnen krijgen.

Kortom, zowel aan de vraag naar de wenselijkheid als aan de praktische uitwerking van de invoering van de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen zitten veel haken en ogen, maar het onderwerp lijkt de moeite van het onderzoeken zeker waard.⁸⁷ Daarbij kan er ook op worden gewezen dat een ruimere toepassing van cassatie in het belang der wet niet in alle opzichten het probleem dat zaken de Hoge Raad niet (tijdig) bereiken kan oplossen. In de eerste plaats kan cassatie in het belang der wet alleen worden ingesteld als voor partijen geen rechtsmiddel (meer) openstaat en kan het geen nadeel toebrengen aan de rechten door partijen verkregen (art. 78, zesde lid, RO). Partijen schieten er dus, anders dan bij de beantwoording van een prejudiciële vraag, niets mee op. Zij kunnen op cassatie in het belang der wet ook geen invloed uitoefenen. De behoefte aan de mogelijkheid prejudiciële vragen te stellen, zal vooral bij de feitenrechter ontstaan tijdens de behandeling van het geding en zou ten opzichte van cassatie in het belang der wet tot voordeel hebben dat partijen aan de Hoge Raad een standpunt kenbaar kunnen maken. Ten slotte is het uiteraard de bedoeling dat het instellen van een rechtsmiddel (althans wat de rechtsvraag betreft) in de meeste gevallen overbodig wordt, doordat vroegtijdig deze rechtsvraag door de Hoge Raad is beantwoord.

4.4 Mogelijkheden voor meer voorlichting en overleg

De Commissie Deetman doet in haar eindrapport *Rechtspraak is kwaliteit* de volgende aanbeveling:

“De Raad voor de rechtspraak dient vanuit het oogpunt van rechtseenheid over de aard en inhoud van rechterlijke afspraken in het kader van de uniforme rechtstoepassing overleg te voeren met de Hoge Raad en/of de betrokken hoogste bestuursrechters. Om de bewaking van de kwaliteit van de rechtspraak door de Hoge Raad en de hoogste bestuursrechters te bevorderen zouden vaak voorkomende fouten of onwenselijke handelwijzen van de rechtspraak in de jaarverslagen dienen te worden vermeld.”

De Commissie Deetman doet deze aanbeveling tegen de achtergrond van de taak van de Raad voor de rechtspraak om ondersteuning te bieden aan activiteiten van

⁸⁷ Ook al heeft de Hoge Raad in het verleden de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen van de hand gewezen in verband met de daaraan verbonden bezwaren. Zie: Advies van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden over het Interimrapport Fundamentele Herbezinning Nederlands Burgerlijk Procesrecht van W.D.H. Asser, H.A. Groen en J.B.M. Vranken, m.m.v. I.N. Tzankova, te vinden op www.hogeraad.nl en de eerdere negatieve adviezen waarnaar in dit advies wordt verwezen.

de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en de taak van de Hoge Raad te waken over de rechtseenheid. De commissie neemt deze aanbeveling van de Commissie Deetman in de kern over en stelt hier de volgende invulling voor.

De Hoge Raad dient open te staan voor en te streven naar een zo goed mogelijk contact met de feitenrechters. Alle drie de kamers van de Hoge Raad hebben periodiek overleg met de gerechtshoven en zetten daarbij zelf onderwerpen op de agenda en beantwoorden algemene vragen die altijd niet-zaakgebonden onderwerpen betreffen. Dit overleg wordt door beide zijden als waardevol beschouwd. Het presidium van de Raad heeft periodiek overleg met de Raad voor de rechtspraak, het Ministerie van Justitie en de balie. In aanvulling hierop zou detachering van rechters en raio's bij de Hoge Raad en het Parket in een passende functie kunnen leiden tot een beter begrip van de cassatierechtspraak en tot meer informatie bij de Hoge Raad en het Parket over de dagelijkse praktijk van de feitenrechter. Rechters en raio's zouden gedurende een bepaalde periode (een half jaar tot een jaar) in het wetenschappelijk bureau werkzaam kunnen zijn, een overleg in raadkamer kunnen bijwonen en nota's voor Raad en Parket kunnen maken, waardoor zij niet alleen ondersteuning zouden bieden, maar ook relevante ervaring kunnen opdoen. Ook kan worden gedacht aan stages voor ervaren rechters en raadsheren. De commissie adviseert de President van de Hoge Raad en de Procureur-Generaal hierover in gesprek te gaan met de Raad voor de rechtspraak.

De Hoge Raad heeft ook een voorlichtende taak. Het is van belang dat beslissingen die betrekking hebben op belangrijke maatschappelijke vraagstukken of die gevolgen kunnen hebben voor (groepen in) de samenleving niet alleen via publicatie in de vakbladen, maar ook op andere wijze bekend gemaakt worden. De boodschap en doelgroep bepalen daarbij de wijze van communicatie.

Dat betekent dat de Hoge Raad de ingeslagen weg met betrekking tot het verstrekken van duidelijke voorlichting aan het grote publiek en de media moet blijven volgen. Het jaarverslag 2005-2006 van de Hoge Raad en de wijze waarop de Hoge Raad zijn uitspraak rond ABN-AMRO in de media heeft begeleid, zijn in de ogen van de commissie voorbeelden hoe dit op een adequate wijze kan gebeuren. De website www.hogeraad.nl is toegankelijk en biedt differentiatie voor de verschillende bezoekers (het grote publiek, journalisten, juristen). De weergave van de arresten in de nieuwsberichten is voor een breed publiek toegankelijk. Het werken met persraadsheren is ook een stap in de goede richting. Voorts is mogelijk dat de Hoge Raad in zijn jaarverslag aandacht besteedt aan zijn beleid en de uitvoering daarvan,

bijvoorbeeld de wijze waarop art. 81 RO in zijn rechtspraak wordt toegepast, of bij andere gelegenheden een algemene toelichting geeft op ontwikkelingen in de rechtspraak.

4.5 Geen ambtshalve cassatie voor de civiele sector

Het invoeren van de mogelijkheid van ambtshalve cassatie is voorgesteld als middel om de civiele kamer meer in staat te stellen richtinggevende uitspraken te doen. Dit voorstel is gebaseerd op de gedachte dat de binding aan de middelen in dit opzicht als een knellende beperking wordt ervaren. In de praktijk is dit nauwelijks het geval. De Hoge Raad veroorlooft zich enige ruimte in interpretatie van middelen, terwijl de laatste jaren ook met enige regelmaat gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een wat ruimere uiteenzetting te geven waartoe de middelen niet per se dwingen. Daarbij komt dat de mogelijkheid van ambtshalve cassatie systematisch minder goed past bij verplichte (en gespecialiseerde) procesvertegenwoordiging, zodat zelfs geluiden opgaan die strekken tot afschaffing van de mogelijkheid van ambtshalve cassatie in de strafsector,⁸⁸ terwijl de autonomie van partijen ook een systematisch aspect vormt dat op zichzelf niet goed te verenigen is met het invoeren van de mogelijkheid ambtshalve cassatie toe te passen. De kans dat een pertinent onjuist oordeel van de lagere rechter op een wezenlijk punt in cassatie niet adequaat wordt bestreden, is ook niet erg groot en voor het redresseren van andere oordelen lijkt ambtshalve cassatie niet het juiste middel. Ten slotte zou de mogelijkheid van ambtshalve cassatie kunnen dwingen tot ambtshalve toepassing van regels van Europees recht buiten de middelen om, hetgeen tot ernstige complicaties kan leiden.⁸⁹ De commissie staat om deze redenen niet positief tegenover dit idee.

⁸⁸ Zie bijv. W.A.M. van Schendel, *Cassatie in strafzaken (Nederlands recht)*, Preadvis voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007, p. 127.

⁸⁹ Zie A.S. Hartkamp, *Ambtshalve aanvullen van rechtsgronden naar Europees en naar Nederlands recht*, oratie Nijmegen, 2007; en: *Ambtshalve toetsing van algemene voorwaarden in consumentenovereenkomsten. Heeft de Hoge Raad de jurisprudentie van het Hof van Justitie gemist?*, WPNR 6736 (2007), p. 1055 v.; H.L. van der Beek, *Europees consumentenrecht en de verplichting tot ambtshalve toetsing door de rechter*, in: *Vergelijkender Wijs, Hondius-bundel*, Kluwer 2007.

4.6 Op termijn evalueren van de cassatieverboden

Uitbreiding van cassatieverboden, al dan niet (ten behoeve van het waarborgen van de rechtseenheid) gecompenseerd door het aanwijzen van één gerechtshof als hoogste instantie, met de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet als controlemiddel voor de Hoge Raad, kan een verlichting bieden voor de werklast van de Hoge Raad. Op het eerste gezicht acht de commissie een uitbreiding van cassatieverboden echter niet gewenst. Dergelijke ingrepen brengen mee dat de Hoge Raad een mindere mate van controle kan uitoefenen op de van cassatie uitgezonderde zaken. De voorkeur gaat uit naar handhaving van het huidige aanbod aan soorten zaken waarbij de invoering van het voorgestelde selectiemechanisme de mogelijkheid van concentratie op de zaken die er werkelijk toe doen moet verbeteren.

Dat neemt overigens niet weg dat het de moeite zou kunnen lonen nog eens nauwgezet alle soorten zaken waarin cassatie openstaat te inventariseren en te analyseren (waarbij ook de 'doorbrekingsjurisprudentie'⁹⁰ dient te worden betrokken), met dien verstande dat voor bepaalde specifieke terreinen die toegang zou kunnen worden heroverwogen. Een goed moment voor het houden van een dergelijk onderzoek lijkt de commissie te bestaan wanneer enkele jaren ervaring is opgedaan met het volgens haar advies nieuw in te voeren selectiemechanisme. De commissie sluit geenszins uit dat er dan zelfs ruimte ontstaat in bepaalde soorten zaken juist cassatie open te stellen, voor zover daaraan behoefte zou blijken te bestaan.

4.7 Conclusie

(i) De belangrijkste concrete maatregel die de commissie voor de nabije toekomst noodzakelijk acht om het de Hoge Raad mogelijk te maken zijn normstellende rol beter te vervullen, is de invoering van een selectiemechanisme aan de poort. Daarvoor is wetswijziging vereist. Er moet een wettelijke grondslag komen voor de door de Hoge Raad te nemen beslissing om een zaak, al dan niet na een daartoe strekkende conclusie, buiten behandeling te laten.

Een goed werkend selectiemechanisme kan het gezag van de Hoge Raad versterken en partijen zinloos (en kostbaar) werk besparen, doordat kansloze zaken

⁹⁰ Zie daarover bijv. I.F. Dam, Doorbreking van wettelijke appèl- en cassatieverboden, TCR 1994, p. 25-29.

in een vroeg stadium verwijderd worden, terwijl de in cassatie bestreden beslissingen in veel gevallen sneller onherroepelijk worden, zodat partijen sneller duidelijkheid wordt geboden, en tegelijkertijd de aanzuigende werking van uitstel van executie in strafzaken verminderd wordt. Daarnaast kan het een aanzienlijke besparing opleveren van de tijd en aandacht die thans voor Raad en Parket gemoeid is met de afdoening van vele voor cassatie niet geschikte zaken.

In het verlengde van het in te voeren selectiemechanisme met een strikte op de taken van de Hoge Raad toegesneden selectiemaatstaf ligt dat art. 81 RO zodanig wordt gewijzigd dat deze bepaling hetzelfde strengere criterium kent. De daarvoor in aanmerking komende middelen in ontvankelijke zaken moeten met het aangepaste art. 81 RO kunnen worden afgedaan.

De commissie adviseert de Minister van Justitie de totstandkoming van bovenbedoelde wetswijziging op zo kort mogelijke termijn ter hand te nemen en beveelt de Hoge Raad en het Parket aan in die zin te anticiperen op bedoelde wetswijziging door tegen deze achtergrond – waar mogelijk – art. 81 RO zo ruim mogelijk uit te leggen.

(ii) Daarnaast is de commissie van oordeel dat een ruimere toepassing van cassatie in het belang der wet aangewezen is. De taak om houvast te geven aan de rechtspraak en om de kwaliteit van de rechtspleging te bewaken zou hierdoor kunnen worden versterkt, vooral als thans bestaande bezwaren, zoals het ontbreken van tegenspraak, zouden worden weggenomen en de mogelijkheid zou worden geopend om commentaar te leveren op en informatie te verstrekken over het onderwerp van het cassatieberoep. De commissie adviseert de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad hiertoe initiatieven te ontplooien.

(iii) De commissie acht met name voor de civiele kamer van belang dat de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen nader wordt onderzocht. Langs die weg zouden vragen die thans niet of niet tijdig genoeg bij de Hoge Raad komen, wél in cassatie aan de orde kunnen worden gesteld. De commissie adviseert de Minister van Justitie dit onderzoek door het WODC te laten uitvoeren.

(iv) Voorts is de commissie van oordeel dat detachering van beginnende rechters en raio's en stages van ervaren rechters en raadsheren in de gerechtshoven bij de Hoge Raad en het Parket in een passende functie zou kunnen leiden tot een beter wederzijds begrip, ook doordat de Hoge Raad en het Parket op die manier nog beter geïnformeerd kunnen worden over de dagelijkse praktijk van de feitenrechter.

De commissie adviseert de President van de Hoge Raad en de Procureur-Generaal hierover overleg te plegen met de Raad voor de rechtspraak.

(v) De commissie ziet geen voordeel in de mogelijkheid ambtshalve cassatie open te stellen voor de civiele kamer.

(vi) Ten slotte is de commissie van oordeel dat uitbreiding van cassatieverboden op dit moment niet wenselijk is en dat aanbeveling verdient, nadat de effecten van het geadviseerde selectiemechanisme duidelijk zijn, te onderzoeken of de bestaande cassatieverboden een consistent geheel vormen en of (en zo ja, op welk vlak) hier een beperking of uitbreiding wenselijk is. De commissie adviseert de Minister van Justitie dit onderzoek te zijner tijd door het WODC te laten uitvoeren.