



**Universiteit
Utrecht**

MONTAIGNE CENTRUM
voor Rechtsstaat en Rechtspleging

Evaluatie van artikel 80a Wet op de rechterlijke organisatie

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

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

Colofon

Universiteit Utrecht, Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging 2021

© 2021 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

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

Voorwoord

In november 2019 zijn de auteurs van het onderhavige rapport, na daartoe opdracht te hebben gekregen door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), van start gegaan met het onderzoek Evaluatie van artikel 80a Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO). Het onderzoek strekt ertoe een totaalbeeld te verschaffen van de toepassing van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad in de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht in de periode 2012-2019. Artikel 80a Wet RO biedt de Hoge Raad de mogelijkheid bepaalde zaken op vereenvoudigde en versnelde manier af te doen, zodat de Hoge Raad de beschikbare capaciteit kan aanwenden voor zaken die er toe doen. Aldus kan de Hoge Raad zich beter concentreren op zijn kerntaken (zie § 3.3.1). Daarmee betreft het onderzoek een thema dat een inkijk geeft in een afdoeningswijze in de cassatiepraktijk en raakt aan belangrijke vragen van rechtsbescherming, rechtseenheid en rechtsontwikkeling.

Gedurende de looptijd van het onderzoek kwam het COVID-19 virus Nederland binnen en dat leidde tot overheidsmaatregelen ter beteugeling van de verspreiding van het COVID-19 virus. Het virus zelf, de overheidsmaatregelen (waaronder drie lockdowns) en de maatregelen van de Universiteit Utrecht hebben ertoe geleid dat het onderzoek aanmerkelijk langer heeft geduurd dan bij de aanvang was voorzien. Niettemin hebben wij het onderzoek met enthousiasme afgerond en het voorliggende rapport is daarvan het resultaat. De verzameling van data voor het onderzoek is afgesloten op 1 juli 2021.

We danken student-assistent Lisa van Geel voor haar waardevolle ondersteuning bij het onderzoek, en in het bijzonder voor het inventariseren en het categoriseren van alle op www.rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken voor de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht waarin artikel 80a Wet RO is toegepast.

Voorts danken wij heel graag de Hoge Raad, het parket bij de Hoge Raad en het wetenschappelijk bureau bij de Hoge Raad voor hun medewerking aan het onderzoek. Die medewerking was essentieel voor het kunnen uitvoeren van het onderzoek. Daarnaast gaat onze dank uit naar alle door ons geïnterviewde personen voor hun bereidheid om in tijden van COVID-19 online via Microsoft Teams, FaceTime of Skype het interview te laten afnemen. Hoewel dat soms leidde tot technische perikelen en/of verbindingssperikelen, hebben we alle interviews op deze manier kunnen afnemen.

Ten slotte zijn wij de leden van de begeleidingscommissie, onder leiding van voorzitter prof.dr. L.E. de Groot-Van Leeuwen, erkentelijk voor hun adviezen en feedback bij teksten (de namen van de leden van de begeleidingscommissie zijn opgenomen in Bijlage 1).

Hieronder treft u de resultaten van ons onderzoek aan. Vanzelfsprekend houden wij ons graag aanbevolen voor opmerkingen en aanbevelingen (f.g.h.kristen@uu.nl).

Namens het onderzoeksteam,

François Kristen

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	11
Lijst van afkortingen.....	16
Hoofdstuk 1 Aanleiding en onderzoeksvragen	18
1.1 Aanleiding.....	18
1.2 Onderzoeksvragen	19
1.3 Leeswijzer	20
Hoofdstuk 2 Methodologie.....	22
2.1 Introductie.....	22
2.2 Methodologie van het toegepast klassiek juridisch onderzoek.....	22
2.3 Methodologie van het kwalitatief empirisch onderzoek	24
2.3.1 <i>Aard van het kwalitatief empirisch onderzoek.....</i>	24
2.3.2 <i>Beperkingen en borging van het kwalitatief empirisch onderzoek</i>	25
2.3.3 <i>Interviews en enquête als instrumenten</i>	27
2.3.4 <i>Selectie van deelnemers aan interviews.....</i>	29
2.3.5 <i>Wijze van afnemen van de interviews.....</i>	32
2.3.6 <i>Wijze van verwerken van de resultaten van interviews.....</i>	33
2.3.7 <i>Wijze van uitzetten van de enquête en verwerking van de resultaten</i>	34
2.4 Secundair kwantitatief empirisch onderzoek	35
2.5 Triangulatie.....	36
Hoofdstuk 3 Doelen van artikel 80a Wet RO	38
3.1 Introductie.....	38
3.2 Aanleiding: commissie-Hammerstein.....	38
3.3 Doelen volgens de wetsgeschiedenis	39
3.3.1 <i>Het hoofddoel: concentratie op de kerntaken van de Hoge Raad.....</i>	39
3.3.2 <i>Voorziene gevolgen.....</i>	43
3.4 Artikel 80a Wet RO en de kerntaken van de Hoge Raad.....	45
3.5 De verhouding tot andere mechanismen	47
3.5.1 <i>Artikel 81 Wet RO.....</i>	47
3.5.2 <i>Prejudiciële vragen.....</i>	47

3.5.3	<i>De invoering van de gespecialiseerde cassatiebalie</i>	48
3.6	Voordelen, nadelen en risico's gesignaleerd in de literatuur.....	50
3.7	Conclusie	51
Hoofdstuk 4	Civiele kamer: bespreking procedure en ontwikkelingen in rechtspraak en literatuur.....	53
4.1	Introductie.....	53
4.2	De procedure in civiele zaken.....	53
4.3	De toepasselijke norm in civiele zaken.....	55
4.4	De invloed van de gespecialiseerde cassatiebalie.....	57
4.5	Conclusie	58
Hoofdstuk 5	Belastingkamer: bespreking procedure en ontwikkelingen in rechtspraak en literatuur.....	59
5.1	Introductie.....	59
5.2	Kenmerken van de cassatieprocedure bij de belastingkamer.....	59
5.2.1	<i>Openstaan van het rechtsmiddel beroep in cassatie</i>	59
5.2.2	<i>Overige ontvankelijkheidseisen aan het beroep in cassatie</i>	61
5.2.3	<i>Laagdrempelige procedure</i>	61
5.3	Het verloop van de procedure in belastingzaken	62
5.3.1	<i>Instroom zaak bij de Hoge Raad</i>	63
5.3.2	<i>Beoordeling op formele gebreken</i>	64
5.3.3	<i>Verweerschrift in cassatie</i>	64
5.3.4	<i>Gelegenheid tot concluderen</i>	65
5.3.5	<i>Gelegenheid tot geven reactie op de conclusie</i>	65
5.3.6	<i>Eerste beoordeling door medewerker Hoge Raad</i>	66
5.3.7	<i>Beoordeling door de zetel</i>	67
5.3.8	<i>Artikel 80a Wet RO niet toegepast: verloop procedure</i>	68
5.3.9	<i>Artikel 80a Wet RO toegepast: verloop procedure</i>	68
5.3.10	<i>De uitspraak: inhoud en rechtsmiddelen</i>	69
5.3.11	<i>Invloed toepassing artikel 80a Wet RO op de procedure</i>	69
5.4	De toepasselijke norm in belastingzaken	70
5.4.1	<i>Het parket bij de Hoge Raad over 80a Wet RO in belastingzaken</i>	70
5.4.2	<i>De jurisprudentie van de belastingkamer van de Hoge Raad over artikel 80a Wet RO</i>	72
5.5	Opvattingen in de literatuur.....	74

5.5.1	<i>Onvoldoende belang</i>	74
5.5.2	<i>Niet tot cassatie kunnen leiden</i>	75
5.5.3	<i>Toepassing 80a op zaken waarin geen inhoudelijke beoordeling plaatsvindt</i> ...	75
5.5.4	<i>Toepassing 80a op herzieningsverzoeken</i>	76
5.5.5	<i>Klaarblijkelijkheidseis</i>	76
5.5.6	<i>Motivering</i>	76
5.5.7	<i>Verhouding tussen artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO</i>	78
5.5.8	<i>Gevolgen voor procedure en werkbelasting</i>	79
5.6	<i>Conclusie</i>	79
Hoofdstuk 6 Strafkamer: bespreking procedure en ontwikkelingen in rechtspraak en literatuur		
6.1	<i>Introductie</i>	81
6.2	<i>Het parket bij de Hoge Raad over artikel 80a Wet RO</i>	82
6.2.1	<i>De conclusies voor de overzichtsarresten van 11 september 2012</i>	82
6.2.2	<i>Latere belangrijke conclusies over toepassing van artikel 80a Wet RO</i>	89
6.3	<i>De strafkamer van de Hoge Raad over artikel 80a Wet RO</i>	92
6.3.1	<i>De overzichtsarresten van 11 september 2012</i>	92
6.3.2	<i>Het overzichtsarrest van 7 juni 2016</i>	95
6.3.3	<i>Een nieuwe formulering van de motivering bij toepassing van artikel 80a Wet RO</i>	98
6.4	<i>Receptie in de literatuur van de toepassing van artikel 80a Wet RO in strafzaken</i>	98
6.4.1	<i>Grond van onvoldoende belang</i>	98
6.4.2	<i>Grond van niet tot cassatie kunnen leiden</i>	102
6.4.3	<i>Klaarblijkelijkheidseis</i>	103
6.4.4	<i>Ambtshalve cassatie</i>	103
6.4.5	<i>Motivering</i>	104
6.4.6	<i>Rechtsbescherming</i>	105
6.4.7	<i>Verhouding tussen artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO en partiële niet-ontvankelijkheid</i>	106
6.4.8	<i>Hoorrecht</i>	106
6.4.9	<i>Benadeelde partij</i>	107
6.4.10	<i>EVRM I – Effectief rechtsmiddel en schending redelijke termijn in cassatiefase</i>	107

6.4.11	<i>EVRM II – Effectief rechtsmiddel en motivering sanctie op schending redelijke termijn</i>	108
6.4.12	<i>EVRM III – ‘Borgersbrief’</i>	108
6.4.13	<i>EVRM IV – Motivering</i>	109
6.4.14	<i>IVBPR – Recht op beroep</i>	110
6.4.15	<i>Unierecht</i>	111
6.5	Conclusie	111
Hoofdstuk 7	Cijfers over afdoeningen.....	113
7.1	Introductie.....	113
7.2	Sector civiel recht.....	113
7.2.1	<i>Cijfers over afdoeningen op basis van jaarverslagen</i>	113
7.2.2	<i>Analyse van de gepubliceerde uitspraken</i>	116
7.3	Sector belastingrecht.....	117
7.3.1	<i>Cijfers over afdoeningen op basis van jaarverslagen</i>	117
7.3.2	<i>Analyse van de gepubliceerde uitspraken</i>	120
7.3.3	<i>Intern geregistreerde redenen voor 80a-afdoeningen</i>	123
7.4	Sector strafrecht.....	125
7.4.1	<i>Cijfers over afdoeningen op basis van jaarverslagen</i>	125
7.4.2	<i>Analyse van de gepubliceerde uitspraken</i>	133
7.5	Conclusie	134
Hoofdstuk 8	Sector civiel recht: ervaringen met artikel 80a Wet RO	136
8.1	Introductie.....	136
8.2	Werkwijzen bij selectie van zaken voor afdoening via artikel 80a Wet RO ..	136
8.2.1	<i>Selectie en de rol van de procespartijen</i>	136
8.2.2	<i>Selectie van zaken door het parket</i>	138
8.2.3	<i>Selectie van zaken door de Hoge Raad</i>	139
8.2.4	<i>Gronden voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO</i>	141
8.3	Toepassing en werking van artikel 80a Wet RO volgens het werkveld	141
8.3.1	<i>Inleiding</i>	141
8.3.2	<i>Tijdbesparing</i>	142
8.3.3	<i>Preventieve werking van artikel 80a Wet RO</i>	143
8.3.4	<i>Gevolgen voor rechtsbescherming</i>	145
8.3.5	<i>Gevolgen voor rechtsvorming</i>	145

8.3.6	<i>Gevolgen voor rechtseenheid</i>	145
8.3.7	<i>Mogelijk strategisch handelen als gevolg van artikel 80a Wet RO</i>	146
8.4	Rol van civiele cassatiebalie: een belangrijke zeeffunctie.....	146
8.5	Verwachtingen, andere ontwikkelingen en artikel 81 Wet RO.....	148
8.5.1	<i>Welke werking valt (nog) van artikel 80a Wet RO te verwachten?</i>	148
8.5.2	<i>Andere ontwikkelingen ten aanzien van de instroom van zaken</i>	149
8.5.3	<i>Verhouding tussen artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO</i>	150
8.6	Conclusie	150
Hoofdstuk 9	Sector belastingrecht: ervaringen met artikel 80a Wet RO	152
9.1	Introductie.....	152
9.2	Werkwijzen bij selectie van zaken voor afdoening via artikel 80a Wet RO ..	152
9.2.1	<i>Selectie en de rol van de procespartijen</i>	152
9.2.2	<i>Selectie van zaken door de Hoge Raad</i>	152
9.2.3	<i>Selectie van zaken door het parket</i>	154
9.3	Toepassing en werking van artikel 80a Wet RO.....	155
9.3.1	<i>Categorieën van zaken</i>	155
9.3.2	<i>Tijdbesparing</i>	156
9.3.3	<i>Kwalitatieve effecten van artikel 80a Wet RO</i>	157
9.3.4	<i>Gevolgen voor rechtsbescherming (en de perceptie daarvan)</i>	157
9.4	Conclusie	158
Hoofdstuk 10	Sector strafrecht: ervaringen met artikel 80a Wet RO.....	160
10.1	Introductie.....	160
10.2	Werkwijze bij selectie van zaken voor afdoening via artikel 80a Wet RO.....	160
10.2.1	<i>Geleidelijke ontwikkeling van de werkwijze in de praktijk</i>	161
10.2.2	<i>Procedure voor toepassing van artikel 80a Wet RO</i>	161
10.2.3	<i>Selectie van zaken door het selectieteam</i>	164
10.2.4	<i>Selectie van zaken door het parket</i>	165
10.2.5	<i>Selectie van zaken door de Hoge Raad</i>	166
10.3	Toepassing en werking van artikel 80a Wet RO.....	166
10.3.1	<i>Doelen van artikel 80a Wet RO</i>	166
10.3.2	<i>Gronden voor afdoening via artikel 80a Wet RO</i>	169
10.3.3	<i>Categorieën van zaken</i>	171
10.3.4	<i>Knelpunten</i>	171

10.3.5	<i>Tijdbesparing</i>	175
10.3.6	<i>Preventieve werking van artikel 80a Wet RO</i>	177
10.3.7	<i>Gevolgen voor processtrategie van artikel 80a Wet RO</i>	178
10.3.8	<i>Invloed op proceskosten</i>	182
10.3.9	<i>Gevolgen voor rechtsbescherming</i>	182
10.3.10	<i>Gevolgen voor rechtsvorming</i>	183
10.3.11	<i>Gevolgen voor rechtseenheid</i>	184
10.3.12	<i>Onvoorziene gevolgen?</i>	185
10.3.13	<i>Toegevoegde waarde van een strafrechtelijke cassatiebalie?</i>	186
10.3.14	<i>Andere ontwikkelingen ten aanzien van instroom en afdoening van zaken</i> ..	187
10.3.15	<i>Verhouding tussen artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO en partiële afdoening</i>	187
10.3.16	<i>Overige mogelijke aanpassingen van de cassatieprocedure</i>	188
10.4	Conclusie	188
Hoofdstuk 11	Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	191
11.1	Introductie	191
11.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen	191
11.2.1	<i>Onderzoeksvraag 1</i>	191
11.2.2	<i>Onderzoeksvraag 2</i>	192
11.2.3	<i>Onderzoeksvraag 3</i>	195
11.2.4	<i>Onderzoeksvraag 4</i>	200
11.2.5	<i>Onderzoeksvraag 5</i>	201
11.2.6	<i>Onderzoeksvraag 6</i>	204
11.2.7	<i>Onderzoeksvraag 7</i>	207
11.2.8	<i>Onderzoeksvraag 8</i>	208
11.2.9	<i>Onderzoeksvraag 9</i>	210
11.2.10	<i>Onderzoeksvraag 10</i>	211
11.2.11	<i>Onderzoeksvraag 11</i>	212
11.3	Kunnen de sectoren van elkaar leren?	215
11.3.1	<i>Respondenten benadrukken verschillen tussen de sectoren</i>	215
11.3.2	<i>Respondenten betwijfelen of de sectoren iets van elkaar kunnen leren</i>	217
11.4	Algemene conclusie	218
11.5	Aanbevelingen	220

11.5.1	<i>Aanbevelingen op meer principiële punten</i>	220
11.5.2	<i>Aanbevelingen op praktische punten</i>	223
	Literatuurlijst.....	225
	Bijlagen	234
	Bijlage 1: Samenstelling van de begeleidingscommissie.....	234
	Bijlage 2: Overzicht van respondenten van de interviews	235
	Bijlage 3: Algemene vragenlijst voor interviews	237
	Bijlage 4: Voorbeeld van toegespitste vragenlijst	246
	Bijlage 5: Enquête onder strafrechtadvocaten	251

Samenvatting

Introductie

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

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

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

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

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

Aanpak en methoden

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

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

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

advocatuur, en bij enkele organisaties die zich professioneel bezighouden met cassatie. Deze respondenten zijn bevestigd op onder meer hun ervaringen met toepassing van artikel 80a Wet RO. Ten slotte is een enquête uitgezet onder 66 leden van de Vereniging van Cassatieadvocaten in Strafzaken (VCAS). De reacties van de 17 respondenten op deze enquête zijn kwalitatief verwerkt.

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

Algemene conclusie

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

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

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

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

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

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

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

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

Aanbevelingen

Het onderzoek heeft geleid tot twee categorieën van aanbevelingen. In de eerste plaats aanbevelingen op meer principiële punten, dat wil zeggen punten die ofwel de kern van de toepassing van artikel 80a Wet RO raken, ofwel behoorlijke implicaties hebben en derhalve een nadere doordenking vergen. Een aantal van deze aanbevelingen geldt voor alle sectoren en andere

aanbevelingen gelden alleen voor de sector belastingrecht en/of de sector strafrecht. In de tweede plaats levert het onderzoek voor de strafsector een tweetal aanbevelingen op ter zake van praktische punten die procedureel van aard zijn en relatief weinig voorkomen. De aanbevelingen zijn schematisch gezien de volgende:

Aanbevelingen op meer principiële punten

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

Aanbevelingen op praktische punten voor de strafsector

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

Lijst van afkortingen

AA	Ars Aequi
AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen Rechtspraak Bestuursrecht
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
A-G	advocaat-generaal
art.	artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWR	Algemene Wet inzake Rijksbelastingen
AZ-overleg	Algemene Zaken overleg strafkamer Hoge Raad
bijv.	bijvoorbeeld
BNB	Beslissingen in Belastingzaken, Nederlandse Belastingrechtspraak
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DD	Delikt en Delinkwent
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens
FED	Fiscaal Tijdschrift FED
FTV	Fiscaal Tijdschrift Vermogen
IVBPR	International Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
NDFR	Nederlandse Documentatie Fiscaal Recht
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NOB	Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NTFR	Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht
NTFRB	Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht Beschouwingen
MBB	Maandblad Belasting Beschouwingen
m.nt.	met noot
Mr.	Mr. Magazine voor juristen
MvT	memorie van toelichting
o.m.	onder meer
ov.	overweging
p.	pagina
P-G	procureur-generaal
red.	redactie
resp.	respectievelijk
r.o.	rechtsoverweging
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
Sv	Wetboek van Strafvordering
TCR	Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging
TFB	Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht
TvPP	Tijdschrift voor de Procespraktijk

VCAS	Vereniging van Cassatieadvocaten in Strafzaken
VCCA	Vereniging van Civiele Cassatieadvocaten
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
V-N	Vakstudie Nieuws
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wet RO	Wet op de rechterlijke organisatie
WFR	Weekblad voor Fiscaal Recht

Hoofdstuk 1 Aanleiding en onderzoeksvragen

F.G.H. Kristen

1.1 Aanleiding

Op 1 juli 2012 is de Wet versterking cassatierechtspraak¹ in werking getreden. Het belangrijkste doel van deze wet is om de Hoge Raad beter in staat te stellen zich te concentreren op de kerntaken op het gebied van rechtseenheid en rechtsontwikkeling.² De wet introduceerde daartoe de bepaling van artikel 80a Wet RO. Op basis van deze bepaling kan de Hoge Raad in civiele zaken, belastingzaken en strafzaken zaken afdoen door het cassatieberoep via een vereenvoudigde en versnelde wijze van verwerken van de zaak niet-ontvankelijk te verklaren. Dat legt minder beslag op de capaciteit van de Hoge Raad om zaken te behandelen. De vrijgekomen capaciteit kan vervolgens worden ingezet om stijgingen in de toestroom van zaken het hoofd te bieden en/of meer tijd te kunnen besteden aan zaken die ertoe doen. Artikel 80a Wet RO biedt aldus een afdoeningswijze van zaken die om uiteenlopende redenen als ‘kansloos’ kunnen worden aangemerkt, dat wil zeggen dat het geen zaken zijn waarin het rechtsmiddel cassatie zijn functie kan uitoefenen in het kader van rechtsbescherming, rechtseenheid en/of rechtsontwikkeling. Een bijkomend gevolg van afdoening van een zaak op de voet van artikel 80a Wet RO is dat door de niet-ontvankelijkverklaring van het cassatieberoep de uitspraak in hoger beroep onherroepelijk kan worden en kracht van gewijsde kan krijgen.

Inmiddels heeft de Hoge Raad in de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht ruime ervaring met de toepassing van artikel 80a Wet RO. Daarmee komt vanzelfsprekend de vraag op of met de invoering van artikel 80a Wet RO de daarmee door de wetgever beoogde doelen zijn verwezenlijkt, en zo neen, waarom niet. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet versterking cassatierechtspraak is vanuit de Eerste Kamer verzocht om evaluatie van artikel 80a Wet RO.³ De regering heeft een dergelijke evaluatie toegezegd, waarbij zij aangaf dat die evaluatie inzicht zou moeten bieden in hoe vaak artikel 80a Wet RO wordt toegepast.⁴ Het onderhavige onderzoek strekt ertoe de toepassing en de werking van artikel 80a Wet RO te evalueren. Het onderzoek is erop gericht om een totaalbeeld te krijgen van de toepassing van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad in alle sectoren, alsmede vanuit het gezichtspunt van de advocatuur en andere betrokkenen. Op deze manier kan worden beoordeeld of de door de wetgever beoogde doelen van artikel 80a Wet RO zijn gerealiseerd, welke toepassing aan artikel 80a Wet RO is en wordt gegeven en of sprake is van bepaalde voorziene en onvoorziene effecten. Dit rapport beoogt informatie hierover te samen te brengen en op basis van een set van 12 onderzoeksvragen te komen tot een evaluatie van de werking en de toepassing van artikel 80a Wet RO.

Het onderzoek is verricht in opdracht van het WODC op verzoek van Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

¹ *Stb.* 2012/116.

² *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 1 (MvT). Zie ook § 3.3.1.

³ Zie *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. C, p. 2, en nr. D.

⁴ Zie *Kamerstukken I* 2011/12, nr. C, p. 2. Overigens, de regering beoogde aanvankelijk een evaluatie binnen vijf jaar, maar verkortte die op verzoek van de Eerste Kamer tot drie jaar, zie *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. E.

1.2 Onderzoeksvragen

Gegeven de doelstelling van het onderzoek om een evaluatie te bieden van de toepassing van artikel 80a Wet RO in de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht, kent het onderzoek de volgende centrale onderzoeksvraag:

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

Om tot een beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag te komen, is deze uitgesplitst in de navolgende onderzoeksvragen:

1. Welke beleidstheorie (doel(en), veronderstellingen, instrumenten) blijkt uit de parlementaire stukken liggen aan artikel 80a Wet RO ten grondslag?
2. Hoe vaak is artikel 80a Wet RO in de praktijk toegepast in relatie tot het totaal aantal ingestroomde zaken? Zijn de tijdens de parlementaire behandeling gemaakte inschattingen uitgekomen?
Zo nee: Wat waren daarvan de (vermoedelijke) oorzaken?
3. Hoe wordt artikel 80a Wet RO in de praktijk procedureel toegepast door de Hoge Raad? Zijn er daarbij verschillen tussen de verschillende sectoren?
4. Welke jurisprudentiële (eventueel ook internationale) ontwikkelingen zijn er over de toepassing van artikel 80a Wet RO? Zijn er op dit punt specifieke ontwikkelingen per sector te onderkennen?
5. Wat zijn de ervaringen bij de Hoge Raad en het parket van de Hoge Raad met de toepassing van artikel 80a Wet RO? Heeft artikel 80a Wet RO naar hun oordeel bijgedragen aan het voornaamste doel van de regeling, namelijk de Hoge Raad beter in staat stellen zich op zijn kerntaken te concentreren?
6. Wat zijn de ervaringen van de advocatuur en belastingconsulenten en reguliere procespartijen met de toepassing van artikel 80a Wet RO?
7. Welke consequenties heeft de invoering van artikel 80a Wet RO op procederende partijen gehad (bijv. leidt dit tot het minder indienen van zaken die als kansloos worden beschouwd)?
8. Hoe verhoudt zich de (cijfermatige) ontwikkeling van de toepassing van artikel 80a Wet RO tot de toepassing van artikel 81 Wet RO?
9. In hoeverre is de civiele cassatiebalie in de context van artikel 80a Wet RO van invloed geweest op de instroom van zaken en in hoeverre heeft de civiele cassatiebalie bijgedragen aan de voornaamste doelstellingen van de Wet versterking cassatierechtspraak?
10. In hoeverre hebben andere ontwikkelingen in de context van artikel 80a Wet RO eveneens invloed gehad op die instroom van zaken?
11. Wat kan worden gezegd over de doelbereiking van de invoering van artikel 80a Wet RO? Wat zijn succesfactoren, knelpunten en neveneffecten? Zijn er voorstellen om de regeling of de toepassing ervan in de praktijk te verbeteren?
12. Biedt het onderzoek aanleiding tot het doen van voorstellen om de regeling of de toepassing ervan in de praktijk te verbeteren?

In het onderzoek zijn deze twaalf onderzoeksvragen leidend geweest. Zij strekken ertoe informatie te verwerven over de toepassing van artikel 80a Wet RO. De antwoorden op deze vragen vormen

tezamen het totaalbeeld van de toepassing van artikel 80a Wet RO in de periode 2012-2019, en beantwoorden daarmee de centrale onderzoeksvraag.

Vanwege wezenlijke verschillen in de toepassing van artikel 80a Wet RO in de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht, alsmede vanwege de gerichtheid van onderzoeksvraag 9 op het civiele recht, worden de onderzoeksvragen per sector beantwoord en dat leidt tot afzonderlijke hoofdstukken per sector. Een uitzondering daarop vormt het onderzoek naar het aantal afdoeningen met artikel 80a Wet RO (onderzoeksvragen 2 en 8). De cijfers over afdoeningen in de drie sectoren worden juist in een hoofdstuk gepresenteerd, mede om de verschillen tussen sectoren aan te geven. Het slothoofdstuk biedt een overkoepelende benadering waarbij voor alle twaalf onderzoeksvragen de bevindingen worden weergegeven, een algemene conclusie wordt getrokken en aanbevelingen worden geformuleerd.

De beantwoording van de onderzoeksvragen verlangt het gebruik maken van en het combineren van verschillende onderzoeksmethoden. Het gaat om klassiek-juridisch onderzoek, kwalitatief empirisch onderzoek en secundair kwantitatief empirisch onderzoek. Omdat deze onderzoeksmethoden eigen kenmerken en beperkingen kennen, wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op welke onderzoeksmethode voor welke onderzoeksvraag is gebruikt.

1.3 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport volgt de lijnen die in het voorgaande (§ 1.2) besloten liggen. Na een bespreking van de verschillende onderzoeksmethoden die in het onderzoek zijn gebruikt in hoofdstuk 2, volgt een behandeling van de doelen van artikel 80a Wet RO die de wetgever met invoering van deze bepaling heeft beoogd. Ook komt in dit hoofdstuk de achterliggende beleidstheorie aan bod en wordt context geboden. Daarmee strekt hoofdstuk 3 tot beantwoording van onderzoeksvraag 1. Dat leidt tot een toetsingskader voor de evaluatie van artikel 80a Wet RO, dat noodzakelijk is om onderzoeksvraag 11 te kunnen beantwoorden.

Vervolgens gaan de hoofdstukken 4, 5 en 6 voor de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht in op de procedure die de Hoge Raad hanteert voor toepassing van artikel 80a Wet RO en komen ontwikkelingen in rechtspraak en literatuur over toepassing van artikel 80a Wet RO aan bod. Aldus adresseren de hoofdstukken 4, 5 en 6 de onderzoeksvragen 3 en 4. Ook bieden deze hoofdstukken informatie die bijdraagt aan de beantwoording van onderzoeksvragen 9 en 10.

In hoofdstuk 7 komen de cijfers over afdoeningen met behulp van artikel 80a Wet RO voor alle sectoren aan bod. Voorts wordt ingegaan op de cijfermatige verhouding tussen afdoeningen op de voet van artikel 80a Wet RO en die op de voet van artikel 81 Wet RO. Door de sectoren hier tezamen te nemen kunnen belangrijke cijfermatige verschillen tussen de sectoren worden blootgelegd.

De hoofdstukken 8, 9 en 10 bevatten voor respectievelijk de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht de ervaringen met artikel 80a Wet RO per sector. Dat zijn dan ervaringen van de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad, het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad en degenen die cassatieberoep instellen. Daarmee bespreken deze hoofdstukken de onderzoeksvragen 5, 6 en 7, alsmede wordt ingegaan op de onderwerpen waarop de onderzoeksvragen 8, 9, 10 en 11 betrekking hebben.

Het rapport sluit af met hoofdstuk 11 waarin voor alle twaalf onderzoeksvragen antwoorden worden gepresenteerd. Tevens wordt een algemene, overkoepelende conclusie gegeven. Daarmee wordt een totaalbeeld gegeven van de toepassing van artikel 80a Wet RO over de periode 2012-

2019. Met deze antwoorden op de onderzoeksvragen en de centrale onderzoeksvraag zijn knelpunten aan het licht gekomen. Om die te ondervangen zijn twee categorieën aanbevelingen geformuleerd, namelijk zes aanbevelingen op meer principiële punten en twee aanbevelingen ter zake van praktische punten.

Hoofdstuk 2 Methodologie

F.G.H. Kristen

2.1 Introductie

Het onderzoek Evaluatie artikel 80a Wet RO strekt ertoe een totaalbeeld te geven van de toepassing van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad in civiele zaken, belastingzaken en strafzaken over de jaren 2012-2019. Het onderzoek dient dan ook de hiertoe vereiste informatie te vergaren, samen te brengen en te analyseren. Deze informatie is van verschillende aard, mede ingegeven door de verschillende onderzoeksvragen (waarover § 1.2).

Het gaat in de eerste plaats om informatie over de achtergrond, doelen, toepassing, gewenste en ongewenste effecten van artikel 80a Wet RO zoals die blijken uit de Kamerstukken van de Wet versterking cassatierechtspraak waarmee artikel 80a Wet RO is ingevoerd, de rechtspraak van de Hoge Raad waarin toepassing is gegeven aan artikel 80a Wet RO, en de literatuur over artikel 80a Wet RO. Onderzoek van deze bronnen vergt klassiek juridisch onderzoek. Deze onderzoeksmethode wordt toegelicht in § 2.2.

In de tweede plaats gaat het om kennis van ervaringen met de toepassing van artikel 80a Wet RO. Hiertoe is kwalitatief empirisch onderzoek verricht bestaande uit semigestructureerde interviews en een enquête die kwalitatief is ingezet. Beide instrumenten worden beschreven in § 2.3, waarbij aandacht is voor de aard, de werkwijze, de beperkingen, de borging en de representativiteit van het kwalitatief empirisch onderzoek.

In de derde plaats is informatie vereist over de aantallen zaken per sector waarin artikel 80a Wet RO is toegepast, de ontwikkelingen in die aantallen over de genoemde jaren en een vergelijking van deze aantallen tussen de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht. Hierbij is gebruik gemaakt van cijfers die reeds in de jaarverslagen van de Hoge Raad beschikbaar zijn, van cijfers over doorlooptijden die door de Hoge Raad zijn verstrekt en van een inventarisatie en categorisatie van op www.rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken waarin artikel 80a Wet RO is toegepast. Het secundair kwantitatief onderzoek wordt toegelicht in § 2.4.

De uitkomsten van de verschillende gebruikte methoden zijn op elkaar betrokken. Aldus is sprake van triangulatie. Hoe deze triangulatie heeft plaatsgevonden, komt aan bod in § 2.5.

Dit hoofdstuk beoogt een methodologische verantwoording te verschaffen voor het uitgevoerde onderzoek. Deze onderbouwing maakt de voordelen en de beperkingen van de gebruikte methoden inzichtelijk en helpt de lezer aldus bij de interpretatie en het gebruik van de onderzoeksresultaten.⁵

2.2 Methodologie van het toegepast klassiek juridisch onderzoek

Het vertrekpunt voor het onderhavige onderzoek is het in kaart brengen van de door de wetgever beoogde doelen, de door de wetgever gebezigde veronderstellingen en de door de wetgever voorziene instrumenten en effecten. Een en ander blijkt vooral uit de parlementaire behandeling

⁵ Zie o.m. Barendrecht e.a., *NJB* 2004/28, p. 1422-1423.

van de Wet versterking cassatierechtspraak.⁶ Daarnaast komt ook betekenis toe aan literatuur voorafgaande aan de invoering van artikel 80a Wet RO. Aan de hand van deze stukken kan ook worden gereconstrueerd wat de achterliggende beleidstheorie van de wetgever lijkt te zijn geweest. Aldus kan antwoord worden gegeven op de eerste onderzoeksvraag (zie § 1.2).

Vervolgens kan op basis van de geïdentificeerde achtergronden, doelen, overwegingen, veronderstellingen en beoogde instrumenten en effecten een toetsingskader worden geformuleerd. Dat toetsingskader is vereist om onder meer antwoord te kunnen geven op de tweede en de elfde onderzoeksvraag, die mede omvatten de vraag of de inschattingen die door de wetgever zijn gemaakt ten tijde van de parlementaire behandeling van het destijds voorgestelde artikel 80a Wet RO zijn uitgekomen en de vraag of de doelen van deze bepaling zijn bereikt (zie § 1.2).

Voorts verlangt het onderzoek dat in kaart wordt gebracht hoe artikel 80a Wet RO wordt toegepast voor zover dat blijkt uit *i*) procedurele en materiële voorschriften die volgen uit de bepaling, *ii*) de toepasselijke rolreglementen⁷ en *iii*) de rechtspraak waarin artikel 80a Wet RO is toegepast. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de vraag of de gronden voor toepassing van artikel 80a Wet RO op enigerlei wijze nader zijn omlijnd of ingevuld en om de vraag in welke mate de selectie op de voet van artikel 80a RO een wezenlijke andere toetsing inhoudt dan de gebruikelijke beoordeling van een zaak in cassatie.⁸ In dit verband komt ook de werkwijze binnen de Hoge Raad voor het afdoen van een zaak met gebruikmaking van artikel 80a Wet RO aan bod. Op deze wijze kan vanuit een klassiek juridisch perspectief de derde onderzoeksvraag naar de wijze waarop artikel 80a Wet RO procedureel wordt toegepast door de Hoge Raad worden beantwoord (zie § 1.2). Voor een volledig antwoord op deze onderzoeksvraag zijn overigens ook de resultaten van het kwalitatief empirisch onderzoek van belang.

Ten slotte moet de wijze van afdoen van een zaak op grond van artikel 80a Wet RO ook in het licht van een extern normenkader worden onderzocht. Het gaat daarbij om de vraag of de toepassing van artikel 80a Wet RO op enigerlei wijze wordt begrensd door artikel 6 EVRM. Er zijn immers enkele uitspraken van het EHRM waarin dit (zijdelings) aan de orde komt. Deze beoordeling aan de hand van rechtspraak van het EHRM maakt onderdeel uit van de vierde onderzoeksvraag. In die vierde onderzoeksvraag ligt namelijk ook besloten de vraag welke eventuele internationale jurisprudentiële ontwikkelingen er zijn over de toepassing van artikel 80a Wet RO (zie § 1.2).

Uit de voorgaande vragen blijkt dat de beantwoording daarvan klassiek juridisch onderzoek verlangt. Deze methodologie is namelijk gericht op het inventariseren van geldende wet- en regelgeving, het vaststellen van de inhoudelijke betekenis en de systematiek daarvan, en het achterhalen van de ratio van deze wet- en regelgeving.⁹ Daartoe worden verschillende hiervoor genoemde bronnen samengebracht en onderzocht.

⁶ Het begrip ‘parlementaire geschiedenis’ moet worden onderscheiden van het begrip ‘wetsgeschiedenis’. De parlementaire geschiedenis van een wet of wetsbepaling betreft alle Kamerstukken van de behandeling van het wetsvoorstel dat tot die wet of wetsbepaling heeft geleid. De wetsgeschiedenis ziet daarentegen op de ontwikkeling van een wet of wetsbepaling vanaf het moment van invoering en omvat daarmee alle nadien doorgevoerde wetswijzigingen en alle Kamerstukken die daar over handelen. Zie Borgers 2003, p. 52.

⁷ De (actuele) rolreglementen zijn gepubliceerd op de webpagina van de Hoge Raad op www.rechtspraak.nl. Zij bevatten de meest gedetailleerde regels over de toepassing van art. 80a Wet RO.

⁸ Hetgeen volgens de regering niet geval zou zijn, zie bijvoorbeeld *Kamerstukken I 2011/12, 32576, nr. C, p. 1-2*: ‘In geval van toepasselijkheid van artikel 80a RO zal er overigens geen sprake zijn van een minder vergaande inhoudelijke toetsing. De inhoudelijke toetsing blijft een toetsing in volle omvang.’

⁹ Zie o.m. Smits 2015, p. 8.

De parlementaire geschiedenis van artikel 80a Wet RO is te achterhalen door de website Overheid.nl, wet- en regelgeving <<https:wetten/overheid.nl/zoeken>> te bevragen op het Kamerstukkennummer 32576 en reglementen van de Hoge Raad zijn gevonden op Rechtspraak.nl. Vervolgens is op grond van een grammaticale interpretatie van de gevonden wet- en regelgeving haar werkingssfeer en betekenis vastgesteld. Om de beoogde betekenis en inhoud van artikel 80a Wet RO te bepalen, is, waar mogelijk en opportuun, in het kader van de veelgebruikte wetshistorische interpretatiemethode de parlementaire geschiedenis van deze bepaling onderzocht. Uit de beraadslagingen over een wetsvoorstel zoals gepubliceerd in de Kamerstukken blijkt vaak welke doelstelling(en) de wetgever met een bepaald wettelijk voorschrift na wilde streven, wat de ratio daarvan is, welke plaats het wettelijk voorschrift binnen het wettelijk systeem inneemt, welke betekenis aan (onderdelen van) een wettelijk voorschrift is toegedacht, en voor welke gevallen dat voorschrift is bedoeld.¹⁰ Bij de bestudering van de wetshistorische interpretatiemethode.¹¹

In de rechtspraak vinden wet- en regelgeving toepassing in concrete zaken. In dat proces van het toepassen van het recht op feiten, interpreteert een rechter wet- en regelgeving en geeft daar betekenis aan. Hier vindt rechtsvorming door de rechter plaats. Dat geldt ook voor toepassing van een bepaling als artikel 80a Wet RO. Bestudering van rechtspraak verschaft dan ook inzichten in de betekenis, de inhoud, de toepassing en de reikwijdte van artikel 80a Wet RO. Voorts geeft de gepubliceerde rechtspraak enig inzicht in de gevallen waarin artikel 80a Wet RO toepassing vindt. Voor het vinden van rechtspraak waarin een zaak met artikel 80a Wet RO is afgedaan, is gebruik gemaakt van de rechtspraakverzameling van www.rechtspraak.nl.

Ten slotte is gezocht naar wetenschappelijke literatuur over artikel 80a Wet RO. Daarbij is gebruik gemaakt van Kluwer Navigator, Opmaat, Rechtsorde.nl en zoeksystemen van de Juridische bibliotheek van de Universiteit Utrecht. Wij hebben daarbij een onderscheid gemaakt tussen twee soorten van wetenschappelijke literatuur. De eerste soort literatuur betreft de literatuur over het rapport van de commissie-Hammerstein voorafgaande aan de invoering van artikel 80a Wet RO (zie § 3.2) en literatuur ten tijde van de parlementaire behandeling van de Wet versterking cassatierechtspraak. In deze literatuur is regelmatig ingegaan op achtergronden, doelen, uitgangspunten, en/of overwegingen die aan artikel 80a Wet RO ten grondslag liggen. Voorts hebben auteurs verwachtingen over de toepassing van artikel 80a Wet RO en effecten daarvan geuit. Deze literatuur is gebruikt voor hoofdstuk 3.

De tweede soort literatuur zijn wetenschappelijke publicaties daterend van na invoering van artikel 80a Wet RO. Daarin wordt ingegaan op de toepassing van artikel 80a Wet RO. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 is deze literatuur gebruikt, mede ter beantwoording van de onderzoeksvragen 4 en 11 (zie § 1.2).

2.3 Methodologie van het kwalitatief empirisch onderzoek

2.3.1 Aard van het kwalitatief empirisch onderzoek

Een groot deel van de onderzoeksvragen vergen een kwalitatief empirisch onderzoek. Het gaat er om te achterhalen wat de toepassing van artikel 80a Wet RO in de sectoren civiel recht,

¹⁰ Zie Borgers 2003, p. 52-54.

¹¹ Zoals dat de 'wetgever' niet bestaat, maar het samenstel is van regering en leden van de Staten-Generaal die met elkaar interacteren en compromissen sluiten, dat opvattingen vaak tijdgebonden en contextafhankelijk zijn, en dat opvattingen onjuist en/of innerlijk tegenstrijdig en/of onduidelijk kunnen zijn, zie verder Borgers 2003, p. 54-56, 66-67, 69.

belastingrecht en strafrecht is, wat de ervaringen met deze wijze van afdoen van zaken zijn, wat gevolgen zijn van de toepassing van artikel 80a Wet RO, hoe de toepassing van artikel 80a Wet RO zich verhoudt tot artikel 81 Wet RO, wat de invloed is geweest van de civiele cassatiebalie op de instroom van zaken, of er andere ontwikkelingen zijn geweest die invloed hebben gehad op de instroom van zaken, en wat kan worden gezegd over het al dan niet verwezenlijken van de doelen van artikel 80a Wet RO (onderzoeksvragen 2, 3 en 5-11, zie § 1.2). Al deze zaken worden beschreven op basis van kwalitatieve methoden van dataverzameling en daarmee is beoogd meer inzicht in de toepassing van artikel 80a Wet RO te verkrijgen.¹² Het gaat hierbij derhalve niet om onderzoek naar aantallen, zoals aantallen afdoeningen op de voet van artikel 80a Wet RO. Daarop zien aspecten van onderzoeksvraag 2, 4, 8, en 10 (waarover hierna § 2.4).

Het onderzoek beoogt derhalve inzicht te verkrijgen in feitelijke werkprocessen, percepties, ervaringen, opvattingen en werkwijzen van professionals die direct betrokken zijn bij de toepassing en de werking van artikel 80a Wet RO. Daartoe zijn twee instrumenten van kwalitatief empirisch onderzoek gebruikt, namelijk semigestructureerde interviews en een enquête die kwalitatief is ingezet omdat zij ziet op een kleine groep van respondenten (zie hierna § 2.3.3). Om de respondenten van beide instrumenten te kunnen bepalen, hebben wij vijf kringen van direct betrokkenen onderscheiden:

- 1) degenen die artikel 80a Wet RO toepassen, i.e. leden van de Hoge Raad;
- 2) degenen die de Hoge Raad adviseren over een mogelijk toepassing van artikel 80a Wet RO, i.e. leden van het parket bij de Hoge Raad;
- 3) degenen die de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad assisteren over toepassing van artikel 80a Wet RO, i.e. leden van het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad;
- 4) degenen die zich met de toepassing van artikel 80a Wet RO geconfronteerd zien of kunnen zien in de zaak die zij aan de Hoge Raad hebben voorgelegd, i.e. civiele cassatieadvocaten, strafrechtadvocaten en degenen die in belastingzaken cassatie instellen;
- 5) degenen die zich professioneel bezighouden met cassatie, niet behorend tot de eerste vier kringen, waaronder de zogenoemde ‘repeat players’, die vanwege hun functie of positie ofwel zelf regelmatig cassatie instellen ofwel de belangen vertegenwoordigen van degenen die regelmatig cassatie instellen.

Tot welke respondenten deze vijf kringen van direct betrokkenen leiden, wordt uitgewerkt in § 2.3.3.

2.3.2 Beperkingen en borging van het kwalitatief empirisch onderzoek

Aan de doelstelling en de aard van het kwalitatief empirisch onderzoek ligt ten grondslag dat het informatie over feitelijke werkprocessen, alsook informatie over werkwijzen, percepties, ervaringen en opvattingen van de respondenten kan ophalen. De aard van het onderzoek brengt met zich dat wij aan respondenten in wezen vier dingen vragen.

Allereerst verlangen bepaalde vragen dat respondenten moeten teruggaan in de tijd en terughalen hoe zij in het verleden toepassing hebben gegeven aan artikel 80a Wet RO, of met de toepassing van artikel 80a Wet RO zijn geconfronteerd. Dat teruggaan in de tijd kan zo ver teruggaan als vóór 2012, waar het een respondent betreft die was geïnvolveerd met de invoering van artikel 80a Wet RO. Uiteraard hebben we ook gesproken met respondenten met recentere ervaringen met artikel 80a Wet RO. Het betekent in elk geval dat waar het gaat om toepassingen

¹² Zie o.a. Bijleveld 2013, p. 23-24, 205-206; Van den Bos 2020, p. 5.

van artikel 80a Wet RO in het verleden, respondenten niet noodzakelijkerwijs een scherp beeld hoeven te hebben van die toepassing.

Ten tweede vergen bepaalde vragen dat de respondenten aangeven hoe zij nu omgaan met artikel 80a Wet RO. Het gaat dan om hun werkwijzen. Dit ziet op actuele kennis van respondenten. Hier bestaat evenwel het risico dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven.

Ten derde vereisen bepaalde vragen dat de respondenten reflecteren op de toepassing en de werking van artikel 80a Wet RO alsmede op ontwikkelingen die zij daarin zien. Hier zijn respondenten gevraagd naar het geven van een mening. Ook is in dit verband gevraagd wat zij beschouwen als een of meer *best practices*. Het kwalitatief empirisch onderzoek levert hier subjectieve inzichten op.

Uiteraard is ten slotte ook gevraagd naar feitelijkheden, zoals hoe iets was of is georganiseerd binnen de eigen organisatie waar het gaat om de toepassing van artikel 80a Wet RO. Dit ziet vooral op de werkprocessen bij de Hoge Raad, het parket bij de Hoge Raad en het wetenschappelijk bureau. Deze feitelijke informatie hebben wij kunnen gebruiken in aanvulling op de resultaten van het traditioneel juridisch onderzoek naar de procedurele toepassing van artikel 80a Wet RO.

Binnen het bestek van het onderzoek is het niet mogelijk geweest antwoorden van respondenten te onderzoeken op juistheid, bijvoorbeeld door uitlatingen te toetsen aan cijfers over werkbelasting en personeelsformatie van de organisaties waar de respondenten werkzaam zijn. Dergelijke informatie was voor onderzoekers niet beschikbaar. Zo kan een vraag naar de tijdsbesparing die invoering van artikel 80a Wet RO teweeg heeft gebracht niet naar concrete uren worden beantwoord. Wel is respondenten gevraagd hier een inschatting van te maken. Er zijn evenwel maatregelen getroffen om de hier bedoelde beperking zo goed mogelijk te ondervangen.

Voor het kwalitatief empirisch onderzoek zijn semigestructureerde interviews met open vragen gebruikt (zie verder § 2.3.3). Door de wijze van het stellen van vragen en het steeds stellen van dezelfde vragen is een vorm van standaardisatie gerealiseerd die kan bijdragen aan de vergelijkbaarheid van de antwoorden van respondenten.¹³ Open vragen geven respondenten de mogelijkheid om allerlei antwoorden te geven, antwoorden die passen bij hun situationele omstandigheden.¹⁴ Voorts is binnen de vragenlijst sprake van controlevragen. Daarnaast zijn respondenten op een aantal onderdelen gevraagd naar wat de percepties, ervaringen en opvattingen van collega's zijn. Voor de enquête onder strafrechtadvocaten is een vragenlijst opgesteld die inhoudelijk aansluit bij de vragenlijst voor de interviews met strafrechtadvocaten, maar op een andere manier zijn gesteld om ze via een digitaal formulier eenvoudig te kunnen laten beantwoorden.

Aan alle respondenten is gevraagd of zij bekend zijn met de doelen van artikel 80a Wet RO zoals de wetgever die heeft voorzien bij invoering van artikel 80a Wet RO met de Wet versterking cassatierechtspraak en of die doelen wat hen betreft zijn bereikt. Daarmee is tijdens de interviews een referentiekader gecreëerd om bij respondenten in te scherpen wat precies de thematiek is waarover vervolgens verder is gesproken.

Voorts is er voor gekozen om, gegeven de beschikbare tijd en middelen van het onderzoek, met zo veel mogelijk mensen uit het werkveld te spreken. Deze personen behoren tot de hiervoor onderscheiden vijf kringen van direct betrokkenen, waarbij voor elke sector voor elke kring met nagenoeg een gelijk aantal respondenten is gesproken, om zo per sector de mogelijkheid te creëren

¹³ Zie o.m. Bijleveld 2013, p. 206-207.

¹⁴ Bijleveld 2013, p. 210.

om vergelijkbare informatie te verwerven. Dat is in het kader van triangulatie en het verwezenlijken van een sectoroverstijgende benadering van belang (zie verder § 2.5). Over de concretisering van de vijf onderscheiden kringen van direct betrokkenen en de selectie van respondenten binnen deze kringen handelt § 2.3.4.

Een beperking is gelegen in de omvang van het kwalitatief empirisch onderzoek. Doordat het totaal aantal interviews budgettechnisch beperkt was, en voor drie sectoren met personen behorend tot de vijf onderscheiden kringen van direct betrokkenen moest worden gesproken, is per sector met een beperkt aantal respondenten is gesproken. Voor de eerste drie kringen van personen knelt het beperkt aantal respondenten niet, omdat het potentieel aantal te interviewen personen beperkt is. Zo zijn uit de Hoge Raad (de eerste kring) 2 van de 11 raadsheren van de civiele kamer geïnterviewd, 2 van de 12 raadsheren van de strafkamer en 2 van de 13 raadsheren van de belastingkamer (waarvan één raadsheer in buitengewone dienst).¹⁵ Van het parket bij de Hoge Raad (de tweede kring) zijn 5 van de 25 advocaten-generaal geïnterviewd.¹⁶ Voor deze kringen van personen gold dat reeds na twee respondenten per kring per sector geen tot weinig nieuwe informatie ter tafel is gekomen.

Bij de vijfde kring van personen gaat het vooral om vertegenwoordigers van institutionele partijen die zich ofwel regelmatig cassatie instellen ofwel de belangen behartigen van personen die regelmatig cassatie instellen (zie voor een concretisering § 2.3.4). Dat is slechts een beperkte groep van personen, zoals de voorzitter van de Vereniging van Civiele Cassatieadvocaten of een lid van het team cassatie, Cluster Fiscaliteit, DG Belastingdienst, Ministerie van Financiën. Veel meer potentiële respondenten zijn er niet.

Voor de vierde kring van personen, te weten civiele cassatieadvocaten, strafrechtadvocaten en degenen die in belastingzaken cassatie instellen, ligt het voorgaande iets anders. Per sector zijn hier drie respondenten geïnterviewd (zie hierna § 2.3.4), zodat het onderzoek hier geen landelijk beeld van de ervaring met de toepassing van artikel 80a Wet RO kan geven. Niettemin bleek bij de interviews van civiele cassatieadvocaten dat ook daar na reeds twee respondenten nauwelijks nieuwe informatie naar boven kwam. Voor de sector strafrecht is het beperkte aantal respondenten enigszins gecompenseerd door het aanvullende instrument van een enquête (zie hierna § 2.3.3).

In § 2.3.4 komt aan bod hoe de respondenten per kring en per sector zijn geselecteerd.

2.3.3 Interviews en enquête als instrumenten

Het semigestructureerde interview is een geschikt instrument om kennis van en inzichten in percepties, ervaringen en opvattingen van professionals die direct betrokken zijn bij de toepassing en de werking van artikel 80a Wet RO te verwerven. Binnen het bestek van een gesprek met een professional kan door het stellen van gerichte vragen en vervolgens door te vragen deze kennis en inzichten worden vergaard. Voorts kan aan respondenten worden gevraagd hun ervaringen met de toepassing van artikel 80a Wet RO te beschrijven en daarbij weer te geven wat werkprocessen zijn en/of hoe binnen hun organisatie met artikel 80a Wet RO wordt omgegaan. Dit is het soort informatie die nodig is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen genoemd in § 2.3.1. Het

¹⁵ Voor de samenstelling van de kamers van de Hoge Raad, zie <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Over-de-Hoge-Raad/Raad>, geraadpleegd op 19 augustus 2020.

¹⁶ Voor de leden van het parket bij de Hoge Raad, zie <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Over-de-Hoge-Raad/parket/Paginas/default.aspx>, geraadpleegd op 19 augustus 2020.

semigestructureerde interviews is een instrument dat kan worden ingezet bij een overzienbare groep van respondenten waarbij met een goede selectie van respondenten een beeld over de toepassing van artikel 80a Wet RO kan worden verkregen. Dit is reeds toegelicht in § 2.3.1.

Nadere aandacht verdient evenwel de groep van respondenten van de leden van de advocatuur. Zij behoren tot de kring van direct betrokkenen bij de toepassing van artikel 80a Wet RO die zich met de toepassing van artikel 80a Wet RO geconfronteerd zien of kunnen zien in de zaak die zij aan de Hoge Raad hebben voorgelegd (de vierde kring van direct betrokkenen, zie § 2.3.1). Voor het civiele recht geldt dat cassatie alleen kan worden ingesteld door leden van de civiele cassatiebalie. Dat zijn advocaten gespecialiseerd in civiele cassatie en die zijn verenigd in de Vereniging van Civiele Cassatieadvocaten (VCCA). Deze vereniging telt 177 leden, waarvan blijkens de ledenlijst velen werkzaam zijn bij de grote advocatenkantoren als De Brauw Blackstone Westbroek, Houthoff en Pels Rijcken.¹⁷ Van de huidige civiele cassatiebalie is het aantal civiele cassatieadvocaten dat daadwerkelijk zelf noemenswaardige ervaring heeft met afdoeningen op de voet van artikel 80a RO beperkt.¹⁸ Het gaat voorts om een groep die elkaar kent. Voor deze groep zijn semigestructureerde interviews derhalve een geschikt instrument.

Dat is anders voor het strafrecht. Iedere strafrechtadvocaat, waar dan ook in Nederland gevestigd, kan in een Nederlandse strafzaak, indien aan de daartoe gestelde voorwaarden is voldaan, het rechtsmiddel cassatie instellen. De gepubliceerde rechtspraak laat zien dat cassaties door verschillende strafrechtadvocaten vanuit het hele land en werkzaam bij uiteenlopende advocatenkantoren worden ingesteld. Het gaat derhalve in het strafrecht om een heterogene groep van advocaten die cassatie instelt en daarbij met toepassing van artikel 80a Wet RO kan worden geconfronteerd. Niettemin pleegt een groep van strafrechtadvocaten zich te specialiseren in cassatie in strafzaken. Velen van hen zijn verenigd in de Vereniging van Cassatieadvocaten in Strafzaken (VCAS). Deze vereniging telt 66 leden.¹⁹ Uit de ledenlijst volgt dat het vaak gaat om advocaten aangesloten bij kleinere kantoren, verspreid over het land, en met een of een enkele keer maximaal twee leden per kantoor. Alleen al hieruit volgt dat het hier gaat om een meer heterogene groep dan de leden van de civiele cassatiebalie. Dat beeld wordt versterkt wanneer men bedenkt dat de VCAS een beduidend kleinere vereniging is dan de VVCA, terwijl er in strafzaken aanmerkelijk meer cassaties worden ingesteld. Ter indicatie: in 2019 is in 421 civiele zaken cassatie ingesteld, tegen 3.755 ingestelde cassaties in strafzaken (en in belastingzaken 1.026 ingestelde cassaties).²⁰ De leden van de VCAS zijn niet verantwoordelijk voor al deze 3.755 ingestelde cassaties in strafzaken; advocaten uit het hele land stellen cassatie in. Daarmee is de groep van strafrechtadvocaten met ervaring met de toepassing van artikel 80a Wet RO in vergelijking met de civiele cassatiebalie een heterogene groep. Dat maakt het moeilijker om een beperkt aantal strafrechtadvocaten te selecteren voor semigestructureerde interviews voor het verkrijgen van een voldoende representatief beeld. Om die reden is het instrument van een enquête ingezet naast semigestructureerde interviews.

Een enquête is een instrument van empirisch onderzoek dat geschikt is om een grotere groep van respondenten te raadplegen en dat ook meer at random te doen over een bepaald thema, terwijl het wel past binnen de financiële en tijdsmatige beperkingen van het onderzoek. Doordat de enquête ten doel heeft dataverzameling door semigestructureerde interviews met

¹⁷ Zie de website van de VCCA, www.vcca.nl, geraadpleegd op 15 augustus 2020.

¹⁸ Zie huidige aantallen toepassingen van art. 80a Wet RO in civiele zaken, § 7.2.1.

¹⁹ Blijkens de ledenlijst gepubliceerd op de website van de VCAS, www.vcas.nl, geraadpleegd op 15 augustus 2020.

²⁰ Zie Totaaloverzicht zaaksgegevens 2019, bijlage 1, in: Jaarverslag Hoge Raad 2019.

strafrechtadvocaten aan te vullen en daarbij is uitgezet bij een kleine, overzienbare groep van personen, namelijk de 66 leden van de VCAS, is de enquête binnen het bestek van dit onderzoek kwalitatief ingezet. Dat heeft zich vertaald in de vragenlijst van de enquête. Er is een vragenlijst opgesteld die inhoudelijk aansluit bij de vragenlijsten voor de interviews, maar op een andere manier zijn gesteld om ze via een digitaal formulier eenvoudig te kunnen beantwoorden. Door de inhoudelijke aansluiting van de enquête op de interviews kunnen de resultaten verkregen met de enquête de interviewresultaten ondersteunen en kan er een breder gedragen beeld worden verkregen over de toepassing van artikel 80a Wet RO in strafzaken. Voorts zijn de resultaten van de enquête in beschrijvende zin verwerkt; het gaat bij de enquête niet om een getalsmatige analyse van de wijze waarop welke vraag door welke (groepen van) respondenten is beantwoord. Om deze redenen rekenen wij de enquête in dit onderzoek tot het kwalitatief empirisch onderzoek.

De enquête is opgesteld met Qualtrics en via een link naar een website aangeboden. Door met een beperkt aantal vragen te werken die in een tijdsbestek van 20 minuten moeten kunnen worden beantwoord, kunnen meer personen worden bereikt met beperkte kosten. Dat is nuttig gebleken voor het bevragen van leden van de strafrechtadvocatuur over hun ervaringen met de toepassing van artikel 80a Wet RO.

Een enquête kent uiteraard een aantal beperkingen, zoals dat de vragen vastliggen en geen interactie tussen respondent en onderzoeker kan plaatsvinden, waardoor bijvoorbeeld niet kan worden doorgevraagd of misverstanden over een vraag of antwoord kunnen worden opgehelderd.²¹ Om deze beperkingen enigszins te ondervangen, is respondenten bij bepaalde vragen gevraagd een korte toelichting te geven, zie de enquêteflow opgenomen in Bijlage 5.

Voor het onderzoek naar de toepassing van artikel 80a Wet RO in belastingzaken is, evenals bij de sector civiel recht, afgezien van het inzetten van een enquête. Doordat in belastingzaken geen verplichting tot procesvertegenwoordiging geldt, is de groep van personen die cassatie instellen heterogeen. Dat kunnen particulieren, bedrijven, belastingconsulenten, belastingadviseurs, fiscaal juristen etc. zijn. Zij zullen in de regel alleen incidenteel het rechtsmiddel van cassatie aanwenden en derhalve zeer beperkt met een toepassing van artikel 80a Wet RO te maken krijgen, zeker nu in belastingzaken het aantal afdoeningen via artikel 80a Wet RO overzienbaar is. Het betekent dat sprake is van een moeilijk af te bakenen groep van personen, die evenmin gemakkelijk bereikbaar is. Bovendien valt bij een dergelijke stand van zaken niet een hoge respons te verwachten. Wij hebben voor de sector belastingrecht dan ook volstaan met het afnemen van semigestructureerde interviews.

2.3.4 Selectie van deelnemers aan interviews

De doelstellingen, de onderzoeksvragen, de opzet, het tijdpad en het budget van het onderzoek werken door in de wijze waarop deelnemers aan interviews en enquête zijn geselecteerd. Het onderzoek kent een beperkt aantal respondenten die zo veel mogelijk evenredig over de in § 2.3.1 onderscheiden vijf kringen van direct betrokkenen zijn verdeeld, en vervolgens per kring zo veel mogelijk evenredig over de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht zijn verdeeld. Per sector is dan ook het aantal respondenten beperkt. Het gaat om 8 respondenten voor de sector civiel recht, om 9 respondenten voor de sector belastingrecht en om 9 respondenten voor de sector strafrecht.

²¹ Vgl. de aannames die aan een bevraging van personen ten grondslag liggen, waarover Bijleveld 2013, p. 215-216. We zien het ook terug in enkele reacties van respondenten van de enquête die in reacties op de open vraag aan het einde van de enquête aangeven nog graag een toelichting op een gegeven antwoord te willen geven.

Gegeven deze achtergronden heeft de selectie van deelnemers aan interviews tot de volgende respondenten geleid:

Tabel 2.1, *Overzicht van respondenten*

	Kring van direct betrokkenen	Civiel recht	Belasting recht	Strafrecht	Totaal respondenten
1	Degenen die artikel 80a Wet RO toepassen, i.e. leden van de Hoge Raad	2 raadsheren	2 raadsheren	2 raadsheren	6
2	Degenen die de Hoge Raad adviseren over een mogelijk toepassing van artikel 80a Wet RO, i.e. leden van het parket bij de Hoge Raad	2 advocaten-generaal	1 advocaat-generaal	2 advocaten-generaal	5
3	Degenen die de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad adviseren over een mogelijk toepassing van artikel 80a Wet RO, i.e. leden van het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad		1 medewerker	1 medewerker	2
4	Degenen die zich met de toepassing van artikel 80a Wet RO geconfronteerd zien of kunnen zien in de zaak die zij aan de Hoge Raad hebben voorgelegd, i.e. advocaten	2 advocaten	2 advocaten	2 advocaten	5
5	Degenen die zich professioneel bezighouden met cassatie, niet behorend tot de eerste vier kringen, waaronder de zogenoemde ‘repeat players’, die vanwege hun functie of positie ofwel zelf regelmatig cassatie instellen ofwel de belangen vertegenwoordigen van degenen die regelmatig cassatie instellen	Voorzitter VCCA Oud-raadsheer Hoge Raad	Voorzitter Commissie Prejudiciële Vragen NOB Lid team cassatie, Cluster Fiscaliteit, DG Belastingdienst, Ministerie van Financiën Coördinator belastingen VNG	Voorzitter VCAS Oud-procureur-generaal	8
	Totalen	8	9	9	26

De genoemde respondenten zijn als volgt geselecteerd. Voor het verkrijgen van toestemming om raadsheren bij de Hoge Raad, leden van het parket bij de Hoge Raad alsmede medewerkers van het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad te kunnen interviewen (i.e. de eerste drie kringen van direct betrokkenen) is een formeel verzoek daartoe gericht aan de President van de Hoge Raad en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad. Zij hebben daarin bewilligd en bij monde van de griffier van de Hoge Raad tevens aangegeven welke raadsheren en advocaten-generaal bereid zouden zijn hun medewerking te verlenen aan een interview. Voor de advocaten-generaal van de sector belastingrecht is aangegeven dat een van de genoemde advocaten-generaal ook namens een

collega zou spreken. Om die reden is hier volstaan met één respondent. Voor de advocaten-generaal van de sector strafrecht genoot een dubbelinterview de voorkeur. Er is hier derhalve wel met twee respondenten gesproken, zij het bij dezelfde gelegenheid. De medewerkers van het wetenschappelijk bureau zijn geselecteerd door bij interviews met raadsheren te vragen welke medewerker de voorbereiding van de afdoening van zaken via artikel 80a Wet RO in haar/zijn takenpakket heeft.

De respondenten behorend tot de vierde kring van direct betrokkenen zijn als volgt bepaald. De civiele advocaten zijn geselecteerd uit de leden van de civiele cassatiebalie die regelmatig cassatie instellen en daarmee ook overigens veel ervaring hebben. Dat heeft geleid tot respondenten die tevens lid zijn van de Raad van Toezicht voor de Haagse Orde van Advocaten bij de Hoge Raad der Nederlanden, portefeuillehouder cassatie en burgerlijk (proces)recht zijn of tevens voorzitter van de Vereniging van Civiele Cassatieadvocaten zijn.

De strafrechtadvocaten zijn geselecteerd uit de leden van de VCAS die regelmatig cassatie instellen, waarbij is gekeken naar een spreiding naar soorten strafzaken (commuun en bijzonder strafrecht), een spreiding over advocatenkantoren en een spreiding over het land.

Voor de sector belastingrecht is gezocht naar advocaten die regelmatig cassatie instellen en waarbij ook is gekeken naar de soort zaken die zij plegen te doen in cassatie.

De respondenten behorend tot de vijfde kring van direct betrokkenen zijn in eerste plaats bepaald door te kijken naar personen die zelf regelmatig voor hun organisatie het rechtsmiddel van cassatie aanwenden. Het gaat dan om vertegenwoordigers van institutionele partijen die cassatie instellen. Dergelijke partijen zijn actief in het belastingrecht en in het strafrecht. In belastingzaken dient de inspecteur zijn voorstel voor cassatie voor te leggen aan het Ministerie van Financiën, Directoraat-Generaal Belastingdienst, team cassatie.²² Dit team is aangeschreven en zij hebben een medewerker aangedragen. In het strafrecht beoordeelt de Cassatiedesk bij het Ressortsparket Den Haag of er gronden voor cassatie zijn. Indien dat het geval is, stelt de Cassatiedesk de cassatieschriftuur op.²³ Er is informeel gesproken met een medewerker van de Cassatiedesk, maar dat heeft niet geleid tot een interview.

In de tweede plaats behoren tot de vijfde kring van direct betrokkenen degenen die belangen behartigen van advocaten en anderen die regelmatig cassatie instellen. Daarmee zijn in beeld gekomen de voorzitters van de VCCA en de VCAS, de voorzitter van Commissie Prejudiciële Vragen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB),²⁴ en de coördinator belastingzaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

In de derde plaats behoren tot de vijfde kring van direct betrokkenen degenen die nauw betrokken zijn geweest bij de (voorbereiding van de) invoering van artikel 80a Wet RO in 2012 en ook zelf invulling hebben kunnen geven aan de toepassing van artikel 80a Wet RO. Het gaat hier om een oud-raadsheer van de Hoge Raad en een oud-procureur-generaal bij de Hoge Raad.

²² Zie art. 5.1.1 lid 1 Besluit Beroep in Belastingzaken.

²³ Zie <https://www.om.nl/organisatie/ressortsparket/cassatiedesk>, geraadpleegd op 19 augustus 2020.

²⁴ Deze commissie beoogt volgens de website van de NOB een bijdrage te leveren aan het beantwoorden van principiële rechtsvragen en aan een efficiënte manier van fiscaal procederen. Zij besteedt in dat verband aandacht aan art.. 80a Wet RO, zie <https://www.nob.net/nob/commissie-prejudiciële-vragen>, geraadpleegd op 19 augustus 2020.

2.3.5 *Wijze van afnemen van de interviews*

In totaal zijn 26 personen geïnterviewd. Vanwege overheidsmaatregelen en universitaire maatregelen vanwege het COVID-19-virus is een groot deel van de respondenten online geïnterviewd. Daarbij is gebruik gemaakt van FaceTime en Microsoft Teams.

De interviews zijn afgenomen op basis van semigestructureerde vragenlijsten die de volgende thema's omvatten:

- 1) Doelen van invoering van artikel 80a Wet RO;
- 2) De procedure voor toepassing van artikel 80a Wet RO;
- 3) Toepassing van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad;
- 4) Werking van artikel 80a Wet RO;
- 5) Congruentie tussen de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht.

Interviews zijn afgesloten met een of twee open afsluitende vragen. Elk thema is behandeld aan de hand van een aantal hoofdvragen, waarvan de meeste zijn uitgewerkt in specifiekere subvragen.

Omdat de interviews hebben plaatsgevonden met respondenten uit diverse groepen van de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht hebben we eerst een algemene, grote vragenlijst opgesteld, met daarin ook vragen toegespitst op de groepen respondenten en op de sectoren. Op deze manier konden wij kennis van de drie sectoren aanwezig bij de onderzoekers samenbrengen. Bij het afnemen van de interviews bleek een bijkomend voordeel te zijn dat de interviewer aan de respondent de situatie bij een andere sector ter vergelijking aan de orde kon stellen. De algemene vragenlijst is besproken met de begeleidingscommissie. Ten behoeve van elk afzonderlijk interview is uit de algemene vragenlijst een op de sector, de functie en de positie van de respondent toegespitste vragenlijst opgesteld. Zo hoeven aan advocaten geen vragen te worden gesteld over de interne werkwijze bij de Hoge Raad, terwijl andere vragen die specifiek zien op de advocatuur niet aan leden van de Hoge Raad hoeven te worden gesteld. De toegespitste vragenlijst zijn semigestructureerd. Bijlagen 3 en 4 bevatten de algemene vragenlijst respectievelijk een voorbeeld van een toegespitste vragenlijst.

In alle interviews zijn alle thema's aan bod gekomen. Gedurende de loop van een interview is bepaald welke hoofd- en subvragen op welk moment tijdens het interview relevant waren om te stellen. In veel gevallen is bijvoorbeeld door respondenten in het kader van het thema over de doelen van invoering van artikel 80a Wet RO al het nodige gezegd over onderdelen die behoren tot de thema's van de toepassing en de werking van artikel 80a Wet RO. Een kort langslopen van enkele vragen van deze thema's ter verificatie van het eerder door respondent opgemerkte volstond dan. Of er zijn juist in de loop van het interview aanvullende, verklarende of verdiepende vragen gesteld om eerdere opmerkingen van respondenten nog eens aan de orde te stellen. Voorts kwam voor dat respondenten op bepaalde vragen geen antwoord konden geven, bijvoorbeeld omdat zij over het desbetreffende onderwerp geen of onvoldoende kennis en/of ervaring hadden. Ten slotte zijn door interviewers in een beperkt aantal gevallen aanvullende, verklarende of verdiepende vragen op het moment zelf geformuleerd, indien een antwoord van een respondent daartoe aanleiding gaf en daarvoor ruimte bestond. In de meeste gevallen bleken evenwel de toegespitste vragenlijsten dekkend en toereikend.

De lengte van de interviews varieerde. Gemiddeld genomen duurden de meeste interviews ongeveer een uur. Een aantal interviews was langer en ging richting twee uur. Andere interviews waren korter. Dit verschil in duur laat zich deels verklaren doordat voor sommige respondenten niet alle vragen even relevant bleken en/of kon worden volstaan met een korter antwoord.

Alle interviews zijn met een geluidsrecorder opgenomen en vervolgens uitgewerkt als (letterlijk) transcript. Alle geïnterviewde personen zijn ermee akkoord gegaan dat het interview werd opgenomen, dat informatie uit het interview alleen voor de onderzoekers beschikbaar was en dat informatie door onderzoekers zou kunnen worden gebruikt voor het rapport. Daarbij is door de onderzoekers aangegeven dat bij de verwerking van informatie uit de interviews geen naam van de respondent zal worden genoemd en dat passages uit interviews niet zodanig in het rapport worden weergegeven dat zij tot de respondent herleidbaar zijn (zie de introductie bij de algemene vragenlijst opgenomen in Bijlage 3). Transcripten van interviews zijn aan respondenten voorgelegd ter controle op feitelijke onjuistheden wanneer zij daar om hebben verzocht. Transcripten zijn gearchiveerd op een server die alleen voor onderzoekers toegankelijk is en zijn na afsluiting van het onderzoek overgeheveld naar een repository van de Universiteit Utrecht.

Veel respondenten hebben desgevraagd aangegeven geen bezwaar te hebben tegen vermelding van hun naam en functie in een lijst van geïnterviewde personen. Een significant aantal respondenten heeft evenwel aangegeven daarbij aarzelingen te hebben. Omdat het aantal respondenten per kring en per sector beperkt is (zie § 2.3.2), zou namelijk uit de context van de beschrijving waarin een standpunt of citaat van een respondent is verwerkt, in combinatie met een op naam en functie gestelde lijst van geïnterviewde personen, door derden kunnen worden gereconstrueerd wie verantwoordelijk is voor het desbetreffende standpunt of citaat. Om die reden volstaan wij in de lijst met geïnterviewde personen met het vermelden van de functie in algemene zin en de organisatie waar men werkzaam is (zie Bijlage 2 alsook hierna § 2.3.6).

2.3.6 Wijze van verwerken van de resultaten van interviews

Van de uitkomsten van de interviews wordt per sector verslag gedaan in de hoofdstukken 8, 9 en 10. Daarbij is het materiaal van de interviews op verschillende manieren gebruikt. Daar waar uit de interviews een bepaalde stand van zaken naar voren komt en/of een bepaald beeld kan worden afgeleid, is dat in eigen woorden van onderzoekers vervat. Hierdoor kunnen inhoudelijk gelijke of gelijksoortige mededelingen van meer respondenten over dezelfde kwestie op een efficiënte wijze worden samengebracht en weergegeven. Wanneer bepaalde informatie specifiek leunt op wat een respondent heeft gezegd, is met een voetnoot aangegeven aan welke respondent die informatie is ontleend.

Daarnaast zijn in bepaalde gevallen citaten uit de transcripten van de interviews overgenomen. Citaten zijn gebruikt wanneer een respondent een bepaald punt op treffende wijze heeft verwoord. Voorts zijn citaten ingevoegd om te laten zien met welke toon is gesproken. Ten slotte zijn citaten benut om gevoeligheden te demonstreren. In dergelijke gevallen laten wij graag de respondenten spreken. Dat is van belang nu de interviews er toe strekken om percepties, ervaringen en opvattingen van professionals weer te geven. In deze gevallen blijkt uit de hoofdtekst of een voetnoot welke respondent de bron is van het citaat, zonder dat persoonsgegevens over de respondent worden vermeld. Hier wordt dan in algemene termen verwezen naar een ‘respondent’ of een ‘geïnterviewde’.

Wanneer het voor de interpretatie en/of de waardering van het weergegevene van belang is dat de achtergrond van de respondent bij de lezer bekend wordt, is aangegeven uit welke kring van direct betrokkenen de respondent afkomstig is. Dat is alleen gebeurd wanneer de respondent bij het afnemen van het interview ermee heeft ingestemd dat de functie mocht worden vermeld.

Wanneer opportuun, wordt voorts duidelijk gemaakt hoe de groep van respondenten tegen bepaalde zaken aankeek, bijvoorbeeld door een opmerking dat de [...] meerderheid van de

respondenten meent dat [...]'. We hebben er van afgezien om in alle gevallen een concrete specificatie te geven van het aantal respondenten waarvan een bepaalde ervaring of opvatting wordt weergegeven.

In de zakelijke weergave van resultaten van interviews en in de keuze van citaten liggen uiteraard interpretatieve momenten van ons als onderzoekers besloten. Wij interpreteren zelf immers beweringen van respondenten, wij maken een selectie in de informatie, met de keuze voor bepaalde citaten kunnen we punten benadrukken en onze woordkeus en wijze van formuleren geven ook blijk van een bepaalde interpretatie door ons als onderzoekers. Wij zijn ons hier van bewust en beogen interpretatieve momenten tegen te gaan door de verschillende vormen van triangulatie beschreven in § 2.5.

2.3.7 Wijze van uitzetten van de enquête en verwerking van de resultaten

De enquête onder strafrechtadvocaten is uitgezet onder de 66 leden van de VCAS (zie § 2.3.3). De enquête is opgesteld met gebruikmaking van Qualtrics, zodat de leden van de VCAS per e-mail een hyperlink naar de online enquête kon worden gezonden. Ter toelichting op de uitnodiging om deel te nemen aan de enquête is een e-mail opgesteld waarin het doel van het onderzoek is genoemd, wie het onderzoek uitvoert en in opdracht van wie, alsmede dat deelname anoniem is (zie bijlage 5).²⁵ Deze e-mail is door het bestuur van de VCAS uitgestuurd naar de leden, voorzien van een e-mail van de voorzitter van de VCAS waarin zij het belang van invullen van de enquête onderschrijft. De leden hebben gedurende twee weken gelegenheid gekregen om de enquête in te vullen. Deze termijn is nog met een week verlengd. Uiteindelijk zijn 19 reacties op de enquête ontvangen. Daarvan zijn 17 reacties geldig doordat alle vragen door de respondenten zijn beantwoord. Deze reacties worden meegenomen in het onderzoek. Twee reacties betroffen niet (volledig) ingevulde enquêteformulieren en worden dan ook uitgesloten. Daarmee is de respons op de enquête 26%. Gelet op de omstandigheid dat de populatie van de enquête een specifieke, kleine groep van personen betreft, is het niet per se noodzakelijk dat de respons hoog moet zijn.²⁶ Een aantal van 17 respondenten kan in een dergelijke situatie tot voldoende betrouwbare resultaten leiden.

De resultaten van de enquête zijn als volgt onderzocht en verwerkt. In de eerste plaats is bezien welke antwoorden zijn gegeven op de verschillende vragen en hoe de spreiding van de antwoorden per vraag is geweest. In de tweede plaats is gebruik gemaakt van door Qualtrics gegenereerde staafdiagrammen die inzichtelijk maken wat standpunten van respondenten zijn geweest. In de derde plaats zijn resultaten vooral gebruikt om met de interviews verkregen resultaten te beoordelen op validiteit. De antwoorden op de enquêtevragen zijn niet statistisch geanalyseerd. Evenmin zijn ze met behulp van regressieanalyse onderzocht op mogelijke verbanden tussen bijvoorbeeld de ervaring van de respondenten en het gemiddeld aantal keren dat hun cassatiemiddelen via artikel 80a Wet RO zijn afgedaan. Het voorgaande betekent dat de aandacht is uitgegaan naar de vragen met open antwoorden. Die zijn, net als resultaten van interviews, verwerkt in hoofdstuk 10.

²⁵ Vgl. Bijleveld 2013, p. 252.

²⁶ Van den Bos 2020, p. 54.

2.4 Secundair kwantitatief empirisch onderzoek

Het kwantitatief empirisch onderzoek dient antwoord te geven op de vraag hoe vaak artikel 80a Wet RO in de praktijk is toegepast in relatie tot het aantal ingestroomde zaken (onderzoeksvraag 2), welke ontwikkelingen zich in die toepassing hebben voorgedaan over de periode 2012-2019 (onderzoeksvragen 4 en 8), hoe de toepassing van artikel 80a Wet RO zich verhoudt tot de toepassing van artikel 81 Wet RO (onderzoeksvraag 8) en of er sprake is van bepaalde ontwikkelingen in de context van artikel 80 Wet RO die van invloed zijn geweest op de instroom van zaken (onderzoeksvragen 9 en 10) (zie voor de onderzoeksvragen § 1.2). Ter beantwoording van deze onderzoeksvragen is een beperkt kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar de toepassingen van artikel 80a Wet RO.

Het kwantitatieve empirisch onderzoek maakt ten dele gebruik van reeds bestaande gegevens over de aantallen toepassingen van artikel 80a Wet RO. Deze cijfermatige gegevens zijn ontleend aan openbare bronnen, zoals jaarverslagen van de Hoge Raad. Daarin geeft de Hoge Raad cijfermatige overzichten van onder meer het totaaloverzicht zaaksgegevens met daarin per sector de cijfers van instroom, uitstroom, werkvoorraad, conclusies en doorlooptijden.

In de tweede plaats is voor de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht in kaart gebracht wat het aantal afdoeningen op basis van artikel 80a Wet RO is zoals gepubliceerd in de databank van www.rechtspraak.nl. Navraag bij de Hoge Raad wees uit dat deze databank voor de sectoren civiel recht en belastingrecht alle arresten publiceert waarin artikel 80a Wet RO toepassing heeft gevonden. Alleen voor de sector strafrecht worden niet alle afdoeningen op basis van artikel 80a Wet RO op www.rechtspraak.nl gepubliceerd. Over de periode 2012-2019 zijn 560 uitspraken gepubliceerd waarin artikel 80a Wet RO is toegepast. Dit aantal substantieel lager dan het aantal toepassingen van artikel 80a Wet RO in de strafsector, want die bedraagt alleen al over periode 2016-2019 gemiddeld 1.450 uitspraken per jaar (zie § 7.4.1). Dit betekent dat voor de sector strafrecht onderzoek naar de gepubliceerde uitspraken gewezen met toepassing van artikel 80a Wet RO niet tot eenduidige bevindingen kan leiden. Om toch enig zicht te krijgen op hoe in de sector strafrecht blijkens de gepubliceerde uitspraken artikel 80a Wet RO is toegepast, zijn ook deze uitspraken op dezelfde wijze onderzocht als die van de sectoren civiel recht en belastingrecht.

Voor alle sectoren zijn alle uitspraken waarin artikel 80a Wet RO is toegepast, onderzocht en zijn de volgende onderwerpen in beeld gebracht:

- Aantallen arresten waarin artikel 80a Wet RO toepassing heeft gevonden;
- De soort zaak die het betreft;
- Is er conclusie genomen in de zaak, en zo ja, door welke advocaat-generaal?;
- Indien conclusie is genomen, heeft de Hoge Raad het advies in de conclusie waar het gaat om toepassing van artikel 80a Wet RO gevolgd of niet?;
- Voor de sectoren civiel recht en strafrecht is de naam van de raadsman geregistreerd die cassatie heeft ingesteld (voor de sector belastingrecht is dat niet mogelijk, omdat in de gepubliceerde arresten alleen wordt vermeld 'belanghebbende', 'B.V.' en een enkele keer 'erfgenamen');
- En voor de sector strafrecht is geregistreerd waar de raadsman is gevestigd.

In de derde plaats zijn cijfers geverifieerd en opgevraagd bij de Hoge Raad. Het gaat dan om verificatie van in openbare bronnen gevonden cijfers, verduidelijking van bepaalde cijfers en het opvragen van niet-publieke gegevens over de intern geregistreerde redenen voor afdoeningen van

belastingzaken. Deze gegevens bieden de mogelijkheden tot triangulatie met de openbare gegevens.

2.5 Triangulatie

De combinatie van klassiek juridisch onderzoek, primair empirisch onderzoek (interviews en een enquête) en secundair kwantitatief empirisch onderzoek maakt het onderhavige onderzoek tot een multidimensionaal onderzoek. Vanuit verschillende dimensies, bepaald door de gebruikte onderzoeksmethoden, is steeds naar dezelfde onderzoeksvragen gekeken, ook al is daarbij per gebruikte onderzoeksmethode ingezoomd op een of meer aspecten van de onderzoeksvragen. Dat draagt bij aan de beantwoording daarvan, zeker nu gebruik is gemaakt van de methode van triangulatie.

Triangulatie strekt ertoe om de validiteit van de onderzoeksresultaten te versterken. Dat wordt gerealiseerd door vanuit ten minste twee andere punten naar het voorwerp (lees: het thema) van onderzoek te kijken. Op die manier kan meer zicht worden verkregen op wat er nu werkelijk aan de hand is of wat de stand van zaken is. Voorts kunnen beperkingen die zijn verbonden aan de verschillende onderzoeksmethoden geheel of gedeeltelijk worden ondervangen door triangulatie.²⁷ In dit onderzoek heeft een methodologische triangulatie plaatsgevonden doordat verschillende kwalitatieve methoden zijn gecombineerd en daarbij ook een kwantitatieve methode is betrokken.²⁸

Voorts is sprake van datatriangulatie doordat verschillende databronnen zijn gecombineerd.²⁹ In het onderzoek zijn wet- en regelgeving, literatuur, rechtspraak, interviews, enquêteresultaten en cijfers gebruikt en op elkaar betrokken. Daartoe is vooral de methode van vergelijking gehanteerd. Wat komt er bijvoorbeeld uit het onderzoek van de parlementaire geschiedenis van de Wet versterking cassatierechtspraak als doelen van artikel 80a Wet RO naar voren? Wat zijn volgens respondenten in de interviews de doelen van artikel 80a Wet RO en zijn die doelen volgens hen bereikt? Andere voorbeelden zijn reeds gegeven in § 2.3.2.

Om deze data te verkrijgen hebben onderzoekers in wisselende samenstelling samengewerkt. Verschillende onderzoekers zijn op bepaalde momenten bij de dataverzameling betrokken en bij de analyse hebben samengewerkt door elkaars teksten te lezen, door bepaalde hoofdstukken samen te schrijven en door brainstormsessies te houden, bijvoorbeeld over de aanbevelingen.

De beschreven werkwijze heeft tevens geleid tot wat wij een sectorale triangulatie noemen. Het onderzoek ziet op de toepassing van artikel 80a Wet RO in het civiele recht, het belastingrecht en het strafrecht. Deze sectoren zijn aan de hand van vrijwel dezelfde onderzoeksmethoden (alleen voor de strafrechtadvocatuur is daarnaast nog een enquête afgenomen) onderzocht, de stand van zaken zijn op een zelfde wijze gestructureerd beschreven in hoofdstukken 4, 5 en 6 alsmede 8, 9 en 10, waarna een vergelijking tussen de sectoren kon worden gemaakt. Daarbij zijn overeenkomsten en verschillen aan het licht gekomen. Overeenkomsten zijn om verschillende redenen relevant. Zij kunnen wijzen op een gelijkwaardige interpretatie en toepassing van artikel 80a Wet RO, zoals bij de materiële toepassingscriteria. Dat draagt bij aan de rechtseenheid. Voorts kunnen overeenkomsten tussen sectoren wijzen op draagvlak voor de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan artikel 80a Wet RO. Daarnaast kunnen overeenkomsten wederzijds de validiteit van de onderzoeksresultaten bevestigen. Verschillen vloeien voort uit de eigen kenmerken van een

²⁷ Vgl. Bijleveld 2013, p. 95-96.

²⁸ Maesschalck 2010, p. 135.

²⁹ Maesschalck 2010, p. 134-135.

sector, maar kunnen tegelijkertijd aanleiding zijn om bepaalde toepassingen van artikel 80a Wet RO te spiegelen, en daarmee mogelijkterwils ter inspiratie dienen voor bijstelling van de eigen praktijken. Deze verschillen bieden voorts een basis voor de identificatie van *best practices*.

Door de verschillende vormen van triangulatie is een beter begrip verworven van de toepassing van artikel 80a Wet RO en zijn onderzoeksresultaten bevestigd. Daardoor is de validiteit van de beantwoording van de onderzoeksvragen toegenomen. Het onderzoek biedt dan ook als resultaten:

- een juridische beschrijving van de doelen van artikel 80a Wet RO zoals voorzien door de wetgever bij invoering van deze bepaling;
- een analyse van artikel 80a Wet RO, inclusief de toepassing daarvan in de rechtspraak en volgens de wetenschappelijke literatuur;
- kwalitatieve empirische inzichten over de toepassing van en de ervaringen met artikel 80a Wet RO, alsook een inventarisatie van voor- en nadelen van toepassing van artikel 80a Wet RO;
- kwantitatieve empirische inzichten over de toepassing van artikel 80a Wet RO en de ontwikkeling daarin over de periode 2012-2019;
- een identificatie van verschillen tussen de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht, een identificatie van *best practices* en aanbevelingen gericht op het verbeteren van de toepassing van artikel 80a Wet RO.

Dit alles voor de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht, met daarbij een meerwaarde gelegen in de sectoroverstijgende benadering. Daarmee beoogt het onderzoek een onderbouwde juridische en feitelijke basis te bieden voor een evaluatie van de invoering en de toepassing van artikel 80a Wet RO.

Hoofdstuk 3 Doelen van artikel 80a Wet RO

F.G.H. Kristen, R.R. Verkerk en E.R. de Jong

3.1 Introductie

Met de inwerkingtreding van de Wet versterking cassatierechtspraak heeft de Hoge Raad de mogelijkheid gekregen om civiele zaken, belastingzaken en strafzaken af te doen op de voet van artikel 80a Wet RO. De wetgever heeft de Hoge Raad daarmee een instrument in handen gegeven om bepaalde categorieën van zaken op een andere wijze af te doen dan via artikel 81 Wet RO of via de gebruikelijke beoordeling van een zaak. Die andere afdoeningswijze ziet op de mogelijkheid het proces van beoordelen van een zaak anders in te richten alsmede op het wijzen van een verkort, gestandaardiseerd arrest.

Met deze andere afdoeningswijze heeft de wetgever bepaalde doelen nagestreefd. In dit hoofdstuk wordt de wetsgeschiedenis van artikel 80a Wet RO geanalyseerd op wat die doelen zijn, en welke beleidstheorie daaraan ten grondslag ligt. Het nauwkeurig bepalen van die doelen is van wezenlijk belang voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen (zie § 1.2), en in het bijzonder deelvraag 11: ‘Wat kan worden gezegd over de doelbereiking van de invoering van artikel 80a Wet RO?’ Deze deelvraag maakt duidelijk dat het onderhavige onderzoek evaluatief van aard is. Het strekt ertoe om informatie samen te brengen over de toepassing van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad in de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht, om vervolgens de wijze van gebruikmaking van de afdoeningswijze van artikel 80a Wet RO te beoordelen in het licht van de door de wetgever beoogde doelen van artikel 80a Wet RO. Deze doelen dienen dan ook als een toetsingskader in het onderhavige onderzoek. Om die reden staan in dit hoofdstuk die doelen centraal (zie § 3.3). Omdat de basis voor de Wet versterking cassatierechtspraak is gelegd door het rapport van de commissie-Hammerstein, vangt dit hoofdstuk aan met een korte bespreking van dit rapport (§ 3.2).

De bevoegdheid van artikel 80a Wet RO staat niet op zichzelf, maar moet worden bezien in de context van opvattingen over de kerntaken van de Hoge Raad en andere flankerende instrumenten, te weten de afdoening van zaken op de voet van artikel 81 Wet RO, de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen en de civiele cassatiebalie. Deze instrumenten zijn van invloed op de wijze van toepassing van artikel 80a Wet RO. Zij komen kort aan bod in § 3.5.

De doelen van artikel 80a Wet RO zijn voorafgaand en ten tijde van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Wet versterking cassatierechtspraak besproken in de toenmalige literatuur. Behandeling van die literatuur kan licht werpen op opvattingen over de doelen van artikel 80a Wet RO en de wijze waarop de wetsgeschiedenis van deze bepaling kan worden geïnterpreteerd. Deze literatuur komt aan bod in § 3.6.

3.2 Aanleiding: commissie-Hammerstein

In februari 2008 verscheen het rapport van de Commissie normstellende rol Hoge Raad (ook wel: commissie-Hammerstein).³⁰ De commissie had tot doel te onderzoeken of het huidige

³⁰ Rapport Hammerstein 2008.

Nederlandse cassatiestelsel nog goed functioneert en, indien nodig, om oplossingen te adviseren. De noodzaak daartoe lag hierin dat de Hoge Raad onvoldoende aan zijn rechtsvormende taak zou toekomen, vooral door de groeiende werklust.³¹ Na een analyse van knelpunten beveelt de commissie onder andere aan om een selectiemethode te introduceren om zaken die ongeschikt zijn voor cassatie niet-ontvankelijk te kunnen verklaren.³² De commissie adviseerde aldus een selectie vooraf door een selectiekamer, en niet meer achteraf, zoals op de voet van artikel 81 Wet RO:

‘Het voorgestelde selectiemechanisme beoogt een nieuwe stap te zetten op de onder meer met artikel 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 verlostelsel, zij het een voorzichtige en vooralsnog in de richting van een verlostelsel 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.’³³

In dit citaat ligt een aantal uitgangspunten besloten:

- i) toegang tot cassatie moet openstaan voor elke zaak;
- ii) geef een zaak de procedure die past bij het inhoudelijk belang;
- iii) er dient een selectiemechanisme te komen om ongeschikte zaken zo snel mogelijk weg te filteren;
- iv) daarbij moet rechtsbescherming aan het individu worden geboden, indien en voor zover nodig.

De aanbevelingen van de commissie-Hammerstein hebben uiteindelijk geleid tot de introductie van artikel 80a Wet RO met de Wet versterking cassatierechtspraak. In de navolgende paragraaf wordt de wetsgeschiedenis van deze wet besproken voor zover die betrekking heeft op de invoering van artikel 80a Wet RO.

3.3 Doelen volgens de wetsgeschiedenis

3.3.1 *Het hoofddoel: concentratie op de kerntaken van de Hoge Raad*

De wetsgeschiedenis van de Wet versterking cassatierechtspraak geeft inzicht in de doelen die de wetgever met invoering van artikel 80a Wet RO voor ogen heeft gehad.³⁴ Voorts komt uit de wetgeschiedenis naar voren dat de wetgever bepaalde verwachtingen heeft gehad en bepaalde gevolgen heeft voorzien. Deze verwachtingen en gevolgen worden hierna in § 3.2 beschreven, indachtig de beperkingen verbonden aan een wetshistorische interpretatie (waarover § 2.2).

Het belangrijkste doel van de Wet versterking cassatierechtspraak is de Hoge Raad meer in staat te stellen zich als ‘cassatierechter te concentreren op zijn kerntaken’.³⁵ Dit doel heeft de regering prominent op de eerste pagina van de memorie van toelichting geformuleerd onder de kop

³¹ Rapport Hammerstein 2008, p. 6.

³² Rapport Hammerstein 2008, p. 34-38.

³³ Rapport Hammerstein 2008, p. 47.

³⁴ De wetsgeschiedenis van de Wet versterking cassatierechtspraak is te vinden in Kamerstukken 32576.

³⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 1, 3 (MvT).

‘Doelstelling wetsvoorstel’ en keert op verschillende plaatsen in de wetsgeschiedenis terug.³⁶ Daarmee kan dit als het hoofddoel van de wetgever worden aangemerkt. Uit dit hoofddoel leiden wij af dat aan de Wet versterking cassatierechtspraak een beleidstheorie ten grondslag heeft gelegen van ‘meer ruimte maken voor wat er toe doet’: door te bewerkstelligen dat *minder* zaken in de zaakstroom voor reguliere cassaties bij de Hoge Raad terecht komen, wordt bij gelijkblijvende formatieomvang van de Hoge Raad³⁷ *meer* ruimte gecreëerd om *meer* aandacht te kunnen besteden aan de *zaken die ertoe doen*, om op die manier *beter* invulling te kunnen geven aan de *kerntaken* van de Hoge Raad.³⁸ Die kerntaken zijn namelijk volgens de regering ‘[...] om in hoogste instantie de rechtseenheid te bewaken, de rechtsontwikkeling te bevorderen en rechtsbescherming te verlenen op de aan de Hoge Raad bij de wet toebedeelde rechtsgebieden.’³⁹ Wanneer de Hoge Raad zich kan richten op diens kerntaken, wordt de cassatierechtspraak versterkt, aldus de achterliggende gedachte.⁴⁰ Vandaar dat wettelijke maatregelen die de regering noodzakelijk oordeelt voor de verwezenlijking van het hoofddoel zijn samengebracht in de Wet *versterking* cassatierechtspraak.

Uit de wetsgeschiedenis volgt waarom de regering van oordeel is dat de kerntaken van de Hoge Raad onder druk zijn komen te staan. In de eerste plaats stelt de regering vast dat in zaken het rechtsmiddel cassatie wordt ingesteld terwijl die zaken niet geschikt zijn om in cassatie te worden beoordeeld. De instroom van zaken is in de sectoren civiel recht en belastingrecht verdubbeld en in de sector strafrecht verviervoudigd.⁴¹ Naar verwachting blijft de instroom hoog. Tegelijkertijd zijn er veel zaken die wat betreft kwaliteit niet aan de maat zijn en derhalve niet geschikt zijn om in cassatie te beoordelen. In dit verband spreekt de regering over ‘kansloze zaken’. Het gaat dan om verschillende categorieën van zaken:

- Zaken waarin het cassatieberoep niet voldoet aan de wettelijke eisen, zoals cassatieschrifturen die kwalitatief niet deugdelijk zijn;
- Zaken waarin klachten worden geformuleerd die ‘klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden’ omdat zij om een oordeel over feiten vragen, of omdat zij berusten op een onjuiste interpretatie van wet en/of vaste rechtspraak;
- Zaken waarin de insteller ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft bij het cassatieberoep’, omdat die zaak geen beslissing verlangt omwille van rechtseenheid, rechtsontwikkeling en/of rechtsbescherming dan wel omdat het gaat om een kennelijke misslag van ondergeschikt belang.⁴²

³⁶ Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 1, 3, 7, 8; *Kamerstukken II* 2010/11, nr. 5, p. 2; *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 13, 15; *Handelingen II* 2011/12, nr. 5, item 4, p. 5-4-36, 5-4-40-41; *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. B, p. 1-2; *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. C, p. 1-2.

³⁷ De regering wijst namelijk meermalen op de beperkte capaciteit van de Hoge Raad, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 6, 7 en 14 (MvT); *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. C, p. 2. Uit ons onderzoek komt naar voren dat respondenten gelieerd aan parket en Hoge Raad evenmin voorstander zijn van uitbreiding van de formatie van de strafkamer van de Hoge Raad, zie § 10.3.14.

³⁸ Zie *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. C, p. 2. Zie ook Brouwer-Harten, *TFB* 2009/2, p. 11.

³⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 1 (MvT); Rapport, p. 11.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 7 (MvT).

⁴¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 2 (MvT).

⁴² Zie voor het voorgaande *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 1, 2-3, 5 (MvT); *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 4, 6-7; *Handelingen II* 2011/12, nr. 5, item 4, p. 5-4-44; *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. B, p. 3. De memorie van toelichting illustreert de instroom van zaken met cijfers.

De boodschap is dat deze zaken bijdragen aan de werklast van de Hoge Raad, waaraan dan de implicatie wordt verbonden dat deze zaken bij de Hoge Raad weg moeten blijven of sneller en eenvoudiger moeten kunnen worden afgedaan.⁴³

In de tweede plaats is de werklast voor de Hoge Raad zwaarder geworden door een toename van ingewikkelde en grote zaken. Deze zaken zijn mede terug te voeren op de toegenomen complexiteit van de samenleving en de internationalisering. Volgens de regering ervaren Hoge Raad en parket dat de bewerkelijkheid van zaken is gegroeid.⁴⁴

In de derde plaats zijn er in het civiele recht 'kwesties' die een uitspraak van de Hoge Raad verlangen, maar de Hoge Raad niet of niet tijdig bereiken.⁴⁵ De Hoge Raad is immers afhankelijk van rechtzoekenden; zij leveren de zaken aan, en daarbij is sprake van invloed van hun advocaat.⁴⁶ Die invloed kan tweërlei zijn. Aan de ene kant kan een advocaat rechtzoekende ontraden cassatie in te stellen, aan de andere kant kan een advocaat juist bevorderen dat cassatie wordt ingesteld.

Om deze redenen zijn volgens de regering wettelijke maatregelen nodig die moeten bewerkstelligen dat de Hoge Raad zich op diens kerntaken kan concentreren.⁴⁷ Daarbij moet rekening worden gehouden met de beperkte personele capaciteit van de Hoge Raad. De uitbreiding van die capaciteit werd kennelijk niet als een serieuze mogelijkheid is gezien. De Wet versterking cassatierechtspraak voorziet in die maatregelen, en tot die maatregelen behoort invoering van artikel 80a Wet RO.⁴⁸ Daarmee is duidelijk dat hetgeen hiervoor is aangeduid als hoofddoel van de Wet versterking cassatierechtspraak ook het hoofddoel is van artikel 80a Wet RO, namelijk de Hoge Raad meer in staat te stellen zich te concentreren op diens kerntaken.

Dit hoofddoel beoogt artikel 80a Wet RO te realiseren door de Hoge Raad de mogelijkheid te bieden om voor cassatie ongeschikte zaken doelmatiger af te kunnen handelen en zo een tijdsbesparing te realiseren. Daarmee wordt duidelijk dat de regering selectie van zaken als een middel ziet om te bewerkstelligen dat de afdoening van de kansloze zaken⁴⁹ minder beslag legt op de capaciteit van de Hoge Raad. Daardoor komt binnen de bestaande capaciteit van de Hoge Raad tijd beschikbaar voor het afdoen van andere zaken, namelijk de zaken die ertoe doen. Uit het voorgaande blijkt dat daartoe in elk geval behoren de ingewikkelde zaken, de grote zaken, de zaken die een oordeel van de Hoge Raad verlangen, en de zaken die het tegendeel vormen van de hiervoor weergegeven drie categorieën van zaken. Kortom, volgens de wetgever is het middel het selecteren van zaken voor bepaalde, van elkaar te onderscheiden afdoeningswijzen, waarbij de zaken die ertoe doen via de reguliere afdoeningswijze in aanmerking komen, en kansloze zaken voor een doelmatigere afdoening in aanmerking komen.

Om die doelmatigere afdoening van kansloze zaken te realiseren heeft de wetgever artikel 80a Wet RO ingevoerd. Die bepaling maakt het mogelijk een versneld traject te creëren waarmee de kansloze zaken in een vroeg stadium van de cassatieprocedure kunnen worden weggefilterd.⁵⁰ Artikel 80a Wet RO wordt dan ook in de memorie van toelichting aangeduid als de 'versnelde niet-

⁴³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 5-6 (MvT).

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 2 (MvT); *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 7.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 1, 2 (MvT). Zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 3: '[...] dat het soms (te) lang duurt voordat een bepaalde rechtsvraag waarover al lang verschil van mening bestaat in de feitenrechtspraak, in cassatie aan de orde komt.'

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 2 (MvT); *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 3.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 3 (MvT).

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 3 (MvT).

⁴⁹ Zie daartoe de hiervoor weergegeven drie categorieën van zaken.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 6 (MvT), onder verwijzing naar het rapport van de commissie-Hammerstein. Idem *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. C, p. 1.

ontvankelijkheid'.⁵¹ De versnelling wordt op twee vlakken beoogd: ten eerste eerder in de cassatieprocedure, namelijk zo spoedig mogelijk na binnenkomst (en daarmee anders dan bij art. 81 Wet RO), en ten tweede op een eenvoudige wijze afdoen.⁵² Daarmee wordt '[...] een zo gering mogelijk beslag [gelegd, red.] op de beperkte capaciteit van de Hoge Raad en het parket.'⁵³ Aldus wordt ruimte gecreëerd voor zaken die ertoe doen en de Hoge Raad invulling te laten geven aan diens kerntaken:

'Deze mogelijkheid [art. 80a Wet RO, FK, RV & EdJ] heeft tot doel om de Hoge Raad in staat te stellen tijdig en adequaat richtinggevende uitspraken te doen en daarmee de nu verlangde invulling te geven aan zijn rol als hoogste rechter in civiele zaken, strafzaken en belastingzaken. Hoewel degenen die op basis van hun individuele (proces)belang cassatieberoep instellen de motor van de cassatierechtspraak zijn, geldt nog steeds dat de cassatierechtspraak ook een algemeen belang dient. De rol van de hoogste rechter als bewaker van de rechtseenheid en bevorderaar van de rechtsontwikkeling is nu eenmaal een andere dan die van de feitenrechter die vooral individuele rechtsbescherming verleent.'⁵⁴

Het instrument van artikel 80a Wet RO dient derhalve in de optiek van de regering uiteindelijk het algemeen belang. Het gaat bij artikel 80a Wet RO niet om '[...] een vermindering van de werklast van de Hoge Raad, maar op een doelmatiger gebruik van de beschikbare capaciteit.'⁵⁵ Daarbij is voor de regering belangrijk dat artikel 80a Wet RO geen beperking aanbrengt in de toegang tot cassatie (wat bij verlostelsels wel aan de orde is) en daarmee geen afbreuk doet aan de mogelijkheid van individuele rechtsbescherming, maar ziet op een doelmatiger wijze van afdoen van bepaalde categorieën van zaken en daarmee voor de Hoge Raad gelegenheid geeft zich te richten op het bevorderen van de rechtseenheid en de rechtsvorming.⁵⁶

De regering heeft artikel 80a Wet RO zodanig vormgegeven dat in de uitvoeringspraktijk verschil kan worden gemaakt tussen de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht. Op deze wijze kan rekening worden gehouden met de grote verschillen die tussen de sectoren bestaan zowel wat betreft het eigen karakter van sectoren als wat betreft de aantallen zaken per sector.⁵⁷ Dit betekent dat de gevolgen van artikel 80a Wet RO per rechtsgebied kunnen verschillen.

Naast het genoemde hoofddoel van de Hoge Raad meer in staat stellen zich als 'cassatierechter te concentreren op zijn kerntaken', worden in de wetsgeschiedenis nog twee andere doelen genoemd. Ten eerste speelt in de civiele sector het door de commissie-Hammerstein gesignaleerde probleem dat bepaalde 'kwesties' niet of niet tijdig de Hoge Raad bereiken, terwijl wel een oordeel van de Hoge Raad 'wenselijk' is.⁵⁸ Dit probleem van hiaten in het zaakaanbod is niet wat artikel 80a Wet RO beoogt aan te pakken.⁵⁹ Voorts is dit probleem specifiek voor de civiele sector en ziet het daarmee niet op het functioneren van de cassatieprocedure en de Hoge Raad als geheel.

⁵¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 5 (MvT).

⁵² *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 5 (MvT); *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. C, p. 1-2.

⁵³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 6 (MvT). Zie ook *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. B, p. 3.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 2.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 2, 4; *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. C, p. 2.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 2, 5-6, 12; *Handelingen II* 2011/12, nr. 5, item 4, p. 5-4-40; *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. C, p. 1.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 6 (MvT).

⁵⁸ Zie voor het probleem, commissie-Hammerstein 2008, p. 23-24. Voor het benoemen van het doel in de wetsgeschiedenis, zie o.m. *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 1, 2 (MvT).

⁵⁹ De mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad wordt hiertoe als het instrument gezien, zie commissie-Hammerstein 2008, p. 50-53, *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 8 (MvT) en hierna § 3.5.2.

Daarnaast draagt het oplossen van dit probleem ook bij aan het realiseren van het doel van de Hoge Raad in staat stellen zich te kunnen concentreren op zijn kerntaken. Om deze redenen beschouwen wij dit doel dan ook niet als een hoofddoel en laten dit doel in het onderzoek buiten beschouwing.

Ten tweede beoogt de wetgever te bewerkstelligen dat de kwaliteit van cassatieschriften ‘deugdelijk’ zijn, en wijst daartoe als middel aan het stellen van kwaliteitseisen aan advocaten.⁶⁰ Ook voor dit doel geldt dat het bijdraagt aan het mogelijk maken dat de Hoge Raad zich kan concentreren op zijn kerntaken. Als de kwaliteit van de schrifturen verbetert en daarin scherper wordt geformuleerd alsmede beter wordt onderbouwd wat de rechtsvraag is die in een zaak aan de orde is of wat het motiveringsgebrek is dat in een zaak speelt, dan komt de Hoge Raad eerder en meer toe aan zijn kerntaken.⁶¹ Ook kan hiermee worden bereikt dat ‘[...] onnodige zaken of slecht voorbereide zaken bij de Hoge Raad terechtkomen.’⁶² De regering verwacht hier van de advocatuur een filterende werking die de instroom van zaken moet beperken. Om deze kwaliteitsslag te kunnen maken, heeft de wetgever met de Wet versterking cassatierechtspraak twee instrumenten⁶³ aangereikt: *i)* het stellen van kwaliteitseisen aan advocaten die als procesvertegenwoordiger optreden bij de Hoge Raad en, daarmee samenhangend, *ii)* de instelling van de verplichte civiele cassatiebalie.⁶⁴ De regering beoogde daarbij het stellen van kwaliteitseisen aan advocaten aanvankelijk voor zowel de sector civiel recht, als de sectoren strafrecht en belastingrecht in te voeren, en heeft daartoe een algemeen geformuleerd artikel 9j Advocatenwet voorgesteld.⁶⁵ Naar aanleiding van inbreng van de NOvA heeft de regering aangegeven dat de verordening waarbij de kwaliteitseisen worden geformuleerd (i.e. de Verordening op de advocatuur) ‘[...] zich in eerste instantie zal toespitsen op de civielrechtelijke cassatieadvocatuur.’⁶⁶ Dat is nog steeds het geval;⁶⁷ het stellen van kwaliteitseisen aan cassatieadvocaten is gekoppeld aan de instelling van de civiele cassatiebalie (waarover hierna § 3.5.3). Vermeldenswaard is dat de wetgever het stellen van kwaliteitseisen aan de advocatuur als ‘complementair’ zag aan invoering van artikel 80a Wet RO.⁶⁸

3.3.2 Voorziene gevolgen

Uit het voorgaande volgt dat de regering met invoering van artikel 80a Wet RO een werklastverlichting beoogt te realiseren. Dat heeft zij ook met zoveel worden onderkend. De invoering van artikel 80a Wet RO zou ‘[...] voor zowel de procespartijen als de cassatierechter een aanmerkelijke verlichting [zou] zijn wanneer kansloze zaken eerder in het proces en op een

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 1, 2-3, 10 (MvT); *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 1; *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. C, p. 1.

⁶¹ Vgl. *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 10-11 (MvT); *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 6-7; *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. C, p. 1.

⁶² *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 11 (MvT).

⁶³ In de memorie van toelichting ‘maatregel’ genoemd, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 3 (MvT).

⁶⁴ Zie o.m. *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 3-5 (MvT); *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. C, p. 1.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 3-4, 9 (MvT); *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 13.

⁶⁶ Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 11 (MvT); *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 9, 13; *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. B, p. 4.

⁶⁷ Ondanks een destijds andersluidende wens van de regering: ‘Wanneer de advocatuur eenmaal ervaring heeft opgedaan met het stellen van inhoudelijke eisen, zal het stellen van deze eisen ook uitgebreid moeten worden tot strafrecht en belastingrecht’, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 13. Zie ook *Handelingen II* 2011/12, nr. 5, item 4, p. 5-4-44. Ook in de Tweede Kamer en Eerste Kamer leefde deze wens, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 9; *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. B, p. 4; *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. C, p. 5.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 7 (MvT); *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. B, p. 1.

eenvoudige wijze kunnen worden afgedaan.⁶⁹ Maar de regering acht zich niet in staat om die werkbesparing in termen van ‘financiën of personele gevolgen’ te kwantificeren.⁷⁰ Wel heeft de regering een verwachting uitgesproken over het aantal zaken dat zich zou lenen voor afdoening met toepassing van artikel 80a Wet RO. Voor civiele en belastingzaken verwacht de regering een toepassing van artikel 80a RO in 15-20% van de gevallen, en in strafzaken 25%.⁷¹ Dat sluit aan bij de eerder in de memorie van toelichting aangehaalde verwachting van de Hoge Raad in 2009 dat ten minste ‘een kwart tot een derde’ van de huidige instroom van zaken zich lenen voor een afdoening op basis van artikel 80a Wet RO.⁷² Opvallend is dat de regering in antwoord op vragen van de Eerste Kamer deels net iets andere getallen noemt. Daar zou het gaan om toepassing van artikel 80a Wet RO in civiele zaken in 25% van de gevallen, in belastingzaken 15-20% en in strafzaken ongeveer 33% van de gevallen.⁷³ Dit zijn echter de getallen die Hoge Raad in 2011 op basis van een eigen onderzoek verwacht en die de regering aanhaalt. Voor dit onderzoek gaan wij uit van de door de regering zelf initieel geformuleerde verwachtingen.

Naast de werklastverlichting voor de Hoge Raad ziet de regering duidelijk implicaties van de voorgestelde selectiemechanismen voor het parket, de procespartijen, de feitenrechtspraak en de rechtspraak als geheel. Voor het parket wordt er op gewezen dat toepassing van artikel 80a Wet RO ertoe zou moeten leiden dat in zowel civiele als strafprocedures een ‘uitvoerige inhoudelijke’ conclusie achterwege zou kunnen blijven. Dit zou voor het parket de nodige werkverlichting kunnen opleveren.⁷⁴

Procespartijen zouden om verschillende redenen baat kunnen hebben bij artikel 80a Wet RO. Ten eerste leidt toepassing van artikel 80a Wet RO tot een verkorting van de cassatieprocedure, waardoor zij minder kosten maken en sneller een einduitspraak verkrijgen.⁷⁵ Daarmee hangt samen dat de wederpartij niet nodeloos op kosten wordt gejaagd doordat degene die cassatie instelt in een kansloze zaak wil doorprocederen. En doordat eerder een einduitspraak wordt verkregen kan de in cassatie bestreden beslissing vaak sneller onherroepelijk worden, waarmee die eerder voor tenuitvoerlegging vatbaar is.⁷⁶ In de civiele procedure zit die besparing bijvoorbeeld in het feit dat de ‘schriftelijke toelichting (van de verwerende partij) overbodig wordt’ en in belastingzaken is de besparing gelegen in het achterwege kunnen laten van een pleidooi.⁷⁷

Voor de feitenrechtspraak heeft artikel 80a Wet RO eveneens implicaties. Zo wordt opgemerkt dat door de invoering van een pakket aan verschillende maatregelen, waaronder artikel 80a Wet RO en de (destijds) ‘nieuwe wet cassatie in het belang der wet en het wetsvoorstel prejudiciële vragen aan de Hoge Raad, de Hoge Raad duidelijker richting kan geven aan de feitenrechtspraak.’ De centrale gedachte hierbij is dat indien ‘er meer duidelijkheid is over de uitleg die de Hoge Raad aan het recht geeft, er minder behoefte [zal] zijn aan het instellen van beroep bij de rechter.’⁷⁸ Aan de andere kant brengt de invoering van artikel 80a Wet RO juist met zich dat de sturende rol van de Hoge Raad ‘minder gedetailleerd zal worden voor de categorie van zaken met kleine gebreken

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 5 (MvT).

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 13. Leden van de VVD fractie en de CDA fractie hadden hierom verzocht.

⁷¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 5; *Handelingen II* 2011/12, nr. 5, item 4, p. 5-4-36.

⁷² *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 8 (MvT).

⁷³ *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. C, p. 3.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 14.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 14.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 6, 13 (MvT).

⁷⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 13-14.

⁷⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 14 (MvT).

die op de uiteindelijke beslissing niet van invloed zouden zijn geweest.’ Dat heeft, aldus de memorie van toelichting, ook implicaties voor de kwaliteitseisen die worden gesteld aan, in het bijzonder, de appelrechtspraak.⁷⁹ De maatregelen die in dit verband zijn genomen vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

Ten slotte heeft artikel 80a Wet RO betekenis voor de rechtspraak als geheel. Voor strafzaken wordt namelijk nog afzonderlijk opgemerkt dat ‘uitspraken eerder onherroepelijk worden en een overschrijding van de redelijke termijn zich aanzienlijk minder vaak zal voordoen’.⁸⁰ Men neemt bovendien aan dat deze bepaling een ‘dempend effect op het instellen van een cassatieberoep vanwege uitstel van executie’ zal hebben.⁸¹

3.4 Artikel 80a Wet RO en de kerntaken van de Hoge Raad

Bij de totstandkoming van de Wet versterking cassatierechtspraak is (relatief) veel aandacht uitgegaan naar het vinden van de juiste verhouding tussen de verschillende kerntaken van de Hoge Raad. Het gaat daarbij in het bijzonder om de vraag of meer nadruk zou moeten worden gelegd op de rechtsvormende taak van de Hoge Raad. In dat kader is ook gesproken over het voorgestelde artikel 80a Wet RO. Zo is tijdens symposia meermaals gesproken of een op zichzelf terecht ingesteld cassatiemiddel, niet-ontvankelijk kan en mag worden verklaard. Bijvoorbeeld indien naar het oordeel van de Hoge Raad het financieel of maatschappelijk belang onvoldoende.⁸² Vanuit een rechtsvormings- en rechtsontwikkelingsgedachte kan er een lans worden gebroken voor een grotere discretionaire bevoegdheid van de Hoge Raad in de keuze welke zaak op welke manier af te doen. Vanuit een rechtsbeschermingsgedachte daarentegen komt de wens om de toegang tot de cassatierechter niet nader te beperken.⁸³ Een ruime(re) discretionaire bevoegdheid van de Hoge Raad om cassatiezaken te filteren verhoudt zich minder goed met deze gedachte.

De commissie-Hammerstein zette in op meer discretionaire vrijheid van de Hoge Raad bij de selectie van welke zaken te behandelen.⁸⁴ Acceptatie van die gedachte zou een eerste belangrijke stap richting een verlostelsel inhouden. Voor de regering ging dat evenwel een stap te ver: zij benadrukt, onder verwijzing naar artikel 118 lid 2 Grondwet, dat met artikel 80a Wet RO géén wijzigingen in de kerntaken en daarmee in de positie van de Hoge Raad wordt beoogd. Artikel 80a Wet RO biedt geen verlostelsel; de toegang tot cassatie blijft geborgd doordat partijen vrijheid blijven behouden om cassatie in te stellen.⁸⁵ Naar aanleiding van vragen in zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer benadrukken de bewindslieden dan ook dat de wet géén discretionaire bevoegdheid aan de Hoge Raad tracht toe te kennen bij de selectie van welke zaken al dan niet

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 14 (MvT).

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3 p. 8-9 (MvT); *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 14.

⁸¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 14.

⁸² Asser *Procesrecht/Korthals Altes & Groen* 7 2015/36; Corstens e.a. 2009, p. 18-21, 38; Hertoghs 2011, *MBB* 2011/12, p. 545; Van der Voort Maarschalk, *TFB* 2010/8, p. 21; Barendrecht, *NJB* 2008/1070, p. 2; Groen, *Trema* 2008/8, p. 343, 345; Keirse 2011, p. 94-97; Huls 2009, p. 25-29, 41-48; Vranken, *NJB* 2009/806, p. 1082-1093; Van Eijnsden & Hamer, *TFB* 2009/3, p. 7; Franken 2011, p. 104-105; Loth, *Trema* 2009/10, p. 410-415; NOvA-Adviescommissies Burgerlijk Procesrecht en Burgerlijk Recht, ‘Voorontwerp versterking cassatierechtspraak’, advies aan de Algemene Raad van 5 juli 2010, te vinden op <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/121661>.

⁸³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 6.

⁸⁴ Rapport Hammerstein 2008, p. 44.

⁸⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 6 (MvT); *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6 p. 2-3.

(inhoudelijk) te behandelen.⁸⁶ In de wetsgeschiedenis is dan ook meermaals aangegeven dat artikel 80a Wet RO geen beperkingen beoogt aan te brengen op het terrein van de rechtsbescherming.⁸⁷

Met name in de discussie over de bewoording van de niet-ontvankelijkheidsgronden kwam het hiervoor beschreven spanningsveld naar voren.⁸⁸ In het concept-voorontwerp van artikel 80a Wet RO was (onder meer) opgenomen dat de Hoge Raad tot een niet-ontvankelijkheidsverklaring kon overgaan indien de aangevoerde klachten '[...] vanuit het belang van de rechtsbescherming en het belang van de bewaking van de kwaliteit van de rechtspraak van onvoldoende gewicht moeten worden geoordeeld voor een behandeling in cassatie'.⁸⁹ Met name de zinssnede 'onvoldoende gewicht' stuitte op weerstand, onder andere vanuit van de balie.⁹⁰ De regeling zou voorbij aan het perspectief van particuliere rechtszoekenden.⁹¹ In het definitieve voorontwerp werden derhalve enige aanpassingen doorgevoerd. Op grond van de tekst van dit definitieve voorontwerp kon de Hoge Raad tot een niet-ontvankelijkheidsverklaring overgaan indien de klachten 'klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden' of 'van te gering belang zijn'.⁹² Uit de consultatie bleek dat de eerste grond niet op (veel) bezwaren stuitte. De tweede grond stuitte wel op veel verzet, onder andere vanuit de cassatie-advocatuur, omdat de Hoge Raad op basis van deze, in de ogen van de balie, vage omschrijving (nog steeds) ook zaken niet-ontvankelijk zou kunnen verklaren waarin de bestreden uitspraak strijdig was met het recht en/of motiveringsgebreken vertoonde.⁹³ In dit verband speelde eveneens een rol dat leden van de Hoge Raad verschillende uitingen deden over wanneer er sprake zou zijn van een 'te gering belang'.⁹⁴ Ook wees de cassatie-advocatuur erop dat als gevolg van de vaagheid van deze formulering het moeilijk(er) zou zijn om verantwoorde cassatie-adviezen aan cliënten te kunnen uitbrengen.⁹⁵ Uiteindelijk is in navolging van een advies (uitgebracht op 19 november 2010) van de Adviescommissie burgerlijk procesrecht de huidige formulering 'klaarblijkelijk onvoldoende belang' in de wettekst opgenomen.⁹⁶ Met die bewoording wordt uitdrukking geven aan het feit dat de Hoge Raad géén bevoegdheid toekomt om een cassatieberoep niet-ontvankelijk te verklaren indien de bestreden uitspraak rechtsgebreken of motiveringsgebreken bevat, maar de Raad om andere redenen van onvoldoende belang niet over wil gaan tot een inhoudelijke belang van de zaak. Doorslaggevend is de juridische kans, of beter gezegd; een gebrek daaraan, van slagen van het beroep.⁹⁷ Een te gering financieel (of

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 2-3, 16.

⁸⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 6, 11, 19 (MvT). Zie ook hiervoor § 3.3.1.

⁸⁸ Bruning, *NJB* 2010/1268, p. 2; Brouwer-Harten, *TFB* 2009/2, p. 14; Teuben, *TCR* 2012/3, p. 102-104; Hertoghs, *MBB* 2011/12, p. 544; Van der Voort Maarschalk, *TFB* 2010/8, p. 21; Franken 2011, p. 106.

⁸⁹ Asser *Procesrecht/Korthals Altes & Groen* 7 2015/36.

⁹⁰ Asser *Procesrecht/Korthals Altes & Groen* 7 2015/36. Zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 12, 18, en NOvA-Adviescommissies Burgerlijk Procesrecht en Burgerlijk Recht, 'Voorontwerp versterking cassatierechtspraak', advies aan de Algemene Raad van 5 juli 2010, te vinden op <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/121661>.

⁹¹ Zie bijv. Bruinsma, *NJB* 2009/1991 en Von Schmidt auf Altenstadt 2009, p. 38.

⁹² Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 12, 18 (MvT) en zie voor een uitgebreide bespreking van de voorontwerpen uit 2008 en 2010 o.m. Asser 2011, p. 71-91.

⁹³ Zie Opmerkingen van de Vereniging van Civiele Cassatie-Advocaten naar aanleiding van het voorontwerp versterking cassatierechtspraak, 8 juli 2010, te vinden op <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/121661>. Ook de Raad van State uitte zich kritisch over deze formulering omdat het een té subjectief criterium zou zijn.

⁹⁴ Zie o.m. Asser *Procesrecht/Korthals Altes & Groen* 7 2015/36 en de literatuur als aangehaald in voetnoot 72.

⁹⁵ Asser *Procesrecht/Korthals Altes & Groen* 7 2015/36.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 12, 18 (MvT).

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2011/11, 32576, nr. 6, p. 16.

maatschappelijk) belang bij het cassatieberoep is derhalve geen geldige reden om over te gaan tot een niet-ontvankelijkheidsverklaring op grond van artikel 80a Wet RO.⁹⁸

De Raad van State heeft voorgesteld het woord klaarlijkkelijk te vervangen door kennelijk.⁹⁹ De regering heeft dit voorstel niet opgevolgd, omdat de term ‘kennelijk’ verwarrend zou kunnen zijn in relatie tot de formulering ‘kennelijk niet-ontvankelijk’, en omdat ‘klarlijkkelijk’ juist uitdrukt dat het moet gaan om ‘evidente gevallen’.¹⁰⁰

3.5 De verhouding tot andere mechanismen

De versnelde afdoening via artikel 80a Wet RO is niet het enige middel dat de Hoge Raad in staat dient te stellen zich meer te richten op zijn kerntaken. Wij bespreken hier enkele andere mechanismen die voor dit onderzoek van belang zijn.

3.5.1 Artikel 81 Wet RO

In de jaren 1980 zijn reeds verschillende manieren om die werklast te beperken in overweging genomen.¹⁰¹ In dat kader is ook meermaals gesproken over de invoering van een selectie aan de poort. De Nederlandse Juristen Vereniging besprak bijvoorbeeld een dergelijk voorstel tijdens de jaarvergadering in 1978. Het voorstel werd toen echter weggestemd door een ‘overgrote meerderheid’ van de aanwezige leden.¹⁰² Het voorstel werd destijds als ‘te vergaand’ beoordeeld.¹⁰³ Destijds zijn wel verschillende andere maatregelen getroffen. Het gaat daarbij onder andere om de mogelijkheid om een zaak af te doen met drie in plaats van vijf raadsheren. Daarnaast introduceerde de wetgever de mogelijkheid om een cassatiemiddel met een standaardformulering van enkele regels te verwerpen (thans art. 81 Wet RO).

In de wetgeschiedenis van de Wet versterking cassatierechtspraak wordt meermaals ingegaan op de verhouding tussen artikelen 80a en 81 Wet RO. De regering onderkent namelijk dat artikel 81 Wet RO ruimte biedt voor een vereenvoudigde afdoening en wijst er op dat in sector strafrecht op die grond een differentiatie in zaakstromen is gemaakt.¹⁰⁴ Dat betekent dat ook langs deze weg kan worden bijgedragen aan het hoofddoel van de Wet versterking cassatierechtspraak.¹⁰⁵ De wisselwerking tussen artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO zal dan ook in dit rapport in ogenschouw worden genomen.

3.5.2 Prejudiciële vragen

Het rapport ‘Versterking cassatierechtspraak’ leidde ook tot de invoering van een prejudiciële vraagprocedure in het civiele recht. Op 1 juli 2012 is voor de sector civiel recht van de Hoge Raad de Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in werking getreden.¹⁰⁶ Deze procedure beoogt de

⁹⁸ *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. C, p. 4.

⁹⁹ Het voorstel van de Raad van State heeft als achterliggende redenen dat de term klaarlijkkelijk niet voorkomt in het relevante procesrechtelijke kader en geen afgebakend begrip is, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 4, p. 6.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 4, p. 6.

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 1986/87, 19953, nr. 3, p. 4-5.

¹⁰² Wiarda 1978, p. 61-141.

¹⁰³ Ras 1983, p. 181-191.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 7 (MvT).

¹⁰⁵ Het verschil tussen art. 80a en 81 Wet RO is ook destijds in de literatuur besproken. Zie bijv. Brouwer-Harten, *TFB* 2009/2, p. 13.

¹⁰⁶ Wet van 9 februari 2012 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met de invoering van de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen aan de civiele kamer van de Hoge Raad, *Stb.* 2012/65.

Hoge Raad in staat te stellen meer sturing en richting te geven aan de rechtsontwikkeling.¹⁰⁷ Door de mogelijkheid te bieden van het stellen van prejudiciële vragen aan de civiele kamer van de Hoge Raad kan de feitenrechtspraak een tijdige beantwoording verkrijgen van belangrijke rechtsvragen en deze antwoorden meteen toepassen in de voorliggende zaak. Op die manier kan de civiele kamer optimaal invulling geven aan haar rechtsvormende taak in zaken waarin grote maatschappelijke belangen in het spel zijn. Dit komt tevens ten goede aan de rechtseenheid, omdat men zo het gevaar vermindert dat feitenrechters in identieke individuele zaken anders beslissen. En met dit alles is de rechtszekerheid gediend.¹⁰⁸

De prejudiciële vraagprocedure kan worden gezien als het spiegelbeeld van artikel 80a Wet RO. Artikel 80a Wet RO is erop gericht zaken die er niet toe doen sneller af te doen. De mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen is er juist op gericht om rechtsvragen die ‘er toe doen’ tijdig(er) en snel(ler) bij de Hoge Raad te brengen. Een uitvoerige bespreking van deze wetgeving gaat de reikwijdte van het rapport te buiten. De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad is afzonderlijk geëvalueerd.¹⁰⁹ Deze wet is – zo bleek onder andere uit interviews – een succes gebleken. Zij maakte het inderdaad mogelijk sneller een richtinggevende antwoord te formuleren op prangende rechtsvragen. Bij de evaluatie stond voorts de vraag centraal of invoering van de prejudiciële vraagprocedure bij de belastingkamer en de strafkamer van de Hoge Raad aangewezen was. Voor wat betreft het belastingrecht heeft de wetgever de uitkomsten van het onderzoek niet afgewacht en per 1 januari 2016 is de prejudiciële vraagprocedure in het belastingrecht ingevoerd.¹¹⁰ Op basis van de afweging van argumenten voor en tegen invoering van een prejudiciële vraagprocedure in het strafrecht, gepresenteerd in het genoemde onderzoek,¹¹¹ heeft de minister van Justitie en Veiligheid besloten deze procedure in te voeren in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.¹¹²

3.5.3 De invoering van de gespecialiseerde cassatiebalie

De Wet versterking cassatierechtspraak leidde ook tot de invoering van een gespecialiseerde civiele cassatiebalie. Zoals in de komende hoofdstukken zal worden toegelicht, zijn velen van mening dat de invoering van de civiele cassatiebalie één van de redenen is waarom in civiele zaken zelden toepassing wordt gegeven aan artikel 80a Wet RO.

In civiele cassatiezaken is procesvertegenwoordiging verplicht.¹¹³ Traditioneel was de bevoegdheid als cassatieadvocaat op te treden, voorbehouden aan advocaten die waren ingeschreven in het arrondissement Den Haag.¹¹⁴ Enkelen tientallen van hen waren daadwerkelijk gespecialiseerd in het behandelen van civiele cassaties. Anderen traden slechts bij uitzondering op als advocaat bij de Hoge Raad. Weer anderen waren bereid om als procureur cassatiemiddelen van advocaten uit andere arrondissementen op eigen naam in te dienen.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 14 (MvT).

¹⁰⁸ Zie *Kamerstukken II* 2011/12, 32612, nr. 3, p. 5 (MvT), terugwijzend naar de lijst voordelen op p. 3-4.

¹⁰⁹ Giesen e.a. 2016, p. 43-232.

¹¹⁰ Zie art. 27ga-ge Algemene Wet inzake Rijksbelastingen, ingevoegd bij Wet van 23 december 2015 tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2016), *Stb.* 2015/540.

¹¹¹ Zie Giesen e.a. 2016, p. 233-360.

¹¹² *Kamerstukken II* 2016/17, 29279, nr. 372, p. 5.

¹¹³ Zie o.m. art. 407 lid 3 en 426a Rv.

¹¹⁴ Zie art. 1 Advocatenwet (oud). Dit hing samen met de oude regel dat advocaten alleen in rechte als procureur mochten optreden in hun eigen arrondissement.

De Hoge Raad had al lang ernstige twijfels over de kwaliteit van de ingediende cassatiemiddelen. In de periode november 2003-februari 2004 hebben leden van de civiele kamer een globaal oordeel gegeven over de kwaliteit van 123 cassatieberoepen die waren ingediend door 65 verschillende advocaten. De Hoge Raad was van oordeel dat de cassatiemiddelen in 37 van de 123 gevallen van onvoldoende kwaliteit waren. De slechte middelen waren niet in gelijke mate verdeeld onder de verschillende betrokken advocaten. Zo had één enkele advocaat 14 van de 37 slechte middelen ingediend.¹¹⁵

In 2004 stelde de Commissie cassatie-advocatuur (commissie-Neleman) vast dat het bestaande systeem niet langer voldeed.¹¹⁶ De commissie onderzocht verschillende opties en adviseerde uiteindelijk een gespecialiseerde cassatiebalie in te voeren. De vraag waar een advocaat precies zijn praktijk uitoefende was daarbij niet langer beslissend. Advocaten die deel zouden willen uitmaken van deze gespecialiseerde balie zouden moeten voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. Bovendien zouden zij na toelating tot de gespecialiseerde balie moeten voldoen aan doorlopende opleidingsvereisten en 'vliegurenvereisten'.¹¹⁷ Deze adviezen zijn nadien uitgewerkt tot een concreet wetsvoorstel door de commissie-Fleers.¹¹⁸ Bij de totstandkoming van de Wet versterking cassatierechtspraak zijn die voorstellen grotendeels overgenomen.¹¹⁹

De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Wet versterking cassatierechtspraak het belang van een kwalitatief goede cassatiebalie benadrukt. De Hoge Raad zou haar kerntaken alleen dan optimaal kunnen vervullen als de cassatiemiddelen van voldoende kwaliteit zijn.¹²⁰

De Wet versterking cassatierechtspraak heeft zelf geen kwaliteitseisen geformuleerd. Die vereisten zijn opgenomen in de eveneens per 1 juli 2012 in werking getreden Verordening vakbekwaamheidseisen civiele cassatieadvocatuur.¹²¹ De kwaliteitseisen voorzien in een zogenaamde 'drietrapraket'.¹²² De eerste stap betreft een (mondeling) toelatingsexamen, dat bij goed gevolg leidt tot een voorwaardelijke toelating tot de cassatiebalie. Enkele jaren later volgt een tweede examen: de zogenaamde proeve van bekwaamheid.¹²³ Indien de proeve van bekwaamheid met goed gevolg wordt afgelegd, dan wordt de betrokken advocaat onvoorwaardelijk lid van de civiele cassatiebalie. Ten derde zal iedere advocaat die onderdeel uitmaakt van de civiele cassatiebalie voortdurend moeten blijven voldoen aan opleidingseisen en praktijkseisen.¹²⁴

Deze kwaliteitseisen beogen te voorkomen dat slechte en kansloze cassatiemiddelen worden ingesteld. Daarbij had en heeft men een praktijk voor ogen waarbij cassatieadvocaten hun

¹¹⁵ Advies Commissie cassatie-advocatuur, d.d. 21 juni 2004 (hierna: commissie-Neleman), Bijlage II. De commissie bestond uit P. Neleman, F.R. Salomons, Th.J. van Laar, A. Hammerstein, J.L.R.A. Hydecoper, W.D.H. Asser, G. Sniijders en H.M. Wattendorf. Het advies is beschikbaar via https://www.eerstekamer.nl/id/vic9mph6k9y7/document_extern/cieneleman_cassatie_advocatuur/f=/vic9mqwsxww5.pdf. Zie hierover ook Knapen 2006.

¹¹⁶ Commissie-Neleman, p. 4-5, 8.

¹¹⁷ Commissie-Neleman, p. 8.

¹¹⁸ Commissie-Fleers (Gezamenlijk advies van de Hoge Raad en de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten), *Civiele cassatiebalie*, rapport van juli 2007, beschikbaar via www.advocatenorde.nl.

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 4 (MvT).

¹²⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 4 (MvT).

¹²¹ Per 1 januari 2015 zijn deze vereisten opgenomen in afdeling 4.2 van de Verordening op de advocatuur. Zij zijn nadien op ondergeschikte punten aangepast.

¹²² Zie Nederlandse Orde van Advocaten, *Rapport evaluatie civiele cassatie*, maart 2016, p. 5, beschikbaar via www.advocatenorde.nl.

¹²³ De Verordening op de advocatuur is in 2019 nog aangescherpt om te voorkomen dat advocaten meermaals examen afleggen en aldus lang (voorwaardelijk) lid van de cassatiebalie zijn zonder dat zij de proeve van bekwaamheid met succes afleggen. Zie Wijzigingsverordening civiele cassatie 2019, *Stcrt.* 2019/70397.

¹²⁴ Zie art. 4.13 en 4.14 Verordening op de advocatuur.

cliënten eerst adviseren over de vraag of het zinvol is cassatie in te stellen. Cassatieadvocaten moeten volgens de toepasselijke verordening een dergelijk advies op schrift stellen.¹²⁵ Een dergelijk cassatieadvies is heel vaak negatief.¹²⁶

Haagse advocaten konden na de invoering van de kwaliteitseisen nog lange tijd op basis van een overgangsregeling als cassatieadvocaat optreden.¹²⁷ Daarnaast kostte het enkele jaren alvorens kandidaten met succes het examen en nadien de proeve met goed gevolg hadden doorstaan. Als gevolg hiervan duurde het enkele jaren alvorens de gespecialiseerde cassatiebalie vorm kreeg.

3.6 Voordelen, nadelen en risico's gesignaleerd in de literatuur

In de literatuur werd destijds door verschillende auteurs opgemerkt dat de uiteindelijke regeling uitgelegd tegen de achtergrond van passages in de wetsgeschiedenis veel minder ver ging dan was voorgesteld door de commissie-Hammerstein. Het gaat niet om de invoering van een verlofstelsel, maar veeleer om een verkorte procedure. Sommige auteurs merkten op dat er daardoor 'niets wezenlijks' was veranderd ten opzichte van de bestaande regeling op de voet van artikel 81 Wet RO. Zij veronderstelden dan ook dat de regeling ten opzichte van het bestaande instrumentarium slechts zou leiden tot een beperkte tijds winst voor de Hoge Raad.¹²⁸ De tijdsinvesteringen worden vooral naar voren geschoven. De meeste auteurs zagen voorafgaand aan de inwerkingtreding wel enkele mogelijke voordelen. Kansloze procedures zouden sneller kunnen worden afgewikkeld. Daarnaast zou een beperkte tijdsbesparing kunnen worden gerealiseerd indien geen nadere stukken in de cassatieprocedure worden uitgewisseld die dan weer betrokken moeten worden in de beoordeling.¹²⁹

De Hoge Raad zou in de praktijk 'zijn weg' moeten gaan zoeken en gaandeweg 'grenzen' moeten stellen.¹³⁰ De wijze waarop de nieuwe wettelijke regeling zou worden ingevuld was onzeker. De discussie over de wenselijkheid van een verlofstelsel ten tijde van de invoering van de wettelijke bepalingen werkten ook door in de verwachtingen van deze regeling. Velen zagen de regeling destijds al als een soort eerste stap naar een toekomstig passend verlofstelsel.¹³¹ Sommige auteurs gaven aan dat een wenselijke ontwikkeling te vinden. Enkele van hen – waaronder ook raadsheren – benadrukten het belang van de beantwoording van zaaksoverstijgende rechtsvragen.¹³² Andere auteurs gaven destijds al aan te vrezen dat de nieuwe regeling – niet tegenstaande de wens van de wetgever – ruim zou kunnen worden uitgelegd of toegepast door de Hoge Raad. Zoals één van hen het verwoordde: 'Zou de Hoge Raad art. 80a RO ruimer gaan toepassen dan uitsluitend bij

¹²⁵ Een cassatieadvocaat moet schriftelijk adviseren, zie art. 7.6 Verordening op de advocatuur.

¹²⁶ Zie Nederlandse Orde van Advocaten, *Rapport evaluatie civiele cassatie*, maart 2016, p. 16: 'De cassatieadvocatuur adviseert in zeer veel gevallen negatief; slechts in een beperkt deel van de zaken wordt cassatie ingesteld.'

¹²⁷ Art. IV van de Wet versterking cassatierechtspraak.

¹²⁸ Zie bijv. Asser, 2011, p. 87-88; Hertoghs, *MBB* 2011/12, p. 545; Brouwer-Harten, *TFB* 2009, p. 14: 'Voorts werd erop gewezen dat nu al zo'n 70% van de zaken door de belastingkamer wordt afgedaan met art. 81 Wet RO. De vraag rijst dan welke winst nog is te behalen met een nog krappere toelating, zonder de rechtsbescherming geweld aan te doen.'

¹²⁹ Zie bijv. Groen, *Trema* 2008/8, p. 435 en Niessen, *NTFRB* 2012/22. Niessen ziet winst als de re- en dupliek en/of het pleidooi achterwege blijven. Dat speelt niet bij voor conclusies die in kansloze belastingzaken sowieso al vrijwel altijd achterwege bleven.

¹³⁰ Zie Machielse 2011, p. 109-113.

¹³¹ Zie bijv. Asser 2011, p. 87-88, § 9 'Een verlofstelsel in wording.'

¹³² Zie bijv. de hiervoor aangehaalde bijdragen van Asser 2011, Groen, *Trema* 2008/8; Corstens 2009; Keirse 2011.

evident kansloze cassatieberoepen [...] dan dreigt de – van oudsher gekoesterde – rechtsbeschermingsfunctie van de Hoge Raad aan gewicht te verliezen.¹³³

3.7 Conclusie

Uit de wetshistorische interpretatie van de wetsgeschiedenis van de Wet versterking cassatierechtspraak volgt dat de wetgever met artikel 80a Wet RO heeft beoogd om de Hoge Raad meer in staat te stellen zich als ‘cassatierechter te concentreren op zijn kerntaken’. Daartoe heeft de wetgever de Raad de mogelijkheid willen bieden zaken die met een zekere frequentie voorkomen maar evident geen kans van slagen hebben, op een versnelde en vereenvoudigde wijze af te kunnen doen, zodat minder beslag wordt gelegd op de capaciteit van de Hoge Raad. Uit dit hoofddoel leiden wij af dat aan de Wet versterking cassatierechtspraak een beleidstheorie ten grondslag ligt die neerkomt op ‘meer ruimte maken voor wat er toe doet’: door te bewerkstelligen dat *minder* zaken in de zaakstroom voor reguliere cassaties bij de Hoge Raad terecht komen, wordt bij gelijkblijvende formatieomvang van de Hoge Raad *meer* ruimte gecreëerd om *meer* aandacht te kunnen besteden aan de *zaken die ertoe doen*, om op die manier *beter* invulling te kunnen geven aan de *kerntaken* van de Hoge Raad (zie § 3.3.1).

Het middel om er voor te zorgen dat er minder zaken in de reguliere zaakstroom terecht komen, is te selecteren in zaken *na* binnenkomst bij de Hoge Raad. Er moet daarbij een selectie worden gemaakt tussen ‘kansloze zaken’ en ‘zaken die ertoe doen’. Uit de wetsgeschiedenis van de Wet versterking cassatierechtspraak volgt dat het bij ‘kansloze zaken’ gaat om verschillende categorieën van zaken:

- Zaken waarin het cassatieberoep niet voldoet aan de wettelijke eisen, zoals cassatieschrifturen die kwalitatief niet deugdelijk zijn;
- Zaken waarin klachten worden geformuleerd die ‘klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden’ omdat zij om een oordeel over feiten vragen, of omdat zij berusten op een onjuiste interpretatie van wet en/of vaste rechtspraak;
- Zaken waarin de insteller ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft bij het cassatieberoep’, omdat die zaak geen beslissing verlangt omwille van rechtseenheid, rechtsontwikkeling en/of rechtsbescherming dan wel omdat het gaat om een kennelijke misslag van ondergeschikt belang (zie § 3.3.1).

Wanneer dergelijke zaken via de reguliere zaakstroom worden afgedaan door de Hoge Raad leggen zij beslag op de capaciteit van de Hoge Raad, terwijl die capaciteit beter kan worden besteed aan de zaken die ertoe doen en om de toegenomen werklust van de Hoge Raad het hoofd te bieden.

Om de selectie van zaken mogelijk te maken voorziet de Wet versterking cassatierechtspraak in een instrument, namelijk de invoering van de wettelijke bepaling van artikel 80a Wet RO voor de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht. Deze wettelijke bepaling verschaft de Hoge Raad de bevoegdheid om bepaalde categorieën van zaken op een vereenvoudigde en verkorte wijze af te doen. De wetgever heeft deze categorieën van zaken geduid door twee gronden voor afdoening van zaken op basis van artikel 80a Wet RO in de wet op te nemen:

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

Deze gronden reflecteren de onderscheiden categorieën van kansloze zaken (zie m.n. § 3.3 en 3.4).

¹³³ Teuben, *TCR* 2012/3, p. 102-104. Vergelijkbare zorgen over de toepassing van de nieuwe regeling worden besproken in hiervoor aangehaalde literatuur, van o.m. Brouwer-Harten, *TFB* 2009/2 en Franken 2011.

Aldus is antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag. Tegen de achtergrond van dit kader kan een in de navolgende hoofdstukken worden ingegaan op de andere onderzoeksvragen om vervolgens een totaalbeeld van de toepassing van artikel 80a Wet RO in de periode 2012-2019 te kunnen geven.

Hoofdstuk 4 **Civiele kamer: bespreking procedure en ontwikkelingen in rechtspraak en literatuur**

R.R. Verkerk

4.1 **Introductie**

De wetgever voorzag dat een sectorspecifieke invulling zou worden gegeven aan artikel 80a Wet RO (zie § 3.3.1). In dit hoofdstuk staan de juridische ontwikkelingen inzake de toepassing van artikel 80a Wet RO in het civiele recht centraal. Het beschrijft de procedure zoals vastgelegd in het rolreglement (§ 4.2). Vervolgens wordt ingegaan op de schaarse rechtspraak en literatuur die ziet op de uitleg van de bewoordingen in artikel 80a Wet RO. Het gaat daarbij in het bijzonder om de bewoordingen ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang’ (§ 4.3). Tot slot worden enkele opmerkingen gemaakt over de opvattingen in de literatuur over de invloed van de gespecialiseerde cassatiebalie (§ 4.4). Het hoofdstuk sluit af met een korte conclusie (§ 4.5).

4.2 **De procedure in civiele zaken**

In het civiele recht zijn nagenoeg geen richtinggevende uitspraken gewezen over de uitleg en/of toepassing van artikel 80a Wet RO.¹³⁴ Daartegenover staat dat het toepasselijke procesreglement wel in detail de procedureregels voorschrijft.¹³⁵ Voor verschillende soorten civiele zaken bestaan zowel in de wet als in de rolreglementen verschillende procedureregels. Op hoofdlijnen voorzien die verschillende procedureregels echter in eenzelfde werkwijze inzake de selectie na de poort.¹³⁶ Die uniforme werkwijze kan als volgt schematisch worden weergegeven:

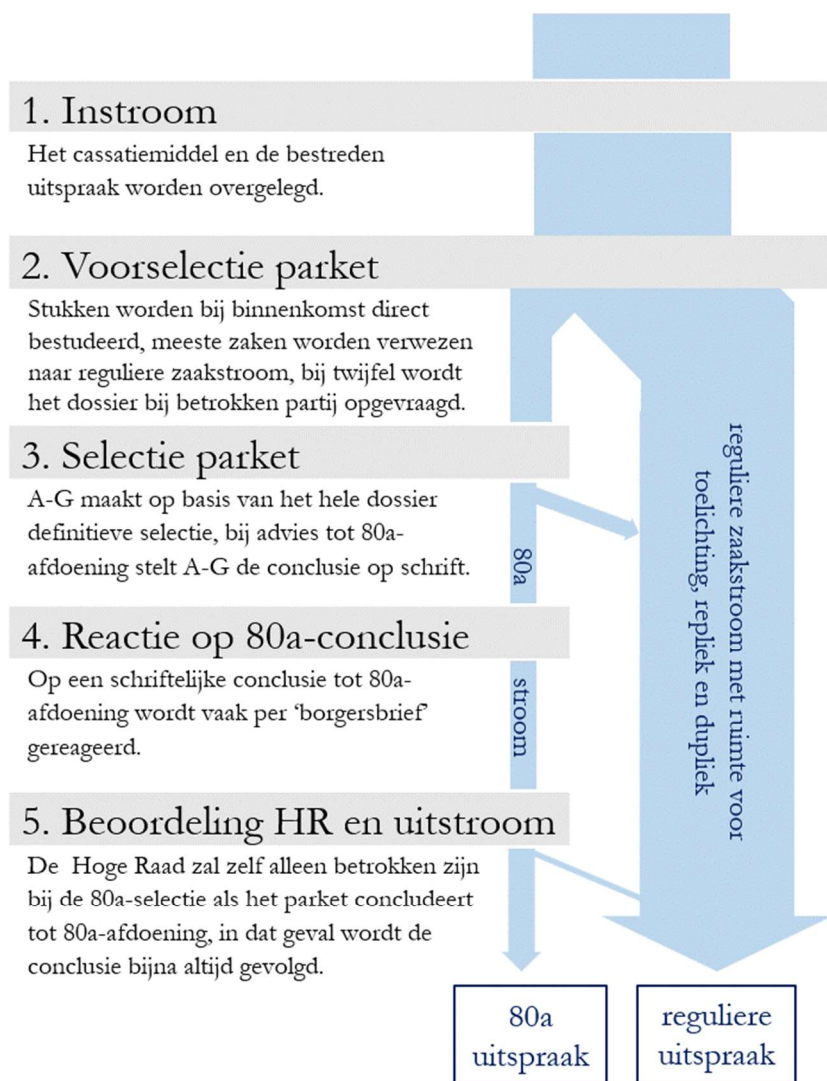
¹³⁴ In een enkele uitspraak is terloops ingegaan op de werking van art. 80a Wet RO. Zie bijv. HR 11 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2578, NJ 2016/476 (*JKS c.s.*) waaruit blijkt dat het doorstaan van de 80a-selectie onverlet laat dat de eiser nadien alsnog op andere gronden niet-ontvankelijk kan worden verklaard in zijn beroep. In deze zaak stelde de verweerder zich met succes eerst en vooraf op het standpunt dat het cassatieberoep alsnog niet-ontvankelijk verklaard diende te worden omdat tegen de bestreden tussenuitspraak geen (tussentijds) cassatieberoep open stond.

¹³⁵ Verschillende versies van het procesreglement en/of wijzigingen zijn gepubliceerd in de Staatscourant. Zie met name: Procesreglement Hoge Raad der Nederlanden, d.d. 26 januari 2017, te vinden op <https://www.hogeraad.nl/reglementen-protocollen/reglementen/procesreglement-hr/>, en *Strt.* 2017/5928, art. 3.1.8 (vorderingsprocedure), art. 3.4.8 (dagvaardingsprocedure), art. 3.5.9a (verzoekschriftprocedure). Zie ook de oudere versies van 28 maart 2012, *Strt.* 2012/10676 en 2012/10677. De verschillende handboeken en bijdragen over art. 80a Wet RO verwijzen ook naar dit reglement. Zie bijv. Asser Procesrecht/Korthals Altes & Groen 7 2015/289; Van der Wiel e.a. 2019, nr. 277.

¹³⁶ Hier zal wel een uitzondering moeten worden gemaakt voor bijzondere procedures waarin de Hoge Raad niet optreedt als cassatierechter, zoals procedures naar aanleiding van prejudiciële vragen en procedures op de voet van art. 13a Wet RO.

Figuur 4.1: Zaakstromen in civiele zaken

Artikel 80a Wet RO: werkwijze in civiele zaken



De hiervoor schematisch weergegeven werkwijze wordt hierna stapsgewijs toegelicht. In het empirische gedeelte wordt nader ingegaan op de werking daarvan in de praktijk.

Voorheen werden civiele zaken aanhangig gemaakt door middel van een dagvaarding of een verzoekschrift. Nu wordt het inleidende processtuk aangeduid als een procesinleiding.¹³⁷ In alle gevallen worden belangrijke stukken, waaronder het cassatiemiddel en de bestreden uitspraak, in een vroeg stadium ingediend bij de Hoge Raad.

Direct nadat de zaak is aangebracht onderzoekt het parket op basis van de dan beschikbare stukken of de zaak in aanmerking komt voor toepassing van artikel 80a Wet RO.¹³⁸ Na drie

¹³⁷ Artt. 3.1.4, 3.4.4 en 3.5.6 Procesreglement Hoge Raad.

¹³⁸ Artt. 3.1.8.1, 3.4.8.1 en 3.5.9a.1. Procesreglement Hoge Raad.

weken doet de rolraadsheer van de enkelvoudige civiele kamer van de Hoge Raad, gehoord de procureur-generaal van het parket, mededeling van de uitkomst van dit eerste onderzoek (voorselectie).¹³⁹ In (verreweg) de meeste gevallen wordt direct geoordeeld dat geen toepassing wordt gegeven aan artikel 80a Wet RO.¹⁴⁰ In dat geval wordt op de reguliere wijze verder geprocedeerd.

In geval van twijfel wordt het gehele procesdossier bij de betrokken partijen/belanghebbenden opgevraagd. Nadat het gehele dossier is overgelegd krijgt de procureur-generaal een termijn van ten minste twee weken om aan de hand daarvan te onderzoeken of toepassing moet worden gegeven aan artikel 80a Wet RO. Als de procureur-generaal daartoe concludeert, dan wordt de conclusie op schrift gesteld.¹⁴¹

Nadat de procureur-generaal in een gemotiveerde schriftelijke conclusie zijn standpunt heeft gegeven, kunnen partijen daarop binnen twee weken per brief reageren (de zogenoemde ‘Borgersbrief’).¹⁴²

De Hoge Raad beoordeelt uiteindelijk of de zaak verkort moet worden afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO. Indien die vraag bevestigend wordt beantwoord zal een korte uitspraak worden gewezen met een standaardmotivering van enkele regels. Daarmee komt de zaak dan vroegtijdig tot een eind. Als de zaak niet verkort wordt afgedaan, dan zal worden voort geprocedeerd op de reguliere wijze.¹⁴³

4.3 De toepasselijke norm in civiele zaken

De wetgever heeft, zoals in hoofdstuk 3 besproken, meermaals benadrukt dat met de invoering van artikel 80a Wet RO geen verlostelsel is ingevoerd.¹⁴⁴ De Hoge Raad kan en mag niet afzien van een integrale inhoudelijke behandeling van het middel.¹⁴⁵ In de literatuur wordt in navolging van de wetsgeschiedenis algemeen aangenomen dat een strikte maatstaf geldt voor de toepassing van artikel 80a Wet RO. Het belang van de rechtsbescherming brengt mee dat daarbij geen andere afweging een rol kan spelen dan de vraag of het middel tot cassatie kan leiden.¹⁴⁶ Artikel 80a Wet RO kan als gevolg daarvan alleen worden toegepast als evident is dat de cassatieklachten niet kunnen slagen.¹⁴⁷ Om praktische redenen zal het daarbij bovendien gaan om die gevallen waarin dit zonder al te diepgaand onderzoek blijkt.¹⁴⁸

Artikel 80a Wet RO maakt het mogelijk om in twee gevallen een cassatiemiddel niet-ontvankelijk te verklaren: indien de partij die cassatie instelt ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang’ heeft bij het cassatieberoep of indien ‘de klachten klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden’. De Hoge Raad maakt in de regel niet duidelijk op welke grond het middel niet-ontvankelijk wordt verklaard. In de uitspraak wordt in de periode 2012-2019 een

¹³⁹ Artt. 3.1.8.1 en 3.4.8.1 Procesreglement Hoge Raad.

¹⁴⁰ Zie voor de cijfers en de praktijk o.m. § 7.2 en § 8.2.

¹⁴¹ Artt. 3.1.8.2, 3.4.8.2, 3.4.8.3 en 3.5.9a.4 Procesreglement Hoge Raad.

¹⁴² Zie art. 44 lid 3 Rv en artt. 3.1.8.3, 3.4.8.5 en 3.5.9a6 Procesreglement Hoge Raad.

¹⁴³ Artt. 3.1.8.4, 3.1.8.5, 3.4.8.7 en 3.5.9a.5-7 Procesreglement Hoge Raad.

¹⁴⁴ Met een verlostelsel wordt bedoeld op een systeem waarbij toestemming is benodigd alvorens de zaak door de hoogste rechter in behandeling wordt genomen. Een dergelijk systeem wordt gehanteerd in veel andere jurisdicties, zoals in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Scandinavische landen.

¹⁴⁵ Zie bijv. *Kamerstukken I* 2011/12, 32576, nr. C, p. 1-2.

¹⁴⁶ Zie o.m. Asser *Procesrecht/Korthals Altes & Groen* 7 2015/288; Polak 2016, p. 286, 288; Von Schmidt auf Altenstadt 2017, p. 104.

¹⁴⁷ Numann 2013, p. 237. Von Schmidt auf Altenstadt 2017, p. 106 spreekt van ‘evident kansloze zaken’.

¹⁴⁸ Zie o.m. Polak 2016, p. 286. Zie ook hoofdstuk 8 hierna.

standaardformulering gehanteerd waarin beide gronden worden genoemd.¹⁴⁹ De Hoge Raad onderbouwt zijn oordeel vaak wel door een korte verwijzing op te nemen naar specifieke randnummers in de conclusie van de advocaat-generaal. Op die manier wordt enigszins inzichtelijk waarom het beroep niet-ontvankelijk is verklaard.¹⁵⁰

De maatstaf van ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang’ sluit aan bij die van artikel 3:303 BW. Dat artikel bepaalt dat zonder voldoende belang niemand een rechtsvordering toekomt.¹⁵¹ De belangen van partijen zullen op grond van die wetsbepaling niet snel van onvoldoende gewicht zijn. Zo mag op grond van vaste rechtspraak een gering financieel belang niet als een onvoldoende belang worden aangemerkt.¹⁵² Dit brengt mee dat artikel 80a Wet RO niet vaak zal (en kan) worden toegepast omdat een partij klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft bij het cassatieberoep.¹⁵³ Men treft in de rechtspraak echter wel een enkel voorbeeld van klachten die zich richten tegen overwegingen in een uitspraak die het eindoordeel van het hof niet dragen.¹⁵⁴ Dergelijke klachten kunnen – ook als die terecht wordt aangevoerd – niets afdoen aan het eindoordeel. De klachten kunnen aldus niet tot cassatie leiden en om die reden bestaat geen voldoende belang bij de behandeling daarvan.¹⁵⁵

Indien artikel 80a Wet RO toegepast wordt, dan is dat meestal omdat ‘de klachten klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden’.¹⁵⁶ In de (doorgaans) korte conclusies worden de argumenten uiteengezet waarom alle afzonderlijke klachten falen. Dan wordt bijvoorbeeld uitgelegd dat een klacht *i*) feitelijke grondslag mist¹⁵⁷, *ii*) berust op ontoelaatbare nieuwe argumenten¹⁵⁸, *iii*) in de kern een andere feitelijke beoordeling bepleit, waarvoor in cassatie geen plaats is¹⁵⁹, *iv*) niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen¹⁶⁰ of *v*) afstuit op vaste rechtspraak.¹⁶¹

¹⁴⁹ De verwijzing naar de gronden is in de standaardformulering die vanaf 2020 komen te vervallen. Thans luidt de formulering: ‘De Hoge Raad is tot het oordeel gekomen dat het cassatieberoep duidelijk niet kan slagen.’ Deze nieuwe formulering werd voor het eerst toegepast in een strafrechtelijk arrest, HR 14 januari 2020, ECLI:NL:HR:2020:15. Zie verder § 6.3.3.

¹⁵⁰ Zie hierover nader § 8.2 waarin de bevindingen uit de interviews met onder meer de Hoge Raad en het parket worden behandeld.

¹⁵¹ Zie bijv. Von Schmidt auf Altenstadt 2017, p. 104.

¹⁵² Zie bijv. HR 22 september 2006, NJ 2007/188 (*Aruba/New Millennium*) waaruit volgt dat een (geringe) kostenveroordeling voldoende belang oplevert voor het instellen van een rechtsmiddel. Zie voorts ten aanzien van art. 80a Wet RO o.m. Asser Procesrecht/Korthals Altes & Groen 7 2015/288 en Vermeulen 2013, p. 413.

¹⁵³ Zie ook Asser Procesrecht/Korthals Altes & Groen 7 2015/289.

¹⁵⁴ Zie bijv. de conclusie van A-G Wissink van 16 oktober 2015, ECLI:NL:PHR:2015:2352 en de conclusie van A-G Timmerman van 29 januari 2016, ECLI:NL:PHR:2016:544.

¹⁵⁵ Zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 6 (MvT).

¹⁵⁶ In de literatuur wordt doorgaans aan de hand van voorbeelden aangegeven wat daarmee wordt bedoeld, zie uitgebreid, Seinen, *TvPP* 2015/2, p. 50 e.v. Seinen – destijds gerechtsauditeur bij de Hoge Raad – beschrijft de in haar ogen grootste struikelblokken. Het gaat volgens haar vaak om: *i*) klachten die feitelijke grondslag missen, *ii*) klachten over het passeren van niet-essentiële stellingen, *iii*) klachten over uitleg of waardering door rechter, *iv*) klachten over passeren bewijsaanbod en *v*) niet afdoende toegelichte rechtsklachten. Zie voorts Numann 2013, p. 237 en p. 238; Von Schmidt auf Altenstadt 2017, p. 106.

¹⁵⁷ Zie bijv. de conclusie van A-G Timmerman 21 maart 2014, ECLI:NL:PHR:2014:227, ov. 4.

¹⁵⁸ Zie bijv. de conclusie van A-G Timmerman 29 januari 2016, ECLI:NL:PHR:2016:175, ov. 2.2.

¹⁵⁹ Zie bijv. de conclusie van A-G Wissink, 6 september 2013, ECLI:NL:PHR:2013:977.

¹⁶⁰ Zie bijv. de conclusie van A-G Wissink, 6 september 2013, ECLI:NL:PHR:2013:977 en de conclusie van A-G Wesseling-van Gent, 12 juli 2013, ECLI:NL:PHR:2013:770.

¹⁶¹ Zie bijv. de conclusie van A-G Rank-Berenschot, 14 februari 2014, ECLI:NL:PHR:2014:75, ov. 5.

4.4 De invloed van de gespecialiseerde cassatiebalie

Mede omdat de toepasselijke selectiecommissie een integrale inhoudelijke beoordeling van de cassatieklachten vereist, wordt in de literatuur algemeen aangenomen dat artikel 80a Wet RO in civiele zaken ‘betrekkelijk geringe’ effecten heeft op de praktijk en aldus leidt tot een betrekkelijk geringe tijdsbesparing.¹⁶²

In de literatuur wordt aangenomen dat de invoering van de cassatiebalie meer heeft bijgedragen aan de ‘selectie’ van zaken die ertoe doen dan de invoering van artikel 80a Wet RO. De Nederlandse Orde van Advocaten heeft de effectiviteit en doelmatigheid van de nieuw ingevoerde vakbekwaamheidseisen geëvalueerd. Het evaluatierapport verscheen in maart 2016. Uit die evaluatie blijkt onder andere dat het toelatingsexamen en de proeve van bekwaamheid serieus moeten worden genomen. Zo waren in totaal veertien (her)examens afgelegd in het jaar 2015. In de helft van de gevallen zakte de kandidaten voor het examen.¹⁶³

Ten behoeve van de evaluatie van de vakbekwaamheidseisen zijn interviews gehouden met o.m. advocaten en raadsheren. In het eindrapport worden verschillende knelpunten gesignaleerd, in het bijzonder dat zorgen bestaan over de gefinancierde rechtsbijstand. Desondanks was het algehele beeld positief: de invoering van de cassatiebalie heeft een goede uitwerking gehad op de kwaliteit van de cassatieschriften:

‘[...] Naar aanleiding van gesprekken met betrokken advocaten kan worden geconcludeerd dat de civiele cassatiebalie de kwaliteit van de cassatieschriften heeft bevorderd. [...] De cassatieadvocatuur adviseert in zeer veel gevallen negatief; slechts in een beperkt deel van de zaken wordt cassatie ingesteld.

[...] De kwaliteitseisen, die aan de civiele cassatieadvocaat worden gesteld, strekken tot waarborg van een passende rechtsbijstand aan de rechtzoekende [...] In de praktijk bestaat [...] zorg over het behoud van de kwaliteit van de juridische bijstand in civiele cassatiezaken binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

[...] De cassatiebalie functioneert volgens de Hoge Raad naar behoren; de kwaliteitseisen leiden (onder meer) tot een goede taakvervulling van de Hoge Raad en de rechtsbedeling in het algemeen [...].¹⁶⁴

De zorgen over de gefinancierde rechtsbijstand zijn later door de commissie-Van der Meer bevestigd. Zij rapporteert dat de puntentoekenning voor civiele cassaties niet meer in overeenstemming is met de feitelijke uren die civiele cassatieadvocaten aan een zaak moeten besteden. Zelfs in eenvoudige zaken schiet de vergoeding tekort.¹⁶⁵

¹⁶² Numann 2013, p. 237, zoals met kennelijke instemming aangehaald in Asser Procesrecht/Korthals Altes & Groen 7 2015/290 en Van der Wiel e.a. 2019, nr. 276. Zie ook Von Schmidt auf Altenstadt 2017, p. 109.

¹⁶³ Nederlandse Orde van Advocaten, *Rapport evaluatie civiele cassatie*, maart 2016, beschikbaar op www.advocatenorde.nl, p. 11.

¹⁶⁴ Nederlandse Orde van Advocaten, *Rapport evaluatie civiele cassatie*, maart 2016, beschikbaar op www.advocatenorde.nl, p. 15.

¹⁶⁵ Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand, *Andere tijden. Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand*, oktober 2017, Publicatie-nr. 105692, p. 71 (bijlage bij *Kamerstukken I 2017/18, 34775 VI, nr. E*).

De Hoge Raad heeft al in een vroeg stadium in zijn jaarverslagen aangegeven dat civiele cassatieadvocaten steeds meer zaken aanbrengen ‘die ertoe doen’¹⁶⁶ en dat zij zorgen voor een ‘hoogwaardige behandeling van het voorgelegde geschil’.¹⁶⁷ In recente jaarverslagen wordt een directe link gelegd tussen de gespecialiseerde cassatiebalie en het kleine aantal afdoeningen op de voet van artikel 80a Wet RO. De jaarverslagen uit 2018, 2019 en 2020 vermelden:

‘Een oorzaak van het geringe aantal artikel 80a Wet RO-afdoeningen is dat rechtsbijstand door een gespecialiseerde cassatieadvocaat in cassatiezaken verplicht is. Aan deze cassatieadvocaten worden kwaliteitseisen gesteld. Dit brengt met zich dat in verreweg de meeste zaken afdoening met artikel 80a Wet RO op voorhand niet in aanmerking komt.’¹⁶⁸

Uit de literatuur komt eenzelfde beeld naar voren.¹⁶⁹ Zo schrijft Asser dat de civiele cassatiebalie er de oorzaak van is dat artikel 80a Wet RO nauwelijks nog fungeert als ‘een echte zeeff’.¹⁷⁰ Von Schmidt auf Altenthal schrijft dat artikel 80a Wet RO als gevolg van de invoering van de gespecialiseerde balie ‘overbodig’ is.¹⁷¹ In hoofdstukken 7 en 8, waarin wij de bevindingen uit het empirische onderzoek behandelen, gaan we hier nader op in.

4.5 Conclusie

De conclusie luidt dat in civiele zaken betrekkelijk weinig richtinggevende rechtspraak en literatuur is verschenen over de uitleg en toepassing van artikel 80a Wet RO. Volgens de meeste schrijvers hangt dat samen met het feit dat deze bepaling in de praktijk een geringe betekenis heeft.

¹⁶⁶ Jaarverslag Hoge Raad 2014, p. 12: ‘Uit een oogpunt van kwaliteit van de cassatierechtspraak is de daling in de verkorte afdoening positief te duiden, omdat die illustreert dat vanuit de cassatiebalie steeds meer zaken aan de Hoge Raad worden voorgelegd ‘die ertoe doen’ [...]. Het lijkt erop dat de Wet versterking cassatierechtspraak vruchten begint af te werpen en de Hoge Raad steeds vaker voorrang kan geven aan zijn taken op het gebied van rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming.’

¹⁶⁷ Jaarverslag Hoge Raad 2016, p. 9: ‘Anderzijds zorgt de gespecialiseerde civiele cassatiebalie voor een hoogwaardige behandeling van het voorgelegde geschil.’

¹⁶⁸ Jaarverslag Hoge Raad 2018, Jaarverslag Hoge Raad 2019, Jaarverslag Hoge Raad 2020, alle onder ‘Civiele zaken’, ‘Inleiding en cijfers’.

¹⁶⁹ Zie bijv. Van der Wiel & Stolp, in: Van der Wiel e.a. 2019, H 6, 6.16, nr. 276; Bruning 2021, *AA* 2021/3, p. 313.

¹⁷⁰ Asser 2018, p. 15.

¹⁷¹ Von Schmidt auf Altenthal 2017, p. 110. Op p. 109 schrijft hij ook: ‘Maar daarmee is de toegevoegde waarde van artikel 80a RO voor civiele zaken verdampt.’

Hoofdstuk 5 Belastingkamer: bespreking procedure en ontwikkelingen in rechtspraak en literatuur

I.M. Boekema en R.R. Verkerk

5.1 Introductie

Dit hoofdstuk beschrijft de procedure die wordt toegepast door de belastingkamer. De belastingkamer behandelt het overgrote deel van alle belastingzaken.¹⁷² Om de toepassing van artikel 80a Wet RO in de context te plaatsen van de cassatieprocedure in belastingzaken, beschrijft § 5.2 in welke soorten bestuursrechtelijke zaken beroep in cassatie openstaat alsmede een aantal algemene kenmerken van deze procedure. In zijn algemeenheid kan de procedure in belastingzaken als relatief laagdrempelig worden getypeerd. In § 5.3 wordt het verloop van de procedure bij de belastingkamer vanaf de instroom van de zaak tot en met het moment dat uitspraak wordt gedaan door de Hoge Raad geschetst. De jurisprudentiële ontwikkelingen ten aanzien van de toepassing van artikel 80a Wet RO komen aan bod in § 5.4. Daartoe wordt ingegaan op belangrijke conclusies van het parket en uitspraken van de belastingkamer van de Hoge Raad over artikel 80a Wet RO. Daarna vat § 5.5 de opvattingen in de literatuur samen die zien op de toepassing van artikel 80a Wet RO. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (§ 5.6).

5.2 Kenmerken van de cassatieprocedure bij de belastingkamer

5.2.1 *Openstaan van het rechtsmiddel beroep in cassatie*

Het belastingrecht wordt gerekend tot het bestuursrecht. In het bestuursrecht spreken de drie bestuursrechtelijke appelcolleges recht in hoogste aanleg (de Centrale Raad van Beroep (CRvB), de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – (ABRvS) en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBb)).¹⁷³ Anders dan in het civiele recht en het strafrecht, kan men in het bestuursrecht in zijn algemeenheid geen cassatie instellen.¹⁷⁴

Cassatie staat enkel open in zaken waarin dit bij wet expliciet is bepaald. Voor de rijksbelastingzaken is dit bepaald in artikel 28 lid 1 AWR. Ten aanzien van decentrale belastingen volgt dit uit de toepasselijke wetgeving. Daarin is namelijk doorgaans bepaald dat de heffing en invordering van decentrale belastingen geschiedt op eenzelfde wijze als de rijksbelastingen.¹⁷⁵ Cassatie staat daarnaast ook open in een zeer beperkt aantal zaken die zijn afgedaan door de CRvB en het CBb. Cassatie is verder mogelijk in socialezekerheidszaken en economische zaken waarin rechtsbegrippen ter discussie staan die ook in het belastingrecht

¹⁷² Zaken die zien op de invordering van belastingen worden afgehandeld als civiele procedures. Dit hoofdstuk ziet enkel op belastingzaken die worden behandeld door de belastingkamer.

¹⁷³ Schreuder-Vlasblom 2017, p. 1147-1149.

¹⁷⁴ Art. 78 leden 2-4 Wet RO.

¹⁷⁵ Zie onder andere art. 231 Gemeentewet, art. 227a Provinciewet en art. 123 Waterschapswet. Zie uitgebreider over de voor cassatie vatbare belastingzaken Feteris 2014, p. 159 e.v.

van belang zijn, zoals ‘gezamenlijke huishouding’ of ‘investering’. In dergelijke gevallen staat naar vaste rechtspraak ook cassatie open.¹⁷⁶

Voor belastingzaken geldt dat de uitspraak die wordt bestreden in cassatie doorgaans zal zijn gedaan door het gerechtshof. Artikel 28 lid 1 sub a en sub b AWR benoemt de soorten uitspraken van het gerechtshof waartegen beroep in cassatie open staat: ‘gewone’ eindspraken in een bodemprocedure (sub a) en ‘kortsluitingen’, waarbij de voorzieningenrechter van het gerechtshof tegelijkertijd uitspraak doet in een bodemprocedure als in een voorlopige voorzieningenprocedure (sub b).¹⁷⁷ Verder bepaalt artikel 28 lid 1 AWR dat cassatie kan worden ingesteld tegen de uitspraak van het gerechtshof waarbij deze een beslissing neemt over een verzoek tot schadevergoeding op grond van artikel 8:88 Awb. Ten slotte kan in belastingzaken tegen uitspraken van het gerechtshof die zijn gedaan naar aanleiding van een verzoek tot herziening cassatie worden ingesteld.¹⁷⁸

In belastingzaken staat in enkele gevallen direct cassatie open tegen een uitspraak van een rechtbank.¹⁷⁹ Dit speelt met name in gevallen waarin de rechtbank besluit om de zaak vereenvoudigd zonder zitting af te doen.¹⁸⁰ Dan staat geen hoger beroep open, maar kan verzet worden ingesteld bij de rechtbank.¹⁸¹ Als de partij die in verzet gaat in de verzetsprocedure niet in het gelijk wordt gesteld, dan staat cassatie open tegen deze beslissing.¹⁸²

Als de klachten van verzoeker tot cassatie zijn gericht tegen een uitspraak waartegen geen beroep in cassatie openstaat, zal de Hoge Raad het beroep in cassatie ‘gewoon’ niet-ontvankelijk verklaren. Dit gebeurt zonder toepassing van artikel 80a Wet RO.¹⁸³ Dit moet worden onderscheiden van de situatie dat de klachten slechts zien op een eventuele schending door de appelrechter van wettelijke bepalingen waarover de Hoge Raad niet kan oordelen. Zoals hiervoor is besproken, kan de Hoge Raad immers in zaken die instromen vanuit de bestuursrechtelijke appelcolleges enkel oordelen over specifieke rechtsbegrippen die ook in het belastingrecht van belang zijn (zoals ‘gezamenlijke huishouding’). Als een verzoeker tot cassatie klachten aanvoert tegen een beslissing van de CRvB of het CBB waartegen weliswaar beroep in cassatie openstaat, maar in zijn klachten slechts refereert aan artikelen in de

¹⁷⁶ Schreuder-Vlasblom 2017, p. 1147 en p. 1365. Zie voor een volledig overzicht van de mogelijke situaties en de bijbehorende dicta Feteris 2014, p. 179.

¹⁷⁷ De voorlopige voorziening is het bestuursrechtelijke equivalent van het civiele kort geding.

¹⁷⁸ Alhoewel dit niet uit de letterlijke tekst van art. 28 AWR volgt, heeft de Hoge Raad dit in vaste jurisprudentie erkend. Voor een overzicht zie Schreuder-Vlasblom 2017, p. 1365.

¹⁷⁹ Art. 28 lid 2 AWR jo. art. 8:55 lid 7 sub a en b Awb.

¹⁸⁰ Art. 8:54 Awb.

¹⁸¹ Art. 8:55 en 8:104 lid 2 Awb.

¹⁸² Art. 28 lid 2 AWR. Zie over het appelverbod nader Schreuder-Vlasblom 2017, p. 1152-1153. Zie voor een voorbeeld waarin de Hoge Raad art. 80a Wet RO toepast op een dergelijke zaak HR 8 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1428. Daarnaast staat direct beroep in cassatie open indien alle betrokken partijen instemmen met het overslaan van de fase bij het gerechtshof – zogenaamde sprongcassatie (art. 28 lid 3 AWR). Het betrokken bestuursorgaan zal dus moeten instemmen met het overslaan van hoger beroep. Bijvoorbeeld omdat in een zaak een principiële rechtsvraag speelt die partijen zo snel mogelijk aan de Hoge Raad willen voorleggen. Dit ligt niet direct voor de hand ligt in zaken waar art. 80a Wet RO op ziet.

¹⁸³ HR 17 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1227, HR 12 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1922 en HR 5 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1861. Het dictum houdt dus niet in dat de Hoge Raad onbevoegd is. Het dictum dat de Hoge Raad zichzelf onbevoegd verklaart komt slechts zeer sporadisch voor. Zie hierover Feteris 2014, p. 400. Indien de middelen niet tot cassatie kunnen leiden verklaart de Hoge Raad het ingestelde beroep ongegrond (zie bijvoorbeeld HR 9 augustus 2013, ECLI:NL:HR:2013:376).

betreffende wet die niet in de cassatiebepaling genoemd worden, zal een dergelijke zaak met artikel 80a Wet RO kunnen worden afgedaan.¹⁸⁴

5.2.2 *Overige ontvankelijkheidseisen aan het beroep in cassatie*

Naast het openstaan van cassatie gelden nog andere ontvankelijkheidseisen. Zo geldt voor het instellen van rechtsmiddelen een algemene zeswekentermijn.¹⁸⁵ Daarnaast geldt voor het instellen van beroep in cassatie een aantal inhoudelijke eisen op grond van artikel 6:5 jo. artikel 6:24 Awb. Zo dient het beroepschrift in cassatie de naam en het adres van de indiener te bevatten. Ook dient het beroepschrift de redenen te bevatten waarom de indiener het niet eens is met de bestreden uitspraak. Deze redenen worden vaak aangeduid met de term ‘klachten’ of ‘middelen’.¹⁸⁶

Zowel de belanghebbende burger als het betrokken bestuursorgaan kunnen beroep in cassatie instellen. Indien niet is voldaan aan een van de eisen voor ontvankelijkheid, zal de Hoge Raad het ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaren.¹⁸⁷ De Hoge Raad komt dan niet aan een inhoudelijke beoordeling van de zaak toe.¹⁸⁸ Als de Hoge Raad van oordeel is dat op voorhand duidelijk is dat het beroep in cassatie niet-ontvankelijk zal worden verklaard, zal deze niet verzoeken om een verweerschrift in cassatie. Er volgen dan ook geen andere proceshandelingen van partijen (zoals een conclusie van repliek en dupliek) en de Hoge Raad zal direct een arrest kunnen wijzen.¹⁸⁹ De Hoge Raad zal deze werkwijze bijvoorbeeld toepassen bij het te laat indienen van het beroepschrift in cassatie.¹⁹⁰ In een dergelijk geval zal geen toepassing (hoeven te) worden gegeven aan artikel 80a Wet RO.

Ontvankelijkheidseisen kent men ook in het civiele recht. Als gevolg van de invoering van de civiele cassatiebalie komt het echter naar verhouding weinig voor dat een cassatieberoep niet voldoet aan de formele vereisten en als gevolg daarvan niet-ontvankelijk wordt verklaard. In het belastingrecht ligt dat anders, mede omdat het een zeer laagdrempelige procedure betreft waarbij burgers geheel zelf cassatie kunnen instellen.

5.2.3 *Laagdrempelige procedure*

Bestuursrechtelijke procedures zijn op minstens twee punten relatief laagdrempelig in vergelijking met civiele zaken. Er geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging en de griffierechten zijn relatief laag.¹⁹¹ Burgers mogen immers geen al te hoge barrières ervaren bij

¹⁸⁴ Conclusie van A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 9.19 en Feteris 2014, p 261.

¹⁸⁵ Art. 6:7 jo. 6:24 Awb.

¹⁸⁶ Art. 81 Wet RO. De Hoge Raad gebruikt in belastingzaken ook wel de term middelen als synoniem voor de klachten. In het belastingrecht heeft de term ‘middel’ echter niet de specifieke betekenis die het in het civiele recht heeft. Voor belastingzaken wordt daarom de algemenere term klachten aangehouden. In het algemene bestuursprocesrecht heeft de term gronden, zoals aangeduid in art. 6:5 lid 1 aanhef en sub d Awb, een afwijkende betekenis van de term klachten, zoals deze in de Wet RO wordt gehanteerd. Dit hangt samen met de aard van de cassatieprocedure.

¹⁸⁷ Art. 6:6 jo. art. 6:24 Awb.

¹⁸⁸ Schreuder-Vlasblom 2017, p. 1367. Zie over de ontvankelijkheidseisen nader Pieterse & Bergman, *NtFR* 2011/18.

¹⁸⁹ Art. 29c lid 1 AWR.

¹⁹⁰ Uit art. 6:6 Awb jo. 6:24 Awb volgt dat een beroepschrift in cassatie niet-ontvankelijk kan worden verklaard indien niet is voldaan aan enig in de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het beroep. Zie hierover verder Feteris 2014, p. 285. Voor een overzicht van de gronden voor niet-ontvankelijkheid waarbij de Hoge Raad deze werkwijze toepast, zie Feteris 2014 p. 241.

¹⁹¹ Marseille & Tolsma 2019, p. 50.

het aanvechten van de rechtmatigheid van een besluit van een bestuursorgaan.¹⁹² Beide aspecten worden hieronder besproken.

In bestuursrechtelijke procedures is een burger niet verplicht zich te laten vertegenwoordigen door een advocaat. Dit uitgangspunt geldt ook voor belastingzaken bij de Hoge Raad. Het beroepsschrift in cassatie kan dus door een burger zelf worden ingediend en deze burger kan ook een eventuele conclusie van repliek indienen. De enige proceshandeling in cassatie die is voorbehouden aan een advocaat, is het voeren van pleidooi.¹⁹³ In de literatuur wordt gesignaleerd dat dit voorbehoud praktisch gezien geen grote consequenties heeft. Procespartijen kunnen per saldo de gehele cassatieprocedure in belastingzaken zelf voeren.¹⁹⁴ Daarmee is het voor burgers ook mogelijk om zich te laten vertegenwoordigen door een gemachtigde die geen advocaat is, zoals een belastingconsulent. Als de verzoeker tot of verweerder in cassatie wel een advocaat inschakelt, kan dit elke beëdigde advocaat zijn: er is geen cassatiebalie zoals in civiele zaken wel het geval is.¹⁹⁵

De regels over griffierechten in bestuursrechtelijke zaken zijn te vinden in artikel 8:41 Awb. In artikel 29 AWR wordt dit artikel van overeenkomstige toepassing verklaard op de procedure in cassatie. De hoogte van het te betalen griffierecht is te vinden in artikel 8:109 lid 1 Awb. Dit bedraagt in belastingzaken in beginsel € 270 indien het beroep in cassatie door een natuurlijke persoon wordt ingesteld. In de meerderheid van de belastinggeschillen zal voor een natuurlijke persoon evenwel het verlaagde griffierecht van € 134 gelden.¹⁹⁶ Het tarief voor bestuursorganen en andere entiteiten bedraagt € 541.

5.3 Het verloop van de procedure in belastingzaken

In het procesreglement van de Hoge Raad wordt de cassatieprocedure bij de belastingkamer besproken,¹⁹⁷ maar de regels die op grond van de Awb en de AWR gelden bepalen voor een groot deel al de door de Hoge Raad gevolgde werkwijze. Die werkwijze kan als volgt op hoofdlijnen worden weergegeven.¹⁹⁸

¹⁹² *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 32 (MvT).

¹⁹³ Art. 29c lid 1 AWR. Zie Feteris 2014, p. 265.

¹⁹⁴ De Hoge Raad attendeert procespartijen er op dat zij de voorkeur geeft aan een schriftelijk pleidooi, zie Hoge Raad, *Handreiking in beroep bij de Hoge Raad in belastingzaken*, <<https://www.hogeraad.nl/vragen-antwoorden/>>. Een schriftelijk pleidooi door een advocaat heeft per saldo geen grote voordelen voor procespartijen vergeleken met een conclusie van repliek. Zie Feteris 2014, p. 256-267.

¹⁹⁵ Feteris 2014, p. 261.

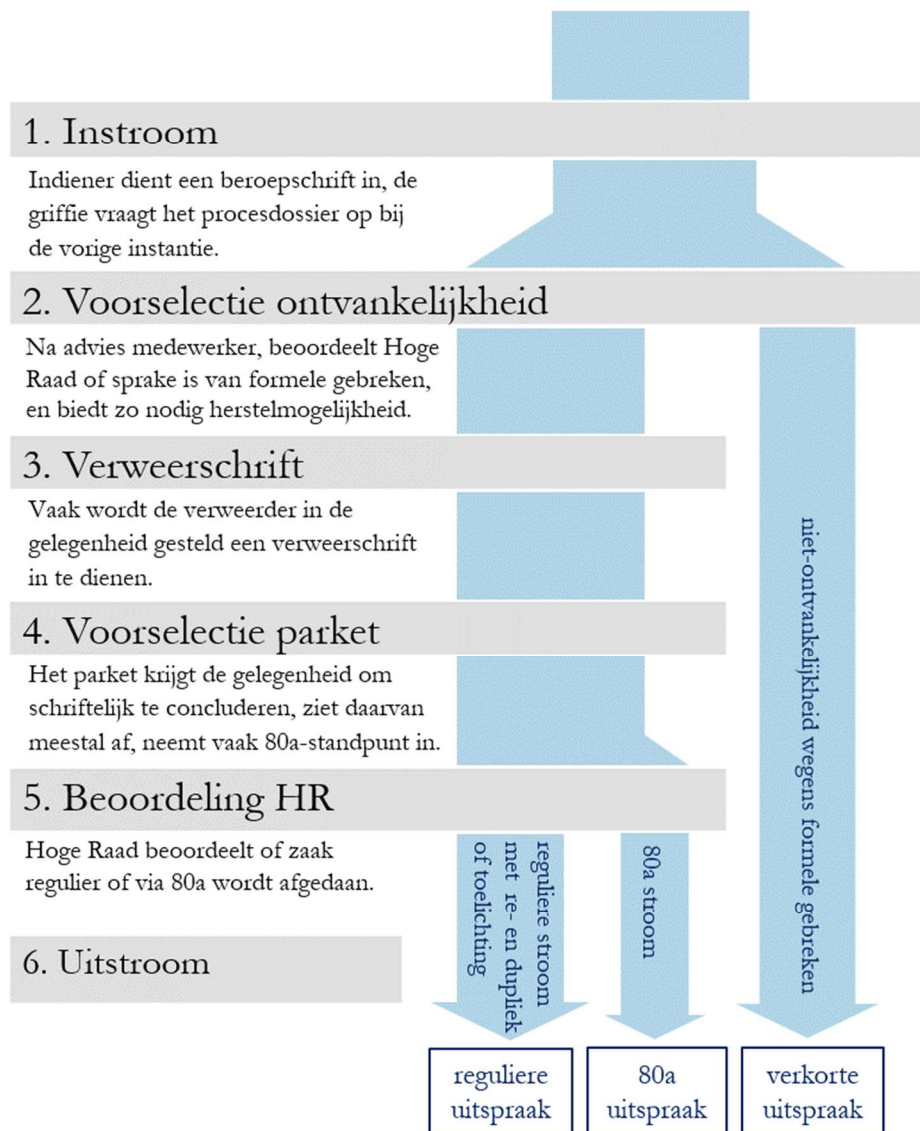
¹⁹⁶ Art. 8:109 lid 1 Awb jo. art. 2 van de Regeling verlaagd griffierecht. Zie Feteris 2014, p. 234.

¹⁹⁷ Procesreglement Hoge Raad der Nederlanden, gewijzigd op 13 maart 2020, *Stvt.* 2020/14031 (hierna: *Procesreglement Hoge Raad*). Nadien is er nog een inhoudelijke wijziging geweest van het procesreglement, die niet relevant is voor de bespreking in deze paragraaf.

¹⁹⁸ Het overzicht in deze paragraaf beoogt geen compleet beeld te geven van alle procedureregels in de cassatieprocedure in belastingzaken.

Figuur 5.1: Zaakstromen in belastingzaken

Artikel 80a Wet RO: werkwijze in belastingzaken



De hiervoor schematisch weergegeven werkwijze wordt hierna stapsgewijs toegelicht. In hoofdstuk 9 over de ervaringen met artikel 80a Wet RO in de praktijk wordt nader ingegaan op de werking van deze stappen in de praktijk.

5.3.1 Instroom zaak bij de Hoge Raad

Het cassatieberoep kan worden ingesteld door een belanghebbende of door het betrokken bestuursorgaan. Bij het beroepschrift dient een afschrift van de bestreden uitspraak te worden

gevoegd.¹⁹⁹ Standaard wordt door de vorige instantie het gehele procesdossier inclusief de bestreden uitspraak toegezonden aan de Hoge Raad.²⁰⁰

5.3.2 *Beoordeling op formele gebreken*

Als een beroep in cassatie ‘instroomt’ zal een medewerker van de Hoge Raad beoordelen of het beroepschrift op een formele gronden ontvankelijk is.²⁰¹ In belastingzaken komt het – in vergelijking met civiele zaken – vaak voor dat sprake is van formele gebreken of verzuimen. Indien deze medewerker tot de conclusie komt dat het beroepschrift niet-ontvankelijk moet worden verklaard, dan is de procesgang sterk vereenvoudigd.²⁰²

Het beroep kan enkel niet-ontvankelijk worden verklaard als de indiener in de gelegenheid is gesteld om het betreffende verzuim te herstellen. De tijdsduur die wordt geboden voor het herstel van het verzuim hangt af van de aard van het gebrek. Voor het aanvullen van de motivering van een pro-forma beroepschrift hanteert de Hoge Raad bijvoorbeeld een termijn van zes weken.²⁰³ Bij het niet-betalen van het griffierecht binnen de daarvoor gestelde termijn wordt een tweede termijn gegeven van vier weken.²⁰⁴

De griffie van de Hoge Raad speelt een grote rol in de beoordeling van en de communicatie met partijen over formele gebreken.²⁰⁵ Uiteraard neemt de griffie hierover niet de uiteindelijke beslissing: de beslissing om een beroep in cassatie niet-ontvankelijk te verklaren wegens een formeel gebrek wordt genomen door de raadsheren aan wie de zaak is toebedeeld.²⁰⁶

5.3.3 *Verweerschrift in cassatie*

De verweerder in cassatie kan binnen acht weken na de dag van verzending van het beroepschrift een verweerschrift indienen. Deze termijn kan worden verlengd.²⁰⁷ Er wordt niet altijd gelegenheid geboden tot het indienen van een verweerschrift. Als een beroep in cassatie niet-ontvankelijk is en een verweerschrift niet relevant is voor de beoordeling van de ontvankelijkheid zal daarvan worden afgezien.²⁰⁸ Als er gelegenheid wordt gegeven voor het voeren van verweer, dan kan de verweerder ervoor kiezen om een verweerschrift in te dienen,²⁰⁹ en incidenteel beroep in cassatie in te stellen.²¹⁰

¹⁹⁹ Art. 6:5 lid 2 Awb jo. 6:24 Awb, Procesreglement Hoge Raad, art. 5.1.3.3. De Hoge Raad neemt er ook genoegen mee als het beroepschrift de bestreden uitspraak omschrijft (art. 6:5 lid 1 sub c Awb), zie Feteris 2014, p. 203.

²⁰⁰ Art. 28a AWR.

²⁰¹ Feteris 2014, p. 321.

²⁰² Art. 6:6 jo. 6:24 Awb.

²⁰³ Feteris 2014, p. 221.

²⁰⁴ Feteris 2014, p. 235. Een uitzondering wordt gemaakt indien een belanghebbende betalingsonmacht kan aantonen, zie Hoge Raad, *Handreiking in beroep bij de Hoge Raad in belastingzaken* <<https://www.hogeraad.nl/vragen-antwoorden/>>.

²⁰⁵ Zie art. 5.1.2.9 Procesreglement Hoge Raad en art. 8:41 Awb jo. art. 8:29 AWR.

²⁰⁶ Art. 75 Wet RO.

²⁰⁷ Art. 29b AWR. Zie ook art. 5.1.4.1 Procesreglement Hoge Raad. De Hoge Raad wacht niet met het geven van een termijn voor verweer tot de termijnen voor het heffen van griffierecht zijn verstreken, zie Feteris, *WFR* 2017/247, p. 1526.

²⁰⁸ Art. 6:6 jo. 6:24 Awb en art. 5.1.4.1 Procesreglement Hoge Raad.

²⁰⁹ Schreuder-Vlasblom 2017, p. 1367 en p. 884.

²¹⁰ Art. 29b AWR. Een incidenteel beroep in cassatie komt praktisch gezien neer op een zelfstandig cassatieberoep, dat wordt ingesteld naar aanleiding van het principale cassatieberoep. Als het principale cassatieberoep wordt afgehandeld met toepassing van art. 80a Wet RO, staat dit niet in de weg aan een inhoudelijke afdoening van het incidentele cassatieberoep, zie Feteris 2014, p. 286. Incidenteel beroep in cassatie wordt in deze paragraaf verder buiten beschouwing gelaten.

5.3.4 *Gelegenheid tot concluderen*

Indien de zaak niet op formele gronden niet-ontvankelijk wordt verklaard, start de volgende fase in de cassatieprocedure. De griffier stuurt de op de zaak betrekking hebbende stukken aan het parket. Het parket ontvangt in eerste instantie het beroepschrift, het verweerschrift (indien ingediend) en de bestreden uitspraak (het zgn. ‘drieluik’).²¹¹ De advocaat-generaal wordt in de gelegenheid gesteld om te concluderen.²¹² Het parket is van oudsher de instantie die in belastingzaken een eerste onderscheid aanbrengt tussen de ‘zware’ en de ‘minder zware’ beroepen in cassatie.²¹³ In belastingzaken wordt, anders dan in civiele zaken, niet altijd conclusie genomen. Daartoe ontbreekt ook de capaciteit: er zijn slechts vier advocaten-generaal belasting.²¹⁴ Indien een advocaat-generaal een conclusie wil nemen, zal de belastingkamer deze afwachten alvorens te beslissen of toepassing moet worden gegeven aan artikel 80a Wet RO.²¹⁵

Een medewerker van het wetenschappelijk bureau beoordeelt als eerste de zaak (hierna: WB’er).²¹⁶ Deze medewerker zal een deel van het voorbereidende werk voor diens rekening te nemen en een standpunt innemen over de wenselijkheid om in de zaak een conclusie te nemen.²¹⁷ De verantwoordelijkheid voor de conclusies blijft, ook in zaken waarin voorbereidend werk wordt verricht, berusten bij de leden van het parket.²¹⁸ De betrokken advocaat-generaal zal uiteindelijk zelf besluiten of een conclusie wordt genomen. In ongeveer 15% van alle belastingzaken wordt een conclusie genomen.²¹⁹

5.3.5 *Gelegenheid tot geven reactie op de conclusie*

Als er een conclusie wordt genomen, zal de schriftelijke conclusie ter kennis worden gebracht aan de Hoge Raad.²²⁰ Deze wordt vervolgens openbaar gemaakt.²²¹ Verder wordt een afschrift van de conclusie verzonden aan partijen. Zij hebben gedurende twee weken de tijd om te reageren op de uitgebrachte conclusie (de zogenoemde ‘Borgersbrief’).²²² Deze bepaling is in de wet opgenomen als gevolg van de zaak *Borgers/België*.²²³ In zaken die met artikel 80a Wet RO worden afgedaan, blijft een schriftelijke conclusie in de regel achterwege en zal dus ook geen ruimte worden geboden voor een reactie daarop.

²¹¹ Nadat de advocaat-generaal te kennen heeft gegeven een conclusie te willen uitbrengen zal de griffier alle op de zaak betrekking hebbende stukken aan de advocaat-generaal toesturen (art. 29d lid 1 AWR). Als er mondeling wordt gepleit, zal de advocaat-generaal hierbij aanwezig zijn en ook het pleidooi betrekken in de beslissing om al dan niet te concluderen, zie Feteris 2014, p. 278. We zijn dan echter al een fase verder; in zaken die met art. 80a Wet RO worden afgedaan vindt geen (mondeling) pleidooi plaats.

²¹² Art. 29d lid 2 AWR; conclusie A-G Niessen voor HR 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 7.1.

²¹³ Niessen *FTV* 2017/2, p. 5-8.

²¹⁴ Zie § 7.3 en § 11.3.

²¹⁵ Niessen *FTV* 2017/2, p. 5-8.

²¹⁶ Art. 29d lid 1 AWR.

²¹⁷ Feteris 2014, p. 276; Van Amersfoort e.a. 2015, p. 28-29.

²¹⁸ Van Amersfoort e.a. 2015, p. 28-29.

²¹⁹ Zie § 7.3 hierna.

²²⁰ Art. 29d lid 2 AWR.

²²¹ Conclusies worden gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

²²² Art. 29d lid 3 AWR, zie eveneens art. 5.1.9.1 Procesreglement Hoge Raad.

²²³ EHRM 30 oktober 1991, NJ 1992, 73 (*Borgers/België*), *Kamerstukken II* 1996/97, 25175, nr. 3, p. 25 (MvT).

5.3.6 Eerste beoordeling door medewerker Hoge Raad

In de volgende fase wordt een zaak toebedeeld aan een medewerker van het wetenschappelijk bureau. Zij verrichten zowel voorwerk voor het parket als voor de Hoge Raad.²²⁴ De desbetreffende medewerker scheidt op basis van het ‘drieluik’ de zaken die wel, en de zaken die niet kunnen worden afgedaan met artikel 80a Wet RO. Artikel 80a lid 2 sub c Wet RO bepaalt dat de Hoge Raad zijn beslissing om artikel 80a Wet RO toe te passen kan baseren op uitsluitend het beroepschrift en het verweerschrift, voor zover dit is ingediend.²²⁵ Alhoewel dit niet expliciet vermeld staat in de bepaling wordt de beslissing ook gebaseerd op de bestreden uitspraak. De bestreden uitspraak is immers bij het beroepschrift gevoegd of wordt naar aanleiding van het beroepschrift opgevraagd (zie hiervoor). Verder geldt dat tijdig ingediende inhoudelijke aanvullingen op het beroepschrift eveneens worden meegenomen in de beoordeling.²²⁶

De desbetreffende medewerker kan de zaak selecteren voor mogelijke afdoening met artikel 80a Wet RO. In dat geval schrijft deze medewerker een concept-arrest en een toelichting daarop.²²⁷ Bij het maken van de toelichting wordt gebruik gemaakt van een formulier. De medewerker vinkt namelijk op dit formulier aan, wat naar zijn of haar mening de redenen zijn voor toepassing van artikel 80a Wet RO.²²⁸ Op het formulier kunnen de volgende redenen worden aangevinkt:

- a) Rechtsklachten gaan uit van een evident onjuiste rechtsopvatting;
- b) Evident falende motiveringsklachten (bijv. klachten die louter feitelijke beoordeling/waardering vragen);
- c) Klachten berusten op verkeerde lezing van de bestreden uitspraak of missen anderszins feitelijke grondslag;
- d) Klachten richten zich tegen een evident juiste en behoorlijk gemotiveerde beslissing;
- e) Klachten missen belang omdat zij zich richten tegen een beslissing ten overvloede;
- f) Klachten missen belang omdat zij zich richten tegen een gebrekkige overweging die eenvoudig verbeterd moet worden gelezen;
- g) Klachten missen anderszins belang (na verwijzing kan niet tot een andere beslissing worden gekomen);
- h) Herzieningsverzoek: geen nieuwe feiten die hebben plaatsgevonden vóór het arrest en die eerder onbekend waren;
- i) Andere reden(en).²²⁹

Opvallend aan bovenstaand overzicht is, dat formele redenen om een verzoek tot cassatie niet-ontvankelijk te verklaren hierin niet voorkomen. Gelet op de tekst van de bepaling zou het in dergelijke gevallen wel mogelijk zijn toepassing te geven aan artikel 80a Wet RO. De belastingkamer behandelt dergelijke zaken evenwel vereenvoudigd en verklaart het beroep in

²²⁴ Van Amersfoort e.a. 2015, p. 28-29.

²²⁵ De wederpartij kan er voor kiezen om geen verweer te voeren, zie art. 29b AWR.

²²⁶ Art. 6:6 Awb jo. 6:24 Awb. Zie ook Feteris 2014, p. 286-287.

²²⁷ Van Amersfoort e.a. 2015, p. 20.

²²⁸ Bergman, *NTRF Beschouwingen* 2018/7, Niessen, *FTV* 2017/47, p. 14-17 en conclusie A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 7.1.

²²⁹ Conclusie A-G Niessen, 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 7.1.

cassatie ‘gewoon’ niet-ontvankelijk.²³⁰ In de uitspraak worden dan standaardmotiveringen gebruikt over de reden waarom de zaak niet-ontvankelijk wordt verklaard. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken waarin het griffierecht niet is betaald (§ 5.2.2). Zaken die ‘gewoon’ niet-ontvankelijk worden verklaard worden even snel en verkort afgedaan als zaken waarbij toepassing wordt gegeven aan artikel 80a Wet RO.²³¹

5.3.7 Beoordeling door de zetel

Vervolgens gaat de zaak naar de zetel, waaraan deze is toegewezen. Met de term ‘zetel’ wordt bedoeld op de formatie van drie of vijf rechters die de zaak behandelen en hierin beslissen.²³² In 80a-zaken beslissen drie raadsheren of de zaak niet-ontvankelijk wordt verklaard.²³³

Als alle drie de raadsheren schriftelijk hebben gereageerd op de eerste beoordeling van de WB’er en op één lijn zitten wordt de zaak geagendeerd voor de raadkamer. 80a-zaken worden doorgaans niet mondeling in het wekelijkse raadkameroverleg besproken, tenzij daaraan behoefte bestaat bij de raadsheren.²³⁴ Doordat de 80a-zaken wel op de raadkameragenda komen te staan, kunnen ook de andere leden van de kamer van deze zaken kennis nemen (*reservisten*).²³⁵ Net als in andere zaken hebben deze reservisten inzage in de belangrijkste processtukken, het conceptarrest, de notities met commentaren daarbij en eventuele daaropvolgende e-mails van de leden van de zetel. De reservisten kunnen zich mengen in het debat tussen de raadsheren in een zetel, bijvoorbeeld als zij vinden dat het concept-arrest moet worden aangepast.²³⁶

De toetsing kan in beginsel heel ver gaan. De Hoge Raad heeft de bijvoorbeeld ook de bevoegdheid een uitspraak vernietigen op andere gronden dan de gronden die zijn genoemd in het beroepschrift.²³⁷ Het is denkbaar dat ten tijde van de 80a-selectie een evidente rechtsfout

²³⁰ Zie bijvoorbeeld HR 3 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:566 (geen griffierecht betaald) en HR 5 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:514 (beroepschrift in cassatie niet tijdig ingediend). Dit is in lijn met de parlementaire geschiedenis van art. 80a Wet RO, waarin wordt gesteld dat art. 80a Wet RO alleen wordt toegepast in gevallen waarin is voldaan aan de eisen die worden gesteld aan de rechtsgeldige indiening van een beroepschrift in cassatie, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 20 (MvT).

²³¹ Zie § 5.3.2. Of er gelegenheid wordt gegeven voor het indienen van een verweerschrift, hangt af van de aard van het gebrek. Indien bijvoorbeeld een beroepschrift (ook na een geboden herstelkans) geen motivering bevat zal de Hoge Raad niet vragen om een verweerschrift. Bij het niet-betalen van griffierechten zal er doorgaans wel een verweerschrift zijn ingediend. De griffier wacht namelijk niet met het gelegenheid bieden voor verweer tot de griffierechten zijn betaald, zie Feteris 2014, p. 240.

²³² Feteris 2014, p. 30.

²³³ Conclusie A-G Niessen, HR 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 7.2 en art. 80a lid 3 Wet RO. Op grond van art. 75 lid 2 Wet RO bestaat een zetel doorgaans uit vijf raadsheren. Echter, de Hoge Raad is in de loop der jaren een steeds groter deel van de zaken met drie raadsheren gaan afdoen. Ook art. 81 Wet RO gaat bijvoorbeeld uit van een arrest dat wordt gewezen door drie raadsheren (lid 2). Op dit punt verschilt de behandeling op grond van art. 80a Wet RO dus niet sterk van de behandeling in overige zaken. Zie Feteris 2014, p. 32. Overigens blijft het mogelijk dat de Hoge Raad in uitzonderingsgevallen toch voor een zetel van vijf raadsheren kiest, zie HR 31 januari 2020, ECLI:NL:HR:2020:158.

²³⁴ Feteris 2014, p. 322.

²³⁵ De belastingkamer van de Hoge Raad bestaat uit twee afdelingen, waarbij afdeling A vooral zaken behandelt die ondernemers betreffen en afdeling B vooral zaken van particulieren. Bij de zaken betreffende particulieren kan bijvoorbeeld worden gedacht aan WOZ-zaken en zaken betreffende aftrekposten. In 2016 was het aantal zaken bij afdeling B ongeveer tweemaal zo groot als bij afdeling A, aldus Feteris, *WFR* 2017/247, p. 1526. De leden in de betreffende afdeling van de belastingkamer die niet in de zetel plaatsnemen worden de reservisten genoemd. Zie Feteris 2014, p. 30.

²³⁶ Feteris 2014, p. 34 en p. 325 en art. 1.2 van het Protocol deelname aan behandeling en beraadslaging van de Hoge Raad der Nederlanden, gepubliceerd op rechtspraak.nl, versie 28 augustus 2017.

²³⁷ Zie art. 29e lid 2 AWR: ‘Wanneer de Hoge Raad, hetzij op de in het beroepschrift aangevoerde, *hetzij op andere gronden*, de uitspraak (...) vernietigt (...)’ (onze curs.).

in de uitspraak wordt aangetroffen waarover niet is geklaagd maar die wel tot ambtshalve cassatie zou kunnen nopen.²³⁸ Erg waarschijnlijk is dat niet: ambtshalve cassatie wordt immers zelden toegepast in belastingzaken.²³⁹ Mocht de zetel daartoe aanleiding zien, dan zal uiteraard van een verkorte behandeling moeten worden afgezien.²⁴⁰

5.3.8 *Artikel 80a Wet RO niet toegepast: verloop procedure*

Als de Hoge Raad artikel 80a Wet RO niet toepast kan de Hoge Raad de verzoeker tot cassatie in de gelegenheid stellen om, in reactie op het verweerschrift, een conclusie van repliek in te dienen. De verweerder zal dan een conclusie van dupliek in mogen dienen (art. 8:43 lid 1 Awb jo. art. 29 AWR). De verzoeker tot cassatie kan er ook voor kiezen om de zaak mondeling of schriftelijk te laten toelichten door een advocaat (art. 29c AWR). De verweerder in cassatie krijgt ook dan gelegenheid om te reageren (art. 29c AWR).²⁴¹

Als de Hoge Raad de verzoeker tot cassatie de gelegenheid geeft voor het indienen van nadere processtukken betekent dit niet dat hierin geheel nieuwe klachten kunnen worden aangevoerd. Klachten voor vernietiging van de bestreden uitspraak die niet al in het beroepschrift of in een (toegelaten) aanvulling daarop waren vermeld kunnen niet alsnog later worden aangevoerd.²⁴²

Als er geen conclusie is uitgebracht, kan de Hoge Raad het parket verzoeken om alsnog te concluderen. Het parket zal doorgaans aan dergelijke verzoeken voldoen.²⁴³

5.3.9 *Artikel 80a Wet RO toegepast: verloop procedure*

Indien de betreffende zetel na afloop van het raadkameroverleg voornemens is om artikel 80a Wet RO toe te passen op een zaak zal de griffier dit voornemen aan het parket mededelen.²⁴⁴ Een van de advocaten-generaal bij het parket wordt dan in de gelegenheid gesteld om zich over de toepassing van artikel 80a Wet RO uit te laten. Als een advocaat-generaal zich over een zaak wil uitlaten, zal de hij dit doen in de vorm van een conclusie. Zaken die in aanmerking komen voor afdoening met artikel 80a Wet RO worden zelden of nooit geselecteerd voor een conclusie.²⁴⁵ Het horen van de advocaat-generaal leidt in belastingzaken niet tot een schriftelijk standpunt.²⁴⁶ In het overgrote merendeel van de 80a zaken zal het parket zich dus niet uitlaten over de voorgestelde afdoeningswijze. Indien de advocaat-generaal geen conclusie neemt kan direct daarna door de Hoge Raad uitspraak worden gedaan.²⁴⁷

²³⁸ Annotatie Van Roij bij HR 28 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX8547, FED 2013/20.

²³⁹ Niessen, *NTFR Beschouwingen* 2012/22. Zie ook Feteris 2014, p. 372, waaruit blijkt dat zelfde ambtshalve wordt gecasseerd.

²⁴⁰ Een uitspraak kan uiteraard niet ambtshalve worden vernietigd zonder dat de partij in wiens nadeel wordt gecasseerd wordt gehoord.

²⁴¹ Als de verzoeker tot cassatie kiest voor een toelichting door een advocaat bestaat er geen mogelijkheid voor repliek. Zie art. 5.1.6.2 Procesreglement Hoge Raad.

²⁴² HR 26 februari 1919, geciteerd in Feteris 2014, p. 216. Idem HR 25 januari 2002, BNB 2002/250, HR 25 april 2008, BNB 2010/1, HR 11 april 2003, BNB 2003/213 en Schreuder-Vlasblom 2017, p. 1367 en p. 1229.

²⁴³ Feteris 2014, p. 276, Niessen, *NTFR Beschouwingen* 2012/22 en Niessen, *FTV* 2017/2, p. 5-8.

²⁴⁴ Bergman, *NTFR Beschouwingen* 2018/7.

²⁴⁵ Niessen, *FTV* 2017/47, p. 14-17. Het ligt niet voor de hand dat het parket beslist om te concluderen in zaken waarin wordt voorgesteld deze met art. 80a Wet RO af te doen. Immers, een conclusie zal vooral worden genomen in zaken die van belang zijn voor de rechtseenheid en/of de rechtsontwikkeling. In deze zaken zal art. 80a Wet RO in beginsel juist niet worden toegepast, zie Feteris 2014, p. 277 en 287. Zie ook § 7.3.

²⁴⁶ Bergman, *NTFR Beschouwingen* 2018/7 en annotatie Van Suilen bij HR 11 augustus 2017, ECLI:NL:HR:2017:1609 BNB 2017/211.

²⁴⁷ Art. 5.1.10.1 t/m 5.1.10.4 Procesreglement Hoge Raad.

5.3.10 De uitspraak: inhoud en rechtsmiddelen

Als de Hoge Raad artikel 80a Wet RO toepast, kan het voor de motivering van het arrest volstaan met de constatering dat aan de wettelijke voorwaarden is voldaan. De belastingkamer hanteert dan net als de andere kamers een standaardoverweging die aansluit bij de wettekst van artikel 80a lid 1 Wet RO.²⁴⁸ In het eerste arrest van de belastingkamer dat met artikel 80a Wet RO werd afgedaan, luidde de motivering als volgt:

‘De Hoge Raad is van oordeel dat de aangevoerde klachten geen behandeling in cassatie rechtvaardigen omdat de partij die het cassatieberoep heeft ingesteld klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft bij het cassatieberoep dan wel omdat de klachten klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden. De Hoge Raad zal daarom – gezien artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie en gehoord de Procureur-Generaal – het beroep niet-ontvankelijk verklaren.’²⁴⁹

Sinds januari 2020²⁵⁰ luidt de standaard motivering als volgt:

‘De Hoge Raad heeft de klachten over de uitspraak van het Hof beoordeeld. De procureur generaal bij de Hoge Raad heeft de gelegenheid gekregen een advies uit te brengen. De Hoge Raad is tot het oordeel gekomen dat het cassatieberoep duidelijk niet kan slagen. Hij zal daarom gebruikmaken van de mogelijkheid om het verzoek zonder verdere motivering niet-ontvankelijk te verklaren (zie artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie).’²⁵¹

Tegen de beslissing van de Hoge Raad op een verzoek tot cassatie staat binnen het Nederlandse rechtsstelsel geen gewoon rechtsmiddel open. Wel is het mogelijk om herziening te vragen van een arrest van de Hoge Raad.²⁵² Daarnaast het rechtsmiddel verzet open indien de zaak vereenvoudigd – zonder zitting – wordt afgedaan met toepassing van artikel 8:54 Awb.²⁵³ De Hoge Raad heeft in het verleden herzieningsverzoeken op de voet van deze wetsbepaling verkort afgedaan. Als gevolg daarvan stond verzet open tegen dergelijke arresten van de Hoge Raad (art. 8:55 Awb). De Hoge Raad doet herzieningsverzoeken die duidelijk geen kans van slagen hebben nu vereenvoudigd af met toepassing van artikel 80a Wet RO. Het gevolg daarvan is dat het rechtsmiddel verzet voor deze categorie zaken feitelijk is komen te vervallen.²⁵⁴

5.3.11 Invloed toepassing artikel 80a Wet RO op de procedure

De procedure in 80a-zaken omvat niet minder processtappen dan de procedure in zaken die om formele redenen niet-ontvankelijk worden verklaard. Alhoewel het strikt genomen wel

²⁴⁸ Art. 80a lid 4 Wet RO. Feteris 2014, p. 288.

²⁴⁹ HR 9 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BY2669, BNB 2013/50.

²⁵⁰ De Hoge Raad plaatste daartoe op 10 januari 2020 een persbericht op de website www.hogeraad.nl.

²⁵¹ Bijvoorbeeld HR 23 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1660 en HR 9 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1575. De tekst is recent aangepast.

²⁵² Art. 29 AWR jo. art. 8:119 Awb.

²⁵³ Deze bepaling luidt als volgt: ‘1. Totdat partijen zijn uitgenodigd om op een zitting van de bestuursrechter te verschijnen, kan de bestuursrechter het onderzoek sluiten, indien voortzetting van het onderzoek niet nodig is, omdat: a. de bestuursrechter kennelijk onbevoegd is, b. het beroep kennelijk niet-ontvankelijk is, c. het beroep kennelijk ongegrond is, of d. het beroep kennelijk gegrond is. 2. In de uitspraak na toepassing van het eerste lid worden partijen gewezen op artikel 8:55, eerste lid.’

²⁵⁴ Zie § 5.4 hierna, in het bijzonder ook conclusie A-G Niessen, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 5.20 e.v.

mogelijk is om artikel 80a Wet RO toe te passen op deze categorie zaken, heeft de Hoge Raad er tot nog toe dan ook niet voor gekozen om dit te doen.

De procedure in 80a-zaken omvat wel minder processtappen dan procedures waarbij een inhoudelijke beoordeling van de klachten plaatsvindt. In vergelijking met deze zaken worden immers eventuele conclusies van repliek en dupliek, of een mondelinge of schriftelijke toelichting van een advocaat, overgeslagen. De leden van de zetel hoeven dan geen kennis te nemen van de inhoud van deze proceshandelingen.

Verder zal in 80a-zaken doorgaans minder interne afstemming plaatsvinden tussen de raadsheren in de zetel en de reservisten. In deze zaken komt de zaak immers wel op de agenda van de raadkamer te staan, maar wordt deze doorgaans niet mondeling in de raadkamer besproken. Ten slotte is, in bepaalde categorieën zaken, door de afdoening met artikel 80a Wet RO het rechtsmiddel verzet komen te vervallen. Dit alles tezamen levert een werkbeparing op. Ook de totale looptijd van de procedure kan in 80a-zaken korter zijn dan in andere zaken waarin de klachten inhoudelijk worden beoordeeld.

5.4 De toepasselijke norm in belastingzaken

De vraag is wanneer is sprake van ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang’ bij het cassatieberoep of een geval waarin de klachten ‘klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden’. Anders dan de strafkamer van de Hoge Raad heeft de belastingkamer op dit punt geen overzichtsarrest gewezen. Waar zij de bepaling toepast, hanteert zij slechts een standaardmotivering waaruit weinig valt af te leiden.²⁵⁵ Deze paragraaf behandelt daarom enkel de conclusies en uitspraken in de onderzochte tijdsperiode die wel een nadere inhoudelijke motivering bevatten. In § 5.5 wordt een beknopt overzicht geboden van reacties daarop in de literatuur.

5.4.1 Het parket bij de Hoge Raad over 80a Wet RO in belastingzaken

Het parket bij de Hoge Raad heeft in de onderzochte periode twee conclusies genomen met betrekking tot artikel 80a Wet RO. Deze worden hieronder besproken, waarbij een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste onderwerpen uit de conclusies. Daarbij wordt opgemerkt dat de niet nader gemotiveerde verwerping van verzoeken tot het stellen van prejudiciële vragen nader wordt besproken in het volgende hoofdstuk.

A Toepassing van artikel 80a Wet RO op een herzieningsverzoek

In zijn conclusie van 28 maart 2017 geeft A-G Niessen een overzicht van de toepassing van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad tot dan toe.²⁵⁶ Daarnaast bespreekt hij enkele knelpunten en doet hij voorstellen voor de oplossing hiervan. In zijn conclusie besteedt hij ten eerste aandacht aan de vraag of artikel 80a Wet RO kan worden toegepast op een verzoek tot herziening van een eerder gewezen arrest van de Hoge Raad.²⁵⁷ De Hoge Raad heeft dergelijke herzieningsverzoeken afgedaan met artikel 80a Wet RO.²⁵⁸ Niessen geeft aan dat dit op het eerste gezicht verrassend is. De wettekst biedt immers letterlijk geïnterpreteerd niet de mogelijkheid om dergelijke zaken verkort niet-ontvankelijk te verklaren. De wettekst ziet immers slechts op gevallen waarin ‘beroep in cassatie’ is ingesteld. A-G Niessen wijst erop dat

²⁵⁵ Zie o.m. Perdaems, NDFR, ‘Commentaar bij Artikel 80a Wet RO’, bijgewerkt tot en met 1 november 2020.

²⁵⁶ Conclusie A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198.

²⁵⁷ Zie art. 8:119 Awb.

²⁵⁸ HR 21 december 2012, BNB 2013/51.

artikel 29 AWR bepaalt dat artikel 8:119 Awb inzake herziening overeenkomstig van toepassing is verklaard op het beroep in cassatie. Gelet hierop concludeert de advocaat-generaal dat artikel 80a Wet RO hier niet te letterlijk moet worden geïnterpreteerd en dat de toepassing daarvan op herzieningsverzoeken mogelijk is.²⁵⁹

B Toepassing van artikel 80a Wet RO op zaken waarin geen inhoudelijke beoordeling plaatsvindt

A-G Niessen bespreekt ook de vraag, of artikel 80a Wet RO kan worden toegepast op zaken waarin om formele redenen geen inhoudelijke beoordeling plaatsvindt. Bij een niet-ontvankelijkverklaring wordt niet toegekomen aan een dergelijke inhoudelijke beoordeling.²⁶⁰ Denk daarbij aan gevallen waarin het beroep niet wordt beoordeeld wegens het niet betalen van griffierecht (zie § 5.2.2 hiervoor). De advocaat-generaal stelt dat gelet op de bewoordingen van de wet strikt genomen geen toepassing kan worden gegeven aan artikel 80a Wet RO. Het artikel suggereert immers dat een inhoudelijk oordeel wordt gegeven over de klachten van de belanghebbende. Hij wijst op de memorie van toelichting bij de tweede tranche van de Awb, die niet-ontvankelijkheid expliciet koppelt aan het niet kunnen vellen van een inhoudelijk oordeel.²⁶¹ De advocaat-generaal komt desondanks tot de conclusie dat artikel 80a Wet RO kan worden toegepast op zaken waarin het beroep in cassatie op formele gronden niet-ontvankelijk wordt verklaard.²⁶² Hij wijst er tevens op dat de Hoge Raad hier niet voor kiest. Een dergelijk cassatieverzoek wordt ook na de invoering van artikel 80a Wet RO doorgaans ‘gewoon’ niet-ontvankelijk verklaard (zie § 5.3).

C De motivering van uitspraken waarin artikel 80a Wet RO is toegepast

In zijn conclusie stelt A-G Niessen vast dat in bijna alle 80a-arresten de motivering bijna geheel bestaat uit de gronden als vermeld in artikel 80a lid 1 Wet RO. Het arrest bevat dan geen ‘echte’ motivering. De advocaat-generaal geeft vervolgens een aantal voorbeelden van zaken waar de motivering meer omvatte en signaleert dat de wet daartoe kennelijk ruimte laat. Hij beveelt de Hoge Raad aan om standaardoverwegingen toe te voegen die de grond aanwijzen voor het afwijzen van de klachten.²⁶³

A-G Niessen noemt twee argumenten voor het toevoegen van standaardoverwegingen aan uitspraken die met artikel 80a Wet RO worden afgedaan. Ten eerste geeft hij aan dat het achterwege laten van een ‘echte’ motivering onbevredigend kan zijn voor rechtszoekenden. Daarnaast meent hij, dat er vrijwel geen leereffect is te verwachten van de huidige motivering in 80a-uitspraken. Tegelijkertijd wijst hij er op dat het toevoegen van standaardoverwegingen er niet toe moet leiden dat eventuele efficiencyvoordelen weer verloren gaan. Ook moet worden voorkomen dat de lezer uit een standaardoverweging verkeerde conclusies zal trekken.

A-G Niessen meent dat de nadelen van het toevoegen van standaardoverwegingen aan 80a-uitspraken niet moeten worden overschat. In de meeste 80a-zaken moet het mogelijk zijn voor de raadsheren om een standaardoverweging toe te voegen. In alle 80a-zaken heeft immers een inhoudelijke beoordeling plaatsgevonden. Hij stelt voor dat de Hoge Raad in zaken waar het maken van een keuze voor een standaardoverweging toch op problemen stuit terugvalt op de

²⁵⁹ Conclusie A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 10.13.

²⁶⁰ HR 26 februari 2010, BNB 2010/140.

²⁶¹ *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 143 (MvT).

²⁶² Conclusie A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 10.6-10.14.

²⁶³ Conclusie A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 9.13-9.18.

motivering van het eerste lid van artikel 80a Wet RO. Hij geeft aan dat standaardoverwegingen het signaal afgeven ‘dat het beroep serieus is bestudeerd en dat het griffierecht dus niet voor niets is betaald’. A-G Niessen concludeert dan ook dat het hanteren van standaardoverwegingen een begaanbare route is die naar een ‘aantrekkelijk eindpunt’ voert.²⁶⁴

5.4.2 *De jurisprudentie van de belastingkamer van de Hoge Raad over artikel 80a Wet RO*

De Hoge Raad heeft in de onderzochte periode een aantal arresten gewezen waarin de toepasselijke normen zijn verduidelijkt. Deze worden hieronder zoveel mogelijk in chronologische volgorde besproken, waarbij een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste onderwerpen uit de hiervoor besproken conclusies. In de besproken arresten en onderwerpen is geen selectie gemaakt: het betreft een bespreking van alle arresten waarin de toepasselijke norm van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad wordt verduidelijkt.²⁶⁵

A Toepassing van artikel 80a Wet RO op een herzieningsverzoek

Een van de eerste 80a-uitspraken betreft een verzoek tot herziening van een eerder gewezen arrest van de Hoge Raad. De Hoge Raad oordeelt dat het verzoek geen behandeling in cassatie rechtvaardigt omdat het klaarblijkelijk niet tot herziening van voormeld arrest kan leiden, aangezien het verzoekschrift geen feiten of omstandigheden bevat als bedoeld in artikel 8:119 lid 1 van de Awb. Annotator Van Eijdsden concludeert op basis van het bijgevoegde herzieningsverzoek dat dit inderdaad (nagenoeg) alleen maar juridische argumenten bevat en geen feiten en omstandigheden zoals vereist door bovengenoemd artikel. Hij signaleert daarnaast dat het verrassend is dat de Hoge Raad artikel 80a Wet RO toepast. Gelet op de bewoordingen van die bepaling lijkt toepassing op herzieningsverzoeken immers niet mogelijk.²⁶⁶ De Hoge Raad heeft nadien veelvuldig herzieningsverzoeken die evident ongegrond zijn verkort afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO.²⁶⁷

De Hoge Raad heeft in een latere 80a-uitspraak een overweging ten overvloede op met daarin algemene regels over de tijdsperiode waarbinnen verzoeken tot herziening kunnen worden gedaan. De Hoge Raad geeft aan, binnen welke termijn een ingediend verzoek tot herziening in behandeling wordt genomen.²⁶⁸ De rechtsoverweging is belangrijk gelet op de rechtseenheid binnen het bestuursrecht. De Hoge Raad sluit daarbij aan op eerdere jurisprudentie van de ABRvS.²⁶⁹ De uitspraak laat tevens zien in 80a-zaken soms inhoudelijke overwegingen worden opgenomen indien de Raad van mening is dat dit wenselijk is.²⁷⁰

²⁶⁴ Conclusie A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 9.20-9.28. De advocaat-generaal heeft in diens conclusie een lijst opgenomen met mogelijke standaardoverwegingen (ov. 9.19). Bijvoorbeeld: ‘De klachten zijn ongegrond, omdat zij zijn gericht tegen een uitspraak van de CRvB en niet berusten op de limitatief in de wet aangewezen gronden waarop daartegen beroep in cassatie kan worden ingesteld’.

²⁶⁵ De vraag of een niet gemotiveerde afdoening – vooral indien wordt aangestuurd op het stellen van prejudiciële vragen – in overeenstemming is met art. 6 EVRM wordt evenwel in het volgende hoofdstuk besproken.

²⁶⁶ HR 21 december 2012, BNB 2013/51, m.nt. J.A.R. Van Eijdsden.

²⁶⁷ Zie § 7.3 hierna. Zie bijv. HR 23 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2902 en HR 11 augustus 2017, ECLI:NL:HR:2017:1609.

²⁶⁸ HR 20 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:357.

²⁶⁹ De strafkamer van de HR had de zaak afgedaan op grond van art. 80a Wet RO. HR 26 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1332. In dezelfde zin ABRvS 5 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:785. Voor meer informatie zie de annotatie van Bartel, BNB 2015/91.

²⁷⁰ Vergelijk HR 23 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2902. Ook deze uitspraak heeft betrekking op een verzoek tot herziening van een eerder door de Hoge Raad gewezen arrest. Ook hier verklaart de Hoge Raad dit verzoek niet-

B Toepassing van artikel 80a Wet RO op zaken waarin geen inhoudelijke beoordeling plaatsvindt

De Hoge Raad past artikel 80a Wet RO doorgaans niet toe op zaken die om formele redenen niet-ontvankelijk worden verklaard.²⁷¹ De belastingkamer van de Hoge Raad behandelt deze zaken vereenvoudigd en verklaart het beroep in cassatie ‘gewoon’ niet-ontvankelijk.²⁷² In de uitspraak worden dan standaardmotiveringen gebruikt waaruit blijkt waarom de zaak niet-ontvankelijk wordt verklaard. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken waarin het griffierecht niet is betaald of het beroepschrift geen motivering bevat (zie § 5.2.2).

De Hoge Raad past artikel 80a Wet RO in sommige type zaken die op formele gronden niet in behandeling moeten worden genomen wel toe. Dit gebeurde bijvoorbeeld in een zaak waarin verzet werd ingesteld tegen een uitspraak van een gerechtshof. De rechtszoekende werd in de verzetsprocedure in het gelijk gesteld, maar stelde toch beroep in cassatie in. In een dergelijke situatie is echter geen beroep in cassatie mogelijk.²⁷³ De Hoge Raad verklaarde het cassatieberoep niet-ontvankelijk met toepassing van artikel 80a Wet RO.²⁷⁴ De Hoge Raad heeft zich niet expliciet uitgelaten over de vraag wanneer in geval van formele niet-ontvankelijkheden toepassing wordt gegeven aan artikel 80a Wet RO.

C De motivering van uitspraken waarin artikel 80a Wet RO is toegepast

A-G Niessen heeft in zijn hiervoor besproken conclusie aanbevolen om bij de toepassing van artikel 80a Wet RO standaardoverwegingen op te nemen in het betreffende arrest. De Hoge Raad volgt de conclusie op dit punt niet. De Hoge Raad hiervoor vier argumenten.²⁷⁵ De Hoge Raad geeft als eerste reden dat het toevoegen van standaardoverwegingen een hogere werklast zou meebrengen, hetgeen de beoogde effecten van artikel 80a Wet RO teniet zou doen. De Hoge Raad oordeelt voorts dat het toevoegen van standaardoverwegingen de indiener van het beroep in cassatie maar beperkt meer inzicht biedt in de redenen voor het niet slagen van zijn klachten. Verder wijst de Hoge Raad er op, dat om vergelijkbare redenen ook geen standaardoverwegingen worden toegevoegd aan arresten die worden afgedaan met artikel 81 Wet RO. De Raad wijst ten slotte naar de wetsgeschiedenis bij de invoering van artikel 81 Wet

ontvankelijk met toepassing van art. 80a Wet RO. Opvallend is, dat het arrest wel een inhoudelijke motivering bevat. De Hoge Raad licht toe waarom het verzoek tot herziening niet slaagt. Zie eveneens HR 11 augustus 2017, ECLI:NL:HR:2017:1609, dat een inhoudelijke motivering bevat, waarin de Hoge Raad reageert op de door de A-G Niessen genomen conclusie.

²⁷¹ De Hoge Raad heeft zich niet expliciet uitgelaten over de vraag of art. 80a Wet RO wordt toegepast op herzieningsverzoeken die om formele redenen niet in behandeling kunnen worden genomen. In de literatuur is gesignaleerd dat dit niet gebeurt. Pieterse en Schreinemachers geven aan dat, voor zover zij hebben kunnen nagaan, de Hoge Raad alle herzieningsverzoeken waarin aan de formele ontvankelijkheidseisen, zoals betaling van het griffierecht, is voldaan met toepassing van art. 80a Wet RO niet-ontvankelijk verklaart, zie Pieterse & Schreinemachers, *NTR* 2015/10, p. 7-12.

²⁷² Zie bijvoorbeeld HR 3 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:566 (geen griffierecht betaald) en HR 5 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:514 (beroepschrift in cassatie niet tijdig ingediend). Deze uitspraken sluiten aan op eerdere rechtspraak, zie HR 12 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1921 (te laat aanvoeren van de klachten in cassatie), HR 12 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1915 en ECLI:NL:HR:2018:1924 (beroepschrift in cassatie te laat), HR 12 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1925 (geen tijdige betaling griffierecht), HR 12 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1922 en HR 5 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1861 (tegen bestreden uitspraak staat geen cassatieberoep open). Deze benadering van de Hoge Raad is in lijn met de parlementaire geschiedenis van art. 80a Wet RO, waarin wordt gesteld dat art. 80a Wet RO alleen wordt toegepast in gevallen waarin is voldaan aan de eisen die worden gesteld aan de rechtsgeldige indiening van een beroepschrift in cassatie, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 3, p. 20 (MvT).

²⁷³ Art. 28 lid 2 AWR jo. art. 8:55 lid 7 sub a en b Awb.

²⁷⁴ HR 17 augustus 2018, ECLI:NL:HR:2018:1365, *V-N* 2018/57.19.

²⁷⁵ HR 11 augustus 2017, ECLI:NL:HR:2017:1609.

RO. Destijds heeft de wetgever aangegeven te verwachten dat één standaardformulering voor alle uitspraken die met de bepaling worden afgedaan een tijdsbesparing zal opleveren ten opzichte van standaardformuleringen die betrekking hebben op de reden(en) waarom een beroep in cassatie niet slaagt. De wetgever lijkt dus bewust te zijn afgestapt van op de zaak toegesneden standaardformuleringen.²⁷⁶

Doorgaans wordt het cassatiemiddel niet tegelijk met de uitspraak gepubliceerd. Een aantal malen is dit wel gebeurd, bijvoorbeeld in de eerste en tweede uitspraak van de Hoge Raad waarin artikel 80a Wet RO werd toegepast.²⁷⁷ Dit geeft, aldus annotator Van Eijsden, de lezer inzicht in de redenen waarom de klachten worden verworpen door de Hoge Raad.²⁷⁸

5.5 Opvattingen in de literatuur

Hieronder bespreken wij de literatuur over de toepassing van artikel 80a Wet RO. Omdat er in de fiscale literatuur relatief weinig bronnen zijn die een beschouwing geven over de bepaling wordt naast de wetenschappelijke literatuur ook ingegaan op vakliteratuur. Het gaat daarbij deels om literatuur auteurs die werkzaam zijn als advocaat, advocaat-generaal of raadsheer bij de Hoge Raad. De literatuur die verscheen voorafgaande aan de invoering van de nieuwe wettelijke regeling is reeds behandeld in hoofdstuk 3.

5.5.1 Onvoldoende belang

Het criterium ‘onvoldoende belang’ wordt in de fiscale literatuur als volgt geïnterpreteerd. Van Suilen benoemt een aantal mogelijke situaties waarin een cassatieberoep op dit criterium kan stranden. Bijvoorbeeld als een belanghebbende beroep in cassatie instelt tegen een uitspraak waarin hij of zij geheel in het gelijk is gesteld. Of als gedurende het beroep in cassatie van een belanghebbende het betrokken bestuursorgaan een nieuw besluit neemt waarin deze alsnog geheel tegemoet komt aan de wensen van de belanghebbende. Verder benoemt Van Suilen het geval dat een partij beroep in cassatie instelt tegen een uitspraak van een lagere rechter waarin de wederpartij niet-ontvankelijk is verklaard. Hij geeft aan, dat dergelijke zaken ook in het verleden niet-ontvankelijk werden verklaard op formele gronden. Als de Hoge Raad artikel 80a Wet RO hierop zou gaan toepassen zou dit geen grote verandering in de zaaksafdoening betekenen, aldus Van Suilen.²⁷⁹ Deze verwachting is uitgekomen in die zin, dat dergelijke categorieën zaken in de regel nog steeds ‘gewoon’ niet-ontvankelijk verklaart, zonder toepassing van artikel 80a Wet RO.²⁸⁰

²⁷⁶ HR 11 augustus 2017, ECLI:NL:HR:2017:1609, verwezen wordt naar *Kamerstukken II* 1987/88, 19953, nr. 5. p. 8-9. Conclusie A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 10.6-10.14.

²⁷⁷ HR 9 november 2012, BNB 2013/50 resp. HR 21 december 2012, ECLI:NL:HR:2012:BY6849, BNB 2013/50, beide m.nt. J.A.R. van Eijsden.

²⁷⁸ Van Eijsden, BNB 2013/50. De eerste zaak betreft bijvoorbeeld de door verzoeker tot cassatie te betalen heffings- en invorderingsrente. Uit de uitspraak van het hof volgt dat deze volgens het van toepassing zijnde recht zijn vastgesteld, aldus Van Eijsden. Belanghebbende heeft geen steekhoudende argumenten aangevoerd op grond waarvan van het van toepassing zijnde recht moet worden afgeweken.

²⁷⁹ Van Suilen 2013, para. 5.

²⁸⁰ Dit kan worden afgeleid uit de lijst met redenen die aanleiding kunnen zijn voor toepassing van art. 80a Wet RO (zie § 5.3.6) en uit de redenen die A-G Niessen in zijn conclusie noemt voor toepassing van art. 80a Wet RO in ov. 7.1, conclusie A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198. Zie eveneens HR 8 september 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU4755, waarin de Hoge Raad een beroep in cassatie niet-ontvankelijk verklaart wegens het ontbreken van procesbelang.

Zoals hiervoor is toegelicht zal een medewerker van het wetenschappelijk bureau de reden waarom de zaak verkort zou kunnen worden afgedaan aangeven op een formulier (§ 5.3.6 – hierna: ‘het 80a-formulier’). Bergman merkt op dat er drie redenen in het 80a-formulier staan die lijken te vallen onder de categorie ‘onvoldoende belang’. Ten eerste de situatie dat de klachten belang missen omdat zij zich richten tegen een beslissing ten overvloede. Daarnaast de situatie dat de klachten belang missen omdat zij zich richten tegen een gebrekkige overweging die eenvoudig verbeterd moet worden gelezen. Ten slotte de categorie dat de klachten anderszins belang missen (na verwijzing kan niet tot een andere beslissing worden gekomen). Bergman constateert dat deze categorieën niet of zeer weinig worden toegepast door de Hoge Raad (zie voor empirische gegevens § 7.3). In de literatuur wordt aangenomen dat het criterium ‘onvoldoende belang’ als grond om artikel 80a Wet RO toe te passen een geringe betekenis heeft in belastingzaken.²⁸¹

5.5.2 *Niet tot cassatie kunnen leiden*

Artikel 80a Wet RO kan worden toegepast als het beroep niet tot cassatie kan leiden. Deze grond voor niet-ontvankelijkheid wordt niet als controversieel gezien. Het gaat hier in feite immers om een verkorte afdoening van zaken die anders op de voet van artikel 81 Wet RO zouden zijn afgedaan.²⁸² Bergman benoemt als voorbeelden van deze categorie in elk geval de vier eerste redenen die worden genoemd in het 80a-formulier. Ten eerste gaat het om de situatie dat de rechtsklachten uitgaan van een evident onjuiste rechtsopvatting. Ten tweede gaat het om evident falende motiveringsklachten (bijv. klachten die louter feitelijke beoordeling vragen). Verder gaat het om klachten die berusten op verkeerde lezing van de bestreden uitspraak of anderszins feitelijke grondslag missen. Ten slotte gaat het om de situatie dat de klachten zich richten tegen een evident juiste en behoorlijk gemotiveerde beslissing. Bergman wijst er op dat in bijna 80% van de gevallen waarin in 2016 een of meer redenen werden aangevinkt op het 80a-formulier, dit een van bovenstaande redenen betrof.²⁸³ Ook nadien betrof dit het overgrote merendeel van de aangevinkte redenen (zie § 7.3).

5.5.3 *Toepassing 80a op zaken waarin geen inhoudelijke beoordeling plaatsvindt*

Artikel 80a Wet RO wordt doorgaans niet toegepast indien een cassatieberoep op enkel formele gronden niet-ontvankelijk moet worden verklaard.²⁸⁴ Van Suilen acht dit een juiste benadering. Daarvoor noemt hij drie argumenten. Ten eerste verdient een op de zaak toegespitste standaardmotivering, zoals deze bij de ‘gewone’ niet-ontvankelijkverklaringen wordt gebruikt, volgens hem de voorkeur boven de motivering in 80a-zaken. Daarnaast wijst hij er op dat volgens de wetsgeschiedenis er in 80a-zaken een inhoudelijke beoordeling plaatsvindt van de klachten. Aan zo’n inhoudelijke beoordeling komt de rechter niet toe als het beroep in cassatie ‘gewoon’ niet-ontvankelijk is. Ten slotte voert Van Suilen aan dat de tweede grond voor toepassing van artikel 80a Wet RO (klachten kunnen niet tot cassatie leiden) een inhoudelijke beoordeling impliceert. Bij een ‘gewone’ niet-ontvankelijkverklaring kan het zijn dat de klachten op zichzelf wel tot cassatie kunnen leiden, maar wordt het cassatieberoep

²⁸¹ Zie eveneens Niessen, *NTFR Beschouwingen* 2012/22, Niessen, *FTV* 2017/47, p. 14-17 en Niessen, *FTV* 2017/2, p. 5-8.

²⁸² Zie bijv. Van Suilen 2013, para. 6.

²⁸³ Bergman, *NTFR Beschouwingen* 2018/7, p. 3.

²⁸⁴ Zie § 5.2.3.

op formele gronden niet-ontvankelijk verklaard. Van Suilen meent daarom dat artikel 80a Wet RO niet zou moeten worden toegepast bij het niet-ontvankelijk verklaren van een cassatieberoep op formele gronden.²⁸⁵

5.5.4 *Toepassing 80a op herzieningsverzoeken*

Van Eijdsen en Okhuizen achten het juist dat de Hoge Raad artikel 80a Wet RO toepast op herzieningsverzoeken, alhoewel de letterlijke tekst van de bepaling hier geen ruimte voor lijkt te bieden. Van Eijdsen wijst in dit verband op artikel 29 AWR. Deze bepaling verklaart titel 8.6 van de Awb van overeenkomstige toepassing. Titel 8.6 bevat maar één bepaling, namelijk artikel 8:119 Awb. Van Eijdsen stelt dat, gelet hierop, de wetgever lijkt te hebben beoogd dat het toepassen van artikel 80a Wet RO op herzieningsverzoeken mogelijk zou moeten zijn.²⁸⁶ Van Okhuizen onderschrijft dit standpunt maar meent tevens, dat de wetgever er beter aan had gedaan om dit expliciet op te nemen in artikel 80a Wet RO.²⁸⁷

5.5.5 *Klaarblijkelijkheidseis*

Van Suilen geeft aan dat de klaarblijkelijkheidseis van artikel 80a Wet RO verder gaat dan de kennelijkheidsseis van artikel 8:54 Awb. Daar is het criterium of er ‘in redelijkheid geen twijfel mogelijk is’.²⁸⁸ Hij komt tot de conclusie dat artikel 80a Wet RO is gereserveerd voor zaken die ‘volstrekt duidelijk’ zijn. Als de te nemen beslissing minder evident is zal de Hoge Raad artikel 81 Wet RO moeten toepassen.²⁸⁹

In fiscale cassatiezaken is de aanwezigheid van een gemachtigde niet vereist. Het komt daardoor volgens Feteris met enige regelmaat voor, dat het voor de raadsheren ‘volstrekt onduidelijk’ is wat een rechtszoekende met zijn of haar beroep in cassatie bedoelt. Dergelijke cassatieberoepen voldoen volgens Feteris aan de klaarblijkelijkheidseis van artikel 80a Wet RO.²⁹⁰

Bij de inwerkingtreding van artikel 80a Wet RO werd verwacht dat slechts een beperkt aantal zaken aan de klaarblijkelijkheidseis van artikel 80a Wet RO zou voldoen.²⁹¹ Deze verwachting is – gelet op de cijfers zoals uiteengezet in § 7.3 – niet uitgekomen. Dit is ook in de literatuur gesignaleerd.²⁹²

5.5.6 *Motivering*

Feteris en Den Ouden vinden de formulering van artikel 80a Wet RO dat het cassatieberoep ‘niet-ontvankelijk’ wordt verklaard enigszins verwarrend. Immers, de toepassing van artikel 80a Wet RO houdt een inhoudelijke toets in op grond waarvan het cassatieberoep wordt verworpen.²⁹³ In bestuursrechtelijke zaken is de term niet-ontvankelijkverklaring (art. 8:70 Awb) doorgaans gereserveerd voor zaken waarin geen inhoudelijk oordeel wordt gegeven over

²⁸⁵ Van Suilen 2013, para. 6.2.

²⁸⁶ Annotatie Van Eijdsen bij HR 21 december 2012, ECLI:NL:HR:2012:BY6849, BNB 2013/51.

²⁸⁷ Annotatie Okhuizen bij HR 23 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2902, NTFR 2017/35.

²⁸⁸ Van Suilen verwijst naar de parlementaire geschiedenis van de Awb (*Kamerstukken II* 1991/1992, 22495, nr. 3, p. 135).

²⁸⁹ Van Suilen 2013, para. 7.

²⁹⁰ Feteris 2014, p. 292. In diezelfde zin: Lubbers, NTFR 2014/1466.

²⁹¹ Niessen, NTFR *Beschouwingen* 2012/22 en Pieterse, NJB 2013/36, p. 2518.

²⁹² Niessen, FTV 2017/2, p. 5-8.

²⁹³ Feteris 2014, p. 289 en Den Ouden, V-N 2016/32.0.

de zaak.²⁹⁴ Ook Van Suilen meent dat het dictum ‘niet-ontvankelijk’ geen recht doet aan de inhoudelijke beoordeling die in 80a-zaken plaatsvindt.²⁹⁵

Verschillende auteurs wijzen er op, dat het ontbreken van een op de zaak toegespitste motivering frustrerend kan zijn voor rechtzoekenden.²⁹⁶ Niessen gaat uitgebreid in op de gevoelens die een dergelijke uitspraak teweeg kan brengen bij rechtzoekenden. Hij geeft aan dat een ongemotiveerde uitspraak weinig overtuigingskracht bezit. Ook kan deze een burger het gevoel geven dat er niet naar hem of haar geluisterd wordt en dat zijn of haar mening er niet toe doet. Dit geldt volgens hem zowel voor zakelijke als voor emotioneel gemotiveerde beroepen in cassatie.²⁹⁷ Pieterse en Schreinemachers stellen dat de mogelijke frustratie bij rechtzoekenden zich nog sterker kan voordoen als het gaat om uitspraken op herzieningsverzoeken. Een verzoek tot herziening zal volgens hen vaak voortkomen uit een gevoel van onvrede, hetgeen kan worden verergerd door een 80a-afdoening.²⁹⁸

Niessen bespreekt een volgens hem kansrijke oplossingsrichting voor het hiervoor signaleerde probleem: een beperkte toelichting in de vorm van een gestandaardiseerde overweging (zie ook § 0).²⁹⁹ Ook Barmentlo bepleit dat de Hoge Raad zeer beknopt motiveert waarom artikel 80a Wet RO wordt toegepast. Hij stelt voorop dat de primaire taak van de Hoge Raad is gelegen in het bieden van rechtsbescherming. Daarbij past dat degene die in cassatie in het ongelijk wordt gesteld weet waarom dat het geval is.³⁰⁰ Ook Bergman stelt dat het opnemen van een beknopte standaardoverweging kan bijdragen aan enig inzicht bij de rechtzoekende in de redenen voor de verkorte afdoening van diens zaak. De uitspraak heeft dan meer een leereffect dan nu het geval is.³⁰¹

Andere auteurs zien een dergelijke toelichting echter niet als een geschikte oplossing. Feteris geeft aan dat het in belastingzaken niet zo vaak voorkomt dat evident ongegronde klachten in een bepaalde categorie zijn in te delen. Wel zou dit kunnen als vrij globale categorieën worden gehanteerd, zoals ‘evidente strijd met de toepasselijke regeling of met vaste rechtspraak’. Hij is echter van mening dat de vermelding in een arrest van een dergelijke algemene afwijzingsgrond voor rechtzoekenden weinig extra inzicht biedt ten opzichte van de huidige standaardformulering.³⁰² Daarnaast wijst hij erop dat een meer uitgebreide motivering de afdoening – in strijd met het doel van artikel 80a Wet RO – bewerkelijker zou maken. Dit probleem speelt volgens hem des te sterker in die zaken waarin het beroep in cassatie een groot aantal kansloze klachten bevat. In belastingzaken gebeurt dit regelmatig, aldus Feteris.³⁰³ Ook Van Eijdsen ziet het toevoegen van beknopte standaardoverwegingen niet als een geschikte oplossing omdat dan de werklast van de Hoge Raad aanzienlijk zou toenemen.³⁰⁴

²⁹⁴ Marseille & Tolsma 2019, p. 287.

²⁹⁵ Van Suilen, 2013, para. 7.

²⁹⁶ Niessen, *NtFR* 2019/2655; Den Ouden, *V-N* 2016/32.0; Poelmann, *TFB* 2018/8, p. 30; Van Nunen & Dragtenstein, *WFR* 2016/11, p. 57; Bergman, *NtFR Beschouwingen* 2018/7; annotatie Boone, *Belastingblad* 2020/108; Herreveld, *FTV* 2016/38.

²⁹⁷ Niessen, *NtFR* 2019/2655.

²⁹⁸ Pieterse & Schreinemachers, *NtFR* 2015/10, p. 7-12.

²⁹⁹ Niessen, *NtFR* 2019/2655.

³⁰⁰ Barmentlo, *WFR* 2015/438.

³⁰¹ Bergman, *NtFR Beschouwingen* 2018/7.

³⁰² Feteris 2014, p. 290.

³⁰³ Feteris 2014, p. 290.

³⁰⁴ Van Eijdsen, *BNB* 2016/12.

Bergman pleit ervoor dat de Hoge Raad meer inzicht geeft aan procespartijen in de redenen om artikel 80a Wet RO toe te passen door het wijzen van een overzichtsarrest.³⁰⁵ Van Suilen wijst er op dat de Hoge Raad expliciet verwijst naar het overzicht in de conclusie van A-G Niessen. Daarmee maakt de Hoge Raad het door Niessen geboden overzicht tot zijn oordeel, aldus Van Suilen.³⁰⁶

Niessen benoemt ten slotte een gerelateerd probleem als het gaat om de motivering van 80a-uitspraken. Een 80a-beslissing leidt in de praktijk wel eens tot misverstanden. Een rechtszoekende gaat er bij een dergelijke beslissing van uit dat de Hoge Raad de bestreden uitspraak onderschrijft nu hij deze in stand laat. Het kan echter heel goed zijn dat in de bestreden uitspraak overwegingen bevatte waarmee de Hoge Raad het weliswaar niet eens is, maar waarover niet is geklaagd. Niessen noemt het publiceren van het beroepschrift in cassatie als mogelijke oplossing voor dit probleem.³⁰⁷ Van Eijdsen wijst er echter op dat dit voor de rechtspraktijk weliswaar behulpzaam is maar de uitspraak voor de belanghebbende niet minder onbevredigend maakt.³⁰⁸

5.5.7 *Verhouding tussen artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO*

De Hoge Raad maakt reeds lang gebruik van de mogelijkheid een cassatiemiddel zonder inhoudelijke motivering te verwerpen op de voet van artikel 81 Wet RO (zie voor cijfers § 7.3.1). Artikelen 80a en 81 Wet RO maken het allebei mogelijk om zonder nadere motivering voorbij te gaan aan klachten die niet tot cassatie kunnen leiden. Artikel 81 Wet RO voorziet echter niet in een verkorte procedure. Artikel 81 Wet RO geeft slechts de mogelijkheid om aan het eind daarvan een verkorte uitspraak zonder inhoudelijke motivering te wijzen.

Artikel 80a Wet RO wordt alleen toegepast indien het evident is dat de klachten niet kunnen slagen. Artikel 81 Wet RO daarentegen kan ook worden toegepast in zaken waarin klachten zijn aangevoerd waarover serieus verschil van inzicht mogelijk is en waarover in de raadkamer lang wordt gedebatteerd.³⁰⁹ Als het eindoordeel niet bijdraagt aan rechtsontwikkeling of rechtseenheid dan is het desondanks goed mogelijk dat de uitspraak uiteindelijk niet wordt voorzien van een inhoudelijke motivering.

Een ander belangrijk verschil is dat het goed mogelijk is een zaak partieel af te doen op de voet van artikel 81 Wet RO. De Hoge Raad bespreekt dan één of meer fundamentele (rechts)klachten en verwerpt de overige klachten zonder nadere motivering.³¹⁰ In de literatuur wordt aangenomen dat artikel 80a Wet RO niet partieel kan worden toegepast in belastingzaken. Van Suilen merkt op dat als in een zaak meerdere klachten worden aangevoerd waarvan slechts een deel geen behandeling in cassatie rechtvaardigt, deze zaak niet met artikel 80a Wet RO kan worden afgedaan.³¹¹ Ook Niessen en Bergman menen dat de wettekst van artikel 80a Wet RO geen partiële toepassing toelaat.³¹²

³⁰⁵ Bergman, *NtFR Beschouwingen* 2018/7.

³⁰⁶ Annotatie Van Suilen bij HR 11 augustus 2017, ECLI:NL:HR:2017:1609, *BNB* 2017/211.

³⁰⁷ Niessen, *FTV* 2017/2, p. 5-8. In dezelfde zin: Redactie Vakstudie Nieuws, *V-N* 2019/58.12.

³⁰⁸ Van Eijdsen, *BNB* 2016/12.

³⁰⁹ Feteris 2014, p. 432.

³¹⁰ Feteris 2014, p. 429.

³¹¹ Van Suilen 2013, para. 7.

³¹² Niessen, *NtFR Beschouwingen* 2012/22 en Bergman, *NtFR Beschouwingen* 2018/7.

5.5.8 *Gevolgen voor procedure en werkbelasting*

Door Feteris en Niessen wordt een verkorte doorlooptijd van zaken benoemd als voordeel van de invoering van artikel 80a Wet RO. Doordat geen conclusies van re- en dupliek meer worden uitgewisseld zullen procespartijen eerder een uitspraak krijgen. Feteris verwacht per saldo een verkorting van de gemiddelde doorlooptijd in 80a-zaken met enkele maanden.³¹³

Wat betreft de werkbelasting van de Hoge Raad wijst Niessen er op dat raadsheren en andere betrokken medewerkers van de HR in 80a-zaken (anders dan in 81-zaken) geen kennis hoeven te nemen van een eventuele conclusie van repliek en dupliek.³¹⁴ Niessen stelt verder dat het niet hoeven te motiveren van arresten in artikel 80a- en 81-zaken ten opzichte van zaken waarin wel een inhoudelijke motivering wordt gegeven, wel degelijk een relevante werkbesparing oplevert voor de Hoge Raad. Ook in zaken waarin het duidelijk is waarom het beroep in cassatie ongegrond is, kan de formulering van een motivering bewerkelijk zijn. Daarnaast kan er in deze gevallen tijd gemoed gaan met het bereiken van overeenstemming in de raadkamer over de exacte verwoording van de motivering.³¹⁵

5.6 Conclusie

Dit hoofdstuk besprak ten eerste enkele kenmerken van de cassatieprocedure bij de belastingkamer van de Hoge Raad. Ten eerste viel op dat niet over de volle breedte van het bestuursrecht beroep in cassatie openstaat. In veel zaken doen de bestuursrechtelijke appelcolleges zaken in hoogste aanleg af. In sommige zaken, waaronder rijksbelastingzaken en decentrale belastingzaken, staat wel beroep in cassatie open (§ 5.2). Indien beroep in cassatie wordt ingesteld terwijl dit rechtsmiddel niet openstaat of niet wordt voldaan aan andere formele eisen, dan wordt het beroep in cassatie verkort niet-ontvankelijk verklaard zonder toepassing van artikel 80a Wet RO. Ten slotte bleek uit § 5.2 dat de cassatieprocedure bij de belastingkamer relatief laagdrempelig is. Er is geen verplichte procesvertegenwoordiging en voor veel zaken geldt een verlaagd griffierecht.

De procedure in belastingzaken is beschreven in § 5.3. De procedure in 80a-zaken omvat, geheel conform de doelen van artikel 80a Wet RO, minder processtappen dan in zaken waarin een inhoudelijke beoordeling van de klachten plaatsvindt. In vergelijking met deze zaken worden immers overgeslagen eventuele conclusies van repliek en dupliek, of een mondelinge of schriftelijke toelichting van een advocaat. Verder worden 80a-zaken doorgaans niet mondeling in de raadkamer besproken. Ten slotte bleek uit § 5.3 dat in bepaalde categorieën van zaken een 80a-afdoening meebrengt dat het rechtsmiddel verzet komt te vervallen. Dit alles tezamen kan in potentie leiden tot een verkorting van de doorlooptijd en daarmee leiden tot een werkbesparing.

De toepasselijke norm in belastingzaken waar het gaat om de (mogelijkheden tot) toepassing van artikel 80a Wet RO is besproken in § 5.4. Daartoe is in het bijzonder ingegaan op de overzichtconclusie van A-G Niessen.³¹⁶ Hij zet daarin uiteen in welke gevallen en op welke gronden de belastingkamer van de Hoge Raad zaken afdoet op de voet van artikel 80a Wet RO. In diens uitspraak in dezelfde zaak verwijst de Hoge Raad naar deze conclusie. De

³¹³ Feteris 2014, p. 288, Niessen, *FTV* 2017/2, p. 5-8 en Feteris 2014, p. 288.

³¹⁴ Niessen, *FTV* 2017/2, p. 5-8 en Feteris 2014, p. 288.

³¹⁵ Niessen, *FTV* 2017/47, p. 14-17.

³¹⁶ Conclusie A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, voor HR 11 augustus 2017, ECLI:NL:HR:2017:1609.

belastingkamer gaat niet over tot het wijzen van een overzichtsarrest. Uit de beschrijving van de procedure waarmee zaken die voor toepassing van artikel 80a Wet RO in aanmerking komen, worden afgedaan, blijkt dat een formulier wordt gebruikt met daarin genoemd gevallen en gronden voor toepassing van artikel 80a Wet RO (zie hoofdstuk 9).

In zijn conclusie signaleert A-G Niessen een knelpunt in de toepassing van artikel 80a Wet RO door de belastingkamer van de Hoge Raad. Hij geeft aan dat het achterwege laten van een ‘echte’ motivering onbevredigend kan zijn voor rechtszoekenden, alsook dat vrijwel geen leereffect is te verwachten van de huidige motivering in 80a-uitspraken. Niessen stelt dan ook daarom voor om standaardoverwegingen aan 80a-uitspraken toe te voegen die de grond aanwijzen voor het afwijzen van de klachten. De Hoge Raad heeft die aanbeveling niet overgenomen, omdat *i)* het toevoegen van standaardoverwegingen afbreuk doet aan het doel van werkbesparing dat met artikel 80a Wet RO is beoogd, *ii)* dergelijke standaardoverwegingen niet bijdragen aan de rechtseenheid of rechtsontwikkeling, *iii)* zij evenmin meer inzicht geven dan dat A-G Niessen in zijn conclusie reeds heeft geboden, *iv)* zij maar beperkt extra inzicht zouden geven aan de individuele belanghebbende, en *v)* artikel 81 Wet RO juist is ingevoerd om een einde te maken aan doorgaans weinig zeggende standaardoverwegingen.³¹⁷ De literatuur is op dit punt niet eenduidig.

³¹⁷ HR 11 augustus 2017, ECLI:NL:HR:2017:1609, r.o. 1.2.

Hoofdstuk 6 Strafkamer: bespreking procedure en ontwikkelingen in rechtspraak en literatuur

J. Bijlsma en F.G.H. Kristen

6.1 Introductie

Invoering van artikel 80a Wet RO leidde ertoe dat de strafkamer van de Hoge Raad moest bepalen hoe de procedure voor het afdoen van strafzaken op grond van artikel 80a Wet RO kon worden vormgegeven, hoe het verkorte arrest kon worden ingericht en in welke categorieën van strafzaken deze werkwijze zou kunnen worden toegepast. Het parket bij de Hoge Raad heeft in verschillende conclusies de Hoge Raad geadviseerd over de toepassing van artikel 80a Wet RO. In deze conclusies hebben verschillende advocaten-generaal uiteenlopende kwesties opgepakt, knelpunten gesignaleerd, interpretaties gegeven aan de wettekst van artikel 80a Wet RO, voorstellen gedaan voor toepassing van artikel 80a Wet RO en eigen standpunten betrokken. Het is dan ook voor het onderhavige onderzoek van belang die conclusies in kaart te brengen. Dat gebeurt in § 6.2.

Op 11 september 2012 wijst de strafkamer van de Hoge Raad een viertal gelijkkluidende overzichtsarresten over de wijze waarop de Raad voornemens is om toepassing te geven aan artikel 80a Wet RO. Daarbij gaat het expliciet om een eerste en voorlopige stand van zaken. De Raad overweegt namelijk dat de arresten ‘enkele aspecten’ behandelen van en ‘enige vragen’ beantwoorden over de nieuwe wijze van afdoening.³¹⁸ Aldus geeft de Hoge Raad aan de rechtspraak duidelijkheid over de wijze waarop en de gevallen waarin de Hoge Raad artikel 80a Wet RO in strafzaken gaat toepassen, zodat procespartijen rekening kunnen houden met toepasselijkheid van artikel 80a Wet RO.³¹⁹ Dit is van belang omdat de wetgever niet heeft voorzien in een bepaling van overgangsrecht ten aanzien van de inwerkingtreding van artikel 80a Wet RO. Evenmin biedt de wetsgeschiedenis duidelijke richtlijnen over wanneer een lopende strafzaak via artikel 80a Wet RO kan worden afgedaan.³²⁰ Kortom, de overzichtsarresten van 11 september 2012 zijn in de hand gewerkt door het ontbreken van door de wetgever vastgesteld overgangsrecht. Deze overzichtsarresten worden dan ook besproken in § 6.3.

Op 7 juni 2016 wijst de Hoge Raad een nieuw overzichtsarrest. Evenals in de arresten uit 2012 overweegt de Raad dat op de vraag wanneer toepassing wordt gegeven aan artikel 80a Wet RO geen definitief antwoord mogelijk is, omdat het aankomt op de omstandigheden van het geval.³²¹ Het tweede overzichtsarrest wordt behandeld in § 6.3.2 in samenhang met jurisprudentiële ontwikkelingen die zich in de tussentijd en nadien hebben voorgedaan. Buiten de overzichtsarresten heeft de Hoge Raad ook enige andere arresten gewezen over de toepassing van artikel 80a Wet RO. Dit betreft dan een specifieke toepassingsvraag. Deze arresten komen in § 6.3.2 aan bod. De wijziging in formulering van de motivering van een uitspraak waarin artikel 80a Wet RO is toegepast, wordt toegelicht in § 6.3.3. In § 6.4 wordt de receptie van (de rechtspraak

³¹⁸ HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0129/BX0132/BX0146/BX7004, r.o. 2.1.3.

³¹⁹ Dit zijn twee aanknopingspunten die Knigge formuleert na een analyse van de memorie van toelichting bij de Wet versterking cassatierechtspraak, zie conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.1.10.

³²⁰ Aldus de A-Gs Knigge, Machielse en Vellinga, zie conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.1.10; conclusie A-G Machielse 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0129, ov. 3.2; conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 12.3.

³²¹ HR 7 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1005.

over) artikel 80a Wet RO in de academische literatuur besproken. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (§ 6.5).

6.2 Het parket bij de Hoge Raad over artikel 80a Wet RO

In het kader van de bespreking van de conclusies van het parket onderscheiden wij twee groepen conclusies.

In de eerste plaats heeft de Hoge Raad in de overzichtsarresten van 11 september 2012 kaders gegeven voor de wijze waarop en de gevallen waarin de strafkamer artikel 80a Wet RO zou gaan toepassen in strafzaken. Aan deze vier overzichtsarresten gaan vier conclusies van drie verschillende advocaten-generaal van het parket bij de Hoge Raad vooraf. In drie van deze conclusies wordt ingegaan op de mogelijke toepassing van artikel 80a Wet RO. Kenmerkend voor deze conclusies is dat uitgebreid wordt ingegaan op de wetsgeschiedenis van artikel 80a Wet RO. Deze conclusies kunnen dan ook in samenhang worden gezien. In § 6.2.1 komen deze drie conclusies aan bod.

In de tweede plaats zijn op verschillende momenten in de tijd conclusies genomen waarin een specifieke vraag over de toepassing van artikel 80a Wet RO aan de orde is gesteld. Zo heeft P-G Fokkens in 2014 in een conclusie aangekondigd dat het parket zal afzien van het nemen van conclusies in zaken die zich lenen voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO. Deze groep van meer op zichzelf staande conclusies wordt besproken in § 6.2.2.

Aan het overzichtsarrest van de strafkamer van de Hoge Raad van 2016 waarin de Hoge Raad een actualisering geeft van de kaders van de overzichtsarresten van 2012 gaat geen conclusie vooraf.

6.2.1 De conclusies voor de overzichtsarresten van 11 september 2012

Kort na de inwerkingtreding van artikel 80a Wet RO op 1 juli 2012 hebben drie verschillende advocaten-generaal in drie conclusies de strafkamer van de Hoge Raad geadviseerd over de mogelijke toepassing van deze bepaling. Die conclusies gaan vooraf aan de vier overzichtsarresten van 11 september 2012. Er is een vierde conclusie, genomen door A-G Machielse, maar die bevat geen overwegingen over de interpretatie van artikel 80a Wet RO. In deze conclusie stelt A-G Machielse slechts kortweg vast dat het in die zaak ingediende cassatiemiddel evident ongegrond is en adviseert hij de Hoge Raad de zaak af te doen op de voet van artikel 80a Wet RO.³²² Deze strafzaak hangt samen met een andere strafzaak tegen dezelfde verdachte en in zijn conclusie in die strafzaak is A-G Machielse reeds ingegaan op artikel 80a Wet RO. In de drie conclusies met overwegingen over artikel 80a Wet RO stellen de advocaten-generaal Knigge, Machielse en Vellinga voor een deel dezelfde interpretatieve kwesties aan de orde, maar leggen elk ook eigen accenten. In deze paragraaf zullen beide aspecten aan bod komen.

Ratio van artikel 80a Wet RO

Uit de conclusies komt een beeld naar voren over wat volgens de advocaten-generaal de strekking van artikel 80a Wet RO is. Volgens A-G Machielse is artikel 80a Wet RO gericht op '[...] een doelmatiger gebruik van de beschikbare capaciteitsbenutting.' Het gaat derhalve niet om

³²² Conclusie A-G Machielse 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX7004.

vermindering van de werklast van de Hoge Raad. Kansloze zaken moeten zo snel mogelijk kunnen worden afgedaan om de nodige aandacht te kunnen besteden aan zaken die er toe doen.³²³

A-G Knigge lijkt op dezelfde lijn te zitten als hij artikel 80a Wet RO op basis van de wetsgeschiedenis typeert als een afdoeningsmodaliteit die het mogelijk moet maken '[...]' om de beschikbare capaciteit beter te benutten en om zo de kwaliteit van de afdoening van zaken die wel een volledige behandeling verdienen, te verhogen of op peil te houden.³²⁴ Hierbij past ook zijn eerdere wijzen op het mogelijke belang van deze bepaling voor het wegwerken van achterstanden in het afdoen van strafzaken waarin reeds voor invoering van artikel 80a Wet RO cassatieberoep was ingesteld.³²⁵ Om deze ratio van artikel 80a Wet RO te kunnen verwezenlijken, moet deze bepaling volgens Knigge zo worden geïnterpreteerd dat zij tot een werkbesparing kan leiden. Die werkbesparing is nodig vanwege de toegenomen werklast van de Hoge Raad.³²⁶ Een dergelijke interpretatie van de tekst van artikel 80a Wet RO oordeelt Knigge noodzakelijk, omdat er licht zit tussen de wettekst en de zojuist aangeduide strekking van artikel 80a Wet RO zoals die blijkt uit de wetsgeschiedenis. De wettekst van artikel 80a Wet RO lijkt namelijk te zijn gericht op het versneld afdoen van kansloze zaken. Maar dat heeft geen werkbesparing tot gevolg, want kansloze zaken vroegen al weinig beoordelingstijd. Daar komt bij dat de selectie in het kader van de toepassing van artikel 80a Wet RO ertoe leidt dat zaken die niet worden geselecteerd nog een tweede keer, maar dan ten gronde, moeten worden beoordeeld. Knigge ziet alleen een werkbesparing bij het parket omdat een conclusie achterwege kan worden gelaten. Maar dat kan weer uitmonden in een werklastverzwaring voor de Hoge Raad, omdat die niet wordt voorgelicht door een conclusie van het parket.³²⁷ Kortom, interpretatie van artikel 80a Wet RO is vereist, en in dat verband bespreekt Knigge vervolgens een reeks van kwesties die hierna nog aan bod zullen komen.

Anders dan A-Gs Machielse en Knigge formuleert A-G Vellinga de ratio van artikel 80a Wet RO niet in termen van benutting van capaciteit, maar beschouwt hij de bepaling als een instrument om 'aan de poort', dat wil zeggen bij de aanvang van de behandeling van een zaak, zaken te selecteren op geschiktheid voor cassatie. Zaken die onder de reikwijdte van artikel 80a Wet RO vallen, gelden als kansloos en kunnen op een eenvoudige wijze worden afgedaan.³²⁸ Vellinga legt daarmee meer nadruk op wat artikel 80a Wet RO doet, namelijk selecteren van zaken, iets dat Knigge en Machielse veronderstellen, terwijl zij vooral wijzen op wat artikel 80a Wet RO beoogt te bereiken.

Bovenstaande korte reflecties op de ratio van artikel 80a Wet RO staan in alle drie de conclusies in het licht van de centrale vraag vanaf welk moment artikel 80a Wet RO kan worden toegepast. De Wet versterking cassatierechtspraak bevat namelijk geen bepalingen van overgangsrecht inzake de toepassing van artikel 80a Wet RO. De centrale vraag waar alle advocaten-generaal zich daarom om bekommeren is of artikel 80a Wet RO na de inwerkingtreding op 1 juli 2012 van toepassing is op reeds voor die datum ingestelde cassatieberoepen (exclusieve werking) of dat de nieuwe regeling slechts van toepassing is op na die datum ingestelde beroepen (eerbiedigende werking). In de conclusies passeren dan ook argumenten voor en tegen diverse varianten van overgangsrecht de

³²³ Conclusie A-G Machielse 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0129, ov. 3.8.

³²⁴ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.2.

³²⁵ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.2.4.

³²⁶ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.2.

³²⁷ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.2.

³²⁸ Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 5.1.

revue. Een bespreking van deze argumenten is evenwel voor de beantwoording van de in dit onderzoek centraal staande onderzoeksvragen niet relevant. Wel is relevant dat de advocaten-generaal in het licht van de vraag naar het overgangsrecht ingaan op toepassingsvragen en interpretaties van bestanddelen van artikel 80a Wet RO. Daar besteden wij hierna aandacht aan.

Wat voor afdoeningswijze is artikel 80a Wet RO en wat behelzen de gronden?

De conclusies bevatten uiteenlopende standpunten over de vraag of artikel 80a Wet RO niet meer dan een versnelde en vereenvoudigde afdoening van ‘kansloze zaken’ mogelijk maakt en dus (slechts) een procedurele wijziging behelst, of dat ook sprake is van een grond om cassatieberoepen niet-ontvankelijk te verklaren die voorheen tot cassatie leidden.

A-G Machielse is op grond van de wetsgeschiedenis van oordeel dat ingeval van zaken die via artikel 80a Wet RO worden afgedaan op de grond dat zij klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden, een met een afdoening op grond van artikel 81 Wet RO vergelijkbare inhoudelijke beoordeling zal plaatsvinden. Artikel 80a Wet RO brengt hier geen koerswijziging.³²⁹ Met andere woorden, waar het gaat om klachten die klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden, onderscheiden artikel 80a en artikel 81 Wet RO zich ‘[...] slechts van elkaar [...] door de wijze van afdoening.’³³⁰ Datzelfde geldt volgens Machielse voor de niet-ontvankelijkverklaring op grond van artikel 80a Wet RO van cassatieberoepen waarbij de klager geen enkel belang heeft. Dat is een codificatie van de bestaande rechtspraak waarin niet-ontvankelijkheid wegens gebrek aan belang werd uitgesproken.³³¹ Het voorgaande is evenwel mogelijk anders bij de categorie gevallen waarin een klager klaarblijkelijk onvoldoende (maar wel enig) belang heeft bij het cassatieberoep. Hoewel Machielse concludeert dat over de invulling van deze categorie nog vragen zullen rijzen, stelt hij ook dat kleine vormfouten die niet op de beslissing van invloed zijn geweest al via de weg van artikel 81 Wet RO konden worden afgedaan, en dan nu via artikel 80a Wet RO kunnen worden afgedaan.³³² Machielse lijkt in artikel 80a Wet RO daarom vooral een procedurele wijziging te zien.

A-G Vellinga interpreteert de beide gronden voor niet-ontvankelijkheid vervat in artikel 80a Wet RO in het licht van eerdere rechtspraak van de Hoge Raad over middelen die niet tot cassatie kunnen leiden en cassatieberoepen ten aanzien waarvan geen belang bestaat. De ‘kern’ van het onvoldoende belang bij een cassatieberoep moet volgens Vellinga worden gezocht in de mogelijke uitkomst van de zaak. Onvoldoende belang kan bestaan als de Hoge Raad een gebrek kan verhelpen, bijvoorbeeld door een bewijsmotivering ‘verbeterd’ te lezen, maar ook als de klager niet in een rechtens te respecteren belang is geschaad, bijvoorbeeld in het geval van een klacht over een gebrek in het aanwenden van een dwangmiddel waarvan de resultaten niet voor het bewijs zijn gebruikt.³³³ Voor de afdoening via artikel 80a Wet RO geldt het aanvullende ‘klaarblijkelijkheidsvereiste’, dat Vellinga zo interpreteert dat daaraan voldaan is als ‘[...] de jurist die goed op de hoogte is van de hoofdlijnen van de (cassatie)rechtspraak en de zaak kent’ van oordeel is dat het gebrek aan belang of aan kans van slagen ‘evident’ is.³³⁴ Doordat Vellinga aanknoopt bij bestaande jurisprudentie over middelen die niet tot cassatie kunnen leiden en beroepen waarbij geen belang bestaat en niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 80a Wet RO

³²⁹ Conclusie A-G Machielse 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0129, ov. 3.10.

³³⁰ Conclusie A-G Machielse 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0129, ov. 3.10.

³³¹ Conclusie A-G Machielse 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0129, ov. 3.11.

³³² Conclusie A-G Machielse 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0129, ov. 3.12.

³³³ Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 10.2-10.3, 15.1.

³³⁴ Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 13.2.

alleen toelaatbaar acht als daarvan ‘evident’ sprake is, lijkt Vellinga maar zeer beperkt ruimte te zien voor niet-ontvankelijkheid in zaken waarin voorheen gecasseerd werd.³³⁵ De opmerking dat hij ontbreken van belang ‘[...] zonder meer [zou] durven aannemen voor klachten over het negeren van samenloopbepalingen als de straf ver is gebleven onder hetgeen met inachtneming van die bepalingen mocht worden opgelegd’,³³⁶ lijkt in het licht van de latere rechtspraak van de Hoge Raad over artikel 80a Wet RO ruimte te bieden voor niet-ontvankelijkheid waar voorheen mogelijk gecasseerd zou zijn, hoewel ook voor de invoering van artikel 80a Wet RO een middel om deze reden wel eens is afgestuit op een gebrek aan belang.³³⁷ Artikel 81 Wet RO is niet gewijzigd, dus kan deze bepaling volgens Vellinga geen toepassing vinden als de klager onvoldoende belang heeft bij het cassatieberoep.³³⁸ Vellinga is van oordeel dat zinloze cassatieberoepen kunnen worden voorkomen doordat de Hoge Raad in arresten waarin niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 80a Wet RO wordt uitgesproken kort uitlegt op welke grond de niet-ontvankelijkheid berust. Procesdeelnemers wordt op die wijze helderheid geboden over welke cassatieberoepen zinloos zijn.³³⁹

In zijn conclusie gaat A-G Knigge uitvoerig in op de vraag of artikel 80a Wet RO ‘slechts’ een andere procedurele afdoening betreft van zaken die toch al niet gecasseerd zouden worden, of dat de bepaling ook ruimte biedt om zaken niet-ontvankelijk te verklaren die voorheen mogelijk wél zouden zijn gecasseerd. Cassatiemiddelen die ‘klaarblijkelijk’ niet kunnen slagen, zouden ook voorheen niet tot cassatie hebben geleid. Het gaat daarom om de vraag of gebrek aan voldoende belang in dit opzicht wijzigingen teweeg brengt. Knigge wijst in dat verband op de spanning die bestaat tussen de (ogenschijnlijk) nieuwe grond voor niet-ontvankelijkheid wegens onvoldoende belang enerzijds en de nadruk in de wetsgeschiedenis dat geen wijziging van beoordelingscriteria is beoogd anderzijds. Ook signaleert Knigge spanning tussen de *ratio legis* en de wetsgeschiedenis. Artikel 80a Wet RO moet, als gezegd, een betere benutting van de afdoeningscapaciteit mogelijk maken. Als inhoudelijke beoordelingscriteria echter niet gewijzigd zouden zijn met de invoering van artikel 80a Wet RO, maar het slechts een procedurele wijziging in de afdoening van kansloze zaken zou betreffen, zou de werkbeparing marginaal zijn (zie hiervoor).³⁴⁰

Evenals Vellinga wijst Knigge erop dat de memorie van toelichting passages bevat die erop duiden dat het gaat om het belang dat de verdachte wel of niet heeft bij de uitkomst van de strafzaak. Tegelijkertijd schrijft Knigge dat in de memorie van toelichting ook is te lezen dat het niet om het belang van de zaak zelf gaat, maar om wat de klager met het cassatieberoep kan bereiken. In andere woorden: zou de rechter na verwijzing of terugwijzing uiteindelijk tot een andere beslissing kunnen komen?³⁴¹ De Hoge Raad kan volgens Knigge moeilijk voorspellen wat de uitkomst van de zaak na cassatie zal zijn. De wetsgeschiedenis bevat echter ook de suggestie dat met deze opmerking bedoeld wordt dat van de Hoge Raad verwacht wordt een oordeel te geven over de vraag of een fout van invloed is geweest op de bestreden uitspraak. Als dat niet het geval is, zou de verdachte bij een behandeling in cassatie onvoldoende belang hebben. Daarover kan de Hoge Raad wel een oordeel vellen en dit lijkt volgens Knigge ook de meest werkbare

³³⁵ Zie ook conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 10.7.

³³⁶ Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 15.3.

³³⁷ HR 14 september 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP4226, r.o. 4.1-4.2.

³³⁸ Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 20.

³³⁹ Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 22.3.

³⁴⁰ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.1-5.5.2, 5.5.6.

³⁴¹ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.10-5.5.12.

interpretatie van het criterium van onvoldoende belang.³⁴² Het gaat dan niet alleen om de vraag of de klager enig rechtens te respecteren belang bij de klacht heeft. Het belang moet ook van voldoende gewicht zijn. Daarmee zou inderdaad, aldus Knigge, een werkbesparing gerealiseerd kunnen worden. Als duidelijk is dat de volgens de klager gemaakte fout niet van invloed kan zijn geweest op de aangevochten beslissing, dan hoeft de klacht niet inhoudelijk te worden beoordeeld.³⁴³ Daarmee staat volgens Knigge echter op gespannen voet dat in de latere parlementaire behandeling van het voorstel steeds weer wordt benadrukt dat het ‘slechts’ gaat om een procedurele wijziging die niet zou mogen leiden tot een beperking van de inhoudelijke beoordeling van de zaak. Het is daarom onduidelijk of artikel 80a Wet RO betekent of zaken waarin voorheen gecasseerd werd nu wegens onvoldoende belang niet-ontvankelijk mogen worden verklaard, of dat het toch uitsluitend om een procedurele wijziging gaat.³⁴⁴ Als de eerste interpretatie juist is, dan acht Knigge niet ondenkbaar dat klagers zullen inspelen op het oordeel van de Hoge Raad over het al of niet bestaan van voldoende belang en het belang in de cassatieschriftuur zullen expliciteren en/of dat de Hoge Raad gaat verlangen dat dat gebeurt.³⁴⁵ Ook Vellinga is van oordeel dat op dit vlak meer verwacht mag worden van de opsteller van de cassatieschriftuur.³⁴⁶

Een aparte categorie van gevallen betreft de strafzaken waarin alleen wordt geklaagd over schending van de redelijke termijn. Gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel merkte de minister van Veiligheid en Justitie op dat zaken waarin alleen geklaagd wordt over een ‘geringe’ schending van de redelijke termijn zich voor afdoening op de voet van artikel 80a RO zouden lenen.³⁴⁷ Vellinga betoogt dat in zaken waarin de schending van de redelijke termijn pas na het instellen van het cassatieberoep (door overschrijding van de inzendingsstermijn) ontstaat en er geen andere klachten zijn ingediend, de klager op zichzelf geen rechtens te respecteren belang heeft bij het beroep in cassatie (hooguit een belang bij de overschrijding van de inzendingsstermijn). Indien ook andere middelen zijn ingediend, ook al falen deze middelen, dan heeft de verdachte echter wel een belang bij een beslissing op het cassatieberoep binnen redelijke termijn.³⁴⁸ De toepassing van artikel 80a RO indien uitsluitend geklaagd wordt over schending van de redelijke termijn is volgens Machielse geen ‘gelopen race’, omdat compensatie voor die schending gelegen kan zijn in de vaststelling van die schending door de Hoge Raad. Bij een ‘kale’ niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 80a Wet RO wordt die schending niet vastgesteld en dat zou in strijd kunnen zijn met artikel 6 lid 1 EVRM.³⁴⁹ Ook Knigge en Vellinga wijzen hier op.³⁵⁰

Wijziging in de rechtspositie?

In het licht van de vraag naar het overgangsrecht gaan de advocaten-generaal in op de vraag in hoeverre artikel 80a Wet RO wijziging brengt in de rechtspositie van klagers in cassatie.³⁵¹ A-G Machielse concludeert dat 80a Wet RO geen nieuwe eisen stelt aan de cassatiemiddelen, waardoor

³⁴² Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.10.

³⁴³ Ibidem.

³⁴⁴ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.11-5.5.12.

³⁴⁵ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.18.

³⁴⁶ Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 23.1-23.4.

³⁴⁷ Zie *Handelingen II* 2011/12, nr. 5, item 4, p. 5-4-44.

³⁴⁸ Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 17.2.

³⁴⁹ Conclusie A-G Machielse 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0129, ov. 3.12.

³⁵⁰ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.17; Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 17.4.

³⁵¹ Vooral A-G Knigge legt sterk het accent op deze problematiek.

het niet nodig is een uitzondering op de hoofdregel van de exclusieve werking van nieuw procesrecht te maken.³⁵² A-G's Knigge en Vellinga oordelen daarentegen dat de grond van klaarblijkelijk onvoldoende belang wel een wijziging van de rechtspositie met zich brengt, doordat deze grond van degene die cassatie instelt verlangt dat hij in zijn schriftuur aangeeft dat hij voldoende belang heeft bij het cassatieberoep. Voorheen was niet vereist dat klager dit in zijn schriftuur aangaf, en dan zou een exclusieve werking van artikel 80a Wet RO betekenen dat schrifturen waarin de aanduiding van het belang bij cassatie ontbreekt en die zijn ingediend voor 1 juli 2012, op de voet van artikel 80a Wet RO kunnen worden afgedaan omdat de grond van klaarblijkelijk onvoldoende belang van toepassing is. Een uitzondering op het beginsel van exclusieve werking van nieuw procesrecht is derhalve gerechtvaardigd.³⁵³ A-G Knigge stelt voor de cesuur te leggen bij het moment van binnenkomen van de cassatieschriftuur bij de Hoge Raad: pas op zaken waarin de cassatieschriftuur na 1 juli 2012 is binnengekomen zou artikel 80a Wet RO van toepassing kunnen worden geacht.³⁵⁴ A-G Vellinga pleit voor een gedifferentieerde benadering en stelt voor om alleen in de zaken die voor niet-ontvankelijkheid op de grond van klaarblijkelijk onvoldoende belang in aanmerking komen overgangsrecht te hanteren, omdat de klager de gelegenheid moet hebben gehad het belang bij het cassatieberoep in de schriftuur uiteen te zetten. A-G Vellinga stelt daarom voor om zaken pas niet-ontvankelijk te verklaren op de grond van onvoldoende belang na 1 september 2012, omdat de partij op die dag de volle termijn van artikel 437 lid 1, respectievelijk lid 2 Sv heeft kunnen benutten om het belang van de zaak in de schriftuur uiteen te zetten.³⁵⁵

Niet-ontvankelijkheid als einduitspraak

A-G's Vellinga en Knigge merken op dat de niet-ontvankelijkheid als einduitspraak een enigszins opmerkelijke keuze is in het licht van het in de wetsgeschiedenis steeds benadrukte belang van een integrale beoordeling van de middelen en ambtshalve toetsing.³⁵⁶ Niet-ontvankelijkheid pleegt immers gereserveerd te zijn voor gevallen waarin aan een inhoudelijke beoordeling niet wordt toegekomen.

Knigge en Vellinga bespreken de verhouding tussen artikel 80a Wet RO en de andere gronden voor niet-ontvankelijkheid. Volgens Vellinga is niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 80a Wet RO pas aan de orde als aan de overige ontvankelijkheidsvereisten (o.a. tijdigheid, ondertekening schriftuur) is voldaan en de zaak dus tot beroep in cassatie kan worden toegelaten, omdat de niet-ontvankelijkheid van artikel 80a Wet RO op een inhoudelijke beoordeling berust. Knigge stelt ook dat als artikel 80a Wet RO moet worden beschouwd als een volwaardige inhoudelijke beoordeling van de zaak (maar met een versnelde afdoening), het voor de hand ligt om éérs te beoordelen of aan de andere (eigenlijke) ontvankelijkheidsgronden is voldaan.³⁵⁷ Knigge merkt echter ook op dat als eerst zou moeten worden nagegaan of in een evident kansloos beroep aan de formele vereisten voor het instellen van cassatieberoep is voldaan, een deel van de beoogde werkbeparing verloren zou gaan. Daarin kan volgens Knigge een reden gelegen zijn om niet-ontvankelijkheid op grond

³⁵² Conclusie A-G Machielse 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0129, ov. 3.14.

³⁵³ Zie Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.6.4-5.6.5 en conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 5.6-5.7.

³⁵⁴ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.6.8.

³⁵⁵ Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 5.8.

³⁵⁶ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.6.5; Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 12.1.

³⁵⁷ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.13-5.5.14.

van artikel 80a Wet RO ook toegelaten te achten, voordat andere ontvankelijkheidsbeletselen beoordeeld zijn. Nadeel van die benadering is echter dat als voor niet-ontvankelijkheid op de gronden van artikel 80a Wet RO geen aanleiding blijkt te bestaan, alsnog moet worden nagegaan of aan de ontvankelijkheidseisen is voldaan. Dergelijke differentiatie tussen de verschillende ontvankelijkheidsgronden is ook nadelig vanuit het oogpunt van werkbesparing. Om die reden zouden de andere gronden voor niet-ontvankelijkheid in artikel 80a Wet RO kunnen worden ‘geïncorporeerd’, hoewel zich dat wat moeizaam verhoudt tot de tekst van het artikel.³⁵⁸

Het partieel niet-ontvankelijk verklaren van een cassatieberoep zou volgens Knigge goed passen bij de ratio om werk te besparen. Als het ene middel klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft, maar het andere middel wel een volledige behandeling vergt, bespaart het werk om het eerste middel niet ook aan een volledige inhoudelijke beoordeling te onderwerpen. Partiële niet-ontvankelijkheid lijkt echter te worden uitgesloten door de tekst van het artikel, dat immers spreekt van de niet-ontvankelijkheid van het *cassatieberoep*.³⁵⁹ Knigge werpt meer in het algemeen de vraag op of artikel 80a Wet RO een van de gebruikelijke cassatieprocedure afwijkend ‘vormvrij selectieproces’ is, of dat de gebruikelijke voorschriften daarop van toepassing zijn, bijvoorbeeld de verplichting op grond van artikel 437 lid 3 Sv om te concluderen in alle zaken waarin een schriftuur is binnengekomen (zie hierna).³⁶⁰ Vellinga verwerpt de mogelijkheid van partiële niet-ontvankelijkheid. Hij wijst erop dat de commissie-Hammerstein voorstond dat kansloze middelen die vergezeld gaan van middelen die wel een volledige beoordeling vergen, via artikel 81 Wet RO moesten worden afgedaan. In de tekst van artikel 81 Wet RO is echter niet geëxpliciteerd dat ook middelen bij het slagen waarvan de klager onvoldoende belang heeft via die weg kunnen worden afgedaan.³⁶¹

Een vergelijkbare vraag is de vraag of door de benadeelde partij op de voet van artikel 437 lid 3 Sv ingediende middelen beoordeeld kunnen worden als de klager in cassatie (OM of verdachte) niet-ontvankelijk is verklaard op de voet van artikel 80a Wet RO. Voor de andere gronden voor niet-ontvankelijkheid geldt dat de middelen van de benadeelde partij bij niet-ontvankelijkheid niet worden beoordeeld. Omdat artikel 80a Wet RO echter in feite een inhoudelijke verwerping van het cassatieberoep is, is Vellinga van oordeel dat niet-ontvankelijkheid op grond van 80a Wet RO van de klager niet in de weg staat aan een beoordeling van de middelen van de benadeelde partij.³⁶² Volgens Knigge spreekt echter niet vanzelf dat de middelen van de benadeelde partij kunnen worden begrepen onder de ‘klachten’ waarvan artikel 80a lid 1 Wet RO spreekt. Zou dat inderdaad niet het geval zijn, dan zou in de situatie waarin alléén de door de benadeelde partij geformuleerde klachten niet kansloos zijn, deze klachten niet kunnen worden beoordeeld, omdat het door de klager ingestelde beroep in cassatie niet-ontvankelijk is.³⁶³

Ambtshalve cassatie

Machielse en Vellinga menen op grond van de wetsgeschiedenis, waarin steeds het belang van een volwaardige inhoudelijke beoordeling wordt benadrukt, dat artikel 80a Wet RO geen wijzigingen brengt in de plicht van de Hoge Raad om na te gaan of gronden aanwezig zijn voor ambtshalve

³⁵⁸ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.13.

³⁵⁹ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.16.

³⁶⁰ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.15, 5.5.19-5.2.22.

³⁶¹ Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 18.

³⁶² Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 19.

³⁶³ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.28.

cassatie.³⁶⁴ Knigge wijst er echter op dat het zich moeizaam verhoudt tot de ratio om werk te besparen om zaken waarin kansloze middelen zijn ingediend alsnog volledig ambtshalve inhoudelijk te beoordelen.³⁶⁵

Afzien van het nemen van conclusie

Vellinga schrijft dat artikel 80a Wet RO de mogelijkheid biedt aan het parket bij de Hoge Raad om af te zien van het nemen van een conclusie.³⁶⁶ In de wetsgeschiedenis lijkt men daar volgens Knigge inderdaad van te zijn uitgegaan. De vraag rijst volgens hem echter hoe dit standpunt zich verhoudt tot het ongewijzigde artikel 439 Sv, waarin een verplichting tot het nemen van een conclusie is neergelegd (met uitzondering van de situatie waarin geen cassatieschriftuur is ingediend). Het recht van verdachte en benadeelde partij om de conclusie van commentaar te voorzien (de zogenoemde ‘Borgersbrief’, art. 439 lid 5 Sv) blijft bestaan indien tot toepassing van artikel 80a Wet RO geconcludeerd wordt.³⁶⁷

Mogelijke gevolgen van artikel 80a Wet RO

Artikel 80a Wet RO zal volgens Vellinga tot een minder gedetailleerd toezicht op de feitenrechtspraak kunnen leiden, nu kleine gebreken niet zonder meer tot cassatie leiden. Aan het slot van zijn conclusie uit Vellinga zorgen over de kwaliteit van de rechtspraak in hoogste feitelijke instantie en stelt dat ‘de tijd er nog niet rijp voor is dat de Hoge Raad zijn toezicht op de feitenrechtspraak zal verminderen.’³⁶⁸ In dat verband is relevant dat volgens Vellinga niet zonder meer tot niet-ontvankelijkheid moet worden besloten als geen partijbelang bij het cassatieberoep bestaat. Ook in dergelijke zaken kan het van belang zijn om te expliciteren welk gebrek aan de uitspraak kleeft.³⁶⁹

6.2.2 Latere belangrijke conclusies over toepassing van artikel 80a Wet RO

Een belangrijke conclusie voor de procedure waarin toepassing wordt gegeven aan artikel 80a Wet RO is de relatief beknopte conclusie van 16 december 2014 van P-G Fokkens.³⁷⁰ Daarin kondigt hij aan dat het parket bij de Hoge Raad een nieuwe invulling zal geven aan het in artikel 80a Wet RO vervatte hoorrecht.

Tot aan deze conclusie – en dat is net iets meer dan twee jaar nadat is aangevangen met de toepassing van artikel 80a Wet RO³⁷¹ – was de werkwijze van het parket als volgt. Wanneer de advocaat-generaal na de beoordeling van de strafzaak meende dat de strafzaak op de voet van artikel 80a Wet RO kon worden afgedaan, nam hij conclusie waarin hij dit standpunt kort gemotiveerd toelichtte. Op deze wijze gaf het parket invulling aan het hoorrecht van artikel 80a Wet RO, zoals die blijkt uit de formulering ‘gehoord de procureur-generaal’ in de wettekst van

³⁶⁴ Conclusie A-G Machielse 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0129, ov. 3.13; Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 16.

³⁶⁵ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.17.

³⁶⁶ Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 5.6, 8.

³⁶⁷ Conclusie A-G Knigge 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0146, ov. 5.5.24-5.5.27.

³⁶⁸ Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 24-25.

³⁶⁹ Conclusie A-G Vellinga 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX0132, ov. 26.

³⁷⁰ Conclusie A-G Fokkens 16 december 2014, ECLI:NL:PHR:2014:2304.

³⁷¹ De conclusie dateert van 16 december 2014, en de toepassing van art. 80a Wet RO is ingegaan vanaf 11 september 2012 voor schrifturen die na 1 juli 2012 door de Hoge Raad zijn ontvangen (zie § 6.3.1).

artikel 80a lid 1 Wet RO. In zijn conclusie licht P-G Fokkens toe waarom het parket met deze werkwijze gaat breken.

Allereerst gaat P-G Fokkens in op de voorgeschiedenis van artikel 80a Wet RO. Uit de wetsgeschiedenis haalt hij naar voren dat artikel 80a Wet RO een instrument is om bepaalde zaken op een zo snel en eenvoudig mogelijke wijze af te doen, zodat ze zo weinig mogelijk beslag leggen op de capaciteit van zowel de Hoge Raad als het parket. Dat laatste is in de onderhavige context van belang. Voorts wijst hij er nadrukkelijk op dat de regering heeft gesteld dat de procureur-generaal bevoegd is tot het nemen van een conclusie, maar dat daartoe geen verplichting bestaat. Er is sprake van een hoorrecht.³⁷²

Vervolgens wijst P-G Fokkens op de toegenomen werklast van de Hoge Raad en het parket door het fors gestegen aantal cassatieberoepen. In de verwerking van die cassatieberoepen speelt artikel 80a Wet RO een belangrijke rol. Fokkens refereert aan een intern overzicht waaruit blijkt dat in ongeveer veertig procent van de tussen januari en november 2014 afgedane cassatieberoepen het parket concludeerde tot toepassing van artikel 80a Wet RO. Vrijwel altijd volgde de Hoge Raad dat advies. Naar het oordeel van Fokkens is de vrees dat artikel 80a Wet RO tot een beperking van rechtsbescherming zou leiden onterecht gebleken. Artikel 80a Wet RO is geen instrument voor selectie van zaken ‘voor de poort’; het is alleen een instrument om zaken op een andere, snellere wijze te kunnen afdoen: ‘[...] de controle of er een fout is gemaakt, is gebleven, maar als de conclusie is dat dit anders dan in het middel wordt gesteld niet het geval is, behoeft die beslissing niet inhoudelijk te worden gemotiveerd.’³⁷³ Met de invoering van artikel 80a Wet RO is volgens Fokkens vooral een procedurele wijziging doorgevoerd. In het begin van de cassatieprocedure wordt nu een kort arrest gewezen, voorzien van een standaardmotivering. Ook de conclusies van het parket zijn beperkter gemotiveerd dan de conclusies tot verwerping op grond van artikel 81 Wet RO. Voorts is het bereik van de verwerping met een standaardmotivering groter geworden, nu ook klachten die op zichzelf kunnen slagen buiten beschouwing mogen blijven wegens gebrek aan belang.³⁷⁴

Tegen deze achtergrond is het parket, aldus Fokkens, tot de conclusie gekomen dat niet langer noodzakelijk lijkt te zijn dat de behandelend advocaat-generaal zijn of haar oordeel over de vraag of afdoening via artikel 80a Wet RO in de rede ligt kenbaar te maken. ‘Het gaat hier immers’, volgens Fokkens, ‘om de niet moeilijke vraag of de aangevoerde middelen klaarblijkelijk niet kunnen slagen of bij gebrek aan belang bij vernietiging niet kunnen slagen.’³⁷⁵ In de zaken waarin deze ‘niet moeilijke vraag’ speelt, zal het parket voortaan afzien van het innemen van een standpunt over afdoening via artikel 80a Wet RO en derhalve geen conclusie meer nemen. De behandelend advocaat-generaal zal in het vervolg op de door de rolraadsheer bepaalde rechtsdag te kennen geven dat geen gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid een standpunt in te nemen over toepassing van artikel 80a Wet RO. Het parket zal deze werkwijze getraptd invoeren en regelmatig evalueren. Fokkens benadrukt dat het afzien van het innemen van een standpunt geen verkapt advies over de wijze van afdoening van de zaak behelst. Om die reden hoeft geen gelegenheid tot het indienen van een ‘Borgersbrief’ te worden gegeven.³⁷⁶

³⁷² Conclusie A-G Fokkens 16 december 2014, ECLI:NL:PHR:2014:2304, ov. 3-6.

³⁷³ Conclusie A-G Fokkens 16 december 2014, ECLI:NL:PHR:2014:2304, ov. 10.

³⁷⁴ Conclusie A-G Fokkens 16 december 2014, ECLI:NL:PHR:2014:2304, ov. 7-11.

³⁷⁵ Conclusie A-G Fokkens 16 december 2014, ECLI:NL:PHR:2014:2304, ov. 12.

³⁷⁶ Conclusie A-G Fokkens 16 december 2014, ECLI:NL:PHR:2014:2304, ov. 12-14.

Door deze werkwijze verwacht Fokkens dat meer ruimte ontstaat voor conclusies in zaken die voor een volledige behandeling in cassatie geschikt zijn. Een conclusie wordt wel genomen in zaken waarin een belang van rechtseenheid en/of rechtsontwikkeling aanwezig is, in gecompliceerde zaken waarin een conclusie een toegevoegde waarde heeft, in zaken waarin snel duidelijk is dat vernietiging moet volgen en in zaken waarin de vraag rijst of zich mogelijk een nieuwe categorie van cassatieberoepen voordoet waarbij onvoldoende belang in de zin van artikel 80a Wet RO bestaat. De mogelijkheid bestaat eveneens dat het parket periodiek aandacht besteedt aan een bepaald thema en conclusies neemt in alle zaken waarin dat thema een rol speelt, ook al vallen niet al deze zaken in een van de eerder genoemde categorieën. In dergelijke gevallen kan een conclusie namelijk de stand van zaken duidelijk weergeven en zonedig voorstellen formuleren voor het bijstellen of verduidelijken van de rechtspraak. Ten slotte is het parket wettelijk verplicht te concluderen in een zaak waarin de Hoge Raad niet aan toepassing van artikel 80a Wet RO toekomt, terwijl het parket juist heeft afgezien van een standpunt.³⁷⁷

In een conclusie van 3 maart 2020 onderscheidt A-G Keulen drie functies van artikel 80a Wet RO.³⁷⁸ De eerste functie is dat de bepaling een versnelde afdoening mogelijk maakt, onder andere doordat het nemen van een conclusie niet verplicht is. De tweede functie ziet erop dat in de gevallen dat toch een conclusie is genomen, de bepaling grond biedt voor niet-ontvankelijkheid van het cassatieberoep indien de middelen geen behandeling van de strafzaak in cassatie rechtvaardigen omdat een of beide gronden voor toepassing van artikel 80a Wet RO aan de orde zijn. In dat verband rijst wel de vraag naar de verhouding tot afdoening op basis van artikel 81 Wet RO. De derde functie is dat artikel 80a Wet RO een grond verschaft voor het achterwege laten van strafvermindering bij schending van de redelijke termijn wanneer het middel alleen daarop ziet en eventuele andere middelen evenmin behandeling van de zaak in cassatie rechtvaardigen omdat een of beide gronden voor toepassing van artikel 80a Wet RO zijn vervuld.

Keulen stelt voor om deze drie functies nadrukkelijker van elkaar te onderscheiden. De hierna te bespreken jurisprudentie van de Hoge Raad dat cassatieklachten van de benadeelde partij niet worden beoordeeld indien het cassatieberoep van de verdachte niet-ontvankelijk is past volgens Keulen bij de tweede functie, maar is niet goed te rechtvaardigen vanuit de eerste functie. Klachten van de benadeelde partij rechtvaardigen immers soms een inhoudelijke bespreking en lenen zich daarom niet voor versnelde afdoening. Keulen pleit er daarom voor 'bij de selectie ook te bezien of namens de benadeelde partij voorgestelde middelen kansloos zijn en geen bespreking behoeven.'³⁷⁹ In het kader van de tweede functie adviseert Keulen criteria te ontwikkelen aan de hand waarvan bepaald kan worden of een zaak waarin geen van de middelen slaagt na doorlopen van een 'volledige cassatieprocedure' via artikel 80a Wet RO moeten worden afgedaan of juist via artikel 81 Wet RO. Indien de ontwikkeling van dergelijke criteria niet mogelijk of wenselijk is, zou volgens Keulen standaard na doorlopen van de gewone cassatieprocedure voor afdoening via artikel 81 Wet RO moeten worden gekozen.³⁸⁰ Ten slotte pleit Keulen ervoor het achterwege laten van strafvermindering bij schending van de redelijke termijn enigszins 'los te maken' van artikel 80a Wet RO, vooral ook omdat in dat verband de rechtspraak van het EHRM leidend moet zijn.³⁸¹

³⁷⁷ Conclusie A-G Fokkens 16 december 2014, ECLI:NL:PHR:2014:2304, ov. 15-16.

³⁷⁸ Conclusie A-G Keulen 3 maart 2020, ECLI:NL:PHR:2020:208, ov. 61-89, i.h.b. ov. 65.

³⁷⁹ Conclusie A-G Keulen 3 maart 2020, ECLI:NL:PHR:2020:208, ov. 72. De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 26 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:918 het cassatiemiddel van de benadeelde partij besproken, maar ook de verdachte ontvangen in het cassatieberoep. Onduidelijk is daarom of de Hoge Raad de suggesties van Keulen heeft gevolgd.

³⁸⁰ Conclusie A-G Keulen 3 maart 2020, ECLI:NL:PHR:2020:208, ov. 76-80.

³⁸¹ Conclusie A-G Keulen 3 maart 2020, ECLI:NL:PHR:2020:208, ov. 87.

6.3 De strafkamer van de Hoge Raad over artikel 80a Wet RO

6.3.1 De overzichtsarresten van 11 september 2012

Ruim twee maanden na de inwerkingtreding van artikel 80a Wet RO wijst de Hoge Raad de eerste vier overzichtsarresten. De Raad is daarbij voorgelicht door het drietal conclusies dat in § 6.2.1 is besproken. Na een relatief uitvoerig citaat uit de wetsgeschiedenis van artikel 80a Wet RO worden enkele indicaties gegeven van klachten die tot niet-ontvankelijkheid kunnen leiden wegens klaarblijkelijk onvoldoende belang of die klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden. De Hoge Raad benadrukt dat op het moment van het wijzen van de overzichtsarresten – dat wil zeggen net geen tweeënhalve maand na de inwerkingtreding van artikel 80a Wet RO – geen ‘[...] uitputtende en min of meer definitieve beantwoording’ kan worden gegeven op vragen die artikel 80a Wet RO oproept. Die antwoorden zullen steeds afhangen van de omstandigheden van het geval. Ook voorziet de Hoge Raad dat de afdoening van strafzaken op de voet van artikel 80a Wet RO zich zal blijven ontwikkelen.³⁸²

In de overzichtsarresten gaat de Hoge Raad in op verschillende categorieën van klachten die onder de reikwijdte van artikel 80a Wet RO vallen en bespreekt hij verschillende thema’s die met de toepassing van artikel 80a Wet RO samenhangen. Deze thema’s zijn: *i*) rechtsgevolgen van toepassing van artikel 80a Wet RO, *ii*) de positie van de benadeelde partij, *iii*) inhoud cassatieschriftuur en ‘Borgersbrief’, *iv*) partiële toepassing van artikel 80a Wet RO en verhouding met artikel 81 Wet RO, *v*) ambtshalve cassatie en *vi*) overgangsrecht. Wij bespreken deze punten hieronder.

Klachten die onder artikel 80a Wet RO vallen

De eerste categorie klachten die onder artikel 80a Wet RO vallen betreft klachten die ook voorheen al tot niet-ontvankelijkheid leidden, en die nu op de voet van artikel 80a Wet RO niet-ontvankelijk worden verklaard. Het gaat daarbij om cassatieberoep tegen ‘een beslissing die degene die het beroep heeft ingesteld niet belast.’ Bij een cassatieberoep tegen de nietigverklaring van de dagvaarding of de niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie heeft de verdachte bijvoorbeeld geen belang. Op basis van de ongeschreven regel dat een partij een belang moet hebben bij het instellen van een rechtsmiddel werden deze klachten al niet-ontvankelijk verklaard. De Hoge Raad brengt deze grond voor niet-ontvankelijkheid nu onder bij artikel 80a Wet RO. Een verdachte die geen belang bij een rechtsmiddel heeft, heeft daarbij zonder meer onvoldoende belang.³⁸³

De tweede categorie klachten die tot niet-ontvankelijkheid kunnen leiden wegens klaarblijkelijk onvoldoende belang is nieuw en veel minder scherp afgebakend. Volgens de Hoge Raad gaat het om gevallen die voorheen tot vernietiging leidden wegens een verzuim, maar waarbij:

‘degene die het cassatieberoep had ingesteld in wezen niet voldoende in rechte te respecteren belang had bij die vernietiging en bij een eventuele nieuwe behandeling na de terug- of verwijzing van de zaak.’

³⁸² HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0129/BX0132/BX0146/BX7004, r.o. 2.1.3.

³⁸³ HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0129/BX0132/BX0146/BX7004, r.o. 2.2.1. Een civielrechtelijk belang bij vernietiging van een uitspraak is niet zonder meer een belang in de zin van art. 80a Wet RO, zie HR 21 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:472.

De enkele mogelijkheid dat na vernietiging van de uitspraak door de Hoge Raad een voor de verdachte gunstiger uitspraak van het gerechtshof wordt gedaan, bijvoorbeeld doordat een lagere straf wordt opgelegd, is naar het oordeel van de Raad geen rechtens te respecteren belang bij cassatie. De Hoge Raad geeft vervolgens enkele voorbeelden van verzuimen die voorheen tot vernietiging leidden, maar die nu grond voor niet-ontvankelijkheid kunnen zijn wegens klaarblijkelijk onvoldoende belang.³⁸⁴

In het overzichtsarrest worden nog twee bijzondere voorbeelden genoemd van klachten die kunnen stranden wegens onvoldoende belang. In de eerste plaats kan een klacht over schending van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 lid 1 EVRM met artikel 80a Wet RO worden afgedaan als uitsluitend wordt geklaagd over schending van de redelijke termijn als gevolg van het instellen van het cassatieberoep.³⁸⁵ Dat geldt ook als in de schriftuur niet alleen over schending van de redelijke termijn wordt geklaagd en de verdachte bij behandeling van de andere middelen eveneens onvoldoende belang heeft.

Het tweede bijzondere voorbeeld betreft klachten over ‘bepaalde gebreken in de bewijsmotivering’ die voorheen tot vernietiging leidden, waarbij de verdachte echter in feite onvoldoende belang heeft:

‘Daarbij valt te denken aan gevallen waarin de bewezenverklaring – ook als het gebrek wordt weggedacht – zonder meer toereikend is gemotiveerd. Art. 80a RO brengt in dat opzicht verandering in die zin dat, indien het gebrek van dien aard is dat het geen wezenlijke afbreuk doet aan de toereikendheid van de motivering van de bewezenverklaring, bijvoorbeeld omdat het een ondergeschikt of overbodig onderdeel van de bewijsvoering betreft, kan worden geoordeeld dat de verdachte onvoldoende belang heeft bij vernietiging van de bestreden uitspraak op die grond.’³⁸⁶

Vervolgens komt de Hoge Raad toe aan de tweede grond voor niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 80a Wet RO: de klachten die klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden. Ging het bij klachten van onvoldoende belang om klachten die niet kansloos waren in die zin dat zij op zichzelf grond voor vernietiging zouden kunnen zijn, deze tweede grond voor niet-ontvankelijkheid betreft klachten die ‘evident kansloos’ zijn. Dat wil zeggen: het betreft klachten die ook voorheen niet tot vernietiging zouden leiden en die nu versneld met artikel 80a Wet RO worden afgedaan. De Hoge Raad haalt de in de wetsgeschiedenis genoemde voorbeelden aan van ‘gevallen waarin de motivering van de feitenrechter niet helemaal vlekkeloos is of waarin kleine vormfouten zijn gemaakt, die echter op de uiteindelijke beslissing niet van invloed zijn geweest’ en voegt daar zelf zestien voorbeelden aan toe.³⁸⁷

Nadat de Hoge Raad de beide gronden voor niet-ontvankelijkheid van artikel 80a Wet RO van een eerste invulling heeft voorzien, worden enkele punten beslist die ook door de in § 6.2.1 besproken conclusies aan de orde werden gesteld.

³⁸⁴ HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0129/BX0132/BX0146/BX7004, r.o. 2.2.2.

³⁸⁵ In HR 29 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:113 wordt art. 80a Wet RO niet toegepast in een geval waarin de schending van de redelijke termijn zou hebben plaatsgevonden na het wijzen van de bestreden uitspraak, maar voorafgaand aan het instellen van het cassatieberoep. Zie ook conclusie A-G Bleichrodt 30 oktober 2018, ECLI:NL:PHR:2018:1194, ov. 6-13.

³⁸⁶ HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0129/BX0132/BX0146/BX7004, r.o. 2.2.4-2.2.5.

³⁸⁷ HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0129/BX0132/BX0146/BX7004, r.o. 2.3.1-2.3.4.

Rechtsgevolg van toepassing van artikel 80a Wet RO

Toepassing van artikel 80a Wet RO leidt tot niet-ontvankelijkverklaring van het cassatieberoep. De Hoge Raad beschouwt dit als een ‘nieuwe niet-ontvankelijkheidsgrond’ die moet worden onderscheiden van andere niet-ontvankelijkheidsgronden.³⁸⁸

Positie benadeelde partij

Wanneer de benadeelde partij naar aanleiding van een cassatieberoep van het OM of de door de verdachte voorgestelde middelen van cassatie een schriftuur indient op grond van artikel 437 lid 1 Sv, dan wordt die schriftuur niet op de voet van artikel 80a Wet RO afgedaan. De benadeelde partij kan immers zelf geen cassatieberoep instellen en kan daarin dus ook niet niet-ontvankelijk zijn. Indien de benadeelde partij klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft of de middelen niet tot cassatie kunnen leiden, kunnen deze middelen wel op de voet van artikel 81 Wet RO worden afgedaan. Als het cassatieberoep van OM of verdachte niet-ontvankelijk is, worden de door de benadeelde partij voorgestelde middelen niet door de Hoge Raad beoordeeld. Artikel 80a Wet RO vormt daarop volgens de Hoge Raad geen uitzondering.³⁸⁹

Inhoud schriftuur en ‘Borgersbrief’

Artikel 80a Wet RO werpt zijn schaduw vooruit als het gaat om de inhoud van de cassatieschriftuur. De Hoge Raad wijst er namelijk op dat hij in gevallen waarin het belang bij het cassatieberoep ‘niet evident’ is, verwacht dat de schriftuur een toelichting bevat over het belang van de partij bij het cassatieberoep en het ‘rechtens te respecteren’ belang bij vernietiging van de uitspraak en een nieuwe feitelijke behandeling van de zaak. De Hoge Raad gaat ervan uit dat de procureur-generaal zijn standpunt over de toepasselijkheid van artikel 80a Wet RO schriftelijk kenbaar zal maken. De verdediging kan binnen twee weken een schriftelijke reactie geven op dat standpunt (de ‘Borgersbrief’, art. 439 lid 5 Sv).³⁹⁰

Partiële toepassing van artikel 80a Wet RO en verhouding met artikel 81 Wet RO

De Hoge Raad laat geen ruimte voor partiële toepassing van artikel 80a Wet RO. Artikel 80a Wet RO wordt alleen toegepast als *alle* middelen daartoe aanleiding geven. In gevallen waarin slechts een deel van de middelen voldoet aan een van beide gronden voor niet-ontvankelijkheid, zal de Hoge Raad deze middelen met artikel 81 Wet RO afdoen. De Hoge Raad wijst er dan ook op dat de invoering van artikel 80a Wet RO door zal werken in de toepassing van artikel 81 Wet RO. Datgene wat de Hoge Raad heeft bepaald over de klachten die onder de reikwijdte van artikel 80a Wet RO vallen (zie hiervoor), is dan ook mede van betekenis voor de toepassing van artikel 81 Wet RO.³⁹¹

Ambtshalve cassatie

De Hoge Raad overweegt dat ambtshalve cassatie – waarvan de Hoge Raad altijd al ‘bijzonder spaarzaam’ gebruik maakte – in gevallen waarin artikel 80a Wet RO wordt toegepast slechts zelden in de rede ligt. Artikel 80a Wet RO vereist een ‘naar haar aard summiere procedure’ waarin de

³⁸⁸ HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0129/BX0132/BX0146/BX7004, r.o. 2.4.1.

³⁸⁹ HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0129/BX0132/BX0146/BX7004, r.o. 2.5.

³⁹⁰ HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0129/BX0132/BX0146/BX7004, r.o. 2.6.2-2.6.3.

³⁹¹ HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0129/BX0132/BX0146/BX7004, r.o. 2.4.2.

vraag centraal staat of het cassatieberoep ‘klaarblijkelijk’ niet-ontvankelijk is. Een nader onderzoek van het dossier op gronden voor ambtshalve cassatie past niet goed bij het doel en de strekking van de selectie van zaken die met invoering van artikel 80a Wet RO is nagestreefd (zie ook § 3.3.1). Voorts wijst de Hoge Raad er fijntjes op met de invoering van artikel 80a Wet RO tevens is ‘[...] beoogd de kwaliteit van de cassatieschriften te verbeteren.’³⁹²

Overgangsrecht

Ten slotte voorziet het arrest in overgangsrecht. De Hoge Raad past artikel 80a Wet RO slechts toe op schrifturen die na inwerkingtreding van artikel 80a Wet RO op 1 juli 2012 door de Hoge Raad zijn ontvangen, terwijl hij tot 1 oktober 2012 terughoudendheid zal zijn met het niet-ontvankelijk verklaren van cassatieberoepen op grond van artikel 80a Wet RO.³⁹³

6.3.2 Het overzichtsarrest van 7 juni 2016

In 2012 sprak de Hoge Raad de verwachting uit dat de toepassing van artikel 80a Wet RO zich ‘gaandeweg’ in de rechtspraak zou ontwikkelen. Het overzichtsarrest van 7 juni 2016 is volgens een daarin opgenomen algemene overweging van de Hoge Raad bedoeld als een actualisering van de reeks overzichtsarresten uit 2012.³⁹⁴ Het arrest kan worden beschouwd als een weergave – een overzicht – van de ontwikkeling die de toepassing van artikel 80a Wet RO in de tussenliggende jaren heeft ondergaan. Anders dan de arresten uit 2012 bevat het arrest uit 2016 geen aankondiging van toekomstig ‘beleid’, hoewel het open karakter van de criteria van artikel 80a lid 1 Wet RO ruimte biedt voor nadere rechtsontwikkeling en de Hoge Raad aan het slot van het arrest ook die verwachting uitspreekt.³⁹⁵

Het arrest vangt aan met een bespreking van aspecten uit de rechtspraak met een zaakoverstijgend karakter.³⁹⁶ Naar aanleiding van de daartoe strekkende, in § 6.2.2 besproken conclusie oordeelde de Hoge Raad in een arrest van 3 februari 2015 dat ‘tekst noch strekking van artikel 80a Wet RO zich ertegen verzet dat het parket bij de Hoge Raad afziet van het innemen van een standpunt over de toepassing van deze bepaling.’³⁹⁷ Artikel 439 lid 1 Sv, dat bepaalt dat de procureur-generaal een schriftelijke conclusie neemt, staat hieraan naar het oordeel van de Hoge Raad niet in de weg. Door niet te concluderen zou de procureur-generaal geen standpunt innemen over de ontvankelijkheid van het cassatieberoep. Voor een schriftelijke reactie van de verdediging naar aanleiding van de conclusie van de procureur-generaal is daarom geen ruimte. Artikel 439 lid 5 Sv (de ‘Borgersbrief’) is niet van toepassing.

Als sprake is van ‘een onmiddellijk kenbare fout die zich voor eenvoudig herstel leent door de rechter(s) die op de zaak heeft/hebben gezeten’ kan dit verzuim worden gecorrigeerd door een herstelarrest van het gerechtshof. Een voorbeeld daarvan is de situatie waarin de rechter heeft nagelaten de tijd die (kort gezegd) in voorarrest is doorgebracht af te trekken van de opgelegde straf. De ondubbelzinnige verplichting daartoe bestaat op grond van artikel 27 Sr. Nalaten om voorarrest af te trekken van de opgelegde straf is daarom een evidente fout, die door middel van een herstelarrest kan worden gecorrigeerd.³⁹⁸ De implicatie is dat het cassatieberoep niet de weg is

³⁹² HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0129/BX0132/BX0146/BX7004., r.o. 2.7.1-2.7.2.

³⁹³ HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0129/BX0132/BX0146/BX7004, r.o. 2.8.

³⁹⁴ HR 7 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1005, r.o. 2.1.

³⁹⁵ HR 7 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1005, r.o. 2.6.

³⁹⁶ HR 7 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1005, r.o. 2.2.

³⁹⁷ HR 3 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:96, r.o. 2.2.

³⁹⁸ HR 19 maart 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ4478.

om deze en vergelijkbare eenvoudig te corrigeren verzuimen te herstellen en dat de verdachte die op deze grond vernietiging van de uitspraak vordert daarbij onvoldoende belang heeft.

In gevallen waarin in cassatie wordt geklaagd over een beslissing van de feitenrechter over het oproepen van getuigen en het belang van de verdachte bij vernietiging ‘niet evident’ is, toetst de Hoge Raad de beslissing om wel of geen getuigen op te roepen terughoudend. In verband met de aan de feitenrechter voorbehouden beoordeling van de omstandigheden van het geval, kan diens beslissing over het oproepen van getuigen maar beperkt op begrijpelijkheid worden getoetst.³⁹⁹ In de situatie waarin het belang van de getuigen voor de door de feitenrechter te beantwoorden formele en materiële vragen (art. 348 en 350 Sv) ‘onvoldoende duidelijk’ is, kan – aldus de Hoge Raad – van de verdediging worden verwacht in de schriftuur het belang bij de klacht over deze beslissing toe te lichten.⁴⁰⁰

Bij toepassing van artikelen 80a en 81 Wet RO kunnen verzoeken tot prejudiciële vragen op grond van artikel 267 VWEU stilzwijgend worden verworpen. Daarin ligt volgens de Hoge Raad besloten dat de vragen niet relevant zijn of al kunnen worden beantwoord aan de hand van het Unierecht. Ten slotte herhaalt de Hoge Raad dat in verband met artikel 80a Wet RO ambtshalve cassatie ‘niet snel’ aan de orde zal zijn.⁴⁰¹ Een conclusie tot ambtshalve vernietiging staat op zichzelf niet aan toepassing van artikel 80a Wet RO in de weg.⁴⁰²

Na deze zaakoverstijgende overwegingen over de toepassing van artikel 80a Wet RO in de rechtspraak tot dan toe, bespreekt de Hoge Raad de wijze waarop de beide gronden voor niet-ontvankelijkheid invulling in zijn rechtspraak hebben gekregen. Deze invulling heeft onmiskenbaar een casuïstisch karakter. Aan de gevallen waarin het cassatieberoep niet-ontvankelijk wordt verklaard omdat de klachten klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden die al in de eerste overzichtsarresten werden genoemd, zijn in de latere jurisprudentie maar drie expliciet toegevoegd.⁴⁰³ Dat is niet verbazingwekkend. De Hoge Raad had naar eigen zeggen al in 2012 een vrij duidelijk beeld van de klachten die ‘evident kansloos’ waren.⁴⁰⁴

Dat is bepaald anders bij de klachten waarbij de verdachte ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang’ heeft. Deze categorie, die in 2012 nog niet ‘uitgekristalliseerd’ was, heeft zich sterk ontwikkeld. In aanvulling op de al in de eerste overzichtsarresten genoemde voorbeelden somt de Hoge Raad in een thematische categorisering een groot aantal gevallen op die in de rechtspraak tot niet-ontvankelijkheid wegens onvoldoende belang hebben geleid. Het gaat om klachten over de toepassing van betekenings- en zittingsvoorschriften, over beslissingen op verzoeken, over de

³⁹⁹ HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1496.

⁴⁰⁰ HR 8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2468.

⁴⁰¹ HR 2 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1332. In een belastingzaak (HR 25 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2796) verwijst de belastingkamer wat betreft verzoeken tot het stellen van prejudiciële vragen naar het door de strafkamer gewezen arrest van 2 mei 2015. In HR 26 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:914, r.o. 4.6 overweegt de Hoge Raad over ambtshalve cassatie: ‘Na publicatie van dit arrest moet voor de advocatuur echter voldoende duidelijk zijn dat in voorkomende gevallen in cassatie met vrucht erover kan worden geklaagd dat, in plaats van de oplegging van vervangende hechtenis, gijzeling had moeten worden toegepast. Daarom zal de Hoge Raad in zaken waarin de cassatieschriftuur na 26 juni 2020 is ingekomen geen gebruik meer maken van zijn bevoegdheid de bestreden beslissing ambtshalve te vernietigen op de hiervoor onder 4.4.2 aangeduide grond. Opmerking verdient dat de Hoge Raad van die bevoegdheid ook geen gebruik zal maken in zaken waarin het cassatieberoep met toepassing van artikel 80a RO niet-ontvankelijk is.’ Zie ook HR 3 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1731.

⁴⁰² HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:3685.

⁴⁰³ HR 7 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1005, r.o. 2.3.1-2.3.2.

⁴⁰⁴ HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0129/BX0132/BX0146/BX7004, r.o. 2.3.1.

kwalificatie van het feit, de strafoplegging, klachten met betrekking tot de benadeelde partij, voorlopige hechtenis en beslag en klachten in beschikkingszaken.⁴⁰⁵

De Hoge Raad noemt zelf de zaken waarin geklaagd wordt over gebreken in de bewijsvoering een ‘bijzondere categorie’. Die opmerking is mede ingegeven doordat in deze categorie soms een denkoefening wordt verricht waarbij de Hoge Raad een inschatting maakt van de bewijsbeslissing die de feitenrechter ná een eventuele vernietiging zal nemen om vast te stellen of de verdachte voldoende belang heeft bij het cassatieberoep of niet. Het gaat om zaken waarin niet alle onderdelen van de bewezenverklaring uit de door de feitenrechter gebruikte bewijsmiddelen kunnen worden afgeleid, maar het verhandelde ter terechtzitting aanleiding geeft om aan te nemen dat het hof ná cassatie niet tot een andere bewijsbeslissing zal komen.⁴⁰⁶

In een arrest van 11 juni 2013 kon bijvoorbeeld uit de door het hof gebruikte bewijsmiddelen slechts worden afgeleid dat een ladder was weggenomen door onder anderen de aangehouden persoon en ook dat de aangehouden persoon niet mee wilde werken aan een identiteitsonderzoek. Omdat de identiteit van degene die de ladder had weggenomen niet uit de bewijsmiddelen volgde, kon het hof uit deze bewijsmiddelen niet zonder meer afleiden dat het de verdachte was die de ladder had gestolen. Het arrest van het hof leed dus aan een motiveringsgebrek dat op zichzelf grond zou kunnen zijn voor vernietiging (en dat voor de invoering van artikel 80a Wet RO ook zou zijn geweest). De verdachte in deze zaak werd echter wegens klaarblijkelijk onvoldoende belang niet-ontvankelijk verklaard in zijn cassatieberoep. Het arrest van het hof is, aldus de Hoge Raad, mede gewezen naar aanleiding van een onderzoek ter terechtzitting van de politierechter, uit het proces-verbaal waarvan blijkt dat de verdachte niet aan een identiteitsonderzoek mee wilde werken. Daaruit volgt dat de Hoge Raad (kennelijk) van oordeel is dat de feitenrechter ná cassatie niet tot een andere conclusie kan komen dan dat het de verdachte was die de ladder gestolen had en dat dus bij het cassatieberoep en de vernietiging van het arrest van het hof onvoldoende belang bestaat.⁴⁰⁷

De Hoge Raad merkt op dat het gaat om een onderwerp waarbij ‘bijzondere voorzichtigheid’ geboden is:

‘Uitgangspunt van de Nederlandse strafrechtspraak is immers dat het aan de rechter die over de feiten oordeelt, is voorbehouden om tot het bewijs te bezigen wat deze uit een oogpunt van betrouwbaarheid daartoe dienstig voorkomt en datgene terzijde te stellen wat deze voor het bewijs van geen waarde acht. Dit brengt mee dat in cassatie ervan moet worden uitgegaan dat de in de bestreden uitspraak neergelegde bewijsvoering steunt op een weloverwogen selectieproces. Dat betekent dat toepassing van artikel 80a RO in verband met de ongegrondverklaring van de klacht dat het bewijs ontoereikendheid is, slechts mogelijk is indien over de toereikendheid en de betrouwbaarheid van het bewijs in redelijkheid geen twijfel kan bestaan.’⁴⁰⁸

Die terughoudendheid komt volgens de Hoge Raad (kennelijk) tot uitdrukking in een tweetal zaken waarin hij ondanks een conclusie strekkende tot niet-ontvankelijkheid wegens gebrek aan belang een arrest tóch vernietigt wegens een bewijsmotiveringsgebrek.⁴⁰⁹

⁴⁰⁵ HR 7 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1005, r.o. 2.4.1-2.4.2.

⁴⁰⁶ HR 7 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1005, r.o. 2.5.1-2.5.3.

⁴⁰⁷ HR 11 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:CA2547.

⁴⁰⁸ HR 7 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1005, r.o. 2.5.3.

⁴⁰⁹ HR 7 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:893; HR 29 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2860.

6.3.3 Een nieuwe formulering van de motivering bij toepassing van artikel 80a Wet RO

In de periode 2012-2019 gebruikt de strafkamer van de Hoge Raad, evenals de civiele kamer en de belastingkamer, de navolgende motivering van de toepassing van artikel 80a Wet RO:

‘De Hoge Raad is van oordeel dat de aangevoerde klachten geen behandeling in cassatie rechtvaardigen omdat de partij die het cassatieberoep heeft ingesteld klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft bij het cassatieberoep dan wel omdat de klachten klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden.

De Hoge Raad zal daarom - gezien artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie en gehoord de Procureur-Generaal - het beroep niet-ontvankelijk verklaren.⁴¹⁰

In deze motivering verwijst de Hoge Raad naar de twee gronden voor toepassing van artikel 80a Wet RO in die bepaling. Er wordt niet gespecificeerd welke grond van toepassing is.

Met ingang van 2020 is hieraan een einde gekomen. De strafkamer is vanaf 14 januari 2020 een nieuwe, kortere formulering van de motivering van de toepassing van artikel 80a Wet RO gaan gebruiken:

‘De Hoge Raad is tot het oordeel gekomen dat het cassatieberoep duidelijk niet kan slagen. Hij zal daarom gebruikmaken van de mogelijkheid om het beroep zonder verdere motivering niet-ontvankelijk te verklaren (zie artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie).⁴¹¹

Deze formulering is overgenomen door de belastingkamer⁴¹² en de civiele kamer.⁴¹³ Met deze nieuwe formulering wordt niet meer verwezen naar de wettelijke gronden voor toepassing van artikel 80a Wet RO. Het woordje ‘duidelijk’ moet aangeven dat er een of meer evidente redenen zijn voor het falen van de klacht(en) in cassatie. Het vervangt daarmee het ‘klaarblijkelijk’ in de oude formulering van de motivering en in de wettekst van artikel 80a Wet RO. Voorts dekt het tevens de gronden van ‘onvoldoende belang’ en ‘niet tot cassatie kunnen leiden’. Aldus is de formulering van de motivering van toepassing van artikel 80a Wet RO vereenvoudigd, en meer in ‘gewone mensentaal’ verwoord. Inhoudelijk maakt dit geen verschil in die zin dat de Hoge Raad vasthoudt aan de eerdere lijn om niet te specificeren welke grond van artikel 80a Wet RO van toepassing is.

6.4 Receptie in de literatuur van de toepassing van artikel 80a Wet RO in strafzaken

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen de receptie van de toepassing van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad in de academische literatuur geschetst. Daarbij is gekozen voor een thematische bespreking. Op enkele punten is de literatuur aangevuld met rechtspraak van de Hoge Raad die in in het kader van de bespreking van de overzichtsarresten nog niet aan de orde is geweest.

6.4.1 Grond van onvoldoende belang

Algemeen wordt in de literatuur erkend dat de toepassing van artikel 80a Wet RO laat zien dat het om meer gaat dan alleen een versnelde afdoening van cassatieberoepen, omdat klachten die op

⁴¹⁰ Zie bijvoorbeeld HR 29 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2877.

⁴¹¹ HR 14 januari 2020, ECLI:NL:HR:2020:15.

⁴¹² Zie HR 17 januari 2020, ECLI:NL:HR:2020:66.

⁴¹³ Zie HR 29 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:963.

zich gegrond zijn niet langer tot cassatie hoeven te leiden wegens onvoldoende belang. Daar bestaat begrip voor, omdat juist de gevallen waarin wel enig, maar in feite onvoldoende belang bestaat bij het cassatieberoep, voorheen het volledige cassatietraject doorliepen. Het aan de poort ‘uitfilteren’ van deze zaken zou kunnen bijdragen aan het doel van artikel 80a Wet RO de werklast te verminderen. Tegelijkertijd wordt gesteld dat de Hoge Raad deze grond (te) ruim interpreteert.⁴¹⁴

De voorbeelden die de Hoge Raad opsomt van deze categorie zaken, betreffen volgens Bleichrodt cassatieberoepen waarmee ‘oneigenlijke voordelen die een bijkomend effect zijn van cassatie’ kunnen worden behaald en die ‘niet de kern daarvan betreffen.’⁴¹⁵ Pesselse leidt uit de overzichtsarresten en andere rechtspraak van de Hoge Raad over artikel 80a Wet RO drie ‘subcriteria of factoren’ af die de toepassing van de belanggrond lijken te bepalen. Relevant is of een uitspraak via een andere route gecorrigeerd kan worden (subsidiariteit), bijvoorbeeld via een hersteluitspraak. Van belang is ook of de verdediging in feitelijke instantie actief genoeg is geweest (rechtsverwerking) door bijvoorbeeld verweer te voeren en dat sprake moet zijn van daadwerkelijke schending van door de regel beschermde belangen (nadeel). Voorts is relevant of materiële gebreken (bijvoorbeeld in de bewijsvoering of kwalificatie) na terug- of verwijzing vermoedelijk een andere straf zullen opleveren (wezenlijk andere uitkomst). Ten slotte kan meewegen of de klager in de schriftuur het belang bij het cassatieberoep toelicht (toelichting belang).⁴¹⁶

Volgens Pesselse begrenst de Hoge Raad in de overzichtsarresten de toepassingsvoorwaarden van artikel 80a Wet RO niet wezenlijk, waardoor ruimte blijft bestaan voor verdere ontwikkeling van (met name) de belanggrond. Volgens Pesselse bestaat binnen de grenzen van de wet(s)geschiedenis in drie opzichten ruimte voor een verruiming van de toepassing van artikel 80a Wet RO. In de eerste plaats zouden beroepen die niet-ontvankelijk zijn omdat niet aan de ‘klassieke’ formele toegangsvoorwaarden is voldaan via artikel 80a Wet RO kunnen worden afgedaan, hoewel het praktische belang daarvan beperkt zou zijn omdat de afdoening van dergelijke beroepen weinig tijd vergt. Ten tweede kan het belangvereiste ook zo worden uitgelegd dat bij sommige beroepen tegen lichte veroordelingen of vrijspraken onvoldoende belang bestaat, zodat ook het belang van de zaak zelf meeweegt. Deze interpretatie staat echter op gespannen voet met de wet(s)geschiedenis – waarin immers het belang bij het cassatieberoep centraal staat – en met de reeds bestaande ‘bagateldrempel’ van artikel 427 lid 1 Sv. In de derde plaats is denkbaar dat de toepassing van het belangcriterium in de jurisprudentie geleidelijk verder wordt uitgebreid.⁴¹⁷ Daarbij is relevant dat de belanggrond al gaandeweg steeds ruimer lijkt te zijn toegepast. Dieben merkt bijvoorbeeld op dat waar aanvankelijk deze grond werd toegepast als sprake was van relatief kleine gebreken, later ook bleek dat ‘grote vormfouten niet tot cassatie [hoeven] te leiden als niet evident is dat de uitkomst daar feitelijk door beïnvloed is.’⁴¹⁸ Een ‘wezenlijke materiële strafrechtelijke onjuistheid’ leidt dus niet zonder meer tot cassatie, aldus Van Kempen.⁴¹⁹ Van Kempen stelt dat de Hoge Raad ‘steeds vaker’ artikel 80a Wet RO toepast in gevallen waarin hij van de klager in feitelijke instantie activiteit had verlangd (rechtsverwerking). Hij pleit er overigens

⁴¹⁴ Bleichrodt, *NJ* 2013/245; Boksem 2013, p. 10-11; Borgers, *NJB* 2013/2122, p. 2506; Borgers & Kooijmans, *DD* 2019/33, p. 416-417; Van Kempen, *NJ* 2016/430; Van Kempen, *NJ* 2016/434. Borgers en Kooijmans, *DD* 2019/33, p. 422-433, zien geen aanleiding om art. 80a Wet RO in minder zaken toe te passen.

⁴¹⁵ Bleichrodt, *NJ* 2013/245.

⁴¹⁶ Pesselse 2018, p. 287.

⁴¹⁷ Pesselse 2018, p. 282-284, 288-294.

⁴¹⁸ Dieben 2016. Zie ook Borgers, *NJB* 2013/2122.

⁴¹⁹ Van Kempen, *NJ* 2016/434.

voor om gevallen van ‘zuivere rechtsverwerking’ – waarin materieel wel een belang kan bestaan, maar dat belang processueel niet meer gerespecteerd⁴²⁰ – te scharen onder de beroepen die niet tot cassatie kunnen leiden.⁴²¹

Een mogelijkheid is dat het belang aan het cassatieberoep komt te ontvallen door het arrest waarbij de Hoge Raad het beroep niet-ontvankelijk verklaart wegens gebrek aan belang. Een voorbeeld daarvan is een door Van Kempen geannoteerde zaak waarin de Hoge Raad oordeelt dat een schadevergoedingsmaatregel niet langer van kracht is, waardoor de verdachte daarover duidelijkheid wordt geboden en hij tegelijkertijd geen belang meer heeft bij het beroep.⁴²²

Naast de categorieën waarin sprake is van geen of ‘klaarblijkelijk’ onvoldoende belang, onderscheidt Van Kempen een categorie beroepen waarbij het belang niet evident is, maar mogelijk wel bestaat. In die laatste categorie kan een toelichting in de cassatieschriftuur waarin dat belang gelegen is er alsnog toe leiden dat de klager in zijn beroep wordt ontvangen. Omdat echter niet van te voren duidelijk zal zijn in welke categorie de Hoge Raad een zaak zal plaatsen, kunnen cassatieschrifturen het beste een afzonderlijke toelichting op het met het beroep gemoeide belang bevatten.⁴²³ Het toelichtingsvereiste heeft betrekking op drie belangen: het belang bij het beroep in cassatie, bij vernietiging van de bestreden uitspraak en bij een nieuwe feitelijke behandeling. Onder omstandigheden moet de schriftuur volgens Van Kempen een toelichting op alle drie de belangen bevatten.⁴²⁴ Dieben schrijft dat advocaten voorzichtigheidshalve altijd het belang bij het beroep zullen toelichten, omdat niet altijd duidelijk zal zijn wanneer de Hoge Raad het belang evident aanwezig zal achten, hetgeen tot ‘onnodig werk’ leidt bij de insteller van het beroep. Daarnaast vraagt Dieben zich af of de Hoge Raad de lat voor de toelichting van het belang niet te hoog legt doordat hij in voorkomende gevallen lijkt te verlangen dat wordt toegelicht waarom de uitoefening van bepaalde verdedigingsrechten een verschil zou hebben kunnen maken in de uitkomst van de zaak.⁴²⁵ Pesselse stelt dat in de meeste gevallen de toelichtingseis geldt voor klachten over onterechte bewezenverklaring en onterechte kwalificatie van strafverzwarende omstandigheden. In die gevallen wordt van de klager een toelichting verwacht waaruit blijkt in hoeverre een juiste beslissing op deze punten tot een lagere straf zal kunnen leiden. Ook bij klachten over beslissing over oproeping van getuigen en over samenloop en voortgezette handeling moet het belang bij het beroep worden toegelicht. Ten slotte is er nog een weinig scherp omliggende ‘restcategorie’ van zaken waarin niet-ontvankelijkheid volgt op grond van de toelichtingseis. Deze categorie wordt sterk gekleurd door de omstandigheden van het geval, waardoor voor de klagers niet goed te voorspellen is wanneer een beroep wel of niet van een toelichting op het belang daarbij moet worden voorzien en waarbij het dus raadzaam is om in elke schriftuur een toelichting op het belang bij cassatie op te nemen.⁴²⁶ Volgens Pesselse maken het niet in alle opzichten scherp omliggende belangvereiste en het daarmee samenhangende toelichtingsvereiste de toepassing van artikel 80a Wet RO niet in alle gevallen voor de klager

⁴²⁰ Van Kempen, *NJ* 2016/434, geeft als voorbeeld van zuivere rechtsverwerking HR 17 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ9992, r.o. 88, waarin de klager geen ‘in rechte te respecteren’ belang heeft bij een klacht over het ontbreken van een beslissing in de einduitspraak over een verzoek tot het horen van getuigen, nu een eerder verzoek reeds bij tussenarrest was afgewezen en aan het herhaalde verzoek geen nieuwe feiten en omstandigheden ten grondslag werden gelegd.

⁴²¹ Van Kempen, *NJ* 2016/430.

⁴²² Van Kempen, *NJ* 2015/135.

⁴²³ Van Kempen, *NJ* 2014/289.

⁴²⁴ Van Kempen, *NJ* 2015/135.

⁴²⁵ Dieben 2016. Dieben geeft als voorbeeld HR 7 juli 2015, ECLI:NL:HR:2015:1783.

⁴²⁶ Pesselse 2018, p. 312-313.

voorzienbaar wat van hem of haar wordt verwacht. Daarmee staat de toepassing van artikel 80a Wet RO volgens Pesselse op gespannen voet met rechtspraak van het EHRM waarin wordt overwogen dat de toepassing van toegangsvoorwaarden voor hoger beroep of cassatie voldoende voorzienbaar moet zijn.⁴²⁷

Wat de belanggrond betreft wordt met regelmaat opgemerkt dat de Hoge Raad bij de toepassing ervan dicht tegen waarderings van feitelijke aard aanschuurt of in elk geval de grenzen van artikel 80a Wet RO ruim interpreteert. Het gaat in dit verband om (onder andere) de beoordeling of het verhandelde ter terechtzitting in geval van een gebrekkige motivering van de bewezenverklaring tot de conclusie leidt dat geen andere uitkomst mogelijk is.⁴²⁸ Volgens Van Kempen zou dit alleen moeten gebeuren als de eigenlijke bedoeling van de feitenrechter ‘evident’ is, om te voorkomen dat de Hoge Raad zich te veel als feitenrechter gaat opstellen en materieel gebrekkige uitspraken in stand laat.⁴²⁹ Van Kempen acht het ‘meest opzienbarend’ dat een beroep bij gebrek aan belang niet-ontvankelijk kan zijn, ook als erover geklaagd wordt dat niet alle onderdelen van de bewezenverklaring kunnen worden afgeleid uit de bewijsvoering.⁴³⁰ De Hoge Raad overweegt daarom volgens Van Kempen in het overzichtsarrest van 7 juni 2016 terecht dat toepassing van artikel 80a Wet RO voor deze categorie klachten ‘bijzondere voorzichtigheid’ geboden is. In een arrest van 29 september 2015 volgde de bewezenverklaring van medeplegen bijvoorbeeld niet zonder meer uit de bewijsmiddelen.⁴³¹ A-G Spronken adviseerde het beroep met toepassing van artikel 80a Wet RO af te doen, omdat het verhandelde ter terechtzitting geen andere conclusie zou toelaten dan een bewezenverklaring van medeplegen.⁴³² De Hoge Raad ziet – volgens Van Kempen – terecht af van toepassing van artikel 80a Wet RO omdat anders te zeer een onderzoek naar de aan de zaak ten grondslag liggende feiten nodig zou zijn.⁴³³ In een eerdere zaak had de Hoge Raad de grenzen voor de toepassing van artikel 80a Wet RO voor deze categorie zaken juist ‘opgerekt’ volgens Van Kempen.⁴³⁴ De Hoge Raad achtte onvoldoende belang aanwezig, hoewel ten aanzien van enkele onderdelen van de bewezenverklaring medeplegen van opzettelijk aanwezig hebben van softdrugs niet uit de bewijsvoering volgde.⁴³⁵ De verklaring daarvoor kan, aldus Van Kempen, worden gezocht in de volgens hem terecht aannahme dat de strafoplegging niet wezenlijk anders zou uitpakken na cassatie gezien het gewicht van de andere feiten waarvoor de klager was veroordeeld.⁴³⁶

Een categorie klachten ten aanzien waarvan volgens Van Kempen uit de wetsgeschiedenis en het eerste overzichtsarrest nog niet bleek dat artikel 80a Wet RO kon worden toegepast, zijn op zichzelf terecht cassatieklachten over kwalificatiefouten bij slagen waarvan de klager geen belang heeft. De Hoge Raad lijkt, aldus Van Kempen, in zo een geval niet alleen te beoordelen of de opgelegde straf onder het strafmaximum blijft bij een juiste kwalificatie, maar ook of de ‘ongegronde kwalificatie geen (wezenlijke) strafverhogende invloed heeft gehad.’ Hij wijst erop dat moeilijk is vast te stellen wat de rol van de zwaardere kwalificatie in de overwegingen van het hof

⁴²⁷ Pesselse 2018, p. 157, 327-328. Pesselse verwijst naar EHRM 15 september 2016, appl.no. 32610/07 (*Trevisanato t. Frankrijk*).

⁴²⁸ Van Kempen, *NJ* 2013/577; Van Kempen, *NJ* 2016/430; Nan, *DD* 2013/70, § 3.2; Reijntjes, *NJ* 2013/383.

⁴²⁹ Van Kempen, *NJ* 2013/577; Van Kempen, *NJ* 2016/430.

⁴³⁰ Van Kempen, *NJ* 2016/430.

⁴³¹ HR 29 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2860.

⁴³² Conclusie A-G Spronken 29 september 2015, ECLI:NL:PHR:2015:1999.

⁴³³ Van Kempen, *NJ* 2016/431.

⁴³⁴ Van Kempen, *NJ* 2016/432.

⁴³⁵ HR 15 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:399.

⁴³⁶ Van Kempen, *NJ* 2016/432.

bij de straftoemeting is geweest. De Hoge Raad lijkt zelf te beoordelen of een straf niet onredelijk is. Dat is problematisch, omdat straftoemeting (overwegend) tot het domein van de feitenrechter behoort. Van Kempen signaleert bovendien dat het algemeen belang van het voorkomen van kwalificatiefouten (legaliteitsbeginsel) ondergeschikt lijkt te worden gemaakt aan het concrete belang van de verdachte en dat hij of zij zal moeten onderbouwen in de schriftuur.⁴³⁷ Bovendien kan in dit soort gevallen niet worden uitgesloten dat een heroverweging ná cassatie toch tot een lagere strafoplegging leidt, waardoor wellicht formeel niet, maar in feite wel rechtsbescherming verloren is gegaan.⁴³⁸

Daarnaast acht Van Kempen de toepassing van artikel 80a Wet RO problematisch in gevallen ‘waarin voorshands goed mogelijk is dat de klager door een procesrechtelijk verzuim is benadeeld.’ Hij geeft als voorbeeld een zaak waarin het slachtoffer niet als getuige was beëdigd en de verdediging geen vragen aan het slachtoffer had kunnen stellen. De Hoge Raad verklaart het beroep niet ontvankelijk, omdat moet worden aangenomen dat het hof ‘geen, dan wel zeer gering gewicht aan die uitlating [van het slachtoffer, *auteurs*] heeft toegekend.’⁴³⁹ Van Kempen vraagt zich af hoe de Hoge Raad heeft kunnen vaststellen wat de gedachtegang van het hof is geweest. Hij pleit ervoor in dit soort zaken terughoudend te zijn met de toepassing van artikel 80a Wet RO, dat slechts toegepast mag worden in geval van ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang’ en niet al als niet is komen vast te staan dat ‘klaarblijkelijk voldoende belang’ bij het beroep bestaat.⁴⁴⁰

6.4.2 *Grond van niet tot cassatie kunnen leiden*

Deze grond voor niet-ontvankelijkheid en de gevallen waarin de Hoge Raad deze toepast worden in de literatuur niet als controversieel gezien. Het gaat hier in feite om een verkorte afdoening van zaken die anders via de band van artikel 81 Wet RO zouden zijn afgedaan.⁴⁴¹ Bleichrodt wijst erop dat arresten van gerechtshoven soms meer lezingen toelaten. In het geval de opsteller van een middel uitgaat van een op zichzelf verdedigbare lezing, maar de Hoge Raad het arrest anders leest en het middel volgens die lezing kansloos is, acht Bleichrodt afdoening via artikel 80a Wet RO verdedigbaar, hoewel het middel op zichzelf niet onzinnig is (want gebaseerd op een verdedigbare lezing van het arrest). Daaruit blijkt volgens Bleichrodt dat de categorie onzinnige klachten niet samenvalt met die van de kansloze klachten.⁴⁴² Dat blijkt ook uit het feit dat een middel zich gemotiveerd kan richten tegen vaste rechtspraak van de Hoge Raad.⁴⁴³ Laat de Hoge Raad zich daardoor niet overtuigen, dan kan niet-ontvankelijkheid volgen. Daarmee is het middel nog niet onzinnig geweest.

⁴³⁷ Van Kempen, *NJ* 2016/434.

⁴³⁸ Van Kempen, *NJ* 2015/137.

⁴³⁹ HR 8 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1695, r.o. 2.6-2.7. Schalken, *NJ* 2014/147, besprekt een zaak (HR 21 januari 2014, ECLI:NL:HR:2014:648) waarin de vraag aan de orde was of de verdachte wel op zijn recht op rechtsbijstand was gewezen.

⁴⁴⁰ Van Kempen, *NJ* 2016/430.

⁴⁴¹ Bleichrodt, *NJ* 2013/245; Nan, *DD* 2013/70, § 4.

⁴⁴² Bleichrodt, *NJ* 2013/245.

⁴⁴³ Boksem 2013, p. 10; Borgers, *NJB* 2013/2122, p. 2509. Een bekend voorbeeld is het *Tongzoen II*-arrest (HR 12 maart 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ2653), waarin de Hoge Raad terugkwam van vaste rechtspraak waarin een afgedwongen tongzoen werd gekwalificeerd als verkrachting (art. 242 Sr). Juist omdat het middel in strijd was met de tot dan toe geldende jurisprudentie had A-G Aben (conclusie 12 maart 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BZ2653) geadviseerd het beroep af te doen met toepassing van art. 80a Wet RO.

6.4.3 *Klaarblijkelijkheidseis*

De klaarblijkelijkheidseis kan volgens Pesselse op twee manieren formeel geïnterpreteerd worden. In de eerste plaats kan worden aangeknoopt bij de intensiteit van het onderzoek dat moet plaatsvinden. Als een meer omvangrijk onderzoek dan alleen bestudering van de schriftuur nodig is, bijvoorbeeld naar inhoud van de uitspraak en het proces-verbaal van de zitting, dan is niet aan de klaarblijkelijkheidseis voldaan. Ten tweede is denkbaar dat ‘klaarblijkelijk’ de betekenis heeft van ‘zonder twijfel’. Ook na een meer of minder omvangrijk onderzoek kan blijken dat geen discussie kan bestaan over de niet-ontvankelijkheid. De Hoge Raad lijkt echter deze interpretaties volgens Pesselse niet te volgen, omdat soms kennis wordt genomen van meer processtukken dan de schriftuur en de Hoge Raad soms in weerwil van een conclusie van de advocaat-general overgaat tot toepassing van artikel 80a Wet RO (en daarover kennelijk dus discussie over mogelijk is). De intensiteit van het onderzoek kan ook materieel geïnterpreteerd worden. Het gaat dan (onder andere) om de vraag of de toepassing van de artikel 80a Wet RO-maatstaven wel of niet eenvoudig is. In een materiële interpretatie van ‘zonder twijfel’, gaat het vooral om de vraag of een klacht in strijd is met duidelijke wetgeving of vaste rechtspraak. Ook deze interpretaties lijkt de Hoge Raad, aldus Pesselse, niet te volgen. Uit de artikel 80a Wet RO-jurisprudentie blijkt bijvoorbeeld dat ook andere gevallen dan evident onjuiste beroepen niet-ontvankelijk worden verklaard. Pesselse concludeert uiteindelijk dat de Hoge Raad de klaarblijkelijkheidseis ‘abstract’ benadert: ‘In deze benadering wordt de geschiktheid van bepaalde typen klachten of beroepen beoordeeld los van de voorliggende zaak, de klachten of andere omstandigheden van het geval.’ Ook als een min of meer omvangrijk onderzoek nodig is of als in redelijkheid van mening kan worden verschilt over de vraag of artikel 80a Wet RO moet worden toegepast, volgt binnen deze abstracte benadering niet-ontvankelijkheid als de eindconclusie is dat de klachten in één van de onderscheiden categorieën te plaatsen zijn. Deze interpretatie is volgens Pesselse weliswaar ‘minimalistisch’, maar zij past goed bij de ratio van de Wet versterking cassatierechtspraak. Een meer strikte en concrete interpretatie van de klaarblijkelijkheidseis zou naar het oordeel van Pesselse ‘een (aanzienlijke) rem zetten op de mogelijkheid voor versnelde afdoening, terwijl uit de toelichting niet of nauwelijks blijkt dat zo’n beperking is beoogd.’⁴⁴⁴

6.4.4 *Ambtshalve cassatie*

De strafkamer van de Hoge Raad heeft de bevoegdheid tot ambtshalve cassatie (zie art. 440 lid 1 Sv). De invoering van de Wet versterking cassatierechtspraak heeft gevolgen voor de toepassing van deze bevoegdheid. Bleichrodt wijst erop dat een uitvoerig onderzoek naar gronden voor ambtshalve cassatie, zoals de Hoge Raad ook overweegt in zijn overzichtsarresten van 2012 (zie § 6.3.1), niet goed past bij de doelen van de Wet versterking cassatierechtspraak. Tegelijkertijd zouden ‘onmiddellijk in het oog springende gebreken van wezenlijke aard’ nog steeds tot ambtshalve cassatie moeten kunnen leiden.⁴⁴⁵ Borgers pleit ervoor dat de Hoge Raad meer duidelijkheid verschaft over de wijze waarop hij met ambtshalve cassatie om wil gaan, omdat niet altijd duidelijk is waarom in geval van een evidente fout in het arrest waarvan beroep ambtshalve cassatie achterwege is gebleven.⁴⁴⁶ Ook stelt hij dat de toepassing van ambtshalve cassatie

⁴⁴⁴ Pesselse 2018, p. 294-299.

⁴⁴⁵ Bleichrodt, *NJ* 2013/245.

⁴⁴⁶ Borgers, *NJB* 2013/2122, p. 2510-2511. Zie ook Nan, *DD* 2013/70, § 5.

gaandeweg (verder) verminderd kan worden, naar mate hogere eisen worden gesteld aan advocaten die in strafzaken bij de Hoge Raad procederen (zie ook § 6.4.6).⁴⁴⁷

De Hoge Raad heeft hieraan invulling gegeven door in een aantal arresten, ook in een zaak waarin toepassing is gegeven aan artikel 80a Wet RO, aan te geven hoe hij gebruik maakt van de bevoegdheid tot ambtshalve cassatie.⁴⁴⁸ Voor artikel 80a Wet RO is van belang dat de Hoge Raad de hiervoor genoemde lijn van Bleichrodt volgt:

‘Naar aanleiding van het gestelde in de conclusie van de advocaat-generaal verdient daarbij opmerking dat de Hoge Raad – mede in aanmerking genomen dat het gebruik van het bijzondere instrument van de ambtshalve cassatie in gevallen waarin artikel 80a RO kan worden toegepast, niet snel aan de orde is (vgl. HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0146, rechtsoverweging 2.7.1 en 2.7.2) – geen reden ziet terug te komen op zijn beslissing van HR 26 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:914 om geen gebruik te maken van zijn bevoegdheid tot ambtshalve cassatie in zaken waarin vervangende hechtenis is verbonden aan een opgelegde schadevergoedingsmaatregel, maar het cassatieberoep met toepassing van artikel 80a RO niet-ontvankelijk is.’⁴⁴⁹

Deze terughoudende toepassing van de bevoegdheid tot ambtshalve cassatie leidt er bijvoorbeeld toe dat wanneer in het middel niet wordt geklaagd over schending van het *lex mitior*-beginsel, terwijl de advocaat-generaal in haar conclusie op deze grond concludeert tot ambtshalve cassatie, de Hoge Raad de zaak toch afdoet met toepassing van artikel 80a Wet RO en dat ook in de motivering van het arrest toelicht.⁴⁵⁰

6.4.5 Motivering

Nan betoogt dat de verkorte motivering van artikel 80a Wet RO-uitspraken ertoe leidt dat de praktijk moeilijk kan anticiperen op de toepassing ervan en dat dit de ‘acceptatie van uitspraken lang niet altijd ten goede [zal] komen.’⁴⁵¹ In een noot bij een arrest van de Hoge Raad van 23 april 2013 stelt Reijntjes dat van de motivering waarom de klachten niet-ontvankelijk zijn die in dat arrest wordt gegeven een ‘pedagogisch effect’ kan uitgaan op advocatuur en feitenrechtspraak.⁴⁵² Van Kempen vindt een dergelijke motivering aangewezen in gevallen waarin ondanks het bestaan van een gebrek in de bewijsmotivering, artikel 80a Wet RO wegens een gebrek aan belang wordt toegepast. Het gaat dan om een ‘op zichzelf terechte cassatieklacht over de grondslag van de veroordeling.’⁴⁵³

Een enkele keer lijkt de Hoge Raad aan de genoemde behoefte aan toelichting tegemoet te komen. De rechtspraak laat namelijk een enkel voorbeeld zien waarin de Hoge Raad ook bij toepassing van artikel 80a Wet RO een nadere motivering geeft.⁴⁵⁴ Voorts mag niet onvermeld blijven dat in het kader het onderzoek van Bektesevic⁴⁵⁵ de Hoge Raad in 2017-2018 een hele reeks

⁴⁴⁷ Borgers, *NJB* 2013/2122, p. 2510-2511.

⁴⁴⁸ Zie het hierna te bespreken HR 3 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1731, alsook over ambtshalve cassatie in algemene zin o.m. HR 12 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:838 (waarin de zaak is afgedaan op basis van art. 81 Wet RO wegens onvoldoende belang).

⁴⁴⁹ HR 3 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1731.

⁴⁵⁰ HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3685.

⁴⁵¹ Nan 2013, p. 470.

⁴⁵² Reijntjes 2013, *NJ* 2013/384.

⁴⁵³ Van Kempen, *NJ* 2013/577.

⁴⁵⁴ Zie HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3685, besproken in § 6.4.4.

⁴⁵⁵ Bektesevic, *NJB* 2018/301.

arresten⁴⁵⁶ waarin toepassing is gegeven aan artikel 80a Wet RO met de cassatiemiddelen op www.rechtspraak.nl heeft gepubliceerd. Door de cassatiemiddelen met de arresten te publiceren, wordt inzicht verschaft hoe de relatie kan zijn geweest tussen de middelen en de toepassing van artikel 80a Wet RO.

6.4.6 *Rechtsbescherming*

Volgens Borgers biedt artikel 80a Wet RO ‘op de keper beschouwd’ geen grondslag voor een substantiële inperking van de rechtsbescherming, nu volgens de tekst van de wet alleen beroepen mogen worden afgedaan waarin de middelen klaarblijkelijk niet kunnen slagen of waarbij onvoldoende belang bestaat. Zaken waarin een belangrijk aspect van rechtsbescherming speelt, kunnen (formeel) niet via de band van artikel 80a Wet RO worden afgedaan. De jurisprudentie van de Hoge Raad geeft naar het oordeel van Borgers ook geen aanleiding te denken dat de Hoge Raad wel een aanmerkelijke beperking van rechtsbescherming zou nastreven. Om dat ondubbelzinnig duidelijk te maken, beveelt Borgers aan dat de Hoge Raad overweegt dat een zaak zich niet leent voor toepassing van artikel 80a Wet RO op de enkele grond dat een volledige beoordeling van een klacht niet zou bijdragen aan rechtseenheid of rechtsontwikkeling.⁴⁵⁷

Van Kempen wijst erop dat in gevallen waarin het belang niet evident is, het door het toelichtingsvereiste op de weg van de insteller van het cassatieberoep ligt het belang duidelijk over het voetlicht te brengen. De effectuering van rechtsbescherming wordt daardoor nadrukkelijker bij de advocaat van de verdachte gelegd.⁴⁵⁸ Hoewel dit de kwaliteit van de gedingvoering kan verhogen, impliceert het ook dat rechtsbescherming soms niet wordt geboden, terwijl de klager daarbij wel voldoende (zij het niet-evident) belang heeft. Daarbij komt dat de klager sommige belangen al in feitelijke aanleg moet hebben ingeroepen, om nog een belang bij het beroep in cassatie te kunnen hebben (de categorie ‘rechtsverwerking’ van Pesselse).⁴⁵⁹ In combinatie met de terughoudende toepassing van ambtshalve cassatie, heeft Mevis in dit verband de vraag opgeworpen of de Hoge Raad niet ‘te veel voor de troepen uitloopt’, door verwachtingen te koesteren ten aanzien van (de kwaliteit van) het optreden van andere procesdeelnemers – en dan in het bijzonder van de advocatuur – die om diverse redenen niet altijd reëel lijken te zijn.⁴⁶⁰ Nan vraagt zich af of de gerechtshoven wel de door de Hoge Raad verwachte kwaliteit kunnen bieden, gezien capaciteitsproblemen en ‘kunstfouten’ die gemaakt worden.⁴⁶¹ Boksem acht dit vertrouwen in de kwaliteit van de diverse professionele procesdeelnemers ‘vooralsnog ongefundeerd’. Boksem merkt ook op dat in sommige gevallen ‘tijdswinst’ voor een cliënt door het instellen van een (in termen van art. 80a Wet RO) kansloos cassatieberoep een wezenlijk belang kan zijn. Een advocaat vertegenwoordigt een partijbelang, en dat belang komt niet altijd overeen met de doelen die met de invoering van artikel 80a Wet RO werden nagestreefd.⁴⁶² Kelder wijst daar eveneens op, maar schrijft tevens dat in de advocatuurlijke praktijk – mede gelet op tuchtrechtelijke normen – de ‘haalbaarheid van het cassatieberoep momenteel te weinig centraal [staat].⁴⁶³ Hij pleit voor een kritischer selectie ‘vóór de poort’ door de balie, maar wijst er ook op dat de Hoge Raad artikel 80a

⁴⁵⁶ Wij hebben 149 uitspraken geteld.

⁴⁵⁷ Borgers, *NJB* 2013/2122, p. 2507-2508.

⁴⁵⁸ Zie ook Mevis, *DD* 2013/9, § 3.2.

⁴⁵⁹ Van Kempen, *NJ* 2015/134. Zie ook Borgers 2015.

⁴⁶⁰ Mevis, *DD* 2013/9, § 4. Zie wat betreft de advocatuur ook Nan 2013, p. 473-477.

⁴⁶¹ Nan 2013, p. 471.

⁴⁶² Boksem 2013.

⁴⁶³ Kelder, *DD* 2019/34, p. 426.

Wet RO ‘wel érg voortvarend’ is toe gaan passen en dat het ook voor ervaren advocaten niet altijd eenvoudig is in te schatten of voldoende belang bij een beroep bestaat.⁴⁶⁴

6.4.7 *Verhouding tussen artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO en partiële niet-ontvankelijkheid*

Doordat de Hoge Raad de partiële niet-ontvankelijkheid van cassatiemiddelen uitsluit, worden middelen die op zichzelf wel tot cassatie kunnen leiden, maar ten aanzien waarvan onvoldoende belang bestaat, via artikel 81 Wet RO afgedaan als het beroep ook klachten bevat die zich niet voor afdoening via artikel 80a Wet RO lenen. Daarmee is het toepassingsbereik van artikel 81 Wet RO enigszins verruimd. De belanggrond is immers niet opgenomen in artikel 81 Wet RO. Bleichrodt stelt dat het daarom in de rede ligt dat beide bepalingen beter op elkaar worden afgestemd of zelfs dat artikel 81 Wet RO in artikel 80a Wet RO wordt geïntegreerd.⁴⁶⁵

Hoewel de pragmatische ‘vermenging’ van artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO volgens Borgers begrijpelijk is, kent deze wel een keerzijde. Afdoening via artikel 81 Wet RO houdt ‘slechts’ in dat een nadere motivering van de verwerping van een klacht die op zichzelf volwaardige inhoudelijke beoordeling rechtvaardigt achterwege kan blijven, terwijl van toepassing van artikel 80a Wet RO de ‘diskwalificerende’ boodschap uitgaat dat de inhoud van de schriftuur geen aanleiding geeft tot volwaardige behandeling in cassatie. Borgers pleit er daarom voor afdoening via artikel 80a Wet RO toch te onderscheiden van afdoening via artikel 81 Wet RO, door de wet alsnog zo te interpreteren dat partiële niet-ontvankelijkheid tot de mogelijkheden behoort.⁴⁶⁶ Hoewel Van Kempen erkent dat door de vermenging van artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO onduidelijkheid ontstaat, is hij van oordeel dat als de Hoge Raad steeds moet motiveren op welke grond een klacht faalt de Hoge Raad zich minder goed op zijn kerntaken kan richten.⁴⁶⁷

6.4.8 *Hoorrecht*

In zijn noot bij de eerste overzichtsarresten en dus van voor de conclusie waarin P-G Fokkens aankondigt dat het parket niet langer zal concluderen in zaken die zich voor afdoening via artikel 80a Wet RO lenen (zie § 6.2.2), schrijft Bleichrodt dat het de voorkeur verdient dat de P-G een schriftelijk standpunt inneemt, zodat de verdachte daarop kan reageren met een ‘Borgersbrief’. Het schriftelijk standpunt kan – zo wijst de praktijk uit – volgens Bleichrodt (zeer) beknopt gemotiveerd worden, waardoor alsnog een besparing van de werklast van het parket wordt gerealiseerd.⁴⁶⁸ Zoals hiervoor beschreven, is het parket vanaf 2015 gaan afzien van het nemen van een conclusie in zaken die zich voor afdoening via artikel 80a Wet RO lenen. Nan heeft bepleit dat dit beleid in strijd is met artikel 439 lid 1 Sv dat ‘dwingend’ voorschrijft dat de advocaat-generaal concludeert in cassatieberoepen, met als enige uitzondering de in het tweede lid genoemde situatie waarin geen schriftuur is ingediend. Ook acht hij het geen wenselijke koers, omdat ‘de verdachte daarbij niet het gevoel [zal] krijgen dat er in cassatie echt naar hem geluisterd is.’⁴⁶⁹ Ook Van Kempen en Pesselse wijzen op de (formele) spanning van dit beleid met artikel 439 Sv, maar achten materieel niet onverdedigbaar dat artikel 439 lid 1 Sv in de artikel 80a Wet RO-procedure buiten toepassing wordt gelaten. Van Kempen acht het wel wenselijk dat de wetgever de ‘reikwijdte van

⁴⁶⁴ Kelder, *DD* 2019/34, p. 428. Zie ook Schalken, *NJ* 2015/417.

⁴⁶⁵ Bleichrodt, *NJ* 2013/245. Aldus ook Van Kempen, *NJ* 2014/290. Zie ook Keulen, besproken in § 6.2.2.

⁴⁶⁶ Borgers, *NJB* 2013/2122, p. 2508-2509.

⁴⁶⁷ Van Kempen, *NJ* 2014/290.

⁴⁶⁸ Bleichrodt, *NJ* 2013/245.

⁴⁶⁹ Nan 2015.

de conclusieplicht [...] in een heldere regeling uiteenzet.⁴⁷⁰ Ook stelt hij dat juist in gevallen waarin de Hoge Raad een zaak zonder nadere motivering afdoet, een conclusie eventuele fouten door de feitenrechter kan benoemen.⁴⁷¹

6.4.9 *Benadeelde partij*

Bleichrodt vindt het ‘ver gaan’ om het lot van de namens de benadeelde partij ingediende middelen volledig af te laten hangen van de kwaliteit van de schriftuur van de insteller van het cassatieberoep en acht het ‘onaannemelijk’ dat de wetgever deze verzwakking van de positie van de benadeelde partij heeft beoogd.⁴⁷² Hoewel de wet zich formeel niet tegen deze praktijk verzet, onderscheidt Van Kempen drie argumenten om de door de benadeelde partij ingediende cassatiemiddelen toch te behandelen: de accessoire positie van de benadeelde partij in het cassatieberoep moet in verband met artikel 80a Wet RO gerelativeerd worden, omdat artikel 80a Wet RO materieel een inhoudelijke beoordeling van het cassatieberoep betreft, artikel 80a Wet RO bevat een discretionaire bevoegdheid en kan dus ook discretionair worden gehanteerd om de belangen van het slachtoffer te beschermen en het is enigszins willekeurig of een niet succesvol cassatieberoep via artikel 80a Wet RO of artikel 81 Wet RO wordt afgedaan.⁴⁷³

6.4.10 *EVRM I – Effectief rechtsmiddel en schending redelijke termijn in cassatiefase*

Nan wijst erop dat pas na inzending van de stukken door het hof kan worden vastgesteld of een cassatieberoep zin heeft. Daarom zou een overschrijding van de redelijke termijn door te late inzending niet voor rekening van de verdachte mogen komen en is – aldus Nan – strafvermindering nog steeds aangewezen.⁴⁷⁴ In *Çelik t. Nederland* en *Van der Putten t. Nederland* heeft het EHRM echter geoordeeld dat in deze zaken waarin in cassatie uitsluitend werd geklaagd over schending van de redelijke termijn door te laat inzenden van de stukken, klagers geen significant nadeel hebben geleden.⁴⁷⁵ Volgens Kooijmans bestaat geen *arguable claim* in de zin van artikel 13 EVRM: ‘de verdachte [heeft] zelf (door het instellen van cassatieberoep) aangestuurd op verlenging van de procedure zonder dat hij na kennisneming van de gedingstukken een in redelijkheid te verdedigen standpunt kan opwerpen.’⁴⁷⁶ Volgens Pesselse kan uit beide zaken echter niet worden geconcludeerd dat het EHRM in alle gevallen waarin uitsluitend over schending van de redelijke termijn wordt geklaagd zal oordelen dat geen significant nadeel bestaat, onder andere omdat grotere overschrijdingen niet ondenkbaar zijn en omdat het EHRM ook andere factoren dan enkel de duur van het proces in zijn oordeel betreft.⁴⁷⁷ Kooijmans pleit voor een uitzondering in gevallen waarin de inzendingstermijn dusdanig is overschreden dat de redelijke termijn in de

⁴⁷⁰ Van Kempen, *NJ* 2015/140.

⁴⁷¹ Van Kempen, *NJ* 2015/140.

⁴⁷² Bleichrodt, *NJ* 2013/245.

⁴⁷³ Van Kempen, *NJ* 2014/301.

⁴⁷⁴ Nan 2013, p. 469.

⁴⁷⁵ EHRM 27 augustus 2013, appl.no. 12810/13 (*Çelik t. Nederland*); EHRM 27 augustus 2013, appl.no. 15909/13 (*Van der Putten t. Nederland*). Van Kempen, *NJ* 2015/140, wijst erop dat het EHRM in deze zaken mede acht slaat op het feit dat de klacht in een conclusie van het parket werd besproken en de verdachte daarop met een ‘Borgersbrief’ kon reageren. Advisering door het parket is echter geen vereiste, zodat niet gezegd kan worden dat in zaken waarin niet geconcludeerd wordt, sprake is van schending van art. 6 EVRM.

⁴⁷⁶ Kooijmans, *NJ* 2016/250.

⁴⁷⁷ Pesselse 2018, p. 321-323. Vgl. HR 26 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:918, r.o. 2.

beroepsinstantie als geheel is overschreden. In dat geval kan het rechtsmiddel niet worden ingetrokken zonder schending van de redelijke termijn als geheel.⁴⁷⁸

Volgens Nan is niet duidelijk of artikel 80a Wet RO wel mag worden toegepast in een zaak waarin niet uitsluitend een klacht over schending van de redelijke termijn in de cassatiefase wordt opgeworpen, maar ook andere cassatiemiddelen zijn ingediend.⁴⁷⁹ Kooijmans stelt dat de Hoge Raad in gevallen waarin niet alleen geklaagd wordt over schending van de redelijke termijn na instellen van het beroep, maar ook sprake is van een niet klaarblijkelijk ongegrond middel de Hoge Raad nog steeds een inhoudelijk oordeel geeft over het middel betreffende de schending van de redelijke termijn.⁴⁸⁰ Pesselse stelt daar tegenover dat ook middelen die op zichzelf niet kansloos zijn toch via artikel 80a Wet RO kunnen worden afgedaan (zie onder § 6.4.3). Volgens hem mogen zaken waarin naast een klacht over de schending van de redelijke termijn in de cassatiefase ook andere klachten zijn geformuleerd daarom niet met artikel 80a Wet RO worden afgedaan, omdat dan geen effectief rechtsmiddel wordt geboden tegen de schending van de redelijke termijn in de cassatiefase. Pesselse sluit overigens niet uit dat de Hoge Raad oog heeft voor deze problematiek.⁴⁸¹

6.4.11 EVRM II – *Effectief rechtsmiddel en motivering sanctie op schending redelijke termijn*

Indien sprake is van een motiveringsgebrek ten aanzien van strafvermindering wegens schending van de redelijke termijn, dient daartegen op grond van artikel 13 EVRM een *effective remedy* open te staan. Het cassatieberoep is geen effectief rechtsmiddel, aldus Van Kempen, als de Hoge Raad een klacht over schending van de redelijke termijn niet-ontvankelijk verklaart omdat de verdachte bij een dergelijk middel klaarblijkelijk geen belang heeft. De Hoge Raad benadert daarom, volgens Van Kempen terecht, dergelijke zaken door van de klager te verwachten in de cassatieschriftuur toe te lichten wat het met het beroep gemoeide belang is. Indien dit ‘niet evident’ is, kan het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard, zonder de weg naar een effectief rechtsmiddel helemaal af te snijden.⁴⁸² Naar aanleiding van een zaak waarin werd geklaagd over schending van het recht op effectieve rechtsbijstand, merkt Dieben op dat door deze benadering ‘de Hoge Raad een oordeel over de gegrondheid van een klacht dat het EVRM is geschonden lijkt af te laten hangen van de vraag of er een belang bestaat bij de sanctionering van die schending.’ Hij wijst erop dat het EHRM zaken niet behandelt als geen sprake is van significant nadeel in de zin van artikel 35 lid 3 sub b EVRM, omdat de handhaving van EVRM-rechten primair de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten is. ‘Als die nationale rechter vervolgens echter ook een stap terugdoet zou de mensenrechtenbescherming wel eens in het gedrang kunnen komen omdat er dan een soort handhavingsvacuüm ontstaat.’⁴⁸³

6.4.12 EVRM III – *Borgersbrief*

Volgens Van Kempen is twijfelachtig of in gevallen waarin het parket afziet van het nemen van een conclusie op grond van artikel 6 EVRM geen ruimte moet worden geboden voor het indienen

⁴⁷⁸ Kooijmans, *NJ* 2016/250.

⁴⁷⁹ Nan, *DD* 2013/70, § 3.3.

⁴⁸⁰ Kooijmans, *NJ* 2016/250. Hij verwijst naar HR 12 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:618.

⁴⁸¹ Pesselse 2018, p. 320-321. Naar aanleiding van een daartoe strekkende conclusie van A-G Aben (1 oktober 2019, ECLI:NL:PHR:2019:951) heeft de Hoge Raad (HR 1 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1635) een cassatieberoep op grond van art. 80a Wet RO niet-ontvankelijk verklaard waarin verzocht werd een beslissing op het cassatieberoep aan te houden om een *advisory opinion* aan het EHRM te vragen over onder andere de vraag of niet-ontvankelijkheid is toegelaten als in cassatie ook andere klachten naar voren zijn gebracht.

⁴⁸² Van Kempen, *NJ* 2015/137.

⁴⁸³ Dieben 2016. Zie ook Pesselse 2018, p. 323.

van een ‘Borgersbrief’.⁴⁸⁴ Het niet innemen van een standpunt door het parket kan worden beschouwd als een (impliciete) stellingname over de ontvankelijkheid van het beroep. Volgens Van Kempen is het echter verdedigbaar dat het gaat om een ‘schiftingstoets’, een oppervlakkige beoordeling op basis van de schriftuur of het parket wel of niet ‘aan de slag gaat’ met een zaak. Het gaat zo bezien niet om een ‘compleet oordeel’ over de haalbaarheid van de zaak. Van belang is ook dat het in de Borgersjurisprudentie gaat om een reactie op expliciet ingenomen standpunten. Artikel 6 EVRM biedt voorts geen recht op het naar voren brengen van nieuwe argumenten, maar alleen de mogelijkheid om te reageren op de door het parket in de conclusie aangevoerde punten. Indien het parket geen conclusie neemt, zijn er dus ook geen argumenten waarop de verdediging kan reageren. Een ‘Borgersbrief’ in geval het parket niet concludeert en waarmee de verdachte nieuwe argumenten mag aandragen over de kans van slagen van de cassatiemiddelen en het belang daarbij, verhoudt zich niet goed met de doelstellingen van de Wet versterking cassatierechtspraak, aldus nog steeds Van Kempen.⁴⁸⁵ Pesselse komt tot een vergelijkbare conclusie.⁴⁸⁶ In *El Kballoufi t. Nederland* oordeelde het EHRM inderdaad dat de verdediging niet in de gelegenheid hoeft te worden gesteld om te reageren als het parket afziet van het nemen van een conclusie.⁴⁸⁷

6.4.13 EVRM IV – Motivering

In de zaken *Baydar* en *El Kballoufi* tegen Nederland oordeelt het EHRM dat de standaardmotivering in artikel 80a Wet RO-zaken zich in beginsel verdraagt met artikel 6 EVRM:

‘The Court reiterates that although Article 6 § 1 obliges courts to give reasons for their decisions, it cannot be understood as requiring a detailed answer to every argument. The Court has previously held that it is acceptable under Article 6 § 1 of the Convention for national superior courts to dismiss a complaint by mere reference to the relevant legal provisions governing such complaints if the matter raises no fundamentally important legal issue [verwijzingen niet opgenomen, JB & FK]. It has also considered that it is likewise not contrary to Article 6 for those courts to dismiss, on the basis of a specific legal provision, an appeal in cassation as having no prospect of success, without further explanation’⁴⁸⁸

Het EHRM vervolgt met de overweging dat het wel toetst of de toepassing van artikel 80a Wet RO blijk geeft van willekeur (*arbitrariness*) of *otherwise manifestly unreasonable* is. Volgens Pesselse kan het uitblijven van een inhoudelijke motivering in zaken waarin ‘de schuld van de verdachte in redelijkheid kan worden betwijfeld’ echter op gespannen voet komen met de uit artikel 6 EVRM voortvloeiende eis dat een *proper examination* van standpunten en grieven moet plaatsvinden. Daaruit leidt het EHRM niet alleen de eis af van een voldoende robuust inhoudelijk onderzoek, maar ook een motiveringsplicht.⁴⁸⁹

⁴⁸⁴ Zie onder meer EHRM 30 oktober 1991, appl.no. 12005/86 (*Borgers t. België*); EHRM 6 juli 2010, appl.no. 65389/09 (*Van Anraat t. Nederland*).

⁴⁸⁵ Van Kempen, *NJ* 2015/140.

⁴⁸⁶ Pesselse 2018, p. 323-327.

⁴⁸⁷ EHRM 26 november 2019, appl.no. 37164/17 (*El Kballoufi t. Nederland*), r.o. 42-51.

⁴⁸⁸ EHRM 26 november 2019, appl.no. 37164/17 (*El Kballoufi t. Nederland*), r.o. 55. Zie voor een vergelijkbare overweging EHRM 24 april 2018, appl.no. 55383/14 (*Baydar t. Nederland*), r.o. 46.

⁴⁸⁹ Pesselse 2018, p. 329-330. Overigens is de *proper examination*-eis moeilijk te duiden, zo blijkt uit een uitvoerige analyse van Pesselse 2018, p. 170-174. Hij concludeert dat ‘het vooral een gelegenheidsmaatstaf [lijkt] waarmee het hof zijn onvrede uitdrukt over het gebrek aan grondigheid of validiteit van de nationale berechting van een zaak of beroep.’

In *Baydar t. Nederland* oordeelde het EHRM over de afwijzing van verzoeken tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie: [...] no issue of principle arises under Article 6 § 1 of the Convention when an appeal in cassation which includes a request for referral [naar het HvJEU voor een prejudiciële beslissing, JB & FK] is declared inadmissible or dismissed with a summary reasoning where it is clear from the circumstances of the case that the decision is not arbitrary or otherwise manifestly unreasonable [...].⁴⁹⁰ Dat neem niet weg dat onder bijzondere omstandigheden ongemotiveerd afwijzen van een verzoek tot het stellen van prejudiciële vragen een schending van artikel 6 lid 1 EVRM kan opleveren.⁴⁹¹ Borgers stelt:

‘Een substantiële motiveringsverplichting zou eerst aan de orde moeten zijn wanneer niet alleen het verzoek in voldoende mate — en dus met oog voor en met vermelding van het relevante Europese recht — is onderbouwd, maar ook het belang van de beantwoording van de voorgestelde vragen voor de uitkomst van de zaak deugdelijk is toegelicht (vgl. in dit verband ook EHRM 20 juni 2013, nr. 14497/06 (Wallishauser (nr. 2) tegen Oostenrijk), overweging 85).⁴⁹²

6.4.14 IVBPR – Recht op beroep

Artikel 14 lid 5 IVBPR geeft recht op *review* van een veroordeling door een hogere instantie en is in de cassatieprocedure alleen van toepassing als tegen een uitspraak in eerste aanleg direct cassatie wordt ingesteld of wanneer in hoger beroep voor het eerst een veroordeling is uitgesproken. Volgens Pesselse laat de jurisprudentie van het Comité voor de Rechten van de Mens zien dat een ontvankelijkheidsbeoordeling als *review* kan gelden, mits deze gebaseerd is op inhoudelijke gronden. Volgens Pesselse staat niet vast dat het niet-ontvankelijk verklaren van cassatieberoepen die inhoudelijk terecht zijn, maar waarbij onvoldoende belang staat, kan gelden als een volwaardige *review*. Daarnaast is niet ondenkbaar dat de standaardmotivering niet aan de eisen van het IVPBR voldoet, omdat het Comité voor de Rechten van de Mens ook voor ontvankelijkheidsbeoordelingen een motivering lijkt te vergen. De Hoge Raad kan zaken waarin artikel 14 lid 5 IVPBR van toepassing is strijd met het verdrag voorkomen door een inhoudelijke motivering van de artikel 80a Wet RO-afdoening in het arrest op te nemen.⁴⁹³ In een uitspraak van 12 november 2019 overweegt de Hoge Raad echter dat artikel 14 lid 5 IVBPR niet in de weg staat aan een beperking van de motivering van een afdoening via artikel 80a Wet RO tot het ‘vermelden van de in die bepalingen bedoelde gronden.’⁴⁹⁴

⁴⁹⁰ EHRM 24 april 2018, appl.no. 55385/14 (*Baydar t. Nederland*), r.o. 50.

⁴⁹¹ Barkhuysen & Van Emmerik, *AB* 2019/49. Vgl. conclusie A-G Wattel 18 juni 2015, ECLI:NL:PHR:2015:996. Claassen & Krommendijk, *EHCR* 2018/142, schrijven dat het EHRM met *Baydar t. Nederland* enig gas terug lijkt te nemen ten opzichte van eerdere rechtspraak over afwijzen van verzoeken tot het stellen van prejudiciële vragen met een beperkte motivering (o.a. EHRM 8 april 2014, appl.no. 17120/09 (*Dhabi t. Italië*)). Zie ook o.m. Djebali, *NTFR* 2015/2633; Van Eijnsden, *BNB* 2016/12; Van der Vegt, *NTFR* 2015/2083.

⁴⁹² Borgers, *NJ* 2015/337.

⁴⁹³ Pesselse 2018, p. 315-317. Het recht op toegang tot een rechter van art. 6 EVRM en het recht op beroep in strafzaken van art. 2 Zevende Protocol EVRM bieden volgens Pesselse (2018, p. 316, 317) zoveel ruimte voor het stellen van ontvankelijkheidsvoorwaarden dat afdoening via art. 80a Wet RO niet in algemene zin met deze rechten in strijd is. Deze rechten zullen daarom in dit onderzoek niet nader worden besproken.

⁴⁹⁴ HR 12 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1732, r.o. 3.5-3.6. Zie ook HR 18 februari 2020, ECLI:NL:HR:2020:285 en conclusie A-G Bleichrodt 3 december 2019, ECLI:NL:PHR:2019:1252.

6.4.15 *Unierecht*

Ouwerkerk signaleert drie ontwikkelingen op het terrein van het Europees strafrecht die de mogelijkheden voor selectie in cassatie zouden begrenzen.⁴⁹⁵ Ten eerste kan het zo zijn dat in een zaak Europese rechtsonwikkeling en -eenheid in het geding zijn. In het licht van de transnationale dialoog tussen supranationaal en nationaal recht zou zo een zaak zich niet lenen voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO op de enkele grond dat naar *nationaal* recht geen belangrijke vragen van rechtsontwikkeling en -eenheid aan de orde zijn. Hetzelfde geldt, ten tweede, voor de interpretatie van rechtstreeks werkende verordeningen, een instrument waar volgens Ouwerkerk in de toekomst mogelijk vaker gebruik van zal worden gemaakt. Ten derde biedt, aldus Ouwerkerk, het Handvest mogelijk een ruimere grondrechtenbescherming dan die uit het EVRM voortvloeit. Vormgeven aan deze grondrechtenbescherming zou nopen tot een actieve opstelling van de nationale (cassatie)rechter, in het bijzonder door actief prejudiciële vragen te stellen. Ook daardoor worden de mogelijkheden voor 80a-afdoening begrenst door Unierecht.

6.5 **Conclusie**

Na uitvoerige conclusies van het parket waarin lijnen en problemen voor de afdoening van strafzaken op de voet van artikel 80a Wet RO zijn uiteengezet, heeft de strafkamer van de Hoge Raad met diens overzichtsarresten over artikel 80a Wet RO bepaald in welke gevallen en hoe de strafkamer gebruik zal maken van de bevoegdheid van artikel 80a Wet RO. Op deze manier heeft de Hoge Raad zichzelf, het parket, de advocatuur en anderen richting en houvast willen geven voor de (verwachte) toepassing van artikel 80a Wet RO in individuele strafzaken, met de mogelijkheid om een en ander gaandeweg, al naar gelang ontwikkelingen in het recht, bij te stellen en/of aan te vullen. Van die mogelijkheid is ook gebruik gemaakt, getuige het overzichtsarrest van 7 juni 2016. Voorts zijn binnen het wetenschappelijk bureau, het parket en de Raad werkwijzen ontwikkeld en is er sprake van een eigen zaakstroom voor strafzaken die voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO in aanmerking komen. Op deze manier is de toepassing van artikel 80a Wet RO ingekaderd.

Voor de toepassing van artikel 80a Wet RO is een belangrijke beleidswijziging geweest de conclusie van P-G Fokkens van 16 december 2014. Hierin heeft Fokkens de mogelijkheid aangereikt door de wetgever (zie § 3.3.2) benut door als nieuw beleid aan te kondigen dat het parket bij zaken die voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO staan niet langer conclusie zal nemen. Alleen in uitzonderingsgevallen kan een advocaat-generaal op eigen gezag besluiten om toch een conclusie te nemen. Deze beleidswijziging is ingestoken om een aanzienlijke werkbeparing voor het parket te realiseren. Tegelijkertijd heeft het ontbreken van een conclusie een tweetal belangrijke gevolgen.

In de eerste plaats mist de verdediging een inhoudelijke bespreking van het cassatieberoep in de conclusie waaruit de verdediging zou kunnen afleiden waarom het Openbaar Ministerie meent dat de zaak met behulp van artikel 80a Wet RO moet worden afgedaan. De verdachte en diens raadsman beschikt nu alleen over het arrest van de Hoge Raad waarin een zeer beknopte standaardmotivering wordt gebruikt. Een motivering die aanvankelijk verwees naar de twee wettelijke gronden voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO zonder daarin een keuze te maken, en thans volstaat met de formulering dat '[...] het cassatieberoep duidelijk niet kan slagen.'

⁴⁹⁵ Ouwerkerk, *DD* 2019/36, p. 443 e.v.

In de tweede plaats heeft het uitblijven van een conclusie van het parket tot gevolg dat de verdediging geen ‘Borgersbrief’ kan indienen en daarmee geen mogelijkheden heeft om hangende de procedure de eigen zienswijze naar voren te brengen en bijvoorbeeld er op te wijzen dat het cassatieberoep een bepaald belang dient.

Met deze gevolgen is een belangrijk kritiekpunt in de literatuur op de vereenvoudigde en verkorte afdoeningswijze van artikel 80a Wet RO in een scheller licht komen te staan, namelijk dat er sprake is van verkorting van de rechtsbescherming. Over de vraag of artikel 80a Wet RO leidt tot minder rechtsbescherming bestond in de literatuur voor de genoemde beleidswijziging verschil van inzicht. Degene die vanuit het oogpunt van rechtsbescherming kritisch was over artikel 80a Wet RO steunde daarbij op verschillende punten, zoals de vraag of de grond van onvoldoende belang voldoende duidelijk is en de beknopte, weinigzeggende motivering van een 80a-arrest. Deze punten worden prangender als een conclusie van het parket en de mogelijkheid van een ‘Borgersbrief’ ontbreken.

Tegelijkertijd moet worden bedacht dat zowel de verkorte motivering van een 80a-arrest als het ontbreken van de mogelijkheid voor een ‘Borgersbrief’ als het parket geen conclusie neemt, de toets van het EVRM doorstaat. Het EHRM heeft voor beide situaties bepaald dat geen sprake is van schending van artikel 6 EVRM.

Hoofdstuk 7 Cijfers over afdoeningen

J. Bijlsma, R.R. Verkerk en F.G.H. Kristen

7.1 Introductie

In dit hoofdstuk worden kwantitatieve gegevens weergegeven die zien op de toepassing van artikel 80a Wet RO door de civiele kamer, belastingkamer en strafkamer van de Hoge Raad. Daartoe is gebruik gemaakt van de relevante gegevens uit de jaarverslagen van de Hoge Raad tot en met 2019, de periode waarop het onderzoek betrekking heeft. Daarnaast is een analyse gemaakt van alle gepubliceerde uitspraken waarin toepassing is gegeven aan artikel 80a Wet RO. Tot slot is in enkele gevallen gebruik gemaakt van aanvullende gegevens die zijn verkregen van de Hoge Raad.

Opgemerkt moet worden dat de beschikbare data per sector licht uiteenlopen. Van de sectoren civiel recht en belastingrecht is een analyse gemaakt van alle uitspraken waarin artikel 80a Wet RO is toegepast. Deze sectoren publiceren immers alle uitspraken op www.rechtspraak.nl. Voor de sector strafrecht kan op basis van de op www.rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken waarin artikel 80a Wet RO is toegepast slechts een heel beperkte analyse worden uitgevoerd, omdat alleen een niet-representatieve fractie van al deze uitspraken wordt gepubliceerd (zie § 2.4). De informatie die de Hoge Raad voor de verschillende sectoren aanvullend kon verstrekken, loopt ook uiteen. Zo registreert de sector belastingrecht intern de redenen voor 80a-afdoening, terwijl van de sector strafrecht een totaaloverzicht van doorlooptijden kon worden verkregen.

Door het samenbrengen van kwantitatieve gegevens over de toepassing van artikel 80a Wet RO in de praktijk, beoogt dit hoofdstuk antwoord te geven op de navolgende onderzoeksvragen. In de eerste plaats maakt het hoofdstuk voor de drie sectoren inzichtelijk hoe vaak artikel 80a Wet RO in de praktijk is toegepast in relatie tot het aantal ingestroomde zaken (onderzoeksvraag 2). In de tweede plaats strekt het hoofdstuk ertoe cijfermatige ontwikkelingen bloot te leggen die zich in de toepassing van artikel 80a Wet RO over de periode 2012-2019 hebben voorgedaan (onderzoeksvragen 4 en 8). In de derde plaats presenteert het hoofdstuk cijfers over hoe de toepassing van artikel 80a Wet RO zich verhoudt tot de toepassing van artikel 81 Wet RO (onderzoeksvraag 8). In de vierde plaats geeft de analyse van de gepubliceerde uitspraken waarin artikel 80a Wet RO enige inzichten in zaakkenmerken, categorisering en trends, waarmee een bijdrage kan worden geleverd aan de beantwoording van onderzoeksvragen 9 en 10 die zien op bepaalde ontwikkelingen in de context van artikel 80 Wet RO die van invloed zijn geweest op de instroom van zaken (zie voor de onderzoeksvragen § 1.2). Het hoofdstuk sluit af met een korte sectoroverstijgende conclusie.

7.2 Sector civiel recht

7.2.1 Cijfers over afdoeningen op basis van jaarverslagen

De civiele kamer van de Hoge Raad beoordeelde in de periode 2017-2019 jaarlijks circa 400 zaken. Dat is een lichte daling ten opzichte van de jaren 2014-2016, toen het gemiddeld aantal afgedane zaken 432 bedroeg. En dat aantal is weer lager dan in de periode 2005-2013 toen het om jaarlijks rond 535 zaken ging (zie tabel 7.1 hierna).

In de jaarverslagen van de Hoge Raad is nader uitgesplitst hoe deze zaken zijn afgedaan. Ongeveer een kwart tot een derde van het totale aantal cassatieberoepen leidt tot vernietiging van de bestreden uitspraak. In de meeste gevallen wordt het cassatieberoep verworpen.

Tabel 7.1, *civiele zaken, afdoeningen*

jaar	afdoeningen	verwerping	vernietiging	niet ontv.	overig	prejud. vraag
2005	452	292	110	26	24	-
2006	463	302	140	14	7	-
2007	475	276	148	19	32	-
2008	530	363	137	20	10	-
2009	527	385	111	24	7	-
2010	582	435	124	18	5	-
2011	610	466	117	13	14	-
2012	576	386	139	37	7	7
2013	607	352	151	91	8	5
2014	405	231	119	43	4	8
2015	433	226	140	49	6	12
2016	459	216	144	82	5	12
2017	440	254	150	13	12	11
2018	409	253	128	13	6	9
2019	328 ⁴⁹⁶	193	103	14	9	9

De cijfers laten zien dat met name de categorie ‘niet-ontvankelijk’ kampt met grote schommelingen. Het gaat daarbij grotendeels om zaken die zijn afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO. De Hoge Raad heeft in zijn jaarverslagen melding gemaakt van het aantal zaken dat verkort wordt afgedaan op de voet van artikelen 80a en 81 Wet RO. Daarbij is van belang dat de 81-afdoeningen de zaken zijn waarin *alle* middelen met artikel 81 Wet RO zijn afgedaan. De jaarverslagen bevatten geen cijfers over het aantal zaken waarin slechts een deel van de middelen met artikel 81 Wet RO worden afgedaan. De cijfers zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 7.2, *Aantallen 80a- en 81-afdoeningen civiele zaken*

jaar	afdoeningen	conclusie 80a	art. 80a uitspraak	art. 81 uitspraak	% 80a afdoeningen	% 81 afdoeningen
2005	452	-	-	155	-	34%
2006	463	-	-	173	-	37%
2007	475	-	-	170	-	36%
2008	530	-	-	252	-	48%
2009	527	-	-	269	-	51%
2010	582	-	-	303	-	52%
2011	610	-	-	337	-	55%
2012	576	16	7	268	1%	47%

⁴⁹⁶ Het Jaarverslag Hoge Raad 2019 noemt verschillende getallen voor de ‘uitstroom uitspraken’ in 2019: 328 en 354.

2013	607	69	73	239	12%	39%
2014	405	40	36	145	9%	36%
2015	433	45	36	144	8%	33%
2016	459	68	65	137	14%	30%
2017	440	10	2	157	0%	36%
2018	409	5	2	158	0%	39%
2019	328 ⁴⁹⁷	5	2	138	1%	39%

Opvallend is met name dat aanvankelijk met enige regelmaat toepassing werd gegeven aan artikel 80a Wet RO. Tussen 2013 en 2016 ging het om circa 10% van alle afdoeningen. De laatste jaren wordt in minder dan 1% van alle afdoeningen een cassatiemiddel niet-ontvankelijk verklaard op de voet van artikel 80a Wet RO. De laatste jaren lijkt bovendien sprake van een toename van het aantal inhoudelijke afdoeningen en het aantal succesvolle cassatieberoepen. In het volgende hoofdstuk zal worden toegelicht dat de meeste respondenten van oordeel zijn dat deze ontwikkelingen samenhangen met de geleidelijke invoering van de gespecialiseerde cassatiebalie.

In alle civiele zaken wordt een schriftelijke conclusie genomen. Het is opvallend dat het aantal 80a-conclusies de meeste jaren net iets hoger lag dan het aantal 80a-uitspraken. Vermoedelijk duidt dit erop dat gemiddeld genomen ieder jaar een handvol zaken wordt ingetrokken nadat een conclusie wordt gewezen tot toepassing van artikel 80a Wet RO. Hier wordt in het volgende hoofdstuk nader op ingegaan.

Het is opmerkelijk dat ondanks de daling van het totaal aantal zaken nog altijd veel gebruik wordt gemaakt van artikel 81 Wet RO. In de periode 2005-2012 worden jaarlijks gemiddeld 45% van de zaken waarin middelen zijn ingediend, met artikel 81 Wet RO afgedaan. In de periode 2013-2019 is dat aandeel van artikel 81 Wet RO gedaald naar jaarlijks gemiddeld 36%. Daarbij lijkt deze bepaling anders te worden toegepast dan voorheen. Zo maakt de wettekst duidelijk dat ‘drie leden van een meervoudige kamer’ zouden moeten oordelen over een zaak die wordt afgedaan op de voet van artikel 81 Wet RO. Uit ander onderzoek blijkt dat een forse stijging is te zien van het aantal zaken waarin in civiele zaken een vijfformatie een zaak afdoet met toepassing van artikel 81 Wet RO. Het gaat inmiddels om 39% van alle zaken die op basis van die bepaling worden afgedaan. Deze bepaling wordt kennelijk in toenemende mate gebruikt in zaken die bij eerste lezing niet als eenvoudig of kansloos zijn aangemerkt.⁴⁹⁸

Bij de totstandkoming van artikel 80a Wet RO heeft de regering bepaalde verwachtingen over aantallen afdoeningen van civiele zaken via artikel 80a Wet RO geformuleerd in percentages van de instroom van zaken. Aangezien het onderhavige onderzoek beoogt vast te stellen of die verwachtingen zijn gerealiseerd (zie onderzoeksvraag 2), zetten wij in tabel 7.3 de instroom van zaken af tegen de aantallen afdoeningen via artikel 80a Wet RO. Bij deze tabel past een belangrijke kanttekening, namelijk dat de tabel een vertekend beeld geeft. Zo is de instroom van zaken niet gelijk aan de afdoeningen, alleen al omdat in een jaar meer of minder zaken kunnen instromen dan dat er uitstromen.

⁴⁹⁷ Het Jaarverslag Hoge Raad 2019 noemt verschillende getallen voor de ‘uitstroom uitspraken’ in 2019: 328 en 354.

⁴⁹⁸ Van Malssen & Van Schaijck, *TCR* 2021/1, p. 23, figuur 4.

Tabel 7.3, Artikel 80a-afdoeningen ten opzichte van de instroom

jaar	instroom	80a afdoeningen	% 80a t.o.v. instroom
2012	566	7	1,24%
2013	483	73	15,11%
2014	491	36	7,33%
2015	503	36	7,16%
2016	483	65	13,46%
2017	425	2	0,47%
2018	429	2	0,47%
2019	421	2	0,48%

7.2.2 Analyse van de gepubliceerde uitspraken

Alle civiele uitspraken van de Hoge Raad worden gepubliceerd op www.rechtspraak.nl. Dat geldt ook voor zaken die zijn afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO (zie ook § 2.4). De Hoge Raad heeft sinds de invoering van de regeling in totaal 225 maal toepassing gegeven aan artikel 80a Wet RO. De eerste uitspraak is geweest op 28 september 2012. De laatste door ons geregistreerde uitspraak is geweest op 12 juli 2019. Aan de hand van deze gepubliceerde uitspraken kunnen nadere gegevens worden verkregen over zaken die zijn afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO.

Uit de gepubliceerde uitspraken lijkt te volgen dat de verweerder of verweerster zich in de regel niet mengt in de selectie op de voet van artikel 80a Wet RO. Wij troffen slechts vier uitspraken aan waarin de verweerder concludeerde '[...] tot niet-ontvankelijkverklaring van [eiseres] in haar cassatieberoep op grond van art. 80a RO [...]'.⁴⁹⁹ Dit strookt met het beeld dat uit de interviews naar voren komt (zie § 8.2.1).

Uit de gepubliceerde uitspraken blijkt dat schriftelijke conclusies waarin wordt geconcludeerd tot niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 80a Wet RO naar verhouding een beperkte omvang hebben. Het gaat doorgaans om enkele pagina's. Het gemiddeld aantal woorden in 80a-conclusies bedraagt 970. De mediaan is gelijk aan 734 woorden. Procespartijen kunnen reageren op een dergelijke schriftelijke conclusie tot toepassing van artikel 80a Wet RO. Van die optie werd in iets minder dan de helft van alle zaken die niet-ontvankelijk zijn verklaard, gebruik gemaakt.⁵⁰⁰

De Hoge Raad volgt (vrijwel) altijd de conclusie van de procureur-generaal. Wij troffen slechts vier gepubliceerde uitspraken aan waarin een 80a-conclusie niet leidde tot een 80a-uitspraak.⁵⁰¹ In die vier zaken werd de inhoudelijke argumentatie in de conclusie echter wel gevolgd. Het ging hierbij om zaken waarin het cassatieberoep in enkele regels niet-ontvankelijk werd verklaard omdat het middel niet op de juiste wijze was ingediend door een advocaat bij de Hoge Raad.

⁴⁹⁹ HR 14 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ8364. Soortgelijk HR 12 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ7389, HR 15 november 2013, ECLI:NL:HR:2013:1245 en HR 5 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2631.

⁵⁰⁰ Partijen hebben een dergelijke reactie ingediend in 99 van de 225 zaken die niet-ontvankelijk zijn verklaard op de voet van art. 80a Wet RO. In de resterende zaken is afgezien van een dergelijke reactie.

⁵⁰¹ HR 29 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2525, HR 6 oktober 2017, ECLI:NL:HR:2017:2558, HR 6 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:532 en HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:936.

In de onderstaande tabel zijn de gewezen 80a-uitspraken uitgesplitst naar rechtsgebied. Daaruit blijkt dat met name WSNP-zaken naar verhouding vaak zijn afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO.

Tabel 7.4, Artikel 80a-afdoeningen uitgesplitst naar rechtsgebied

Zaakstype	Aantal
WSNP	107
Personen- en familierecht	53
Vermogensrecht	24
Procesrecht	16
Huurrecht	11
Wet BOPZ (Wvvgz)	8
Arbeidsrecht	3
Verzekeringsrecht	3
Totaal:	225

De gepubliceerde zaken vermelden meestal de naam van de behandelend advocaat. In zeven gevallen was geen advocaat bij de zaak betrokken.⁵⁰² In twee gevallen was de naam van de advocaat geanonimiseerd. In de overige 216 zaken kon worden achterhaald welke advocaat het cassatiemiddel had ingediend. Daaruit blijkt dat sprake was van één duidelijke uitschieter: één enkele advocaat heeft 103 maal een cassatiemiddel ingediend dat is afgedaan op basis van artikel 80a Wet RO.⁵⁰³ Het ging daarbij hoofdzakelijk om WSNP-zaken. Dat verklaart vermoedelijk ook in ieder geval ten dele waarom dergelijke zaken relatief vaak zijn afgedaan op artikel 80a Wet RO. In totaal hebben 58 advocaten ooit een cassatieberoep ingediend dat is afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO. De meeste (44 advocaten) daarvan zijn niet langer bevoegd op te treden als advocaat bij de Hoge Raad.⁵⁰⁴ Van de advocaten die nu zijn geregistreerd als cassatieadvocaat, heeft slechts een kleine minderheid ooit een middel ingediend dat is afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO. Het gaat daarbij om 14 van de circa 100 cassatieadvocaten.

7.3 Sector belastingrecht

7.3.1 Cijfers over afdoeningen op basis van jaarverslagen

De belastingkamer van de Hoge Raad beoordeelde in de periode 2017-2019 jaarlijks circa 770 zaken. Dat is een daling ten opzichte van de jaren 2005-2016, toen het gemiddeld aantal afgedane zaken 947 bedroeg (zie tabel 7.5 hierna).

Uit de jaarverslagen van de Hoge Raad valt te halen hoe jaarlijks deze zaken zijn afgedaan en in hoeveel zaken conclusie wordt genomen. Uit de cijfers blijkt dat het cassatieberoep in ongeveer een zesde van alle zaken gegrond wordt verklaard (circa 16-17%). Verreweg de meeste cassatieberoepen worden ongegrond of niet-ontvankelijk verklaard. Onder de categorie

⁵⁰² Omdat procesvertegenwoordiging verplicht is, wordt aan de rechtszoekende dan in de regel nog een termijn gegund van twee weken. Indien dan geen advocaat bereid is gevonden de zaak voort te zetten wordt het cassatieberoep in een dergelijk geval niet-ontvankelijk verklaard.

⁵⁰³ Deze advocaat is niet langer actief als advocaat bij de Hoge Raad.

⁵⁰⁴ Het ging daarbij in 29 gevallen om advocaten die *ÿ* (nog steeds) in Den Haag praktijk uitoefenen, maar *iz*) die niet (meer) geregistreerd zijn als advocaat bij de Hoge Raad.

van niet-ontvankelijkverklaring vallen ook de afdoeningen op basis van artikel 80a Wet RO, zie hierna tabel 7.5. Verder blijkt uit de cijfers dat in slechts een kleine minderheid van alle zaken een conclusie wordt genomen (circa 15%). Het gaat daarbij om ongeveer 140 conclusies op jaarbasis.

Tabel 7.5, Conclusies en afdoeningen in belastingzaken

jaar	conclusies	afdoeningen	gegrond	ongeground	niet-ontvankelijk	overig
2005	155	1084	254	691	131	8
2006	169	978	183	592	200	3
2007	152	863	189	552	110	12
2008	143	941	180	613	133	15
2009	168	999	214	633	128	24
2010	164	968	181	644	91	52
2011	135	905	186	585	96	38
2012	135	1081	172	757	131	21
2013	127	888	149	466	253	20
2014	141	1000	195	522	281	2
2015	113	796	115	344	334	3
2016	128	865	118	462	278	7
2017	117	816	93	479	242	2
2018	134	724	68	420	233	3
2019	129	773	121	378	270	4

In tabel 7.6 zijn aantallen en percentages weergegeven van artikel 80a en 81-afdoeningen ten opzichte van alle afdoeningen. Daarbij is van belang dat de cijfers van toepassing van artikel 81 Wet RO zien op zaken zijn waarin *alle* middelen met artikel 81 Wet RO zijn afgedaan. De jaarverslagen bevatten geen cijfers over het aantal zaken waarin slechts een deel van de middelen met artikel 81 Wet RO zijn afgedaan.

Sinds de invoering van de Wet versterking cassatierechtspraak wordt elk jaar een substantieel aantal zaken niet-ontvankelijk verklaard op de voet van artikel 80a Wet RO. Het gaat daarbij om ongeveer honderdvijftig zaken op jaarbasis. Dat komt overeen met tussen 15-20% van het totaal aantal afdoeningen (oftewel gemiddeld 17% per jaar). Vanaf 2013 daalt het aantal afdoeningen van zaken op de voet van artikel 81 Wet RO, namelijk van jaarlijks gemiddeld 46% in de periode 2005-2012, naar jaarlijks gemiddeld 38% in de periode 2013-2019. Deze daling van 8% lijkt niet te kunnen worden gekoppeld aan de toepassing van artikel 80a Wet RO in gemiddeld 17% van de zaken in dezelfde periode. Uit de onderstaande tabel blijkt dat het percentage zaken dat elk jaar verkort wordt afgedaan sinds 2013 min of meer constant is.

Tabel 7.6, Artikel 80a-afdoeningen in belastingzaken

jaar	afdoeningen	artikel 80a	artikel 81	% artikel 80a	% artikel 81
2005	1084	-	490	-	45%
2006	978	-	412	-	42%
2007	863	-	372	-	43%
2008	941	-	477	-	51%
2009	999	-	453	-	45%
2010	968	-	432	-	45%
2011	905	-	413	-	46%
2012	1081	5	515	0%	48%
2013	888	132	317	15%	36%
2014	1000	162	405	16%	41%
2015	796	165	232	21%	29%
2016	865	148	316	17%	37%
2017	816	124	345	15%	42%
2018	724	131	321	18%	44%
2019	773	148	270	19%	35%

Tabel 7.7 geeft de jaarlijkse in- en uitstroom en de werkvoorraad weer. De instroom fluctueert grofweg tussen de 800 en 1100 zaken. De uitstroom is na 2015 structureel lager dan daarvoor. Hoewel de werkvoorraad gedaald is van 1.884 zaken in 2005 tot gemiddeld 728 zaken vanaf 2012 is deze daling vooral geboekt in de periode voorafgaand aan de invoering van artikel 80a Wet RO in 2012. De uitstroom gedeeld door de instroom ligt in zes van de acht jaren in de periode 2005-2012 (ruim) boven de 1, hetgeen betekent dat de uitstroom in die jaren steeds groter is dan de instroom en de werkvoorraad dus navenant daalt. De daling van de werkvoorraad is dus niet (uitsluitend) toe te schrijven aan de invoering van artikel 80a Wet RO.

Tabel 7.7, In- en uitstroom en werkvoorraad in belastingzaken*

jaar	instroom	uitstroom	werkvoorraad	uitstroom / instroom
2005	1498	1212	1884	0,81
2006	922	1115	1691	1,21
2007	760	939	1512	1,24
2008	749	1038	1223	1,39
2009	867	1078	1012	1,24
2010	1031	1083	960 ⁵⁰⁵	1,05
2011	1042	1033	969 ⁵⁰⁶	0,99
2012	1112 ⁵⁰⁷	1256	853	1,13
2013	1083	1029	907	0,95

⁵⁰⁵ De jaarverslagen bevatten geen cijfers over de werkvoorraad in de periode 2005-2009. De in deze tabel opgenomen cijfers zijn verkregen door terug te rekenen vanaf 2010.

⁵⁰⁶ Jaarverslag Hoge Raad 2012, p. 82. Het Jaarverslag Hoge Raad 2011, p. 64, vermeldt hier 101 zaken.

⁵⁰⁷ Jaarverslag Hoge Raad 2013, p. 78. Het Jaarverslag Hoge Raad 2012, p. 82, vermeldt hier 1.140 zaken.

2014	1021	1172	756	1,15
2015	804	928	632	1,15
2016	909	865	617	0,95
2017	818	895	540	1,09
2018	924	724	659	0,78
2019	1026	823	862	0,80

* Totaal (ook intrekkingen, afdoeningen griffier, schorsing en uitstroom op verzet).

Aangezien de regering bepaalde verwachtingen over aantallen afdoeningen van belastingzaken via artikel 80a Wet RO heeft geformuleerd in percentages van de instroom van zaken, en het onderhavige onderzoek mede ertoe strekt te bepalen of die verwachtingen zijn gerealiseerd (zie onderzoeksvraag 2), zetten wij in tabel 7.8 de instroom van zaken af tegen de aantallen afdoeningen via artikel 80a Wet RO. Wel met de kanttekening dat de instroom van zaken niet gelijk is aan de afdoeningen, alleen al omdat in een jaar meer of minder zaken kunnen instromen dan dat er uitstromen, zoals tabel 7.7 laat zien. Daarmee laat tabel 7.8 een vertekend beeld zien.

Tabel 7.8, Artikel 80a-afdoeningen ten opzichte van de instroom

jaar	instroom	80a afdoeningen	% 80a t.o.v. instroom
2012	1112 ⁵⁰⁸	5	0%
2013	1083	132	12%
2014	1021	162	16%
2015	804	165	21%
2016	909	148	16%
2017	818	124	15%
2018	924	131	14%
2019	1026	148	14%

7.3.2 Analyse van de gepubliceerde uitspraken

Het is goed mogelijk om een nadere cijfermatige analyse te maken van de belastingzaken die zijn afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO. Wij hebben daartoe dankbaar gebruik gemaakt van de lezenswaardige overzichtsconclusie van Advocaat-Generaal Niessen van 28 maart 2017.⁵⁰⁹ In die conclusie wordt in detail ingegaan op de zaakkenmerken van zaken die zijn afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO. Daarnaast hebben wij op basis van de gepubliceerde rechtspraak een eigen cijfermatige analyse gemaakt. De Hoge Raad publiceert op www.rechtspraak.nl alle uitspraken die zijn gewezen in belastingzaken. Dat geldt ook voor zaken die worden afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO. Het gaat daarbij om ongeveer 1.000 uitspraken in de periode van 2012 tot en met 2019.⁵¹⁰ Deze arresten bevatten in de regel

⁵⁰⁸ Jaarverslag Hoge Raad 2013, p. 78. Het Jaarverslag Hoge Raad 2012, p. 82, vermeldt hier 1.140 zaken.

⁵⁰⁹ Conclusie A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198.

⁵¹⁰ Uit de Jaarverslagen Hoge Raad blijkt dat in de periode 2012-2019 sprake was van 1.015 afdoeningen op de voet van art. 80a Wet RO. Wij troffen op www.rechtspraak.nl in totaal 995 van dergelijke uitspraken aan. Het verschil kunnen wij niet precies verklaren. Het is denkbaar dat zaken zijn gevoegd of dat enkele uitspraken niet zijn gepubliceerd.

slechts een standaardformule. Zij zijn naar hun aard niet al te informatief. Desondanks is het wel mogelijk op basis van die uitspraken enkele relevante zakenmerken te destilleren.

De 80a-afdoeningen kunnen op veel verschillende wijze gecategoriseerd worden. In de onderstaande tabel is van alle zaken die aldus zijn afgedaan weergegeven welke instantie eerder over de zaak oordeelde. De meeste (cassatie)procedures zijn gericht tegen een uitspraak van een gerechtshof. Het gaat daarbij meestal om reguliere cassatieprocedures inzake de vaststelling van rijksbelastingen of lokale belastingen. Soms wordt opgekomen tegen een uitspraak van een rechtbank. Het gaat daarbij vaak om uitspraken van een rechtbank in verzetsprocedures waartegen op grond van een bijzondere wettelijke regel alleen cassatieberoep openstaat.⁵¹¹ Weer andere procedures zien op uitspraken van de Hoge Raad. Het gaat daarbij om gevallen waarin het buitengewone rechtsmiddel herziening wordt ingesteld tegen een eerder gewezen eindarrest van de Hoge Raad.⁵¹² Tot slot wordt met enige regelmaat cassatieberoep ingesteld tegen uitspraken gewezen door de Centrale Raad van Beroep. Het gaat daarbij vaak om zaken die zien op uitkeringen op de voet van bijzondere wetten als de WWB, AOW, of ANW. Indien de klachten die zijn gericht tegen een dergelijke uitspraak niet berusten op de limitatief in de wet aangewezen cassatiegronden kan een dergelijke zaak zich lenen voor een verkorte afdoening.⁵¹³

Tabel 7.9, Uitsplitsing naar de instantie die eerder een uitspraak wees

Eerdere uitspraak van...	Aantal	Percentage
Gerechtshof	540	54%
Rechtbank	234	24%
Hoge Raad (herziening)	71	7%
Centrale Raad van Beroep	148	15%
College van Beroep voor het bedrijfsleven	2	0%
Totaal	995	100%

Men kan het zaaktype vaststellen aan de hand van de omschrijving in de einduitspraak van de Hoge Raad. De meest voorkomende categorieën van zaken die verkort worden afgedaan staan hieronder in een tabel weergegeven:

Tabel 7.10, Artikel 80a-afdoeningen uitgesplitst naar zaaktype⁵¹⁴

Zaaktype	Aantal
Inkomstenbelasting (Wet IB)	251
Verzet (art. 8:55 Awb jo. 28 lid 2 AWR)	179
Wet waardering onroerende zaken (OZB)	125
Buitengewoon rechtsmiddel herziening (art. 8:119 Awb)	96

⁵¹¹ Op grond van art. 28 lid 2 AWR jo. art. 8:55 Awb jo. art. 78 lid 4 Wet RO staat tegen de uitspraak van de rechtbank op verzet alleen beroep in cassatie open indien het verzet niet-ontvankelijk is verklaard of het verzet ongegrond is verklaard. Zie hierover o.m. HR 15 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:363, *NFR* 2019/756, *NJB* 2019/1076.

⁵¹² Zie art. 29 AWR jo. 8:119 Awb. Zie hierover o.m. de conclusie van A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 5.18-5.20.

⁵¹³ Conclusie van A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 9.19.

⁵¹⁴ Het gaat om alle afdoeningen in de periode 2012-2019.

Wet werk en bijstand, Ziektewet en/of Participatiewet	63
Algemene ouderdomswet en/of Algemene nabestaandenwet	47
Wet milieubeheer	28
Overdrachtsbelasting	20
WAO en/of WIA	19
Parkeerbelasting	18
Omzetbelasting	15
Overig	134
Totaal	995

Sommige typen procedures lijken naar verhouding vaak te worden afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO.⁵¹⁵ Het gaat daarbij in de eerste plaats om verzetsprocedures. Een bestuursrechter kan een zaak vereenvoudigd afdoen indien een beroep kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond is. Een behandeling ter zitting kan dan achterwege blijven. Een belanghebbende kan tegen een in een dergelijke procedure gewezen uitspraak bij dezelfde instantie het rechtsmiddel verzet instellen.⁵¹⁶ Indien een dergelijk verzet door een rechtbank niet-ontvankelijk of ongegrond wordt verklaard, dan zal tegen daartegen vervolgens direct cassatieberoep kunnen worden ingesteld. Dergelijke cassatieberoepen zien naar hun aard vaak op procedurele kwesties, zoals de vraag of het oorspronkelijke beroepschrift tijdig was ingesteld.⁵¹⁷ Zoals blijkt uit de hiervoor weergegeven cijfers worden dergelijke zaken vaak afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO.

Wij wijzen ten tweede op procedures die strekken tot herziening van een eerder gewezen onherroepelijk geworden einduitspraak. Onder strikte voorwaarden kan een dergelijke uitspraak door de Hoge Raad worden herzien.⁵¹⁸ Daartoe is onder andere vereist dat nieuwe feiten en omstandigheden aan het licht zijn gekomen die zouden hebben kunnen leiden tot een andere uitspraak. In de praktijk wordt zelden voldaan aan de strikte voorwaarden voor herziening. Het komt voor dat een hof een herzieningsverzoek ongegrond verklaart en dat daartegen in cassatie wordt opgekomen. Het komt ook voor dat herziening wordt gevraagd van een eerder gewezen arrest van de Hoge Raad. Herzieningsprocedures zijn vaak overzichtelijk en lenen zich daarom ook relatief vaak voor een afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO.⁵¹⁹

De andere hiervoor in de bovenstaande tabel genoemde zaakstypen betreffen in de regel gewone cassatieprocedures. De in de tabel opgenomen omschrijving betreft in de kern een aanduiding van de toepasselijke (belasting)wetgeving. Daaruit volgt of de zaak ziet op bijv. inkomstenbelasting of de onroerendezaakbelasting. De indeling is in zoverre niet zuiver dat verzetsprocedures of herzieningsprocedures uiteraard ook betrekking kunnen hebben op dergelijke wetten.

Uit de tabel volgt dat zaken die zien op de inkomstenbelasting het vaakst worden afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO. Dat komt niet zozeer doordat in dergelijke zaken naar verhouding veel kansloze cassatieberoepen worden ingesteld. De reden is veeleer dat het totaal

⁵¹⁵ Zie ook de overzichtsconclusie van A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198 voor absolute en relatieve aantallen zaken per zaakstype.

⁵¹⁶ Art. 8:54 en 8:55 Awb.

⁵¹⁷ Zie de conclusie van A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 7.4 voor enkele voorbeelden.

⁵¹⁸ Zie art. 8:119 Awb.

⁵¹⁹ Zie de conclusie van A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 7.1, waaruit blijkt dat met regelmaat geen sprake is van nieuwe eerder niet bekende feiten die herziening rechtvaardigen.

aantal cassatieprocedures dat ziet op de inkomstenbelasting zeer groot is.⁵²⁰ De tweede categorie van zaken die veelvuldig verkort worden afgedaan zijn zaken die zien op de gemeentelijke onroerendezaakbelasting. Het gaat daarbij in het bijzonder om de daaraan ten grondslag liggende waardering van het onroerend goed. Uit eerder onderzoek blijkt dat zaken die zien op belastingen die worden geheven door lagere overheden iets vaker verkort worden afgedaan dan zaken die zien op rijksbelastingen.⁵²¹

In belastingzaken wordt meestal cassatieberoep ingesteld door de belastingplichtige. Het komt echter ook met regelmaat voor dat de staatsecretaris of een lager bestuursorgaan cassatie instelt. Een cassatieberoep van een bestuursorgaan wordt vrijwel nooit afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO. Sterker nog: dit is slechts éénmaal voorgekomen in de periode van 2012 tot en met 2019. Het betrof een geval waarin een college van burgemeester en wethouders vergeefs cassatie instelde tegen een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.⁵²²

Belastingplichtigen lopen aldus de grootste kans dat hun beroep voortijdig niet-ontvankelijk wordt verklaard. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om natuurlijke personen. Zij waren betrokken bij 938 van de in totaal 995 zaken die zijn afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO.⁵²³ Besloten vennootschappen, vennootschappen onder firma of stichtingen worden veel minder vaak niet-ontvankelijk verklaard (het gaat daarbij om resp. 37, 6 en 3 zaken). Hierbij moet wel worden bedacht dat natuurlijke personen naar verhouding ook heel vaak cassatie instellen. Denk daarbij onder andere aan de veel voorkomende zaken die zien op inkomstenbelasting, onroerendezaakbelasting en uitkeringen op basis van sociale wetgeving.

Uit eerder onderzoek blijkt dat belanghebbenden vaak worden bijgestaan door een gemachtigde. Dat gebeurt in circa 70% van alle zaken.⁵²⁴ Het kan daarbij onder meer gaan om een accountant, belastingadviseur of advocaat. De bijstand door een gemachtigde lijkt de kans iets te verkleinen dat het cassatieberoep wordt afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO. Toch biedt de inschakeling van een gemachtigde geen garantie. Uit de eerdergenoemde overzichtconclusie van A-G Niessen volgt dat in 42% van 80a-afdoeningen het cassatieberoep was ingesteld door een gemachtigde.⁵²⁵

7.3.3 Intern geregistreerde redenen voor 80a-afdoeningen

Voor de selectie van zaken werd en wordt gebruik gemaakt van formulieren die worden ingevuld door medewerkers van het wetenschappelijk bureau. A-G Niessen heeft op basis daarvan weergegeven om welke redenen in het jaar 2016 toepassing is gegeven aan artikel 80a Wet RO.⁵²⁶

⁵²⁰ In de periode van 2013 tot en met 2016 varieerde het percentage zaken over inkomstenbelasting dat was afgedaan op de voet van art. 80a Wet RO tussen de 12% en de 22%. Dat lijkt min of meer in lijn met het gemiddeld aantal 80a-afdoeningen. Zie de conclusie van A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 7.7.

⁵²¹ Zie de conclusie van A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 9.8: 'Uit het in onderdeel 7.8 opgenomen schema is af te leiden dat ten aanzien van de zaak-groepen 'Lagere overheid' en 'Rijksbelastingen' het percentage zaken waarin art. 80a Wet RO is toegepast, in de jaren 2013 t/m 2016 tamelijk constant is gebleven. Zo fluctueert het percentage 'art. 80a Wet RO'-zaken van de zaakgroep 'Lagere overheid' tussen de 22% en 28%. Dit is bij de zaakgroep 'Rijksbelastingen' tussen de 14% en 18%.'

⁵²² HR 11 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1676.

⁵²³ Betrokkenen zijn in de gepubliceerde uitspraken doorgaans anoniem aangeduid als 'X'.

⁵²⁴ Zie de conclusie van A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 8.1.

⁵²⁵ Zie de conclusie van A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 8.4-8.5.

⁵²⁶ Conclusie A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198.

De Hoge Raad heeft vergelijkbare cijfers over de jaren 2017-2019 verstrekt. Op de formulieren zijn in totaal 161 redenen aangevoerd of aangekruist waarom deze zaken verkort zou moeten worden afgedaan. Soms zijn in één zaak meer redenen aangekruist.

De geregistreerde redenen waarom in de jaren 2016-2019 toepassing is gegeven aan artikel 80a Wet RO staan hieronder weergegeven:

Tabel 7.11, Redenen voor artikel 80a-afdoeningen in belastingzaken

Reden voor 80a-afdoeningen	2016	2017	2018	2019
Rechtsklachten gaan uit van een evident onjuiste rechtsopvatting	21 (12%)	45 (28%)	15 (8%)	23 (11%)
Evident falende motiveringsklachten (bijv. klachten die louter feitelijke beoordeling/waardering vragen)	60 (35%)	49 (30%)	35 (20%)	38 (19%)
Klachten berusten op verkeerde lezing van de bestreden uitspraak of missen anderszins feitelijke grondslag	10 (6%)	18 (11%)	11 (6%)	17 (8%)
Klachten richten zich tegen een evident juiste en behoorlijk gemotiveerde beslissing	48 (28%)	35 (22%)	76 (43%)	75 (37%)
Klachten missen belang omdat zij zich richten tegen een beslissing ten overvloede	0 (0%)	2 (1%)	1 (1%)	0 (0%)
Klachten missen belang omdat zij zich richten tegen een gebrekkige overweging die eenvoudig verbeterd moet worden gelezen	0 (0%)	0 (0%)	1 (1%)	0 (0%)
Klachten missen anderszins belang (na verwijzing kan niet tot een andere beslissing worden gekomen)	0 (0%)	2 (1%)	6 (3%)	8 (4%)
Herzieningsverzoek: Geen nieuwe feiten die hebben plaatsgevonden vóór het arrest en die eerder onbekend waren (art. 8:88 Awb)	26 (15%)	5 (13%)	3 (2%)	7 (3%)
Andere redenen	9 (5%)	6 (4%)	31 (17%)	33 (16%)

Artikel 80a Wet RO maakt het mogelijk om op twee gronden een cassatiemiddel niet-ontvankelijk te verklaren, namelijk indien *i)* de partij die cassatie instelt ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang’ heeft bij het cassatieberoep of indien *ii)* ‘de klachten klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden’. Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de laatstgenoemde categorie verreweg het meest voorkomt.⁵²⁷ Het gaat bijna altijd om gevallen waarin het middel ‘evident’ ongegrond is.

⁵²⁷ Zie ook Bergman, *NTRFB* 2018/7, § 3: ‘Ingevolge art. 80a Wet RO kan de Hoge Raad een beroep in cassatie aan de poort geweigeren omdat *i)* er klaarblijkelijk onvoldoende belang bestaat bij het cassatieberoep of omdat *ii)* de klachten klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden. Feteris merkt op dat art. 80a in belastingzaken wel het meeste zal worden toegepast in de tweede categorie gevallen. De hiervoor onder a tot en met d genoemde redenen vallen in elk geval onder die categorie en blijken in 2016 op het formulier [...] ook verreweg het meest te zijn aangekruist (in totaal in bijna 80%). De onder e tot en met g genoemde redenen lijken te zien op de categorie dat er klaarblijkelijk onvoldoende belang bij het cassatieberoep bestaat. Deze redenen zijn in 2016 helemaal niet aangekruist.’

7.4 Sector strafrecht

7.4.1 Cijfers over afdoeningen op basis van jaarverslagen

De strafkamer van de Hoge Raad behandelde in de periode 2017-2019 jaarlijks circa 4.500 strafzaken. In de periode 2005-2010 schommelde dat cijfer rond de 3.500 strafzaken, om vervolgens in de periode 2011-2016 te stijgen naar jaarlijks gemiddeld 4.350 strafzaken. Het gemiddelde aantal jaarlijks behandelde strafzaken is daarmee in de periode 2005-2019 gestegen (zie tabel 7.12 hierna).

In de onderstaande tabellen zijn per jaar de verschillende wijzen van afdoening opgenomen zoals deze blijken uit de jaarverslagen van de Hoge Raad. Verreweg de meeste beroepen worden niet-ontvankelijk verklaard. De kolom 'niet-ontvankelijk' omvat formele niet-ontvankelijkheden en de niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 80a Wet RO. Veel cassatiemiddelen die wel in behandeling worden genomen, worden verworpen (al dan niet met toepassing van art. 81 Wet RO). Slechts in een kleine minderheid van alle uitgestroomde zaken wordt de bestreden uitspraak vernietigd.

Tabel 7.12, Uitsplitsing zaken naar wijze van afdoening van strafzaken

jaar	uitstroom	verwerping ⁵²⁸	vernietiging en verwijzing	vernietiging en HR doet zelf af	niet-ontvankelijk	overig ⁵²⁹
2005	3668	944	147	163	2113	301
2006	3370	845	179	138	1861	347
2007	3419	909	150	180	1762	418
2008	3370	820	161	221	1749	419
2009	3695	917	250	402	1757	369
2010	3681	1130	281	425	1582	263
2011	4070	1428	322	327	1724	269
2012	3688	1218	262	302	1599	307
2013	4390	1049	256	317	2517	251
2014	4770	852	274	213	3131	300
2015	5162	634	264	158	3822	284
2016	4032	452	205	114	2989	272
2017	4754	592	208	144	3596	214
2018	4481	623	218	161	3264	215
2019	4342	539	187	161	3252	203

Om de bovenstaande tabel te duiden, beschrijven wij als voorbeeld de situatie voor 2019. In dit jaar betrof de totale uitstroom van de sector strafrecht 4.342 afdoeningen (tabel 7.12). Daarvan waren 3.252 cassatieberoepen niet-ontvankelijk, waarvan 1.442 zaken via artikel 80a Wet RO zijn afgedaan (zie tabel 7.14). Dat betekent dat $(3.252 - 1.422 =)$ 1.830 zaken niet-ontvankelijk zijn verklaard om andere redenen dan de toepassing van artikel 80a Wet RO. Vermoedelijk zijn dit in hoofdzaak peken geweest (i.e. zaken waarin geen schriftuur met

⁵²⁸ Inclusief zaken waarin alle middelen met art. 81 Wet RO zijn afgedaan.

⁵²⁹ Deze categorie omvat gegrondverklaringen (1 in 2019), overige uitstroom (15 in 2019) en intrekkingen en afdoeningen griffier (187 in 2019).

cassatiemiddelen is ingediend).⁵³⁰ Een ander deel zal hebben bestaan uit zaken die om andere redenen niet aan de formele vereisten voor het instellen van cassatieberoep voldeden. Deze zaken werden (en worden) verkort afgedaan. In 539 zaken werd het cassatieberoep verworpen, waaronder zijn begrepen de 365 zaken die integraal met artikel 81 Wet RO zijn afgedaan (zie tabel 7.15). Het totaal aantal vernietigingen bedroeg (187 + 161 =) 348 zaken. Dat betekent dat in 2019 in slechts 20% van alle uitgestroomde zaken verwerping of vernietiging van het cassatieberoep volgde (tabel 7.13).

Tabel 7.13, Uitsplitsing zaken naar wijze van afdoening van strafzaken in percentages van de totale uitstroom⁵³¹

jaar	% verwerping	% vernietiging	% niet-ontvankelijk
2005	26%	8%	58%
2006	25%	9%	55%
2007	27%	10%	52%
2008	24%	11%	52%
2009	25%	18%	48%
2010	31%	19%	43%
2011	35%	16%	42%
2012	33%	15%	43%
2013	24%	13%	57%
2014	18%	10%	66%
2015	12%	8%	74%
2016	11%	8%	74%
2017	12%	7%	76%
2018	14%	8%	73%
2019	12%	8%	75%

De invoering van artikel 80a Wet RO in 2012 valt samen met een sterke stijging van het percentage niet-ontvankelijkverklaringen van de totale uitstroom vanaf 2012 (tabel 7.13). Deze stijging leidt logischerwijs tot een daling van de percentages verwerpingen en vernietigingen vanaf 2012. Het percentage verwerpingen (waaronder integrale afdoening van zaken met art. 81 Wet RO) en vernietigingen ligt in 2010-2011 op een hoogtepunt van rond 50%, een aandeel dat geslonken is tot rond 20% in de jaren 2015-2019.

Tabel 7.14 geeft de totale uitstroom van zaken weer en de uitstroom van zaken waarin middelen van cassatie zijn ingediend ('niet-peken'). Het valt op dat niet alleen de uitstroom als geheel is toegenomen, van omstreeks 3.500 in 2005-2010 naar circa 4.500 in 2017-2019, maar ook dat zaken met middelen (die arbeidsintensiever zijn) een steeds groter deel uitmaken van de uitstroom. In 2005-2008 betreft rond de 40% van de uitstroom zaken met middelen, vanaf 2009 ligt dit percentage structureel ruim boven de 50%. Het aandeel van zaken die met artikel 80a Wet RO zijn afgedaan, ligt in de periode 2015-2019 stabiel tussen de 30% en 40% als percentage van de totale uitstroom.

⁵³⁰ Zie voor een omschrijving van peken, *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 4-5.

⁵³¹ De percentages tellen niet op tot 100% omdat de categorie overige afdoeningen (zie tabel 7.12) buiten beschouwing is gelaten.

Tabel 7.14, Totale uitstroom en uitstroom van strafzaken met middelen

jaar	uitstroom totaal	uitstroom zaken met middelen	% zaken met middelen	uitstroom 80a	% 80a
2005	3668	1395	38%	-	-
2006	3370	1334	40%	-	-
2007	3419	1369	40%	-	-
2008	3370	1441	43%	-	-
2009	3695	1845	50%	-	-
2010	3681	2127	58%	-	-
2011	4070	2369	58%	-	-
2012	3688	2099	57%	68	2%
2013	4390	2749	63%	868	20%
2014	4770	2723	57%	1150	24%
2015	5162	2908	56%	1670	32%
2016	4032	2380	59%	1491	37%
2017	4754	2479	52%	1434	30%
2018	4481	2603	58%	1475	33%
2019	4342	2436	56%	1442	33%

In tabel 7.15 zijn voor de periode 2005 tot en met 2019 de verschillende wijzen van afdoening van alleen de zaken weergegeven waarin middelen zijn ingediend. De zaken waarin geen middelen zijn ingediend ('peken'), die zijn ingetrokken, of die door de griffier zijn afgedaan, zijn hier dus niet meegenomen. De tabel bevat kolommen waaruit de aantallen zaken blijken die met artikel 80a Wet RO, artikel 81 Wet RO (integraal) respectievelijk gemotiveerd zijn afgedaan.⁵³² De som van deze drie vormen van afdoening vormt de totale uitstroom van zaken waarin middelen zijn ingediend. Daarbij is van belang dat de artikel 81-afdoeningen de zaken zijn waarin *alle* middelen met artikel 81 Wet RO zijn afgedaan. De jaarverslagen bevatten geen cijfers over het aantal zaken waarin slechts een deel van de middelen met artikel 81 Wet RO worden afgedaan.

⁵³² Wij spreken hier over gemotiveerd afgedaan om te onderscheiden tussen enerzijds zaken waarin een zaak inhoudelijk is beoordeeld, en vervolgens is beslist met een zaakspecifieke motivering, en anderzijds de zaken waarin een zaak inhoudelijk is beoordeeld, maar vervolgens op de voet van art. 80a Wet RO of art. 81 Wet RO is afgedaan.

Tabel 7.15, *Uitstroom van strafzaken waarin middelen zijn ingediend*⁵³³

jaar	uitstroom ⁵³⁴	80a	81 ⁵³⁵	gemotiveerd
2005	1395	0	709	686
2006	1334	0	596	738
2007	1369	0	696	673
2008	1441	0	639	802
2009	1845	0	645	1200
2010	2127	0	868	1259
2011	2369	0	1165	1204
2012	2099	68	926	1105
2013	2749	868	828	1053
2014	2723	1150	653	920
2015	2908	1670	413	825
2016	2380	1491	287	602
2017	2479	1434	353	692
2018	2603	1475	397	731
2019	2436	1442	365	629

Uit tabel 7.15 blijkt dat de totale uitstroom van zaken waarin middelen zijn ingediend toeneemt van 1.395 in 2005 tot een hoogtepunt van 2.908 in 2015, om daarna in de periode 2016-2019 te stabiliseren rond de 2.500 zaken per jaar. Artikel 80a Wet RO is direct na de invoering in 2012 veelvuldig toegepast. Van 2016 tot en met 2019 schommelt het aantal toepassingen van artikel 80a Wet RO rond de 1.450 zaken. Het aantal integrale afdoeningen via artikel 81 Wet RO neemt toe van 709 in 2005 tot 1.165 in 2011. In de periode 2016-2019 daalt dit aantal naar rond de 350 per jaar. Het aantal zaken dat (ten dele) met een motivering is afgedaan, stijgt van 686 in 2005 tot rond de 1.200 in de periode 2009-2012, om in 2016-2019 te dalen naar ongeveer 650 op jaarbasis. Tabel 7.16 betreft een weergave van de percentages van de verschillende wijzen van afdoening van de uitstroom van zaken waarin middelen zijn ingediend.

⁵³³ De cijfers in de kolom uitstroom (van zaken waarin middelen zijn ingediend), wijken af van de cijfers die Pesselse (Pesselse, *DD* 2019/35, p. 434) hanteert. Pesselse heeft (met uitzondering van 2016 en 2018) de uitstroom van beschikkingen (222 in 2019) en herzieningen (19 in 2019) afgetrokken van de in de jaarverslagen weergegeven uitstroom van zaken waarin middelen zijn ingediend. Beschikkingen kunnen echter ook met art. 80a Wet RO worden afgedaan en zijn dus wel relevant. De herzieningen worden in de jaarverslagen afzonderlijk weergegeven en lijken niet te zijn opgenomen in de cijfers van zaken waarin middelen zijn ingediend (een herzieningsaanvraag bevat ook geen cassatiemiddelen).

⁵³⁴ Zaken waarin middelen zijn ingediend.

⁵³⁵ Zaken waarin *alle* middelen met art. 81 Wet RO zijn afgedaan. De jaarverslagen van de Hoge Raad bevatten geen cijfers over het aantal zaken waarin slechts een deel van de middelen met art. 81 Wet RO zijn afgedaan.

Tabel 7.16, Artikel 80a- en 81-afdoeningen⁵³⁶ van strafzaken waarin middelen zijn ingediend in percentages

jaar	uitstroom	% 80a	% 81	% gemotiveerd	% 80a+81
2005	1395	0%	51%	49%	51%
2006	1334	0%	45%	55%	45%
2007	1369	0%	51%	49%	51%
2008	1441	0%	44%	56%	44%
2009	1845	0%	35%	65%	35%
2010	2127	0%	41%	59%	41%
2011	2369	0%	49%	51%	49%
2012	2099	3%	44%	53%	47%
2013	2749	32%	30%	38%	62%
2014	2723	42%	24%	34%	66%
2015	2908	57%	14%	28%	72%
2016	2380	63%	12%	25%	75%
2017	2479	58%	14%	28%	72%
2018	2603	57%	15%	28%	72%
2019	2436	59%	15%	26%	74%

Met enkele uitschieters naar boven en naar beneden, werd in de periode 2005-2012 jaarlijks gemiddeld 45% van de zaken waarin middelen waren ingediend integraal afgedaan met artikel 81 Wet RO. De andere 55% van de zaken werd gemotiveerd afgedaan. Het beeld wijzigt na de invoering van artikel 80a Wet RO. Het percentage met motivering afgedane zaken is in de periode 2015-2019 sterk gedaald tot ongeveer jaarlijks gemiddeld 27% van alle zaken waarin middelen zijn ingediend, terwijl de uitstroom van zaken in absolute zin in dezelfde periode sterk gestegen is. Het aantal met motivering afgedane zaken bevindt zich daarmee in absolute aantallen nu weer op het niveau van 2005. Voorts is in diezelfde periode het aantal afdoeningen op de voet van artikel 81 Wet RO gedaald naar jaarlijks gemiddeld 14%. Deze bewegingen in de cijfers suggereren dat er een verband bestaat tussen de afname van het aantal afdoeningen van zaken op de voet van artikel 81 Wet RO en de komst van artikel 80a Wet RO en de toepassing daarvan na 2012.

Tabel 7.17 zet de aantallen conclusies af tegen aantallen afgedane strafzaken waarin middelen zijn ingediend. Deze laten zien dat een scherpe daling van het aantal conclusies wordt ingezet in de periode 2014-2015. De daaropvolgende jaren ligt het aantal genomen conclusies ver onder het aantal gewezen arresten. In die periode schommelt het percentage conclusies rond het gemiddelde van 44% van de uitgestroomde zaken waarin middelen zijn ingediend. Alleen in die zaken die zich lenen voor een verkorte afdoening, wordt afgezien van het nemen van een conclusie. Op basis van de beschikbare gegevens schatten wij dat geen conclusie wordt genomen in circa 94% alle zaken die met artikel 80a Wet RO worden afgedaan (2016-2019).⁵³⁷

⁵³⁶ Zaken waarin *alle* middelen met art. 81 Wet RO zijn afgedaan. De jaarverslagen van de Hoge Raad bevatten geen cijfers over het aantal zaken waarin slechts een deel van de middelen met art. 81 Wet RO zijn afgedaan.

⁵³⁷ Het is niet goed mogelijk om op jaarbasis nauwkeurig te berekenen in welk percentage van de 80a-afdoeningen wordt geconcludeerd, doordat conclusie en uitspraak in één zaak niet noodzakelijkerwijs in hetzelfde jaar vallen. De cijfers over conclusies en uitspraken in een bepaald jaar sluiten dus niet op elkaar aan (dat verklaart dat in enkele jaren in meer zaken is geconcludeerd dan dat uitspraken zijn gedaan). Een goede indicatie geeft vermoedelijk het gemiddelde

Tabel 7.17, Conclusies: absolute aantallen en als percentage van de uitstroom

jaar	uitstroom ⁵³⁸	conclusies	% conclusies van uitstroom
2005	1395	1352	97%
2006	1334	1340	100%
2007	1369	1420	104%
2008	1441	1392	97%
2009	1845	1912	104%
2010	2127	2135	100%
2011	2369	2281	96%
2012	2099	1992	95%
2013	2749	2909	106%
2014	2723	2552	94%
2015	2908	2258	78%
2016	2380	963	40%
2017	2479	1147	46%
2018	2603	1152	44%
2019	2436	1124	46%

Tabel 7.18 geeft de totale in- en uitstroom en werkvoorraad weer. Het betreft hier, anders dan de voorgaande cijfers, zaken met en zonder middelen, afdoeningen griffier en intrekkingen. De reden daarvoor is dat de jaarverslagen om begrijpelijke redenen geen afzonderlijke cijfers van de werkvoorraad bevatten van alleen zaken waarin middelen zijn ingediend (die middelen kunnen immers alsnog worden ingediend). Tot en met 2012 blijven deze cijfers relatief stabiel. Na 2012 stijgen in- en uitstroom, maar daalt de werkvoorraad. Vanaf 2016 dalen ook in- en uitstroom. Na een sterke stijging van de werkvoorraad tot 3.701 zaken in 2013, bevindt de werkvoorraad zich thans weer op het niveau van 2005 (circa 2.500 zaken). Deze daling heeft voornamelijk ná de invoering van artikel 80a Wet RO in 2012 plaatsgevonden. In de zeven jaren van 2005-2012 stromen in slechts twee jaren (iets) meer zaken uit dan er instromen (uitstroom / instroom > 1), terwijl in de zeven jaren van 2013-2019 dit vier keer het geval is. De doorlooptijden van zaken waarin middelen zijn ingediend, zijn vanaf 2012 sterk gedaald. De gemiddelde doorlooptijd in de periode 2008-2011 is 491 dagen, terwijl de gemiddelde doorlooptijd in de periode 2012-2019 365 dagen is. Daarmee is sprake van een daling van 25%.

aantal zaken waarin middelen zijn ingediend, maar waarin niet geconcludeerd is als percentage van het gemiddelde aantal 80a-afdoeningen over de periode 2016-2019. In die periode zijn de aantallen redelijk stabiel, terwijl eerder sprake is van vrij sterke fluctuaties. In 2016-2019 zijn per jaar gemiddeld 1.461 zaken met art. 80a Wet RO afgedaan. In gemiddeld 1.378 zaken waarin middelen zijn ingediend is geen conclusie genomen. Omdat dit per definitie art. 80a Wet RO-zaken zijn, is aannemelijk dat in rond de 94% van de zaken waarin art. 80a Wet RO is toegepast geen conclusie werd genomen.

⁵³⁸ Zaken waarin middelen zijn ingediend.

Tabel 7.18, In- en uitstroom, werkvoorraad en doorlooptijden in strafzaken⁵³⁹

jaar	instroom	uitstroom* ⁵⁴⁰	werkvoorraad	uitstroom/ instroom	doorlooptijd
2005	3670	3668	2536	1,00	286
2006	3599	3370	2765	0,94	334
2007	3943	3419	3289	0,87	304
2008	3683	3370	3602	0,92	445
2009	3554	3695	3461 ⁵⁴¹	1,04	534
2010	3685	3681	3465	1,00	525
2011	3919	4070	3314	1,04	459
2012	3895	3688	3521	0,95	286 ⁵⁴²
2013	4570	4390	3701	0,96	372
2014	4265	4770	3197 ⁵⁴³	1,12	425
2015	4255	5162	2290	1,21	392
2016	4997	4032	3255	0,81	393
2017	4785	4754	3286	0,99	299
2018	4145	4481	2950	1,08	367
2019	3755	4342	2363	1,16	388

Ook voor de sector strafrecht geldt dat de regering verwachtingen over aantallen afdoeningen van strafzaken via artikel 80a Wet RO heeft geformuleerd in percentages van de instroom van zaken. Omdat het onderhavige onderzoek er mede toe dient te bepalen of die verwachtingen zijn gerealiseerd (zie onderzoeksvraag 2), zetten wij in tabel 7.19 de instroom van zaken af tegen de aantallen afdoeningen via artikel 80a Wet RO. Evenals bij de andere sectoren moet hier de kanttekening worden gemaakt dat de instroom van zaken niet gelijk is aan de afdoeningen, alleen al omdat in een jaar meer of minder zaken kunnen instromen dan dat er uitstromen, zoals tabel 7.18 laat zien. Daarnaast houdt een vergelijking met de instroom geen rekening met de omstandigheid dat een substantieel deel van de ingestroomde strafzaken (met name peken) niet-ontvankelijk wordt verklaard om andere redenen dan vanwege toepassing van artikel 80a Wet RO. Zoals hiervoor reeds is gesignaleerd, gaat het daarbij voor 2019 om 1.830 van 4.342 uitgestroomde zaken. Daarmee laat tabel 7.19 een vertekend beeld zien.

⁵³⁹ Totale in- en uitstroom en werkvoorraad (ook peken, intrekkingen en afdoening griffier). Werkvoorraad betreft zaken waarin middelen zijn ingediend, in dagen.

⁵⁴⁰ De cijfers in deze kolom wijken af van de cijfers die Pesselse, *DD* 2019/35, p. 436, heeft opgenomen. Pesselse heeft van de uitstroom de intrekkingen afgetrokken. Het nadeel daarvan is dat de som [werkvoorraad jaar x] + [instroom jaar x+1] -/- [uitstroom jaar x+1] = [werkvoorraad jaar x+1] niet langer klopt. Intrekkingen leveren immers wel degelijk een reductie van de werkvoorraad op, zij het dat de Hoge Raad deze zaken niet zelf afdoet.

⁵⁴¹ De jaarverslagen bevatten geen cijfers over de werkvoorraad in de periode 2005-2009. De in deze tabel opgenomen cijfers zijn verkregen door terug te rekenen vanaf 2010.

⁵⁴² Vanaf 2012 worden niet langer de doorlooptijden uit de jaarverslagen weergegeven, omdat vanaf dat moment in de jaarverslagen de doorlooptijden van alle zaken (dus inclusief peken en afdoening overig) worden weergegeven. De cijfers vanaf 2012 zijn verstrekt door de Hoge Raad.

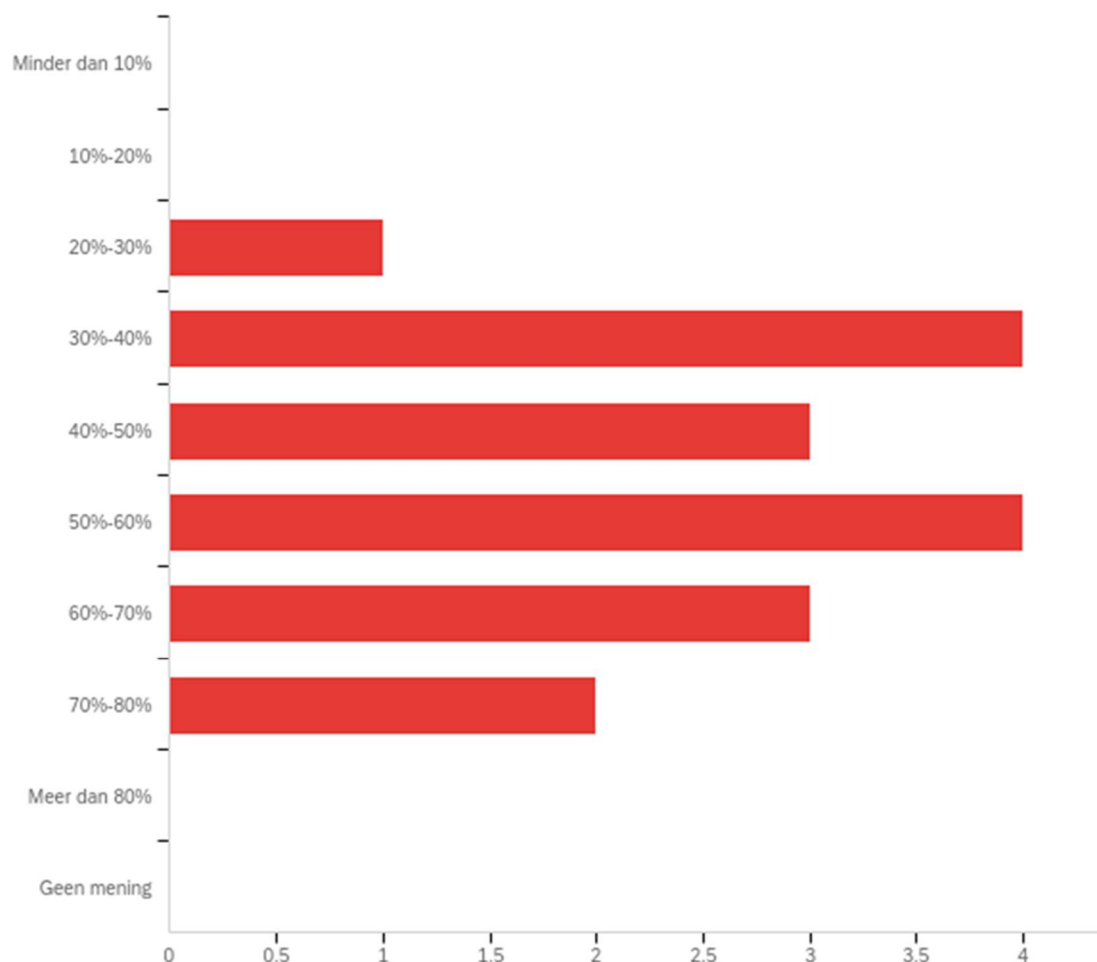
⁵⁴³ 3.701 + 4.265 -/- 4.470 = 3.496. Het in de tabel uit de jaarverslagen overgenomen getal van 3.497 is dus 1 te hoog.

Tabel 7.19, Artikel 80a-afdoeningen ten opzichte van de instroom

jaar	instroom	afdoeningen 80a	% 80a t.o.v. instroom
2012	3895	68	2%
2013	4570	868	19%
2014	4265	1150	27%
2015	4255	1670	39%
2016	4997	1491	30%
2017	4785	1434	30%
2018	4145	1475	36%
2019	3755	1442	38%

De perceptie over het aantal toepassingen van artikel 80a Wet RO onder strafrechtadvocaten wijkt af van deze cijfers. In de enquête onder strafrechtadvocaten (zie § 2.3.3) noemen 17 advocaten veelal hogere percentages van het aantal toepassingen van artikel 80a Wet RO in alle strafzaken waarin cassatie is ingesteld. Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat in tabel 7.19 voor toepassing van artikel 80a Wet RO het percentage van de totale instroom (inclusief peken) is weergegeven. Het percentage van afdoeningen op basis van artikel 80a Wet RO ten opzichte van de uitstroom van zaken waarin middelen zijn ingediend, ligt aanmerkelijk hoger, namelijk jaarlijks gemiddeld 59% in de periode 2015-2019 (zie tabel 7.16). Dat sluit meer aan bij de percentages die de geënquêteerde advocaten noemen.

Figuur 7.1, Antwoorden op de vraag: Welk deel van alle cassatieberoepen in strafzaken wordt volgens uw inschatting niet-ontvankelijk verklaard op grond van artikel 80a Wet RO?



7.4.2 Analyse van de gepubliceerde uitspraken

Slechts een zeer beperkt deel van alle afdoeningen via artikel 80a Wet RO in strafzaken wordt gepubliceerd op www.rechtspraak.nl. In totaal zijn in de periode 2012-2019 9.598 zaken met artikel 80a Wet RO afgedaan, waarvan er in totaal 560 zijn gepubliceerd. Op zich levert een steekproef van 560 uit 9.598 zaken naar gebruikelijke maatstaven een representatief beeld op. Om twee redenen kan echter uit de gepubliceerde 80a-afdoeningen weinig worden afgeleid. De gepubliceerde 80a-afdoeningen zijn doorgaans geweest in zaken met een zekere ernst of die op publieke belangstelling konden rekenen, waardoor sprake is van een selectiebias. Bovendien is de selectie op jaarbasis niet noodzakelijkerwijs representatief en is het daardoor onduidelijk of de data een betrouwbaar beeld schetsen door de jaren heen.⁵⁴⁴

De gepubliceerde uitspraken maken wel duidelijk dat veel verschillende advocaten te maken hebben gehad met artikel 80a Wet RO. Een aantal advocaten lijkt zich te specialiseren in strafcassaties en heeft als gevolg daarvan ook regelmatig te maken met een 80a-afdoening. De lijst wordt aangevoerd door advocaten die te maken hadden met respectievelijk 68, 25 en 11

⁵⁴⁴ In 2016-2017 zijn 149 afdoeningen op de voet van art. 80a Wet RO gepubliceerd met het oog op het onderzoek van Bektesevic, *NJB* 2018/301 (zie § 6.4.5). Dit is iets minder dan een derde van alle gepubliceerde uitspraken waarin artikel 80a Wet RO is toegepast.

gepubliceerde afdoeningen op de voet van artikel 80a Wet RO. Indien we alle gepubliceerde uitspraken in ogenschouw nemen, dan valt op dat de meeste advocaten slechts één of tweemaal een schriftuur hebben ingediend die is afgedaan met artikel 80a Wet RO. Dit duidt erop dat het aantal verschillende strafrechtadvocaten dat cassatie instelt zeer groot is.

Tabel 7.20, Betrokken advocaten bij de gepubliceerde 80a-afdoeningen in strafzaken⁵⁴⁵

	Aantal advocaten
Advocaten die één keer te maken hebben gehad met een gepubliceerde 80a-afdoening	148
Advocaten die twee keer te maken hebben gehad met een gepubliceerde 80a-afdoening	53
Advocaten die drie keer te maken hebben gehad met een gepubliceerde 80a-afdoening	23
Advocaten die vier of vijf keer te maken hebben gehad met een gepubliceerde 80a-afdoening	9
Advocaten die zes tot negen keer te maken hebben gehad met een gepubliceerde 80a-afdoening	7
Advocaten die minstens tien keer te maken hebben gehad met een gepubliceerde 80a-afdoening	7

Bektesevic heeft een steekproef van 159 zaken waarin artikel 80a Wet RO is toegepast in de periode 2016-2017, en waarin in totaal 233 middelen werden voorgesteld, aan een inhoudelijke analyse onderworpen.⁵⁴⁶ Hij komt tot de volgende conclusies. In 67% van alle met artikel 80a Wet RO afgedane middelen worden bewijs(motiverings)klachten opgeworpen. In iets meer dan 12% gaat het om klachten over de strafmotivering. Een restcategorie van 21% bestrijkt een breed scala aan klachten over onder andere betekening van de dagvaarding, vormverzuimen, strafuitsluitingsgronden en getuigenverzoeken.

7.5 Conclusie

Tussen de sectoren bestaan grote verschillen ten aanzien van de in- en uitstroom van zaken. De civiele kamer van de Hoge Raad behandelde in de periode 2017-2019 jaarlijks circa 400 zaken, de belastingkamer circa 770 zaken en de strafkamer circa 4.500 zaken. Waar bij de sectoren civiel recht en belastingrecht in de periode 2005-2019 sprake lijkt van een dalende trend bij de in- en uitstroom van zaken, zijn de in- en uitstroom van zaken in de sector gestegen.

In civiele zaken wordt de laatste jaren bijna geen gebruik meer gemaakt van artikel 80a Wet RO (in de periode 2017-2019 maar twee keer per jaar). In belastingzaken ligt het aantal toepassingen van artikel 80a Wet RO vanaf de invoering daarvan jaarlijks rond de 17%. In strafzaken wordt de laatste jaren de meerderheid van alle zaken waarin middelen zijn ingediend afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO; het gaat in de periode 2015-2019 om gemiddeld 59% van deze zaken. Daarbij valt op dat de laatste jaren zowel in belastingzaken als in

⁵⁴⁵ In de enkele gevallen waarin twee advocaten staan genoemd hebben wij de naam van de eerstgenoemde advocaat geregistreerd.

⁵⁴⁶ Bektesevic, *NJB* 2018/301, p. 409-412. Wij hebben 149 van deze uitspraken teruggevonden op www.rechtspraak.nl, zie ook § 6.4.5.

strafzaken bijna altijd wordt afgezien van een schriftelijke conclusie indien de zaak verkort wordt afgedaan met artikel 80a Wet RO.

Voor de invoering van artikel 80a Wet RO kende de integrale afdoening van zaken op basis van artikel 81 Wet RO een voor de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht vergelijkbaar aandeel in het aantal afgedane zaken waarin middelen zijn ingediend. Het ging om jaarlijks gemiddeld 45% van de zaken bij civiel recht, 46% bij belastingrecht en 45% bij strafrecht. Na de invoering van artikel 80a Wet RO neemt het aandeel integrale afdoeningen op de voet van artikel 81 Wet RO af, namelijk naar jaarlijks gemiddeld 36% van de zaken bij civiel recht, 38% bij belastingrecht en 18% bij strafrecht. In de sector strafrecht is de afname substantieel, waarbij er een verband lijkt te zijn met de toepassing van artikel 80a Wet RO, nu die afdoeningswijze substantieel is gestegen (naar jaarlijks gemiddeld 59% in de periode 2015-2019).

Gezien het bovenstaande zal het niet verbazen dat de laatste jaren (2015-2019) ook sprake is van grote verschillen tussen de sectoren ten aanzien van het aantal zaken waarin een gemotiveerde inhoudelijke uitspraak wordt gewezen. In de civiele sector gaat het om meer dan 60% van alle zaken. In de belastingsector om circa 45% van alle zaken. In de strafsector wordt een gemotiveerde uitspraak gewezen in ongeveer 27% van het totaal aantal zaken waarin middelen zijn ingediend.

Opvallend is dat het percentage van zaken waarin middelen gegrond zijn verklaard in de civiele sector een stijgende trend laat zien. Bijna een derde van de zaken leidt tot vernietiging. De belastingsector en de strafsector laten een ander beeld zien. Daar sprake is van een forse daling van het aantal succesvolle cassatieberoepen. De laatste jaren (2015-2019) ligt het percentage vernietigingen in deze sectoren rond 13% respectievelijk 8%.

Ten slotte tonen de cijfers aan dat de werkvoorraad van de belastingkamer van de Hoge Raad sinds 2005 is gedaald, maar deze daling zette al in voor invoering van artikel 80a Wet RO in 2012. De werkvoorraad van de strafkamer laat na 2012 een forse daling zien. De doorlooptijden van strafzaken waarin middelen zijn ingediend nemen na 2012 af met 25%, van gemiddeld 491 dagen naar 365 dagen. Beide ontwikkelingen bij de strafkamer vallen in de tijd samen met de invoering en de toepassing van artikel 80a Wet RO.

Hoofdstuk 8 Sector civiel recht: ervaringen met artikel 80a Wet RO

E.R. de Jong en R.R. Verkerk

8.1 Introductie

In hoofdstukken 5.1 en 7 is ingegaan op het verloop van de procedure in civiele zaken bij toepassing van artikel 80a Wet RO, de rechtspraak en de literatuur over artikel 80a Wet RO, de zeeffunctie van de civiele cassatiebalie en de cijfers over de toepassing van artikel 80a Wet RO in civiele zaken. Tegen deze achtergrond zijn interviews afgenomen met respondenten afkomstig uit de civiele kamer van de Hoge Raad, het parket, de advocatuur en organisaties die zich professioneel bezighouden met cassatie in civiele zaken (zie § 2.3.3). Aan de respondenten zijn vragen voorgelegd om antwoorden te verkrijgen op de onderzoeksvragen 3, 5, 6, 7, 9, 10, en 11. Deze vragen zien kort gezegd op de toepassing van artikel 80a Wet RO in de praktijk, de ervaringen met deze toepassing bij de Hoge Raad, het parket, en de civiele cassatiebalie, op mogelijke consequenties van de invoering van artikel 80a Wet RO op procederende partijen, de invloed van de civiele cassatiebalie en ontwikkelingen in de context van artikel 80a Wet RO (zie ook § 1.2). Voorts zijn interviews benut om resultaten van het onderzoek naar literatuur en rechtspraak te verifiëren en zaken op te helderen. In het onderhavige hoofdstuk wordt verslag gedaan van het beeld dat op de genoemde punten uit de interviews naar voren komt.

In § 8.2 komen werkwijzen bij de selectie van zaken voor afdoening via artikel 80a Wet RO aan bod, waarbij wordt ingegaan op de rol van procespartijen, de selectie door het parket, de selectie door de civiele kamer van de Hoge Raad en de gronden voor toepassing van artikel 80a Wet RO. Vervolgens gaat § 8.3 in op de toepassing en de werking van artikel 80a Wet RO volgens de respondenten. In dat verband komen aan de orde: tijdsbesparing, preventieve werking, gevolgen voor rechtsbescherming, rechtsvorming en rechtseenheid en mogelijk strategisch handelen door procespartijen. Vanwege de belangrijke rol van de civiele cassatiebalie wordt daaraan in § 8.4 apart aandacht aan besteed. Omdat in de civiele sector vanaf 2017 artikel 80a Wet RO nauwelijks wordt toegepast, gaat § 8.5 in op wat nog van artikel 80a Wet RO kan worden verwacht. Voorts komen in deze paragraaf andere ontwikkelingen ten aanzien van de instroom van zaken aan bod en de verhouding met artikel 81 Wet RO. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie in § 8.6.

8.2 Werkwijzen bij selectie van zaken voor afdoening via artikel 80a Wet RO

8.2.1 *Selectie en de rol van de procespartijen*

Wanneer een procespartij beslist om in (sprong)cassatie te gaan, of om de mogelijkheid op een succesvol cassatieberoep te verkennen, moet een civiele cassatieadvocaat worden ingeschakeld. Deze moet vervolgens een schriftelijk advies uitbrengen waarin wordt ingegaan op de kansen in cassatie. Uit onze interviews blijkt dat in die adviezen doorgaans ook in wordt gegaan op de betekenis van artikel 80a Wet RO voor de kansen in cassatie.

Artikel 80a Wet RO speelt onder meer een rol wanneer een negatief cassatieadvies wordt gegeven. De meeste civiele cassatieadvocaten hanteren een beleid waarbij zij na een negatief advies – ongeacht de wensen van de cliënt – geen cassatie zullen instellen. Zo deelde een ervaren cassatieadvocaat cliënten die ondanks een negatief advies toch cassatie wilden instellen

mede dat hij daartoe niet bereid was: hij had immers al genoeg moeite ‘om de zaken te winnen waar hij wel wat in zag’.⁵⁴⁷ Civiele cassatieadvocaten vervullen op die manier een ‘zeeffunctie’.⁵⁴⁸

In sommige gevallen ziet de procespartij wél een kansrijk beroep, terwijl de cassatieadvocaat hier anders over denkt. Volgens één van de door ons gesproken cassatieadvocaten kan artikel 80a Wet RO dan goed van pas komen. Het biedt een stok achter de deur om te komen tot navolging van een negatief cassatieadvies: ‘kijk eens, de Hoge Raad, die toetst 80a, ik kan dit wel naar voor brengen, maar dat kan op gebrek aan belang afstuiten. Dan bent u na een paar maanden gewoon even ver van huis als nu.’

Als het advies (gematigd) positief is, dan wordt (doorgaans) cassatieberoep ingesteld.⁵⁴⁹ Als de zaak dan inderdaad wordt aangebracht, dan wordt daartoe een begeleidende brief opgesteld. Het parket heeft in het verleden meermaals aangegeven dat een dergelijke aanbiedingsbrief wordt gebruikt bij de eerste voorselectie op de voet van artikel 80a Wet RO. Uit onze interviews blijkt dat advocaten daarmee bekend zijn en de zogenoemde aanbiedingsbrief regelmatig gebruiken om de aard en het belang van de zaak kort toe te lichten. Advocaten kunnen bijvoorbeeld uitleggen dat een zaak weliswaar bij eerste lezing wellicht ‘wat doorsnee oogt’, maar desondanks een belangrijk thema aan de orde stelt. Dergelijke aanbiedingsbrieven zijn soms dan ook ‘vrij uitgebreid’. Andere advocaten volstaan met een (hele) summiere standaardbrief. Zij doen dat omdat, aldus één respondent, een aanbiedingsbrief ‘[...] geen deel uit[maakt] van het procesdossier. Dus als je nou iets heel wezenlijks te melden hebt, moet dat gewoon in het middel staan.’ De betrokken advocaat kiest liever voor een korte inleiding in het cassatiemiddel. Voor het parket, zo bespreken we nader in § 8.2.2, maakt de lengte van de aanbevelingsbrief weinig verschil uit voor de inhoudelijke artikel 80a-toets.

De verweerder in cassatie bemoeit zich in de regel niet met de selectie op de voet van artikel 80a Wet RO. In verreweg de meeste gevallen,⁵⁵⁰ stelt de verweerder zich pas nadat de sluis van artikel 80a Wet RO is gepasseerd. Uit interviews blijkt dat de verweerder achterover leunt en afwacht of de zaak door de selectie komt. Dat is goed verklaarbaar. Indien het cassatieberoep de toets van artikel 80a Wet RO niet doorstaat, dan behoeft de verweerder zich niet te stellen en worden griffiekosten uitgespaard. Of zoals een respondent het formuleert:

‘[...] als de zaak toch met 80a wordt afgedaan, is dat eigenlijk weggegooid geld. [...] Dan is het gewoon financieel voordeliger om te blijven wachten tot na de 80a-beslissing en [je] dan pas [...] te gaan stellen en een advocaat te sturen die dan verweer gaat voeren.’

Op zichzelf is het denkbaar dat een verweerder zich direct stelt en te kennen geeft dat de zaak op grond van artikel 80a Wet RO verkort moet worden afgedaan. Dat lijkt ook een enkele keer te zijn voorgekomen.⁵⁵¹ In de ogen van de respondenten verdient dit echter geen schoonheidsprijs. Verderop zullen we bespreken dat de cassatiebalie zich laat vergelijken met een klein dorp: men kent elkaar en men weet van elkaar wat er speelt. Informele mechanismen

⁵⁴⁷ Zie hierover Van Staden ten Brink 2012, p. 243-247. Van Staden ten Brink citeert Von Schmidt auf Altenstadt, die niet te vermurwen was als hij eenmaal een negatief advies had verstrekt.

⁵⁴⁸ De commissie-Neleman merkte al op dat vijfhonderd civiele cassatieprocedures worden gevoerd maar dat sprake is van ‘veelvoud hiervan aan negatieve adviezen, waarin de zogenoemde “zeeffunctie” van de cassatiebalie tot uitdrukking komt.’ Zie hierover ook Knapen 2006.

⁵⁴⁹ Een advies waaruit niet helder blijkt wat de kansen zijn, kan in sommige gevallen ertoe leiden dat men een schikking treft of dat men afziet van cassatie.

⁵⁵⁰ Eén respondent merkte op: er zijn sommige zaken die zo belangrijk zijn dat de verweerder zich hoe dan ook stelt.

⁵⁵¹ Zie ook hoofdstuk 7 hiervoor.

zijn dus van invloed op het functioneren van de cassatiebalie. Een afdoening van een zaak met artikel 80a Wet RO wordt daarbij doorgaans als een stevige tik op de vingers gezien (zie § 8.3.3). Tegen die achtergrond verwondert het niet dat in elk geval een deel van de cassatiebalie het niet gepast of ‘niet confraterneel’ acht om namens de verweerder aan te sturen op een afdoening op basis van artikel 80a Wet RO.

8.2.2 *Selectie van zaken door het parket*

Binnen het parket vindt de selectie van zaken die in aanmerking komen voor toepassing van artikel 80a Wet RO ‘al plaats in de week dat de zaken binnenkomen’. Elke week worden alle nieuwe zaken op een lijst geplaatst. Op die lijst staat per zaak onder meer een korte samenvatting weergegeven. Dit maakt het mogelijk snel te beoordelen waar de zaak over gaat. Aanvankelijk werd een dergelijke lijst opgesteld door een advocaat-generaal. Inmiddels wordt dit opgepakt door medewerkers van het wetenschappelijk bureau.

Deze lijst, en de aanbiedingsbrieven, cassatiemiddelen en de bestreden uitspraken worden elke week bekeken door één van de advocaten-generaal die de lijst ‘in twee helften’ verdeelt. ‘De bovenste helft van de lijst bevat zaken die zonder meer doorgaan en de onderste helft [...] dat zijn zaken die mogelijk voor 80a in aanmerking komen.’ Op basis van deze (bovenste helft van de) lijst vindt ook al afstemming met de Raad plaats, in het bijzonder via de rolraadsheer. In het overgrote deel van de gevallen is de rolraadsheer het eens met het oordeel van de advocaat-generaal dat de zaak moet worden toegelaten. In die gevallen is ‘het hele 80a-circuit [...] eigenlijk al binnen één dag afgewikkeld.’ Wanneer een zaak op de onderste helft van de lijst wordt geplaatst, wordt het procesdossier opgevraagd.

Een advocaat-generaal, vaak dezelfde die de eerste lijstindeling heeft gemaakt, kijkt vervolgens op basis van het gehele dossier of het voorlopige advies definitief wordt.⁵⁵² Er zijn dan twee opties: of de zaak gaat het gewone circuit in of de advocaat-generaal komt definitief tot een 80a-advies.

Als wordt geconcludeerd tot afdoening met artikel 80a Wet RO, dan zal de conclusie altijd op schrift worden gesteld. Bij de invoering van artikel 80a Wet RO is dan ook tussen Raad en parket overeengekomen dat het parket een gemotiveerde conclusie tot toepassing van artikel 80a Wet RO neemt. Die afspraak is onder meer gemaakt om de ‘eigen processen inzichtelijk te maken’ en aldus zicht te krijgen of een ‘type zaak of typen zaken vaker tot 80a leiden of niet’. Een gemotiveerde conclusie is strikt genomen op basis van de wettekst niet vereist. In wettekst staat dat een standpunt wordt gevraagd aan de procureur-generaal. Het parket beschouwt de conclusie als meer dan een standpunt. Eén respondent verwoordde het als volgt: ‘U heeft op de bel gedrukt, maar u komt de drempel niet eens over, dat is dus een heuse conclusie. [...] Het is dus geen standpunt in de zin van het is maar een mening, maar het is een echte conclusie’.

De betrokken advocaat-generaal kijkt in de regel grondig naar ieder middelonderdeel. Het kost dan naar verhouding niet al te veel moeite een volwaardige gemotiveerde schriftelijke conclusie op te stellen. Een bijkomend voordeel is dat een dergelijke schriftelijke conclusie de Hoge Raad (doorgaans) een extra onderzoek bespaart.

⁵⁵² De advocaat-generaal die de voorselectie heeft verricht, is meestal ook de advocaat-generaal die nadien adviseert over de vraag of toepassing moet worden gegeven aan art. 80a Wet RO. Sommige advocaten-generaal komen geheel zelfstandig tot een advies. Anderen laten een deel van het werk onder hun toezicht en verantwoordelijkheid verrichten door een medewerker van het wetenschappelijk bureau.

Ten slotte maakt een geschreven conclusie het voor de rechtzoekende inzichtelijk waarom het cassatieberoep niet slaagt.⁵⁵³ Strikt genomen vermeldt de conclusie alleen waarom het middel naar het oordeel van de betreffende advocaat-generaal niet tot cassatie kan leiden. Verschillende respondenten hebben evenwel aangegeven dat men bij een toepassing van artikel 80a Wet RO kan en mag aannemen dat de conclusie strookt met het oordeel van de Hoge Raad.⁵⁵⁴

Gezien het voorgaande verwondert het niet dat uit de interviews naar voren komt dat de werking van artikel 80a Wet RO voor een belangrijk deel wordt bepaald door het functioneren van het parket. De respondenten zijn in dat verband tevreden over het parket. Ons zijn geen signalen ter ore gekomen dat kansrijke middelen ten onrechte zijn afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO. De tegenovergestelde situatie waarin kansloze middelen alsnog de eerste selectie doorstaan, komt volgens de respondenten niet (al te) vaak voor. Het parket heeft inmiddels bovendien veel ervaring met het maken van een eerste selectie. Zo is het voor een ervaren kracht 'helemaal niet zo moeilijk om snel te zien: dit wordt nooit wat.' Opzichtige trucs om de selectie te doorstaan, bijvoorbeeld door de middelen langer en uitgebreider te formuleren waarmee de 80a-toets mogelijkserwijs bewerkelijker wordt, worden (naar eigen zeggen) doorzien: de balie is klein en het parket kent zijn 'pappenheimers'. Bovendien is het voor de reputatie van de advocaat ook niet erg bevorderlijk om met 'trucs' de 80a-toets te compliceren: 'je hoeft maar één of twee keer [...] [aan te komen, Ed] & RV] met zo'n pakket van die onzinklachten (dat) toch op een 80a komt, dan laat je het wel uit je hoofd'.⁵⁵⁵

Het gebeurt wel een enkele keer dat een kansloos middel dat 'vakkundig en uitvoerig' is opgesteld de eerste selectie door het parket doorstaat. Dat kan dan leiden tot (meer)kosten voor partijen, het parket en de Hoge Raad. Voor de betrokken partij levert dat in de regel geen winst op; een dergelijke zaak zal immers later worden afgedaan op de voet van artikel 81 Wet RO:

'Men hoopt dan inderdaad dat [...] als het maar lang en ingewikkeld genoeg wordt opgeschreven, dat de advocaat-generaal denkt nou, ja, dat vergt zoveel dossierstudie, dat moet de 80a-poort maar door. Dat zou best het geval kunnen zijn in sommige zaken [...]. Dan wordt het een 81. Inmiddels zijn dan wel kosten gemaakt en inspanningen geleverd door zowel de procespartijen, het parket als de Hoge Raad, dus wenselijk is dit niet.'

8.2.3 *Selectie van zaken door de Hoge Raad*

Na het eerste advies van het parket geeft de rolraadsheer 'groen licht' (zaak mag door) of 'oranje licht' (het dossier wordt opgevraagd). Een oranje licht kan, na bestudering, zowel op rood als groen springen. In de meeste gevallen is het parket van oordeel dat mag worden doorgeprocedeerd: 'Rood en oranje zijn sporadisch, het meeste gaat gewoon meteen door'. De rolraadsheer neemt dit advies in de regel over en geeft de zaak dan 'groen licht'. In dat geval zullen de raadsheren, in dit stadium, zelf geen of beperkt nader eigen inhoudelijk onderzoek verrichten.⁵⁵⁶

⁵⁵³ Ervan uitgaande dat de cassatieadvocaat dit aan de cliënten zal toelichten.

⁵⁵⁴ In een 80a-uitspraak wordt ook vaak expliciet verwezen naar overwegingen in de conclusie.

⁵⁵⁵ Bij dit alles moet overigens meteen aangetekend dat de respondenten van zowel het parket als de Raad zich verscheidene keren in positieve zin over het niveau van de civiele cassatiebalie hebben uitgelaten. De hiervoor geschetste situatie is dus een uitzondering.

⁵⁵⁶ De rolraadsheer zal hooguit nagaan of is voldaan aan specifieke formaliteiten, of het middel tijdig is ingesteld, of de betrokken advocaat lid is van de cassatiebalie etc.

In geval van twijfel wordt het dossier opgevraagd: ‘Oranje betekent eigenlijk niks, want dat betekent dat het parket het dossier gaat opvragen [...] en dan komt er dus later nog een groen of een rood’. Indien het parket schriftelijk concludeert tot niet-ontvankelijkverklaring, zullen drie raadsheren van de civiele kamer worden betrokken bij de selectie. Die raadsheren zullen dan een afschrift krijgen van de belangrijkste stukken. Zij zullen die stukken moeten lezen om te beoordelen of de zaak inderdaad in aanmerking komt voor toepassing van artikel 80a Wet RO.⁵⁵⁷

De Hoge Raad beantwoordt die vraag zo goed als altijd bevestigend (zie ook § 7.2.2). Het is slechts een enkele keer voorgekomen dat het oordeel afwijkt van de voordien genomen conclusie. In de woorden van één van de respondenten: ‘de Hoge Raad volgt altijd het parket’. Eén respondent acht de gedachte dat zou worden afgeweken van een 80a-conclusie een ‘tamelijk theoretische exercitie’. Een andere respondent tekende aan dat ‘de Hoge Raad [...] het een beetje aan het parket over (laat).’ Dat is overigens niet verwonderlijk omdat, zoals wij hiervoor constateerden, de werkbeparing die toepassing van artikel 80a Wet RO voor de Hoge Raad oplevert, deels afhankelijk is van de (beperkte) inspanning die het parket levert bij de 80a-toets. Het voorgaande, zo werd eveneens duidelijk, betekent echter (nadrukkelijk) niet dat de Hoge Raad tekent bij het kruisje: ‘er wordt wel serieus verder naar gekeken. Het is niet zo van dat je zegt van o, hij zegt 80a dan is het 80a’.

Het komt enkele keren per jaar voor dat het cassatiemiddel wordt ingetrokken nadat het parket concludeert tot toepassing van artikel 80a Wet RO. Aangezien een dergelijke conclusie (vrijwel) altijd wordt gevolgd, is de keuze het middel in te trekken op zichzelf begrijpelijk.⁵⁵⁸ In dat geval behoeven de raadsheren geen tijd meer in de zaak te steken. De betrokken advocaat kan bovendien verdere ‘reputatieschade’ (want zo voelt men dat, zie § 8.3.7) voorkomen.

Artikel 80a Wet RO wordt volgens de meeste respondenten alleen toegepast als het ‘heel evident’ is dat de klachten niet tot cassatie kunnen leiden. In dat geval volgt algehele niet-ontvankelijkheid. In theorie is het denkbaar dat een cassatiemiddel partieel niet-ontvankelijk wordt verklaard.⁵⁵⁹ Dat komt in de praktijk niet voor. Géén van de respondenten ziet aanleiding om deze theoretische mogelijkheid in de praktijk te brengen. Hoewel een enkeling deze optie ‘interessant’ noemt, wijzen alle respondenten erop dat in die gevallen waarin een deel van het cassatiemiddel kansloos is, artikel 81 Wet RO kan worden toegepast. Ten opzichte van die mogelijkheid zal een ‘partiële 80a’ geen werkbeparing of andere voordelen opleveren.

De laatste jaren worden slechts enkele zaken per jaar afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO. Verklaringen die voor dit lage aantal worden gegeven, zijn onder meer het niveau van de huidige cassatiebalie (‘echt grote onzin of zinloze klachten die zijn er bijna niet’). Zie daarover § 8.3.

De respondenten zijn, zoals eerder aangehaald, bovendien van oordeel dat het niet al te vaak voorkomt dat een zaak ten onrechte de selectie aan de poort doorstaat. Anders gezegd, het komt zelden voor dat raadsheren aan het eind van de procedure tot de slotsom komen dat de zaak achteraf gezien eerder had moeten worden afgedaan op de voet van artikel 80a Wet

⁵⁵⁷ De meeste respondenten geven aan dat het middel grondig wordt bekeken. Wel merken enkele op dat zij niet uitsluiten dat niet iedere raadsheer elke klacht grondig bestudeert.

⁵⁵⁸ Dit blijkt uit de interviews. Zie ook Van der Wiel e.a. 2019, nr. 276. Sommige advocaten zouden dit bij voorbaat al met hun cliënten afstemmen.

⁵⁵⁹ Art. 81 Wet RO wordt vaak partieel toegepast. Sommige respondenten geven aan dat dit in theorie ook mogelijk is ten aanzien van art. 80a Wet RO. De meesten achten dit echter niet echt praktisch uitvoerbaar of wenselijk. Vgl. in algemene zin ook Asser Procesrecht/Korthals Altes & Groen 7 2015/287.

RO. De Hoge Raad houdt sinds enige tijd bij of een zaak die op grond van artikel 81 Wet RO is afgedaan, achteraf bezien wellicht ook met artikel 80a Wet RO ‘buiten de deur had kunnen (of: moeten) worden gehouden’. Daar heeft men ‘er in deze hele registratieperiode, ik dacht anderhalf jaar, vier van gezien’.

8.2.4 Gronden voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO

Artikel 80a Wet RO maakt het mogelijk een cassatiemiddel niet-ontvankelijk te verklaren indien de partij die cassatie instelt ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang’ heeft bij het cassatieberoep of indien ‘de klachten klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden’. Er bestaat geen werkelijke onvrede over de bestaande formulering en de toepassing daarvan in de praktijk. Hoewel sommige respondenten de wettelijke maatstaf niet geheel duidelijk vinden,⁵⁶⁰ is de toepassing daarvan in de praktijk niet problematisch. De Hoge Raad kan met deze maatstaf goed uit de voeten. Bovendien onderschrijft iedereen dat artikel 80a Wet RO echt bedoeld is voor middelen die kwalitatief (ver) ondermaats zijn.

Ons zijn geen signalen ter ore gekomen dat de maatstaf te ruim wordt toegepast of dat de bewoordingen in de wettekst zouden leiden tot rechtsonzekerheid. Geen enkele respondent heeft, bijvoorbeeld, aangegeven dat de wettelijke maatstaf zou moeten worden verduidelijkt, aangescherpt of gewijzigd. Veel respondenten geven wel aan dat het aanvankelijke wetsvoorstel een andere formulering bevatte. Dat aanvankelijke voorstel betrof in wezen een grote stap in de richting van een verlofstelsel. Een beweging richting een dergelijk verlofstelsel zou volgens de ene respondent wenselijk zijn omdat de Hoge Raad dan (nog) meer ruimte krijgt om zaken te behandelen die ertoe doen. Anderen menen dat dit een wezenlijke en onwenselijke verandering zou inhouden omdat daarmee te veel afbreuk zou worden gedaan aan het belang van rechtsbescherming. In wezen zijn deze verschillende visies op de wenselijkheid van een verlofstelsel ook naar voren gekomen en gewogen tijdens de totstandkoming van artikel 80a Wet RO toen (overigens ook in breder verband) discussie is gevoerd over de taak van de Hoge Raad. De huidige wettekst is een resultaat van de afwegingen die door de wetgever zijn gemaakt naar aanleiding van dat debat. Wanneer men dat debat wederom opent en gaat ‘sleutelen aan die gronden’ begeeft men zich op ‘glad ijs’. De respondenten wilden zich niet op dat ijs gaan begeven. De vraag naar de eventuele invoering van een verlofstelsel is daarmee echter niet meteen van tafel; de noodzaak daartoe zal, voor civiele zaken, afhankelijk zijn van de ontwikkeling van het zaaksaanbod, zo verwachten wij.

8.3 Toepassing en werking van artikel 80a Wet RO volgens het werkveld

8.3.1 Inleiding

Artikel 80a Wet RO werd in de beginjaren nog wel met enige regelmaat toegepast; er bestond toen een grote(re) behoefte aan deze wetsbepaling. In interviews wordt aangegeven dat dit met name het geval was omdat destijds nog enkele ‘zwakke broeders’ onderdeel uitmaakten van de cassatiebalie. Veel respondenten wijzen erop dat ten tijde van de invoering van de Wet versterking cassatierechtspraak ten minste één advocaat jaarlijks vele tientallen kansloze zaken aanbracht (zie ook § 7.2.2). Volgens één van de respondenten was artikel 80a Wet RO een handig instrument ‘om dit soort querulante advocaten buiten de deur te houden’. Nadat de gespecialiseerde cassatiebalie geleidelijk vorm begon te krijgen en uiteindelijk daadwerkelijk

⁵⁶⁰ Enkele respondenten geven aan dat de formulering ‘ruim’ of ‘niet duidelijk’ is. Anderen merken op dat de bewoordingen niet echt goed aansluiten bij het gebruikelijke civielrechtelijke begrippenkader. Zoals hiervoor reeds toegelicht zijn bovendien in civiele zaken geen overzichtsarresten geweest die deze maatstaf verduidelijken (zie § 4.2).

werd ingevoerd, nam de kwaliteit van de middelen echter toe, en daarmee nam het aantal kansloze beroepen af (zie ook § 8.4 hierna). Dit is volgens alle respondenten de belangrijkste reden voor de forse daling van het aantal afdoeningen met 80a Wet RO.

De afgelopen jaren zijn er dan ook maar een paar zaken per jaar afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO. Artikel 80a Wet RO lijkt wel een nuttige (preventieve) functie te vervullen (zie § 8.3.3 hierna). Immers, het feit dat er weinig afdoeningen met artikel 80a Wet RO zijn, geeft aan dat er weinig kansloze beroepen worden ingesteld, zoals in veel interviews naar voren kwam. Dat gegeven lijkt ook van belang voor de inschatting door de respondenten inzake de vraag in welke mate (in de ogen van de respondenten) artikel 80a Wet RO zijn doelen heeft behaald. Omdat deze wetsbepaling zo weinig wordt toegepast, zijn de meeste respondenten van oordeel dat de directe tijdsinstaat die daarmee wordt gerealiseerd op dit moment 'beperkt' is, maar dat ligt dus mede aan het initiële succes van de regeling. Artikel 80a Wet RO heeft zichzelf daarmee in zekere zin overbodig gemaakt.

In het licht van het geringe aantal toepassingen van artikel 80a Wet RO kan men zich inmiddels wel afvragen of de tijdsinvestering aan de zijde van het parket opweegt tegen de tijdsinstaat die in die enkele 80a-zaak wordt behaald. Zo bezien kan men zich afvragen of deze wetsbepaling nu nog bijdraagt aan het uiteindelijke doel daarvan: dat zoveel mogelijk tijd kan worden besteed aan die zaken die ertoe doen. Wij hebben deze vraag ook aan de respondenten voorgelegd. De meeste van de respondenten menen dat nog altijd belang toekomt aan artikel 80a Wet RO. Zij wijzen onder andere op de (kwaliteitsbevorderlijke) preventieve werking die uitgaat van artikel 80a Wet RO (zie § 8.3.3 hierna). Zij zien het als een nuttig instrument om 'achter de hand te hebben' voor het geval dat 'de aandacht' bij een enkele advocaat zou dreigen te verslappen. Artikel 80a Wet RO is een signaal aan de balie dat middelen scherp worden beoordeeld. Respondenten gelieerd aan de Hoge Raad en het parket menen ook dat deze bepaling zinvol is: 'als het een drempel opwerpt, dan moet je het zeker niet afschaffen.'

8.3.2 *Tijdsbesparing*

Het antwoord op de vraag of, en zo ja, in welke mate artikel 80a Wet RO tot tijdsbesparing leidt, verschilt naar gelang aan wie men deze vraag voorlegt. Alle betrokkenen merken op dat de laatste jaren nauwelijks civiele zaken zijn afgedaan op artikel 80a Wet RO (zie ook § 7.2.1). De meeste respondenten stellen tegen die achtergrond dat de invoering van die wetsbepaling nauwelijks heeft geleid tot een (extra) tijdsbesparing. Gezien dat geringe aantal verwacht men in de toekomst niet (nog) meer werk te kunnen besparen.

Eveneens ontstaat op basis van de interviews het algemene beeld dat het parket een (beperkte) tijdsinvestering moet leveren om een eerste 80a-selectie te maken. Het parket moet immers alle inkomende civiele zaken beoordelen. Hoeveel tijd precies gemoeid is met die voorselectie wordt niet precies geregistreerd. De meeste respondenten kunnen die vraag ook niet in specifieke zin niet beantwoorden. Eén respondent wil wel een ruwe schatting geven, en komt op een tijdsbesteding van gemiddeld circa anderhalf uur per zaak. Daarbij wordt wel opgemerkt dat grote verschillen (kunnen) bestaan tussen zaken. In vergelijking met het strafrecht en belastingrecht heeft men in het civiele recht weinig te maken met 'routinezaken'. De civiele sector heeft te maken met zaken '[...] variërend van de Urgenda-zaak om maar eens wat te noemen tot en met een eenvoudige burenruzie en alle soorten en maten ertussenin.' Soms is het bijvoorbeeld direct duidelijk dat een middel niet in aanmerking komt voor toepassing van artikel 80a Wet RO. In weer andere gevallen, waarin bijvoorbeeld sprake is van veel motiveringsklachten of Europeesrechtelijke aspecten, zal de toets bewerkelijker zijn.

Wanneer de eerste selectie te veel tijd zou kosten, dan kan men van mening zijn dat de regeling ‘zijn doel misschien een beetje voorbij’ schiet. Een intensieve voorselectie leidt er immers toe dat de ‘efficiencywinst weer wegvloeit’. Volgens veel respondenten kan dit met name het geval zijn bij lange middelen met uitgebreide motiveringsklachten. Denk daarbij aan klachten waarvan de strekking is dat een hof bepaalde stellingen ten onrechte niet in de beoordeling heeft betrokken. Om te beoordelen of dergelijke klachten terecht zijn voorgesteld, moet je ‘vaak het hele dossier door’. Dat is tijdrovend. Een respondent heeft, bijvoorbeeld,

‘[...] wel zaken gezien [...] [die aansturen op een] nieuwe feitelijke beoordeling. [...] Maar dat je dat pas kunt zien als je het gewoon helemaal, allemaal naast elkaar legt. [...] als je dat dus in het begin allemaal gaat uitzoeken, dan is ook de effectiviteit van die zeef, die werkt dan niet. Want dan ga je eigenlijk werk aan het eind naar het begin verplaatsen en dan heb je dus ook geen besparing.’

Belangrijker is dat indien de zaak eenmaal verkort wordt afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO, dat vrijwel altijd leidt tot een reële besparing aan (met name) de zijde van de verweerder in cassatie. Die verweerder behoeft zich dan immers niet te stellen, geen griffierecht te betalen, geen verweerschrift of toelichting in te dienen etc. Dat leidt onmiskenbaar tot een kostenbesparing en tot tijds winst. Met andere woorden, men hoeft geen tijd, geld en moeite stoppen om zich te verweren tegen ‘kansloze zaken’.

Vrijwel alle respondenten zijn van oordeel dat een verkorte afdoening ook leidt tot een (beperkte) tijdsbesparing voor de raadsheren van de civiele kamer. De Hoge Raad zal op basis van een 80a-conclusie een kamer samenstellen van slechts drie raadsheren. Die raadsheren kijken er dan ‘misschien een à twee uur naar’. En omdat de uitspraak geen inhoudelijke motivering behoeft, is met het opstellen van de tekst daarvan nauwelijks tijd gemoeid.

De tijds winst is in zoverre echter beperkt dat de raadsheren allen het middel inhoudelijk moeten beoordelen. In de kern is die inhoudelijke beoordeling van de middelonderdelen niet anders dan indien de zaak wordt uitgedaand en uiteindelijk wordt afgedaan door een zetel van drie raadsheren op de voet van artikel 81 Wet RO. Toch wordt wel enige tijds winst gerealiseerd indien de zaak wordt afgedaan op basis van artikel 80a Wet RO. Daarbij speelt in het bijzonder dat het cassatiedossier enkel bestaat uit een cassatiemiddel en een korte conclusie. Als de zaak verkort wordt afgedaan dan worden de gewone stappen in de procedure immers overgeslagen. Zo zullen de partijen in vorderingszaken geen gelegenheid krijgen voor het nemen van een uitvoerige schriftelijke toelichting. Het voordeel van een afdoening met artikel 80a Wet RO is, met andere woorden, dat men ‘[...] alleen maar die conclusie (hoeft) te lezen (en) geen vermoeiende processtukken van cassatieadvocaten [...].’

8.3.3 Preventieve werking van artikel 80a Wet RO

Eén thema dat in nagenoeg alle interviews aan de orde is gekomen betreft de (eventuele) kwaliteitsbevorderende werking van artikel 80a Wet RO. In het bijzonder gaven de meeste respondenten, vaak uit eigener beweging, aan ‘dat artikel 80a preventieve werking heeft’. Daarmee wordt bedoeld dat het bestaan van de regeling er mogelijk toe leidt dat minder kansloze zaken worden aangebracht. De reden daarvoor is met name dat cassatieadvocaten

geen afdoening met artikel 80a Wet RO ‘aan hun broek’ willen.⁵⁶¹ Sommigen lijken daardoor de kwaliteit van hun werk te hebben verhoogd.

De kerngedachte is hier dat alleen slechte of kansloze middelen worden afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO.⁵⁶² Degenen die wij hebben gesproken, zijn unaniem van oordeel dat een 80a-afdoening voor de betrokken advocaat wordt gezien als een ‘diskwalificatie’, een ‘tik op de vingers’, ‘defamerend’ of zelfs een ‘blamage’.⁵⁶³ Een advocaat verliest daardoor aanzien bij het parket, raadsheren en bij andere cassatieadvocaten. Het wereldje is door de beperkte omvang van de balie erg klein. Dat brengt met zich dat ‘iedereen toch wel elkaar in ieder geval van naam kent.’ Bovendien let men ook op elkaar. Iedereen ziet ‘natuurlijk toch op de rol [...] wat iedereen zo een beetje aan het doen is.’ Er gaat, met andere woorden ‘een soort peer review’ uit van artikel 80a Wet RO.

Advocaten waren in elk geval in de beginjaren ‘beducht’ voor artikel 80a Wet RO.⁵⁶⁴ Vele jaren later is duidelijk geworden dat de meeste cassatieadvocaten zelf nimmer te maken krijgen met een afdoening met artikel 80a Wet RO. Dat leidt wellicht tot enige verslapping, maar betekent niet dat deze advocaten in het geheel niet meer op hun hoede zijn. Eén van die advocaten die wij spraken, maakte éénmaal mee dat een dossier werd opgevraagd ten behoeve van de selectie op de voet van artikel 80a Wet RO. Deze advocaat stelt daarover: ‘Nou, je komt dan wel even in een piepzak. Dan denk je, het zal toch niet zo zijn, zeker? Want het wordt toch als een diskwalificatie gezien [...]’.

Artikel 80a Wet RO is voor veel cassatieadvocaten als een ‘zwaard van Damocles dat er hangt, ook al valt het niet naar beneden’. De meeste respondenten zijn van mening dat deze bepaling ertoe bijdraagt dat cassatieadvocaten in geval van twijfel ‘misschien toch iets vaker negatief adviseren.’ Artikel 80a Wet RO fungeert als een soort van ‘stok achter de deur’ die veiligstelt dat advocaten een zeeffunctie blijven vervullen.⁵⁶⁵ Van angst dat er wellicht een te groot preventief effect van artikel 80a Wet RO uitgaat, en advocaten te defensief gaan handelen, lijkt geen sprake te zijn. Er worden nog steeds beroepen ingesteld ‘die niet in 80a-modder vastlopen’, maar die ogenschijnlijk wel weinig kans van slagen hebben.

Uit de interviews volgt echter ook dat de kwaliteitsbevorderende werking van artikel 80a Wet RO niet moet worden overschat. Artikel 80a Wet RO biedt een belangrijke, maar bescheiden bijdrage aan het verbeteren van de kwaliteit van de cassatiemiddelen. Uit interviews blijkt dat in de praktijk algemeen wordt aangenomen dat het effect van de invoering van een gespecialiseerde cassatiebalie veel groter is geweest op de kwaliteit van de cassatiemiddelen die aan de Hoge Raad worden voorgelegd (zie § 8.4). Artikel 80a Wet RO ‘[...] is meer een soort

⁵⁶¹ Een 80a-afdoening telt niet mee voor het behalen van de zogenoemde vliegureneisen. Zie art. 10 lid 1 Reglement vakbekwaamheidseisen civiele cassatieadvocatuur en art. 4.14 lid 1 Verordening op de advocatuur. De laatstgenoemde bepaling luidt: ‘Een “advocaat bij de Hoge Raad” in burgerlijke zaken behandelt iedere drie jaar na het verkrijgen van de aantekening “advocaat bij de Hoge Raad” in burgerlijke zaken ten minste twaalf cassatiezaken waarvan er ten minste zes hebben geleid tot een beoordeling door de Hoge Raad. Hierbij worden niet meegerekend zaken waarin het cassatieberoep op grond van artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie niet-ontvankelijk is verklaard.’

⁵⁶² In de literatuur is opgemerkt dat het ooit als diskwalificatie werd gezien als een middel werd afgedaan op de voet van art. 81 Wet RO. Dat is niet langer het geval. Zie Van Malssen & Van Schaijck, *TCR* 2021/1, p. 15.

⁵⁶³ Dit volgt uit de door ons afgenomen interviews maar wordt eveneens in de literatuur gesignaleerd. Zie bijv. Seinen, *TvPP* 2015/2, p. 50: ‘Waar toepassing van art. 81 Wet RO nog niets over de kwaliteit van het cassatiemiddel hoeft te zeggen, is een ‘80a’tje’ wel echt een tik op de vingers wegens het zondigen tegen de basisbeginselen van cassatietechniek.’

⁵⁶⁴ Een enkele respondent merkt op dat nadien wellicht sprake was van een ‘verslapping’.

⁵⁶⁵ Zie in gelijke zin, Bruning *AA* 2021/3, p. 313: ‘Deze voorselectie zag men als signaal van kwaliteitsbewaking en leidde tot meer terughoudende cassatieadviezen. Zo droeg de voorselectie bij aan strenge selectie van potentiële cassatiezaken die aan de Hoge Raad zijn voorgelegd.’

stok achter de deur voor het geval dat, maar die hoeft nauwelijks nog te worden ingezet. Voor zover is het doel geslaagd, alleen op een andere manier dan in de andere sectoren’.

8.3.4 Gevolgen voor rechtsbescherming

Artikel 80a Wet RO heeft in de ogen van de respondenten in civiele zaken geen negatieve gevolgen gehad voor de rechtsbescherming.⁵⁶⁶ De respondenten zijn op dit punt unaniem en stellig. Ook cassatieadvocaten geven aan dat de toepassing van deze wetsbepaling ‘totaal niet’ heeft geleid tot een aantasting van de rechtsbescherming, hetgeen een zorg was die is geuit in de aanloop naar de invoering van artikel 80a Wet RO. De reden hierachter is dat deze wetsbepaling niet lichtzinnig wordt toegepast. Een niet-ontvankelijk verklaring komt niet als een onverwachte en onaangename verrassing. Anders gezegd, artikel 80a Wet RO wordt echt alleen toegepast in zaken die daadwerkelijk kansloos zijn. De rechtsbescherming komt dan niet in het gedrang omdat de cassatiemiddelen ‘anders ook [zouden] zijn verworpen.’ Bovendien, zo stipte een respondent aan, heeft de Raad oog voor het rechtsbeschermingsperspectief, ook indien de cassatiemiddelen wellicht niet geheel aan de maat zijn. ‘Daar is de Hoge Raad niet kinderachtig in. Als er een zaak is waar duidelijk een rechtbeschermingsperspectief inzit, dan wordt hij gewoon vernietigd.’ Ook indien aan een zaak ‘[...] juridisch geen kraak is te beleven, maar als het gewoon keihard fout gegaan is, dan wordt die zaak gewoon in behandeling genomen en leidt hij ook doorgaans tot vernietiging.’

Het voorgaande betekent niet dat respondenten zich geen zorgen maken over de rechtsbescherming in het algemeen. Vanuit de advocatuur worden bijvoorbeeld vraagtekens gesteld bij de veelvuldige en soms onvoorspelbare toepassing van artikel 81 Wet RO. Een enkeling spreekt ook de verwachting uit dat een verdere stijging van de werklust zou kunnen meebrengen dat in de toekomst wellicht ook minder terughoudend zal worden omgegaan met artikel 80a Wet RO.

8.3.5 Gevolgen voor rechtsvorming

Artikel 80a Wet RO vervult volgens de respondenten (en ook de cijfers laten dit beeld zien) in civiele zaken een beperkte rol. Het gevolg daarvan is dat de toepassing van die wetsbepaling slechts leidt tot een beperkte tijdsbesparing. Uiteindelijk betekent dit dat het effect op de rechtsvorming evenzeer beperkt is. Er gaat hooguit een signaalfunctie vanuit: artikel 80a Wet RO onderstreept ‘dat de Hoge Raad een andere taak heeft dan de feitenrechter’. Dat is overigens wel een belangrijk signaal. Respondenten wijzen erop dat enkele andere wetswijzigingen meer effect hebben gesorteerd, zoals de invoering van de gespecialiseerde cassatiebalie en de mogelijkheid om in civiele zaken prejudiciële vragen te stellen (zie ook § 3.5).

8.3.6 Gevolgen voor rechtseenheid

Hetgeen hiervoor ten aanzien van de gevolgen voor rechtsbescherming en rechtsvorming is opgemerkt, geldt ook ten aanzien van de gevolgen voor de rechtseenheid. Respondenten antwoorden op de vraag of er gevolgen zijn voor de rechtseenheid: ‘nauwelijks’ en ‘[N]ee, ook niet. Nee, dat denk ik niet. Nee, [...] dat kan haast niet’.

⁵⁶⁶ Zie o.m. Polak 2016, p. 288: ‘De introductie van het selectiemechanisme van artikel 80a RO heeft de toegang tot de Hoge Raad slechts in beperkte mate verminderd en niet wezenlijk afbreuk gedaan aan de rechtsbeschermingsfunctie van de cassatierechtspraak.’

8.3.7 Mogelijk strategisch handelen als gevolg van artikel 80a Wet RO

Uit interviews blijkt dat de nieuwe wettelijke regeling mogelijk heeft geleid tot onvoorziene gedragsveranderingen. Eén van de onvoorziene effecten is dat middelen zo worden opgesteld dat zij vermoedelijk de 80a-toets zullen doorstaan.⁵⁶⁷ Bijvoorbeeld doordat het middel wordt uitgebreid en meer complexe argumenten worden aangevoerd. Zeker in de beginperiode was niet precies duidelijk hoe de regeling zou gaan uitpakken, en met name hoe het parket en de Hoge Raad hier uitvoering aan zouden geven. Sommige cassatieadvocaten waren bevreesd voor reputatieschade: ‘Iedereen was bang voor de 80a en de 81 RO, daardoor zijn de procesinleidingen- die middelen, dat werden een soort schriftelijke toelichtingen’.

Volgens verschillende respondenten werden de processtukken langer: ‘Men hoopt dan dat ze, als het maar lang en ingewikkeld genoeg wordt opgeschreven, dat de advocaat-generaal denkt dat vergeet zoveel dossierstudie, dat moet de 80a-poort maar door’. Het gevolg zou volgens één respondent zijn geweest dat ‘[...] eindeloze cassatiemiddelen [worden ingediend], de stukken groter, langer, ingewikkelder en minder overzichtelijk worden [...] Dat is in wezen niet een verbetering maar een verslechtering.’ Een andere respondent heeft

[...] de indruk dat er wel heel veel wordt geprobeerd om middelen zo te schrijven, dat daarmee de toepassing van 80a zoveel mogelijk wordt voorkomen, [...] door er maar heel erg veel bij te halen. Dus sommige cassatiemiddelen zie ik ook wel, die dijen uit, die worden steeds uitgebreider. En dan worden er maar allemaal gronden genoemd, cassatiegronden, mogelijke cassatiegronden [...] en dat daarmee dan wordt voorkomen dat 80a wordt toegepast.’

Op zichzelf is het niet bezwaarlijk indien een keer een naar verhouding lang cassatiemiddel wordt ingediend. Maar wat als dit op grotere schaal gebeurt? Langere stukken zouden kunnen leiden tot een verzwaring van de werklust van zowel het parket als de Hoge Raad. Dat is precies de reden waarom de laatste jaren door verschillende raadsheren initiatieven zijn ondernomen om de cassatiebalie ertoe aan te sporen om vooral korte en bondige stukken op te stellen.⁵⁶⁸ Artikel 80a Wet RO heeft zo gezien wellicht ook nadelige, onvoorziene effecten gehad. Uiteindelijk is natuurlijk de vraag in welke mate dit nadelige onvoorziene effect zich voordoet en daarmee afbreuk doet aan de doelen van artikel 80a Wet RO. In dat verband roepen wij in herinnering dat respondenten bij de Hoge Raad en het parket aangeven dat dergelijk strategisch gedrag (inmiddels) wordt doorzien en dat maar een zeer beperkt aantal middelen (achteraf gezien) ten onrechte de sluis van artikel 80a Wet RO passeren (zie § 8.2.3). Dat neemt niet weg dat de beoordeling van langere stukken in de regel bewerkelijker is dan die van kortere stukken.

8.4 Rol van civiele cassatiebalie: een belangrijke zeeffunctie

Een belangrijke reden, zo kwam in veel interviews naar voren, van het gegeven dat artikel 80a Wet RO weinig wordt toegepast, is gelegen in de rol, en de kwaliteit, van de gespecialiseerde

⁵⁶⁷ Zie ook Vranken, *NJB* 2018/997, p. 1423. Vranken meent dat de onzekerheid onder cassatieadvocaten een oorzaak is van het gegeven dat cassatiemiddelen steeds langer zijn geworden. ‘De tiende oorzaak betreft de uitbreiding van het cassatiemiddel als gevolg van onzekerheid bij de cassatieadvocaat. [...] Ook de vrees van veel advocaten voor reputatieverlies wanneer art. 81 RO en, zeker, art. 80a RO wordt toegepast, is reëel.’ Ook Bruning, *AA* 2021/3, p. 313, constateert dat de cassatiemiddelen langer worden.

⁵⁶⁸ Zie o.m. Vranken, *NJB* 2018/997, p. 1425; Polak, *AA* 2019/5, p. 360; Bosselaar & Kemp, *NTBR* 2020/13, p. 98. De Hoge Raad en de VCCA besteedden in 2019 een gezamenlijke middag over het probleem van de al maar uitdijende stukken in cassatie.

civiele cassatiebalie. De respondenten zijn van oordeel dat er een verband bestaat tussen de totstandkoming van de gespecialiseerde cassatiebalie en de nadien ingezette daling van het aantal afdoeningen op de voet van artikel 80a Wet RO.

Uit de door ons afgenomen interviews komt het beeld naar voren dat de kwaliteit van de cassatieschriften van een hoog niveau is. Veel respondenten verwijzen in dat verband naar de forse daling van het aantal zaken dat wordt afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO. Die cijfers zeggen veel over de kwaliteit van de balie: '[Artikel 80a Wet RO] [...] is eigenlijk ook een rapportcijfer voor de cassatiebalie'. Dat rapportcijfer is volgens de respondenten – ook degenen die niet in de advocatuur werken – hoog.

De kwaliteit van de balie heeft ten eerste positieve effecten op de selectie van zaken die (überhaupt) worden aangebracht bij de Hoge Raad. De '[...] cassatiebalie heeft gewoon de zeeffunctie goed oppakt.' Zo merkt een respondent op dat '[...] eigenlijk de voorselectie nog niet zozeer door (het parket) wordt gedaan maar al eerder op het advocatenkantoor.' Cassatieadvocaten stellen alleen cassatieberoep in als zij van oordeel zijn 'dat er echt kans van slagen is'. Ook van uit de magistratuur wordt onderkent dat '[...] wat wij hier dus binnen krijgen, dat zijn al de kansrijke zaken.'

Dat advocaten een zeeffunctie vervullen, betekent uiteraard niet dat zij niet opkomen voor de belangen van hun cliënt. Het betekent evenmin dat zij nooit een moedige poging zouden willen ondernemen om de grenzen op te zoeken. Eén respondent noemt bij wijze van voorbeeld een zaak waarin een hof een vonnis tot ontruiming van een bedrijfspand bekrachtigt. Het is denkbaar dat een cassatieadvocaat na bestudering van het dossier tot de slotsom komt dat de kansen in cassatie klein zijn. De cliënt kan desondanks zeer gebaat zijn bij de schorsende werking van het cassatieberoep. Als (vergeefs) cassatie wordt ingesteld dan zal de ontruiming vermoedelijk met ongeveer een jaar worden uitgesteld. Zal een cassatieadvocaat om die reden cassatie moeten of mogen instellen? Het antwoord hangt uiteraard af van de precieze omstandigheden van het geval. Het is ook niet gezegd dat alle advocaten op eenzelfde wijze omgaan met een dergelijk dilemma. Het voorbeeld maakt wel inzichtelijk dat cassatieadvocaten geconfronteerd worden met verschillende belangen. Dat kan ertoe leiden dat af en toe (toch) een minder kansrijk middel wordt ingesteld.

Hoewel er talloze twijfelgevallen zijn, hanteren cassatieadvocaten in de regel een ondergrens. Als zij negatief adviseren, dan zullen zij niet meewerken aan het instellen van een cassatieberoep. Doorgaans wordt dit in de opdrachtbevestiging al direct en uitdrukkelijk aangegeven. Soms zal een procespartij die desondanks cassatie wil instellen dan op zoek gaan naar een andere cassatieadvocaat voor een 'second opinion'.

Als een zaak werkelijk kansloos is, dan zal een rechtzoekende die cassatie wil instellen vandaag de dag nergens meer terecht kunnen. In enkele gevallen komt het voor dat procespartijen in de week voor de deadline e-mails sturen naar grote aantallen advocaten tegelijk. Weer anderen melden zich bij de deken met het verzoek een cassatieadvocaat aan te wijzen. Als de zaak onvoldoende perspectief heeft, leiden dergelijke pogingen nergens toe. De procedure komt dan tot een einde indien de rechtzoekende binnen de cassatietermijn geen advocaat heeft gevonden die bereid is cassatie in te stellen. Een enkele keer probeert een rechtzoekende zelf cassatie in te stellen. Omdat procesvertegenwoordiging verplicht is volgt dan een niet-ontvankelijkverklaring.⁵⁶⁹

⁵⁶⁹ In een dergelijk geval wordt een termijn geboden van twee weken voor herstel. Als zich ook nadien geen advocaat stelt, dan volgt niet-ontvankelijkheid. Zie bijv. HR 29 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2525 en HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:936.

Ten tweede heeft de kwaliteit van de balie een belangrijk positief effect op de kwaliteit van de middelen in zaken die wél bij de Hoge Raad worden aangebracht.⁵⁷⁰ Dat bleek uit het eerder genoemde evaluatieonderzoek van de NOvA. Dat wordt ook bevestigd door de respondenten die wij spraken. Zoals één van hen het verwoordde: ‘iedereen heeft examen moeten doen, dus er zijn niet zo heel veel slechte middelen meer’. De kwaliteit van de aangebrachte middelen laat zich onder meer meten aan de hand van het percentage succesvolle cassatieberoepen, dat de afgelopen jaren is gestegen en veel hoger ligt dan in de andere sectoren. ‘Een op de drie zaken’, zo leerde een respondent uit de magistratuur ons, ‘die de cassatiebalie aanbrengt heeft succes. Dat zegt iets over de kwaliteit van de cassatiebalie. Dat betekent dus niet alleen dat ze geen onzin verkopen, [maar] dat ze bovendien nog gelijk hebben ook.’

De kwaliteit van de (huidige) cassatiebalie, houdt onmiskenbaar verband met de introductie van de gespecialiseerde cassatiebalie. Veel cassatieadvocaten vervulden voor de invoering van de gespecialiseerde balie ook al een zeeffunctie. Destijds bestonden echter ‘extreem grote verschillen’ tussen advocaten. De meeste respondenten benadrukken dat het examen ertoe heeft bijgedragen dat nu vooral kwalitatief goede advocaten onderdeel uitmaken van de cassatiebalie. Eén respondent verwoordde het als volgt: ‘bot gezegd, de zwakke broeders, die liggen eruit.’ Andere respondenten merken op dat voorheen ‘bepaalde mensen’ bereid waren om ook in kansloze zaken cassatie in te stellen, maar dat die ‘boosdoeners’ niet langer onderdeel uitmaken van de cassatiebalie. Een ander geeft aan dat nadat de overgangsregeling tot een eind kwam de ‘laatste brokkenpiloten vertrokken’.⁵⁷¹

8.5 Verwachtingen, andere ontwikkelingen en artikel 81 Wet RO

8.5.1 Welke werking valt (nog) van artikel 80a Wet RO te verwachten?

In de literatuur is opgemerkt dat als gevolg van de invoering van de gespecialiseerde cassatiebalie artikel 80a Wet RO eigenlijk overbodig is. Wij hebben, tegen de achtergrond van het geringe aantal 80a-toepassingen, deze thematiek ook aan de respondenten voorgelegd.

De respondenten merken op dat met de invoering van de Wet versterking cassatierechtspraak ‘twee maatregelen’ zijn getroffen. Zij zijn allen van oordeel dat het effect van de gespecialiseerde balie op de kwaliteit van de cassatiemiddelen heel groot was. Artikel

⁵⁷⁰ Zie ook Van Malssen & Van Schaijck, *TCR* 2021/1, p. 23. Zij laten zien dat het aantal zaken waarin wordt geadviseerd tot toepassing van art. 81 Wet RO is gedaald. Ook indien men de adviezen tot toepassing van art. 80a Wet RO erbij optelt is sprake van een daling. Zij concluderen dat het nog wel voorkomt dat klachten niet aan de formele vereisten voldoen, in het bijzonder doordat in motiveringsklachten niet voldoende precies wordt verwezen naar vindplaatsen. Dit gebeurt wel minder dan voor de invoering van de cassatiebalie.

⁵⁷¹ Veel respondenten merken op dat voorheen een klein aantal advocaten verantwoordelijk was voor een groot aantal kansloze cassatieberoepen. Een enkeling wijst op tuchtrechtelijke uitspraken gewezen tegen cassatieadvocaten die onvoldoende kwaliteit leverden. Zie bijv. Hof van Discipline 13 januari 2012, LJN YA2347. Eén tuchtrechtspraak ziet op een cassatieadvocaat die tientallen cassatiemiddelen indiende die werden afgedaan op de voet van art. 80a Wet RO. Uit de uitspraak blijkt dat de betreffende advocaat zijn proeve van bekwaamheid niet haalde, als gevolg waarvan hij thans geen onderdeel meer uitmaakt van de cassatiebalie. De betreffende advocaat werd bovendien geschorst, onder meer omdat hij zonder zijn cliënten daarover tijdig en schriftelijk te adviseren welbewust kansloze cassatieberoepen had ingesteld. Raad van Discipline 's-Gravenhage 23 oktober 2017, ECLI:NL:TADRSGR:2017:202. De uitspraak is bekrachtigd, zie Hof van Discipline 25 mei 2018, ECLI:NL:TAHVVD:2018:100. Zie ook Von Schmidt auf Altenstadt 2017, p. 108: ‘De meeste Haagse advocaten die op grond van het overgangsrecht en een voorlopige inschrijving als advocaat bij de Hoge Raad (meer dan) wel eens vanaf medio 2012 tot in 2016 een art. 80a RO hebben gescoord, hebben ervan afgezien om alsnog aan de gestelde kwaliteitseisen te voldoen. Zij maken geen deel (meer) uit van de landelijke cassatiebalie.’ Het gaat daarbij overigens niet alleen om advocaten die niet slagen voor de examens. Voor een voorbeeld van een advocaat die de proeve van bekwaamheid niet wenste af te nemen, zie HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1389, *NJ* 2016/359. In een dergelijk geval verliest de betreffende advocaat zijn bevoegdheid als cassatieadvocaat op te treden en zal een andere cassatieadvocaat de zaak moeten overnemen.

80a Wet RO speelt als gevolg daarvan ‘nauwelijks nog een rol van betekenis’. ‘Het ene onderdeel [van de wet versterking cassatierechtspraak] heeft ervoor gezorgd dat het andere onderdeel [...] van ondergeschikt belang is geraakt’. Hoewel men onderkent dat de werking van 80a beperkt is, is echter nagenoeg niemand van mening dat artikel 80a Wet RO ‘overbodig is’. Of anders geformuleerd: men ziet wel degelijk een nuttige (zij het beperkte) functie in artikel 80a Wet RO. Zoals eerder is aangestipt fungeert artikel 80a Wet RO als een stok achter de deur. De kwaliteitsbevorderende effecten worden door nagenoeg alle respondenten op waarde geschat. Aan de andere kant geldt wel dat bij de huidige stand van zaken het niet in de lijn der verwachting ligt dat artikel 80a Wet RO een prominentere rol gaat spelen in de civiele sector.

8.5.2 Andere ontwikkelingen ten aanzien van de instroom van zaken

Het totaal aantal civiele cassatiezaken dat jaarlijks wordt aangebracht, is sinds de invoering van de nieuwe wetgeving afgenomen (zie § 7.2). Het aantal nieuwe zaken is gedaald van iets minder dan zeshonderd per jaar, naar iets minder dan vijfhonderd per jaar.⁵⁷² Het is lastig om precies in kaart te brengen wat daarvan de oorzaak is omdat de instroom van nieuwe cassatiezaken vermoedelijk wordt beïnvloed door veel verschillende factoren.

De interventies die onderdeel uitmaakten van de Wet versterking cassatierechtspraak hebben er vermoedelijk toe geleid dat de balie haar zeeffunctie beter vervult (zoals hiervoor is besproken). Als cassatieadvocaten minder kansloze zaken aanbrenge, dan daalt als gevolg daarvan het totaal aantal nieuwe zaken. Wij achten het aannemelijk dat dit één van de oorzaken is van de daling van het aantal nieuwe cassatiezaken. Een daling van het aantal kansloze zaken betekent overigens geenszins een (even grote) daling van de werklust. De zaken die resteren zijn immers de moeilijke(re) en bewerkelijke(re) zaken. Zoals één respondent het verwoordde: ‘Vroeger had je altijd 20 à 25% hele eenvoudige cassaties, dat percentage is ongetwijfeld gedaald naar 10 of 5. Dus bijna alle cassaties die je moet beoordelen zijn helemaal niet zo makkelijke zaken.’ Anders geformuleerd: men heeft nu ‘nauwelijks routinezaken waar je meteen kunt zien van, nou, die kant gaat het uit.’

Wij wijzen er echter op dat de daling van het aantal nieuwe civiele cassatiezaken ook geheel of gedeeltelijk veroorzaakt kan zijn door geheel andere factoren. Het gaat het bestek van dit onderzoek te buiten om die factoren in beeld te brengen. Wij volstaan hier met twee observaties. Wij constateren ten eerste dat de afgelopen tien jaren ook sprake was van een daling van het aantal zaken in hoger beroep.⁵⁷³ Het ligt voor de hand dat een dergelijke daling ook gevolgen heeft voor de instroom van civiele cassatiezaken. Ten tweede kan worden gewezen op enkele andere interventies, zoals de zeer forse verhoging van de griffierechten voor nieuwe civiele cassatiezaken sinds 1 november 2010. De daling van het aantal nieuwe cassatiezaken zou ook heel goed (mede) daardoor kunnen worden verklaard.⁵⁷⁴ Veelzeggend in dit verband is dat een respondent opmerkte dat het systeem vastloopt wanneer ‘[...] om wat voor reden dan ook, die financiële remmen weg zouden vallen en men onbeperkt zaken bij de Hoge Raad zou kunnen indienen.’

⁵⁷² Statistische cijfers over de rechtspleging worden o.m. gepubliceerd door het WODC. Zie <https://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/>.

⁵⁷³ Statistische cijfers over de rechtspleging worden o.m. gepubliceerd door het WODC. Zie <https://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/>.

⁵⁷⁴ Zie over de (mogelijke) effecten daarvan op het aantal nieuwe zaken: Croes e.a. 2017.

8.5.3 *Verhouding tussen artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO*

Artikelen 80a en 81 Wet RO maken het beide mogelijk dat een zaak verkort wordt afgedaan. Uit de interviews blijkt echter dat beide bepalingen een geheel eigen rol vervullen. Een respondent spreekt van een ‘heel groot en principieel onderscheid tussen artikel 81 en 80a’. Een ander geeft aan dat beide bepalingen nauwelijks fungeren als ‘communicerende vaten’.

Artikel 80a Wet RO wordt vooral toegepast indien je ‘op het eerste gezicht’ al kan zien: ‘dit wordt nooit wat’. Zoals hiervoor toegelicht, gaat het om gevallen waar het cassatiemiddel evident ondermaats en kansloos is. Artikel 81 Wet RO vervult een geheel andere functie. Als een zaak geheel of gedeeltelijk wordt afgedaan op de voet van deze wetsbepaling betekent dat geenszins dat het middel van slechte kwaliteit was. Advocaten en raadsheren zien dat ook niet (meer) als een diskwalificatie. Het ‘kan best een serieuze cassatie zijn’ waarin het cassatiemiddel na veel wikken en wegen wordt afgedaan door een zetel van vijf raadsheren. De Hoge Raad legt alleen niet uit waarom het cassatieberoep niet slaagt. Artikel 81 Wet RO is ‘het instrument om te zeggen [...] we gaan echt alleen maar gemotiveerde arresten geven als we iets te vertellen hebben.’ Inhoudelijk wordt de zaak ‘net zo behandeld als elke andere’. Artikel 81 Wet RO, met andere woorden, ‘scheelt alleen in het schrijfwerk, daar komt het op neer.’

Artikel 81 Wet RO is nu het belangrijkste middel voor de civiele kamer om tijd uit te sparen, die vervolgens kan worden ingezet voor andere zaken. Zonder artikel 81 Wet RO ‘was het hele systeem al lang en breed [...], al jaren geleden vastgelopen, dus 81 is onmisbaar.’

Een substantieel deel van de cassatiemiddelen wordt zonder nadere motivering verworpen op de voet van artikel 81 Wet RO (zie § 7.2).⁵⁷⁵ Maar ook in de gevallen waarin wel een inhoudelijk gemotiveerde uitspraak wordt gewezen, speelt het artikel een belangrijke rol. De laatste jaren komt het namelijk steeds vaker voor dat gedeeltelijk toepassing wordt gegeven aan artikel 81 Wet RO. Dat betekent dat een deel van de klachten zonder nadere motivering worden verworpen.

Artikel 81 Wet RO wordt volgens alle respondenten op dit moment ‘ruim’ ingezet. Eén raadsheer heeft in een publicatie aangegeven dat deze bepaling wellicht nog meer kan worden toegepast.⁵⁷⁶ Uit interviews blijkt dat men in ieder geval vanuit de advocatuur wel vraagtekens plaatst bij de veelvuldige toepassing van artikel 81 Wet RO. De huidige praktijk wordt door hen als onvoorspelbaar ervaren. De vrees bestaat dat de rechtsbescherming daardoor ‘af en toe’ in het gedrang komt. De vraag in welke mate deze vrees gegrond is, gaat de reikwijdte van dit onderzoek te buiten, maar kan onderwerp zijn van vervolgonderzoek.

8.6 **Conclusie**

Uit het voorgaande blijkt dat gespecialiseerde advocaten in civiele zaken een zeeffunctie vervullen. De eerste selectie vindt plaats ten kantore van een cassatieadvocaat. Het gevolg daarvan is dat naar verhouding veel kansrijke zaken worden voorgelegd aan de Hoge Raad. Civiele zaken worden direct na aanbrenge bestudeerd met het oog op een selectie aan de poort. De selectie wordt vooral verricht door het parket.

Omdat het aantal 80a-afdoeningen klein is, is de daarmee gemoeide directe tijdswinst beperkt. Desondanks zijn veel respondenten van mening dat de regeling nuttig is omdat daar enige preventieve werking vanuit gaat: advocaten willen geen 80a-afdoening ‘aan hun broek’.

⁵⁷⁵ Zie o.m. Van Malssen & Van Schaijck, *TCR* 2021/1, p. 15-26.

⁵⁷⁶ Zie bijv. Polak 2016, p. 288: ‘Wel zou ik willen bepleiten - mede met het oog op het creëren van de nodige ruimte voor de rechtsvormende taak van de Hoge Raad - om voortaan nog meer gebruik te maken van het instrument van de verkorte afdoening op de voet van artikel 81 RO [...].’

Respondenten zijn van oordeel dat 80a-afdoeningen geen negatieve gevolgen hebben voor de rechtsbescherming.

Hoofdstuk 9 Sector belastingrecht: ervaringen met artikel 80a Wet RO

E.R. de Jong

9.1 Introductie

In hoofdstukken 5.1 en 7 is ingegaan op het verloop van de procedure in belastingzaken bij toepassing van artikel 80a Wet RO, de rechtspraak en de literatuur over artikel 80a Wet RO en de cijfers over de toepassing van artikel 80a Wet RO in belastingzaken. Tegen deze achtergrond zijn interviews afgenomen met respondenten afkomstig uit de belastingkamer van de Hoge Raad, het parket, het wetenschappelijk bureau, de advocatuur en organisaties die zich professioneel bezighouden met cassatie in belastingzaken (zie § 2.3.3). Aan de respondenten zijn vragen voorgelegd om antwoorden te verkrijgen op de onderzoeksvragen 3, 5, 6, 7, 10, en 11. Deze vragen zien kort gezegd op de toepassing van artikel 80a Wet RO in de praktijk, de ervaringen met deze toepassing bij de Hoge Raad, het parket, de advocatuur en belastingconsulenten, op mogelijke consequenties van de invoering van artikel 80a Wet RO op procederende partijen en ontwikkelingen in de context van artikel 80a Wet RO (zie ook § 1.2). Voorts zijn interviews benut om resultaten van het onderzoek naar literatuur en rechtspraak te verifiëren en zaken op te helderen. In het onderhavige hoofdstuk wordt verslag gedaan van het beeld dat op de genoemde punten uit de interviews naar voren komt.

In § 9.2 komen werkwijzen bij de selectie van zaken voor afdoening via artikel 80a Wet RO aan bod, waarbij wordt ingegaan op de rol van procespartijen, de selectie door de belastingkamer van de Hoge Raad en de selectie door het parket. Vervolgens gaat § 9.3 in op de toepassing en de werking van artikel 80a Wet RO volgens de respondenten. In dat verband komen aan bod de categorieën van zaken die via artikel 80a Wet RO plegen te worden afgedaan, de vraag of daarmee een tijdsbesparing wordt gerealiseerd, kwalitatieve effecten van artikel 80a Wet RO en eventuele (gepercipieerde) gevolgen voor rechtsbescherming (zie § 9.4). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie in § 9.4.

9.2 Werkwijzen bij selectie van zaken voor afdoening via artikel 80a Wet RO

9.2.1 *Selectie en de rol van de procespartijen*

De rol van de partijen bij de 80a-selectie in het belastingrecht is beperkt. Dat valt voor een belangrijk deel te verklaren door het gegeven dat in het belastingrecht het in zijn algemeenheid niet verplicht is voor de verwerende partij om een verweerschrift in te dienen. Sommige partijen dienen vaak wel een verweerschrift in, zoals het ministerie van Financiën.⁵⁷⁷ Uit de interviews blijkt dat de verweerder doorgaans niet ingaat op een eventuele afdoening met artikel 80a Wet RO. Eén geïnterviewde die verbonden is aan een bestuursorgaan merkt hier desgevraagd over op dit niet ‘magistraal’ te vinden.⁵⁷⁸

9.2.2 *Selectie van zaken door de Hoge Raad*

Het zwaartepunt van de selectie van zaken die voor afdoening voor 80a in aanmerking komen ligt, mede gezien het gegeven dat de conclusie facultatief is in het belastingrecht (zie § 5.3.4 en 7.3.1),

⁵⁷⁷ Respondenten 3, 7 en 8.

⁵⁷⁸ Respondenten 1, 3, 5, 6 en 7.

bij de Hoge Raad. Nadat artikel 80a Wet RO was ingevoerd heeft ‘de belastingkamer [...] wel even moeten puzzelen hoe’ invulling te geven aan deze selectie.⁵⁷⁹ Een belangrijk vraagpunt daarbij was hoe een afdoening op grond van artikel 80a Wet RO zich verhoudt tot de reeds bestaande mogelijkheid van een ‘niet-ontvankelijk verklaring wegens niet betaald griffierecht, vormverzuimen, machtigingen etc.’⁵⁸⁰ Het belangrijkste verschil tussen beide is dat de bestaande niet-ontvankelijkheidsselectie wordt uitgevoerd door de griffie. Zaken die met een niet-ontvankelijkheid worden afgedaan, belanden niet in de raadkamer. Dat is anders voor zaken die in aanmerking komen voor een afdoening met artikel 80a Wet RO. Dergelijke zaken worden, zo komt hierna aan de orde, wél inhoudelijk beoordeeld door de Hoge Raad, maar niet mondeling besproken in de raadkamer (zie verder § 5.3.7).

Inmiddels heeft men, naar eigen zeggen, de puzzelstukjes op de juiste plek gelegd. Een medewerker maakt een eerste beoordeling van zaken die wel, en de zaken die niet in aanmerking komen voor toepassing van artikel 80a Wet RO. De betreffende medewerker kan een zogenaamde ‘wetenschappelijk medewerker’ zijn, een ‘juridisch medewerker’ of een gerechtssecretaris.⁵⁸¹ Doorgaans wordt de voorbereiding uitgevoerd door een medewerker van het parket. In WOZ-zaken particulieren en de Centrale Raad van beroepszaken is dit een medewerker van het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad (WB’er).⁵⁸² Door de Hoge Raad en parket is een formulier ontwikkeld dat, bij wijze van preliminaire inschatting, door de medewerker als leidraad wordt gehanteerd bij het opstellen van zijn advies over de eventuele toepassing van artikel 80a Wet RO (zie § 5.3.6). Dat formulier is met name een hulpmiddel, zo wordt door verschillende respondenten benadrukt, en géén juridisch bindend formulier. Uiteindelijk komt het steeds aan op een beoordeling van ‘[...] wat het hof heeft gedaan en wat daartegen wordt aangevoerd.’⁵⁸³ De WB’er zal niet geheel zelfstandig met een ‘zaak aan de gang gaan’. Hij heeft samen met de raadsheer ‘een winkeltje van zaken.’⁵⁸⁴ Uiteindelijk blijft het de ‘rechterlijke verantwoordelijkheid’ om een positie in te nemen over de toepassing van artikel 80a Wet RO. Desalniettemin wordt slechts in sporadische gevallen afgeweken van de adviezen van de WB’er.⁵⁸⁵ De WB’er ondersteunt de raadsheren in hun werk. Respondenten geven aan dat de werkwijze in een zekere zin ook zorgt voor een extra kwaliteitswaarborg: de WB’er moet de behandelende raadsheren overtuigen dat de zaak rijp is voor afdoening met toepassing van artikel 80a Wet RO.⁵⁸⁶

Het advies van de WB’er wordt gedeeld met de behandelend raadsheer uit de zetel, waaraan de zaak is toegewezen. Deze raadsheer kijkt inhoudelijk naar de stukken en reageert schriftelijk. De raadsheer zal dan beoordelen of dit een zaak is die diepgaande analyse vergt of die snel kan worden afgehandeld. In dit laatste geval is het gewoonte om op korte termijn de zaak in het systeem af te handelen. Het is de praktijk dat elke nieuwe zaak die in het zaakbehandelingsstelsel binnenkomt nog diezelfde dag door de desbetreffende raadsheer wordt bekeken. Mede om deze reden worden 80a-zaken sneller behandeld dan andere soorten zaken.⁵⁸⁷ Vervolgens deelt de raadsheer de (al dan

⁵⁷⁹ Respondent 6.

⁵⁸⁰ Respondent 6.

⁵⁸¹ Respondenten 6, 7 en 9.

⁵⁸² Respondent 9.

⁵⁸³ Respondent 9.

⁵⁸⁴ Respondent 6.

⁵⁸⁵ Respondent 9.

⁵⁸⁶ Respondent 9.

⁵⁸⁷ Respondent 7.

niet aangepaste) concept-uitspraak en de notitie met de andere raadsheren in de zetel.⁵⁸⁸ De raadsheren die de zaak behandelen reageren via een zaaksbehandelingssysteem schriftelijk op het concept-arrest en de notitie.

Als alle drie de raadsheren schriftelijk hebben gereageerd en op één lijn zitten wordt de zaak geagendeerd voor de raadkamer. Zaken waarin de raadsheren van oordeel zijn dat artikel 80a Wet RO moet worden toegepast, worden dus '[...] net als andere zaken, op de agenda gezet en [...] in de raadkamer vastgesteld.'⁵⁸⁹ Indien de raadsheren van oordeel zijn dat artikel 80a Wet RO moet worden toegepast, wordt er door de voorzitter van de zetel een mededeling bij de zaak gezet dat deze in principe geen bespreking behoeft. Een zaak die voor 80a-afdoening in aanmerking komt wordt doorgaans dus niet in de raadkamer besproken, tenzij daaraan behoefte bestaat bij de raadsheren.

Indien iemand vraagtekens plaatst bij de 'toepassing van 80a, dan wordt daar nog serieus naar gekeken.'⁵⁹⁰ In een klein deel van de zaken waarin de concept-uitspraak strekt tot een afdoening op grond van artikel 80a Wet RO vindt toch nog een debat hierover in de raadkamer plaats. '[Laten we] zeggen dat er op een dag een stuk of tien van die zaken staan. Nou, het gebeurt haast nooit dat er [bij] geen van die tien iemand een vinger [er]over opsteekt. Er is altijd wel iemand die zegt, ik wil het over deze of deze zaak nog even hebben.' Zo'n behandeling in de raadkamer kan tot discussie leiden of de voorliggende zaak wel met artikel 80a Wet RO moet worden afgedaan. En als er dan discussies ontstaan dan '[...] zijn het bijna allemaal dingen van de Awb of formele kwesties'. Dergelijke discussies bevinden zich vervolgens ook snel in de volle breedte: 'hoe denken de andere hoogste bestuursrechters, wat is onze lijn?'⁵⁹¹ Heel incidenteel zijn uit dergelijke discussie 'ook weleens echt grote arresten voor de rechtsontwikkeling voortgekomen'.⁵⁹² Het gaat dan om ogenschijnlijk kleine punten (voor de desbetreffende partijen), maar die in breder verband wel belangrijk zijn. Dat dit bij uitzondering kan gebeuren geeft in de ogen van verschillende respondenten door degenen die werkzaam zijn in de magistratuur aan dat er een goede check is op de gang van zaken, en de toepassing van artikel 80a Wet RO niet een automatisme vormt. In de interviews wordt aangegeven dat indien er toch een debat plaatsvindt in 80a-zaken, dit kan dienen om thema's in beeld te krijgen die in de praktijk leven. Het gaat dan om zaken die 'overduidelijk kansloos' zijn, maar waarin wel een thema wordt aangeroerd dat belangrijk is. Dergelijke uitwisselingen in de raadkamer kunnen ertoe leiden dat binnen de betreffende afdeling van de belastingkamer wordt afgesproken dat de raadsheren een bepaald soort zaken in de toekomst nauwlettender zullen volgen om te bezien of het gaat om een incident of om een breder thema dat in de praktijk leeft.⁵⁹³

9.2.3 *Selectie van zaken door het parket*

Het parket krijgt alle zaken in behandeling die bij de Hoge Raad instromen. De eerste beoordeling of een zaak geschikt is voor afdoening met artikel 80a Wet RO, zoals hiervoor omschreven, vindt tegelijkertijd plaats met het beoordelen of de zaak geschikt is voor het nemen van een conclusie. Die beoordeling wordt, zoals aangestipt, voorbereid door een WB'er. Indien de medewerker een

⁵⁸⁸ Respondenten 6 en 9.

⁵⁸⁹ Respondent 9.

⁵⁹⁰ Respondent 9.

⁵⁹¹ Respondent 6.

⁵⁹² Respondent 6.

⁵⁹³ Respondent 7.

zaak aanmerkt voor afdoening met artikel 80a Wet RO, houdt de notitie tevens in dat geen conclusie wordt genomen.⁵⁹⁴ Omdat in veel gevallen geen conclusie wordt genomen, hebben medewerkers ‘de instructie [gekregen] om het niet al te gek te maken’. Desalniettemin kost de eerste beoordeling (uiteraard) ‘wel tijd’.⁵⁹⁵

Indien de Hoge Raad voornemens is de zaak af te doen op basis van artikel 80a Wet RO, stelt hij het parket hiervan op de hoogte. De advocaat-generaal kan vervolgens met het voornemen instemmen of alsnog conclusie nemen.⁵⁹⁶ Deze afstemming vindt plaats op grond van de wettelijke verplichting, maar is in de praktijk ‘echt een formaliteit’.⁵⁹⁷

Voor enkele type zaken zijn door de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad werkafspraken gemaakt om een snelle afdoening van 80a-zaken te waarborgen. Het gaat om bepaalde typen zaken op grond van de Wet Onroerende Zaakbelasting en bepaalde typen zaken afkomstig van de Centrale Raad van Beroep. Uit ervaring blijkt namelijk dat veel van deze zaken afgedaan worden met artikel 80a Wet RO.⁵⁹⁸ Het parket heeft met de Hoge Raad afgesproken dat geen conclusie wordt genomen in dergelijke zaken, tenzij de advocaat-generaal binnen een bepaalde termijn anders laat weten. Indien een bericht uitblijft, wordt aangenomen dat geen conclusie wordt genomen.^{599,600} Het gegeven dat het parket afziet van het nemen van een conclusie betekent overigens niet dat daarmee de zaak, in de ogen van het parket, zonder meer rijp is voor toepassing van artikel 80a Wet RO. De conclusie is in het belastingrecht facultatief en blijft in de meeste zaken achterwege (zie § 7.3.1). Als een zaak ‘te veel beperkt is tot die individuele zaak’ en ‘er geen meerwaarde is voor de rechtsontwikkeling of rechtseenheid’, dan wordt geen conclusie genomen.⁶⁰¹

9.3 Toepassing en werking van artikel 80a Wet RO

9.3.1 *Categorieën van zaken*

Vóór afgaand aan de 80a-selectie wordt beoordeeld of sprake is van een klassieke niet-ontvankelijkheid (niet betalen griffiegeld etc, termijnoverschrijding, zie § 5.2.2 en 5.3.2). De klassieke niet-ontvankelijkheidszaken worden door de respondenten niet tot 80a-zaken gerekend. Er zijn ook grensgevallen, die zowel zouden kunnen afstuiten op artikel 80a Wet RO als de klassieke ontvankelijkheidsvereisten: ‘[...] bijvoorbeeld bij een uitspraak Centrale Raad van Beroep en klachten waarvan je kan betwisten of die nou wel niet gaan over bepalingen waar cassatieberoep tegen open staat. Dan kan het wel eens met 80a worden afgedaan. Omdat je dan zegt dit is een vergaarbakje geworden.’

Het zijn vooral de niet-deskundige particulieren die stranden op artikel 80a Wet RO. De verklaring daarvoor is volgens de respondenten gelegen in een gebrek aan kennis over rol van de Hoge Raad. Zij zijn niet op de hoogte van het juridische kader voor de beoordeling van een cassatieberoep. Zaken waarin dit speelt zijn gemakkelijk te herkennen, aldus verschillende respondenten. Er zijn bepaalde zaken ‘die door particulieren’, worden ingediend waarvan men zo

⁵⁹⁴ Respondenten 7 en 9.

⁵⁹⁵ Respondent 8.

⁵⁹⁶ Respondent 9.

⁵⁹⁷ Respondent 8.

⁵⁹⁸ Respondenten 7 en 9.

⁵⁹⁹ Respondent 6.

⁶⁰⁰ Respondent 8.

⁶⁰¹ Respondent 8.

zegt ‘het is helemaal niks.[...]’.⁶⁰² Een voorbeeld vindt men bij beroepen met evident falende motiveringsklachten. ‘Een hele bekende [...] is bijvoorbeeld WOZ. Iemands huis wordt gewaardeerd op een waarde van, laat ik zeggen 300 duizend euro. Daar stappen ze mee naar de rechterbank en de rechtbank zeg nou, het is goed vastgesteld.’ Die persoon is daarover ontevreden en stapt ‘naar de Hoge Raad en zegt, ik wil dat jullie die waardering overdoen. En dat kunnen wij niet. En dat zijn er meteen al [...] drie a vierhonderd per jaar.[...] Dus daar is 80a wel een mooi mechanisme voor. Dus evident falende motiveringsklachten.’ Een andere categorie zaken wordt gevormd door zaken waarin mensen vastlopen ‘op het mechanisme lopen van kennelijk ongegrond [en] kennelijk niet-ontvankelijkheid bij de rechtbank [...]’ In zo’n geval zullen zij een bericht krijgen dat ‘[...] het enige wat ze nog kunnen doen, is beroep in cassatie instellen bij de Hoge Raad [...] en dat zijn natuurlijk gevallen die vaak dan in 80a circuits zullen belanden.’⁶⁰³

Aan de andere kant staan ‘grotere zaken, zoals bijvoorbeeld een bedrijf dat een geschil heeft over vennootschapsbelasting. Daar zitten altijd allerlei adviseurs en dergelijke die natuurlijk wel ook erg veel geld kosten’. Daar ‘moet je dan wel even over nadenken’. ‘Bovendien hebben die mensen hun eigen reputatie hoog te houden. Dat ligt allemaal heel anders.’⁶⁰⁴ In dit segment zaken speelt artikel 80a Wet RO in veel mindere mate een rol.

9.3.2 *Tijdbesparing*

Ter beantwoording van de vraag of artikel 80a Wet RO leidt tot een werkbeparing, moet men de 80a-zaken afzetten tegen de andere mechanismen die kunnen leiden tot een verkorte afdoening van een cassatieberoep (niet-ontvankelijk en artikel 81 Wet RO). De respondenten zijn het over eens dat in het niet-ontvankelijkheidssegment artikel 80a Wet RO geen of slechts ‘miniem’⁶⁰⁵ invloed gehad op de werklust. ‘In dat snelle circuit dat er al was, heeft 80a en niet tot vertraging geleid, maar ook niet tot versnelling, maar ook niet tot meer toepassing van 80a [...]’.⁶⁰⁶ Of anders gezegd: artikel 80a Wet RO is ‘niet opgerukt’ in het segment van de niet-ontvankelijkheid (zie § 5.3.2). ‘Het enige verschil is dat, in tegenstelling tot een niet-ontvankelijkheid, bij een (uiteindelijke) 80a-afdoening nog wel inhoudelijk naar de zaak is gekeken.’⁶⁰⁷

Voor de categorie van zaken die voorheen wel de sluis van de niet-ontvankelijkheid zouden passeren en via artikel 81 Wet RO verkort werden afgedaan, is het volgens een enkele respondent nog maar de vraag ‘of 80a is opgerukt.’⁶⁰⁸ Dat zou met name het geval zijn in zaken die zonder artikel 80a Wet RO de gangbare procedure zouden doorlopen, maar uiteindelijk worden afgedaan met artikel 81 Wet RO. Hoewel hierover geen cijfers voorhanden zijn, hebben verschillende respondenten de indruk dat met name in dit segment, artikel 80a Wet RO tot werkbeparing leidt: ‘in meer zaken waarin een beroep helemaal geen zin heeft wordt de procedure vroegtijdig afgekap.’⁶⁰⁹ Dat leidt weer tot werkbeparing, bijvoorbeeld omdat ‘geen re- en dupliek meer [nodig is en] dus doorlooptijden [worden] verkort.’ Voorts is de werkbeparing gelegen in het terugdringen van ‘de administratieve lasten’. Er kan eerder gestopt worden met het inwinnen van informatie, hetgeen leidt tot minder te verwerken informatie. Dat merkt men allereerst op de

⁶⁰² Respondent 8.

⁶⁰³ Respondent 8.

⁶⁰⁴ Respondent 8.

⁶⁰⁵ Respondent 6.

⁶⁰⁶ Respondent 6.

⁶⁰⁷ Respondent 8.

⁶⁰⁸ Respondent 6.

⁶⁰⁹ Respondent 6.

griffie. Daar hoeft men geen ‘verweerschrift door te zenden [voor reactie] en ook geen uitnodiging voor conclusie van dupliek te sturen’.⁶¹⁰ Daarnaast wordt aangegeven dat het 80a-formulier de medewerkers van het wetenschappelijk bureau een goede leidraad geeft om te beoordelen of een beroep voor een 80a-afdoening in aanmerking komt, hetgeen ‘leidt tot meer efficiency’ en een snelle beoordeling van de kansen van de zaak. Ten slotte levert artikel 80a Wet RO, aldus een respondent, ‘wel degelijk ruimte op om over de moeilijker zaken langer en ingewikkelder te praten. Jazeker.’⁶¹¹ De tijdsbesparing voor het parket is ‘niet enorm’, maar men is wel blij met artikel 80a Wet RO. Een logische verklaring voor deze minieme winst aan de zijde van het parket is dat het nemen van een conclusie altijd al facultatief was en juist in de categorie van kansloze zaken vaak achterwege bleef.

9.3.3 *Kwalitatieve effecten van artikel 80a Wet RO*

Door enkele respondenten wordt er ook nog op gewezen dat de invoering van artikel 80a Wet RO toegevoegde kwalitatieve waarde heeft.⁶¹² Volgens één respondent dwingt deze bepaling ertoe om een zaak al meer met ‘metablik te bekijken, en niet vanaf pagina 1 te beginnen’.⁶¹³ Hierdoor zou men sneller tot de kern van de zaak doordringen.

Desgevraagd gaf geen van de respondenten aan dat artikel 80a Wet RO een preventief effect heeft. Een belangrijke verklaring daarvoor is dat in het belastingrecht geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt⁶¹⁴ en dat veel justitiabelen artikel 80a Wet RO simpelweg ‘niet op het netvlies [hebben] zitten.’⁶¹⁵ Voor gemachtigden zou voor een deel gelden dat men de indruk heeft ‘al snel langs 80a’⁶¹⁶ te zijn. Of, en in welke mate die opvatting daadwerkelijk bestaat onder gemachtigden is op basis van het onderzoek niet voldoende te specificeren. Het is, tenslotte, gezien het voorgaande ook niet verwonderlijk dat enkele respondenten aangaven géén signalen te ontvangen dat partijen strategisch zijn gaan handelen, bijvoorbeeld door langere processtukken op te stellen om ervoor te zorgen dat het beroep in cassatie niet met artikel 80a Wet RO zal worden afgedaan.⁶¹⁷ Zoals al in § 9.2 is aangestipt, wordt in de processtukken van partijen nagenoeg niet ingegaan op de 80a-toets.

9.3.4 *Gevolgen voor rechtsbescherming (en de perceptie daarvan)*

Er zijn geen noemenswaardige effecten op de rechtsbescherming naar voren gekomen in de interviews. Voor een belangrijk deel is een verklaring hiervoor dat vanwege het belang van rechtsbescherming de belastingkamer van de Hoge Raad, aldus enkele respondenten, van oudsher klachten welwillend uitlegt. ‘Want het gaat om rechtsbescherming tegen de staat, en in feite [...] je vermogen. En die houding is echt niet veranderd met 80a.’⁶¹⁸ Een respondent merkte in dat verband op dat de Hoge Raad bij ‘twijfel laat uitprocederen’.⁶¹⁹ Voorts is van belang, zoals hiervoor ook al is vermeld, dat de verkorte afdoening géén automatisme is en dat er, in de ogen van de respondenten, voldoende waarborgen zijn ingebouwd om te voorkomen dat een zaak ten onrechte

⁶¹⁰ Respondent 9.

⁶¹¹ Respondent 6.

⁶¹² Respondent 6.

⁶¹³ Respondent 6.

⁶¹⁴ Respondent 6.

⁶¹⁵ Respondent 5.

⁶¹⁶ Respondent 8.

⁶¹⁷ Respondenten 1 en 9.

⁶¹⁸ Respondent 6.

⁶¹⁹ Respondent 9.

wordt afgedaan met artikel 80a Wet RO. Dat maakt de kans klein dat toepassing van deze wetsbepaling leidt tot een hiaat in de rechtsbescherming. Tegen deze achtergrond verwondert het niet dat er geen knelpunten in relatie tot de rechtsbescherming naar voren zijn gebracht tijdens de interviews.

Desalniettemin kan bij toepassing van artikel 80a Wet RO bij de rechtzoekende de *perceptie* ontstaan dat de rechtsbescherming tekortschiet, zo stippen enkele respondenten aan. Dit gepercipieerde hiaat in de rechtsbescherming zou samenhangen met de verwachtingen die justitiabelen hebben van de Hoge Raad. Die verwachting is niet altijd adequaat en dat zou kunnen leiden tot teleurstelling. Zo merkte een respondent op dat ‘mensen [...] de Hoge Raad [toch de laatste instantie vinden] waar je je zaak nog kunt voorleggen, alleen men heeft niet door dat [...] de Hoge Raad niet meer gaat over de feiten. En ik denk dat dat lastig is voor mensen om dat te kunnen begrijpen’.⁶²⁰ Toepassing van artikel 80a Wet RO is in dit licht daarom ook niet ‘niet alleen maar rooskleurig.’ Dezelfde respondent licht toe waarom dat het geval kan zijn: ‘als je ziet dat mensen procederen, griffierecht betalen, teleurgesteld zijn, soms gedesillusioneerd zijn over dingen. En daar kan je dan eigenlijk helemaal niks bieden.’⁶²¹ Toch is dit één kant van het verhaal. Zo merkt een respondent op dat artikel 80a-zaken, zaken zijn ‘waar je mensen misschien ook maar gauw uit de droom moet helpen dat ze ooit nog gelijk krijgen.’⁶²² Toepassing van artikel 80a Wet RO heeft ‘misschien ook wel door de snelheid een zekere mate van sympathie.’⁶²³ ‘Ze waren ook al niet blij als we het met 81 RO afdeden, want daar staat ook niet veel in.’⁶²⁴

Een vervolgvraag is hoe ervoor kan worden gezorgd dat de rechtzoekende een beter beeld krijgt van de taken van de Hoge Raad. In dat verband stipten sommige respondenten aan dat de (standaard)motivering van een uitspraak op basis van artikel 80a Wet RO zou kunnen worden aangepast, om er voor te zorgen dat men zich nog serieus genomen voelt.⁶²⁵ Ook is aangestipt dat een verplichte procesvertegenwoordiging het gepercipieerde hiaat kan verhelpen. Maar een bezwaar daartegen is dat het een drempel opwerpt om naar de rechter te stappen, hetgeen met name in het belastingrecht problematisch wordt geacht om in de redenen die aan het begin van deze paragraaf zijn aangestipt.

9.4 Conclusie

Reeds voor de invoering van artikel 80a Wet RO werden bepaalde categorieën van belastingzaken efficiënt verkort afgedaan. Het gaat daarbij in het bijzonder om cassatieberoepen die in een vroeg stadium niet-ontvankelijk worden verklaard wegens formele gebreken en zaken die worden afgedaan op de voet van artikel 81 Wet RO. Deze verkorte afdoeningswijzen worden nog steeds toegepast. Desondanks doet de belastingkamer van de Hoge Raad elk jaar een redelijk aantal zaken af op de voet van artikel 80a Wet RO (zie § 7.3.1).

Inmiddels is een procedure ontwikkeld voor het afdoen van zaken op grond van artikel 80a Wet RO. Deze procedure kent minder stappen en is mede daarom minder administratief belastend. Een zaak waarvan een medewerker van de Hoge Raad via een formulier met categorieën van gevallen adviseert om die via artikel 80a Wet RO af te doen, wordt niet wordt besproken in de

⁶²⁰ Respondent 9.

⁶²¹ Respondent 6.

⁶²² Respondent 8.

⁶²³ Respondent 8.

⁶²⁴ Respondent 9.

⁶²⁵ Respondenten 7 en 8.

raadkamer, tenzij een raadsheer aangeeft de zaak wel te willen bespreken. De procedure voor selectie en afdoening van zaken via artikel 80a Wet RO leidt derhalve tot een inhoudelijke beoordeling van een zaak, anders dan bij niet-ontvankelijkheid wegens formele gebreken.

Artikel 80a Wet RO biedt de Hoge Raad vooral een beperkte werkbesparing voor zaken die voorheen met artikel 81 Wet RO zouden zijn afgedaan. De procedure van toepassing artikel 80a Wet RO kent namelijk minder stappen en minder administratieve lasten dan die van afdoening via artikel 81 Wet RO. Aldus maakt artikel 80a Wet RO tijd vrij voor ‘zaken die ertoe doen’. Voorts leidt artikel 80a Wet RO tot een tijdbesparing bij de verweerder in cassatie doordat die geen verweerschrift hoeft in te dienen. Artikel 80a Wet RO heeft volgens respondenten weinig gevolgen gehad voor het parket. De reden daarvoor is dat slechts in een kleine minderheid van alle zaken een conclusie wordt genomen. Juist in kansloze zaken bleef een conclusie normaal gesproken altijd al achterwege.

De invoering van artikel 80a Wet RO heeft weinig tot geen gevolgen heeft gehad voor het handelen van de procespartijen. De redenen daarvoor zijn dat geen procesvertegenwoordigingsplicht geldt en de rol van procespartijen bij de selectie van zaken voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO beperkt is. Doordat burgers zonder rechtsbijstand in cassatie gaan, zijn zij niet op de hoogte van de beperkingen aan het rechtsmiddel van cassatie en de eisen die worden gesteld aan een cassatieberoep. Zij leggen dan zaken aan de Hoge Raad voor die evident voor niet-ontvankelijkheid of toepassing van artikel 80a Wet RO in aanmerking komen. Voor professionele procespartijen, zoals de overheid of bedrijven, is dat anders. Zij laten zich bijstaan door fiscale advocaten, belastingconsulenten e.d. Echter, voor hen speelt artikel 80a Wet RO in hun processtrategie noch in de inhoudelijke processtukken echt een rol.

Respondenten zijn derhalve positief over artikel 80a Wet RO. Deze bepaling heeft in hun ogen geen noemenswaardige negatieve effecten teweeg gebracht. Zij geven aan dat de afdoening van zaken op grond van artikel 80a Wet RO niet heeft geleid tot hiaten in de rechtsbescherming. Artikel 80a Wet RO leidt sneller tot een uitspraak. Al wordt onderkend dat bij burgers de perceptie kan ontstaan dat zij in hun rechtsbescherming tekort worden gedaan.

Hoofdstuk 10 Sector strafrecht: ervaringen met artikel 80a Wet RO

J. Bijlsma en F.G.H. Kristen

10.1 Introductie

In hoofdstukken 6 en 7 is ingegaan op de wijze waarop het parket en de strafkamer van de Hoge Raad invulling hebben gegeven aan de bevoegdheid van artikel 80a Wet RO, de literatuur over artikel 80a Wet RO en de cijfers over de toepassing van artikel 80a Wet RO in strafzaken. Tegen deze achtergrond zijn interviews afgenomen met respondenten afkomstig uit de strafkamer van de Hoge Raad, het parket, het wetenschappelijk bureau, de advocatuur en organisaties die zich professioneel bezighouden met cassatie in strafzaken (zie § 2.3.3). Aan de respondenten zijn vragen voorgelegd om antwoorden te verkrijgen op de onderzoeksvragen 3, 5, 6, 7, 10, en 11. Deze vragen zien kort gezegd op de toepassing van artikel 80a Wet RO in de praktijk, de ervaringen met deze toepassing bij de Hoge Raad, het parket en de advocatuur, op mogelijke consequenties van de invoering van artikel 80a Wet RO op procederende partijen en ontwikkelingen in de context van artikel 80a Wet RO (zie ook § 1.2). Voorts zijn interviews benut om resultaten van het onderzoek naar literatuur en rechtspraak te verifiëren en zaken op te helderen. In het onderhavige hoofdstuk wordt verslag gedaan van het beeld dat op de genoemde punten uit de interviews naar voren komt. Daarnaast zijn in dit hoofdstuk verwerkt de resultaten van een enquête onder leden van de VCAS, waaraan uiteindelijk 17 strafrechtadvocaten hebben deelgenomen (zie hierover § 2.3.3 en 2.3.7).

In § 10.2 wordt eerst de procedure voor toepassing van artikel 80a Wet RO beschreven. Vervolgens komen werkwijzen bij de selectie van zaken voor afdoening via artikel 80a Wet RO aan bod, waarbij wordt ingegaan op de selectie van zaken door het selectieteam, de strafkamer van de Hoge Raad en het parket. Vervolgens gaat § 10.3 in op de toepassing en de werking van artikel 80a Wet RO volgens de respondenten. In dat verband komen uiteenlopende onderwerpen aan de orde: doelen en gronden van artikel 80a Wet RO, categorieën van zaken die via artikel 80a Wet RO plegen te worden afgedaan, knelpunten, de vraag of met artikel 80a Wet RO een tijdsbesparing wordt gerealiseerd, preventieve werking, gevolgen voor processtrategie, invloed op proceskosten, gevolgen voor rechtsbescherming, rechtsvorming en rechtseenheid, enkele onvoorziene gevolgen, de vraag naar een toegevoegde waarde van een strafrechtelijke cassatiebalie, andere ontwikkelingen inzake artikel 80a Wet RO, de verhouding tussen artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO en mogelijke aanpassingen. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie in § 10.4.

10.2 Werkwijze bij selectie van zaken voor afdoening via artikel 80a Wet RO

In deze paragraaf wordt eerst (de ontwikkeling van de) procedure voor toepassing van artikel 80a Wet RO beschreven. Vervolgens wordt beschreven de wijze waarop het selectieteam van het WB, het parket en strafkamer van de Hoge Raad zaken selecteren voor toepassing van artikel 80a Wet RO.

10.2.1 Geleidelijke ontwikkeling van de werkwijze in de praktijk

De huidige werkwijze (zie hierna § 10.2.2) is werkenderwijs ontstaan. In dat verband geven respondenten aan dat de wetgever geen duidelijke kaders heeft gesteld voor de procedure voor de afdoening op basis van artikel 80a Wet RO. Om de Hoge Raad goed voor te kunnen lichten en om verschillende mogelijke werkwijzen en toepassingsmogelijkheden van artikel 80a Wet RO te schetsen, heeft het parket ervoor gekozen drie advocaten-generaal onafhankelijk van elkaar te laten concluderen (zie § 6.2.1). Op diverse punten heeft artikel 80a Wet RO ook tot interne discussie geleid en tot bijstelling van de werkwijze. Zo was aanvankelijk de opvatting dat advocaten-generaal het door het wetenschappelijk bureau opgestelde preadvies niet dienden te bestuderen,⁶²⁶ maar thans is dit uitgangspunt losgelaten.

Voordat artikel 80a Wet RO in werking trad, is in ongeveer driehonderd zaken ‘drooggezwommen’. Dat wil zeggen dat advocaten-generaal concludeerden tot verwerping op grond van artikel 81 Wet RO, maar in hun conclusie schreven dat het een zaak betrof die zich in de toekomst zou lenen voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO. Uit die werkwijze is de categorisering in het eerste standaardarrest uit 2012 voortgekomen.

Aanvankelijk werden zaken – nog in de vorm van papieren dossiers – behandeld op volgorde van binnenkomst. Daardoor kon het zijn dat een zaak waarvan het bij bestudering direct duidelijk was dat deze ofwel niet-ontvankelijk was wegens bijvoorbeeld een termijnoverschrijding, ofwel zonder meer tot vernietiging zou moeten leiden wegens bijvoorbeeld een vormfout, ofwel zich leende voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO pas na anderhalf jaar door een jurist werd beoordeeld. Later is het WB al in een vroeg stadium een schifting gaan aanbrengen tussen dergelijke zaken en de meer bewerkelijke zaken. Daaruit is het selectieteam gegroeid, dat aanvankelijk uit twee mensen bestond, tegenwoordig uit vijf (zie § 10.2.2). De ‘papieren’ zaakstroom is intussen vervangen door een digitale.

Een andere ontwikkeling in de werkwijze waarop ook de respondenten wijzen is dat aanvankelijk in zaken die zich voor toepassing van artikel 80a Wet RO leenden een beknopt standpunt door het parket werd ingenomen, maar dat later geheel werd afgezien van het nemen van een standpunt. Dit heeft tot gevolg dat het niet meer mogelijk is een ‘Borgersbrief’ in te dienen.⁶²⁷

10.2.2 Procedure voor toepassing van artikel 80a Wet RO

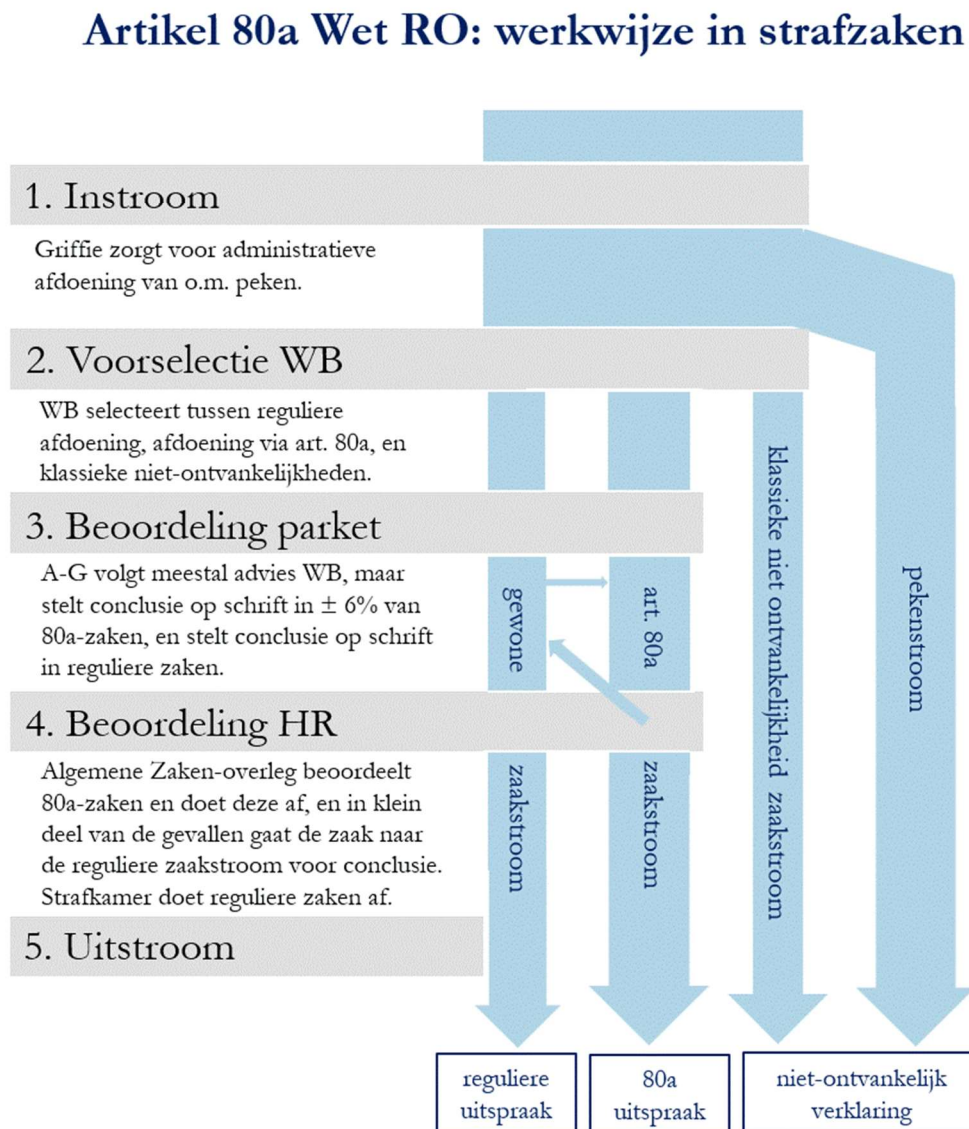
De instroom en de uitstroom van zaken, waaronder begrepen de afdoening van strafzaken op grond van artikel 80 Wet RO laat zich als volgt schematisch weergeven.⁶²⁸

⁶²⁶ Bektesevic, *NJB* 2018/301, p. 408.

⁶²⁷ Zie § 6.3.2 en § 6.4.

⁶²⁸ Zie ook Bektesevic, *NJB* 2018/301, p. 408, voor een beschrijving van de werkwijze.

Figuur 10.1: Zaakstromen in strafzaken



De eerste schifting vindt plaats tussen zaken waarin een schriftuur is ingediend en zaken waarin geen schriftuur is ingediend ('peken'). Peken zijn niet-ontvankelijk en worden administratief afgedaan door de griffie. Ook de 'afdoeningen griffier' en intrekkingen van beroepen stromen direct uit.

Wekelijks komen ongeveer vijftig schrifturen binnen. Een selectieteam dat bestaat uit vijf ervaren medewerkers van het wetenschappelijk bureau maakt een schifting in de zaken waarin een schriftuur is ingediend. Zaken worden onderscheiden in drie categorieën:

- 1) zaken die zich lenen voor reguliere afdoening,
- 2) zaken die zich lenen voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO, en
- 3) zaken waarin sprake is van klassieke niet-ontvankelijkheden, bijvoorbeeld wegens het overschrijden van de cassatietermijn of als geen cassatieberoep openstaat, en uit 'standaard' vernietigingen, bijvoorbeeld als het laatste woord niet gegeven is.

Ieder lid van dit selectieteam beoordeelt van die ongeveer 50 schrifturen ongeveer 10 schrifturen; daarvoor staat één werkdag. Voor het maken van de schifting door het selectieteam staan twee weken. Het selectieteam fungeert daarmee als ‘een soort voorportaal’, aldus een respondent.⁶²⁹

De zaken die zich lenen voor reguliere afdoening stromen (digitaal) door naar het parket bij de Hoge Raad voor het nemen van een conclusie. Een beschrijving van deze verdere procedure laten we hier achterwege.

Zaken behorend tot de derde categorie worden door het gerechtssecretariaat verwerkt via een ‘modelconclusie’ en een ‘modelarrest’. Deze categorie wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

Voor de zaken die zich mogelijk voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO lenen, stelt het lid van het selectieteam een preadvies op van ongeveer een pagina waarin de selectie voor afdoening via artikel 80a Wet RO wordt toegelicht. Relevante stukken uit het dossier kunnen achter het preadvies worden opgenomen. De zaken worden met preadvies en eventuele stukken naar het parket gezonden. Bij toerbeurt beoordelen de advocaten-generaal zaken die voor afdoening met artikel 80a Wet RO geselecteerd zijn. De ‘piket-A-G’ kan via een knop in de digitale werkomgeving aangeven of hij of zij het preadvies volgt. Binnen die digitale werkomgeving zijn ook alle andere dossierstukken beschikbaar. Het preadvies kan behulpzaam zijn bij het beoordelen van een zaak, omdat daaruit snel kan blijken dat een middel dat op zichzelf een interessant punt aan de orde lijkt te stellen, niet kan slagen, bijvoorbeeld omdat het een juridisch verweer betreft dat voor het eerst in cassatie wordt gevoerd.

In een beperkt aantal gevallen neemt de advocaat-generaal conclusie in een zaak die door het selectieteam is geselecteerd voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO. Volgens een ruwe schatting van de geïnterviewde advocaten-generaal gebeurt dat in rond de tien procent van de zaken uit de 80a-zaakstroom. Uit ons onderzoek naar de cijfers blijkt dat het om ongeveer 6% van de gevallen lijkt te gaan (zie tabel 7.17 in § 7.4.1). Het selectieteam kan in het preadvies adviseren om conclusie te nemen; de advocaat-generaal kan op dat punt navraag doen bij het selectieteam. Voorts kan een advocaat-generaal ruggespraak voeren met een collega over het nemen van conclusie. In een enkel geval wordt geconcludeerd tot toepassing van artikel 80a Wet RO, maar meestal neemt het parket daaromtrent geen standpunt in.

Wanneer een zaak door het selectieteam niet is voorgedragen voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO, neemt de advocaat-generaal altijd een conclusie. De gedachte daarachter is dat de zaak de poort (het selectieteam) op dat moment al gepasseerd is. Soms komt het voor dat een advocaat-generaal in een dergelijk geval alsnog concludeert tot afdoening op grond van artikel 80a Wet RO. De geïnterviewde advocaten-generaal kunnen niet kwantificeren hoeveel tijd precies gemoeid is met het beoordelen van een zaak.

De zaken waarin het parket het preadvies volgt waarin afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO wordt geadviseerd en geen conclusie heeft genomen, alsook de zaken waarin het parket heeft geconcludeerd tot toepassing van artikel 80a Wet RO komen binnen bij het Algemene Zaken-overleg van de strafkamer van de Hoge Raad (hierna: AZ-overleg). Dit is een raadkamer bestaande uit één van de twee vicepresidenten en twee andere raadsheren uit de strafkamer. Zogenaamde ‘reservisten’, de overige leden van de strafkamer, nemen geen deel aan deze beraadslaging. Bij reguliere afdoening bestaat die mogelijkheid wel. De raadsheren die deelnemen aan het AZ-overleg beoordelen alle preadviezen, schrifturen en eventueel processtukken in de

⁶²⁹ Respondent 4, p. 1.

digitale werkomgeving. In raadkamer worden de zaken besproken aan de hand van de gedurende de voorbereiding digitaal geplaatste opmerkingen. Dossiers waarin niemand gedurende de voorbereiding een opmerking heeft geplaatst worden zonder meer via artikel 80a Wet RO afgedaan. Indien de raadsheren na beraad tot de conclusie komen dat een zaak zich leent voor afdoening via artikel 80a Wet RO wordt het beroep niet-ontvankelijk verklaard. Als het AZ-overleg tot de conclusie komt dat deze vorm van afdoening niet is aangewezen, dan wordt het parket verzocht alsnog te concluderen. Dit laatste komt volgens de geïnterviewde advocaten-generaal ‘een enkele keer’ voor. Een raadsheer noemt het aantal van drie tot vier zaken per week. Het parket concludeert dan altijd. Het uitgangspunt is dat zes weken na de conclusie arrest wordt gewezen. Een raadsheer die zitting heeft in het AZ-overleg besteedt in de desbetreffende week een tot twee dagen aan de voorbereiding van het raadkameroverleg.

De zaken waarin de advocaat-generaal concludeert tot verwerping of vernietiging stromen door naar de strafkamer van de Hoge Raad. Die kan kiezen voor de afdoeningswijze die haar graden voorkomt.

10.2.3 *Selectie van zaken door het selectieteam*

Het selectieteam bestaat uit WB'ers met veel ervaring. Zoals een van de respondenten het uitdrukt:

‘Je zoekt toch een beetje de mensen die inderdaad eigenlijk de conclusie wel voor zich zien van, nou, deze zaak zal de advocaat-generaal zo aanvliegen en die komt tot een verwerping. En daar gaat de Hoge Raad zonder meer in mee. [...] Je moet dus een heleboel zaken gezien hebben eigenlijk. En een beetje weten wat het gevoel van de Hoge Raad bij die zaak is, of bij een dergelijke klacht is.’⁶³⁰

Het selectieteam maakt in de preadviezen geen onderscheid tussen de twee gronden voor afdoeningen via artikel 80a Wet RO. Bij het advies om een zaak met behulp van artikel 80a Wet RO af te doen, varen de WB'ers vooral op hun ervaring. De duidelijke gevallen waarin afdoening op grond van artikel 80a Wet RO is aangewezen, zijn bekend bij de leden van het selectieteam; dat zijn ook de gevallen die in de overzichtsarresten van de strafkamer van de Hoge Raad (waarover § 6.3) zijn genoemd. Er zijn ook zaken waarin die voor ervaren leden van het selectieteam opvallen en dan juist aanleiding geven om te adviseren deze zaken niet via artikel 80a Wet RO af te doen. Als bijvoorbeeld in eerste aanleg een vrijspraak is geweest, terwijl in hoger beroep een beroep op noodweerexces ‘net’ is afgewezen, zal minder snel voor afdoening via artikel 80a Wet RO worden gekozen. ‘Daar moet gewoon goed naar gekeken worden. Heel simpel. Dus dat is wel gevoel inderdaad’, aldus een respondent.⁶³¹ Ook het ‘gevoel’ dat een partij ‘uitleg’ verdient door een conclusie en eventueel een arrest kan aanleiding zijn geen 80a-afdoening te adviseren. Beklagzaken die geheimhouders betreffen worden met prioriteit behandeld en zullen minder snel voor 80a-afdoening in aanmerking komen. Ten slotte wordt soms met het oog op het inwerken van nieuwe medewerkers een zaak die zich volgens het selectieteam op zichzelf leent voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO toch in de reguliere zaakstroom opgenomen, zodat zij zich kunnen inwerken met enkele relatief eenvoudige zaken.

Redenen die worden gegeven voor het adviseren van reguliere afdoening zijn: twijfel of een middel wel of niet slaagt, complexiteit, omdat de jurisprudentie over een onderwerp in

⁶³⁰ Respondent 4, p. 4-5.

⁶³¹ Respondent 4, p. 9.

ontwikkeling is, omdat het om een nieuwe wettelijke bepaling gaat, variatie op een bepaald thema en mediabelangstelling.

Soms komt het voor dat het parket of de Raad aan het selectieteam te kennen geeft duidelijkheid te willen scheppen in een individuele zaak (bijvoorbeeld wegens mediabelangstelling) of een bepaalde categorie zaken. Het WB wordt dan verzocht deze zaken ‘eruit te pikken’ en niet tot afdoening via artikel 80a Wet RO te adviseren.

10.2.4 Selectie van zaken door het parket

Het parket maakt een eigen afweging of het in een bepaalde zaak wil concluderen. Die afweging kan anders zijn dan die van de Hoge Raad, omdat de Raad immers een eindoordeel in de zaak moet vellen. In het overgrote deel van de zaken waarin het selectieteam heeft geadviseerd tot afdoening op basis van artikel 80a Wet RO wordt afgezien van het nemen van een conclusie. Dat was voor de conclusie van Fokkens van 16 december 2014⁶³² anders (zie § 6.2.2). Wanneer het parket geen conclusie neemt en derhalve afziet van het innemen van een standpunt, behelst dat geen oordeel over de al dan niet wenselijkheid van een afdoening van de zaak via artikel 80a Wet RO. Dat oordeel wordt aan de strafkamer van de Hoge Raad gelaten.

Een reden voor het parket om een zaak uit de door het selectieteam voor 80a-afdoening geselecteerde zaken te halen is of er ‘nog iets te zeggen valt’ over een zaak, soms ook los van de criteria van artikel 80a Wet RO. Een andere werkwijze is dat het parket aan het selectieteam vraagt een bepaalde categorie zaken waarin het individuele belang doorgaans niet evident is, uit de 80a-zaakstroom te halen, zodat het parket bepaalde zaaksoverstijgende knelpunten die in deze zaken aan de orde zijn aan de Raad kan voorleggen. De omgekeerde situatie, namelijk het selectieteam legt aan het parket voor of een bepaalde categorie zaken geen extra aandacht verdient, heeft zich niet voorgedaan. Soms wordt een zaak uit de 80a-zaakstroom gehaald voor het nemen van een conclusie om te wijzen op een bepaald punt van cassatietechniek, bijvoorbeeld het belang om in een middel het juiste toetsingskader te hanteren, of om in het algemeen uitleg te geven waarom een bepaalde zaak voor toepassing van artikel 80a Wet RO in aanmerking komt.

Voor de beoordeling van het parket of het conclusie zal nemen is de omvang van het middel niet leidend. Een omvangrijk middel kan ernaast zitten, terwijl een beknopt middel het knelpunt in een zaak goed weet te treffen. Een respondent ziet het niet als taak van het parket om aan individuele advocaten via een conclusie uit te leggen waarom in een bepaalde zaak tot artikel 80a Wet RO wordt geconcludeerd. Waar het gaat om de beoordeling van de middelen geldt dat deze welwillend gelezen kunnen worden, maar dat dit niet moet leiden tot een ‘herschrijving’ van deze middelen door de advocaat-generaal. Het al of niet willen bieden van gelegenheid tot het indienen van een ‘Borgersbrief’ speelt geen rol bij de beoordeling of het parket wel of niet wil concluderen.

Een van de geïnterviewde advocaten-generaal stelt dat de overzichtsarresten van de Hoge Raad weliswaar een indruk geven van de categorieën waarin toepassing van artikel 80a Wet RO aan de orde is, maar dat door het parket steeds ook een individuele beoordeling van de zaak plaatsvindt. Het kan zijn dat het parket toch een conclusie neemt in een zaak die onder één van de in de arresten opgenomen categorieën is te scharen.

⁶³² Conclusie A-G Fokkens 16 december 2014, ECLI:NL:PHR:2014:2304.

10.2.5 *Selectie van zaken door de Hoge Raad*

Een respondent merkt op dat op het moment dat de voor 80a-afdoening geselecteerde zaken bij de strafkamer van de Hoge Raad belanden al een heel traject hebben afgelegd en spreekt daarom liever van ‘selectie na de poort’. Hij benadrukt dat de Hoge Raad de zaak volledig inhoudelijk beoordeelt:

‘En tegen de tijd dat hij [de zaak, *auteurs*] bij ons is, bij de strafkamer bedoel ik dan, nog op de stapel misschien-80a-waardig, hebben er al heel veel anderen ook eerst nog naar gekeken. [...] Maar bij ons wordt zo’n zaak dan echt helemaal bekeken. Die schrifturen helemaal, die klachten worden bekeken en dan wordt het zoiets van ja, er zit echt niks in. Want of het gaat om een verzuim, ik noem even het bekende voorbeeld, artikel 27 Wetboek van Strafrecht. Dat gaat via 80a, maar zo zijn er meer van die dingen. Je kent de overzichtsarresten [...]. En als je dan zegt van nee, er is niets mis met die zaak of het [...] evident hoeft het niet tot cassatie te leiden, dan gaat zo’n zaak met 80a de deur uit. En dan is het gewoon de manier van opschrijven, dat je het niet helemaal uit hoeft te gaan schrijven.’⁶³³

Een andere respondent merkt op dat de ‘evident kansloze’ zaken – met bijvoorbeeld één middel dat klaagt over schending van de redelijke termijn in de cassatiefase – er eenvoudig uit te filteren zijn.

Daar tegenover staan middelen met klachten over bijvoorbeeld de verwerping van betrouwbaarheidsverweren; zij vergen een uitvoeriger casuïstische beoordeling en worden derhalve in principe niet via artikel 80 Wet RO afgedaan. Voorts is de strafkamer extra scherp op klachten over toepassing van de samenloopregel, kwalificatie of bewijsconstructie. Ook complexe materie en ‘uitzoekwerk’ worden genoemd als grond om een zaak niet via artikel 80a Wet RO af te doen. Een andere reden om een zaak niet met artikel 80a Wet RO af te doen, kan zijn dat het een leerstuk betreft waaromtrent de jurisprudentie in ontwikkeling is. Door aandacht te besteden aan de casuïstiek kan bijvoorbeeld een eerder gewezen standaardarrest genuanceerd worden. In die gevallen kan het parket alsnog verzocht worden een conclusie te nemen: ‘Terwijl dan verderop in de tijd kun je zeggen van nou, nu heeft die jurisprudentie zich wat ons betreft wel uitgekristalliseerd, nu halen we echt alleen maar de zaken er uit waar iets niet is goed gegaan.’⁶³⁴ De Hoge Raad kan, net als het parket, het selectieteam een ‘seintje’ geven als hij bijzondere aandacht wil besteden aan een specifieke categorie zaken. Een respondent benadrukt dat waar het gaat om de ‘thematische selectie’ van zaken het parket en de Raad ieder hun eigen lijn bepalen.

De omvang van het middel en de toelichting daarop is niet leidend voor selectie van zaken voor afdoening via artikel 80a Wet RO. Bondig geformuleerde middelen en toelichtingen kunnen de kern van de zaak raken, terwijl uitvoerige beschouwingen dat niet noodzakelijkerwijs doen.

10.3 Toepassing en werking van artikel 80a Wet RO

10.3.1 *Doelen van artikel 80a Wet RO*

Alle respondenten hebben de doelen van artikel 80a Wet RO scherp voor ogen. Dat geldt ook voor de 17 strafrechtadvocaten die deelnamen aan de enquête. Eén van de geïnterviewde respondenten (gelieerd aan parket en Hoge Raad) omschrijft het als volgt:

⁶³³ Respondent 5, p. 2.

⁶³⁴ Respondent 5, p. 7.

‘Het voornaamste doel van de invoering van 80a is om concentratie op de zaken die er werkelijk toe doen te bewerkstelligen. Tegen de achtergrond natuurlijk van een toenemende zaakstroom, maar misschien is dat niet eens het belangrijkste punt dat bij de invoering van 80a voor ogen heeft gestaan. Het belangrijkste is om de aandacht te richten op de zaken die er werkelijk toe doen, met het oog op bevordering van de kerntaken van de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad, waarbij met name wordt gedacht aan rechtseenheid, maar ook de rechtsontwikkeling. Rechtsbescherming is natuurlijk ook een belangrijke taak van de Hoge Raad. Bij de invoering van 80a heeft dat misschien niet op de voorgrond gestaan.’⁶³⁵

Een ander merkt op:

‘Zo zijn er verschillende mechanismes geweest, maar toen bleek nog steeds dat de werklast zodanig hoog was, bleef, dat het moeilijk te behappen was. En dat je een hele categorie zaken hebt, ook waarvan je denkt van, daar hoeft je eigenlijk niks mee, die zijn zo evident kansloos, moeten we daar een heel apparaat voor optuigen en al die energie erin steken? En focussen op zaken die qua soortelijk gewicht echt de aandacht vragen.’⁶³⁶

In § 10.3.4 e.v. komen concrete gevolgen van de invoering artikel 80a Wet RO afzonderlijk aan bod. Voordat daarop in de interviews is ingegaan, is de respondenten eerst de meer algemene vraag voorgelegd of de doelen van artikel 80a Wet RO volgens hen behaald zijn. De aan parket en Raad gelieerde respondenten zijn van oordeel dat de doelen grotendeels zijn behaald. Eén van hen zegt daarover:

‘Je moest iets. In de meest onbenullige zaken werden nog conclusies geschreven, dat duurde natuurlijk lang. En 80a is ook wel een middel om die stroom in te kunnen dammen. En dat was ook wel nodig. Doorlooptijfers zijn belangrijk. Mensen moesten echt eindeloos wachten op zaken die je dan uiteindelijk als er iemand inhoudelijk naar keek, denk ik van, het gaat eigenlijk helemaal nergens over. Dus het is van welke kant je het volgens mij, maar dat is mijn optiek, het bekijkt, is het voor iedereen wel een gunstige ontwikkeling geweest. [...] Ja, die doelen zijn denk ik wel gehaald. We kunnen ook niet meer zonder.’⁶³⁷

Een andere respondent merkt op:

‘Bij straf is het zeker gelukt, want zoals je zelf uit de cijfers ook ziet, meer dan de helft wordt met 80a en dan nog een deel met 81, dat hadden we toen al sterk in werking gezet, afgedaan. Het heeft dus voor de Hoge Raad zelf veel ruimte gecreëerd, het heeft voor het parket nog meer ruimte gecreëerd omdat we na een korte tijd overgegaan zijn om niet meer te concluderen in zaken waarvan, niet op het eerste gezicht in ieder geval, een conclusie nodig was. En dat creëerde heel veel ruimte waardoor je tijd kreeg om de zaken waar inhoudelijk echt iets aan de hand is en waar belangrijke rechtsvragen spelen, om daaraan te werken.’⁶³⁸

⁶³⁵ Respondent 1, p. 1.

⁶³⁶ Respondent 5, p. 1.

⁶³⁷ Respondent 4, p. 2.

⁶³⁸ Respondent 3, p. 1.

Twee aan parket en Raad gelieerde respondenten merken op dat het door de wetgever genoemde percentage van 25% van alle ingestroomde strafzaken afdoen op basis van artikel 80a Wet RO niet als een doelstelling moet worden beschouwd. Eén van hen licht dat als volgt toe:

‘Ik heb het altijd zo begrepen dat het een soort indicatie is. Niet een doelstelling. En dat zou ook bijzonder zijn. [...] Dat zou niet kunnen. Want in een ideale wereld heb je nul procent 80a’s en honderd procent zaken die ertoe doen. Hè, dat zou kunnen. Maar ja, in de realistische wereld is dat natuurlijk niet haalbaar. En dan is het helemaal afhankelijk van het aantal schrifturen dat binnenkomt. En dat we nu op zestig procent [artikel 80a-afdoeningen ten opzichte van alle gemotiveerd afgedane zaken, red.] zitten, dat is ook niet een soort doelstelling. Dat is de realiteit op dit moment. Een doelstelling kan alleen gekoppeld worden aan of je inderdaad in staat bent, door deze werkwijze, om de zaken die ertoe doen, eruit te lichten en daar voldoende aandacht aan te besteden. En daar heeft zich een ontwikkeling wel in voltrokken, dat we nu op die zestig procent zitten. Maar wij werken niet zo scherp met doelstellingen, hè, dat we ook hopen dat volgend jaar het aantal 80a’s op de zestig procent zitten. Dat zal zeker niet zo zijn. Zo werkt het niet.’⁶³⁹

Respondenten uit de advocatuur zeggen niet goed te kunnen beoordelen of de doelen zijn behaald, maar neigen naar een positief antwoord op die vraag.

‘[...] maar ik begrijp wel – niet alleen van de Hoge Raad maar ook van collega’s – dat de Hoge Raad ook wel geconfronteerd wordt met bagger, met zaken die de plank totaal misslaan en dan begrijp ik wel dat de Hoge Raad zegt dat soort zaken dat kost te veel tijd, die willen we buiten de deur houden en dat betekent dat we ons wat meer toe kunnen zetten om de zaken die de nodige aandacht vergen om daar wat meer aandacht aan te geven en daar wat beter de lijn uit te zetten. [...] Wat ik toch gewoon zie is dat je veel meer overzichtsarresten ziet; tien jaar geleden had je die gewoon nauwelijks.’⁶⁴⁰

‘Ik kan me voorstellen dat juist nu die selectie aan de poort plaatsvindt het toch wat makkelijker wordt om de grote bulk aan zaken te verwerken. Ik heb wel begrepen dat ook de zaken die het spoor van 80a opgaan wel grondig bekeken worden. [...] Maar er hoeft natuurlijk geen conclusie genomen te worden. Dus het kan allemaal wat sneller en wat efficiënter en ik denk zeker dat dat een voordeel kan zijn.’⁶⁴¹

‘Maar ik ben eerlijk gezegd als ik ook de cijfers zie die elke keer in de jaarverslagen terugkomen, ben ik daar niet zo heel erg van onder de indruk. Ik meen dat de laatste keer was het gehalveerd het aantal zaken bijna. Maar de toestroom is in ieder geval nog even fors en er wordt meer afgedaan met 80a, veel meer. Maar wat het uiteindelijk voor de Hoge Raad oplevert dat durf ik niet zo goed te zeggen.’⁶⁴²

Uit de enquête met 17 strafrechtadvocaten komt hier het volgende beeld naar voren:

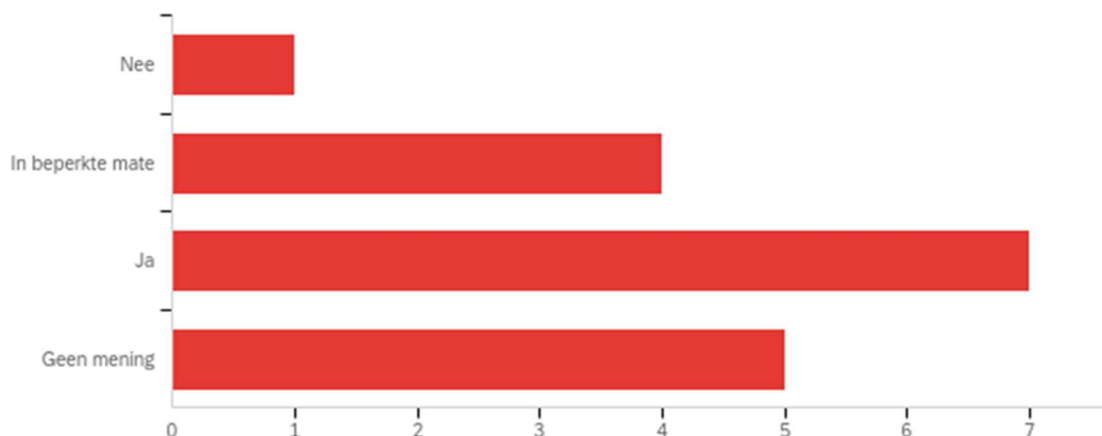
⁶³⁹ Respondent 1, p. 12.

⁶⁴⁰ Respondent 8, p. 1-2 resp. p. 4.

⁶⁴¹ Respondent 9, p. 1.

⁶⁴² Respondent 7, p. 2.

Figuur 10.2, Antwoorden op de vraag: Zijn de doelen voor invoering van artikel 80a Wet RO volgens u bereikt?



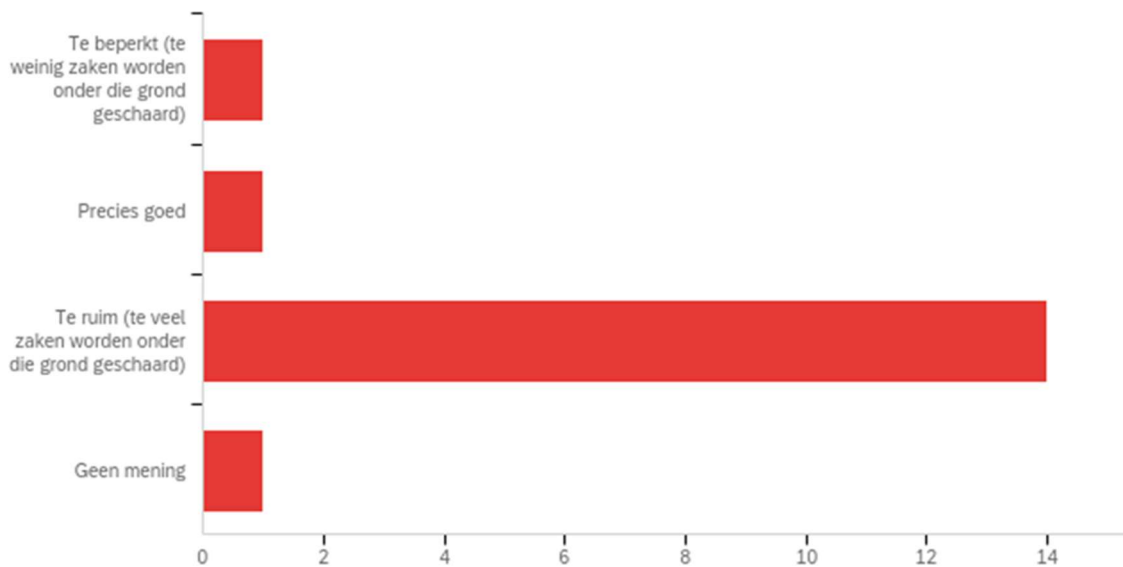
In de toelichting op de antwoorden komt vooral naar voren dat advocaten aangeven het niet goed te kunnen beoordelen, maar opmerken dat de Hoge Raad nu blijkbaar ruimte ziet voor het wijzen van overzichtsarresten.

10.3.2 Gronden voor afdoening via artikel 80a Wet RO

Enkele aan parket en Raad gelieerde respondenten stellen dat beide gronden van artikel 80a Wet RO duidelijk een eigen functie vervullen en dat geen behoefte bestaat om beide criteria tot één overkoepelend criterium te laten samensmelten. Tegelijkertijd merkt een andere eveneens aan parket en Raad gelieerde respondent op dat ‘niet zo heel precies’ wordt gekeken onder welke grond een bepaalde zaak valt.⁶⁴³ Geen van de aan parket en Raad gelieerde respondenten vindt de in artikel 80a Wet RO opgenomen gronden voor niet-ontvankelijkheid te beperkt. Eén van deze respondenten signaleert dat de belanggrond in de loop der jaren ruimer is uitgelegd dan aanvankelijk voorzien werd. In de optiek van advocaten die hebben deelgenomen aan de enquête wordt de belanggrond te ruim uitgelegd.

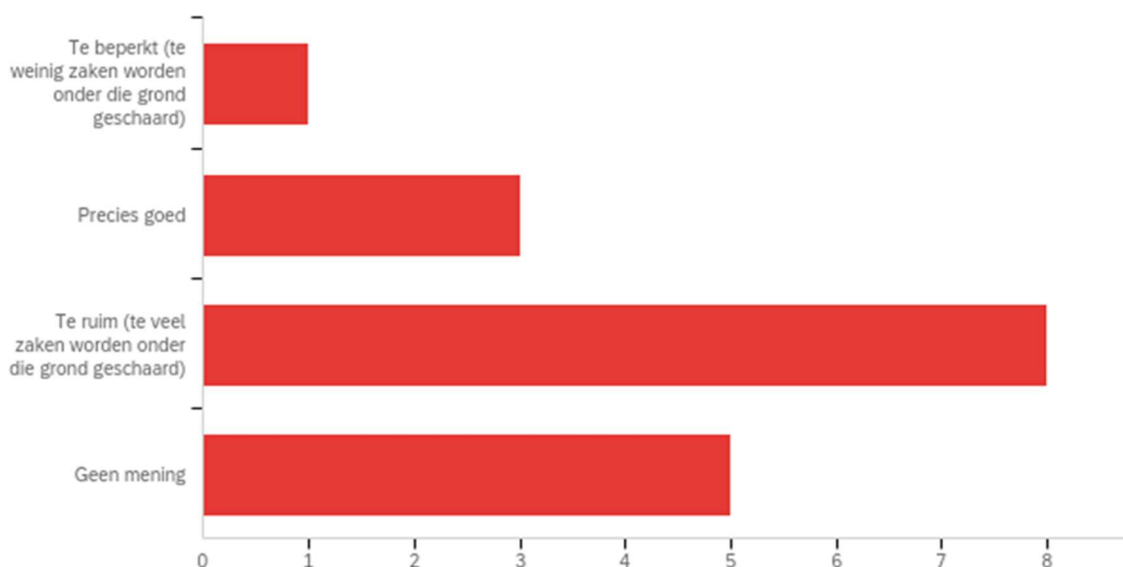
⁶⁴³ Respondent 6, p. 12.

Figuur 10.3, Antwoorden op de vraag: Wat is uw oordeel over de nitleg die de Hoge Raad geeft aan de grond van *klaarblijkkelijk onvoldoende belang hebben bij cassatie (het belangcriterium)*?



Het beeld bij de grond van 'klaarblijkkelijk niet tot cassatie kunnen leiden' laat meer spreiding zien in de antwoorden, maar ook hier heeft de opvatting de overhand dat deze grond een te ruime toepassing vindt.

Figuur 10.4, Antwoorden op de vraag: Wat is uw oordeel over de nitleg die de Hoge Raad geeft aan de grond van *klaarblijkkelijk niet tot cassatie kunnen leiden*?



Een respondent uit de advocatuur merkt op dat wanneer de Hoge Raad wel zou aangeven op welke grond een strafzaak is afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO, dat meer inzicht zou

kunnen ingeven in de redenen voor toepassing van artikel 80a Wet RO.⁶⁴⁴ Dit hangt samen met een hierna te bespreken knelpunt (zie § 10.3.4). Een andere advocaat vraagt zich evenwel af wat dit zou opleveren, omdat het voor cliënt geen verschil maakt. ‘De uitspraak blijft hetzelfde.’ Voorts kan hij ‘[...] wel bedenken in welke gevallen welke grond aan de orde zal zijn geweest.’⁶⁴⁵

10.3.3 *Categorieën van zaken*

De aan parket en Raad gelieerde respondenten vertellen dat de categorieën van zaken die zich lenen voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO zoals die in de overzichtsarresten staan beschreven ‘redelijk uitgekristalliseerd zijn’⁶⁴⁶ en dat de categorieën nu voldoen.⁶⁴⁷ Tegelijkertijd wordt nadrukkelijk ruimte gelaten voor verdere ontwikkeling. Eén van de respondenten omschrijft het als volgt:

‘Wij komen eigenlijk geen categorieën van gevallen meer tegen waarin we geen belang doen die we niet al beschreven hebben. En nogmaals, als er iets nieuws is, beschrijven we dat ook en publiceren we die uitspraak. Ik denk dat we de meeste gevallen wel gehad hebben [...].’⁶⁴⁸

Desgevraagd geven respondenten aan dat de voorgenomen modernisering van het Wetboek van Strafvordering een reden zou kunnen zijn om de categorieën voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO aan te vullen.

Een duidelijke grens is volgens één van de respondenten dat de bewijsvoering niet wordt aangevuld door Hoge Raad: ‘Kijk, we kunnen wel iets schrappen hè, wegdenken, daar zijn we sterk in. Maar iets toevoegen is veel lastiger.’⁶⁴⁹ Eén van de geïnterviewde advocaten stelt in dit verband dat de Hoge Raad zich soms te veel als feitenrechter opstelt bij de toepassing van artikel 80a Wet RO:

‘Maar als ze dat wel doen door dat zo verbeteren dan moeten ze het ook aan de andere kant doen, snap je? Dan moeten ze ook als het ten voordele van de verdachte is, moeten ze ook in die feitelijkheid treden en dat doen ze volgens mij voor zover ik weet niet. Dus het wordt een beetje arbitrair toegepast eigenlijk.’⁶⁵⁰

Een ander voorbeeld van een duidelijke grens is het niet-naleven van de wettelijke ambtshalve verplichting voor de feitenrechter om de redenen voor het opleggen van een vrijheidsbenemende straf in de strafmotivering op te nemen (art. 359 lid 6 Sv). Ook als de verdachte geen belang heeft bij cassatie, past de Hoge Raad hier niet artikel 80a Wet RO toe, maar doet de zaak op reguliere wijze af.⁶⁵¹

10.3.4 *Knelpunten*

Een knelpunt dat door alle respondenten wordt genoemd, is dat bij afdoening van een strafzaak op de voet van artikel 80a Wet RO door het ontbreken van een inhoudelijke motivering een

⁶⁴⁴ Ook in de toelichting op een antwoord in de enquête komt dit aspect naar voren.

⁶⁴⁵ Respondent 9, p. 5.

⁶⁴⁶ Respondent 4, p. 20.

⁶⁴⁷ Respondent 5, p. 17.

⁶⁴⁸ Respondent 6, p. 9.

⁶⁴⁹ Respondent 6, p. 14.

⁶⁵⁰ Respondent 7, p. 7.

⁶⁵¹ Zie HR 15 september 2015, *NJ* 2016/98 (m.nt. Keulen).

leereffect voor de rechtspraak ontbreekt. Eén van de geïnterviewde advocaten merkt op dat advocaten een ‘wisselende koers varen’, doordat de toepassing van artikel 80a Wet RO ‘niet helemaal duidelijk’ is en dat moeilijk te voorspellen is of de Hoge Raad wel of geen toepassing zal geven aan artikel 80a Wet RO.⁶⁵² De aan parket en Hoge Raad gelieerde respondenten hebben begrip voor klachten uit de advocatuur daarover:

‘Het nadeel van 80a is dat de explicatiefunctie minder goed wordt gediend. Dat is een klacht die je hoort van advocaten. Daar hebben we wel begrip voor. Advocaten geven aan: “we kunnen het zo moeilijk uitleggen aan onze cliënt. We hebben ons best gedaan op die schriftuur en het komt toch in de 80a-bak. En er wordt niet eens uitgelegd waarom”.’⁶⁵³

Of zoals een advocaat het formuleert:

‘Ik loop best wel regelmatig tegen een 80a-beslissing aan en in een aantal gevallen voel je dat wel aankomen, maar soms ben ik toch ook wel teleurgesteld omdat ik het idee heb dat ik een eigenlijk best wel een serieuze vraag aan de Hoge Raad heb voorgelegd en ik verwacht eerlijk gezegd – en mijn cliënt ook – een serieus antwoord daarop. Ik kan het mijn cliënt dan vaak ook niet uitleggen.’⁶⁵⁴

Maar tegelijkertijd voegt één van de respondenten gelieerd aan parket en Hoge Raad daar aan toe dat een inhoudelijke motivering waarin wordt uitgelegd waarom artikel 80a Wet RO is toegepast, zou vergen dat een arrest toch moet worden uitgeschreven. Dat is nu juist niet de bedoeling van de Wet versterking cassatierechtspraak en artikel 80a Wet RO. Om het genoemde knelpunt te verzachten is de Hoge Raad juist overgegaan tot de thematische werkwijze waarin categorieën van gevallen voor toepassing van artikel 80a Wet RO, zijn ontwikkeld en worden gebruikt (zie § 10.2 en § 10.3.3).

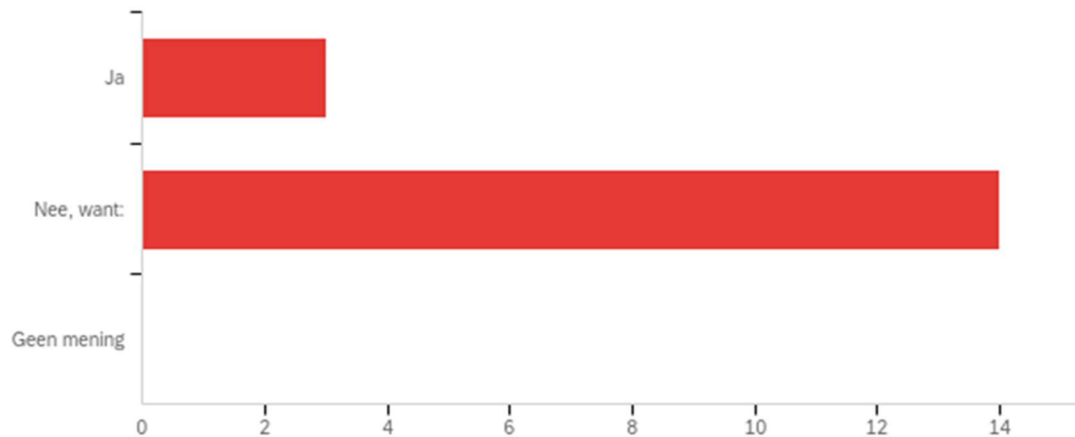
Niettemin wijzen twee advocaten er op dat niet altijd duidelijk is hoe de gronden van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad worden ingevuld en toegepast. Dat is ook het standpunt van de meeste advocaten in de enquête, die het nog wat steviger lijken aan te zetten.

⁶⁵² Respondent 7, p. 6.

⁶⁵³ Respondent 1, p. 10.

⁶⁵⁴ Respondent 9, p. 3.

Figuur 10.5, Antwoorden op de vraag: Bieden de gronden voor afdoening via artikel 80a Wet RO en de manier waarop de Hoge Raad hier invulling aan geeft u in het algemeen voldoende bouwvast om in uw cassatiepraktijk op een eventuele artikel 80a Wet RO afdoening te anticiperen?



In hun toelichtende antwoorden vallen begrippen als ‘te onvoorspelbaar’, ‘van te voren niet te voorspellen’, ‘volstrekt onduidelijk wat de reden van de niet-ontvankelijkheid is’, ‘verrassingseffect’, ‘een zeker pragmatisme in het gebruik van 80a’, ‘blijft koffiedik kijken’, ‘neigt naar willekeur’, ‘tombola’ en er is ‘onvrede die breed in de advocatuur wordt gevoeld’.

In het kader van de grond ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang’ noemt een respondent twee voorbeelden van zaken waarin de Hoge Raad eerst een arrest van het hof vernietigt, vervolgens het hof een terugverwijzingsopdracht van de Hoge Raad onjuist toepast, waarover de verdediging daarna in cassatie klaagt, en de Hoge Raad daarop deze zaak afdoet op grond van artikel 80a Wet RO. De respondent vervolgt: ‘Dus je kunt je afvragen op het moment dat ik dan weer naar de Hoge Raad ga hoeveel belang ik heb, want die vernietigingsuitspraak die staat [...]’.⁶⁵⁵

Een andere respondent wijst erop dat het bij afdoening op grond van artikel 80a Wet RO het ‘[...] als het ware voor jou waarschijnlijk gissen wat de redenen zijn’, mede omdat niet wordt aangegeven op welke van de twee gronden van artikel 80a Wet RO de zaak is afgedaan.⁶⁵⁶ Dat leidt tot onbegrip onder advocaten. Zij begrijpen dan niet altijd waarom hun zaak met artikel 80 Wet RO zijn afgedaan. Deze respondent zegt dat hij van collega-advocaten de vraag krijgt voorgelegd om mee te kijken en proberen te verklaren waarom de Hoge Raad de zaak via artikel 80a Wet RO heeft afgedaan. Hij zegt daarover: ‘Het beeld heerst nu toch wel steeds dat 80a, als je dat krijgt, dat je iets onzinnigs naar voren hebt gebracht, wat natuurlijk niet hoeft.’⁶⁵⁷

Tegen deze achtergrond vindt deze respondent het een ‘slechte ontwikkeling’ dat met de conclusie van Fokkens van 16 december 2014⁶⁵⁸ (waarover § 6.2.2) het parket afziet van het nemen van conclusie in zaken die in aanmerking komen voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO, tenzij er redenen zijn om wel te concluderen. Want ‘[...] iedereen maakt fouten, ook de Hoge Raad maakt fouten.’⁶⁵⁹ Als sprekend voorbeeld noemt hij de zaak-Keskin. Waar de Hoge Raad in

⁶⁵⁵ Respondent 7, p. 6.

⁶⁵⁶ Respondent 8, p. 2.

⁶⁵⁷ Respondent 8, p. 2.

⁶⁵⁸ Conclusie Fokkens 16 december 2014, ECLI:NL:PHR:2014:2304.

⁶⁵⁹ Respondent 8, p. 2.

deze zaak tot een afdoening via artikel 80a Wet RO kwam, komt het EHRM tot een veroordeling van Nederland wegens schending van artikel 6 lid 1 en lid 3 sub d EVRM omdat de verdediging niet de gelegenheid had gehad getuigen à charge te ondervragen.⁶⁶⁰ Als er een conclusie ligt van het parket dan heeft er iemand anders naar de zaak gekeken, en de verdediging kan reageren via de ‘Borgersbrief’. Dat zijn twee correctiemechanismen.

Een andere advocaat ziet dat ook zo, en geeft daarbij aan dat hij de voorkeur geeft aan een conclusie boven de mogelijkheid van de ‘Borgersbrief’. ‘Dan heb ik ook iets dat ik aan de cliënt kan laten zien. Dan kan ik zeggen, ik vermoed de Hoge Raad hetzelfde vindt als de betrokken advocaat-generaal.’⁶⁶¹ Voorts kan een conclusie ook een bijdrage leveren aan de rechtsvorming en rechtseenheid doordat de advocatuur daaruit kan leren wat zij in een bepaalde zaak over het hoofd hebben gezien.

Diezelfde respondent vindt het dan ook een ‘goede ontwikkeling’ dat er naar zijn inzicht een tendens valt te signaleren dat meer strafzaken op grond van artikel 81 Wet RO worden afgedaan. Bij deze afdoeningswijze komt er een conclusie van het parket, en die geeft dan inzicht in ‘[...] hoe het openbaar ministerie bij de Hoge Raad en dus ook eigenlijk wel de Hoge Raad over bepaalde zaken denkt.’⁶⁶² Ook een andere advocaat vindt dat minder gebruik van artikel 80a Wet RO zou moeten worden gemaakt:

‘Want ik heb de indruk dat 80a niet alleen gebruikt wordt in evidente zaken. [...] af en toe heb ik echt geen idee waarom een zaak op 80a stukloopt, omdat ik het gevoel had dat ik steekhoudende argumenten bij de Hoge Raad had neergelegd.’⁶⁶³

Deze advocaat zou derhalve meer afdoeningen met artikel 81 Wet RO zien, en liefst terugkeren naar alleen artikel 81 Wet RO om de al genoemde redenen. Idem een respondent in de enquête. Bovendien biedt artikel 81 Wet RO het voordeel van de mogelijkheid van partiële toepassing. Ook in de open opmerkingen in de enquête wordt twee keer de wens uitgesproken om naar afdoeningen met artikel 81 Wet RO terug te keren. Ook onder de 17 strafrechtadvocaten die deelnamen aan de enquête is het gevoelen dat minder gebruik zou mogen worden gemaakt van artikel 80a Wet RO.

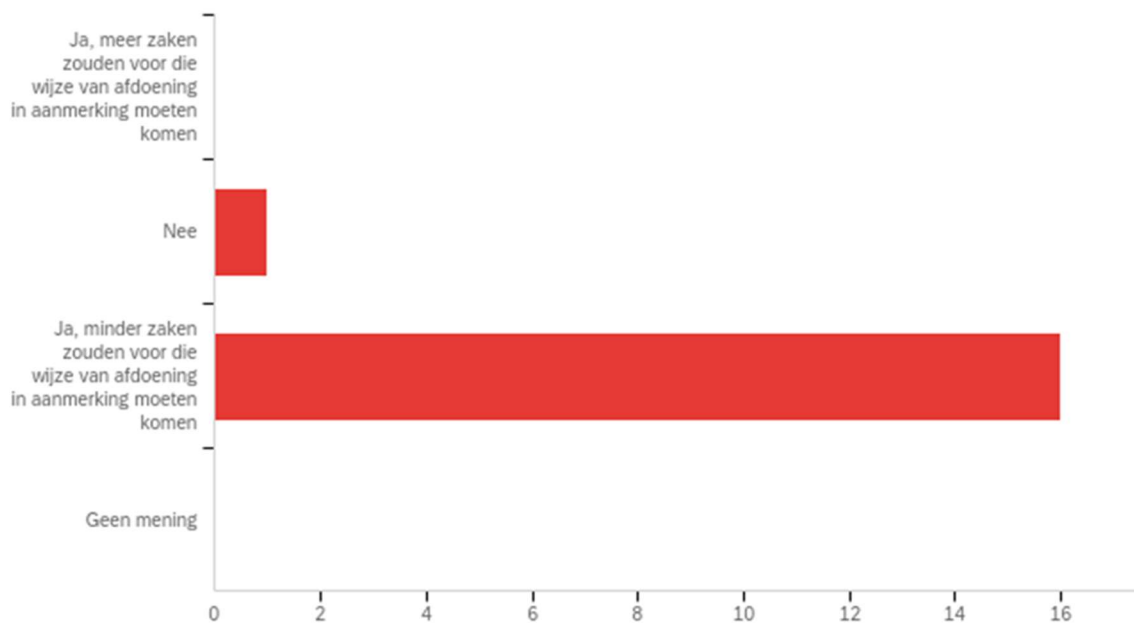
⁶⁶⁰ Zie EHRM 19 januari 2021, Appl.no. 2205/16, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD000220516 (*Keskin tegen Nederland*).

⁶⁶¹ Respondent 9, p. 3.

⁶⁶² Respondent 8, p. 2.

⁶⁶³ Respondent 9, p. 8.

Figuur 10.6, Antwoorden op de vraag: Is er volgens u aanleiding om de reikwijdte van artikel 80a Wet RO aan te passen?



Een ander knelpunt dat vanuit de advocatuur naar voren is gebracht, is dat de Hoge Raad vanaf 2020 zaken die met artikel 80a Wet RO worden afgedaan van de volgende standaardmotivering voorziet: ‘De Hoge Raad is tot het oordeel gekomen dat het cassatieberoep duidelijk niet kan slagen.’⁶⁶⁴

‘Maar ik kreeg laatst van een collega terug, de Hoge Raad die formuleert het nu wat begrijpelijker al die afwijzingen, ook 80a. En dan zeggen ze iets van dat het duidelijk is dat deze zaak niet tot cassatie kan leiden en dat komt heel bot over. Dus wij hebben een beetje moeite dan om dat aan [...] onze cliënt te sturen hoezeer we die ook hebben voorbereid. [...] En ik hou meer van de oude formulering gebaseerd op de wettekst en daar kun je dan ook altijd op terugvallen. Maar nu klinkt het zo van ja, hè, dat cassatiemiddel is echt belachelijk, zo komt het over [...] Het is meer vorm- dan inhoudskwestie, maar ik zou dat graag veranderd zien.’⁶⁶⁵

Een andere advocaat staat hier geheel anders in, volgens hem is de ‘[...] formulering wat vriendelijker geworden [...]’.⁶⁶⁶

Enkele van de aan parket en Raad gelieerde respondenten ervaren desgevraagd geen knelpunten in de toepassing van artikel 80a Wet RO.

10.3.5 Tijdbesparing

Een aan parket en Raad gelieerde respondent stelt dat de beoordeling of strafzaken zich lenen voor afdoening via artikel 80a Wet RO zeker nog wel tijd kost, maar dat door de bank genomen sprake

⁶⁶⁴ Zie § 6.3.3 en voor een voorbeeld HR 22 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:977.

⁶⁶⁵ Respondent 7, p. 9.

⁶⁶⁶ Respondent 9, p. 6.

is van een ‘substantiële’ tijdbesparing. Als belangrijkste werkbeparing wordt door de meeste aan parket en Raad gelieerde respondenten aangewezen dat het parket niet hoeft te concluderen:

‘Kijk, tot dan toe was het zo dat, we hadden artikel 81, maar dat leverde maar heel weinig winst op voor het parket. Want er moest nog steeds een conclusie komen en als je een conclusie schrijft, dan kun je die ook niet met een jantje-van-leiden vanaf maken. Dus dat betekende dat het parket toch eigenlijk als een soort veredeld wetenschappelijk bureau heel veel voorwerk leverde voor de Hoge Raad die het dan heel gemakkelijk met 81 kon afdoen. Dus in die zin heeft 80a, los van het feit dat de ontwikkelingen nog meer ruimte hebben gecreëerd, vooral voor het parket in eerste instantie veel ruimte opgeleverd.’⁶⁶⁷

En: ‘Maar stel dat in die veertig [wekelijkse 80a-, red.] zaken, dat daar het parket een conclusie in had moeten nemen, dan had het parket daar veel tijd in moeten steken.’⁶⁶⁸

De tijdbeparing werkt op twee manieren, aldus een respondent:

‘De ene is dus, al die zaken waarin je vrij snel tot de slotsom komt in die voorbereiding, dus 80a, daar valt dus een hele tijd voor behandeling weg, daar valt een week of zes of weet ik veel wat, eruit, zeg maar, dus dan is het eerder afgedaan, tweede is dat daardoor ook een heleboel zaken waarin wel wordt geconcludeerd ook sneller kunnen worden afgedaan, omdat je niet allerlei andere zaken hebt. Dus het werkt op twee manieren.’⁶⁶⁹

Daarnaast levert afdoening via artikel 80a Wet RO ook een werkbeparing bij de strafkamer van de Hoge Raad op. De werkwijze van de strafkamer bij afdoening van zaken op grond van artikel 80a Wet RO is anders ingericht dan voor de invoering van die bepaling. De zaken die de strafkamer in het AZ-overleg met artikel 80a Wet RO afdoet, komen niet in de volledige strafkamer (inclusief ‘reservisten’) aan de orde (zie § 10.2.2). Voorheen gebeurde dat wel en kregen alle raadsheren alle zaken onder ogen.

‘Nu komt zo’n zaak [een 80a-afdoening, red.] bij mij, of bij ons clubje van drie van die week [het AZ-overleg, red.]. Het gaat om zo’n veertig zaken en als je die dan ook allemaal zou moeten uitschrijven, dus moeten voorzien van een toelichting voor de anderen, [...] en dan zeggen van maar het hoeft niet tot cassatie te leiden.’⁶⁷⁰

De veronderstelling in de wetsgeschiedenis dat volstaan kan worden met een beoordeling van de schriftuur en dat ook dat een tijdsbeparende factor zou zijn, is niet bewaarheid. Een aan parket en Raad gelieerde respondent merkt op:

‘Dat ligt in de praktijk toch iets ingewikkelder, want normaal gesproken ontcom je niet aan bestudering van het arrest van het hof, of het proces-verbaal van de zitting, als het gaat om getuigenverzoeken bijvoorbeeld. En soms moet je dieper graven in het dossier. Als het gaat om een klacht over denaturering van een verklaring die is afgelegd tijdens het politieverhoor, dan zal je normaal gesproken die verklaring erbij moeten pakken. Dus het is heel erg afhankelijk van de casuïstiek. Maar de veronderstelling dat je het alleen met de cassatieschriftuur redt, nee, dat ervaren wij anders.’⁶⁷¹

⁶⁶⁷ Respondent 3, p. 1.

⁶⁶⁸ Respondent 5, p. 13.

⁶⁶⁹ Respondent 3, p. 19.

⁶⁷⁰ Respondent 5, p. 13.

⁶⁷¹ Respondent 2, p. 8.

Dit wordt bevestigd door andere respondenten. Een van hen geeft aan dat het ‘vaak’ nodig is om naar het arrest en de onderliggende dossierstukken te kijken, ook om de ‘context’ van bepaalde in de schriftuur ingenomen stellingen te bekijken.

Twee van de aan parket en Raad gelieerde respondenten geven aan dat het terugsturen van een zaak door het AZ-overleg naar het parket voor het nemen van een conclusie vertraging oplevert. Indien aan een dergelijke zaak geen prioriteit wordt gegeven, belandt deze ‘onder aan de stapel’ bij het parket. Veelal gaat het dan om een arrest waarover het AZ-overleg van oordeel is dat het in stand kan blijven, maar waarin het toch zinvol is om deze beslissing te motiveren. In dit verband wordt geopperd om het mogelijk te maken dergelijke zaken zonder conclusie af te doen (zie § 10.3.16).

Advocaten signaleren een toename van de tijd die zij aan een zaak besteden doordat het nodig kan zijn in de schriftuur afzonderlijk het met de zaak gemoeide belang te motiveren dan wel het belang toe te lichten in de aanbiedingsbrief (zie § 10.3.7). De extra tijdsinvestering fluctueert en kan niet worden gekwantificeerd, maar in een enkel geval komt het voor dat schrijven van de toelichting op het belang meer tijd kost dan het schrijven van de schriftuur.

10.3.6 Preventieve werking van artikel 80a Wet RO

Een aan parket en Raad gelieerde respondent merkt op de sommige klachten vrijwel niet meer voorkomen, bijvoorbeeld op zichzelf staande klachten over schending van de redelijke termijn in de cassatiefase. Een andere respondent uit deze groep stelt dat mogelijk de kwaliteit van de schrifturen iets is toegenomen en dat advocaten misschien wat sneller een negatief cassatieadvies geven, waardoor er minder 80a-zaken lijken in te stromen. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat ook in zaken waarin goede schrifturen zijn ingediend artikel 80a Wet RO kan worden toegepast en dat ‘eigenlijk’ geen sprake is van een ‘kwaliteitsprobleem van de balie’: ‘middelen die echt helemaal nergens op slaan’ of geen middel zijn in de zin van de wet komen eigenlijk niet voor.⁶⁷²

Een van de geïnterviewde advocaten merkt op dat bij het geven van cassatieadvies de vraag of de zaak voldoende belang heeft in de zin van artikel 80a Wet RO wordt meegewogen. Wanneer dat belang lijkt te ontbreken, kan dat aanleiding zijn toch geen cassatie in te stellen. Tegelijkertijd geeft de respondent aan dat het niet de taak van de advocaat is om ‘op de stoel van de Hoge Raad’ te gaan zitten:

‘Ja, er is wel verandering in gekomen in de werkwijze. Want eigenlijk wil niemand een 80a, hè. Dat geldt helemaal voor civiele cassatieadvocaten, maar het geldt in zekere zin natuurlijk ook voor strafcassatieadvocaten. Zij het dat dat bij ons ook anders wordt bekeken, en dat heb ik ook wel gehoord vanuit de Hoge Raad. Bij ons blijft toch de drempel wat lager. De Hoge Raad begrijpt wel dat als wij een betrekkelijk kansloze cassatieschriftuur indienen dat er toch soms ook wel rechtsvragen inzitten waarvan wij denken ja, die moeten misschien toch wel beantwoord worden. En als we dan toch indienen, wordt dat wel misschien wel begrepen vanuit de gedachte van rechtsbescherming. Maar het neemt niet weg dat ik in ieder geval in mijn praktijk in een vroeg stadium de beoordeling doe [...] of de zaak voldoende belang heeft of niet. Al was het alleen maar ook om de cliënt de gelegenheid te geven daar een *second opinion* over te vragen. Want mijn mening over die zaak betekent namelijk wel dat een cassatieschriftuur niet wordt ingediend en dat betekent per definitie niet-ontvankelijkheid in het

⁶⁷² Respondent 6, p. 2.

cassatieberoep voor de cliënt. En dan functioneer ik zo'n beetje als de Hoge Raad en dat is best wel ja, dat voelt best wel een beetje raar.⁶⁷³

Ook een andere advocaat denkt er zo over. Hij geeft een cliënt een negatief cassatieadvies als het gaat over punten die alleen zien op het bewijs en/of de straftoemeting. Hij vervolgt:

‘Maar verder vind ik het niet de taak van de advocaat om de cliënt de toegang tot de cassatierechtspraak te onthouden. Dus ik ben wat dat betreft heel soepel en op het moment dat ik maar enigszins een mogelijkheid zie, dan vind ik dat de Hoge Raad maar moet beslissen dat dat niet terecht was.’⁶⁷⁴

Kortom, er is een zekere preventieve werking, maar deze vindt duidelijk haar begrenzing in de rol en de positie van de advocaat.⁶⁷⁵

10.3.7 *Gevolgen voor processtrategie van artikel 80a Wet RO*

Een eerste wijziging in processtrategie vergeleken met de situatie voorafgaand aan de invoering van artikel 80a Wet RO is – zoals in de vorige paragraaf reeds is gesignaleerd – dat een advocaat in het cassatieadvies aan de cliënt kan betrekken of een beroep de toets van artikel 80a Wet RO zal doorstaan:

‘Dus dat moment trek je iets naar voren en dat is een verschil in werkwijze. Maar ik vind het aan de andere kant vaak ook lastig om die mening te geven [...]. Ik ben niet de Hoge Raad. Als ik denk dat een arrest van het hof niet klopt, dan kan je de overzichtsarresten er naast leggen en je afvragen of je wel of niet een schriftuur moet indienen. Als je er dan niet helemaal uitkomt, dan dien je uiteindelijk toch die schriftuur in, omdat de Hoge Raad dat dan maar moet zeggen dat het een 80a is; dat ga ik dan niet op dat moment doen.’⁶⁷⁶

Een aan parket en Raad gelieerde respondent merkt in dit verband op:

‘En advocaten zeggen zelf ook van, ik weet ook dat ik, dat dat misschien een best kansloze zaak is, maar ik heb ook te maken met een cliënt die wel een x-aantal jaren gevangenisstraf boven het hoofd heeft hangen of anderzijds een sanctie die ingrijpend is of die echt vindt dat hij onschuldig is. En ik weet dat het cassatietechnisch misschien nergens toe gaat leiden, maar toch cassatie instel omwille van mijn cliënt, [...] want hij bepaalt uiteindelijk.’⁶⁷⁷

Binnen de groep van aan parket en Raad gelieerde respondenten bestaat dan ook een zekere mate van begrip voor ‘tactisch procederen’:

‘En misschien ook wel omdat de advocatuur cassatie instelt om executie op te schorten [...]. En je kunt het altijd proberen. [...] Of je cliënt wil het graag, dat begrijp ik ook wel. Je weet zelf dat het onzin is of dat het niet zal houden, maar je doet het toch. En dan zijn ze handig genoeg om bijvoorbeeld in een

⁶⁷³ Respondent 7, p. 4.

⁶⁷⁴ Respondent 9, p. 6.

⁶⁷⁵ Of zoals een respondent van de enquête dat formuleert in de ruimte voor open opmerkingen: ‘De advocaat heeft het belang van de cliënt als uitgangspunt en dat is een ander belang dan de Hoge Raad heeft met zo min mogelijk zaken in cassatie krijgen.’

⁶⁷⁶ Respondent 7, p. 4.

⁶⁷⁷ Respondent 5, p. 6.

schriftuur aan te geven dat de bewijsvoering niet voldoende is, dan is dat een op zichzelf niet een onzinnige klacht, maar wel een die alleen niet opgaat. [...] Kijk, voor het geld hoeven de advocaten het niet te doen. Waar in de civiele sector een negatief cassatieadvies wordt betaald door de cliënt, geldt in het strafrecht dat je, ook als je denkt dat er onvoldoende inzit, [...] net zo goed wel cassatie instellen. [...] Dus ik begrijp het ook allemaal wel.⁶⁷⁸

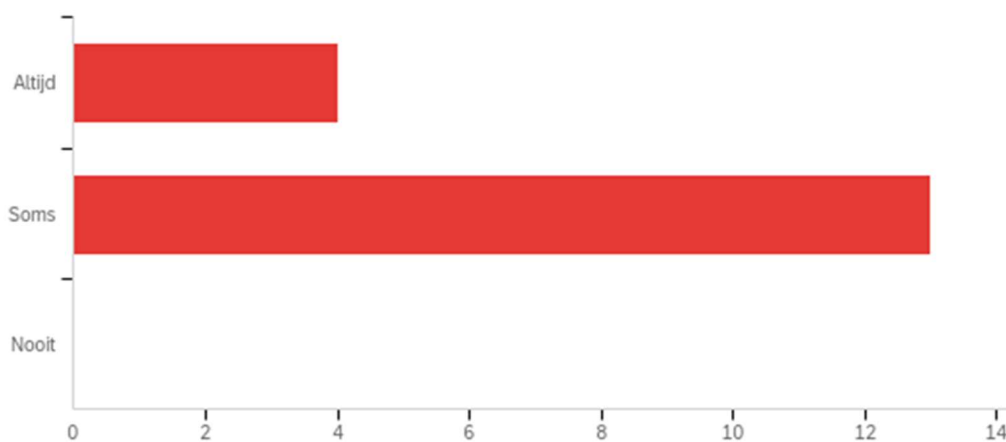
Een advocaat merkt op dat intrekken van het cassatieberoep nadat een uitgewerkt arrest is ingezonden vaak niet aan de orde is. Cliënten geven daar meestal geen toestemming voor: ‘want die cliënt heeft soms ook zoiets van ja, laat maar zien wat de Hoge Raad ermee doet en ik heb niet zoveel belang bij nu meteen onherroepelijk worden van de zaak.’⁶⁷⁹

Een tweede verschil dat wordt genoemd is de toelichting van het met het cassatieberoep gemoeide belang in de cassatieschriftuur. Een advocaat geeft aan dat hij in het begin liever niet het belang toelichtte, vooral omdat het soms heel moeilijk is dat belang te omschrijven.

‘Maar ik moet zeggen dat ik nu wel vaker het belang omschrijf, ook wat creatiever daarin wordt en mezelf meer ruimte toeken om bepaalde belangen ook te benoemen. Ik denk wel dat dat een verschuiving is geworden.’⁶⁸⁰

Een andere advocaat vertelt dat hij altijd in zijn schriftuur het belang probeert aan te geven. Het beeld bij de advocaten die hebben deelgenomen aan de enquête is als volgt:

Figuur 10.7, Antwoorden op de vraag: Licht u in de aanbiedingsbrief of het middel het belang van de zaak toe met het oog op de toetsing op de voet van artikel 80a Wet RO?



Een geïnterviewde advocaat die het belang in de schriftuur omschrijft, geeft wel aan dat het niet altijd gemakkelijk is dat te doen, en dat soms het het belang zelfs niet is te vinden. Zijn werkwijze is als volgt:

⁶⁷⁸ Respondent 6, p. 14.

⁶⁷⁹ Respondent 7, p. 5.

⁶⁸⁰ Respondent 7, p. 5.

‘Ik citeer – dat is dan eigenlijk mijn methode – ik citeer letterlijk uit de processtukken, uit het procesverbaal van de zittingspleitnotitie en uit hetgeen wat het Hof heeft gezegd, met het idee van dat ze eigenlijk aan mijn schriftuur genoeg hebben. Dat ze in principe niet het onderliggende dossier hoeven door te ploegen. En dan hoop ik dat op basis van datgene wat ik zo aangeef, ja dat het belang voldoende is aangeven.’⁶⁸¹

Deze respondent geeft ook aan dat ‘[...] soms moet je erkennen dat er gewoon niks inzit, ja dan houdt het op’, dan kan je geen belang aanvoeren. ‘Maar je besteedt er wel in ieder geval aandacht aan.’⁶⁸² Een andere advocaat bevestigt deze werkwijze: ‘Bij zo’n 80a-selectie op basis van de schriftuur moet je zorgen dat alle bouwstenen op basis waarvan het cassatieberoep beoordeeld kan worden in die schriftuur zijn opgenomen.’⁶⁸³

Deze werkwijze vindt weerklank aan de zijde van het parket en de Hoge Raad. Respondenten uit deze hoek merken op dat een toelichting op het met de zaak gemoeide belang van toegevoegde waarde kan zijn. Ook merkt één van hen op dat de focus van de schrifturen meer is gaan liggen op de overwegingen van het hof en dat dat een positieve ontwikkeling is:

‘[...] je ziet nu wel in mijn beleving [...] dat er meer geciteerd wordt uit pleitnota’s en wat het hof heeft gezegd. Wat voor ons het dan ook weer heel makkelijk maakt, heel prettig maakt van oké, daar ligt de focus, daar gaat het om. De focus ligt op die overweging van het hof, daar wordt over geklaagd. En dan voorkom je ook dat je ergens overheen leest op een punt dat een advocaat wilde maken. Dus dat is wel heel prettig.’⁶⁸⁴

Een advocaat merkt wel op dat strafrechtadvocaten wat betreft hun schrifturen niet de weg op moeten gaan van de cassatiemiddelen in de civiele sector. Dat ‘[...] lijken soms wel complete dossiers’. Het is juist een ‘[...] uitdaging om mijn cassatiemiddelen compact, leesbaar en overzichtelijk te houden.’ En dat kan in strafzaken ook ‘[...] want meestal kun je heel to the point zeggen van dit is niet goed en om die reden zou er gecasseerd moeten worden.’⁶⁸⁵

Van de mogelijkheid om een ‘Borgersbrief’ te schrijven, wordt gebruik gemaakt. Volgens een geïnterviewde advocaat kan het zinnig zijn om een ‘Borgersbrief’ te schrijven naar aanleiding van een conclusie die strekt tot toepassing van artikel 80a Wet RO om het met de zaak gemoeide belang meer of beter over het voetlicht te brengen. De enquête onder de strafrechtadvocaten bevestigt dit.

⁶⁸¹ Respondent 8, p. 4.

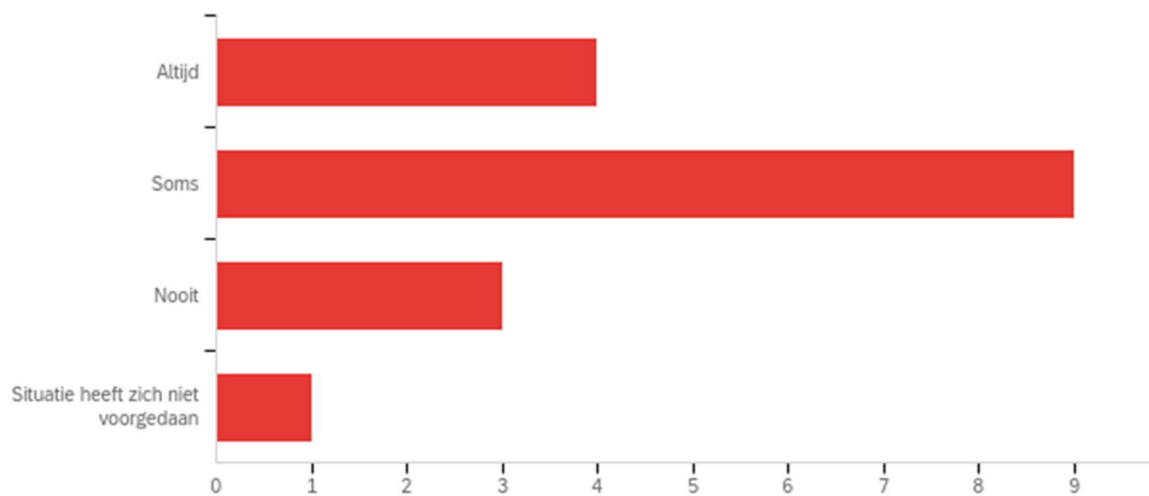
⁶⁸² Respondent 8, p. 9.

⁶⁸³ Respondent 9, p. 7.

⁶⁸⁴ Respondent 5, p. 8.

⁶⁸⁵ Respondent 9, p. 9.

Figuur 10.8, Antwoorden op de vraag: Indien geconcludeerd wordt tot toepassing van artikel 80a Wet RO, maakt u dan gebruik van de mogelijkheid daarop te reageren ('Borgersbrief')?



De meeste respondenten uit alle geledingen zijn het erover eens dat een 80a-afdoening geen waardeoordeel over de kwaliteit van de schriftuur behelst:

‘Bij straf kan je niet zeggen dat 80a in het algemeen is aan te merken als een reprimande in de richting van de advocaat. Dat is niet goed vol te houden, omdat het begrip geen belang bij cassatie daarvoor ook wat te laag is. Omdat het daarvoor ook iets te veel voorkomt, zo simpel is het ook.’⁶⁸⁶

Een geïnterviewde advocaat merkt op:

‘Nee, maar ook omdat vanuit de Hoge Raad, want we hebben dat natuurlijk weleens voorgelegd aan de Hoge Raad bij bijeenkomsten [...] van ja, hoe moeten wij dat nu zien? Denken jullie: “die advocaat die heeft er niks van gebakken en die kan er maar beter mee stoppen of moeten wij dat anders zien?” De Raad geeft dan aan dat zij uiteindelijk toch willen zien waar wij mee komen, daar komt het eigenlijk op neer. Als er dan een zaak tussen zit die misschien wel het overwegen waard is, dan willen we niet dat die bij voorbaat door een angst van afdoening met artikel 80a Wet RO wordt afgeschrikt. Dus die geruststelling hebben wij, anders dan in de civiele sector, maar daar ligt het ook net iets anders. In het strafrecht gaat het om andere belangen [...].’⁶⁸⁷

Een advocaat wijst er evenwel op dat een aantal collega’s afdoening van hun zaak op grond van artikel 80a Wet RO ervaren als ‘gezichtsverlies’ of zien dit als ‘een standje’ (zie ook § 10.3.4). Hij staat er zelf anders in: ‘dit is all in the game.’⁶⁸⁸ Zo ook een andere advocaat, die stelt dat ‘[...] de meeste strafrechtadvocaten er zo langzamerhand wel aan gewend zijn.’⁶⁸⁹ De enquête onder strafrechtadvocaten bevestigt dit beeld.

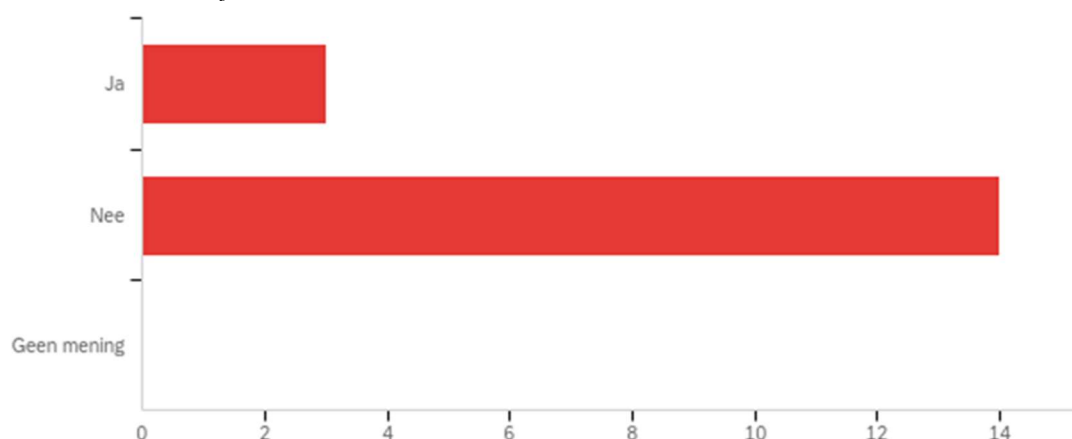
⁶⁸⁶ Respondent 2, p. 5.

⁶⁸⁷ Respondent 7, p. 9.

⁶⁸⁸ Respondent 8, p. 8.

⁶⁸⁹ Respondent 9, p. 9.

Figuur 10.9, Antwoorden op de vraag: Ervaart u de afdoening van een door u ingesteld cassatieberoep met artikel 80a Wet RO als een ‘standje’?



Een geïnterviewde advocaat wijst er op dat een betere communicatie over wat afdoening van een zaak op basis van artikel 80a Wet RO betekent, wellicht kan helpen.

10.3.8 Invloed op proceskosten

Een verschil met civiele cassaties, aldus een geïnterviewde advocaat, is dat in strafzaken cliënten meestal op toevoegingsbasis procederen. De invoering van artikel 80a Wet RO heeft voor cliënten op toevoegingsbasis geen invloed gehad op de proceskosten. Omdat de cassatieprocedure met de invoering van artikel 80a Wet RO arbeidsintensiever is geworden, maar de vaste vergoeding voor het verlenen van rechtsbijstand in cassatie niet is meegegroeid, is het uurtarief van de cassatieadvocaat *de facto* gedaald.⁶⁹⁰ De toegenomen werkzaamheden bestaan uit een andere werkwijze en het omschrijven van het belang bij het cassatieberoep (zie § 10.3.6-10.3.7). Hoeveel extra tijd daarmee is gemoeid, kan de respondent niet kwantificeren. Dit beeld stemt overeen met de bevindingen van de commissie-Van der Meer die in 2017 heeft vastgesteld dat artikel 80a Wet RO heeft geleid tot een verzwaring van de taak van de strafrechtadvocaat die cassatie instelt; die moet meer tijd aan de cassatieprocedure besteden dan op basis van de puntentoekenning aan vergoeding wordt toegekend.⁶⁹¹

10.3.9 Gevolgen voor rechtsbescherming

Een van de geïnterviewde advocaten merkt op dat voorafgaande aan de invoering van artikel 80a Wet RO de vrees bestond voor een vermindering van de rechtsbescherming:

‘Ik denk dat de kritiek voornamelijk was dat de rechtsbescherming te veel zou wegvallen, dus dat er mensen tussen wal en schip raken, omdat hun cassatieberoep niet meer wordt behandeld en dat de Raad zich meer zou richten op andere aspecten dan rechtsbescherming.’⁶⁹²

Een andere advocaat licht dit punt als volgt toe:

⁶⁹⁰ Zie respondent 7, p. 10.

⁶⁹¹ Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand, *Andere tijden. Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand*, oktober 2017, Publicatie-nr. 105692, p. 68, 71 (bijlage bij *Kamerstukken I 2017/18*, 34775 VI, nr. E).

⁶⁹² Respondent 7, p. 3.

‘dat cassatie voor heel veel van onze cliënten de laatste strohalm is, zeker de verdachten die wat zwaarder gestraft zijn. Die vrijheidsbeneming tegemoet zien. Die zeggen, je moet alles uit de kast halen en ook al is er maar een hele kleine mogelijkheid, of is die mogelijkheid er niet, maar probeer alsjeblieft wat.’⁶⁹³

Een van de aan parket en Raad gelieerde respondenten wijst nadrukkelijk op het risico dat artikel 80a Wet RO in de hand kan werken dat te sterk vanuit het oogpunt van efficiëntie wordt geredeneerd. De aan parket en Raad gelieerde respondenten stellen echter dat in individuele zaken nog steeds oog bestaat voor rechtsbescherming. De inhoudelijke beoordeling van een zaak is niet gewijzigd (zie § 10.2.5): ‘Zo kijk ik ernaar. En elke zaak, elke schriftuur heeft als het ware recht dus op zo’n beoordeling.’⁶⁹⁴ Een andere respondent merkt op:

‘Wat rechtsbescherming betreft, dat is een punt waar de advocatuur weleens kritisch over is geweest. Of 80a daar geen negatieve effecten in heeft. Dat zou in theorie kunnen. In de praktijk is het wel zo, dat als wij zaken zien, ook in de 80a-selectie, waarvan we denken, ja, dat kan zo niet. Dat moet echt leiden tot een vernietiging. [...] Dan halen we die eruit.’⁶⁹⁵

Eén van de geïnterviewde advocaten ziet ook dat de Hoge Raad oog blijft hebben voor individuele rechtsbescherming. De respondent wijst op een eigen zaak waarin hij in de schriftuur het belang van cliënt bij het cassatieberoep nadrukkelijk heeft toegelicht en dat de Hoge Raad deze zaak, die in de lijn leek te liggen van zaken die via artikel 80a Wet RO worden afgedaan, regulier heeft afgedaan: ‘Dus je ziet wel dat je zelf ook creatiever wordt in het omgaan met artikel 80a. Want als je dus echt een belang hebt en je dat ook heel duidelijk formuleert, het ook wel blijkt dat de Hoge Raad daarin meegaat.’⁶⁹⁶

Een andere advocaat wijst op een ander aspect van rechtsbescherming: ‘[...] bij de rechtsbescherming hoort in mijn beleving ook dat aan de rechtszoekende wordt uitgelegd waarom hij geen gelijk heeft. En ja dat mis ik toch wel met een 80a-beslissing.’⁶⁹⁷ Dit gebrek aan uitleg wordt als een algemeen knelpunt ervaren, zie § 10.3.4.

Weer andere advocaat ervaart het wegvallen van de mogelijkheid om een ‘Borgersbrief’ in te zenden doordat vanaf 2015 het beleid is dat het parket in beginsel niet meer concludeert in zaken die in aanmerking komen voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO (zie § 10.3.4) als een teruggang in rechtsbescherming (zie ook § 10.3.16).

Een aan parket en Raad gelieerde respondent wijst ook op de samenhang tussen rechtsbescherming, rechtseenheid en rechtsvorming. Doordat meer ruimte is gekomen voor zaken die er toe doen en daarmee voor rechtsvorming in de vorm van het formuleren van algemene regels in uitspraken, wordt ook rechtsbescherming in individuele zaken geboden. Als voorbeeld wordt de verzwaarde motiveringsplicht voor de vaststelling van voorbedachte raad genoemd.⁶⁹⁸

10.3.10 Gevolgen voor rechtsvorming

De aan parket en Raad gelieerde respondenten zijn van oordeel dat het verwezenlijken van het doel van artikel 80a Wet RO – de Raad in staat stellen zich te concentreren op ‘zaken die ertoe

⁶⁹³ Respondent 9, p. 2.

⁶⁹⁴ Respondent 2, p. 15.

⁶⁹⁵ Respondent 1, p. 15.

⁶⁹⁶ Respondent 7, p. 3.

⁶⁹⁷ Respondent 9, p. 8.

⁶⁹⁸ Respondent 6, p. 3.

doen' (zie § 3.3.1) – een positieve invloed heeft gehad op de rechtsvorming. Een van hen merkt op:

‘Wat je kunt zien dat is, nadat er ruimte was gecreëerd, en dat heeft misschien ook met de samenstelling van de Kamer te maken, dat weet ik niet, dan zie je dat die ruimte wordt benut om een aantal dingen in gang te zetten. Ontwikkelingen die ook misschien van buiten komen, uit de literatuur komen, vragen en dergelijke. Je ziet dan ontstaan de overzichtsarresten, je ziet dat de Hoge Raad gaat werken met, wat ik weleens genoemd heb, bijna een precedentenstelsel door steeds te verwijzen naar eerdere beslissingen waarop wordt voortgebouwd, waardoor die eerdere beslissingen ook meer betekenis krijgen. Je ziet nu nog weer nieuwe stappen in het leesbaarder maken van arresten. Kortom, een hele ontwikkeling waar misschien anders geen ruimte en tijd voor was geweest, maar die er nu wel waren.’⁶⁹⁹

Ook andere respondenten, inclusief alle respondenten uit de advocatuur, wijzen nadrukkelijk op het toegenomen aantal overzichtsarresten, en de bijdrage daarvan aan de rechtsvorming. Daarnaast wordt erop gewezen dat het parket de ruimte heeft gekregen om diepgaander te concluderen:

‘Bij de Raad zie je dat het aantal overzichtsarresten is toegenomen, dat is denk ik ook een ontwikkeling die mogelijk is gemaakt door de invoering van 80a. Bij ons zie je dat er ook meer conclusies zijn gekomen die een onderwerp vanuit verschillende perspectieven belichten, waar breed wordt uitgepakt. En daarvoor kiezen we natuurlijk zelf ook onze momenten en onze zaken, onze onderwerpen. Dus in die zin heeft het, denk ik, het doel bereikt. Als wij in al die zaken die tot ons komen met middelen en die nu in de zaakstroom van 80a gaan, ook hadden moeten concluderen, dan weet ik niet of we die gelegenheid zouden hebben gehad.’⁷⁰⁰

10.3.11 Gevolgen voor rechtseenheid

Evenals bij rechtsvorming het geval is (zie § 10.3.10) geven alle respondenten aan dat artikel 80a Wet RO de Raad in staat heeft gesteld de rechtseenheid te bevorderen door het kunnen wijzen van overzichtsarresten. De afdoening van zaken via artikel 80a Wet RO heeft binnen de beschikbare capaciteit van de strafkamer ruimte gecreëerd om in overzichtsarresten algemene regels te geven voor bepaalde vragen die in de rechtspraktijk leven of om sturing te geven aan de uitleg en de toepassing van bepaalde leerstukken. Waar de Hoge Raad dat voorheen op een zaaksgebonden wijze moest doen, arrest voor arrest, kan de Raad nu betrekkelijk snel een overzicht geven in een overzichtsarrest. Dat bevordert de rechtseenheid. Artikel 80a Wet RO maakt dat mogelijk.⁷⁰¹

De thematische werkwijze, zoals besproken in § 10.2, bevordert eveneens de rechtseenheid, aldus een aan parket en Raad gelieerde respondent. Een probleem dat in de feitenrechtspraak wordt gesignaleerd wordt eruit gelicht en in alle dergelijke zaken wordt arrest gewezen, waardoor – zo is de impliciete aanname – een leereffect ontstaat. Tegelijkertijd merkt een van deze respondenten op dat het leereffect door de bank genomen ook is afgenomen, doordat niet alle fouten van gerechtshoven meer worden gecorrigeerd. Dezelfde respondent signaleert echter ook: ‘Maar het heel precies zaken vernietigen met alle consequenties van dien omdat er iets fout is

⁶⁹⁹ Respondent 3, p. 2.

⁷⁰⁰ Respondent 1, p. 3.

⁷⁰¹ Respondent 1, p. 15; respondent 3, p. 1; respondent 5, p. 6; respondent 6, p. 3.

gegaan, terwijl er materieel eigenlijk niet zoveel aan de hand leek te zijn, heeft ook zijn nadelen. Dus het is heel lastig hoe je daar goed mee om moet gaan.⁷⁰²

Een geïnterviewde advocaat merkt op dat een kennelijk door de Hoge Raad beoogd leereffect niet altijd doordringt tot de praktijk:

‘Overzichtsarresten, medeplegen, medeplichtigheid ja, daar zie je wel dat daar rechtsvorming heeft plaatsgevonden. Ik begrijp ook wel kijk, dat was destijds natuurlijk ook de bedoeling vanuit de Hoge Raad om aan te geven misschien meer aan het openbaar ministerie, vergeten jullie nou ook niet medeplichtigheid ten laste te leggen? Hè, gewoon om dat bij te sturen. Nou, volgens mij heeft het dat effect niet heel erg gehad, want er zijn legio officieren van justitie die op zitting staan en je voert een medeplegenverweer waarvan je denkt nou, nu gaat er een wijziging tenlastelegging komen naar de medeplichtigheid wat echt wel handen en voeten heeft en dan gebeurde dat gewoon niet. Weet je, dus dan denk ik ja, dat effect heeft het dus kennelijk niet gehad.⁷⁰³

10.3.12 Onvoorzijne gevolgen?

De geïnterviewde raadsheren wijzen erop dat door de wekelijkse behandeling van grote hoeveelheid uiteenlopende zaken tijdens het AZ-overleg een soort ‘helikopterview’ ontstaat over wat er in de feitenrechtspraak speelt. Deze helikopterview bestond voorheen niet, en wordt als ‘verrijkend’ gewaardeerd:

‘En ook omdat je dus zo regelmatig aan de beurt bent en zeker de voorzitters dan om de week en het zijn best grote aantallen die je dan ziet, dan is dat ook wel heel illustratief als je echt een zaak in de gewone dinsdagraadkamer aan het bespreken bent, dat je zegt van maar ik heb vorige week nog, dat en dat ben ik tegengekomen. Of de afgelopen periode heb ik ook nog die en die varianten gezien. Goh, nu dit hier zo speelt, in deze zaak, die ik nu pas zie, misschien moeten we daar dan inderdaad nog iets breder mee omgaan. Dat kan wel betekenen dat je soms misschien een zaak van een week geleden toch nog eventjes uit de 80a-raadkamer, dan denk ik nou, misschien moeten we die dan toch hier nu bij pakken.⁷⁰⁴

‘Een van de huidige aspecten is, een beetje onverwacht, is dat we- Je weet dat we het zo doen dat [...] de beide vicepresidenten zitten dat raadkamertje van drie voor met de wisselende samenstelling van leden. Je krijgt op zo'n manier wel een heel breed overzicht over alle zaken die binnenkomen. En ook signaleren we daaruit hé, dat is een punt, dat is nou al een paar keer zo geweest, daar moeten we iets aan doen of iets van zeggen. Of daar moeten we met de cassatiebalie over spreken. Of met het OM, dat komt ook voor. Of met het parket zelf, dat we denken daar moet toch duidelijk aandacht aan besteed worden. We doen er nu niks mee, maar zou het niet toch moeten? Dus ik denk dat die doelstelling van versnelling en ruimte voor, in ons eigen debat, voor de grotere zaken, dat die gerealiseerd is. En de besparing voor het parket ook.⁷⁰⁵

De interactie die tussen Raad en parket is ontstaan wordt door een van de raadsheren positief gewaardeerd.

Een wat moeizamer punt is dat, in de woorden van een van de aan parket en Raad gelieerde respondenten, de ‘afkeer van ambtshalve cassatie’ met de komst van artikel 80a Wet RO is

⁷⁰² Respondent 3, p. 22.

⁷⁰³ Respondent 7, p. 12.

⁷⁰⁴ Respondent 5, p. 4.

⁷⁰⁵ Respondent 6, p. 4.

gegroeid. Er bestaat een samenhang tussen 80a-afdoening en ambtshalve cassatie, in die zin dat als voor een bepaalde categorie gebreken wordt beslist dat daarin ambtshalve gecasseerd moet worden, geen van de zaken waarin dat gebrek zich heeft gemanifesteerd via artikel 80a Wet RO kunnen worden afgedaan. Nadrukkelijker dan voorheen wordt van de raadsman of -vrouw verwacht in de schriftuur te klagen over de gebreken die aan het arrest van het gerechtshof kleven. Wordt over een gebrek niet geklaagd, dan wordt slechts zelden ambtshalve gecasseerd (zie ook § 6.4.4).

10.3.13 Toegevoegde waarde van een strafrechtelijke cassatiebalie?

Veel geïnterviewde respondenten zien geen duidelijk toegevoegde waarde in een strafrechtelijke cassatiebalie. Een van de aan parket en Raad gelieerde respondenten stelt er nog niet over te zijn 'uitgedacht', maar stelt ook voorop dat het een groot goed is dat alle advocaten toegang tot de Hoge Raad hebben. Twee van deze respondenten stellen dat sommige middelen wellicht technisch beter ingekleed zouden kunnen worden, maar dat ze vaak wel begrijpen waarom een advocaat met een bepaalde klacht komt. In dat verband wijst een van hen er ook op dat de advocaat mede afhankelijk is van de kwaliteit van het proces-verbaal van de terechtzitting.

Een van de geïnterviewde advocaten is stellig:

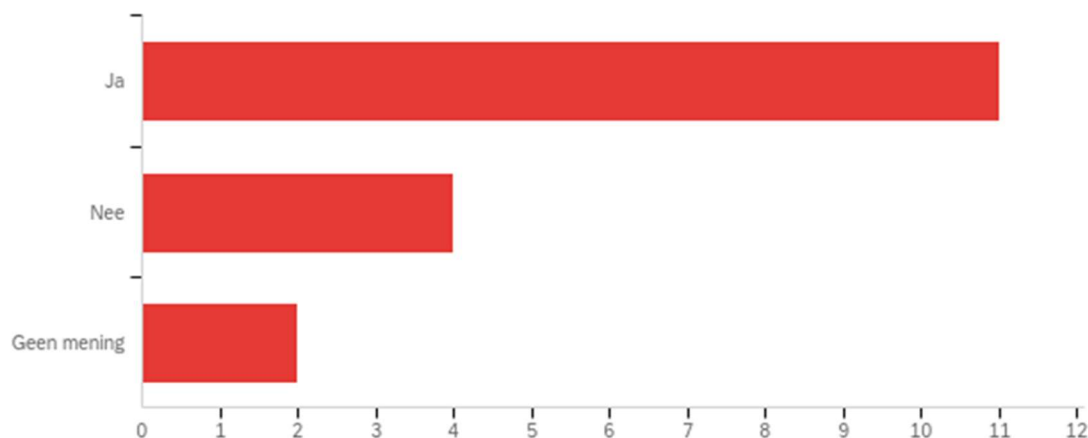
'Het is niet te realiseren, echt niet in strafzaken, het is niet te doen. We hebben nu een heel klein clubje advocaten [...] dat zich met cassatiezaken bezighoudt. Ik hoop dat dat meer wordt, maar eigenlijk lijkt het alleen maar op dat dat minder wordt. De vergoedingen in cassaties zij niet goed. Je werkt uren voor een vast bedrag. [...] Dus je werkt feitelijk heel veel uren voor weinig geld, dus qua uurtarief lever je er best wel op in, in heel veel zaken. Ja, dat betekent dus dat als die verplichte cassatiebalie wordt ingevoerd dat de vraag is of die wel gevuld kan worden. [...] Maar dat zal ook niet financieel niet uit kunnen. En daar is ook helemaal geen oplossing voor, voor zover ik weet op dit moment dus het is niet te realiseren in cassatiezaken. [...] Maar ik weet ook niet of dat probleem heel erg groot is bij de Hoge Raad op dit moment nog. En of dat niet voldoende kan worden afgedekt met artikel 80a. Dus ik zie de noodzaak daarvan niet in primair. En ten tweede is het gewoon feitelijk onmogelijk, dan blokkeer je de rechtsbijstand in cassatiezaken.'⁷⁰⁶

Een andere advocaat vertelt evenwel dat een collega hem heeft benaderd met de vraag of er niet toch een strafrechtelijke cassatiebalie zou moeten komen, omdat die collega toevallig een schriftuur in handen had gekregen die 'abominabel slecht' was. Weer een andere advocaat ziet ook wel ruimte voor een soort strafrechtelijke cassatiebalie als het gaat om de kwaliteit van de verdediging in cassatiezaken. Hij vindt dat de VCAS voor haar leden het niveau hoog probeert te houden. Maar van een strafrechtelijke cassatiebalie die een zeeffunctie vervult, is hij geen voorstander. Dat '[...]' past niet bij het karakter van het strafrecht [...].'⁷⁰⁷ Ook onder de advocaten die hebben deelgenomen aan de enquête lijken er meer voorstanders te zijn voor een strafrechtelijke cassatiebalie.

⁷⁰⁶ Respondent 7, p. 10.

⁷⁰⁷ Respondent 9, p. 6.

Figuur 10.10, Antwoord op de vraag: Is er volgens u behoefte aan een speciale cassatiebalie in strafzaken?



10.3.14 Andere ontwikkelingen ten aanzien van instroom en afdoening van zaken

Een ontwikkeling die zich iets na de invoering van artikel 80a Wet RO heeft voorgedaan, is de digitalisering van het werkproces van de Hoge Raad. Een tweetal aan Raad en parket gelieerde respondenten stelt dat de digitalisering ook tijdsinstroom heeft opgeleverd. Een van deze twee wijst erop dat een 'aparte tool' die voor de afdoening van 80a-zaken is ontwikkeld daaraan bijdraagt. Twee andere aan parket en Raad gelieerde respondenten stellen dat de digitalisering geen grote winst in termen van efficiëntie heeft opgeleverd.

Geen van de aan Raad en parket gelieerde respondenten pleit voor uitbreiding van de formatie van Raad en/of parket. Een van hen merkt op:

Je zag het in Frankrijk, je ziet dat in andere landen, dat dat dan best lastig is, hoe groter de club, hoe moeilijker het is om dat onderling dan weer af te stemmen.⁷⁰⁸

10.3.15 Verhouding tussen artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO en partiële afdoening

Enkele aan parket en Raad gelieerde respondenten merken op dat het antwoord op de vraag of de verwerping van de middelen uitleg (via een conclusie) verdient mede bepalend kan zijn voor de keuze tussen afdoeningen via artikel 80a Wet RO of artikel 81 Wet RO. Een paar van deze respondenten wijzen op de 'reflexwerking' van artikel 80a Wet RO op artikel 81 Wet RO, doordat onvoldoende belang sinds de invoering van artikel 80a Wet RO ook een grond kan zijn voor afdoening op basis van artikel 81 Wet RO. Hoewel niemand ervoor pleit beide artikelen te integreren, zegt een van de respondenten wel dat over de verhouding tussen beide vormen van afdoening moet worden nagedacht. Als voorbeeld wordt gegeven de 'redelijke termijn-korting' die bij afdoening op basis van artikel 80a Wet RO niet, bij afdoening op de voet van artikel 81 Wet RO wel wordt gegeven.

Een respondent uit de advocatuur beschouwt artikelen 80a en 81 Wet RO niet als complementair, omdat afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO betekent dat er geen conclusie van het parket ligt en diens gevolg ook niet de mogelijkheid bestaat van de 'Borgersbrief'. Meer

⁷⁰⁸ Respondent 6, p. 6.

zaken afdoen op de voet van artikel 81 Wet RO heeft zijn voorkeur, en ook die van een andere advocaat (zie ook § 10.3.4).

In eventuele partiële afdoening op grond van artikel 80a Wet RO zien de aan parket en Raad gelieerde respondenten weinig. Een van hen merkt op dat de dicta dan te ingewikkeld worden, onder andere omdat dan elk middel een eigen dictum moet krijgen. Een ander voegt daar wel aan toe dat het voordeel zou zijn dat sommige middelen in een conclusie geheel onbesproken kunnen blijven.

10.3.16 Overige mogelijke aanpassingen van de cassatieprocedure

In het licht van de vraag of een verlofstelsel, i.e. een selectiemechanisme voor de poort, soelaas zou kunnen bieden, merkt een van de aan Raad en parket gelieerde respondenten op eraan te hechten dat Raad en parket alle zaken ‘blijven zien’, om zo een ‘vinger aan de pols’ te kunnen houden en dat selectie dus na de poort moet blijven plaatsvinden.⁷⁰⁹

Een respondent uit de advocatuur beschouwt de ‘Borgersbrief’ als een instrument van de verdediging om het cassatieberoep nog eens toe te lichten indien de zaak in de zaakstroom zit van afdoening met artikel 80a Wet RO. Het is een correctiemechanisme dat de advocatuur in staat stelt om een toezichthoudende taak te kunnen uitoefenen (zie ook § 10.3.4). Dit instrument is niet beschikbaar wanneer het parket geen conclusie neemt, hetgeen sedert de conclusie van Fokkens van 16 december 2014 staand beleid is geworden, terwijl daarvoor wel standaard werd geconcludeerd (zie § 6.2.2). Met andere woorden, door een beleidswijziging is de mogelijkheid van de ‘Borgersbrief’ weggevallen. Deze mogelijkheid kan weer worden teruggebracht als het niet nemen van conclusie wordt aangemerkt als een zwijgen. Dat houdt immers ook een standpunt van het parket in, namelijk dat het Openbaar Ministerie kennelijk aangeeft dat zij de zaak vinden lenen voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO.⁷¹⁰

Diezelfde advocaat wijst nog op een praktijk in de sector civiel recht. Civiele cassatieadvocaten worden geïnformeerd dat hun zaak in de zaakstroom voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO is geplaatst. Dat is een ‘erg groot voordeel’, en biedt een raadsman de gelegenheid haar/zijn cliënt voor te bereiden.⁷¹¹ Een andere advocaat vraagt zich evenwel af wat de meerwaarde is van deze informatie, omdat je niet mogelijkheid hebt om een nadere schriftuur in te dienen.

De eerstgenoemde advocaat beschouwt als voordeel in de strafsector dat de raadsman in de regel meer tijd heeft om de schriftuur voor te bereiden dan in de civiele sector.

10.4 Conclusie

Uit het onderzoek komt naar voren dat de doelen van artikel 80a Wet RO bij alle respondenten genoegzaam bekend zijn. Waar de respondenten gelieerd aan het parket en Hoge Raad menen dat de doelen van artikel 80a Wet RO zijn verwezenlijkt, zijn respondenten vanuit de advocatuur hier minder stellig over. Zij geven aan dat het voor hen lastiger is te beoordelen of de doelen van artikel 80a Wet RO zijn bereikt. Maar zij signaleren in elk geval wel dat de Hoge Raad sedert de invoering van artikel 80a Wet RO blijkbaar meer ruimte ziet voor het wijzen van overzichtsarresten waarin ofwel bestaande regels uit de rechtspraak worden samengebracht, of wel nieuwe regels worden gegeven. Deze overzichtsarresten kunnen worden aangemerkt als de ‘zaken die ertoe doen’ waar

⁷⁰⁹ Respondent 5, p. 3.

⁷¹⁰ Respondent 8, p. 3.

⁷¹¹ Respondent 8, p. 12.

de strafkamer van de Hoge Raad mede als gevolg van artikel 80a Wet RO ruimte voor ziet. Het algemeen gevoelen is dat daarmee de rechtsvorming en de rechtseenheid zijn gediend. Voorts kan het bijdragen aan rechtsbescherming.

De ruimte voor zaken die er toedoen, is ontstaan doordat de Hoge Raad en het parket de zaakstroom voor zaken die voor afdoening op basis van artikel 80a Wet RO in aanmerking komen anders te organiseren dan die voor reguliere cassaties. In die zaakstroom is een belangrijke rol weggelegd voor het selectieteam van het wetenschappelijk bureau. Zij zorgen voor de voorselectie binnen de ingestroomde zaken en plaatsen zaken die voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO in een aparte zaakstroom. Deze zaken worden voorzien van een preadvies. Indien dat preadvies inhoudt dat afdoening met artikel 80a Wet RO is aangewezen, wordt vanaf 2015 een belangrijke werkbesparing gerealiseerd bij het parket. Vanaf de conclusie van Fokkens van 16 december 2014 is het beleid van het parket dat in dergelijke gevallen geen conclusie wordt genomen. Dat was voorheen wel het geval, en bij zaken die regulier worden afgedaan of via artikel 81 Wet RO, volgt ook altijd een conclusie. Alleen in bijzondere gevallen neemt het parket een conclusie. Het is derhalve niet zozeer artikel 80a Wet RO, maar de beleidswijziging bij het parket die een belangrijke werkbesparing oplevert, zij het wel met steun van de wetgever.

Op het niveau van de strafkamer wordt een werkbesparing gerealiseerd doordat een zaak die voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO staat, niet door de voltallige zetel maar in het AZ-overleg van drie raadsheren inhoudelijk wordt beoordeeld en afgedaan (zie art. 80a lid 3 Wet RO). Dat gebeurt met gebruikmaking van digitale werksystemen die direct toegang geven tot onderliggende processtukken en waarbij de leden van het AZ-overleg gemakkelijk opmerkingen in de zaak kunnen maken. Een concept-artikel 80a Wet RO arrest gaat niet in roulatie binnen de zetel. En het arrest kent een korte standaardmotivering. Ook daarin ligt een werkbesparing. Binnen de procedure zijn er mogelijkheden om een strafzaak van de ene naar de andere zaakstroom over te kunnen hevelen.

Volgens de respondenten uit de advocatuur heeft dit alles wel zijn prijs. Zij benoemen een aantal knelpunten en gevolgen als gevolg van de wijze waarop artikel 80a Wet RO wordt toegepast. Het eerste knelpunt is dat de korte standaardmotivering ingeval van toepassing van artikel 80a Wet RO geen inzicht verschaft in het waarom van het op deze wijze verkort afdoen van de zaak. Een zaaksgebonden, specifieke motivering ontbreekt, en hoewel artikel 80a Wet RO twee gronden kent, benoemt de Hoge Raad niet de toepasselijke grond. Het gevolg is dat het leereffect wegvalt, het voor advocaten onduidelijk blijft waarom hun zaak verkort is afgedaan, en zij daardoor moeite ervaren om de beslissing aan cliënt te kunnen uitleggen. De standaardmotivering leidt ertoe dat advocaten moeilijker kunnen voorspellen wanneer een zaak met artikel 80a Wet RO wordt afgedaan. Dat leidt tot ongenoegen of zelfs onvrede. Hier ligt gat tussen aan de ene kant de strafrechtadvocatuur en de andere kant de Hoge Raad en het parket, want die ervaren geen knelpunten.

Voor advocaten is de preventieve werking van artikel 80a Wet RO beperkt. Zij hebben een cliënt achter zich staan en (de belangen van) die cliënt kan (kunnen) maken dat toch cassatie wordt ingesteld, ook al zit er weinig of niets in zijn zaak. Bovendien vinden zij het aan de Hoge Raad om te beoordelen of er wel of niets in de zaak zit; zij zien geen filterende rol voor zichzelf weggelegd. In de strafsector ervaren de meeste advocaten een afdoening van hun zaak op de voet van artikel 80a Wet RO niet als een standje. Dit is 'all-in the game'. Maar er zijn advocaten die er wel moeite mee lijken te hebben.

Artikel 80a Wet RO heeft een aantal gevolgen. Die zijn van uiteenlopende aard. Advocaten besteden meer aandacht aan de schriftuur omdat zij daarin iets over het belang van het cassatieberoep willen zeggen om te voorkomen dat de zaak op die grond via artikel 80a Wet RO wordt afgedaan. De werkwijze om in de schriftuur alles te citeren wat relevant is uit het hoger beroep strekt tot aanbeveling. Een enkeling verbindt hier financiële consequenties aan; de daarmee gemoeide extra tijd wordt niet gefinancierd. Met andere woorden, tegenover de werkbesparing bij het parket en bij de Hoge Raad, staat een werklastverzwaring voor de advocatuur zonder dat de advocatuur daar financieel voor wordt gecompenseerd.

Voor advocaten komt daar bij dat het veelvuldig toepassen van artikel 80a Wet RO en de wijze waarop dat wordt gemotiveerd negatief uitpakt voor rechtsbescherming. Het gevolg is immers dat de zaak van de cliënt niet wordt beoordeeld als een reguliere zaak en dat de cliënt niet wordt uitgelegd waarom artikel 80a Wet RO is toegepast. Het is ook om deze redenen dat er onder advocaten voorstanders zijn om meer zaken af te doen op basis van artikel 81 Wet RO, of zelfs daarnaar terug te gaan. Want dan neemt het parket een conclusie en bestaat de mogelijkheid van de ‘Borgersbrief’. Beide fungeren als correctiemechanismen. Vanuit het parket en de Hoge Raad wordt hier anders tegenaan gekeken; ook de 80a-zaken worden inhoudelijk beoordeeld, en uitleggen waarom verkort is afgedaan, doet het voordeel van verkort afdoen wegvallen. Datzelfde geldt mutatis mutandis voor de afdoening via artikel 81 Wet RO.

Voor de Hoge Raad heeft artikel 80a Wet RO een onvoorzien gevolg. De wijze waarop zaken in de artikel 80a Wet RO zaakstroom worden behandeld, maakt dat de strafkamer een goed overzicht kan krijgen over wat er allemaal speelt in de feitenrechtspraak en beleid kan gaan voeren op welke zaken er uit te pikken om daar een inhoudelijk arrest over te wijzen, en zo weer bij te dragen aan rechtsvorming, rechtseenheid en rechtsbescherming.

Ten slotte zijn nog enige andere zaken naar voren gekomen, maar daarvan noemen wij hier alleen nog de mogelijkheid van een strafrechtelijke cassatiebalie. Veel geïnterviewde respondenten zien daar geen meerwaarde in, al leeft er onder strafrechtadvocaten wel de idee dat aandacht besteden aan de kwaliteit en het niveau van de cassatieadvocatuur in strafzaken kan voorkomen dat onnodig ‘kansloze zaken’ aan de Hoge Raad worden voorgelegd, en daarmee het aantal afdoeningen op grond van artikel 80a Wet RO kan worden teruggebracht.

Hoofdstuk 11 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

F.G.H. Kristen, R.R. Verkerk, J. Bijlsma, E.R. de Jong en I. Giesen

11.1 Introductie

Het onderhavige onderzoek beoogt een totaalbeeld te geven van de toepassing van artikel 80a Wet RO over de periode 2012-2019 voor de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht. Op basis van dat totaalbeeld kan worden bepaald of de doelen zijn bereikt die de wetgever met de invoering van artikel 80a Wet RO voor ogen stond. Voor het samenstellen van dat totaalbeeld is voor alle drie de sectoren allereerst een juridische studie verricht naar de wijze waarop artikel 80a Wet RO wordt toegepast, alsmede naar de receptie daarvan in de literatuur. Voorts is een secundair kwantitatieve studie uitgevoerd naar cijfers over afdoeningen van zaken en zijn gepubliceerde uitspraken geanalyseerd waarin artikel 80a Wet RO is toegepast. Daarenboven is een kwalitatief empirische studie verricht naar de ervaringen met toepassing van artikel 80a Wet RO bij de Hoge Raad, het parket, de advocatuur, en enkele organisaties die zich professioneel bezighouden met cassatie. Deze drie studies voor de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht dienen tot beantwoording van de twaalf onderzoeksvragen die samen het genoemde totaalbeeld moet geven. In dit hoofdstuk presenteren wij de beantwoording van de onderzoeksvragen. De beantwoording van de eerste elf onderzoeksvragen zijn onze bevindingen (§ 11.2). Daarna onderzoeken wij of de drie sectoren van elkaar kunnen leren (§ 11.3). Vervolgens presenteren wij de algemene conclusie die is getrokken op basis van de bevindingen en die antwoord geeft op de centrale onderzoeksvraag (§ 11.4). Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen die het antwoord vormen op de twaalfde onderzoeksvraag (§ 11.5).

11.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag kent het onderzoek een elftal onderzoeksvragen die ertoe strekken om informatie te verwerven over de toepassing van artikel 80a Wet RO om zo een evaluatie van deze bepaling mogelijk te maken. De antwoorden op de elf onderzoeksvragen vormen dan ook de bevindingen van dit onderzoek. Hierna presenteren wij per onderzoeksvraag de antwoorden daarop.

11.2.1 *Onderzoeksvraag 1*

Welke beleidstheorie (doel(en), veronderstellingen, instrumenten) blijkend uit de parlementaire stukken liggen aan artikel 80a Wet RO ten grondslag?

Met artikel 80a Wet RO is beoogd om de Hoge Raad meer in staat te stellen zich als ‘cassatierechter te concentreren op zijn kerntaken’ door de Raad de mogelijkheid te bieden zaken die met een zekere frequentie voorkomen maar evident geen kans van slagen hebben, op een versnelde en vereenvoudigde wijze af te doen, zodat minder beslag wordt gelegd op de capaciteit van de Hoge Raad. Uit dit hoofddoel hebben wij afgeleid dat aan de Wet versterking cassatierechtspraak een beleidstheorie ten grondslag ligt die neerkomt op ‘meer ruimte maken voor wat er toe doet’: door

te bewerkstelligen dat *minder* zaken in de zaakstroom voor reguliere cassaties bij de Hoge Raad terecht komen, wordt bij gelijkblijvende formatieomvang van de Hoge Raad *meer* ruimte gecreëerd om *meer* aandacht te kunnen besteden aan de *zaken die ertoe doen*, om op die manier *beter* invulling te kunnen geven aan de *kerntaken* van de Hoge Raad (zie § 3.3.1).

Het middel om er voor te zorgen dat er minder zaken in de reguliere zaakstroom terecht komen, is te selecteren in zaken *na* binnenkomst bij de Hoge Raad. Er moet daarbij een selectie worden gemaakt tussen ‘kansloze zaken’ en ‘zaken die ertoe doen’. Uit de wetgeschiedenis van de Wet versterking cassatierechtspraak volgt dat het bij ‘kansloze zaken’ gaat om verschillende categorieën van zaken:

- Zaken waarin het cassatieberoep niet voldoet aan de wettelijke eisen, zoals cassatieschrifturen die kwalitatief niet deugdelijk zijn;
- Zaken waarin klachten worden geformuleerd die ‘klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden’ omdat zij om een oordeel over feiten vragen, of omdat zij berusten op een onjuiste interpretatie van wet en/of vaste rechtspraak;
- Zaken waarin de insteller ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft bij het cassatieberoep’, omdat die zaak geen beslissing verlangt omwille van rechtseenheid, rechtsontwikkeling en/of rechtsbescherming dan wel omdat het gaat om een kennelijke misslag van ondergeschikt belang (zie § 3.3.1).

Wanneer dergelijke zaken via de reguliere zaakstroom worden afgedaan door de Hoge Raad leggen zij fors beslag op de capaciteit van de Hoge Raad, terwijl die capaciteit beter kan worden besteed aan de zaken die ertoe doen en om de toegenomen werklust van de Hoge Raad het hoofd te bieden.

Om de selectie van zaken mogelijk te maken voorziet de Wet versterking cassatierechtspraak in een instrument, namelijk de invoering van de wettelijke bepaling van artikel 80a Wet RO voor de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht. Deze wettelijke bepaling verschaft de Hoge Raad de bevoegdheid om bepaalde categorieën van zaken op een vereenvoudigde en snellere wijze af te doen. De wetgever heeft deze categorieën van zaken geduid door twee gronden voor afdoening van zaken op basis van artikel 80a Wet RO in de wet op te nemen:

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

Deze gronden reflecteren de onderscheiden categorieën van kansloze zaken (zie m.n. § 3.3 en 3.4).

11.2.2 Onderzoeksvraag 2

Hoe vaak is artikel 80a Wet RO in de praktijk toegepast in relatie tot het totaal aantal ingestroomde zaken? Zijn de tijdens de parlementaire behandeling gemaakte inschattingen uitgekomen? Zo nee: wat waren daarvan de (vermoedelijke) oorzaken?

Met de invoering van artikel 80a Wet RO had de regering bepaalde verwachtingen ten aanzien van het aantal keren dat een zaak via deze bepaling zou worden afgedaan. Deze verwachtingen zijn geformuleerd ten aanzien van de instroom van zaken en uitgedrukt in percentages (zie § 3.3.2 en hierna tabel 11.1). Om deze reden sluit de tweede onderzoeksvraag hierop aan.

Uit het onderzoek komt echter naar voren dat het aantal afdoeningen van zaken op de voet van artikel 80a Wet RO in een bepaald jaar niet in een lineair verband staat met de instroom van zaken in dat jaar. Zo kunnen de instroom en de uitstroom van zaken in hetzelfde jaar om diverse redenen verschillen, al was het maar omdat een ingestroomde zaak niet binnen datzelfde jaar wordt

afgedaan. Voorts speelt in de strafsector dat een substantieel deel van de ingestroomde zaken om andere redenen dan toepassing van artikel 80a Wet RO niet-ontvankelijk wordt verklaard (dat was in 2019 in liefst 1.830 van de 4.342 uitgestroomde zaken, zie § 7.4.1 en tabel 7.12). Dat betreft dan vooral zaken waarin geen cassatieschriftuur is ingediend (i.e. peken), en variaties in deze zaakstroom kunnen het beeld van afdoeningen in de andere zaakstromen en hun onderlinge verhoudingen kleuren.

Een en ander betekent dat het relateren van aantallen afdoeningen van zaken op grond van artikel 80a Wet RO aan het aantal ingestroomde zaken een vertekend beeld geeft. Om die reden zetten wij de aantallen afdoeningen van zaken op grond van artikel 80a Wet RO tevens af tegen het aantal gemotiveerde afdoeningen in datzelfde jaar. Dat biedt een beter inzicht hoe artikel 80a Wet RO jaarlijks wordt toegepast door de Hoge Raad. In tabel 11.1 geven wij voor de periode 2016-2019 voor de drie sectoren de verwachte en de daadwerkelijke toepassing van artikel 80a Wet RO als percentage van het totaal aantal ingestroomde zaken weer alsook als percentage van het totaal aantal gemotiveerd afgedane zaken. Deze periode van 2016-2019 is gekozen omdat daarin een stabilisatie van de toepassing van artikel 80a Wet RO heeft plaatsgevonden; in de periode van 2012-2015 is nog sprake van ervaring opdoen met deze afdoeningswijze en het uitkristalliseren van zaken en gevallen waarin toepassing van artikel 80a Wet RO opportuun is.

Uit tabel 11.1 blijkt dat de verwachtingen van de regering min of meer zijn uitgekomen voor de sector belastingrecht, maar niet voor de sectoren civiel recht en strafrecht. Artikel 80a Wet RO vindt nagenoeg geen toepassing in de sector civiel recht, terwijl in de sector strafrecht de toepassing van artikel 80a Wet RO de verwachting van de regering ruimschoots overtreft, ongeacht of dat wordt gerelateerd aan de instroom van zaken dan wel de gemotiveerd afgedane zaken. Aangezien de regering verwachtingen heeft geformuleerd over toepassing van artikel 80a Wet RO ten opzichte van de instroom van zaken, geven wij in onderstaande tabel deze verwachtingen weer en zetten deze af tegen wat ons onderzoek heeft uitgewezen. Daarbij hebben wij vastgesteld dat het weergeven van de toepassing van artikel 80a Wet RO ten opzichte van de instroom tot een vertekend beeld leidt, hoofdzakelijk omdat de jaarlijkse instroom van zaken niet synchroon loopt met de uitstroom van zaken in datzelfde jaar (zie §§ 7.2.1, 7.3.1 en 7.4.1). De betekenis van het aantal jaarlijkse toepassingen van artikel 80a Wet RO laat zich beter illustreren aan de hand van de uitstroom van gemotiveerde afdoeningen. Om die reden is daartoe een aparte kolom in de tabel opgenomen. Daarbij geven wij voor de periode 2016-2019 de bandbreedte in percentages weer door het percentage voor zowel 2016 als 2019 te noemen.

Tabel 11.1, *Verwachte en daadwerkelijke toepassing van artikel 80a Wet RO*

Sector	Verwachte toepassing t.o.v. instroom ⁷¹²	Daadwerkelijke toepassing in de periode 2016-2019 in percentages t.o.v. instroom	Daadwerkelijke toepassing in de periode 2016-2019 in percentages t.o.v. gemotiveerde afdoeningen	Realisatie van verwachtingen van de regering
Civiel recht	15-20%	13,46% in 2016, daarna 0,47%-0,48% (zie tabel 7.3)	14% in 2016, daarna 0-1% (zie tabel 7.2)	Minder dan verwacht
Belastingrecht	15-20%	16%-14% (zie tabel 7.8)	17-19% (zie tabel 7.6)	Ongeveer conform verwachting
Strafrecht	25%	30%-38% (zie tabel 7.19)	63-59% (zie tabel 7.16)	Meer dan verwacht

De oorzaken voor het afwijken van de verwachtingen van de regering over het gebruik van artikel 80a Wet RO verschillen voor de civiele sector en de strafsector. In de civiele sector is verreweg de belangrijkste oorzaak van het geringe aantal afdoeningen via artikel 80a Wet RO de aanwezigheid van een gespecialiseerde cassatiebalie. De kwaliteit van civiele cassatieadvocaten wordt doorgaans hoog aangeslagen (zie §§ 3.5.3, 4.4, 8.3.3 en 8.4). Dit heeft gevolgen voor de gepercipieerde kwaliteit van de aangebrachte cassatieberoepen. Het percentage van de cassatieberoepen dat slaagt ligt hoog en het aantal evident kansloze cassatieberoepen ligt laag. De cassatiebalie vervult aldus een belangrijke functie bij het filteren van de zaken die aanhangig worden gemaakt bij de Hoge Raad (zie m.n. § 8.4). Een afdoening op basis van artikel 80a Wet RO wordt door advocaten als een standje van de Hoge Raad ervaren. Een dergelijke afdoening levert reputatieschade op. Deze (dreiging van) reputatieschade versterkt de zeeffunctie van de civiele cassatiebalie (zie ook hierna bij onderzoeksvraag 6).

Voor het strafrecht is een belangrijke verklaring voor het relatief grote aantal afdoeningen op de voet van artikel 80a Wet RO gelegen in de hoge aantallen cassatieberoepen die worden aangebracht. Hier tekenen zich twee ontwikkelingen af die doorwerken in het aantal afdoeningen op de voet van artikel 80a Wet RO. In de eerste plaats is er sprake van een (fluctuerende) groei van het aantal inkomende cassatieberoepen. Het aantal ingestroomde zaken stijgt van 3.670 zaken in 2005 naar een piek van 4.997 zaken in 2016 om vervolgens geleidelijk weer te dalen naar 3.755 zaken in 2019 (zie § 7.4.1 en tabel 7.18). In de tweede plaats is in de periode 2005-2019 het aantal zaken gestegen waarin middelen zijn ingediend. Dit blijkt uit de cijfers over het aantal uitgestroomde zaken waarin middelen zijn ingediend, want die laten in de genoemde periode een stijging zien van omstreeks 1.400 zaken naar omstreeks 2.400 zaken, een stijging van ruim 70% (zie § 7.4.1 en tabel 7.15). Ruime toepassing van artikel 80a Wet RO is noodzakelijk geweest om, bij gelijkblijvende formatie van de strafkamer van de Hoge Raad, deze ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden. De laatste jaren doet de Hoge Raad een vergelijkbaar aantal zaken gemotiveerd af als in de periode 2005-2008 (circa 600-800 per jaar, zie § 7.4.1 en tabel 7.15). Daarnaast geldt dat een belangrijk deel van de zaken die voorheen via artikel 81 Wet RO werden afgedaan, nu via artikel 80a Wet RO worden afgedaan. Niettemin blijft ook afdoening van zaken op de voet van

⁷¹² Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, nr. 6, p. 5 en § 3.3.2.

artikel 81 Wet RO van belang (zie hierna bij onderzoeksvraag 8). Van alle zaken waarin cassatiemiddelen zijn ingediend wordt in de periode 2015-2019 70-75% ongemotiveerd op de voet van artikel 80a of artikel 81 Wet RO afgedaan (zie § 7.4.1 en tabel 7.16).

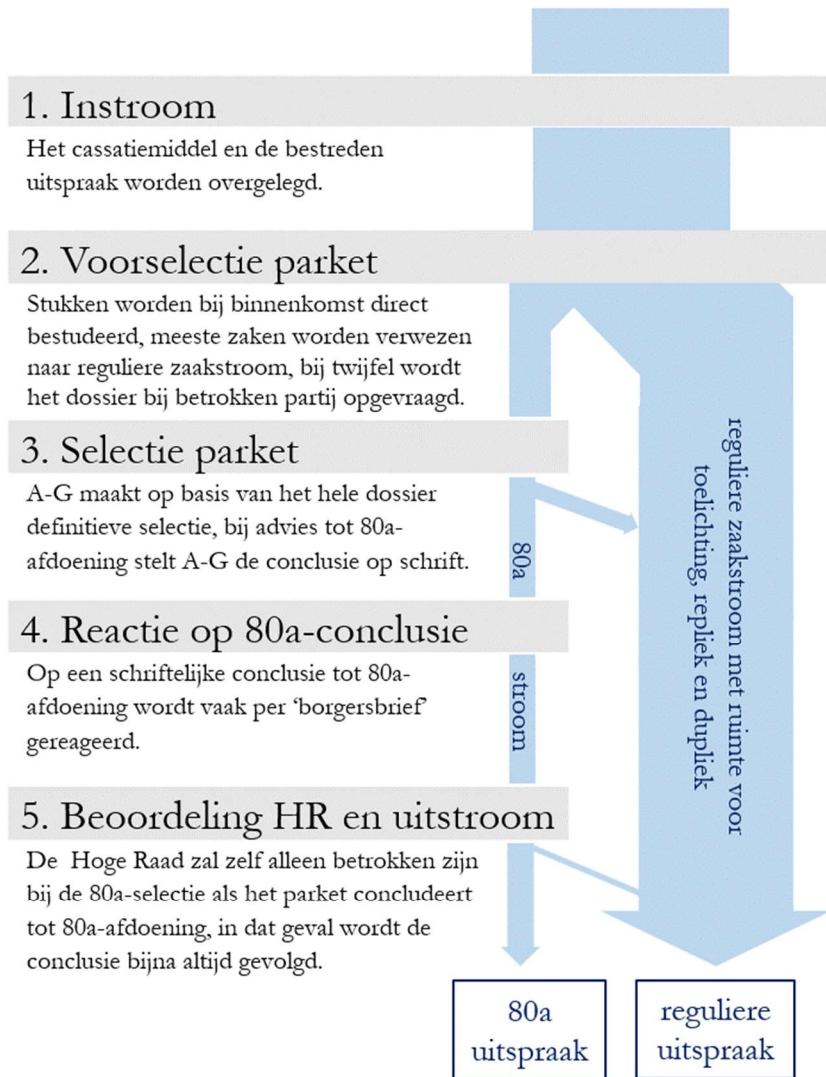
11.2.3 Onderzoeksvraag 3

Hoe wordt artikel 80a Wet RO in de praktijk procedureel toegepast door de Hoge Raad? Zijn er daarbij verschillen tussen de verschillende sectoren?

De toepassing en de werking van artikel 80a Wet RO verschilt aanzienlijk per sector. Dat wordt duidelijk zichtbaar wanneer de schematische weergave van de instroom en de uitstroom van zaken in de civiele kamer, belastingkamer en strafkamer van de Hoge Raad onder elkaar wordt gezet. Wij geven om die reden de eerder weergegeven figuren 1-3 over de zaakstromen in civiele zaken, belastingzaken en strafzaken weer (zie § 4.2, § 5.3 en § 10.2.2).

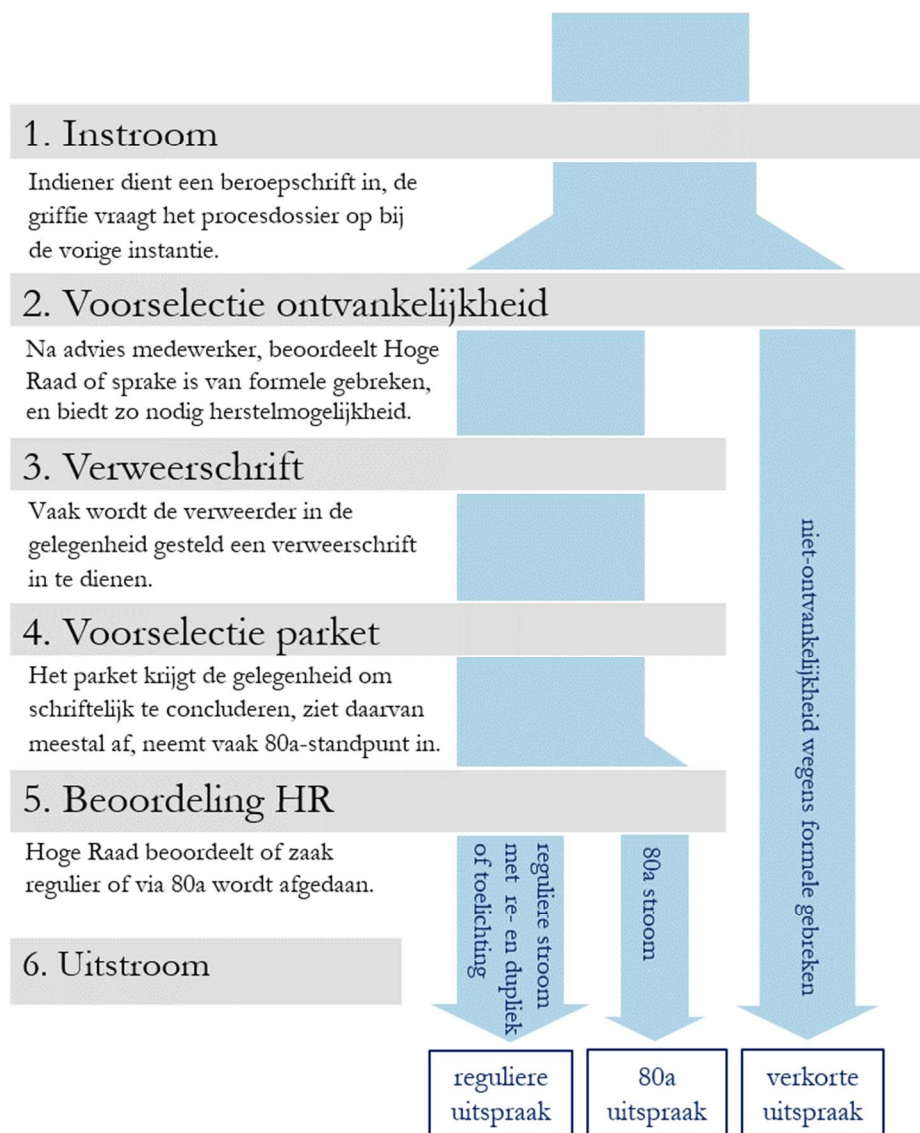
Figuur 11.1: Zaakstromen in civiele zaken

Artikel 80a Wet RO: werkwijze in civiele zaken



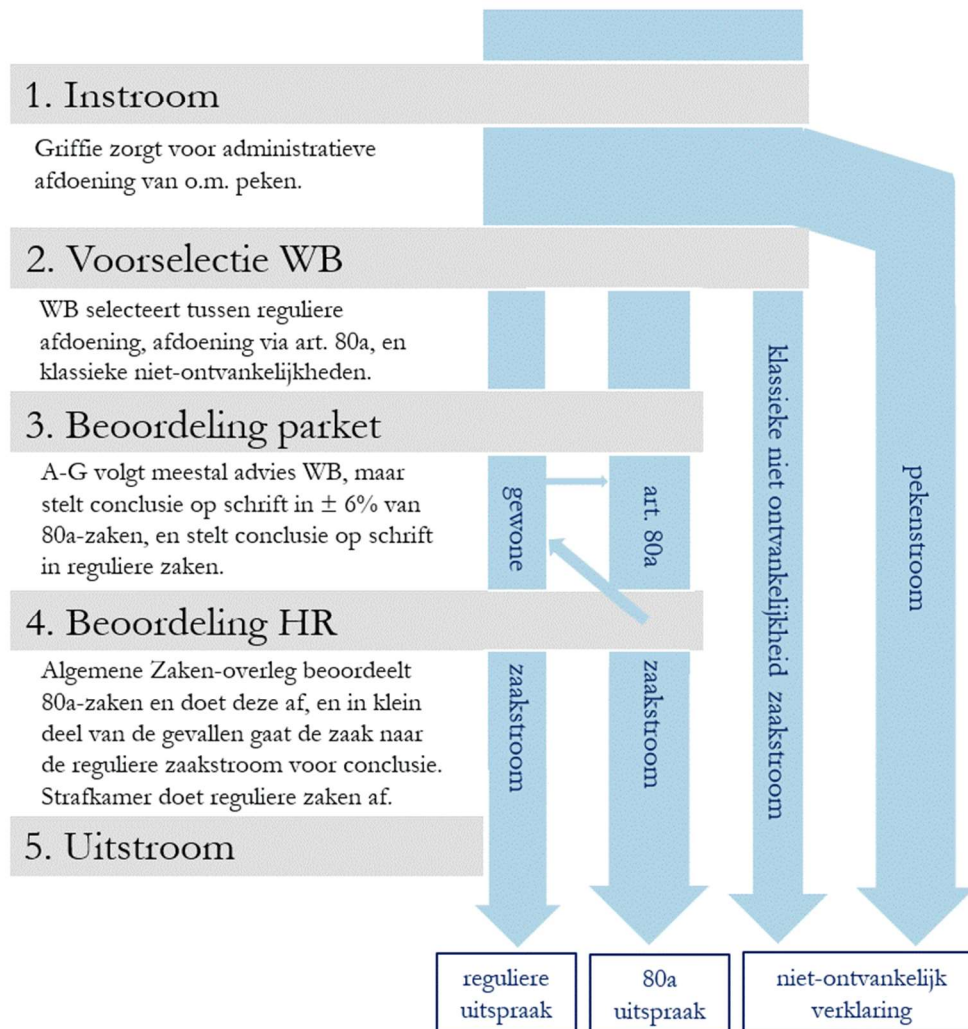
Figuur 11.2: Zaakstromen in belastingzaken

Artikel 80a Wet RO: werkwijze in belastingzaken



Figuur 11.3: Zaakstromen in strafzaken

Artikel 80a Wet RO: werkwijze in strafzaken



De schematische weergave van de zaakstromen per sector laten aanzienlijke verschillen zien, zowel in de variatie in de zaakstromen als ten aanzien van het punt wie op welk moment verantwoordelijk is voor de selectie van zaken voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO. Wij volstaan hier met een bespreking van de verschillen op hoofdlijnniveau. Voor een gedetailleerde bespreking van de selectie van zaken in de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht verwijzen wij naar respectievelijk § 4.2 en § 8.2, § 5.3 en § 9.2, § 10.2.

In de strafsector selecteert de griffie de zaken die niet aan de formele vereisten voor het cassatieberoep voldoen, en een omvangrijke stroom zaken, de peken, i.e. zaken waarin geen schriftuur is ingediend, wordt al afgesplitst van de zaakstroom en met niet-ontvankelijkheid afgedaan. Vervolgens verricht het selectieteam van het wetenschappelijk bureau de volgende voorselectie door aan te geven welke zaken via artikel 80a Wet RO kunnen worden afgedaan, welke

zaken gelden als klassieke niet-ontvankelijkheden en welke zaken regulier kunnen worden afgedaan. In een preadvies wordt toegelicht waarom een zaak in aanmerking komt voor afdoening op basis van artikel 80a Wet RO. Pas dan komen parket en Hoge Raad er aan te pas. De Hoge Raad beoordeelt de zaken die voor afdoening op grond van 80a Wet RO zijn geselecteerd, in het zgn. Algemene Zaken-overleg. Het parket maakt een eigen afweging of het in een bepaalde zaak wil concluderen. Die afweging kan anders zijn dan die van de Hoge Raad, omdat de Raad immers een eindoordeel in de zaak moet vellen. In het overgrote deel van de zaken waarin het selectieteam heeft geadviseerd tot afdoening op basis van artikel 80a Wet RO wordt afgezien van het nemen van een conclusie (zie §§ 10.2.2-10.2.5).

In belastingzaken is het een medewerker van de Hoge Raad die aan de hand van een formulier adviseert tot het al dan niet afdoen van een zaak op de voet van artikel 80a Wet RO. Komt hij tot dat advies, dan is de implicatie dat geen conclusie wordt genomen door de advocaat-generaal. De Hoge Raad beoordeelt de zaak. Indien de Hoge Raad voornemens de zaak af te doen op grond van artikel 80a Wet RO, dan wordt het parket hierover geïnformeerd. De advocaat-generaal kan met dit voornemen instemmen of alsnog conclusie nemen. Opgemerkt moet worden dat in de belastingsector verschillen in de procedures voor afdoening van zaken bestaan al naar gelang de aard van het belastinggeschil (zie §§ 9.2.2-9.2.3).

In de civiele sector plaatst een medewerker van het wetenschappelijk bureau ingekomen zaken op een lijst, met onder meer een korte samenvatting van de zaak. Het is vervolgens een advocaat-generaal die op basis van deze lijst beslist of een zaak in aanmerking komt voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO. De advocaat-generaal stemt dit af met de rolraadsheer van de civiele kamer. Indien wordt besloten dat afdoening met artikel 80a Wet RO is aangewezen, dan neemt de advocaat-generaal een schriftelijke conclusie waarin hij motiveert dat de zaak voor deze afdoeningwijze in aanmerking komt (anders dan in de sectoren belastingrecht en strafrecht, waar juist in deze situatie een schriftelijke conclusie in de regel achterwege blijft). De Hoge Raad beoordeelt vervolgens op basis van de belangrijkste stukken of de zaak inderdaad voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO in aanmerking komt. In de praktijk volgt de Hoge Raad de conclusie van het parket. Als het parket meent dat de zaak niet in aanmerking komt voor een 80a-afdoening, dan pleegt de Hoge Raad dit advies zonder nader onderzoek te volgen en wordt groen licht gegeven voor reguliere afdoening (zie §§ 8.2.2 en 8.2.3).

Uit deze beknopte weergave volgt dat in de strafsector, mede gelet op de aantallen zaken in de diverse zaakstromen (zie § 7.4.1), de ondersteuning van de Hoge Raad en het parket in de vorm van de griffie en het wetenschappelijk bureau een grotere rol lijkt te spelen in het selectieproces dan in de sector civiel recht. Als het gaat om de ondersteuning van de Hoge Raad in belastingzaken lijkt het advies van de medewerker tot afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO op basis van het formulier een vergelijkbare rol te spelen als het preadvies in de strafsector.

Verder blijkt dat in belastingzaken en in strafzaken het zwaartepunt van de selectie bij de Hoge Raad ligt, want die beslist of een zaak daadwerkelijk met artikel 80a Wet RO wordt afgedaan. Het parket speelt in de regel een beperkte rol: een uitgeschreven conclusie blijft in 80a-zaken bijna altijd achterwege (zie o.m. §§ 7.3.1, 7.4.1, 9.2.3 en 10.2.4). In civiele zaken ligt het zwaartepunt van de selectie bij het parket. Het parket beoordeelt of de zaak mogelijk in aanmerking komt voor een 80a-afdoening (§ 8.2.2).

Een ander verschil is dat het (openbare) Procesreglement van de Hoge Raad voor de civiele sector aanmerkelijk gedetailleerder de procedurele stappen beschrijft die worden gevolgd bij de beoordeling van zaken voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO, en wel in zeven

bepalingen voor dagvaardingszaken (zie § 4.2). De procespartijen worden via de rol of per brief op de hoogte gehouden van de afzonderlijke stappen. Datzelfde procesreglement is voor de strafsector op dit punt beknopter met slechts drie bepalingen. Voor de belastingsector ontbreekt in het procesreglement een bepaling over de toepassing van artikel 80a Wet RO. Uit de hiervoor weergegeven schema's en duiding van de verschillen tussen sectoren blijkt evenwel dat strafzaken en belastingzaken die zich lenen voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO worden behandeld volgens een in de praktijk ontstane vaste procedure die is afgescheiden van de reguliere zaakstroom. Voor de betrokken partijen is dit proces echter minder inzichtelijk (zie bijv. § 10.3.16 en hierna § 11.4).

11.2.4 Onderzoeksvraag 4

Welke jurisprudentiële (eventueel ook internationale) ontwikkelingen zijn er over de toepassing van artikel 80a Wet RO? Zijn er op dit punt specifieke ontwikkelingen per sector te onderkennen?

Vooral in de strafsector hebben jurisprudentiële ontwikkelingen plaatsgevonden die zien op de wijze van toepassing van artikel 80a Wet RO. De Hoge Raad heeft in 2012 en 2016 overzichtsarresten gewezen waarmee hij de toepassing van artikel 80a Wet RO nader inkleurt en verheldert voor de rechtspraktijk. De categorieën van gevallen die in de overzichtsarresten zijn onderscheiden om in aanmerking te komen voor afdoening via artikel 80a Wet RO, worden vooralsnog toereikend geoordeeld. Uiteraard kan de Hoge Raad nieuwe gevallen onderscheiden, en toekomstige rechtsontwikkelingen zijn hier niet uitgesloten (bijvoorbeeld in het kader van modernisering van het Wetboek van Strafvordering). De overzichtsarresten bieden daarmee voor het selectieteam van het wetenschappelijk bureau, het parket en de Hoge Raad een goede en duidelijke leidraad voor toepassing van de gronden van artikel 80a Wet RO. Doordat de overzichtsarresten ook zijn gepubliceerd, bieden zij ook richting de hoven een instructief kader en beogen zij voor de strafrechtadvocatuur inzichtelijk te maken in welke gevallen een afdoening van een zaak op de voet van artikel 80a Wet RO kan worden verwacht (zie § 10.3.3). De rechtspraak van de strafkamer van de Hoge Raad over artikel 80a Wet RO is uitvoerig bediscussieerd in de literatuur (zie § 6.4).

Voor de afdoening van belastingzaken via artikel 80a Wet RO is de overzichtsconclusie van Niessen een goede en duidelijke leidraad geworden. Evenals in de overzichtsarresten van de strafkamer van de Hoge Raad onderscheidt Niessen categorieën van gevallen die in aanmerking komen voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO. De belastingkamer van de Hoge Raad heeft zich aan deze conclusie gerefereerd, en heeft geen noodzaak gezien in het wijzen van een overzichtsarrest (zie § 5.6). Wel heeft de belastingkamer zich over diverse specifieke gevallen uitgelaten over de mogelijkheid van afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO (zie § 5.4.2). De door Niessen benoemde categorieën van gevallen keren terug in een intern beoordelingsformulier dat het wetenschappelijk bureau gebruikt voor de selectie van zaken die in aanmerking kunnen komen voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO (zie § 5.3.6, § 7.3.2 en § 9.2.2).

Voor de sectoren belastingrecht en strafrecht heeft de rechtspraak derhalve geleid tot een inkadering van de gronden van artikel 80a Wet RO door categorieën van gevallen te onderscheiden waarin toepassing van deze bepaling aangewezen is. Deze inkadering leidt in beide sectoren tot een goede en duidelijke leidraad in de procedure waarin toepassing wordt gegeven aan artikel 80a Wet RO.

Voor de civiele sector ligt dat anders. Binnen de civiele sector hebben zich geen (noemenswaardige) ontwikkelingen voorgedaan. Er zijn overzichtsarresten noch conclusies waar uitgebreid wordt ingegaan op artikel 80a Wet RO. De procedureregels zijn wel vastgelegd in een aantal bepalingen van het Procesreglement van de Hoge Raad. Hierbij moet worden bedacht dat in de civiele sector door de invoering van de civiele cassatiebalie afdoening van zaken op de voet van artikel 80a Wet RO nauwelijks meer aan de orde is. In de periode 2017-2019 gaat het om slechts 2 zaken per jaar.

Uit het onderzoek naar de rechtspraak van het EHRM komt naar voren dat de beknopte standaardmotivering van toepassing van artikel 80a Wet RO in een daartoe strekkende uitspraak van de Hoge Raad in beginsel niet in strijd is met het recht op een eerlijk proces van artikel 6 EVRM. Het EHRM onderzoekt wel steeds of de toepassing van artikel 80a Wet RO geen blijk geeft van willekeur. In dat verband kan de afwijzing van het verzoek om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie aan de orde komen. Ook die afwijzing en het vervolgens afdoen van de zaak met artikel 80a Wet RO is in beginsel niet in strijd met artikel 6 EVRM (zie § 6.4.13). Niettemin vallen er ontwikkelingen te signaleren die maken dat de Hoge Raad eerder een prejudiciële vraag zal moeten stellen aan het Hof van Justitie, en derhalve een zaak niet met artikel 80a Wet RO kan afdoen. Dat kan zich voordoen wanneer: *i)* een vraag van Europese rechtsontwikkeling en -eenheid aan de orde is, *ii)* het gaat om interpretatie van een (bepaling van een) verordening, en *iii)* het Handvest mogelijk een ruimere grondrechtenbescherming verschaft dan het EVRM (zie § 6.4.15).

De selectie van een zaak voor afdoening via artikel 80a Wet RO heeft voor de sectoren belastingrecht en strafrecht tot gevolg dat in beginsel geen conclusie wordt genomen door het parket. Dat leidt er vervolgens toe dat geen ‘Borgersbrief’ (i.e. een schriftelijke reactie van partijen op de conclusie) kan worden ingezonden. Het EHRM heeft in een strafzaak geoordeeld dat de verdediging niet in de gelegenheid hoeft te worden gesteld om met een ‘Borgersbrief’ te reageren als het parket afziet van het nemen van een conclusie (zie § 6.4.12).

11.2.5 Onderzoeksvraag 5

Wat zijn de ervaringen bij de Hoge Raad en het parket van de Hoge Raad met de toepassing van artikel 80a Wet RO? Heeft artikel 80a Wet RO naar hun oordeel bijgedragen aan het voornaamste doel van de regeling, namelijk de Hoge Raad beter in staat stellen zich op zijn kerntaken te concentreren?

Alle respondenten, uit de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht, geven aan dat artikel 80a Wet RO er in meer of mindere mate aan bijdraagt dat de Hoge Raad en het parket zich meer op hun kerntaken kunnen concentreren. De ervaringen verschillen evenwel per sector.

Sector civiel recht

In de civiele sector wordt artikel 80a Wet RO weinig toegepast en is de werkbeparing als gevolg van deze bepaling beperkt. Artikel 80a Wet RO wordt met name gebruikt als een belangrijke stok achter de deur die bewerkstelligt dat advocaten ook in de toekomst kansloze zaken eruit blijven filteren en daarmee de civiele cassatiebalie de gewenste zeeffunctie kan vervullen (zie §§ 3.5.3, 8.3.2, 8.3.3 en 8.3.5 alsook hierna bij onderzoeksvraag 6). Gelet op de rol van het parket in het selecteren van zaken voor afdoening op basis van artikel 80a Wet RO (waarover reeds onder

onderzoeksvraag 3), moet het parket juist een beperkte tijdsinvestering doen om afdoening van zaken via artikel 80a Wet RO mogelijk te maken (zie § 8.3.2).

Sector belastingrecht

Voor de belastingsector geldt dat veel toepassing wordt gegeven aan artikel 80a Wet RO (zie bij onderzoeksvraag 2 en tabel 11.1). De impact is evenwel minder groot dan in het strafrecht, mede omdat bij de afdoening van belastingzaken reeds efficiënte mechanismen bestonden om sommige categorieën van zaken via een verkorte procedure niet-ontvankelijk te verklaren (zie § 5.2.2, 5.3.2, 9.2.2 en 9.3.2). Voor de belastingkamer van de Hoge Raad betekent het afdoen van een zaak op grond van artikel 80a Wet RO dat de procedure minder stappen kent en mede daarom minder administratief belastend is, alsmede dat een dergelijke zaak in beginsel niet wordt besproken in de raadkamer. Tegelijkertijd laat de procedure alle ruimte om een zaak die voor afdoening via artikel 80a Wet RO in aanmerking komt, op aangeven van een raadsheer alsnog in raadkamer te bespreken. En van die mogelijkheid wordt ook regelmatig gebruik gemaakt (zie § 9.2.2). Doordat een medewerker van de Hoge Raad, zoals bijvoorbeeld een lid van het wetenschappelijk bureau, een voorselectie doet en aan de hand van een formulier een advies moet geven over afdoening van een zaak op de voet van artikel 80a Wet RO, en daarmee de behandelende raadsheren moet overtuigen van afdoening van de zaak met artikel 80a Wet RO, wordt dit gezien als een kwaliteitswaarborg (zie § 9.2.3). De procedure voor selectie en afdoening van zaken via artikel 80a Wet RO leidt derhalve tot een inhoudelijke beoordeling van een zaak (anders dan bij niet-ontvankelijkheid wegens formele gebreken). Respondenten signaleren dan ook geen knelpunten in rechtsbescherming, mede omdat de belastingkamer van de Hoge Raad klachten welwillend uitlegt (zie § 9.3.4).

De werkbesparing die artikel 80a Wet RO biedt ten opzichte van de niet-ontvankelijkheden wegens formele gebreken is minimaal. Toch levert artikel 80a Wet RO een beperkte werkbesparing op doordat de procedure van toepassing artikel 80a Wet RO minder stappen en minder administratieve lasten kent dan die van afdoening via artikel 81 Wet RO, de weg die anders had moeten worden gevolgd. Aldus maakt artikel 80a Wet RO tijd vrij voor ‘zaken die ertoe doen’ (§ 9.3.2).

In belastingzaken is de rol van het parket bij de (voor)selectie beperkt (zie hiervoor bij onderzoeksvraag 3). Daarbij komt dat – mede gezien het kleine aantal advocaten-generaal – in een meerderheid van alle zaken reeds werd afgezien van het nemen van een conclusie. Artikel 80a Wet RO heeft als gevolg daarvan een beperkte impact gehad voor het parket (zie § 9.3.2).

Sector strafrecht

In de strafsector wordt veelvuldig toepassing gegeven aan artikel 80a Wet RO, meer dan in belastingzaken en meer dan door de wetgever is beoogd (zie hiervoor bij onderzoeksvraag 2 en tabel 11.1). Respondenten achten deze bepaling een noodzakelijk middel om de toegenomen werklast het hoofd te kunnen bieden. Volgens hen zijn de doelen van artikel 80a Wet RO voor de strafsector zeker gehaald (zie § 10.3.1). De Hoge Raad zelf heeft procedures ontwikkeld die het mogelijk maken om zaken efficiënter af te doen op de voet van artikel 80a Wet RO (zie § 10.2.1 en § 10.2.5). Die efficiëntie is gelegen in twee omstandigheden. De procedure voor het afdoen van de zaak op de voet van artikel 80a Wet RO kent minder stappen en deze zaken kunnen worden afgedaan zonder conclusie en zonder deze noodzakelijkerwijs in de reguliere raadkamer te bespreken. De Hoge Raad heeft daardoor meer tijd voor ‘zaken die ertoe doen’ (zie § 10.3.1 en §

10.3.5). Tegelijkertijd betekent beoordeling van een zaak voor afdoening via artikel 80a Wet RO nog steeds dat inhoudelijk naar de zaak wordt gekeken, en dat ook verder dan alleen naar de cassatieschriftuur moet worden gekeken. Raadpleging van het arrest van het hof en vaak ook andere dossierstukken is nodig. Niettemin draagt de afdoening van zaken op grond van artikel 80a Wet RO ertoe bij om het mogelijk te maken om ook andere categorieën van zaken efficiënter af te doen (zie § 10.3.5).

De gronden van artikel 80a Wet RO geven de Hoge Raad voldoende ruimte om artikel 80a Wet RO goed te kunnen toepassen, waarbij elke grond een eigen functie heeft en er geen reden wordt gezien om de gronden te herformuleren of te laten samengaan (§ 10.3.2). Voorts zijn met de overzichtsarresten inzake de toepassing van artikel 80a Wet RO de categorieën van zaken waarin toepassing van deze bepaling aangewezen is, ‘redelijk uitgekristalliseerd’ (zie § 10.3.3). Hieruit kan worden afgeleid dat artikel 80a Wet RO voor de Hoge Raad werkt. Dat wordt bevestigd als wordt gekeken naar de tijdbesparing die artikel 80a Wet RO brengt.

Duidelijk is ook dat artikel 80a Wet RO het voor de strafsector niet alleen mogelijk heeft gemaakt een zekere tijdbesparing te realiseren voor de Hoge Raad vanwege de efficiëntere procedure (zie hiervoor), maar vooral ook een aanzienlijke tijdbesparing te realiseren voor het parket. Voor het parket is de aanzienlijke tijdbesparing niet zo zeer direct toe te schrijven aan artikel 80a Wet RO, maar vloeit deze voort uit de door de wetgever aan het parket toegekende bevoegdheid om van het nemen van een conclusie af te zien. Artikel 80a lid 1 Wet RO spreekt immers over ‘gehoord de procureur-generaal’ en bevat daarmee een hoorrecht (zie § 6.2.2). Het parket heeft met de conclusie van P-G Fokkens van 16 december 2014 van deze bevoegdheid gebruik gemaakt en sedertdien geldt als uitgangspunt dat het parket geen conclusie neemt, tenzij... (zie verder § 6.2.2). Deze beleidswijziging heeft tot een aanzienlijke werkbeparing voor het parket geleid (zie § 6.2.2, tabel 7.17 in § 7.4.1, § 10.2.4 en § 10.3.5). Kortom, voor de strafsector geldt dat artikel 80a Wet RO ertoe leidt dat Hoge Raad en parket meer ruimte hebben om over belangrijke vraagstukken overzichtsarresten te wijzen respectievelijk uitgebreidere conclusies te schrijven.

Het voorgaande vindt bevestiging in de cijfers. Verschillende cijfers geven een indicatie voor de mate waarin artikel 80a Wet RO in de strafsector daadwerkelijk een besparing van werklust oplevert. Bij het parket in strafzaken is zonder twijfel de belangrijkste besparing van werklust het feit dat niet langer geconcludeerd wordt in zaken die in de 80a-zaakstroom zijn beland. Werd voorheen (verplicht) in alle zaken waarin middelen zijn ingediend schriftelijk conclusie genomen, in 2016-2019 wordt (nog) maar in 40-50% van de strafzaken geconcludeerd. In 2019 leverde dat een ‘besparing’ op van 1.312 conclusies (zie tabel 7.17 in § 7.4.1). Het gaat daarbij om 146 conclusies per advocaat-generaal.

De werkbeparing voor de strafkamer van de Hoge Raad kan men wellicht terug zien in de cijfers over doorlooptijden. De doorlooptijden zijn fors teruggelopen omdat zaken in een eerder stadium verkort worden afgedaan. De gemiddelde doorlooptijd van een zaak is in de periode 2012-2019 met 25% gedaald ten opzichte van de periode 2005-2011 (zie tabel 7.18 in § 7.4.1). Hoewel hiermee slechts een correlatie, en geen causaal verband met de invoering van artikel 80a Wet RO is gegeven, is het moeilijk een alternatieve verklaring dan de invoering van artikel 80a Wet RO voor deze cijfers aan te dragen.

De gesignaleerde werkbeparing in strafzaken betekent niet zonder meer dat de Hoge Raad zich ook beter op zijn kerntaken heeft kunnen richten. Een deel van de werkbeparing is ‘teniet’ gedaan door de voortzetting van de stijging van de instroom van zaken na de invoering van artikel 80a Wet RO (zie reeds bij de beantwoording van onderzoeksvraag 2). Kwantitatieve indicatoren

waarmee beoordeeld kan worden of de Hoge Raad zich beter op zijn kerntaken heeft gericht laten zich moeilijk denken. De aan parket en Raad gelieerde respondenten geven echter unaniem aan dat de Hoge Raad zich door de invoering van artikel 80a Wet RO meer heeft kunnen richten op ‘zaken die ertoe’ doen, hetgeen vooral tot goede zou komen van rechtsvorming en rechtseenheid (in de vorm van bijvoorbeeld overzichtsarresten) (zie hiervoor en §§ 10.3.5, 10.3.10, 10.3.11). Hoewel deze respondenten benadrukken dat elke zaak inhoudelijk wordt beoordeeld en dat daarmee in alle zaken rechtsbescherming wordt geboden, wordt ook gewezen op het gevaar van een te sterke gerichtheid op efficiëntie die artikel 80a Wet RO in de hand zou kunnen werken (zie § 10.3.9). Op het terrein van rechtseenheid wordt erop gewezen dat een nadelig effect van artikel 80a Wet RO kan zijn dat niet alle fouten van gerechtshoven meer worden gecorrigeerd, een effect dat gemitigeerd zou kunnen zijn doordat de Hoge Raad meer is gaan werken met overzichtsarresten en soms bepaalde onderwerpen thematisch benadert (zie § 10.3.11).

Algemene bevinding

Artikel 80a Wet RO heeft ten slotte gevolgen voor de rechtszoekende burger. Hem of haar wordt snel duidelijkheid geboden over het gebrek aan enige kans in cassatie. Respondenten ervaren geen gebreken in de rechtsbescherming: artikel 80a Wet RO leidt er niet toe dat de Hoge Raad méér zaken als evident kansloos bestempelt, maar wél dat evident kansloze zaken sneller dan voorheen worden afgedaan. Dit geldt vooral voor de belastingsector en de strafsector (zie § 9.3.2 en § 10.3.9).

11.2.6 Onderzoeksvraag 6

Wat zijn de ervaringen van de advocatuur en belastingconsulenten en reguliere procespartijen met de toepassing van artikel 80a Wet RO?

Sector civiel recht

De civiele cassatiebalie is over het algemeen positief over artikel 80a Wet RO. Deze wetsbepaling heeft een beperkte invloed, maar houdt de advocatuur scherp vanwege de preventieve werking. De toepassing van artikel 80a Wet RO wordt door leden van de civiele cassatiebalie beschouwd als een ‘diskwalificatie’ en dat weerhoudt de leden van het instellen van cassatie in kansloze zaken, de zgn. preventieve werking (zie § 8.3.3). Aldus vervult de civiele cassatiebalie een zeefunctie en voorkomt zij daarmee dat een zaak wordt afgedaan met artikel 80a Wet RO (zie § 8.3.3, § 8.4 en hiervoor bij onderzoeksvraag 5). Dat blijkt ook wel uit de cijfers. Nadat de gespecialiseerde cassatiebalie werkelijk vorm had gekregen, is het aantal 80a-afdoeningen gedaald tot 2 per jaar in de periode 2017-2019 (zie tabel 7.2 in § 7.2.1). Voorts is een effect van de preventieve werking dat de kwaliteit van de civiele cassatiebalie omhoog is gegaan en op dit hoge niveau blijft (zie § 8.4).

De preventieve werking en de zeefunctie kunnen tot gevolg hebben dat partijen die cassatie willen instellen, geen cassatieadvocaat kunnen vinden die hen wil bijstaan. Deze partijen hebben dan geen toegang tot het rechtsmiddel van cassatie. Naar het oordeel van alle respondenten gaat dit evenwel niet ten koste van de rechtsbescherming. Artikel 80a Wet RO wordt tot op heden alleen toegepast in echt kansloze zaken. De bepaling heeft volgens de respondenten geen invloed op de bereidheid van civiele cassatieadvocaten om zaken met een kans van slagen aan te brengen bij de Hoge Raad (zie § 8.3.4).

Sector belastingrecht

Voor de belastingsector geven respondenten aan dat artikel 80a Wet RO weinig tot geen gevolgen heeft gehad voor het handelen van de procespartijen. Een belangrijke verklaring is dat in cassatie van belastingzaken geen procesvertegenwoordigingsplicht geldt. Voorts is de rol van procespartijen bij de selectie van zaken voor afdoening op de voert van artikel 80a Wet RO beperkt. Als er al een verweerschrift wordt ingediend, gebeurt dat door professionele partijen als het Ministerie van Financiën (zie § 9.2.1).

Verschillende respondenten geven aan dat burgers die zonder rechtsbijstand in cassatie gaan, vaak worden geconfronteerd met afdoening van hun zaak met artikel 80a Wet RO. Doordat zij niet op de hoogte zijn van beperkingen aan het rechtsmiddel van cassatie en de eisen gesteld aan het instellen van cassatieberoep, leggen zij zaken aan de Hoge Raad voor die evident voor toepassing van artikel 80a Wet RO in aanmerking komen (zie § 9.3.1). Deze zaken zouden evenwel voor invoering van artikel 80a Wet RO ook kansloos zijn.

Voor professionele procespartijen, zoals de overheid of bedrijven, is dat anders. Zij laten zich bijstaan door fiscaal advocaten, belastingconsulenten e.d. en die hebben deze bepaling op het netvlies staan. Artikel 80a Wet RO speelt voor deze professionele partijen in hun processtrategie noch in de inhoudelijke processtukken echt een rol (zie § 9.3.1 en 9.3.3).

Een afdoening op grond van artikel 80a Wet RO heeft positieve gevolgen voor de verweerder: meestal het bestuursorgaan. Die hoeft dan geen verweer te voeren. Ook leidt de kortere procedure (zie bij onderzoeksvraag 5) sneller tot een uitspraak, en daarmee tot duidelijkheid (zie § 9.3.4). Niettemin onderkennen respondenten dat bij burgers wier zaak met artikel 80a Wet RO wordt afgedaan, de perceptie kan ontstaan dat zij in hun rechtsbescherming tekort worden gedaan. Dat ligt evenwel niet aan artikel 80a Wet RO, maar aan hun onbekendheid met het rechtsmiddel cassatie en hun gebrek aan kennis om vooraf goed te kunnen beoordelen of hun zaak in cassatie kansrijk is (zie § 9.3.4).

Sector strafrecht

Voor de strafsector geldt dat respondenten uit de advocatuur kritischer zijn. Zij neigen ertoe te oordelen dat de doelen van artikel 80a Wet RO zijn behaald, mede omdat zij erkennen dat de instroom van zaken voor de strafkamer van de Hoge Raad fors is en daar veel kansloze zaken bij zitten die met toepassing van artikel 80a Wet RO efficiënter kunnen worden afgedaan. Dat daarmee ruimte is en wordt gecreëerd voor zaken die ertoe doen, zien zij terug in het wijzen van overzichtsarresten door de Hoge Raad (zie § 10.3.1).

Respondenten beschouwen het als een knelpunt dat niet altijd duidelijk is waarom en op welke grond artikel 80a Wet RO wordt toegepast. Door het ontbreken van een inhoudelijke motivering wordt hierin geen inzicht verschaft en dat doet afbreuk aan het leereffect voor de rechtspraak. Voorts wordt daardoor de toepassing van artikel 80a Wet RO als 'onvoorspelbaar' aangemerkt (zie § 10.3.4). Daarenboven draagt dit bij aan het oordeel van advocaten dat vooral de grond van 'klaarblijkelijk onvoldoende belang' te ruim wordt uitgelegd (zie § 10.3.2). Een geluid dat overigens ook in de literatuur wordt gehoord (zie § 6.4.1). Ten slotte draagt het gebrek aan inzicht in de overwegingen voor afdoening van een strafzaak met artikel 80a Wet RO bij aan het beeld dat in dat geval het cassatieberoep blijkbaar onzinnig was (zie § 10.3.4).

Een enkele respondent ziet hier als mogelijke waarborg dat de Hoge Raad in diens uitspraak specificeert op welke grond hij de zaak met artikel 80a Wet RO afdoet.⁷¹³ Andere respondenten stellen daartegenover dat het voor de uitspraak, en daarmee cliënt, geen verschil maakt en dat zij zelf vaak kunnen herleiden in welke gevallen welke grond van artikel 80a Wet RO van toepassing is geweest (zie § 10.3.2).

Een andere oplossing is het terugkeren naar het oude beleid dat het parket conclusie neemt in zaken die in aanmerking komen voor afdoening op basis van artikel 80a Wet RO (zie daarover hiervoor bij onderzoeksvraag 5 en § 6.2.2). Deze conclusie zal uitleg verschaffen waarom een zaak via artikel 80a Wet RO kan worden afgedaan. Dat kan een advocaat aan zijn cliënt laten zien. Voorts draagt het bij aan rechtsvorming en rechtseenheid doordat advocaten uit de conclusie kunnen halen wat zij in die zaak over het hoofd hebben gezien. Ten slotte is er dan de mogelijkheid van een ‘Borgersbrief’ en dat biedt de verdediging een correctiemechanisme (zie § 10.3.4). Een conclusie van het parket en de mogelijkheid van een ‘Borgersbrief’ bestaan wel bij afdoening van een zaak op de voet van artikel 81 Wet RO. Dat brengt respondenten uit de advocatuur tot de wens strafzaken minder met artikel 80a Wet RO en meer met artikel 81 Wet RO af te doen (§ 10.3.4). Indien het parket conclusie neemt in een zaak die voor afdoening via artikel 80a Wet RO in aanmerking komt, dan wordt vaak, maar niet altijd, gebruik gemaakt van de mogelijkheid een ‘Borgersbrief’ te schrijven. Die biedt gelegenheid het met de zaak gemoeide belang meer of beter voor het voetlicht te brengen (zie § 10.3.7).

Respondenten uit de advocatuur signaleren dat zij meer tijd besteden aan het instellen van cassatie doordat zij nadrukkelijker in de schriftuur of de aanbiedingsbrief het met de zaak gemoeide belang toelichten, ook al wordt dat niet altijd gemakkelijk gevonden. Enkele respondenten geven in dat verband aan dat zij in hun schriftuur meer citeren uit het arrest van het hof, pleitnota’s en onderliggende dossierstukken. Dat wordt overigens als prettig ervaren door respondenten afkomstig van parket en Hoge Raad (zie § 10.3.6 jo. § 10.3.7). Doordat respondenten meer tijd besteden aan de schriftuur, terwijl de vergoeding voor cliënten die op basis van een toevoeging procederen niet is meegegroeid, is het uurtarief voor de strafrechtelijke cassatieadvocaat *de facto* gedaald (zie § 10.3.8).

Respondenten uit de advocatuur geven voorts aan dat zij cliënten een negatief cassatieadvies geven wanneer een zaak onvoldoende belang bij cassatie heeft; in zoverre is sprake van een wijziging in de processtrategie (zie § 10.3.6 jo. § 10.3.7). Al is die wijziging beperkt, want respondenten merken op zij als advocaten niet geneigd te zijn ‘op de stoel van de Hoge Raad te gaan zitten’ en cliënt voorshands de toegang tot de Hoge Raad te onthouden. Als cliënt wil dat cassatie wordt ingesteld, dan zijn advocaten geneigd daaraan gevolg te geven. Voorts wordt er om strategische redenen cassatie ingesteld, zoals het bewerkstelligen van uitstel van executie (zie § 10.3.7). Artikel 80a Wet RO heeft derhalve een beperkte preventieve werking (zie § 10.3.6). Daarmee hangt samen dat respondenten het door de Hoge Raad afdoen van een zaak met artikel 80a Wet RO over het algemeen niet beschouwen als een reprimande (zie § 10.3.7).

Bij de invoering van artikel 80a Wet RO bestond er bij advocaten vrees voor een vermindering van rechtsbescherming in de zin dat bepaalde zaken niet langer inhoudelijk door de Hoge Raad zouden worden behandeld (zie § 3.6 en § 10.3.9), maar deze vrees is volgens respondenten uit de advocatuur niet bewaarheid. Zij wijzen evenwel op twee andere aspecten van rechtsbescherming

⁷¹³ De wetgever heeft hier bewust van afgezien met art. 80a lid 4 Wet RO, welk lid tijdens de behandeling van het voorstel voor art. 80a Wet RO aan de bepaling is toegevoegd, zie *Kamerstukken II* 2011/12, 32576, nr. 9, p. 1-2.

waar zij wel degelijk een teruggang aan rechtsbescherming zien. Ten eerste hoort bij rechtsbescherming dat aan een rechtzoekende wordt uitgelegd waarom zijn zaak met toepassing van artikel 80a Wet RO wordt afgedaan (het knelpunt van de motivering, zie hiervoor). Ten tweede wordt het wegvallen van de mogelijkheid van een 'Borgersbrief' wanneer geen conclusie wordt genomen in een zaak die is geselecteerd voor afdoening via artikel 80a Wet RO (zie bij onderzoeksvraag 5), beschouwd als een vermindering van rechtsbescherming (zie § 10.3.9). Overigens, deze werkwijze is door het EHRM verenigbaar geacht met artikel 6 EVRM, zie § 6.4.12.

Voor wat betreft de rechtsvorming en de rechtseenheid zien ook respondenten uit de advocatuur de positieve bijdrage van artikel 80a Wet RO. Die bepaling heeft ertoe geleid dat zowel bij de Hoge Raad als bij het parket meer ruimte is gekomen voor zaken die ertoe doen, en dat blijkt uit het toegenomen aantal overzichtsarresten en diepgravender conclusies (zie § 10.3.10 en § 10.3.11).

11.2.7 Onderzoeksvraag 7

Welke consequenties heeft de invoering van artikel 80a Wet RO op procederende partijen gehad (bijv. leidt dit tot het minder indienen van zaken die als kansloos worden beschouwd)?

Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 6 hiervoor is reeds ingegaan op gevolgen van invoering van artikel 80a Wet RO voor procederende partijen, omdat die gevolgen niet los kunnen worden gezien van de ervaringen van procederende partijen met toepassing van artikel 80a Wet RO. Om die reden adresseren we hier alleen nog de vraag of invoering van artikel 80a Wet RO heeft geleid tot het minder indienen van zaken die als kansloos worden beschouwd.

Voor het civiele recht kan worden geconcludeerd dat de invoering van de civiele cassatiebalie heeft geleid tot een scherpe daling van het aantal kansloze zaken dat wordt aangebracht. Het aantal cassatieberoepen dat leidt tot vernietiging is hoog. Het aantal keren dat een zaak is afgedaan met artikel 80a Wet RO is in de periode 2017-2019 gedaald naar 2 per jaar (zie tabel 7.2 in § 7.2.1, alsook bij onderzoeksvraag 2). Alle respondenten zijn het erover eens dat de civiele cassatiebalie daarin een grote rol vervult. Daarbij heeft artikel 80a Wet RO preventieve werking, omdat civiele cassatieadvocaten voor reputatieverlies vrezen als hun zaak wordt afgedaan met artikel 80a Wet RO (zie bij onderzoeksvraag 6).

Voor de sectoren belastingrecht en strafrecht ligt de situatie anders. In de sector belastingrecht is de instroom van zaken na de invoering van artikel 80a Wet RO iets gedaald van gemiddeld 1.072 zaken in de periode 2012-2014, naar gemiddeld 844 zaken in de periode 2015-2017, een waarde die lijkt op die in de periode 2006-2009 toen het om gemiddeld 824 ingestroomde zaken ging. De jaren 2018-2019 laten een stijgende lijn zien naar 1.026 zaken in 2019. Het aantal zaken dat in dezelfde periode met artikel 80a Wet RO wordt afgedaan, houdt in wezen gelijke tred met de beweging in de instroom van zaken, en varieert tussen 14%-16% van de instroom (alleen 2015 is hoger met 21%), zo volgt uit tabellen 7.7 en 7.8 in § 7.3.1. Er valt derhalve niet vast te stellen of artikel 80a Wet RO heeft geleid tot het minder indienen van zaken die als kansloos worden beschouwd. Een verklaring daarvoor is dat rechtszoekenden in belastingzaken zelf – zonder tussenkomst van een advocaat of belastingadviseur – cassatie kunnen instellen. Zij zijn vaak niet op de hoogte van de regeling van artikel 80a Wet RO. Artikel 80a Wet RO heeft in de belastingsector niet of nauwelijks preventieve werking (zie § 9.3.3).

Het jaar na de invoering van artikel 80a Wet RO stijgt de instroom van zaken in de strafsector significant, en wel van onder de 4.000 zaken tot 2012, naar gemiddeld 4.500 zaken in de periode

2013-2018, om in 2019 weer te dalen naar 3.755 zaken (zie tabel 7.18 in § 7.4.1). Het aantal zaken dat met artikel 80a Wet RO wordt afgedaan is in absolute aantallen vrij constant in de periode 2016-2019 en zit op gemiddeld 1.460 zaken (zie tabel 7.19 in § 7.4.1). Ook hier laat zich derhalve niet vaststellen of artikel 80a Wet RO heeft geleid tot het minder indienen van kansloze zaken. Respondenten sluiten niet uit dat artikel 80a Wet RO een preventief effect heeft op het instellen van ‘kansloze’ cassatieberoepen in strafzaken en dat advocaten wellicht iets eerder een negatief cassatieadvies geven. Ook lijkt kwaliteit van de ingediende cassatiemiddelen iets te zijn gestegen. Strafrechtadvocaten zien het evenwel niet als hun taak om een zeeffunctie te vervullen; de cliënt bepaalt hoofdzakelijk of cassatie wordt ingesteld. Sterker nog, in strafzaken kunnen er strategische redenen zijn om een tamelijk kansloos cassatieberoep in te stellen (zie § 10.3.6 en § 10.3.7, en bij onderzoeksvraag 6).

Kortom, voor de sectoren belastingrecht en strafrecht blijft artikel 80a Wet RO onverminderd een belangrijk instrument voor de Hoge Raad om binnen de bestaande capaciteit meer ruimte te kunnen blijven creëren voor het afdoen van zaken die ertoe doen en zich daarmee te kunnen concentreren op de kerntaken.

11.2.8 Onderzoeksvraag 8

Hoe verhoudt zich de (cijfermatige) ontwikkeling van de toepassing van artikel 80a Wet RO tot de toepassing van artikel 81 Wet RO?

De invoering van artikel 80a Wet RO biedt een verkorte afdoeningswijze van zaken naast afdoening van zaken op de voet van artikel 81 Wet RO. Het ligt derhalve voor de hand dat de wijze waarop artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad wordt toegepast, doorwerkt in de toepassing van artikel 81 Wet RO. Het cijfermatig onderzoek naar de toepassing van beide afdoeningswijzen laten inderdaad vooral voor de sector strafrecht een zekere samenhang zien, al wordt het zicht daarop bemoeilijkt omdat in de periode voor en na invoering van artikel 80a Wet RO zich tevens ontwikkelingen voordoen in de instroom en uitstroom van zaken alsmede in de soort zaken. De wijze waarop de toepassing van artikel 80a Wet RO en die van artikel 81 Wet RO zich cijfermatig zijn gaan verhouden, verschilt per sector.

Sector strafrecht

De meest duidelijke verschuiving is te zien in de sector strafrecht. Daar is het beeld dat na de invoering van artikel 80a Wet RO geleidelijk aan de afdoening op de voet van deze bepaling de overhand krijgt boven afdoening op basis van artikel 81 Wet RO. Van 2005 tot en met 2012 wordt jaarlijks gemiddeld 45% van de strafzaken waarin middelen zijn ingediend integraal via artikel 81 Wet RO afgedaan, om in de periode 2015-2019 te dalen naar rond de 15%.⁷¹⁴ Op de zaken waarin slechts een deel van de middelen met artikel 81 Wet RO is afgedaan, bestaat geen zicht. Deze zaken zijn begrepen onder de gemotiveerd afgedane zaken. Na een aanloop in de jaren 2013-2014 stabiliseert het aandeel van strafzaken afgedaan met toepassing van artikel 80a Wet RO zich in de periode 2015-2019 rond de 59% (zie tabel 7.16 in § 7.4.1).

Er zijn evenwel omstandigheden die het zicht op de verhouding tussen afdoening op grond van artikel 80a Wet RO en afdoening op de voet van artikel 81 Wet RO en verschuivingen daarin

⁷¹⁴ Wordt de periode 2013-2019 genomen, dan bedraagt het aandeel afdoeningen op de voet van artikel 81 Wet RO jaarlijks gemiddeld 18%.

belemmeren. Zo stijgt het totale aandeel ongemotiveerd afgedane zaken (integrale afdoening op basis van art. 81 Wet RO én afdoening op de voet van art. 80a Wet RO) van rond de 50% in de periode 2005-2012 naar rond de 75% in de periode 2015-2019 (zie tabel 7.13 in § 7.4.1). Een belangrijke verklaring voor deze stijging is vermoedelijk de categorie zaken die voorheen tot cassatie moesten leiden (en dus niet met art. 81 Wet RO konden worden afgedaan) en die nu wegens gebrek aan belang op grond van artikel 80a Wet RO niet-ontvankelijk worden verklaard. Een andere omstandigheid is dat in de periode 2016-2019 het totaal aantal met motivering afgedane zaken is sterk gedaald, namelijk van rond 1.200 zaken per jaar in de periode 2009-2012 naar ongeveer 650 zaken per jaar. Terwijl de uitstroom van zaken in absolute zin in dezelfde periode sterk gestegen is. Het aantal met motivering afgedane zaken bevindt zich nu weer op het niveau van 2005 (toen 686 zaken)(zie tabel 7.15 in § 7.4.1). Het verdient ten slotte opmerking dat de enquête onder strafrechtadvocaten uitwijst dat in hun perceptie artikel 80a Wet RO vaker wordt toegepast dan de cijfers laten zien (zie tabel 7.19 en combinatie met figuur 7.1 in § 7.4.1).

Sector belastingrecht

Voor belastingzaken geldt dat de afdoening van zaken op grond van artikel 80a Wet RO niet zo'n vlucht heeft genomen als in de strafsector. De toepassing van artikel 80a Wet RO ligt gemiddeld op 18% van de gemotiveerd afgedane zaken (zie hiervoor bij onderzoeksvraag 2). Het gevolg is dat de verschuiving van afdoeningen op de voet van artikel 81 Wet RO naar artikel 80a Wet RO dus alleen maar geringer kan zijn. De cijfers bevestigen dit beeld. Vanaf 2013 zit artikel 80a Wet RO meteen op 15% van het aantal afgedane zaken waarin middelen zijn ingediend, om over de periode 2014-2019 gemiddeld op 16% per jaar uit te komen. Omdat de instroom van belastingzaken in de periode 2005-2018 fluctueert, en dat de procentuele verhoudingen beïnvloedt, kan worden gekeken naar gemiddelden in absolute aantallen, zoals die blijken uit tabel 7.6 in § 7.3.1.⁷¹⁵ In absolute aantallen bedraagt het aantal afdoeningen op grond van artikel 80a Wet RO in belastingzaken in de periode 2013-2019 gemiddeld 144 zaken per jaar. In diezelfde periode zit het gemiddeld aantal afdoeningen op de voet van artikel 81 Wet RO op 315 belastingzaken per jaar, terwijl in de periode 2005-2011 het gemiddeld aantal afdoeningen op basis van artikel 81 Wet RO nog op 435 belastingzaken per jaar zat. Deze daling in afdoeningen via artikel 81 Wet RO lijkt te corresponderen met de afdoeningen via artikel 80a Wet RO vanaf 2013. Aldus lijkt er een verschuiving te hebben plaatsgevonden van afdoeningen op de voet van artikel 81 Wet RO naar die op grond van artikel 80a Wet RO. Maar ook hier geldt dat de instroom en de uitstroom in de periode 2005-2019 fluctueren, hetgeen doorwerkt in de aantallen afdoeningen, en dus ook in de toepassing van artikelen 80a en 81 Wet RO (zie tabel 7.7, § 7.3.1).

Sector civiel recht

In de civiele sector is de verhouding tussen afdoening op basis van artikel 81 Wet RO en die op grond van artikel 80a Wet RO moeilijk te duiden. Dat is het gevolg van de significante daling in de toepassing van artikel 80a Wet RO in de periode 2017-2019; in die jaren wordt artikel 80a Wet RO nog maar twee keer per jaar toegepast (zie tabel 7.2 in § 7.2.1). Wanneer wordt gekeken naar het aandeel van artikel 81 Wet RO in de afdoeningen van zaken waarin middelen zijn ingediend,

⁷¹⁵ Indien wordt gekeken naar het aandeel van afdoeningen op de voet van art. 81 Wet RO in percentages, is het beeld als volgt. In de periode 2005-2013 worden jaarlijks gemiddeld 46% van de belastingzaken waarin middelen zijn ingediend met art. 81 Wet RO afgedaan. In de periode 2013-2019 is dat percentage gedaald naar 38% (zie § 7.5).

is het beeld dat in de periode 2013-2019 het percentage afdoeningen op grond van artikel 81 Wet RO van de afgedane zaken weer zo ongeveer op het niveau van de periode 2005-2007 is, namelijk gemiddeld op 36% per jaar. De periode 2008-2012 laat een stijging van afdoeningen op de voet van artikel 81 Wet RO zien naar gemiddeld 50% per jaar; dat hangt samen met de stijging van afgedane zaken in die periode (zie tabel 7.2 in § 7.2.1). Wanneer de gehele periode 2005-2012 wordt bezien, dan is artikel 81 Wet RO jaarlijks in gemiddeld 45% van de zaken toegepast waarin middelen zijn ingediend. In de periode 2013-2019 bedraagt dat, als gezegd, jaarlijks gemiddeld 36%; derhalve een teruggang van 9%. Die teruggang loopt evenwel niet synchroon met het aantal afdoeningen op de voet van artikel 80a Wet RO, want dat fluctueert tot 2016 en komt in de periode 2017-2019 uit op twee keer per jaar.

Partiële niet-ontvankelijkheid

Een andere kwestie die ziet op de interpretatie en daarmee de toepassing van artikel 81 Wet RO werkt eveneens door in de verhouding tussen artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO. De Hoge Raad sluit de partiële niet-ontvankelijkheid van het cassatieberoep op grond van artikel 80a Wet RO uit, waardoor hij in strafzaken artikel 81 Wet RO ook is gaan toepassen op middelen die wegens gebrek aan belang niet kunnen slagen, en daarmee in wezen onder een van de toepassingsgronden van artikel 80a Wet RO vallen. Daardoor is het toepassingsbereik van artikel 81 Wet RO enigszins verruimd. De wettekst van artikel 81 Wet RO biedt geen ruimte om zaken via deze bepaling af te doen op de grond dat het middel gebrek aan belang heeft. In de literatuur is er daarom wel voor gepleit om beide bepalingen beter op elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld door partiële niet-ontvankelijkheid op de voet van artikel 80a Wet RO mogelijk te maken (zie § 6.4.7). Respondenten laten weten dat over de verhouding tussen beide vormen van afdoening moet worden nagedacht, onder andere omdat het onlogisch zou zijn dat bij een afdoening op grond van artikel 80a Wet RO geen, maar bij een afdoening op de voet van artikel 81 Wet RO wél een ‘redelijke termijn-korting’ (i.e. een gestandaardiseerde reductie van de opgelegde straf wegens schending van het recht op berechting binnen redelijke termijn van art. 6 lid 1 EVRM) wordt gegeven. Respondenten zien weinig heil in partiële niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 80a Wet RO (zie § 10.3.15).

11.2.9 Onderzoeksvraag 9

In hoeverre is de civiele cassatiebalie van invloed geweest op de instroom van zaken en in hoeverre heeft de civiele cassatiebalie bijgedragen aan de voornaamste doelstellingen van de Wet versterking cassatierechtspraak?

De invoering van de civiele cassatiebalie blijkt essentieel te zijn geweest voor het behalen van de doelen van de Wet versterking cassatierechtspraak. De invoering daarvan is volgens alle respondenten de belangrijkste reden voor de significante daling in het aantal zaken dat met artikel 80a Wet RO is afgedaan. In de periode 2017-2019 is deze bepaling namelijk slechts twee keer per jaar toegepast, tegen gemiddeld 52 keer in de periode 2013-2016, zie onderzoeksvraag 2 en tabel 7.2 in § 7.2.1. Respondenten geven aan dat advocaten die relatief vaak kansloze beroepen instelden, niet langer gerechtigd waren cassatie in te stellen (zie § 8.4). Ook uit de analyse van de gepubliceerde rechtspraak (zie § 7.2.2) blijkt dat een groep advocaten wier cassatieberoepen zijn afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO, niet langer bevoegd zijn als civiel cassatieadvocaat op te treden. Een uitschieter is een advocaat die kort na de invoering van artikel 80a Wet RO 103

cassatieberoepen heeft ingesteld die zijn afgedaan met toepassing van artikel 80a Wet RO. Dit eindigde doordat deze advocaat niet langer actief werd als advocaat bij de Hoge Raad. De civiele cassatiebalie vervult derhalve een belangrijke zeeffunctie (zie ook § 4.4 en § 8.4).

Kortom, de civiele cassatiebalie is cruciaal gebleken om kansloze zaken weg te houden bij de civiele kamer van de Hoge Raad. De invloed van deze gespecialiseerde balie is veel groter geweest dan die van artikel 80a Wet RO. De Hoge Raad is daardoor in staat gesteld zich te concentreren op zijn kerntaken. Daar komt bij dat respondenten aangeven dat in elk geval de afgelopen jaren de kwaliteit van de civiele cassatiebalie hoog is, en dat dit doorwerkt in de kwaliteit van de cassatiemiddelen (zie § 8.4). Kwalitatief goede cassatiemiddelen stellen de Hoge Raad in staat meteen tot de kern te komen.

Over de invloed van de civiele cassatiebalie op de instroom van zaken valt weinig te zeggen. De cijfers over de instroom van civiele zaken laten over de jaren 2012-2019 een licht dalende trend zien. Waar het in 2012 nog om 566 ingestroomde zaken ging, en in de jaren 2013-2016 gemiddeld op 490 zaken, zit de instroom in de jaren 2017-2019 op gemiddeld 425 zaken, zo volgt uit tabel 7.3 in § 7.2.1. In deze ontwikkeling van de instroom lijkt eenzelfde knik te zitten als in de ontwikkeling van het aantal afdoeningen op basis van artikel 80a Wet RO. Vanaf 2017 zijn advocaten die in de jaren daarvoor verantwoordelijk waren voor een behoorlijk aantal afdoeningen op de voet van artikel 80a Wet RO niet langer actief als civiel cassatieadvocaat, hetgeen het aantal toepassingen van artikel 80a Wet RO aanzienlijk heeft laten dalen (zie hiervoor), en, naar redelijkerwijs mag worden verwacht, ook heeft geleid tot minder ingestroomde zaken. Echter, er moet worden opgemerkt dat de instroom van zaken van veel meer factoren en omstandigheden afhankelijk is, waarvan de onderlinge invloed niet valt te achterhalen. Te denken valt aan onder meer het aantal zaken dat is afgedaan in hoger beroep, de hoogte van de griffierechten, de wijziging van wet- en regelgeving etc. (zie § 8.5.2). Respondenten lijken het genoemde beeld over de daling van de instroom van zaken na 2017 te bevestigen als zij de zeeffunctie van de civiele cassatiebalie benadrukken (zie § 8.4).

Een algemeen aandachtspunt is dat er, gezien de kosten van het inschakelen van de verplichte civiele cassatieadvocaat, een tekort aan rechtsbescherming *kan* ontstaan, met name bij zaken waarin partijen afhankelijk zijn van gefinancierde rechtsbescherming en/of beperkte eigen middelen hebben om te procederen. Echter, dit aandachtspunt heeft in het bijzonder betrekking op procesfinanciering en in mindere mate op de filterende en kwaliteitsverhogende werking van de civiele cassatiebalie.

11.2.10 Onderzoeksvraag 10

In hoeverre hebben andere ontwikkelingen eveneens invloed gehad op de instroom van zaken?

In de civiele sector is de instroom van zaken gedaald nadat de gespecialiseerde civiele cassatiebalie vorm kreeg (zie hiervoor bij onderzoeksvraag 9). Een mogelijke verklaring voor de daling kan zijn dat de preventieve werking van artikel 80a Wet RO daaraan voor een deel heeft bijgedragen (zie ook bij onderzoeksvraag 7). Doordat bijna geen volstrekt kansloze zaken meer werden aangebracht, daalde de instroom. Het valt echter niet met zekerheid te zeggen of hier sprake is van een duidelijk causaal verband die de daling van het aantal zaken kan verklaren. De instroom van zaken is immers mede afhankelijk van andere factoren en omstandigheden die, al dan niet in samenhang, eveneens geheel of gedeeltelijk de daling kunnen verklaren, zie ook hiervoor bij onderzoeksvraag 9.

In sector belastingrecht is de instroom en de uitstroom van zaken in de jaren 2015-2017 gedaald, en laten de jaren 2018-2019 weer een stijging zien (zie § 7.3.1 en bij onderzoeksvraag 7). Ook hier geldt dat de instroom van het aantal zaken afhankelijk is van verschillende, al dan niet samenhangende factoren en omstandigheden. Wij hebben geen redenen om aan te nemen dat de daling op enigerlei wijze zou samenhangen met de invoering van artikel 80a Wet RO. Respondenten geven immers aan dat deze bepaling geen preventieve werking heeft gehad (zie § 9.3.3 en bij onderzoeksvraag 7).

In de strafsector is de instroom van zaken na invoering van artikel 80a Wet RO in de periode 2013-2018 gestegen, hoewel in 2019 een lichte daling waarneembaar is (zie tabel 7.18 in § 7.4.1 en bij onderzoeksvraag 7). Voor de strafrecht geldt eveneens dat de instroom van zaken afhankelijk is van verschillende factoren en omstandigheden die ook nog eens op elkaar kunnen inwerken, zodat de invloed daarvan niet valt te achterhalen. Of de instroom sterker zou zijn gestegen wanneer artikel 80a Wet RO niet zou zijn ingevoerd en welke andere ontwikkelingen aan de stijging van de instroom ten grondslag liggen is evenmin met zekerheid te zeggen en valt buiten het bestek van dit onderzoek.

11.2.11 Onderzoeksvraag 11

Wat kan worden gezegd over de doelbereiking van de invoering van artikel 80a Wet RO? Wat zijn succesfactoren, knelpunten en neveneffecten? Zijn er voorstellen om de regeling of de toepassing ervan in de praktijk te verbeteren?

Doelbereiking

Artikel 80a Wet RO heeft in alle sectoren in meer of mindere mate geleid tot het creëren van ruimte binnen de bestaande capaciteit en gegeven de instroom van zaken om tijd te kunnen besteden aan zaken die ertoe doen. Artikel 80a Wet RO stelt de Hoge Raad namelijk in staat bepaalde zaken via een eenvoudiger en snellere procedure af te doen en daarmee een tijdbesparing te realiseren. Aldus heeft de Hoge Raad zich meer kunnen concentreren op zijn kerntaken. In de strafsector is dat duidelijk zichtbaar door het regelmatig wijzen van overzichtsarresten (zie hiervoor bij onderzoeksvragen 5 en 6). Daarmee heeft artikel 80a Wet RO bijgedragen aan de rechtsvorming en de rechtseenheid, terwijl de bepaling volgens respondenten gelieerd aan parket en Hoge Raad niet heeft geleid tot een verkorting van de rechtsbescherming. Voorts is bij de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag reeds gebleken dat de door de wetgever geformuleerde verwachtingen over toepassing van artikel 80a Wet RO bij ingestroomde zaken voor de sector strafrecht ruimschoots zijn overtroffen, voor de sector belastingrecht zijn gerealiseerd, en voor sector civiel recht achterblijven, maar dat de civiele cassatiebalie hier essentieel is gebleken.

Daarnaast is vooral in de strafsector ook een aanzienlijke werkbeparing voor het parket gerealiseerd door gebruik te maken van de bevoegdheid die in artikel 80a Wet RO besloten ligt dat het parket geen conclusie neemt in zaken die voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO in aanmerking komen (zie bij onderzoeksvraag 5).

Succesfactoren

In de beantwoording van de voorgaande onderzoeksvragen is reeds naar voren gekomen hoe de wijze waarop de Hoge Raad toepassing geeft aan de bevoegdheid van artikel 80a Wet RO, ertoe heeft geleid dat de Hoge Raad zich meer kan concentreren op zijn kerntaken. Om deze reden benoemen wij de succesfactoren hier alleen kort.

Voor alle sectoren geldt dat de procedure die is ontwikkeld om zaken te selecteren voor afdoening via artikel 80a Wet RO eenvoudiger en sneller is en daarmee leidt tot een efficiëntere afdoening van zaken dan wanneer diezelfde zaken via de reguliere zaakstroom zouden worden afgedaan (zie bij onderzoeksvragen 3 en 4).

Voor de sector civiel recht geldt dat niet artikel 80a Wet RO, maar vooral de verplichte civiele cassatiebalie het hoofddoel van de Wet versterking cassatierechtspraak realiseert, en daarmee de succesfactor is. Artikel 80a Wet RO fungeert hier door diens preventieve werking als stok achter de deur (zie bij onderzoeksvragen 2 en 9).

Voor de sector strafrecht is een aanzienlijke werkbesparing gerealiseerd voor het parket door na de daartoe strekkende conclusie van P-G Fokkens van 16 december 2014 vanaf 2015 als beleid te hanteren dat het parket geen conclusie neemt in zaken die zijn geselecteerd voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO (zie bij onderzoeksvraag 5).

Voor de sectoren belastingrecht en strafrecht lijkt het geven van een overzicht van gevallen waarin artikel 80a Wet RO toepassing kan vinden, te hebben bijgedragen zowel aan het vormgeven en het invullen van de procedure voor het selecteren van zaken voor afdoening van artikel 80a Wet RO, als aan het verschaffen van inzicht aan met name advocaten (en de academie en wellicht ook de gerechtshoven) in welke gevallen een zaak in aanmerking komt voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO. Dat stelt advocaten in staat daarop te anticiperen door ofwel in hun schriftuur het belang van de zaak toe te lichten, ofwel de cliënt een negatief cassatieadvies te geven, ofwel – voor het strafrecht – een andere route te volgen, namelijk het verzoeken om een herstelarrest van het gerechtshof. Voor belastingzaken heeft A-G Niessen in zijn conclusie van 28 maart 2017 dat overzicht geboden (zie bij onderzoeksvraag 4 en § 5.4.1 en § 5.6). In strafzaken geven de overzichtsarresten van de Hoge Raad van 2012 en 2016 en de daaraan voorafgaande conclusies van verschillende advocaten-generaal dit overzicht (zie bij onderzoeksvraag 4 en §§ 6.2-6.3, § 6.5 en § 10.3.3).

Knelpunten

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 5, 6 en 9 zijn voor alle sectoren reeds knelpunten benoemd. Deze knelpunten zijn vooral gesignaleerd in de literatuur en door respondenten uit de advocatuur. Om deze reden geven wij hier de knelpunten alleen puntsgewijs weer:

- In civiele zaken kunnen de kosten voor het inschakelen van de verplichte civiele cassatieadvocaat leiden tot een tekort aan rechtsbescherming in zaken waarin partijen afhankelijk zijn van gefinancierde rechtsbescherming en/of beperkte eigen middelen hebben om te procederen (zie bij onderzoeksvraag 9 en § 4.4).
- In belastingzaken kunnen burgers door het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging zelf cassatie instellen. Zij zijn vaak onbekend met het rechtsmiddel cassatie en de beperkingen daarvan, alsook onbekend met artikel 80a Wet RO. Door dit gebrek aan kennis kunnen rechtzoekenden minder goed vooraf beoordelen of hun zaak in cassatie kansrijk is. Als hun zaak vervolgens met toepassing van artikel 80a Wet RO wordt afgedaan, kan de perceptie ontstaan dat zij in hun rechtsbescherming tekort worden gedaan (zie bij onderzoeksvraag 6 en § 9.3.4).
- Voor de strafsector wordt geoordeeld dat niet altijd duidelijk is waarom en op welke grond artikel 80a Wet RO wordt toegepast doordat een inhoudelijke motivering van de Hoge Raad en een conclusie van het parket ontbreken. Toepassing van artikel 80a Wet RO wordt daarom

als ‘onvoorspelbaar’ aangemerkt. Voorts wordt gewezen op het afbreuk doen aan het leereffect voor de rechtspraktijk. Ten slotte wordt naar voren gebracht dat de grond van ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang’ te ruim wordt uitgelegd (zie bij onderzoeksvraag 6, en § 6.4.1, § 10.3.2 en § 10.3.4).

- In strafzaken moet meer tijd worden besteed aan het opstellen van de schriftuur omdat het met de zaak gemoeide belang dient te worden toegelicht, hetgeen niet altijd gemakkelijk wordt gevonden. Daarbij knelt dat de vergoeding voor deze rechtsbijstand bij cliënten die op basis van toevoeging procederen niet is meegegroeid (zie bij onderzoeksvraag 6 en §§ 10.3.6-10.3.8).
- Voor de sector strafrecht beschouwt een enkele respondent het wegvallen van de mogelijkheid van een ‘Borgersbrief’ wanneer geen conclusie wordt genomen in een zaak die is geselecteerd voor afdoening via artikel 80a Wet RO als een vermindering van rechtsbescherming (zie bij onderzoeksvraag 6 en § 10.3.9).

Neveneffecten

Voor de civiele sector geven verschillende respondenten aan dat advocaten – die afdoening van hun zaak op grond van artikel 80a Wet RO willen voorkomen – het cassatiemiddel uitvoeriger toelichten, hetgeen leidt tot langere cassatiemiddelen (zie § 8.3.7). Langere processtukken kunnen leiden tot een grotere werkbelasting voor zowel de partijen, als het parket en de Hoge Raad. Artikel 80a Wet RO heeft in zoverre een onvoorzien en ongunstig neveneffect gehad.

Voor de belastingsector wordt aangegeven dat de invoering van artikel 80a Wet RO toegevoegde kwalitatieve waarde heeft en ertoe leidt dat men sneller tot de kern van de zaak kan doordringen (zie § 9.3.3).

Voor de strafsector kunnen verschillende neveneffecten worden gesignaleerd, en zowel in negatieve zin als in positieve zin. Een onvoorzien neveneffect is dat een zekere werklastverschuiving naar de cassatieadvocatuur heeft plaatsgevonden doordat het met de zaak gemoeide belang nu in de schriftuur moet worden toegelicht. Dat leidt ertoe dat in de cassatiemiddelen meer wordt geciteerd uit het arrest van het hof, pleitnota’s en/of andere onderliggende stukken (zie bij onderzoeksvraag 6 en § 10.3.7). Er dient derhalve meer tijd aan het formuleren van de middelen te worden besteed, terwijl de vergoeding voor rechtsbijstand in cassatie voor cliënten die met toevoeging procederen niet is meegegroeid (zie bij onderzoeksvraag 6 en § 10.3.8).

Een tweetal positieve neveneffecten worden gerapporteerd door aan parket en Raad gelieerde respondenten. Allereerst leidt de procedure waarmee zaken worden geselecteerd voor afdoening op basis van artikel 80a Wet RO ertoe dat bij de raadsheren die deze zaken behandelen een ‘verrijkende helicopterview’ ontstaat van wat er speelt in de feitenrechtspraak doordat in relatief korte tijd een groot aantal zaken moet worden beoordeeld. Dat biedt de mogelijkheid om bepaalde gevallen te identificeren om daar bijvoorbeeld een inhoudelijk arrest over te wijzen, en zo weer bij te dragen aan rechtsvorming, rechtseenheid en rechtsbescherming. Ten tweede leidt de procedure tot een toegenomen interactie tussen parket en Raad (zie § 10.3.12).

Dezelfde groep respondenten ziet ook twee neveneffecten die als minder gunstig worden gewaardeerd. Artikel 80a Wet RO werkt terughoudendheid in de hand ten aanzien van ambtshalve cassatie (zie § 10.3.12). Voorts leidt toepassing van artikel 80a Wet RO ertoe dat niet alle fouten van gerechtshoven meer worden gecorrigeerd, hetgeen nadelig zou kunnen uitpakken voor de rechtseenheid (zie § 10.3.11).

Voorstellen tot verbetering

Wij verwijzen naar § 11.5 waarin aanbevelingen worden geformuleerd. Daarin wordt ook antwoord gegeven op de twaalfde onderzoeksvraag.

11.3 Kunnen de sectoren van elkaar leren?

Aan de meeste respondenten hebben we de vraag voorgelegd of zij bekend zijn met de wijze waarop andere sectoren invulling geven aan artikel 80a Wet RO. Velen beantwoordden die vraag bevestigend. Wij hebben hen daarna vervolgvragen voorgelegd over de verschillen en over de mogelijkheden om van elkaar te leren.

11.3.1 Respondenten benadrukken verschillen tussen de sectoren

De meeste, zo niet alle, respondenten benadrukken de grote verschillen tussen de verschillende sectoren. Zij wijzen ten eerste op de zeer grote verschillen ten aanzien van de instroom van zaken. In de periode 2017-2019 stromen bij de civiele kamer van de Hoge Raad jaarlijks gemiddeld 425 zaken in, bij de belastingkamer zijn dat gemiddeld 923 zaken, en bij de strafkamer zijn dat gemiddeld 4.228 zaken (zie tabel 7.3 in § 7.2.1, resp. tabel 7.8 in § 7.3.1 en tabel 7.19 in § 7.4.1). Deze aantallen zijn ‘wezenlijk anders’. Daarmee hangt samen de verschillen in de aard en de inhoud van de zaken. De belastingkamer en de strafkamer hebben meer te maken met standaardzaken die zich om verschillende redenen niet kansrijk zijn in cassatie en/of zien op specifieke, steeds terugkerende onderwerpen. Dergelijke zaken lenen zich voor een efficiëntere afdoening via een vereenvoudigde en snellere procedure. In de civiele kamer lijkt dat minder het geval te zijn. Voorts staan bij strafzaken de oplegging van vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende sancties op het spel, terwijl bij belastingzaken en civiele zaken het vaak om vermogensbelangen gaat, zoals de vaststelling van de waarde van onroerend goed met het oog op de onroerende zaakbelasting of de betaling van een geldsom in veel civiele zaken. Met dergelijke zaken zijn nu eenmaal andere belangen gemoeid. Deze verschillen verklaren waarom de verschillende kamers van de Hoge Raad andere werkwijzen hanteren voor de toepassing van artikel 80a Wet RO.

Ten tweede bestaan er grote verschillen in de personele bezetting van het parket. Er zijn elf advocaten-generaal civiel, acht advocaten-generaal straf en slechts vier advocaten-generaal belasting.⁷¹⁶ Een enkele respondent maakt duidelijk dat dit één van de redenen is waarom in belastingzaken een beperktere rol is weggelegd voor het parket (zie § 9.2.3).

Ten derde wijzen respondenten op belangrijke verschillen ten aanzien van de vraag wie de cassatiemiddelen formuleert en indient. Aan het ene uiteinde van het spectrum bevindt zich de belastingsector. In belastingzaken kan iedereen cassatie instellen, de belastingplichtige, diens belastingadviseur of diens advocaat. Met name burgers die zelf cassatie instellen in belastingzaken krijgen relatief vaak te maken met artikel 80a Wet RO. Aan het andere eind van het spectrum bevindt zich de civiele sector. In civiele zaken is slechts een selecte groep van circa honderd gespecialiseerde advocaten gerechtigd om cassatie in te stellen. Deze advocaten brengen vooraf advies uit over de kansen in cassatie en vervullen een zeeffunctie (zie § 11.2 bij onderzoeksvraag 9). Civiele cassatieadvocaten hebben ervaring met cassatie en nemen doorgaans de tijd de middelen of het verweer gedetailleerd uit te werken. Zij werken minder

⁷¹⁶ Zie voor een actuele lijst: www.hogeraad.nl.

vaak op toevoeging dan bijvoorbeeld strafrechtadvocaten. Veel respondenten wijzen erop dat hierdoor de kwaliteit van de middelen sterk verschilt per sector en dat werkt door in de selectie van zaken voor afdoening op basis van artikel 80a Wet RO.

Sommige respondenten proberen de verschillen tussen sectoren te duiden aan de hand van beelden of karikaturen. Zij wijzen er in de regel op dat dergelijke karikaturen overtrokken maar ook verhelderend zijn. Eén van deze karikaturen is dat strafrechtadvocaten bovenal opkomen voor de belangen van hun cliënten en daartoe met regelmaat kansloze beroepen instellen. Dat doen zij bijvoorbeeld om de executie van de opgelegde straf uit te stellen. Zij veronderstellen dat het toch wel wordt ‘begrepen’ dat ‘een betrekkelijk kansloze cassatieschriftuur’ wordt ingediend; dat begrip is inderdaad aanwezig bij respondenten die zijn gelieerd aan parket en strafkamer van de Hoge Raad (zie § 10.3.7 en § 10.3.9). Indien de zaak wordt afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO zien zij dit niet als een ‘reprimande’ aan het adres van de betrokken advocaat (zie § 10.3.7).

De het beeld van de civiele cassatieadvocaten is anders. Zij worden aangemerkt als ‘geciviliseerd’ of als ‘de braafste jongetjes van de klas’. Zij nemen hun zeeffunctie (te) serieus en velen van hen voelen zich bezwaard om een middel in te dienen dat slechts een geringe slagingskans heeft. In de woorden van een civiele advocaat:

‘Die strafpleiters, die hebben een beetje een andere advocatuurlijke benadering. Die zeggen gewoon [...] het belang van de cliënt [...] is doorslaggevend. [...] Ze zeiden [...] jullie civilisten zijn volgens ons veel braver en [...] stellen dan geen beroep in omdat je de Hoge Raad [daarmee] niet lastig wilt vallen. [...] Die strafrechtadvocaten zien dat heel anders [...]. [D]at snap ik ook wel [...]. Ik bedoel, ik denk dat als een cliënt zegt, ik moet nu zitten en ik zit thuis met mijn vrouw en kindertjes en hoe langer ik dat kan uitstellen [...]. Dus ik snap gewoon wel dat die advocaten [...] zo’n 80a helemaal niet als een blamage zien. [...] Ze weten ook dat [...] andere strafpleiters, dat dus ook doen. [...] Zij vinden ook dat [...] de civilisten daar wel meer de braafste jongetjes van de klas in zijn. Dat is natuurlijk ook totaal overdreven.’

In belastingzaken lijkt – opnieuw ongetwijfeld iets te sterk uitgedrukt – het uitgangspunt leidend te zijn dat iedere rechtszoekende altijd welkom is. Men wil de burger ‘geen strobreed’ in de weg leggen. Een respondent verwoordde die kerngedachte als volgt:

‘Nou, de Belastingkamer vindt het vanouds, denk ik, heel belangrijk dat iedereen zich vrij voelt om in zijn belastingzaak te procederen. [...] Het is zo belangrijk in een belastingzaak dat iedereen binnen kan komen. Dat is ook een van de redenen waarom de Hoge Raad echt 80a achter de voordeur, nog steeds heel belangrijk vindt. Niet alleen omdat je zelf dan kan selecteren [...] maar ook omdat je mensen geen strobreed in de weg wil leggen om in hun belastingzaak te procederen. Dat is voor de overheid gewoon heel belangrijk, dat dat overeind staat.’

Kortom, respondenten wijzen op belangrijke verschillen tussen de sectoren en geven aan dat deze verschillen verklaren waarom anders toepassing wordt gegeven aan artikel 80a Wet RO. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat waarde wordt gehecht aan de rechtseenheid: ‘Wij willen niet een toepassing van 80a in de sectoren uiteen laten lopen op punten die niet verklaarbaar zijn en die niet gerechtvaardigd worden door de bijzonderheden van het recht in die sector.’

11.3.2 Respondenten betwijfelen of de sectoren iets van elkaar kunnen leren

Veel respondenten lijken – weliswaar op enige afstand – ook de ontwikkelingen in andere sectoren te volgen. Dat geldt in het bijzonder ook voor de respondenten vanuit de magistratuur: ‘we praten wel onderling’. De respondenten wijzen vooral op de grote verschillen die volgens de meesten van hen meebrengen dat ‘je niet echt iets van elkaar kan leren’. Een bepaalde werkwijze die in de ene sector goed werkt, valt nu eenmaal niet zomaar in te passen in een andere sector. Eén raadsheer verwoordde dat als volgt:

‘Vanuit de Raad zijn de verschillen in de rechtsgebieden en de procesvertegenwoordiging zo groot, dat we wel regelmatig met elkaar praten over, zeker in de beginfase, hoe gaan jullie om met 80a? [...] En als wij de verschillen kunnen begrijpen, dan vinden [...] wij het oké. Die verschillen zijn er gewoon.’

Hoewel wij alle geïnterviewde respondenten daarop hebben bevraagd, komt slechts een enkeling met suggesties waarvan de strekking is dat specifieke *best practices* uit de ene sector ook zouden kunnen worden ingevoerd in de andere sector.

Niettemin is er onderwerp waar naar de andere sectoren wordt gekeken, en dat betreft de mogelijkheid om ook in de sectoren belastingrecht en strafrecht een gespecialiseerde cassatiebalie in te voeren. Veel respondenten hebben hierover geen uitgesproken mening of stellen dat zij daarover nog niet zijn uitgedacht. Een enkeling denkt dat een gespecialiseerde balie ‘in strafzaken ook beter zou zijn [...]’. Of dat dit in belastingzaken ‘misschien juist wel te overwegen is, al was het maar om te voorkomen dat heel veel mensen toch denken van, nou ja, ik doe nog een poging bij de Hoge Raad.’ Anderen zien echter geen duidelijke toegevoegde waarde in een dergelijke gespecialiseerde balie.

De meeste respondenten plaatsen kanttekeningen waarvan de strekking is dat gereede twijfel bestaat over de vraag of de invoering van een cassatiebalie in de twee andere sectoren wel haalbaar is. Zo lijkt een gespecialiseerde cassatiebalie in belastingzaken allerlei praktische bezwaren op te roepen, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag wie in aanmerking zou komen voor een positie binnen die gespecialiseerde balie:

‘[w]ie zou dat dan kunnen zijn? Als dat advocaten zijn [...]; in de fiscale wereld zijn er niet heel veel fiscaal advocaten. Moeten dan ook de civiele advocaten erin springen? Dat is al jarenlang een discussie [...]. Of zouden dat dan belastingadviseurs moeten zijn, of hoe ga je dat in de praktijk precies vormgeven? En eigenlijk is de discussie iedere keer weer verstomd.’

Anderen merken op dat in het strafrecht vaak wordt gewerkt op toevoeging, hetgeen betekent dat het beschikbare budget ‘een stuk lager’ ligt. Strafrechtadvocaten kunnen daardoor anders dan hun collegae in het civiele recht in minder goed uitgebreid onderbouwde schrifturen indienen, al heeft artikel 80a Wet RO ook voor hen teweeg gebracht dat zij aandacht moeten besteden aan het belang van het cassatieberoep (zie § 11.2 bij onderzoeksvraag 6). Eén van de geïnterviewde strafrechtadvocaten is stellig van mening dat de invoering van een gespecialiseerde cassatiebalie in het strafrecht financieel niet haalbaar is, zie het citaat opgenomen in § 10.3.13. Ook vraagt hij zich af of artikel 80a Wet RO niet gewoon voor de Hoge Raad toereikend is. Tegelijkertijd laat de enquête onder strafrechtadvocaten zien dat er

meer voorstanders zouden zijn voor een strafrechtelijke cassatiebalie dan onder de geïnterviewde respondenten (zie § 10.3.13).

11.4 Algemene conclusie

Het onderzoek beoogt een evaluatie te bieden van de toepassing van artikel 80a Wet RO in de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht (zie § 1.1). In dat verband luidt de centrale onderzoeksvraag van het onderzoek:

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

Het hoofddoel dat de wetgever met de invoering van artikel 80a Wet RO bij de Wet versterking cassatierechtspraak heeft beoogd, is de Hoge Raad meer in staat te stellen zich als ‘cassatierechter te concentreren op zijn kerntaken’ (zie § 3.3.1). Aan de Wet versterking cassatierechtspraak ligt een beleidstheorie ten grondslag van ‘meer ruimte maken voor wat er toe doet’: door te bewerkstelligen dat *minder* zaken in de zaakstroom voor reguliere cassaties bij de Hoge Raad terecht komen, wordt bij gelijkblijvende formatieomvang van de Hoge Raad *meer* ruimte gecreëerd om *meer* aandacht te kunnen besteden aan de *zaken die ertoe doen*, om op die manier *beter* invulling te kunnen geven aan de *kerntaken* van de Hoge Raad. Het middel dat de wetgever daarbij voor ogen had, is het selecteren in zaken *na* binnenkomst bij de Hoge Raad. Er moet daarbij een selectie worden gemaakt tussen ‘kansloze zaken’ en ‘zaken die ertoe doen’. Het instrument om deze selectie van zaken mogelijk te maken, is artikel 80a Wet RO. Deze wettelijke bepaling verschaft de Hoge Raad de bevoegdheid om bepaalde categorieën van zaken op een vereenvoudigde en snellere wijze af te doen. De wetgever heeft voor de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht bepaalde verwachtingen geformuleerd over het aantal met behulp van artikel 80a Wet RO afgedane zaken ten opzichte van de instroom van zaken (zie § 3.3.2).

Het totaalbeeld van de toepassing van artikel 80a Wet RO laat zien dat de door de wetgever geformuleerde verwachtingen voor de sector strafrecht ruimschoots zijn overtroffen, voor de sector belastingrecht zijn gerealiseerd, en voor sector civiel recht weliswaar achterblijven, maar dat de zeeffunctie van de civiele cassatiebalie effectief is gebleken en de instroom van zaken bij de civiele kamer van de Hoge Raad reguleert (zie § 11.2.2 over onderzoeksvraag 2). Gelet op deze resultaten en deze wijze waarop het parket en de Hoge Raad de procedure voor het selecteren van zaken voor afdoening van artikel 80a Wet RO hebben vormgegeven en toepassen, kan worden geconcludeerd dat artikel 80a Wet RO in alle sectoren in meer of mindere mate heeft geleid tot het creëren van ruimte binnen de bestaande capaciteit van de Hoge Raad en om, gegeven de instroom van zaken, tijd te kunnen besteden aan zaken die ertoe doen (zie §§ 11.2.3-11.2.5 en 11.2.11 over onderzoeksvragen 3, 4, 5 en 11). Aldus heeft de Hoge Raad zich meer kunnen concentreren op zijn kerntaken. In de strafsector is dat het meest zichtbaar door het regelmatig wijzen van zogenoemde overzichtsarresten. Daarnaast is vooral in de strafsector ook een aanzienlijke werkbesparing voor het parket gerealiseerd door gebruik te maken van de bevoegdheid die in artikel 80a Wet RO besloten ligt dat het parket geen conclusie neemt in zaken die voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO in aanmerking komen (zie § 11.2.5 over onderzoeksvraag 5).

Daarmee heeft artikel 80a Wet RO bijgedragen aan de rechtsvorming en de rechtseenheid, terwijl de bepaling niet heeft geleid tot een verkorting van de rechtsbescherming, al moet worden erkend dat met name voor de sector strafrecht, en in mindere mate voor de sector belastingrecht, vooral vanuit de advocatuur knelpunten inzake rechtsbescherming worden ervaren (zie §§ 11.2.5-11.2.5 over onderzoeksvragen 5 en 6).

Deze knelpunten zijn dat voor belastingplichtige burgers die zonder rechtsbijstand zelf cassatie instellen en voor de verdediging in strafzaken niet altijd duidelijk is waarom en op welke grond artikel 80a Wet RO wordt toegepast doordat een inhoudelijke motivering van de Hoge Raad en een conclusie van het parket ontbreken. Toepassing van artikel 80a Wet RO kan daardoor tot de perceptie leiden dat belastingplichtige burgers en verdachten in hun rechtsbescherming tekort zijn gedaan. Voorts merken strafrechtadvocaten de toepassing van artikel 80a Wet RO onder meer aan als ‘onvoorspelbaar’. Daarnaast is gewezen op het afbreuk doen aan het leereffect voor de rechtspraktijk. Bovendien draagt het bij aan het oordeel dat vooral de grond van ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang’ te ruim wordt uitgelegd door de Hoge Raad. Ten slotte beschouwt een enkele respondent uit de sector strafrecht het wegvallen van de mogelijkheid van een ‘Borgersbrief’ wanneer geen conclusie wordt genomen in een zaak die is geselecteerd voor afdoening via artikel 80a Wet RO, als een vermindering van rechtsbescherming (zie § 11.2.6 over onderzoeksvraag 6).

Verder komen uit het onderzoek naar de civiele sector en de strafsector knelpunten naar voren ten aanzien van de financiering van rechtsbijstand. In civiele zaken kunnen de kosten voor het inschakelen van de verplichte civiele cassatieadvocaat leiden tot een tekort aan rechtsbescherming in zaken waarin partijen afhankelijk zijn van gefinancierde rechtsbescherming en/of beperkte eigen middelen hebben om te procederen (zie § 11.2.9 over onderzoeksvraag 9). In strafzaken moet meer tijd worden besteed aan het opstellen van de schriftuur omdat het met de zaak gemoeide belang dient te worden toegelicht, hetgeen niet altijd gemakkelijk wordt gevonden. Daarbij knelt dat de vergoeding voor deze rechtsbijstand bij cliënten die op basis van toevoeging procederen tot 1 januari 2022 niet is meegegroeid (zie § 11.2.6 over onderzoeksvraag 6).

Invoering van artikel 80a Wet RO heeft tevens een aantal neveneffecten gehad, waarvan sommige als ongunstig en andere als gunstig kunnen worden aangemerkt (zie voor een overzicht § 11.2.11 over onderzoeksvraag 11). Ongunstige neveneffecten zijn: *i*) in de civiele sector de tendens naar langere cassatiemiddelen, *ii*) in de strafsector een werklastverschuiving naar de advocatuur die in de schriftuur het met de zaak gemoeide belang moet toelichten, *iii*) dat artikel 80a Wet RO terughoudendheid in de hand werkt ten aanzien van ambtshalve cassatie door de Hoge Raad, en *iv*) dat artikel 80a Wet RO leidt tot het minder corrigeren van fouten van gerechtshoven, hetgeen nadelig zou kunnen uitpakken voor de rechtseenheid.

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

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

11.5 Aanbevelingen

De algemene conclusie van het onderzoek laat zien dat het totaalbeeld van de toepassing van artikel 80a Wet RO over de periode 2012-2019 voor de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht zodanig is dat artikel 80a Wet RO beantwoordt aan het hoofddoel van de wetgever. Voorts maakt de toepassing van artikel 80a Wet RO voor de sectoren belastingrecht en strafrecht de door de wetgever verwachte toepassing (ruimschoots) waar. Niettemin zijn ook enkele knelpunten naar voren gekomen. Het onderzoek biedt basis om ter adressering van die knelpunten aanbevelingen te formuleren. Daarmee wordt invulling gegeven aan de twaalfde onderzoeksvraag. Die ziet namelijk op het doen van aanbevelingen. Deze vraag luidt:

‘12. Zien de onderzoekers, al dan niet gebaseerd op praktijkervaringen van de onder 5 en 6 genoemde instanties en groepen, aanleiding tot het doen van voorstellen om de regeling of de toepassing ervan in de praktijk te verbeteren?’

Deze vraag is ook onderdeel van de elfde onderzoeksvraag waar die luidt: ‘Zijn er voorstellen om de regeling of de toepassing ervan in de praktijk te verbeteren?’ (zie § 11.2.11 over onderzoeksvraag 11). In het kader van de beantwoording van deze onderzoeksvraag hebben wij een overzicht van knelpunten gegeven die uit de beantwoording van de onderzoeksvragen 6 en 9 naar voren zijn gekomen (zie §§ 11.2.6 en 11.2.9). In deze paragraaf formuleren wij aanbevelingen die beogen de knelpunten te adresseren. Wij onderscheiden daarbij tussen aanbevelingen op meer principiële punten en aanbevelingen ter zake van praktische punten. Wij geven eerst zes aanbevelingen op meer principiële punten weer (zie § 11.5.1), en vervolgens twee meer praktische aanbevelingen (zie § 11.5.2).

11.5.1 Aanbevelingen op meer principiële punten

Het onderzoek geeft aanleiding tot het formuleren van enkele aanbevelingen op meer principiële punten, dat wil zeggen punten die ofwel de kern van de toepassing van artikel 80a Wet RO raken, ofwel behoorlijke implicaties hebben en derhalve een nadere doordenking vergen. Wij geven hierna eerst dergelijke aanbevelingen weer die voor alle sectoren gelden, en gaan daarna in op meer sectorspecifieke aanbevelingen.

Verruiming van financiering van rechtsbijstand

Wij bevelen aan de financiering van rechtsbijstand in cassatie te verruimen; een aanbeveling waaraan inmiddels gevolg is gegeven, zie hierna. In civiele zaken wordt kwalitatieve rechtsbijstand aan on- en minvermogenden gezien als een knelpunt (zie § 11.2 bij onderzoeksvragen 9 en 11 en § 4.4). Respondenten uit de strafrechtsadvocatuur geven aan door de invoering van artikel 80a Wet RO meer tijd aan een schriftuur te moeten besteden, terwijl de vergoeding niet is meegestegen (zie § 11.2 bij onderzoeksvragen 6 en 11, en § 10.3.8). In het licht van de toegenomen werklust die artikel 80a Wet RO voor de advocatuur met zich heeft gebracht, levert verhoging van de financiering van rechtsbijstand een correctie op van dit onvoorziene neveneffect. Bij een verruiming van de financiering van rechtsbijstand kunnen strafrechtadvocaten ook meer aandacht aan de formulering van cassatiemiddelen besteden. Of dit resulteert in een werkbesparing voor parket en Hoge Raad, is niet te zeggen. Enerzijds zullen beter geformuleerde middelen de afdoening van zaken kunnen versnellen, anderzijds zullen zaken daardoor mogelijk vaker gemotiveerd moeten worden afgedaan. Andere argumenten voor een ruimere financiering van

rechtsbijstand in cassatie zijn de grotere terughoudendheid van de Hoge Raad ten aanzien van ambtshalve cassatie in belastingzaken en strafzaken en daarmee de grotere verantwoordelijkheid die de Raad op de advocatuur legt in het realiseren van rechtsbescherming. Ook dit zijn effecten die de invoering van artikel 80a Wet RO met zich heeft gebracht (zie §§ 5.3.7, 6.3.1, 6.4.4. en 10.3.12). Onze aanbeveling tot verruiming van de financiering van rechtsbijstand past bij de aanbeveling van de commissie-Van der Meer om cassatie-advies door een daarin gespecialiseerde advocaat als een advieszaak te honoreren en een toevoeging te verstrekken wanneer in cassatie daadwerkelijk middelen zijn ingediend.⁷¹⁷ De klager in cassatie is voor zijn of haar rechtsbescherming door de invoering van artikel 80a Wet RO in sterkere mate afhankelijk geworden van zijn of haar rechtshulpverlener. Daar past bij dat deze laatste meer nog dan voorheen in staat moet worden gesteld kwalitatief goede rechtshulp te verlenen.

Na de afsluitdatum voor het verzamelen van data voor het onderzoek (1 juli 2021) is bekend geworden dat de minister van Rechtsbescherming scenario 1 van de commissie-Van der Meer volgt en dat betekent voor rechtsbijstandverleners in cassatie dat de vergoedingen per 1 januari 2022 op twee manieren zijn verruimd. Allereerst is per die datum het punttarief verhoogd, uitgaande van de gedachte dat een uur tijdsbesteding gemiddeld genomen gelijk staat aan een punt.⁷¹⁸ Ten tweede is per 1 januari 2022 het aantal punten voor procederen in cassatie in civiele zaken en in strafzaken verhoogd. In afwachting van een daartoe strekkende wijziging van het Besluit vergoeding rechtsbijstand 2000, is dit per 1 januari 2022 reeds doorgevoerd bij de Tijdelijke Beleidsregel aanpassing vergoedingen rechtsbijstandverleners en mediators.⁷¹⁹

Leren van andere sectoren

De huidige wettelijke regeling van artikel 80a Wet RO biedt flexibiliteit voor een sectorspecifieke invulling. Gelet op de grote verschillen tussen de werkwijze van parket en Hoge Raad in de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht is een eenvormige toepassing van artikel 80a Wet RO niet wenselijk (zie § 11.3.1). Niettemin is onderling overleg tussen de sectoren aan te bevelen, omdat de sectoren wat de inrichting van de procedure voor het selecteren van zaken voor afdoening op basis van artikel 80a Wet RO van elkaar kunnen leren. In dat verband wijzen wij op de formulieren die in de sector belastingrecht worden gebruikt (zie § 5.3.6), op de meer gedetailleerde beschrijving van de procedurele stappen voor toepassing van artikel 80a Wet RO in de civiele sector in het Procesreglement van de Hoge Raad (zie § 4.2) en op de gestroomlijnde

⁷¹⁷ Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand, *Andere tijden. Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand*, oktober 2017, Publicatie-nr. 105692, p. 13 (bijlage bij *Kamerstukken I 2017/18*, 34775 VI, nr. E).

⁷¹⁸ Zie *Kamerstukken I 2021/2022*, 31753, nr. D, bijlage Brief van 2 november van de minister voor Rechtsbescherming over de verbetering van de vergoedingen voor rechtsbijstandverleners in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, p. 1 en *Kamerstukken I 2021/22*, 35300 VI, nr. BO, bijlage Brief van 16 december 2021 van de minister voor Rechtsbescherming ter aanbieding van de zesde voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand, p. 2.

⁷¹⁹ Namelijk naar 24 punten voor cassatie in civiele zaken (dat waren 15 punten), voor cassatie in strafzaken 12 punten als middelen zijn ingediend in een strafzaak die in eerste aanleg door de meervoudige kamer is afgedaan (dat waren 10 punten), 9 punten als middelen zijn ingediend in een strafzaak die in eerste aanleg enkelvoudig is afgedaan (dat waren 6 punten), en 5 punten als geen middelen zijn ingediend (dat was een reductie van 50%; hier is deels sprake van een kleine verlaging). Zie artt. 1 lid 1, 3 jo. bijlage A41 resp. B1-B4 Tijdelijke Beleidsregel aanpassing vergoedingen rechtsbijstandverleners en mediators, *Stvt.* 2021/50442. Voor de toekomstige wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, zie artt. D, I, K en Q van het ontwerp Besluit van [...] tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, het Besluit toevoeging mediation en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de vergoedingen van rechtsbijstandverleners en mediator, bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 31753, nr. 247. Zie voor de oude regeling artt. 6 resp. 15 leden 1 en 3 Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (die bevatte met art. 6 nog een expliciete, algemene regeling voor cassatie in bestuurszaken).

procedure in de sector strafrecht (zie § 10.2). Het valt voor de sectoren belastingrecht en strafrecht te overwegen om de procedure voor het afdoen van zaken op de voet van artikel 80a Wet RO meer specifiek in het Procesreglement van de Hoge Raad neer te leggen, zodat daarover voor de advocatuur en andere betrokken partijen meer duidelijkheid wordt gecreëerd en zij gemakkelijker van eventuele wijzigingen kennis kunnen nemen.

Onderzoek elementen van een gespecialiseerde cassatiebalie in de sectoren belastingrecht en strafrecht

Voor de sector civiel recht geldt dat de verplichte civiele cassatiebalie ertoe heeft geleid dat artikel 80a Wet RO nauwelijks toepassing vindt. De doelen van artikel 80a Wet RO worden hier langs een andere weg bereikt, met als bijkomend voordeel dat er waarborgen zijn voor de kwaliteit van de cassatiemiddelen (zie o.m. § 11.2 bij onderzoeksvraag 9). In de sectoren belastingrecht en strafrecht bestaat geen verplichting tot inschakeling van een gespecialiseerde cassatieadvocaat. Voor beide sectoren speelt de vraag of invoering van een gespecialiseerde cassatiebalie gewenst is (zie § 11.3.2). In de sector belastingrecht geldt dat men de rechtsbescherming van de burger jegens de overheid vooropstelt. Om die reden acht men het wenselijk de toegang tot de belastingkamer van de Hoge Raad zo laagdrempelig mogelijk te houden. De introductie van een fiscale cassatiebalie staat met die wens op gespannen voet. Tegelijkertijd zou een fiscale cassatiebalie kunnen voorkomen dat burgers tegen onnodige kosten vergeefs cassatie instellen omdat hun cassatieberoep niet aan de daartoe gestelde eisen voldoet en vervolgens hun belastingzaak via artikel 80a Wet RO wordt afgedaan, met eventueel onbegrip bij de desbetreffende burger en een gepercipieerd tekort aan rechtsbescherming (zie het knelpunt genoemd in § 11.2 bij onderzoeksvragen 6 en 11). Overigens, in belastingzaken zouden naast fiscaal advocaten (daarvan zijn er niet zo veel), ook andere deskundigen, zoals belastingadviseurs, zich voor het lidmaatschap van een dergelijke fiscale cassatie'balie' kunnen kwalificeren.

Ook voor het strafrecht geldt dat men geen (financiële) barrières wil opwerpen om toegang tot cassatie te krijgen. Respondenten hebben in het algemeen aarzelingen over de praktische haalbaarheid van een strafrechtelijke cassatiebalie, al lijken onder strafrechtadvocaten die lid zijn van de VCAS enige voorstanders te bestaan voor een soort van strafrechtelijke cassatiebalie.

Gezien de effectiviteit van de zeeffunctie van de civiele cassatiebalie om de instroom van zaken te beperken voor de civiele kamer van de Hoge Raad (een gespecialiseerde cassatiebalie kan leiden tot een selectie *voor* de poort) en daarmee een werkbeparing te realiseren voor de Hoge Raad, bevelen wij aan nader onderzoek uit te laten voeren naar welke aspecten van het functioneren van de civiele cassatiebalie zich kunnen lenen voor toepassing in de sectoren belastingrecht en strafrecht, met behoud van een laagdrempelige toegang tot cassatie in deze sectoren en met het respecteren van wezenlijke verschillen tussen de sectoren (zie § 11.3.1). Te denken valt aan eisen op het gebied van vereiste ervaring met cassaties en/of bepaalde opleiding en examens in cassatietechniek. De algemeen geformuleerde regeling van artikel 9j Advocatenwet biedt reeds die mogelijkheid, omdat bij de invoering van de Wet versterking cassatierechtspraak de regering het stellen van kwaliteitseisen aan advocaten aanvankelijk ook voor de sectoren belastingrecht en strafrecht beoogde, maar daarvan heeft afgezien door de inbreng vanuit de advocatuur en om redenen die hierboven zijn genoemd (zie § 3.3.1).

Rechtsbescherming in de sector strafrecht

In de strafsector kan worden nagedacht over mogelijkheden voor het wegnemen van bepaalde, negatief gepercipieerde gevolgen voor de rechtsbescherming, een belang dat ook behoort tot de

kerntaken van de Hoge Raad. Vanuit de advocatuur is de wens geuit om meer zaken af te doen op de voet van artikel 81 Wet RO omdat dan conclusie wordt genomen door het parket en de verdediging vervolgens de mogelijkheid heeft van de 'Borgersbrief'. Beide gevolgen dragen op verschillende manieren bij aan het bieden van rechtsbescherming en kan onvrede in de strafrechtadvocatuur over de toepassing van artikel 80a Wet RO wegnemen (zie § 11.2 bij onderzoeksvraag 6 en §§ 10.3.4, 10.3.9, en 10.3.15-10.3.16). Deze aanbeveling heeft uiteraard een werklastverzwarend effect voor het parket, omdat er meer conclusies zullen moeten worden voorbereid. Om die reden kan alleen uitvoering worden gegeven aan deze aanbeveling wanneer het parket instemt met uitbreiding van de formatie en extra middelen voor deze uitbreiding beschikbaar komen.

Verhouding tussen artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO

Voor de strafsector kan de verhouding tussen artikel 80a Wet RO en artikel 81 Wet RO beter worden doordacht, nu cassatiemiddelen op de voet van artikel 81 Wet RO worden afgedaan omdat zij onvoldoende belang hebben, terwijl dat een grond voor toepassing van artikel 80a Wet RO is, en de wettekst van artikel 81 Wet RO niet in deze toepassing van deze bepaling voorziet (zie § 11.2 bij onderzoeksvraag 8 en § 6.4.7 en § 10.3.15).

Belanggrond in sector strafrecht en andere mogelijkheden tot werkbeparing voor de Hoge Raad

Voor een verdere verruiming van de toepassing van artikel 80a Wet RO in strafzaken – en dan met name voor een (nog) ruimere interpretatie van de belanggrond – lijkt weinig ruimte te bestaan (zie § 11.2 bij onderzoeksvraag 6 en § 6.4.1 en § 10.3.2). Een nog verdergaande werkbeparing lijkt met artikel 80a Wet RO niet te realiseren.

Hoewel een verdere stijging van de instroom voor de korte termijn niet waarschijnlijk is, is die voor de langere termijn niet uitgesloten. De instroom zal vermoedelijk een stijging laten zien indien het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering in werking treedt. Wij bevelen daarom aan om alvast andere mogelijkheden voor werkbeparing voor de Hoge Raad te onderzoeken dan artikel 80a Wet RO. Dit vraagt een nieuwe doordinking van de gehele cassatieprocedure die buiten het kader van dit onderzoek valt. Thema's die daarbij aan de orde kunnen komen zijn de invoering van een (verderstrekking) verlofstelsel, uitbreiding van de formatie van het parket en de invoering van elementen van een gespecialiseerde strafrechtelijke cassatiebalie (waarover hiervoor).

11.5.2 Aanbevelingen op praktische punten

Voor de strafsector levert het onderzoek een tweetal aanbevelingen op ter zake van praktische punten die procedureel van aard zijn en relatief weinig voorkomen. Deze aanbevelingen zijn de volgende.

Voorkomen van vertraging bij terugsturen en facultatief concluderen

Indien het parket geen conclusie neemt in een strafzaak die in aanmerking komt voor afdoening via artikel 80a Wet RO, en de Hoge Raad toch niet kiest voor afdoening op basis van artikel 80a Wet RO, dan moet de zaak terug worden gestuurd naar het parket om alsnog conclusie te nemen. Veelal gaat het dan om een arrest waarover het Algemene Zaken-overleg van de strafkamer van de Hoge Raad van oordeel is dat het arrest in stand kan blijven, maar waarin het toch zinvol is om deze beslissing te motiveren. Het terugsturen van een dergelijke zaak naar het parket voor het nemen van een conclusie kan vertraging opleveren. Indien aan een dergelijke zaak geen prioriteit

wordt gegeven, belandt deze ‘onder aan de stapel’ bij het parket. Het invoeren van de mogelijkheid van facultatief concluderen in strafzaken, zoals dat nu al in belastingzaken bestaat, betekent dat de Hoge Raad zo een zaak direct met een arrest af kan doen (of er alsnog voor kan kiezen de zaak naar het parket terug te sturen). Dat levert tijdwinst en een werkbesparing voor het parket op. Een dergelijke werkwijze sluit aan bij het nu al door het parket gehanteerde beoordelingscriterium of het in een bepaalde zaak wil concluderen (zie § 10.2.4) en onderstreept dat niet concluderen in een zaak geen standpunt inhoudt over de wenselijkheid van afdoening van een zaak op grond van artikel 80a Wet RO.

Informeren over de selectie van de zaak voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO

Civiele cassatieadvocaten worden geïnformeerd dat hun zaak in de zaakstroom voor afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO is geplaatst. In de strafsector gebeurt dat niet. Een dergelijk informeren van de raadsman van de verdachte zou de raadsman gelegenheid geven zijn/haar cliënt voor te bereiden op de wijze van afdoening van zijn/haar zaak.

Literatuurlijst

Asser 2011

W.D.H. Asser, 'Van selectie achter de poort naar selectie aan de poort', in: A.M. Hol, I. Giesen, F.G.H. Kristen (red.), *De Hoge Raad in 2025. Contouren van de toekomstige cassatierechtspraak*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 71-91.

Asser 2018

W.D.H. Asser, *Civiele Cassatie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2018.

Asser Procesrecht/Korthals Altes & Groen 7 2015

E. Korthals Altes & H.A. Groen, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. Procesrecht. 7. Cassatie in burgerlijke zaken*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Van Amersfoort e.a. 2015

P.J. van Amersfoort e.a., *De belastingkamer van de Hoge Raad. Verleden, heden en toekomst - een verkenning*. Rapport van de Commissie Hoge Raad 100 jaar belastingrechtspraak, Rotterdam: Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap no. 255.

Barendrecht, NJB 2008/1070

M. Barendrecht, 'Rechtsvorming via hogere rechtspraak. Heeft de Commissie Hammerstein de oplossing?', *NJB* 2008/1070.

Barendrecht e.a., NJB 2004/28

M. Barendrecht, J. Vranken, I. Giesen, M. Borgers, W. van der Burg, H. Tijssen, B. van Roermund & W. van Boom, 'Methoden van rechtswetenschap: komen we verder?', *NJB* 2004/28, p. 1419-1428.

Barkhuysen & Van Emmerik, AB 2019/49

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, annotatie bij EHRM 24 april 2018, appl.no. 55385/14 (*Baydar t. Nederland*), *AB* 2019/49.

Barmentlo, WFR 2015/438

D.G. Barmentlo, 'WFR Fiscaal Café 2015: Naar een meer voortvarende geschilbeslechting', *WFR* 2015/438.

Bartel, BNB 2015/91

J.C.K.W. Bartel, annotatie bij HR 20 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:357, *BNB* 2015/91.

Bektesevic, NJB 2018/301

D. Bektesevic, 'Kijken in de keuken van de Hoge Raad. De toepassing van artikel 80a RO in strafzaken', *NJB* 2018/301, p. 404-412.

Bergman, NTFRB 2018/7

C.M. Bergman, 'Artikel 80a Wet RO: het eerste lustrum, maar geen reden voor een feestje', *NTFR Beschouwingen* 2018/7.

Bijleveld 2013

C.C.J.H. Bijleveld, *Methoden en Technieken van Onderzoek in de Criminologie*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

Bleichrodt, NJ2013/245

F.W. Bleichrodt, annotatie bij HR 22 januari 2013, NJ 2013/245.

Boksem 2013

J. Boksem, 'Klaarblijkelijk onvoldoende belang. Enkele gedachten naar aanleiding van het nieuwe artikel 80a RO', in: M.S. Groenhuijsen & T. Kooijmans (red.), *Roosachtig strafrecht. Liber amicorum Theo de Roos*, Deventer: Kluwer 2013, p. 1-14.

Van den Bos 2020

K. van den Bos, *Empirical Legal Research. A Primer*, Cheltenham: Edward Elgar 2020.

Boone, Belastingblad 2020/108

L.J. Boone, annotatie bij HR 31 januari 2020, ECLI:NL:HR:2020:158, *Belastingblad* 2020/108.

Borgers 2003

M.J. Borgers, 'Wetshistorische interpretatie in de strafrechtspraak', in: M.S. Groenhuijsen & J.B.H.M. Simmelink (red.), *Glijdende schalen. Liber Amicorum J. de Hullu*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003, p. 51-69.

Borgers, NJ2015/337

M.J. Borgers, annotatie bij HR 26 mei 2015, NJ 2015/337.

Borgers & Kooijmans, DD 2019/33

M.J. Borgers & T. Kooijmans, 'Selectie in cassatie: Terugnemen, bestendigen of doorpakken', *DD* 2019/33, p. 416-423.

Bosselaar & Kemp, NTBR 2020/13

M.J. Bosselaar & B. Kemp, 'Nadere regels voor processtukken. Wat kunnen we leren van de Verenigde Staten?', *NTBR* 2020/13, p. 97-99.

Brouwer-Harten, TFB 2009/2

L.M. Brouwer-Harten, 'Versterking van de cassatierechtspraak door de belastingkamer', *TFB* 2009/2, p. 10-15.

Bruinsma, NJB 2009/1991

F. Bruinsma, 'Het rapport Hammerstein: de vlucht naar voren van de Hoge Raad', *NJB* 2009/1991.

Bruning, NJB 2010/1268

M. Bruning, 'Verbetering van de cassatiepraktijk Kerntaken voor Hoge Raad en NOvA', *NJB* 2010/1268, p. 1-3.

Bruning, AA 2021/3

M. Bruning, 'Vrijdag, (ge)rechtsdag! Een kijkje in de keuken van een civiele cassatieadvocaat', *AA* 2021/3, p. 309-317.

Claassen & Krommendijk, EHCR 2018/142

J.T. Claassen & J. Krommendijk, annotatie bij EHRM, 24 april 2018, appl.no. 55385/14 (*Baydar t. Nederland*), *EHCR* 2018/142.

Corstens e.a. 2009

G.J.M. Corstens e.a., *‘De positie van de Hoge Raad’*, Nederlandse Vereniging voor Procesrecht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

Croes e.a. 2017

M.T. Croes e.a., *Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken*, Cahier 2017-9, Den Haag: WODC 2017, beschikbaar op <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/187>.

Dieben 2016

T.O.M. Dieben, ‘Art. 80a RO: Met recht heeft het (af en toe) niets te maken’, weblog van 27 januari 2016, www.vcas.nl/index.php/2016/01/27/art-80a-ro-met-recht-heeft-het-af-en-toe-niets-te-maken.

Djebali, NTFR 2015/2633

N. Djebali, ‘De Hoge Raad doet verzoek om prejudiciële verwijzing af met art. 81 Wet RO’, NTFR 2015/2633.

Van Eijdsden, BNB 2013/50

J.A.R. van Eijdsden, annotatie bij HR 9 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BY2669, BNB 2013/50.

Van Eijdsden, BNB 2013/51

J.A.R. van Eijdsden, annotatie bij HR 21 december 2012, ECLI:NL:HR:2012:BY6849, BNB 2013/51.

Van Eijdsden, BNB 2016/12

J.A.R. van Eijdsden, annotatie bij HR 25 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2796, BNB 2016/12.

Van Eijdsden & Hamer, TFB 2009/3

J.A.R. van Eijdsden & M.J. Hamer, ‘De Hoge Raad: tussen rechtsvorming en rechtsbescherming’, TFB 2009/3.

Feteris 2014

M.W.C. Feteris, *Beroep in cassatie in belastingzaken*, Deventer: Kluwer 2014.

Feteris, WFR 2017/247

M.W.C. Feteris, ‘“State of the Union” van de belastingrechtspraak’, WFR 2017/247.

Franken 2011

A.A. Franken, ‘Selectie in strafzaken’, in: A.M. Hol, I. Giesen & F.G.H. Kristen (red.), *De Hoge Raad in 2025. Contouren van de toekomstige cassatierechtspraak*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 101-108.

Giesen e.a. 2016

I. Giesen e.a. *De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. Een tussentijdse evaluatie mede in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2016.

Groen, Trema 2008/8

H.A. Groen, ‘Selectie aan de poort. Het rapport van de commissie normstellende rol van de Hoge Raad’, *Trema* 2008/8, p. 340-347.

Herreveld, FTV 2016/38

F.R. Herreveld, ‘100 jaar belastingrechtspraak Hoge Raad’, FTV 2016/38.

Hertoghs, MBB 2011/12

J.J.M. Hertoghs, ‘Hoe moet de fiscale cassatierechtspraak worden versterkt’, MBB 2011/12, p. 541-547.

Huls 2009

N.J.H. Huls (red.), *Versterking van de cassatierechtspraak door de Hoge Raad*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

Jaarverslag Hoge Raad 2012

Hoge Raad der Nederlanden, *Verslag over 2012*, Den Haag: Hoge Raad der Nederlanden 2013, te vinden op <https://www.hogeraad.nl/over-ons/publicaties/jaarverslagen/archief/>

Jaarverslag Hoge Raad 2013

Hoge Raad der Nederlanden, *Verslag over 2013*, Den Haag: Hoge Raad der Nederlanden 2014, te vinden op <https://www.hogeraad.nl/over-ons/publicaties/jaarverslagen/archief/>

Jaarverslag Hoge Raad 2014

Hoge Raad der Nederlanden, *Verslag over 2014*, Den Haag: Hoge Raad der Nederlanden 2015, te vinden op <https://www.hogeraad.nl/over-ons/publicaties/jaarverslagen/archief/>

Jaarverslag Hoge Raad 2015

Hoge Raad der Nederlanden, *Verslag over 2015*, Den Haag: Hoge Raad der Nederlanden 2016, te vinden op <https://www.hogeraad.nl/over-ons/publicaties/jaarverslagen/archief/>

Jaarverslag Hoge Raad 2016

Hoge Raad der Nederlanden, *Verslag over 2016*, Den Haag: Hoge Raad der Nederlanden 2017, te vinden op <https://www.hogeraad.nl/over-ons/publicaties/jaarverslagen/archief/>

Jaarverslag Hoge Raad 2017

Hoge Raad der Nederlanden, *Jaarverslag 2017*, online publicatie op <https://2017.jaarverslaghogeraad.nl/>

Jaarverslag Hoge Raad 2018

Hoge Raad der Nederlanden, *Jaarverslag 2018*, online publicatie op <https://2018.jaarverslaghogeraad.nl/>

Jaarverslag Hoge Raad 2019

Hoge Raad der Nederlanden, *Jaarverslag 2019*, online publicatie op <https://2019.jaarverslaghogeraad.nl/>

Jaarverslag Hoge Raad 2020

Hoge Raad der Nederlanden, *Jaarverslag 2020*, online publicatie op <https://2020.jaarverslaghogeraad.nl/>

Keirse 2011

A.L.M. Keirse, 'De Hoge Raad als poortwachter of als hekkensluiter', in: A.M. Hol, I. Giesen & F.G.H. Kristen (red.), *De Hoge Raad in 2025. Contouren van de toekomstige cassatierechtspraak*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 93-99.

Kelder, DD 2019/34

T.J. Kelder, 'Selectie in cassatie in strafzaken. Enkele gedachten over de toekomst van de selectie vóór de poort', *DD* 2019/34, p. 424-429.

Van Kempen, NJ 2013/577

P.H.P.H.M.C. van Kempen, annotatie bij HR 11 juni 2013, *NJ* 2013/577.

Van Kempen, NJ 2014/289

P.H.P.H.M.C. van Kempen, annotatie bij HR 28 januari 2014, *NJ* 2014/289.

Van Kempen, NJ 2014/290

P.H.P.H.M.C. van Kempen, annotatie bij HR 18 februari 2014, *NJ* 2014/290.

Van Kempen, NJ2014/301

P.H.P.H.M.C. van Kempen, annotatie bij HR 17 december 2013, *NJ* 2014/301.

Van Kempen, NJ2015/134

P.H.P.H.M.C. van Kempen, annotatie bij HR 3 februari 2015, *NJ* 2015/134.

Van Kempen, NJ2015/135

P.H.P.H.M.C. van Kempen, annotatie bij HR 16 december 2014, *NJ* 2015/135.

Van Kempen, NJ2015/136

P.H.P.H.M.C. van Kempen, annotatie bij HR 4 november 2014, *NJ* 2015/136.

Van Kempen, NJ2015/137

P.H.P.H.M.C. van Kempen, annotatie bij HR 10 februari 2015, *NJ* 2015/137.

Van Kempen, NJ2015/140

P.H.P.H.M.C. van Kempen, annotatie bij HR 3 februari 2015, *NJ* 2015/140.

Van Kempen, NJ2016/430

P.H.P.H.M.C. van Kempen, annotatie bij HR 7 juni 2016, *NJ* 2016/430.

Van Kempen, NJ2016/431

P.H.P.H.M.C. van Kempen, annotatie bij HR 29 september 2016, *NJ* 2016/431.

Van Kempen, NJ2016/432

P.H.P.H.M.C. van Kempen, annotatie bij HR 15 maart 2016, *NJ* 2016/432.

Van Kempen, NJ2016/434

P.H.P.H.M.C. van Kempen, annotatie bij HR 8 december 2015, *NJ* 2016/434.

Knapen 2006

Michel Knapen, 'Flutmiddelen van cassatie. Niemand doet wat aan slecht presterende cassatieadvocaten', *Mr.* 11, november 2006.

Kooijmans, NJ2016/250

T. Kooijmans, annotatie bij HR 12 april 2016, *NJ* 2016/250.

Loth, *Trema* 2009/10

M.A. Loth, 'Versterking van de cassatie- en de appelrechtspraak', *Trema* 2009/10, p. 410-415.

Lubbers, *NTFR* 2014/1466

A.O. Lubbers, 'De kwaliteit van cassatieberoep(schrift)en in belastingzaken', *NTFR* 2014/1466.

Machielse 2011

A.J. Machielse, 'Selecteren in strafzaken', in: A.M. Hol, I. Giesen, F.G.H. Kristen (red.), *De Hoge Raad in 2025. Contouren van de toekomstige cassatierechtspraak*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 109-113.

Maesschalck 2010

J. Maesschalck, 'Methodologische kwaliteit in het kwalitatief criminologisch onderzoek', in: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/Den Haag: Acco 2010, p. 120-145.

Van Malssen & Van Schaijck, TCR 2021/1

T. van Malssen & C. van Schaijck, 'Art. 81 Wet RO: de stand van zaken', *TCR 2021/1*, p. 15-26.

Marseille & Tolsma 2019

A.T. Marseille & H.D. Tolsma (red.), *Bestuursrecht 2: rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: BJu 2019.

Mevis, DD 2013/9

P.A.M. Mevis, 'Versterking van het "piep"-systeem; tijd om te "piepen"? Enige opmerkingen over de inrichting van de cassatierechtspraak naar aanleiding van de wet tot "versterking" daarvan', *DD 2013/9*.

Nan, DD 2013/70

J.S. Nan, 'Artikel 80a RO', *DD 2013/70*.

Nan 2013

J.S. Nan, 'De schaduwzijde van artikel 80a RO in strafzaken', in: M.S. Groenhuijsen & T. Kooijmans (red.), *Roosachtig strafrecht. Liber amicorum Theo de Roos*, Deventer: Kluwer 2013, p. 463-476.

Niessen, NTFRB 2012/22

R.E.C.M. Niessen, 'Art. 80a Wet RO: Versterking cassatierechtspraak of beperking van de rechtsbescherming?', *NTFRB 2012/22*.

Niessen, FTV 2017/2

R.E.C.M. Niessen, 'Vernieuwing in het cassatieprocesrecht van de Belastingkamer', *FTV 2017/2*.

Niessen, FTV 2017/47

R.E.C.M. Niessen, 'Wel of geen motiveringsplicht; art. 80a Wet RO in de belastingkamer', *FTV 2017/47*.

Niessen, NTFR 2019/2655

R.E.C.M. Niessen, 'Gele hesjes en niet-gemotiveerde arresten', *NTFR 2019/2655*.

Numann 2013

E. Numann, 'Schriftelijke toelichting', in: P.J.M. von Schmidt auf Altenstadt e.a. (red.), *Middelen voor Meijer. Liber Amicorum mr. R.S. Meijer*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 235-247.

Okhuizen, NTFR 2017/35

E.C.G. Okhuizen, annotatie bij HR 23 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2902, *NTFR 2017/35*.

Den Ouden, V-N 2016/32.0

R. den Ouden, 'Uitvergroot: Column door Ronald den Ouden. Uw zaak doet er niet toe!', *V-N 2016/32.0*.

Ouwerkerk, DD 2019/36

J.W. Ouwerkerk, 'Selectie in cassatie in strafzaken: Begrenzing door Europeanisering?', *DD 2019/36*, p. 442-453.

Pesselse 2018

G. Pesselse, *Verlofstelsels in strafzaken. De toelaatbaarheid van het bezwaarvereiste, het verlofstelsel in hoger beroep en het selectiestelsel in cassatie onder de mensenrechten op beroep en een eerlijk proces* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2018.

Pesselse, DD 2019/35

G. Pesselse, 'Werkt selectie in cassatie? Een voorschot op de evaluatie van de Wet versterking cassatierechtspraak', *DD 2019/35*, p. 430-441.

Pieterse, *NJB* 2013/36

M. Pieterse, 'Evenwicht is een dynamische toestand! Over schuivende machten en de rechtsvormende taak van de Hoge Raad', *NJB* 2013/36.

Van Nunen & Dragtenstein, *WFR* 2016/11

J.J.G.M. van Nunen & H.A.S. Dragtenstein, 'De belastingkamer van de Hoge Raad: Verleden, heden en toekomst. Verslag van de algemene ledenvergadering van de vereniging voor Belastingwetenschap', *WFR* 2016/11, p. 53-62.

Perdaems, *NDFR*, 'Commentaar bij Artikel 80a Wet RO'

A.J.C. Perdaems, 'Commentaar bij Artikel 80a – Wet op de rechterlijke organisatie', in: *NDFR*, Sdu online uitgave, bijgewerkt tot 1 november 2020.

Pieterse & Bergman, *NTFR* 2011/18

L.J.A. Pieterse & C.M. Bergman, 'De ontvankelijkheid van het beroep in cassatie', *NTFR* 2011/18.

Pieterse & Schreinemachers, *NTFR* 2015/10

L.J.A. Pieterse & M.A. Schreinemachers, 'Het rechtsmiddel herziening: een update', *NTFR* 2015/10.

Poelmann, *TFB* 2018/8

E. Poelmann, 'Kroniek fiscaal bestuursprocesrecht 2018', *TFB* 2018/8.

Polak 2016

M. Polak, 'Van Kazernestraat naar Korte Voorhout, tijd voor een nieuw arsenaal?', in: R. de Graaff e.a. (red.), *Rechtsvorming door de Hoge Raad*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2016, p. 281-291.

Polak, *AA* 2019/5

M.V. Polak, 'Omhaal van woorden', *AA* 2019/5, p. 360.

Ras 1983

H.E. Ras, 'Aspecten van het werklustprobleem van de civiele sector van de Hoge Raad', in: W.H. Heemskerk e.a. (red.), *Een goede procesorde*. Opstellen aangeboden aan Mr. W.L. Haardt, Deventer: Kluwer 1983, p. 181-191.

Rapport Hammerstein 2008

Commissie normstellende rol Hoge Raad, *Versterking van de cassatierechtspraak*, Den Haag: 2008, aangeboden aan de Tweede kamer via *Kamerstukken II* 2007/08, 29279, nr. 69.

Redactie Vakstudie Nieuws, *V-N* 2019/58.12

Redactie Vakstudie Nieuws bij HR 12 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1732. *V-N* 2019/58.12.

Reijntjes, *NJ* 2013/383

J.M. Reijntjes, annotatie bij HR 2 april 2013, *NJ* 2013/383.

Reijntjes, *NJ* 2013/384

J.M. Reijntjes, annotatie bij HR 23 april 2013, *NJ* 2013/384.

Van Roij, *FED* 2013/20

W.A.P. van Roij, annotatie bij HR 28 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX8547, *FED* 2013/20.

Schalken, *NJ* 2014/147

T.M. Schalken, annotatie bij HR 19 november 2013, *NJ* 2014/147.

Schalken, NJ 2015/417

T.M. Schalken, annotatie bij HR 8 september 2015, NJ 2015/147.

Von Schmidt auf Altenstadt 2009

P.J.M. von Schmidt auf Altenstadt, 'Multitasking te zwaar voor de Hoge Raad?', in: G.J.M. Corstens e.a., *'De positie van de Hoge Raad'*, Nederlandse Vereniging voor Procesrecht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 37-40.

Von Schmidt auf Altenstadt 2017

P.J.M. von Schmidt auf Altenstadt, 'Van oude mannen, de dingen die ertoe doen', in: M.E. Bruning (red.), *Met recht berlogten. Liber amicorum mr. Eduard van Staden ten Brink*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 97-119.

Schreuder-Vlasblom 2017

M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2017.

Seinen, TvPP 2015/2

C.J-A. Seinen, 'Klaarblijkelijk falende klachten. Tips ter ontwijking van art. 80a Wet RO', *TvPP 2015/2*, p. 50-54.

Smits 2015

J.M. Smits, 'What is legal doctrine? On the aims and methods of legal-dogmatic research', *Maastricht European Private Law Institute Working Paper No. 2015/06*, September 2015, beschikbaar op: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2644088

Van Staden ten Brink 2012

E. van Staden ten Brink, 'Het Cassatieadvies', in: R.S. Meijer e.a. (red.), *Uit de praktijk. Liber amicorum Mr. P.J.M. Schmidt auf Altenstadt*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 243-247.

Van Suilen 2013

A.J.H. van Suilen, 'Gevolgen van art. 80a Wet RO (Hammerstein) voor het belastingrecht', in: J.P. Boer (red.) *Kwaliteit van belastingrechtspraak belicht. Liber amicorum prof. dr. A.O. Lubbers*, Den Haag: Sdu 2013.

Van Suilen, BNB 2017/211

A.J.H. van Suilen, annotatie bij HR 11 augustus 2017, ECLI:NL:HR:2017:1609, BNB 2017/211.

Teuben, TCR 2012/3

K. Teuben, 'Kroniek. Cassatie', *TCR 2012/3*, p. 102-106.

Van der Vegt, NTFR 2015/2083

J.M. van der Vegt, 'De Hoge Raad mag een verzoek om prejudiciële verwijzing niet ongemotiveerd met art. 81 Wet RO passeren', *NTFR 2015/2083*.

Vermeulen 2013

F.E. Vermeulen, 'Kwesties van belang: artikel 3:303 BW in cassatie', in: P.J.M. von Schmidt auf Altenstadt e.a. (red.), *Middelen voor Meijer. Liber Amicorum mr. R.S. Meijer*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

Van der Voort Maarschalk, TFB 2010/8

A.E.H. van der Voort Maarschalk, 'De zaken die ertoe doen: art. 80a Wet RO', *TFB 2010/8*, p. 18-23.

Vranken, NJB 2009/806

J.B.M. Vranken, 'Consequenties van een versterking van de rechtsvormende taak van de Hoge Raad: talrijk, divers en soms vergaand', *NJB 2009/806*, p. 1082-1093.

Vranken, *NJB* 2018/997

J.B.M. Vranken, 'De omvang van cassatiestukken in civiele zaken', *NJB* 2018/997, p. 1418-1426.

Wiarda 1978

G.J. Wiarda, 'Dient de regeling van cassatie in burgerlijke zaken te worden gewijzigd en zo ja, in hoeverre en op welke wijze?', in: *Handelingen 1978 der Nederlandse Juristen-Vereeniging*, deel 1, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1978, p. 61-141.

Van der Wiel e.a. 2019

B.T.M. van der Wiel e.a. (red), *Cassatie*, Deventer: Kluwer 2019.

Bijlagen

F.G.H. Kristen

Bijlage 1: Samenstelling van de begeleidingscommissie

Em. prof.dr. L.E. de Groot-van Leeuwen (Radboud Universiteit Nijmegen), voorzitter

Dr. K. Van Aeken (Universiteit Antwerpen)

Mr. D. Bektesevic (Bektesevic Ter Steeg advocaten)

Mr. E.C. van Ginkel (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen)

Prof.mr. R.M. Hermans (Radboud Universiteit Nijmegen)

Mr.dr. M.W. de Hoon (Ministerie van Justitie en Veiligheid)

Bijlage 2: Overzicht van respondenten van de interviews

Opmerking vooraf

Per sector zijn respondenten gezocht die werkzaam zijn bij de Hoge Raad, het parket, het wetenschappelijk bureau, alsmede in de advocatuur en bij organisaties die zich professioneel bezighouden met cassatie (zie § 2.3.4). Dat betekent dat het aantal respondenten per functie per sector klein is. Het gevolg daarvan kan zijn dat wanneer citaten uit interviews worden gebruikt in het onderhavige onderzoek, de identiteit van de respondent herleidbaar kan zijn. Voorts heeft een aantal respondenten de voorkeur uitgesproken om niet naam in het overzicht van respondenten te worden vermeld. Om deze redenen vermelden wij in het overzicht van respondenten alleen de functie.

Civiel recht

- Twee raadsheren van de Hoge Raad
- Twee advocaten-generaal van het parket bij de Hoge Raad
- Twee advocaten
- Voorzitter VCCA, tevens advocaat
- Oud-raadsheer van de Hoge Raad

Belastingrecht

- Twee raadsheren van de Hoge Raad
- Een advocaat-generaal van het parket bij de Hoge Raad
- Een medewerker van het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad
- Twee advocaten
- Voorzitter Commissie Prejudiciële Vragen NOB, tevens belastingadviseur
- Lid team cassatie, Cluster Fiscaliteit, DG Belastingdienst, Ministerie van Financiën
- Coördinator belastingen VNG

Strafrecht

- Twee raadsheren van de Hoge Raad
- Twee advocaten-generaal van het parket bij de Hoge Raad
- Een medewerker van het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad

- Oud Procureur-Generaal bij de Hoge Raad
- Twee advocaten
- Voorzitter VCAS, tevens advocaat

Bijlage 3: Algemene vragenlijst voor interviews

Algemene opmerkingen

Het onderzoek voorziet in een kwalitatief empirisch onderzoek bestaande uit het afnemen van individuele interviews (zie § 2.3). Met deze semigestructureerde interviews is beoogd kennis van en inzicht in percepties, ervaringen en opvattingen van vijf kringen van betrokkenen bij de toepassing van artikel 80a Wet RO over de toepassing van deze bepaling te verwerven (zie § 2.3.1). Voor de semigestructureerde interviews is gebruik worden gemaakt van een vragenlijst. Deze vragenlijst is worden toegesneden op groepen respondenten. De groepen respondenten zijn:

- Leden van de Hoge Raad
- Leden van het parket bij de Hoge Raad
- Leden van de civiele en strafrechtadvocatuur
- Fiscaal juristen, fiscaal advocaten
- Vertegenwoordigers van beroepsverenigingen
- Institutionele procespartijen
- Overige respondenten.

Voor het opstellen van een dergelijke specifieke vragenlijst is geput uit onderstaande algemene vragenlijst. Er is derhalve een selectie van vragen uit de algemene lijst gemaakt.

De algemene lijst met vragen kent een vijftal thema's: 1) doelen van invoering van artikel 80a Wet RO; 2) de procedure voor toepassing van artikel 80a Wet RO; 3) toepassing van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad; 4) werking van artikel 80a Wet RO; 5) congruentie tussen sectoren. Elk thema wordt behandeld aan de hand van een aantal hoofdvragen, die zijn uitgewerkt in deelvragen. Deze deelvragen gebruikt om door te vragen, om antwoorden van respondenten scherp te krijgen of om respondenten aan te geven waar wij graag meer over horen. Dat betekent dat de deelvragen niet steeds in alle gesprekken aan de orde zijn gekomen.

Introductietekst bij elke toegespitste vragenlijst

Introductie

Goedemorgen/middag. Allereerst hartelijk dank voor uw medewerking aan ons onderzoek. Voordat we beginnen met het interview, zal ik eerst uitleggen wat het doel van het onderzoek is en wat het doel van dit interview is (een en ander voor zover daaraan behoefte bestaat nu het doel van het onderzoek en het interview in de uitnodiging tot het meewerken aan een interview zijn toegelicht).

Doel van het onderzoek is om te vast te stellen wat de werking van artikel 80a Wet RO, ingevoerd bij de Wet versterking cassatierechtspraak in 2012, is (geweest) voor de afdoening van zaken door civiele kamer/strafkamer/belastingkamer van de Hoge Raad. De periode die wordt onderzocht betreft 2012-2019, waarbij wij ook ontwikkelingen in de toepassing van artikel 80a Wet RO in die periode en mogelijke verklaringen daarvoor in kaart beogen te brengen. De uitkomsten van het onderzoek strekken tot evaluatie van artikel 80a Wet RO. De centrale vraag is of de door de wetgever voorziene doelen van en verwachtingen over artikel 80a Wet RO in de periode 2012-

2019 zijn gerealiseerd respectievelijk uitgekomen. Het antwoord hierop kan aanleiding geven tot het ontwikkelen van voorstellen om de wettelijke regeling van artikel 80a Wet RO of de toepassing daarvan in de praktijk te verbeteren.

Om inzicht te krijgen in de opvattingen van de betrokkenen in het veld nemen we interviews af met leden van de Hoge Raad, leden van het parket bij de Hoge Raad, leden van de civiele cassatiebalie, strafrechtadvocaten, fiscaal juristen, hun vertegenwoordigers van beroepsverenigingen en institutionele procespartijen. Daarnaast organiseren wij voor strafrechtadvocaten een enquête. U bent een van de personen die worden geïnterviewd en wij willen dan ook uw opvatting(en) horen over de toepassing en de werking van artikel 80a Wet RO.

Is dit helder voor u?

Graag wil ik ook nog enkele praktische zaken met u doornemen:

- Wat is uw naam en functie?:
- Datum en tijd van het interview:
- Wij willen graag dit interview opnemen ten behoeve van nauwgezette verwerking van dit interview in het onderzoek en om hetgeen is gezegd, nog eens terug te lezen. Heeft u er bezwaar tegen als we dit interview opnemen?:

Over de werkwijze en het omgaan met de interviews maak ik graag de volgende opmerkingen:

- Van alle opgenomen interviews en dus ook van uw interview worden verslagen gemaakt;
- Deze verslagen worden geanonimiseerd, hetgeen betekent dat antwoorden die u straks geeft in het uiteindelijke rapport vrijwel niet tot u herleidbaar zijn. Waar uw antwoorden vanwege uw functie wel tot u herleidbaar zouden zijn, nemen wij bij verwerking van een antwoord gepaste maatregelen om die herleidbaarheid te voorkomen, zoals het achterwege laten van de vermelding van uw functie;
- De geanonimiseerde verslagen worden tijdens het onderzoek op de computer van de onderzoekers bewaard en na het onderzoek bewaard in het repository Yoda beheerd door de Universiteit Utrecht;
- Indien u dat wenst, wordt het verslag van uw interview aan u toegestuurd met de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren;
- Verder heeft alleen het onderzoeksteam inzicht in de verslagen. [duidelijk?]

Deelname aan dit onderzoek is, als gezegd, geheel anoniem; we willen alleen wel graag uw naam opnemen in een lijst van geïnterviewde personen in een bijlage bij het rapport. Heeft u daartegen bezwaar?

[Als alles duidelijk en akkoord is, kan worden gestart met het interview]

Vragen interviews

Doelen van invoering van artikel 80a Wet RO

- Bent u bekend met de doelen van artikel 80a Wet RO zoals de wetgever die heeft voorzien bij invoering van artikel 80a Wet RO met de Wet versterking cassatierechtspraak?
 - Zo ja, wat zijn deze doelen volgens u?

- Zo neen, kunt u aangeven waarom u niet bekend bent met deze doelen?
 - Indien gewenst, legt de interviewer uit wat de doelen zijn. Het belangrijkste doel van artikel 80a Wet RO is de Hoge Raad in staat stellen zich als cassatierechter te concentreren op zijn kerntaken.
- Zijn de doelen van invoering van artikel 80a Wet RO volgens u bereikt?
 - Zo ja, ziet u daarbij een ontwikkeling in de periode van 2012-2019?
 - Zo ja, wie en/of wat heeft daar volgens u aan bijgedragen?
 - Wie? Bijvoorbeeld het parket, het wetenschappelijk bureau, de advocatuur?
 - Wat? Bijvoorbeeld het wettelijk kader, het jurisprudentiële kader, bepaalde procedures, werkwijzen?
 - Andere factoren?
 - Zo neen, wat is volgens u redenen voor het niet bereiken van de doelen van artikel 80a Wet RO?
 - Zo neen, wat zou er volgens u moeten veranderen om alsnog die doelen te kunnen bereiken?
 - Wat is, naar uw inschatting, de algemene opvatting van uw collega's over het voorgaande?

De procedure voor toepassing van artikel 80a Wet RO

- Kunt u een beschrijving geven vanaf de binnenkomst van een zaak hoe een zaak wordt beoordeeld op de wijze van afdoening en mogelijke toepassing van artikel 80a Wet RO in het bijzonder?
- Hoe is de procedure ingericht voor het maken van de selectie van zaken die voor toepassing van artikel 80a Wet RO in aanmerking kunnen komen?
 - Wordt daarbij (meteen) een onderscheid gemaakt tussen zaken die (mogelijk) *wel* en zaken die *niet* in aanmerking komen voor toepassing van artikel 80a Wet RO?
- Welke selectiecriteria worden gehanteerd door parket en Hoge Raad?
 - Hoe wordt een 'eerste selectie' gemaakt?
 - Wordt strenger geselecteerd bij bepaalde categorieën van zaken?
 - Is de omvang van het middel van belang voor de eerste selectie? Hoe wordt bijvoorbeeld een eerste selectie gemaakt als het middel heel omvangrijk is?⁷²⁰
 - Hoe vaak wijkt het eindoordeel van de Hoge Raad af van de conclusie advocaat-generaal en/of het advies van het wetenschappelijk bureau?⁷²¹
- Hoeveel inspanning is gemoeid met de selectie van zaken in het kader van artikel 80a Wet RO?
 - In de literatuur is gewezen op het feit dat met het maken van een selectie na de poort (enige) tijd en inspanningen gemoeid zijn.⁷²² Zijn tijdregistratiegegevens en/of andere kwantitatieve gegevens over inzet van mankracht beschikbaar?
 - Zo neen, wat is uw inschatting over de inspanningen in het kader van de selectie? Wat betekent dit in termen van tijd- en werkbesparing?

⁷²⁰ Polak 2016, suggereert dat een eerste selectie in omvangrijke complexe zaken moeilijk is. Zie in gelijke zin Numann 2013, p. 237, die aangeeft dat voor toepassing van art. 80a Wet RO vereist is dat zonder diepgaande studie van het dossier duidelijk is dat de klachten niet tot cassatie kunnen leiden.

⁷²¹ Enkele cijfers zijn reeds beschikbaar, zie bijv. in belastingzaken de conclusie van A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 7.5.

⁷²² Zie bijv. Schmidt auf Altenstadt 2017, p. 105; Polak 2016, p. 288.

- Wat is de rol van het wetenschappelijk bureau en het parket?
 - In welke mate wordt de eerste selectie verricht door het wetenschappelijk bureau (in belastingzaken) of het parket (in civiele zaken en strafzaken, waarbij het wetenschappelijk bureau wel voorbereidend werk verricht)?
 - Hoe is dit organisatorisch vormgegeven?
 - Wordt het dossier opgevraagd en doorgenomen voor de selectie op de voet van artikel 80a Wet RO? Zo ja, hoe vaak gebeurt dit?
 - In welke mate gaat het parket inhoudelijk en schriftelijk in op de cassatieklachten?
- Hoe handelt de verzoek(st)er/eiser(es) in cassatie?
 - Wordt in de aanbiedingsbrief of het middel het belang van de zaak toegelicht met het oog op de toetsing op de voet van artikel 80a Wet RO?
 - Komt het naar uw indruk voor dat in strafzaken cassatieschriften worden ingediend die niet voldoen aan de maatstaven van artikel 437 Sv om in strafzaken een afdoening via artikel 80a Wet RO in de hand te werken? Idem voor civiele zaken waar het gaat om artikel 407 Rv en voor belastingzaken waar het gaat om artikel 6:5 jo. 6:24 Awb?
 - Wordt gereageerd op een conclusie tot toepassing van artikel 80a Wet RO, en zo ja, hoe vaak?
 - Wat zijn overwegingen voor partijen om al dan niet te reageren op de conclusie?
 - Komt het voor dat cassatiemiddelen alsnog worden ingetrokken, en zo ja, hoe vaak?
- Hoe handelt de verweerder in cassatie in civiele en belastingzaken?
 - Komt het in civiele vorderingsprocedures voor dat een verweerder zich niet stelt in afwachting van de beoordeling op de voet van artikel 80a Wet RO, en zo ja, hoe vaak?
 - Wordt in verzoekschriftprocedures gelegenheid gemaakt van de mogelijkheid om nader uitstel te verzoeken voor het verweer, en zo ja, hoe vaak?⁷²³
 - Komt het voor dat de verweerder verzoekt om toepassing van artikel 80a Wet RO, en zo ja, hoe vaak?
- Heeft de invoering van artikel 80a Wet RO invloed gehad op de kwaliteit van de interne werkwijze van parket en Hoge Raad, en zo ja, wat is die invloed? Beoordeelt u deze invloed als positief of negatief voor de kwaliteit van de werkwijzen?

Toepassing van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad

- Hoe beoordeelt u de gronden van artikel 80a Wet RO om een zaak via die bepaling af te doen?
 - Geven de gronden van 'klaarblijkelijk onvoldoende belang hebben bij cassatie' en de klachten kunnen 'klaarblijkelijk niet tot cassatie leiden' voldoende armslag voor het beoordelen van zaken voor het kunnen afdoen op basis van artikel 80a Wet RO?
 - Bent u tegen beperkingen als gevolg van de gronden voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO aangelopen?
 - Wat is uw oordeel over de uitleg die de Hoge Raad aan de grond van klaarblijkelijk onvoldoende belang hebben bij cassatie (het belangcriterium) en de grond van klaarblijkelijk niet tot cassatie leiden?⁷²⁴

⁷²³ Zie voor de uitstelmogelijkheid Procesreglement van de Hoge Raad, art. 9a.8 inzake Rekestzaken.

⁷²⁴ In strafzaken heeft de Hoge Raad in het verleden van de wettekst van art. 80a Wet RO afwijkende formuleringen gebruikt, zoals 'niet voldoende belang'. Daar lijkt de Hoge Raad in elk geval in 2019 op te zijn teruggekomen.

- Bieden deze gronden, en de manier waarop de Hoge Raad hier invulling aangeeft, u voldoende houvast bij het inschatten van uw kansen in cassatie? M.a.w. is de regeling voldoende duidelijk om in uw cassatie-advies op een eventuele artikel 80a Wet RO afdoening te anticiperen?
- Is er volgens u behoefte aan aanpassing van de gronden voor toepassing van artikel 80a Wet RO, al dan niet in het licht van het bereiken van de doelen van deze wijze van afdoening?
- Worden de dossiers grondig bestudeerd, in die zin dat de betrokken raadsheren van de Hoge Raad ieder afzonderlijk kennisnemen van de onderliggende processtukken?
- Wijkt de inhoudelijke beoordeling door de Hoge Raad in een zaak die wordt afgedaan door artikel 80a Wet RO af van die in andere zaken, en zo ja, in welk opzicht?
- Is er volgens u ruimte om een zaak partieel via artikel 80a Wet RO af te doen, zoals bij artikel 81 Wet RO mogelijk is?
 - Zo ja, wat zijn voordelen en/of nadelen van een partiële afdoening op basis van artikel 80a Wet RO?
 - Zo ja, waarom maakt de Hoge Raad bij strafzaken geen gebruik van die mogelijkheid, terwijl dat wel gebeurt bij artikel 81 Wet RO?⁷²⁵
- In welke categorieën van zaken wordt artikel 80a Wet RO toegepast?
 - In welke categorieën van zaken wordt artikel 80a Wet RO het meest toegepast?⁷²⁶
 - Kan iets worden gezegd over het type klachten dat op de voet van artikel 80a Wet RO worden verworpen?
 - Hoe beoordeelt u de verhouding tussen afdoeningen op basis van artikel 80a Wet RO tot de afdoeningen op grond van artikel 81 Wet RO? Maakt het daarbij een verschil om wat voor categorie van zaken het gaat?
 - Is het juist dat een klein aantal cassatieadvocaten betrokken is bij relatief veel zaken die zijn afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO?⁷²⁷
- Welk beeld laten het aantal toepassingen van artikel 80a Wet RO voor civiele zaken, strafzaken en belastingzaken volgens u over de periode 2012-2019 zien?
 - Op basis van de jaarverslagen van de Hoge Raad kan men de aantallen zaken die zijn afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO eenvoudig afleiden. Zijn er in dit verband nog andere omstandigheden van belang die niet meteen uit de cijfers (kunnen) blijken, bijvoorbeeld omdat cassatiemiddelen vroegtijdig worden ingetrokken of men vanwege de dreiging van artikel 80a Wet RO in het geheel afziet van een cassatieberoep?⁷²⁸

⁷²⁵ Vgl. A-G Hartevelde in zijn conclusie voor HR 29 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1635.

⁷²⁶ In diens overzichtsarresten heeft de strafkamer van de Hoge Raad gevallen ontwikkeld en samengebracht waarin art. 80a Wet RO toepassing kan vinden, zie o.m. HR 7 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1005, met vele verwijzingen. In civiele zaken zijn in het verleden veel WSNP-zaken via art. 80a Wet RO afgedaan; in 2016 dat betreft dan 71% van het aantal toepassingen van art. 80a Wet RO, zie Jaarverslag Hoge Raad 2016, p. 9. In belastingzaken lijkt het relatief vaak te gaan om IB zaken, zie de conclusie van A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 7.6 en 7.7.

⁷²⁷ Zie voor civiele zaken: Von Schmidt auf Altenstadt 2017, p. 105. Vgl. voor strafzaken ook Bektesevic, *NJB* 2018/301, p. 410, alwaar hij aangeeft dat advocaten die lid zijn van de specialisatievereniging VCAS significant minder vaak tegen een niet-ontvankelijkverklaring op grond van art. 80a Wet RO aanlopen. Het doorzoeken van de civiele uitspraken op www.rechtspraak.nl maakt duidelijk dat één enkele advocaat betrokken was bij 107 van de 247 afdoeningen op de voet van art. 80a Wet RO. De betreffende advocaat is inmiddels niet langer actief als cassatieadvocaat.

⁷²⁸ Het is algemeen bekend dat het ten minste enkele malen is voorgekomen dat een cassatieadvocaat – teneinde reputatieverlies te voorkomen – een middel intrekt nadat wordt geconcludeerd tot toepassing van art. 80a Wet RO.

- Hoe kunnen de pieken van afdoeningen op basis van artikel 80a Wet RO in civiele zaken in 2013 en 2016 worden verklaard?⁷²⁹
 - Hoe kan de scherpe daling van het aantal afdoeningen in civiele zaken op de voet van artikel 80a Wet RO na 2016 worden verklaard?⁷³⁰
 - Hoe kan de geleidelijke stijging van het aantal afdoeningen in strafzaken op grond van artikel 80a Wet RO worden verklaard?⁷³¹
 - Hoe kan het relatief hoge aantal afdoeningen van strafzaken op grond van artikel 80a Wet RO worden verklaard?⁷³²
 - Hoe kan het beeld van gemiddeld 17% aantal afdoeningen van belastingzaken op basis van artikel 80a Wet RO worden verklaard?
 - Zijn er (gewijzigde) interne beleidsopvattingen ten aanzien van de toepassing van artikel 80a Wet RO?
- Is gebleken van het bestaan van knelpunten in de toepassing van artikel 80a Wet RO?

Werking van artikel 80a Wet RO

- Hoeveel tijd wordt in uw ogen bespaard in geval van een verkorte afdoening via artikel 80a Wet RO?
 - Kunt u aangeven hoeveel tijd gemiddeld genomen door parket en Hoge Raad wordt besteed aan een afdoening van een zaak op basis van artikel 80a Wet RO? In hoeverre wordt door toepassing van artikel 80a Wet RO een werkelijke tijdsbesparing gerealiseerd ten opzichte van:
 - een ten volle beoordeling van de zaak, met het wijzen van een compleet arrest?
 - een verkorte afdoening van de zaak op de voet van artikel 81 Wet RO?
 - Indien sprake is van een tijdsbesparing, waarin is die tijdsbesparing dan in gelegen?
 - Is dat een kortere voorbereiding van de zaak door het parket?
 - Is dat een kortere behandeling van de zaak door de Hoge Raad?
 - Is dat minder tijd als gevolg van het verkorte arrest?
 - Andere factoren?
 - Indien sprake is van een tijdsbesparing, is de ‘gewonnen’ tijd gegaan naar het afdoen van zaken die er toe doen?
 - Wanneer de tijd niet of niet geheel is gegaan naar het afdoen van zaken die er toe doen, is de beschikbaar gekomen tijd mede besteed aan nieuwe werkwijzen, taken en/of procedures bij het parket en Hoge Raad?
 - Wanneer de tijd niet of niet geheel is gegaan naar het afdoen van zaken die er toe doen, is de beschikbaar gekomen tijd gebruikt om uitbreiding van de formatie van het parket en de Hoge Raad te voorkomen?
- Heeft de invoering van artikel 80a Wet RO naar uw inschatting invloed gehad op de kwaliteit van de cassatierechtspraak, en zo ja, wat is die invloed? Beoordeelt u deze invloed als positief of negatief voor de kwaliteit van de cassatierechtspraak?

⁷²⁹ In 2013 en 2016 was het aantal afdoeningen op grond van art. 80a Wet RO 12% respectievelijk 14%, terwijl 2012, 2017 en 2018 op of onder 1% zitten.

⁷³⁰ Van 65 afdoeningen in 2016, naar 2 afdoeningen in 2017 en 2018.

⁷³¹ Van 2%, naar 20% en 25% in de jaren 2012-2014, naar gemiddeld 35% in de jaren 2015-2018.

⁷³² Zie voorgaande noot.

- Heeft artikel 80a Wet RO een preventieve werking?
 - Beschouwen advocaten, gemachtigden in belastingzaken, de Staatsecretaris, het bestuursorgaan of het Openbaar Ministerie een afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO als een ‘standje’ of ‘gezichtsverlies’?
 - Vrezen zij voor reputatieschade indien de zaak op de voet van artikel 80a Wet RO wordt afgedaan?
 - Heeft de invoering van artikel 80a Wet RO gevolgen gehad voor de advisering aan cliënten?
 - Worden minder kansloze zaken aan de Hoge Raad voorgelegd dan voorheen? Wat is de visie hierop van cassatieadvocaten?
 - Worden belastingzaken waarin beroep wordt ingesteld met een gemachtigde minder vaak afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO? Maakt het uit wie daarbij als gemachtigde is opgetreden?⁷³³
- Hoe verhoudt de invoering van de gespecialiseerde cassatiebalie in civiele zaken zich tot de invoering van artikel 80a Wet RO?
 - In welke mate vervult de civiele cassatieadvocatuur haar filterfunctie?
 - Is de suggestie in de literatuur dat een klein aantal advocaten verantwoordelijk is (of was) voor een groot aantal afdoeningen op de voet van artikel 80a Wet RO juist?
 - Is er, gezien het bestaan van een gespecialiseerde civiele cassatiebalie, nog behoefte aan een instrument als artikel 80a Wet RO?
 - Hoe verklaart de civiele cassatiebalie het (relatief) kleine aantal afdoeningen op de voet van artikel 80a Wet RO?⁷³⁴
 - Versterken artikel 80a Wet RO en de invoering van de gespecialiseerde cassatiebalie elkaar? Wat is de visie hierop van parket, Hoge Raad en de advocatuur?
 - Wordt – ter vergelijking – door bestuursorganen in belastingzaken en/of door advocaten in strafzaken op enigerlei wijze ‘gefilterd’?
 - Is er volgens u behoefte aan een gespecialiseerde cassatiebalie in strafzaken en/of in belastingzaken?
- Leidt artikel 80a Wet RO tot strategisch handelen door advocaten, gemachtigden of partijen?
 - In de literatuur is gesuggereerd dat partijen die cassatie instellen strategisch zouden kunnen acteren. Bijvoorbeeld doordat zij langere cassatiemiddelen formuleren, meer zorg besteden aan het opstellen van een aanbiedingsbrief of aparte paragrafen opnemen om het belang van het cassatieberoep toe te lichten. Dit alles met het doel de toetsing op de voet van artikel 80a Wet RO te kunnen doorstaan.⁷³⁵ Is deze suggestie juist?
 - Klopt het beeld dat in strafzaken het rechtsmiddel van cassatie wordt aangewend om misslagen te corrigeren, terwijl de Hoge Raad heeft aangegeven dat moet worden verzocht om een herstelarrest?
 - Wat zijn de gevolgen van eventueel strategisch handelen voor partijen, parket en Hoge Raad? Ondernijnt dit het verwezenlijken van de doelen van artikel 80a Wet RO? Heeft het invloed op de werkbesparing?

⁷³³ Zie voor enkele cijfers reeds de conclusie van A-G Niessen 28 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:198, ov. 8.4.

⁷³⁴ In de literatuur is gesuggereerd dat de gespecialiseerde cassatiebalie ertoe heeft bijgedragen dat art. 80a Wet RO nauwelijks als zeef fungeert. Zie bijv. Asser 2018, p. 15.

⁷³⁵ In de literatuur is wel gewezen op het risico van ‘front loading’. Zie bijv. Asser 2011, p. 71-91 en Vranken, *NJB* 2018/997, p. 1422. Zie voor strafzaken, Dieben 2016. Hij geeft aan standaard een (aanvullende) alinea in het middel op te nemen over het belang in cassatie, ook als het belang evident is.

- Wat is de visie hierop van cassatieadvocaten, leden van het parket en raadsheren van de Hoge Raad?
- Wat zijn de gevolgen van de toetsing op de voet van artikel 80a Wet RO voor de duur van de procedure?
 - Leidt artikel 80a Wet RO tot een verlenging van de procedure in gevallen waarin de zaak niet verkort wordt afgedaan?
- Leidt toepassing van artikel 80a Wet RO tot lagere kosten voor procespartijen?
 - Spaart in het bijzonder de verweerder in civiele zaken kosten uit voor verweer?
 - Komt het voor dat het middel dusdanig kansloos was dat de wederpartij in civiele zaken hoe dan ook niet zou zijn verschenen?
- Heeft artikel 80a Wet RO gevolgen voor de rechtsbescherming?⁷³⁶
 - Wordt artikel 80a Wet RO met het oog op rechtsbescherming (te) terughoudend of juist (te) voortvarend toegepast?
 - In welke mate komt de afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO als een verrassing voor de betrokken advocaten, gemachtigden en/of partijen? Hadden advocaten in de betrokken zaken overwegend negatief geadviseerd?
- Heeft artikel 80a Wet RO gevolgen voor de rechtsvorming?
 - Wordt artikel 80a Wet RO met het oog op het belang van rechtsvorming (te) terughoudend of juist (te) voortvarend toegepast?
 - Kunt u aangeven in welke mate artikel 80a Wet RO de Hoge Raad staat stelt om zich te richten op rechtsvorming?
- Heeft artikel 80a Wet RO gevolgen voor de rechtseenheid?
 - Wordt artikel 80a Wet RO met het oog op het belang van rechtseenheid (te) terughoudend of juist (te) voortvarend toegepast?
 - Kunt u aangeven in welke mate artikel 80a Wet RO de Hoge Raad in staat stelt om zich te richten op het bewaken van de rechtseenheid?
 - Is de Hoge Raad naar uw indruk consequent in het toepassen van artikel 80a Wet RO?
- Wat zijn (onvoorziene) effecten van de toepassing van artikel 80a Wet RO en hoe kunnen die worden beoordeeld in het licht van de doelstellingen van de wetgever? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's dit zien?
- In de wetsgeschiedenis van artikel 80a Wet RO is gesteld dat de invoering van artikel 80a Wet RO mede wenselijk is omdat de grenzen van artikel 81 Wet RO in zicht zouden zijn gekomen. In hoeverre, en op welke manier, werkt artikel 80a Wet RO complementair aan artikel 81 Wet RO? Wordt met artikel 80a Wet RO inderdaad de (vermeende) tekortkomingen van artikel 81 Wet RO ondervangen?

Congruentie tussen sectoren

- Bent u bekend met de toepassing en de werking van artikel 80a Wet RO in andere sectoren (civiel recht, strafrecht en/of belastingrecht)? Zo ja, dan vervolgvragen:
- Zijn er verschillen in de toepassing en de werking van artikel 80a Wet RO ten opzichte van die andere sectoren? En zo ja, in welke opzichten?

⁷³⁶ In de literatuur is wel opgemerkt dat het 'mogelijk is' dat art. 80a Wet RO (onbedoeld) ertoe leidt dat de rechtsbescherming terrein verliest. Zie bijv. Bektesevic, *NJB* 2018/301, p. 412.

- Wat is uw oordeel over die verschillen?
 - Zijn die verschillen verklaarbaar wegens de eigen belangen, kenmerken en/of procedures van de sectoren civiel recht, strafrecht en belastingrecht, en zo ja, wat is een mogelijke verklaring?
 - Worden, naar uw inschatting, verschillende doelen gediend met toepassing van artikel 80a Wet RO in deze verschillende sectoren?
 - Heeft een bepaalde toepassing van artikel 80a Wet RO in een andere sector de voorkeur boven de toepassing van artikel 80a Wet RO in uw eigen sector, en zo ja, waarom?
 - Wat zijn volgens u *best practices* waar uw sector een voorbeeld aan zou kunnen nemen?
 - Wat is naar uw inschatting het oordeel van uw collega's over wat *best practices* zijn?

Afsluiting

- Zijn er nog andere aspecten over artikel 80a Wet RO, die onbelicht zijn gebleven?
- Wat wilt u verder nog kwijt? Welk belangrijk element heeft u gemist in onze vragen?
- Nogmaals hartelijk dank voor uw bereidheid medewerking te verlenen aan dit interview.

Bijlage 4: Voorbeeld van toegespitste vragenlijst

Voorbeeld van een vragenlijst voor een interview met een strafrechtadvocaat

Introductie

Goedemorgen/middag. Allereerst hartelijk dank voor uw medewerking aan ons onderzoek. Voordat we beginnen met het interview, zal ik eerst uitleggen wat het doel van het onderzoek is en wat het doel van dit interview is (een en ander voor zover daaraan behoefte bestaat nu het doel van het onderzoek en het interview in de uitnodiging tot het meewerken aan een interview zijn toegelicht).

Doel van het onderzoek is om te vast te stellen wat de werking van artikel 80a Wet RO, ingevoerd bij de Wet versterking cassatierechtspraak in 2012, is (geweest) voor de afdoening van zaken door civiele kamer/strafkamer/belastingkamer van de Hoge Raad. De periode die wordt onderzocht betreft 2012-2019, waarbij wij ook ontwikkelingen in de toepassing van artikel 80a Wet RO in die periode en mogelijke verklaringen daarvoor in kaart beogen te brengen. De uitkomsten van het onderzoek strekken tot evaluatie van artikel 80a Wet RO. De centrale vraag is of de door de wetgever voorziene doelen van en verwachtingen over artikel 80a Wet RO in de periode 2012-2019 zijn gerealiseerd respectievelijk uitgekomen. Het antwoord hierop kan aanleiding geven tot het ontwikkelen van voorstellen om de wettelijke regeling van artikel 80a Wet RO of de toepassing daarvan in de praktijk te verbeteren.

Om inzicht te krijgen in de opvattingen van de betrokkenen in het veld nemen we interviews af met leden van de Hoge Raad, leden van het parket bij de Hoge Raad, leden van de civiele cassatiebalie, strafrechtadvocaten, fiscaal juristen, hun vertegenwoordigers van beroepsverenigingen en institutionele procespartijen. Daarnaast organiseren wij voor strafrechtadvocaten een enquête. U bent een van de personen die worden geïnterviewd en wij willen dan ook uw opvatting(en) horen over de toepassing en de werking van artikel 80a Wet RO.

Is dit helder voor u?

Graag wil ik ook nog enkele praktische zaken met u doornemen:

- Wat is uw naam en functie?:
- Datum en tijd van het interview:
- Wij willen graag dit interview opnemen ten behoeve van nauwgezette verwerking van dit interview in het onderzoek en om hetgeen is gezegd, nog eens terug te lezen. Heeft u er bezwaar tegen als we dit interview opnemen?:

Over de werkwijze en het omgaan met de interviews maak ik graag de volgende opmerkingen:

- Van alle opgenomen interviews en dus ook van uw interview worden verslagen gemaakt;
- Deze verslagen worden geanonimiseerd, hetgeen betekent dat antwoorden die u straks geeft in het uiteindelijke rapport vrijwel niet tot u herleidbaar zijn. Waar uw antwoorden vanwege

uw functie wel tot u herleidbaar zouden zijn, nemen wij bij verwerking van een antwoord gepaste maatregelen om die herleidbaarheid te voorkomen, zoals het achterwege laten van de vermelding van uw functie;

- De geanonimiseerde verslagen worden tijdens het onderzoek op de computer van de onderzoekers bewaard en na het onderzoek bewaard in het repository Yoda beheerd door de Universiteit Utrecht;
- Indien u dat wenst, wordt het verslag van uw interview aan u toegestuurd met de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren;
- Verder heeft alleen het onderzoeksteam inzicht in de verslagen. [duidelijk?]

Deelname aan dit onderzoek is, als gezegd, geheel anoniem; we willen alleen wel graag uw naam opnemen in een lijst van geïnterviewde personen in een bijlage bij het rapport. Heeft u daartegen bezwaar?

[Als alles duidelijk en akkoord is, kan worden gestart met het interview]

Vragen interviews

Doelen van invoering van artikel 80a Wet RO

- Bent u bekend met de doelen van artikel 80a Wet RO zoals de wetgever die heeft voorzien bij invoering van artikel 80a Wet RO met de Wet versterking cassatierechtspraak?
 - Zo ja, wat zijn deze doelen volgens u?
 - Zo neen, kunt u aangeven waarom u niet bekend bent met deze doelen?
 - Indien gewenst, legt de interviewer uit wat de doelen zijn. Het belangrijkste doel van artikel 80a Wet RO is de Hoge Raad in staat stellen zich als cassatierechter te concentreren op zijn kerntaken.
- Zijn de doelen van invoering van artikel 80a Wet RO volgens u bereikt?
 - Zo ja, ziet u daarbij een ontwikkeling in de periode van 2012-2019?
 - Zo ja, wie en/of wat heeft daar volgens u aan bijgedragen?
 - Wie? Bijvoorbeeld het parket, het wetenschappelijk bureau, de advocatuur?
 - Wat? Bijvoorbeeld het wettelijk kader, het jurisprudentiële kader, bepaalde procedures, werkwijzen?
 - Andere factoren?
 - Zo neen, wat is volgens u redenen voor het niet bereiken van de doelen van artikel 80a Wet RO?
 - Zo neen, wat zou er volgens u moeten veranderen om alsnog die doelen te kunnen bereiken?
 - Wat is, naar uw inschatting, de algemene opvatting van uw collega's over het voorgaande?

De procedure voor toepassing van artikel 80a Wet RO

- Hoe handelt de verdediging in cassatie?
 - Wordt in de aanbiedingsbrief of het middel het belang van de zaak toegelicht met het oog op de toetsing op de voet van artikel 80a Wet RO?

- Komt het naar uw indruk voor dat in strafzaken cassatieschrifturen worden ingediend die niet voldoen aan de maatstaven van artikel 437 Sv om in strafzaken een afdoening via artikel 80a Wet RO in de hand te werken?
- Wordt gereageerd op een conclusie tot toepassing van artikel 80a Wet RO, en zo ja, hoe vaak?
- Wat zijn overwegingen om al dan niet te reageren op de conclusie?
- Komt het voor dat cassatiemiddelen alsnog worden ingetrokken, en zo ja, hoe vaak?
- Heeft de invoering van artikel 80a Wet RO invloed gehad op de kwaliteit van de interne werkwijze van parket en Hoge Raad, en zo ja, wat is die invloed? Beoordeelt u deze invloed als positief of negatief voor de kwaliteit van de werkwijzen?

Toepassing van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad

- Hoe beoordeelt u de gronden van artikel 80a Wet RO om een zaak via die bepaling af te doen?
 - Geven de gronden van ‘klaarblijkelijk onvoldoende belang hebben bij cassatie’ en de klachten kunnen ‘klaarblijkelijk niet tot cassatie leiden’ voldoende armslag voor het beoordelen van zaken voor het kunnen afdoen op basis van artikel 80a Wet RO?
 - Bent u tegen beperkingen als gevolg van de gronden voor afdoening op grond van artikel 80a Wet RO aangelopen?
 - Wat is uw oordeel over de uitleg die de Hoge Raad aan de grond van klaarblijkelijk onvoldoende belang hebben bij cassatie (het belangcriterium) en de grond van klaarblijkelijk niet tot cassatie leiden?
 - Bieden deze gronden, en de manier waarop de Hoge Raad hier invulling aangeeft, u voldoende houvast bij het inschatten van uw kansen in cassatie? M.a.w. is de regeling voldoende duidelijk om in uw cassatie-advies op een eventuele artikel 80a Wet RO afdoening te anticiperen?
 - Is er volgens u behoefte aan aanpassing van de gronden voor toepassing van artikel 80a Wet RO, al dan niet in het licht van het bereiken van de doelen van deze wijze van afdoening?
- In welke categorieën van zaken wordt artikel 80a Wet RO toegepast?
- Is het juist dat een klein aantal cassatieadvocaten betrokken is bij relatief veel zaken die zijn afgedaan op de voet van artikel 80a Wet RO?
- Is gebleken van het bestaan van knelpunten in de toepassing van artikel 80a Wet RO?

Werking van artikel 80a Wet RO

- Heeft de invoering van artikel 80a Wet RO naar uw inschatting invloed gehad op de kwaliteit van de cassatierechtspraak, en zo ja, wat is die invloed? Beoordeelt u deze invloed als positief of negatief voor de kwaliteit van de cassatierechtspraak?
- Heeft artikel 80a Wet RO een preventieve werking?
 - Beschouwen advocaten een afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO als een ‘standje’ of ‘gezichtsverlies’?
 - Vrezen zij voor reputatieschade indien de zaak op de voet van artikel 80a Wet RO wordt afgedaan?
 - Heeft de invoering van artikel 80a Wet RO gevolgen gehad voor de advisering aan cliënten?

- Worden minder kansloze zaken aan de Hoge Raad voorgelegd dan voorheen? Wat is de visie hierop van cassatieadvocaten?
- Wordt – ter vergelijking – door advocaten in strafzaken op enigerlei wijze ‘gefilterd’?
- Is er volgens u behoefte aan een gespecialiseerde cassatiebalie in strafzaken?
- Leidt artikel 80a Wet RO tot strategisch handelen door advocaten?
 - In de literatuur is gesuggereerd dat partijen die cassatie instellen strategisch zouden kunnen acteren. Bijvoorbeeld doordat zij langere cassatiemiddelen formuleren, meer zorg besteden aan het opstellen van een aanbiedingsbrief of aparte overwegingen opnemen om het belang van het cassatieberoep toe te lichten. Dit alles met het doel de toetsing op de voet van artikel 80a Wet RO te kunnen doorstaan. Is deze suggestie juist?
 - Klopt het beeld dat in strafzaken het rechtsmiddel van cassatie wordt aangewend om misslagen te corrigeren, terwijl de Hoge Raad heeft aangegeven dat moet worden verzocht om een herstelarrest?
 - Wat zijn de gevolgen van eventueel strategisch handelen?
- Heeft artikel 80a Wet RO gevolgen voor de rechtsbescherming?
 - Wordt artikel 80a Wet RO met het oog op rechtsbescherming (te) terughoudend of juist (te) voortvarend toegepast?
 - In welke mate komt de afdoening op de voet van artikel 80a Wet RO als een verrassing voor de betrokken advocaten?
- Heeft artikel 80a Wet RO gevolgen voor de rechtsvorming?
 - Wordt artikel 80a Wet RO met het oog op het belang van rechtsvorming (te) terughoudend of juist (te) voortvarend toegepast?
- Heeft artikel 80a Wet RO gevolgen voor de rechtseenheid?
 - Wordt artikel 80a Wet RO met het oog op het belang van rechtseenheid (te) terughoudend of juist (te) voortvarend toegepast?
 - Is de Hoge Raad naar uw indruk consequent in het toepassen van artikel 80a Wet RO?
- Wat zijn (onvoorziene) effecten van de toepassing van artikel 80a Wet RO en hoe kunnen die worden beoordeeld in het licht van de doelstellingen van de wetgever? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega’s dit zien?
- In de wetsgeschiedenis van artikel 80a Wet RO is gesteld dat de invoering van artikel 80a Wet RO mede wenselijk is omdat de grenzen van artikel 81 Wet RO in zicht zouden zijn gekomen. In hoeverre, en op welke manier, werkt artikel 80a Wet RO complementair aan artikel 81 Wet RO? Wordt met artikel 80a Wet RO inderdaad de (vermeende) tekortkomingen van artikel 81 Wet RO ondervangen?

Congruentie tussen sectoren

- Bent u bekend met de toepassing en de werking van artikel 80a Wet RO in andere sectoren (civiel recht, strafrecht en/of belastingrecht)? Zo ja, dan vervolgvragen:
- Zijn er verschillen in de toepassing en de werking van artikel 80a Wet RO ten opzichte van die andere sectoren? En zo ja, in welke opzichten?
- Wat is uw oordeel over die verschillen?
 - Zijn die verschillen verklaarbaar wegens de eigen belangen, kenmerken en/of procedures van de sectoren civiel recht, strafrecht en belastingrecht, en zo ja, wat is een mogelijke verklaring?

- Worden, naar uw inschatting, verschillende doelen gediend met toepassing van artikel 80a Wet RO in deze verschillende sectoren?
- Heeft een bepaalde toepassing van artikel 80a Wet RO in een andere sector de voorkeur boven de toepassing van artikel 80a Wet RO in uw eigen sector, en zo ja, waarom?
- Wat zijn volgens u *best practices* waar uw sector een voorbeeld aan zou kunnen nemen?
- Wat is naar uw inschatting het oordeel van uw collega's over wat *best practices* zijn?

Afsluiting

- Zijn er nog andere aspecten over artikel 80a Wet RO, die onbelicht zijn gebleven?
- Wat wilt u verder nog kwijt? Welk belangrijk element heeft u gemist in onze vragen?
- Nogmaals hartelijk dank voor uw bereidheid medewerking te verlenen aan dit interview.

Bijlage 5: Enquête onder strafrechtadvocaten

Begeleidende e-mail aan de leden van de VCAS

Geacht lid van de VCAS,

Hierbij ontvangt u een link naar een vragenlijst die bedoeld is om informatie te verkrijgen over uw ervaringen en opvattingen over de toepassing van artikel 80a Wet RO door de strafkamer van de Hoge Raad. Wij doen graag een beroep op uw expertise en ervaring om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de wijze waarop in de strafrechtadvocatuur gedacht wordt over de wijze waarop artikel 80a Wet RO wordt toegepast.

Deze informatie willen wij gebruiken voor een onderzoek dat het Utrecht Centre for Accountability & Liability Law (Ucall, Universiteit Utrecht) uitvoert in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit onderzoek betreft de evaluatie van de Wet versterking cassatierechtspraak en strekt zich uit over de sectoren civiel-, fiscaal- en strafrecht.

Het invullen van de vragenlijst geschiedt anoniem; voor het invullen van de enquête wordt niet gevraagd naar persoonsgegevens. Alleen de leden van de VCAS ontvangen deze enquête. De resultaten van deze enquête worden door de onderzoekers vertrouwelijk behandeld en geanonimiseerd verwerkt in het onderzoeksverslag dat uiteindelijk wordt gepubliceerd op de website van het WODC.

De vragenlijst bestaat uit 23 vragen. Het invullen daarvan zal ongeveer 20 minuten van uw tijd in beslag nemen.

Hierbij de link naar de enquête (die bij aanklikken opent in een webpagina; een account en/of wachtwoord is niet nodig): [link]

De enquête staat vanaf heden twee weken open om te worden ingevuld.

Mocht u vragen hebben over het onderzoek en/of de vragenlijst, dan kunt u contact opnemen met de projectleider: François Kristen (f.g.h.kristen@uu.nl).

Wij danken u op voorhand voor uw medewerking!

Het onderzoeksteam van Ucall

Enquêteflow

VRAGENLIJST ONDERZOEK EVALUATIE ARTIKEL 80A WET RO

1.

1. Start of Block: I ERVARING

1. Hoe lang is het geleden dat u beëdigd bent als advocaat?

- 0-5 jaren (1)
- 5-10 jaren (2)
- 10-15 jaren (3)
- 15-20 jaren (4)
- Meer dan 20 jaren (5)

a. -----

Q2 2. Hoeveel jaren heeft u ervaring met het voeren van cassatieprocedures in strafzaken?

- 0-5 jaren (1)
- 5-10 jaren (2)
- 10-15 jaren (3)
- 15-20 jaren (4)
- Meer dan 20 jaren (5)

b. -----

Q3 3. Hoeveel cassatieprocedures voert u gemiddeld op jaarbasis?

- Minder dan 1 gemiddeld (1)
- 1-5 (2)
- 5-10 (3)
- 10-15 (4)
- 15-20 (5)
- Meer dan 20 (6)

c. -----

Q4 4. Welk deel van de door u ingestelde beroepen wordt volgens uw inschatting niet-ontvankelijk verklaard op grond van artikel 80a Wet RO?

- Artikel 80a Wet RO is nooit toegepast in een door mij gevoerde procedure (1)
- Minder dan 1 op de 5 (2)
- 1 op de 5 (3)
- 2 op de 5 (4)
- 3 op de 5 (5)
- 4 op de 5 (6)
- Meer dan 4 op de 5 (7)

1. End of Block: I ERVARING

2.

2. Start of Block: II DOELEN VAN DE WET VERSTERKING CASSATIETECHTSPRAAK EN ARTIKEL 80A WET RO

Q5 5. Bent u bekend met de doelen van artikel 80a Wet RO zoals de wetgever die heeft voorzien bij invoering van artikel 80a Wet RO met de Wet versterking cassatierechtspraak?

Nee, want: (1) _____

Ja, de doelen van artikel 80a Wet RO zijn volgens mij: (2)

d. -----

Q6 6. Het belangrijkste doel van artikel 80a Wet RO is de Hoge Raad in staat stellen zich als cassatierechter te concentreren op zijn kerntaken. De Hoge Raad zou daartoe zijn aandacht moet kunnen richten op 'zaken die ertoe doen' en 'kansloze zaken' via een versnelde procedure in een vervoegd stadium moeten kunnen afdoen.

Zijn de doelen voor invoering van artikel 80a Wet RO volgens u bereikt?

Nee (1)

In beperkte mate (2)

Ja (3)

Geen mening (4)

e. -----

Q7 7. Kunt u uw antwoord op vraag 6 kort toelichten?

- _____
- _____
- _____
- _____
- _____

2. End of Block: II DOELEN VAN DE WET VERSTERKING CASSATIERECHTSPRAAK EN ARTIKEL 80A WET RO

3.

3. Start of Block: II PROCESVOERING

Q8 8. Licht u in de aanbiedingsbrief of het middel het belang van de zaak toe met het oog op de toetsing op de voet van artikel 80a Wet RO?

Altijd (1)

Soms (2)

Nooit (3)

f. -----

Q9 9. Indien geconcludeerd wordt tot toepassing van artikel 80a Wet RO, maakt u dan gebruik van de mogelijkheid daarop te reageren ('Borgersbrief')?

Altijd (1)

Soms (2)

Nooit (3)

Situatie heeft zich niet voorgedaan (4)

g. -----

Q10 10. Trekt u cassatiemiddelen in na een conclusie die strekt tot toepassing van artikel 80a Wet RO?

Altijd (1)

Soms (2)

Nooit (3)

Situatie heeft zich niet voorgedaan (4)

3. End of Block: II PROCESVOERING

4.

4. Start of Block: IV TOEPASSING ARTIKEL 80A WET RO DOOR DE HOGE RAAD

Q11 11. Welk deel van alle cassatieberoepen in strafzaken wordt volgens uw inschatting niet-ontvankelijk verklaard op grond van artikel 80a RO?

- Minder dan 10% (1)
- 10%-20% (2)
- 20%-30% (3)
- 30%-40% (4)
- 40%-50% (5)
- 50%-60% (6)
- 60%-70% (7)
- 70%-80% (8)
- Meer dan 80% (9)
- Geen mening (10)

h. -----

Q12 12. Wordt u weleens verrast doordat de Hoge Raad in een door u ingesteld cassatieberoep artikel 80a Wet RO toepast?

- Vaak (1)
- Soms (2)
- Nee (3)

i. -----

Q13 13. Bieden de gronden voor afdoening via artikel 80a Wet RO en de manier waarop de Hoge Raad hier invulling aan geeft u in het algemeen voldoende houvast om in uw cassatiepraktijk op een eventuele artikel 80a Wet RO afdoening te anticiperen?

Ja (1)

Nee, want: (2) _____

Geen mening (3)

j. -----

Q14 14. Wat is uw oordeel over de uitleg die de Hoge Raad geeft aan de grond van klaarblijkelijk onvoldoende belang hebben bij cassatie (het belangcriterium)?

Te beperkt (te weinig zaken worden onder die grond geschaard) (1)

Precies goed (2)

Te ruim (te veel zaken worden onder die grond geschaard) (3)

Geen mening (4)

k. -----

Q15 15. Wat is uw oordeel over de uitleg die de Hoge Raad geeft aan de grond van klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden?

Te beperkt (te weinig zaken worden onder die grond geschaard) (1)

Precies goed (2)

Te ruim (te veel zaken worden onder die grond geschaard) (3)

Geen mening (4)

l. -----

Q16 16. Is er volgens u aanleiding om de reikwijdte van artikel 80a Wet RO aan te passen?

- Ja, meer zaken zouden voor die wijze van afdoening in aanmerking moeten komen (1)
- Nee (2)
- Ja, minder zaken zouden voor die wijze van afdoening in aanmerking moeten komen (3)
- Geen mening (4)

4. End of Block: IV TOEPASSING ARTIKEL 80A WET RO DOOR DE HOGE RAAD
5.

5. Start of Block: V WERKING VAN ARTIKEL 80A Wet RO

Q17 17. Ervaart u de afdoening van een door u ingesteld cassatieberoep met artikel 80a Wet RO als een 'standje'?

- Ja (1)
- Nee (2)
- Geen mening (3)

m.-----

Q18 18. Heeft de toepassing van artikel 80a Wet RO naar uw inschatting invloed gehad op het aantal ingestelde 'kansloze cassatieberoepen'?

- Ja, deze zijn sterk toegenomen (1)
- Ja, deze zijn licht toegenomen (2)
- Nee, deze zijn gelijk gebleven (3)
- Ja, deze zijn licht verminderd (4)
- Ja, deze zijn sterk verminderd (5)
- Geen mening (6)

n. -----

Q19 19. Heeft de toepassing van artikel 80a Wet RO naar uw inschatting invloed gehad op de rechtsbeschermende werking van de cassatierechtspraak?

- Ja, deze is sterk toegenomen (1)
- Ja, deze is licht toegenomen (2)
- Nee, deze is gelijk gebleven (3)
- Ja, deze is licht verminderd (4)
- Ja, deze is sterk verminderd (5)
- Geen mening (6)

o. -----

Q20 20. Heeft de toepassing van artikel 80a Wet RO naar uw inschatting invloed gehad op de rechtsvormende werking van de cassatierechtspraak?

- Ja, deze is sterk toegenomen (1)
- Ja, deze is licht toegenomen (2)
- Nee, deze is gelijk gebleven (3)
- Ja, deze is licht verminderd (4)
- Ja, deze is sterk verminderd (5)
- Geen mening (6)

p. -----

Q21 21. Heeft de toepassing van artikel 80a Wet RO naar uw inschatting invloed gehad op de bescherming van rechtseenheid door de cassatierechtspraak?

- Ja, deze is sterk toegenomen (1)
- Ja, deze is licht toegenomen (2)
- Nee, deze is gelijk gebleven (3)
- Ja, deze is licht verminderd (4)
- Ja, deze is sterk verminderd (5)
- Geen mening (6)

5. End of Block: V WERKING VAN ARTIKEL 80A Wet RO

6.

6. Start of Block: VI OVERIG

Q22 22. Is er volgens u behoefte aan een speciale cassatiebalie in strafzaken?

Ja (1)

Nee (2)

Geen mening (3)

q. -----

Q23 23. Heeft u belangrijke elementen gemist in onze vragen?

Nee (1)

Ja, want: (2) _____

6. End of Block: VI OVERIG

7.
