

## DE REDACTIE PRIVAAT\*

### HERZIENING VAN DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE IN NEDERLAND

door

J.M. POLAK

1. Staat de rechterlijke organisatie in Nederland een ingrijpende herziening te wachten? Het lijkt er wel op als men kennis neemt van de notitie Herziening Rechterlijke Organisatie van 29 juni 1989 waarin de vorige Minister van Justitie Korthals Altes een door het toenmalige kabinet onderschreven aantal voorstellen heeft neergelegd. Zijn opvolger Hirsch Ballin en het huidige kabinet denken er, afgezien van enkele verschillen, niet anders over.

Ingrijpend zijn de voorstellen ongetwijfeld. De 62 kantongerechten die in eerste aanleg civiele zaken (vorderingen beneden de f 5.000, = en voorts o.m. geschillen betrekkelijk huur- en arbeidsovereenkomst) en strafzaken (overtredingen) behandelen, worden samengesmolten met de 19 rechtbanken die thans behalve met hoger beroep zijn belast met de berechting van alle andere civiele zaken en van misdrijven. Het hoger beroep dat thans is toevertrouwd aan de 5 gerechtshoven in Amsterdam, Arnhem, 's-Gravenhage, 's-Hertogenbosch en Leeuwarden wordt drastisch ingeperkt. Het blijft alleen bestaan voor de uitspraken die in eerste aanleg door de meervoudige kamer van de rechtbank zijn gedaan. Hoger beroep van uitspraken die van een enkelvoudige kamer van de rechtbank afkomstig zijn, worden intern afgedaan. Er is hoger beroep op de meervoudige appelkamer bij dezelfde rechtbank. De rechter die de uitspraak in eerste aanleg heeft gedaan, zal geen deel mogen uitmaken van deze kamer.

Ook de administratieve rechtspraak, momenteel in handen van een

---

\* Onder deze rubriek wordt voortaan de (persoonlijke) visie vertolkt van een lid van de redactie- of adviesraad van dit tijdschrift over een juridische ontwikkeling, een maatschappelijke evolutie of alles wat de aandacht van de jurist wekt of zou moeten wekken.

sociale zekerheid en ambtenaren, de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep voor het bedrijfsleven, e.d.), wordt grootscheeps gereorganiseerd. Het is de bedoeling de door deze colleges te berechten geschillen in verschillende fasen over te hevelen naar de rechtbanken en zo een integratie met de gewone rechtspraak tot stand te brengen.

Aan de top wordt ook gereorganiseerd. Er wordt naar gestreefd voor het beroep in cassatie een systeem van rechterlijk verlot in te voeren. Er wordt daarover een nadere studie verricht. In een laatste fase zal worden onderzocht of, en zo ja hoe, dit cassatiesysteem ook bruikbaar is voor de administratieve rechtspraak.

2. Waarom dit alles? Op die vraag zijn in de loop van de twintig jaar dat de herziening van de rechterlijke organisatie in discussie is, uiteenlopende antwoorden gegeven. Aanvankelijk stond voorop het onbehagen — typerend woord voor de overgang van de jaren zestig naar zeventig — over de persoon van de rechter en de wijze van diens functioneren. Er werd gesuggereerd dat de rechter zich aan klassejustitie schuldig maakte en dat zulks gezien zijn herkomst en politieke (conservatieve) overtuiging ook niet verwonderlijk was. In het — vooral inventariserende — rapport „Gedachten over de toekomst van de rechtspleging” dat in 1972 door de werkgroep-Wiersma werd uitgebracht, zijn de sporen van dat onbehagen duidelijk te onderkennen. Ook in haar aanbeveling om een Staatscommissie aan het werk te zetten, klinkt die benadering door. Het zou vooral moeten gaan om een zodanige vernieuwing dat de rechtspleging aangepast zou zijn aan de maatschappelijke omstandigheden en inzichten.

Toen de Staatscommissie in 1976 werd ingesteld — eerst onder voorzitterschap van H.E. Ras, later van C.J. van Zeben — was het tij al aan het keren. Gevestigde instellingen bleken minder voos dan geëngageerde maatschappijkritische jongeren en ouderen het wilden doen voorkomen. Zo was het ook met de rechtspraak en haar organisatie. In essentie goed, was er toch wel kritiek mogelijk. Die richtte zich met name op de ondoorzichtigheid. Er was een te grote verscheidenheid, vooral in de sector van de administratieve rechtspraak. Daardoor werd de kwaliteit van de rechtspraak bedreigd. In het rapport van de Staatscommissie van 1984 wordt als remedie een volledige integratie van rechtspraak in civiele, straf- en administratieve zaken voorgesteld.

Inmiddels waren die beweegredenen al weer door andere verdrongen. Geconfronteerd met een alom toenemend beroep op onze rechterlijke

colleges heeft vooral Minister Korthals Altes in de jaren van zijn bewind (1982-1989) aan maatregelen om de overbelasting tegen te gaan en de efficiency te bevorderen voorrang gegeven. Tussen beide bestaat een nauwe samenhang. De overbelasting kan worden bestreden door maatregelen van efficiency zoals ruimere inschakeling van alleensprekende rechters (ook bijvoorbeeld in hoger beroep). Maar de verhoging van de efficiency heeft ook zelfstandige betekenis, zeker in een tijd en onder een kabinet dat no nonsense predikte en op bezuinigingen uit was.

Het is, dunkt mij, goed zich deze opeenvolgende overwegingen terdege te realiseren. Zo kan verklaard worden dat de notitie een compromissoir karakter vertoont. Er zit van alles iets in.

**3.** Bezinning op deze overwegingen lijkt ook zinvol als men zich aan rechtsvergelijking wil wagen. Wat zich in Nederland voltrekt, is vergelijkbaar met gebeurtenissen en ontwikkelingen in België. Wie lering wil trekken uit het buurland, moet zich vooral op deze algemeenheden richten.

Het blijkt dan dat in België ten aanzien van de administratieve rechtspraak soortgelijke gedachten leven als in Nederland. In de werknota van september 1976 uitgebracht onder de titel „Geschillen van bestuur. Hervorming van het administratief contentieux” door de toenmalige Minister voor Hervorming der Instellingen worden drie verschillende mogelijkheden onderzocht. Ik citeer pag. 34: „de volledige integratie van het administratief contentieux in de rechterlijke macht, de volledige uitbouw van een administratieve rechtsmacht waaraan het integrale administratief contentieux wordt toegewezen, een poging tot eenmaking van de administratieve rechtscolleges en tot het verstrekken van de elementaire waarborgen aan de administratieve rechtspraak door de inrichting van administratieve rechtbanken, waarbij tussen de rechterlijke macht en de administratieve rechtsmacht slechts minimale bevoegdheidsuitwisselingen plaats hebben, n.l. degene die volstrekt noodzakelijk zijn om bepaalde volkomen inkonsequente toestanden uit te vlakken”.

De volledige integratie in de rechterlijke macht wordt afgewezen, de voorkeur gaat uit naar administratieve rechtbanken van eerste aanleg. Ik heb begrepen dat momenteel dit derde model wordt voorbereid.

**4.** Gaat men op zoek naar gemeenschappelijke overwegingen dan staat de overbelasting en de bestrijding daarvan boven aan de urgen-

tielijst. De andere, zoals de ondoorzichtigheid, staan lager genoteerd. Zij is pas echt belangrijk als de rechtzoekende daardoor brokken maakt en in de problemen komt. Dat is het geval als hij zich niet tot de bevoegde rechter wendt en zijn beroep op de andere rechter met een niet ontvankelijkheid of onbevoegdheid wordt afgestraft. Maar dergelijke sancties zijn niet persé noodzakelijk. Moderne wetgeving kan voor deze uit de ondoorzichtigheid voortvloeiende fouten een oplossing bieden. Zo bepaalt artikel 6.2.8 van het op 17 juli 1989 bij de Tweede Kamer ingediende voorstel voor een Algemene wet bestuursrecht dat beroepschriften die worden ingediend bij een onbevoegde administratieve rechter, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, zo spoedig mogelijk worden doorgezonden aan de bevoegde instantie, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender. De toelichting tekent daarbij aan dat de burger niet het slachtoffer mag worden van de ingewikkelde bevoegdheidsregeling op het terrein van de rechtsbescherming. Hij wordt ook nog geholpen door het — reeds thans ruimschoots toegepaste — voorschrift van artikel 3.5.5 dat bij de bekendmaking en bij de mededeling van overheidsbesluiten melding moet worden gemaakt van de eventuele mogelijkheid van bezwaar of beroep met vermelding daarbij voor wie, binnen welke termijn en bij welke instantie dat bezwaar of beroep openstaat. Het blijft ingewikkeld, maar daarvan heeft, zoals A. Mulder in een voortreffelijke bespreking van de notitie in het Nederlands Juristenblad van 2 september 1989 (pag. 1080) opmerkte, alleen de docent die in abstracto een uiteenzetting voor studenten moet geven, last.

5. De overbelasting is niet alleen maar een organisatorisch probleem dat in de eerste plaats de rechterlijke macht en voorts — daardoor — bestuur en wetgever raakt. Overbelasting gaat vaak gepaard met overschrijding van aanvaardbare termijnen voor de behandeling van zaken en voor de uitspraken daarin. Er wordt niet binnen een redelijke termijn recht gedaan, zulks in strijd met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Studies hebben duidelijk gemaakt dat het beroep op de rechter omvangrijk zal blijven. Ik denk dan met name aan publikaties van C.J.M. Schuijt (o.m. in de jubileumbundel De Hoge Raad der Nederlanden van 1988). De overbelasting van het rechterlijk apparaat en de daaraan verbonden overschrijdingen van de redelijke termijn van artikel 6 vormen derhalve een structureel probleem. Zij dwingen tot maatregelen die bepaalde verworvenheden van de recht-

spraak aantasten. De hoge kwaliteitseisen die lange tijd aan het rechterlijk werk zijn gesteld, zullen moeten worden afgewogen tegen eisen van efficiency; het belang van de rechtzoekenden bij berechting binnen een redelijke termijn rechtvaardigt dat de werkwijze van rechter belangrijke wijzigingen ondergaat.

Anderzijds behoeven die maatregelen niet echt nieuw te zijn. Het is mogelijk voort te bouwen op wat reeds bestaat. Er is al veel gewonnen indien gericht te werk wordt gegaan en ruimere toepassing wordt gegeven aan tenminste drie werkwijzen: de unus-rechtspraak, de specialisatie en de samenwerking. Daarover de volgende opmerkingen.

Over de unus-rechtspraak is in dit tijdschrift geschreven door E.M. Wesseling-van Gent en M. Storme (1986, pag. 757-788). Uit deze en andere publikaties blijkt een toenemende toepassing van dit instituut in onze beide landen op de terreinen van burgerlijk recht, strafrecht en administratief recht. Maar ook kan worden vastgesteld dat met name in de kringen van de rechterlijke macht reserves bestaan. Overigens meer in theorie en in woord en geschrift want de natuur is ook hier sterker dan de leer.

Specialisatie is onontkoombaar. De overvloed van zaken dwingt ertoe de reeds binnen de rechterlijke colleges bestaande specialisaties te intensiveren en uit te breiden. Het is ondoelmatig rechters te belasten met zaken waaraan zij meer tijd moeten besteden dan collega's die daarmee al vertrouwd zijn. De specialisatie behoeft overigens niet beperkt te blijven tot het eigen college. In de Nederlandse wetgeving is al meermalen één van de vijf gerechtshoven, met uitsluiting van de andere, aangewezen voor de berechting van één type geschillen (Amsterdam ondernemingskamer, Arnhem pachtkamer, s'-Gravenhage kwekersrecht). De wetgever moet versneld op die weg voortgaan en ook exclusieve bevoegdheden gaan toekennen aan een of meer van de 19 rechtbanken en van de 62 kantongerechten.

Rechters werken samen, uiteraard in de eigen colleges, maar ook, zij het mondjesmaat, over die grenzen heen met andere colleges. Ook op dit punt kan veel meer worden gedaan. Door samenwerking tussen rechterlijke colleges kunnen misverstanden en tegenstrijdigheden worden voorkomen. Dat beperkt het aantal processen en betekent dus tijdwinst. Dat ten onrechte gevreesd wordt dat de samenwerking de ook door artikel 6 E.V.R.M. beschermde onafhankelijkheid bedreigt, is uiteengezet in het Speciaal van het Nederlands Juristenblad van december 1989 dat aan dit onderwerp is gewijd.

**6. Al met al zijn er mogelijkheden genoeg. Wordt daar intensief en consistent van gebruik gemaakt dan komt de noodzaak van ingrijpende reorganisaties met de daaraan verbonden personele en financiële gevolgen in een ander licht te staan.**