

# Appèl zonder weerklank

## Wie zal straks de rechter controleren?

RON LAAN

De rechterlijke macht is ondoorzichtig en overbelast. In naam van de efficiency wordt zij compleet overhoop gehaald. De burger is de klos: zijn mogelijkheden om in hoger beroep te gaan, worden sterk beknot.

**E**en glastuinder in Wervershoof raakt verwickeld in een slepende procedure om een bouwvergunning te krijgen. Die heeft hij nodig om zijn kassenbedrijf aan de rand van het Westfriese platteland dorp te kunnen uitbreiden. Schaalvergroting is voor hem onvermijdelijk om te overleven in de sterk concurrerende sector. De burens tonen echter geen begrip voor de ondernemingsdrang van de tuinder en maken met succes bezwaar tegen de uitbreiding. De gemeente verstrekt geen vergunning.

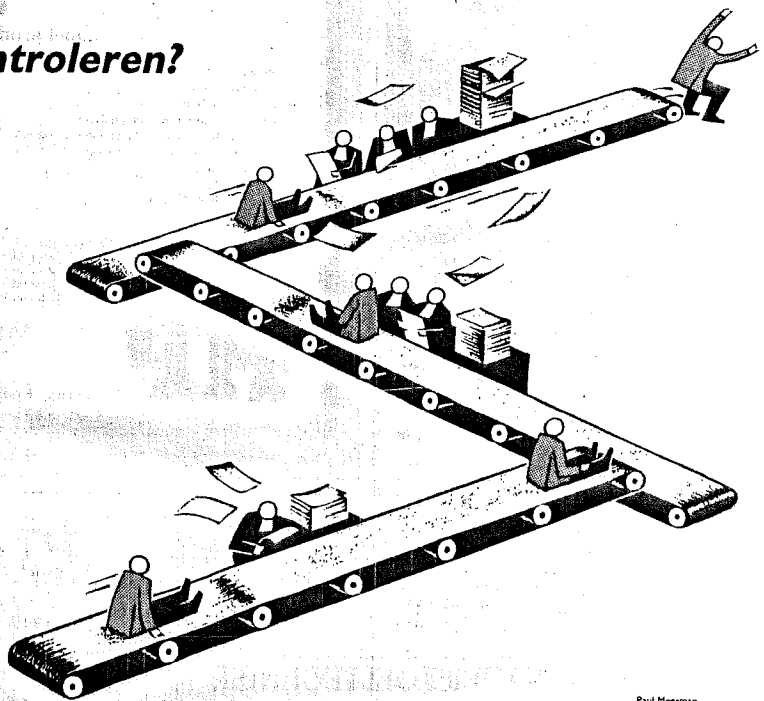
De tuinder zet door en neemt juridische stappen. Eerst moet hij een bezwaarschrift bij de gemeente indienen. In reactie daarop ziet de gemeente opnieuw af van toestemming. Vervolgens kan de tuinder naar de rechter. Maar welke rechter? Voor conflicten tussen burger en overheid zijn er tientallen rechters. De tuinder moet naar de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State in Den Haag. Na lange tijd stelt de rechter de getergde tuinder in het gelijk.

De tuinder durft, zolang de rechtszaak nog onbeslist is, niet te investeren. De onzekerheid zet ook een subsidie voor een energiebesparend klimaatstelsel op het spel. Die kwestie moet de tuinder juridisch uitvechten bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, een andere rechter. Gedurende de behandeling van de zaak wordt de achterstand van de glastuinder ten opzichte van zijn concurrenten flink vergroot. Een forse schadevergoeding zou hem nog een kans geven. Bij de Raad van State kan weliswaar een vergoeding worden afgedwongen, maar de burgerlijke rechter is meesal geneigd hogere schadebedragen vast te stellen. Die rechter huist echter weer ergens anders.

**H**et voorbeeld van de glastuinder geeft aan hoe een rechtzoekende burger in Nederland verstrikt kan raken in het doolhof van de rechterlijke organisatie. De onoverzichtelijkheid van de rechterlijke macht heeft een historische oorzaak. De verschillende takken van rechtspraak zijn anders en op afwijkende tijdstippen tot stand gekomen.

De administratieve rechtspraak behandelt geschillen waarbij de centrale overheid, de lagere overheden en andere publiekrechtelijke organen betrokken zijn. In de meeste gevallen staan burger en overheid tegenover elkaar, maar ook onderlinge geschillen tussen overheidsorganen kunnen voor de administratieve rechter worden uitgevochten.

Pas in deze eeuw is de administratieve rechtspraak tot wasdom gekomen, nadat in 1887 deze vorm van rechtspraak in de Grondwet werd ingevoerd. Aanvankelijk was de overheid erg huiverig haar optreden aan rechterlijke beoordeling bloot te stellen. De overheid moet immers steeds het algemeen belang voorop stellen, terwijl de rechter concrete belangen tegen elkaar afweegt. Onder druk van de rechtsstaatgedachte, het besef dat de overheid zelf niet boven de wet verheven is, gaf de overheid echter beetje bij beetje terrein prijs en door die schoksgewijze ontwikkeling is de organisatie van de admini-



Paul Heerman

nistratieve rechtspraak verbrokkeld geraakt.

Het steeds intensievere overheidsoptreden wakkerde de behoefte aan adequate rechtsbescherming van de burger aan. In talrijke wetten, zoals op het terrein van de sociale zekerheid en de belastingen, werden administratieve rechters in het leven geroepen. Inmiddels fungeren tientallen instanties, zoals de Raden van Beroep, de Ambtenarengerechten en de rechtsprekende afdelingen van de Raad van State, als administratieve rechter.

In 1976 werd met de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob) de organisatie van de administratieve rechtspraak voorlopig afgerond. In de Wet Arob werd de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State aangewezen als 'rest-rechter', zodat geen enkele overheidsdaad aan rechterlijke toetsing kan ontsnappen.

**T**egenover de zeer versnipperde bestuursrechtspraak, is de gewone rechterlijke macht een toonbeeld van eenheid en duidelijkheid. De gewone rechterlijke macht oordeelt over civiel- en strafrechtelijke geschillen en is hiërarchisch verdeeld in Hoge Raad, gerechtshoven, rechtbanken en kantongerechten.

De wortels van de piramidale structuur die de burgerlijke en strafrechtspraak kenmerkt, reiken tot het begin van de negentiende eeuw. Nederland stond van 1795 tot 1813 onder Franse heerschappij en de inrichting van rechtspraak werd tot overheidstaak verheven. In de Franse tijd werden lagere en hogere gerechten gevormd. De uitspraken van de rechters werden getoetst door één cassatiegerecht, dat de eenheid en inachtneming van het recht moest waarborgen.

In 1838 werd de rechterlijke organisatie sterk vereenvoudigd. Voortaan telde iedere provincie één gerechtshof, ieder arrondissement één rechtbank en ieder kanton één kantongerecht. Daarboven hield de Hoge Raad der Nederlanden in de gaten of het recht juist werd toegepast.

Dit stelsel geldt tot op de dag van vandaag, zij het dat de aantal rechtbanken is gelaiveerd. Op dit moment heeft Nederland vijf gerechtshoven, negentien arrondisse-

mentsrechtbanken en 62 kantongerechten.

De kantonrechter behandelt grofweg gezegd eenvoudige civiele en strafzaken en bovendien geschillen over arbeidsovereenkomsten en huur. De arrondissementsrechtbank fungeert als appelinstantie voor uitspraken van de kantonrechter en behandelt de overige zaken in eerste aanleg. Tegen vonnissen van de rechtbank staat hoger beroep open bij de gerechtshoven. De Hoge Raad is cassatierechter.

**D**e rechterlijke macht ondergaat in de jaren negentig een metamorfose. Na jarenlange ambtelijke voorbereiding, presenteerde in 1989 de toenmalige minister van Justitie, F. Korthals Altes, de nota *Naar een nieuwe structuur van de rechterlijke organisatie*. De rechtspraak moet overzichtelijker en doelmatiger worden, terwijl tegelijkertijd de kwaliteit van de rechtspleging moet worden verbeterd. Minister E.M.H. Hirsch Ballin heeft de plannen van het vorige kabinet hier en daar wat bijgeschaafd en is voortvarend met de grootscheepse reorganisatie aan de slag gegaan. Nog voor het jaar 2000 moet de operatie zijn afgerond.

Hoewel de reorganisatie de meest ingrijpende verandering van de rechterlijke macht tot nu toe betekent, is de belangstelling ervoor buiten juridische kringen minimaal. Toch gaven maatschappelijke protesten ruim twintig jaar geleden de aanzet tot veranderingen. 'Uw rechtsorde is de onze niet', is een bekende kreet uit die tijd. Bij veel burgers stond het vertrouwen in de rechter op een laag pitje. In de voorbereiding van de reorganisatie kwam de rol van de rechter steeds meer op de achtergrond. Met de reorganisatie werd gaandeweg vooral efficiency in het rechterlijk bedrijf beoogd. En die doelmatigheid moet worden bereikt door vergaande integratie van gerechten.

Op zichzelf is het niet vreemd dat het accent in de herziening werd verlegd. De rechter geniet tegenwoordig veel vertrouwen, terwijl binnen de rechterlijke macht overbelasting en ondoelmatigheid als structurele problemen aan het licht zijn gekomen. In het begin van de jaren tachtig is met de sterke

stijging van het aantal strafzaken en in mindere mate van civiele en administratiefrechtelijke zaken het beroep op de rechter sterk toegenomen. De rechterlijke macht bleek niet voldoende toegerust om die groei op te vangen. Het zijn juist organisatorische tekortkomingen die de kwaliteit van de rechtspraak tegenwoordig in gevaar brengen.

**H**et onderbrengen van de administratieve rechtspraak in de gewone rechterlijke macht is de belangrijkste verandering in de reorganisatie, die in fasen wordt uitgevoerd. De administratieve rechters moeten als kwartiermakers van de integratie fungeren. Bij de rechtbanken is men volop in touw met de inrichting van administratieve kamers. In eerste instantie gaan ambtenaren- en sociale-zekerheidszaken over naar de rechtbank. Daarna volgen Arob- en vreemdelingenzaken. Vervolgens worden de kantongerechten samengesmolten met de rechtbanken. Zo ontstaan mammoetrechtbanken, die Gerechten van eerste aanleg worden genoemd.

Bij het Gerecht van eerste aanleg (roepnaam: rechtbank) wordt als regel uitspraak gedaan door een alleensprekende rechter. Hoewel de snelle afhandeling van zaken voorop staat, kan de solorechtspraak voor een deel de teloegang van de persoonlijke benadering door de eveneens alleensprekende kantonrechter compenseren. Als een rechter een hem voorgelegde zaak te ingewikkeld vindt, verwijst hij het geschil door naar een meervoudige kamer, een college van enkele rechters van dezelfde rechtbank.

**De reorganisatie moet beperkt blijven tot de versnipperde administratieve rechtspraak. Met de gewone rechtspraak is namelijk niets aan de hand. Zij laat aan duidelijkheid niets te wensen over**

In de oorspronkelijke plannen van Kort-hals Altes is een duidelijke regeling van het hoger beroep opgenomen. Als de alleensprekende rechter zelf vonnis wijst, staat appel open bij de meervoudige kamer van dezelfde rechtbank (intern appel). Als de kamer gesproken heeft, is geen verder beroep mogelijk. Wanneer de alleensprekende rechter de zaak niet zelf behandelt maar verwijst naar de meervoudige kamer, kan de burger wel in hoger beroep gaan bij het gerechtshof.

De regeling van het intern appel is fel bekritiseerd. Als de Gerechten van eerste aanleg de grote stroom appelzaken zelf behandelen, wordt inderdaad extra werk bij de nu al overbelast gerechtshoven voorkomen. Deze constructie ondermijnt echter direct de waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. Immers, rechters bekijken een zaak van een directe collega bij dezelfde rechtbank. Rechters zullen niet geheel onbevangen tegenover het vonnis van

een collega-rechter staan. Een burger die niet in het gelijk wordt gesteld, kan de indruk krijgen dat men onder één hoedje speelt.

Bovendien zijn het vooral de meer ervaren rechters die alleen uitspraak doen, terwijl de jongere, onervaren rechters deel zullen uitmaken van de meervoudige kamer. Dat maakt het extra lastig voor de appelrechters om met een andere uitspraak uit de raadkamer te komen. Een uitspraak die bovendien onherroepelijk is.

Minister Hirsch Ballin staat gereserveerd tegenover het intern appel. Hij onderkent het dilemma: vergroting van de doelmatigheid is alleen mogelijk door aantasting van de rechtszekerheid in de vorm van beknotten van de mogelijkheid in hoger beroep te gaan. Een oplossing heeft hij echter niet.

**N**et als over de regeling van het hoger beroep bestaat over de slotfase van de reorganisatie onduidelijkheid. Aan het eind van deze eeuw zouden de resterende administratieve rechters naar de rechtbank moeten verhuizen. Daarnaast moet de toegang tot de cassatieprocedure worden beperkt. De Hoge Raad is al overbelast en in de nieuwe opzet van de rechterlijke organisatie worden meer cassatieprocedures verwacht. Waarschijnlijk wordt, in het voetspoor van de Angelsaksische landen, voor de Hoge Raad een stelsel van verlofcassatie gecreëerd. De raadsheren kunnen dan zelf bepalen of ze een zaak behandelen. Dit zou een inbreuk op de rechtsbescherming van de burger betekenen. Bovendien leidt het niet tot grotere doelmatigheid, want elke zaak moet toch worden onderzocht om te beslissen over de ontvankelijkheid.

Op dit moment is de Raad van State in veel administratiefrechtelijke zaken de hoogste rechter. In het licht van het streven naar duidelijkheid en rechtseenheid lijkt de rol van de Raad van State als rechter uitgespeeld en wordt op den duur ook in administratiefrechtelijke geschillen in hoogste instantie door de Hoge Raad gecoördineerd. Deze kwestie ligt erg gevoelig gezien de eerbiedwaardige staat van dienst die de Raad van State als administratieve rechter heeft opgebouwd. Tijdens de reorganisatie blijft de raad nog wel beroepsinstantie voor uitspraken van de administratieve kamer bij de rechtbank.

**D**e rechtbanken moeten doelmatiger, overzichtelijker en toegankelijker worden. Tegelijkertijd moet de kwaliteit van de rechtspraak op peil blijven. Deze delicate doelstelling maakt van de reorganisatie van de rechterlijke macht een hachelijke onderneming.

De noodzaak tot aanpassing van de rechterlijke macht staat buiten kijf. De bestaande administratieve rechtspraak is een lappendeken. Door de geschillen tussen overheid en burger naar de rechtbanken over te hevelen, wordt de administratieve rechtspraak veel overzichtelijker en toegankelijker.

In kringen van administratieve rechters leven echter bezwaren tegen deze overgang. Er wordt zelfs gesproken van een 'onvriendelijke overname'; er zou onvoldoende rekening worden gehouden met het specifieke karakter van de administratieve rechtspraak. Gezien eerdere ervaringen met de belastingkamer bij het gerechtshof, wordt gevreesd dat de administratieve kamers een buitenbeentje van de rechtbank zullen blijven.

De reorganisatie gaat veel te ver. Zij had beperkt kunnen blijven tot de versnipperde administratieve rechtspraak. Die zou in een aparte kolom op dezelfde wijze als de gewone rechtspraak kunnen worden georganiseerd: behandeling door een rechtbank, beroep bij een hof en cassatie bij de Raad van State. Met die gewone rechtspraak is namelijk niets aan de hand; de piramide van Hoge Raad, gerechtshoven, rechtbanken en kantongerechten laat aan duidelijkheid niets te wensen over.

**H**et streven naar doelmatigheid is de boventoon gaan voeren in de reorganisatieplannen. De werkdruk van de Hoge Raad en de gerechtshoven moet worden teruggedrongen. Dat betekent wel dat het overgrote deel van het werk op de schouders van de rechters bij de rechtbank komt. Die Gerechten van eerste aanleg dreigen daarmee een omvang te krijgen die moeilijk bestuurbaar zal zijn. Dat zou betekenen dat de beoogde doelmatigheid niet wordt bereikt, met als gevolg dat rechtszaken niet op tijd tot een einde komen.

Enkele jaren geleden bracht het onderzoeksbureau Berenschot een rapport uit waarin kritisch werd aangegeven dat management, samenwerking en automatisering binnen de rechterlijke macht veel te wensen over lieten. Zolang dat probleem niet is opgelost, doet een reorganisatie met als doel de vorming van superrechtbanken het ergste vrezes voor een vlotte afhandeling van rechtszaken.

De kantonrechters staan er om bekend in razend tempo een groot aantal zaken te kunnen behandelen. Dat werktempo zullen ze wellicht niet halen als ze verhuizen naar de rechtbanken, zeker niet in de eerste fase. Volgens de regeringsplannen moeten betere werkverdeling en specialisatie juist de produktiviteit van de rechters verhogen, maar alom wordt betwijfeld of dit optimisme waarheid wordt. In Duitsland bijvoorbeeld pakte centralisatie van gerechten niet goed uit en werd de samenvoeging weer ongedaan gemaakt.

Uit de reorganisatieplannen blijkt dat de regering de term rechtsbedrijf letterlijk opvat. Efficiency en produktiviteit zijn sleutelwoorden geworden. Maar in een bedrijfs-economische analyse van het recht schuilt gevaar. In het bedrijfsleven is het aanvaarden van risico de spil waar alles om draait. In de rechtspraak moeten zoveel mogelijk risico's juist worden uitgebannen. Ieder geschil verdient een eerlijke behandeling door een onafhankelijke, integere rechter; rechtspraak mag niet verworpen tot lopende-bandwerk. □