

W.J. Zwolve

Prof. mr. W.J. Zwolve is hoogleraar bij de vakgroep Historische ontwikkeling van het recht aan de Universiteit Leiden.

“Il faut cultiver nôtre jardin”

Op 31 mei 2013 hield prof. mr. W.J. Zwolve, ter gelegenheid van de opening van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, een rede over de gerechtelijke indeling.

Deze rede is hieronder integraal opgenomen.

Majesteit, zeer geachte hoogwaardigheidsbekleders, dames en heren aanwezigen

Er bestaat een goede reden om U bij deze gelegenheid terug te voeren naar de tijd van de oude Republiek der Verenigde Nederlanden. Die Republiek namelijk is niet ontstaan uit een strijd voor religieuze tolerantie, maar uitsluitend en alleen tot behoud van de gewestelijke autonomie in de meest letterlijke zin van het woord. Art. 1 van de Unie van Utrecht gaat niet over godsdienstvrijheid, maar over het recht van de gewesten naar eigen costumen en usantiën te blijven leven. Geen wonder dus dat de buitengewesten zich niet wensten te onderwerpen aan de in 1582 ingestelde Hoge Raad. Dit hof was weliswaar inderdaad bedoeld om voor alle gewesten van de Republiek de plaats in te nemen van de Grote Raad van Mechelen, maar het enige gewest dat zich er, naast Holland, aan onderwierp was Zeeland. De rest wenste, ook in de rechtspraak, zijn autonomie te bewaren. Van die drang tot gewestelijke autonomie heeft men in Nederland maar moeilijk afstand kunnen nemen en hij dient nog steeds – zeker in dit gewest – niet te worden onderschat. Er was, in 1798, een staatsgreep voor nodig teneinde de eenheidsstaat te vestigen, de Bataafse Republiek. Op die gedachte van een nationale eenheidsstaat werd ook het koninkrijk gevestigd dat in 1813, nu precies tweehonderd jaar geleden, vanuit het staatkundige niets werd gecreëerd. Weliswaar lieten Van Hoogendorp en de zijnen een proclamatie uitgaan met daarin de beroemde zin ‘de oude tijden keeren wederom’, maar daar was in werkelijkheid geen sprake van: de gewestelijke autonomie was voorgoed verloren. Niettemin diende men voorzichtig te opereren, want de zaak lag, zoals gezegd, gevoelig. Dit is de reden waarom de Wet op de Rechterlijke Organisatie van 1842 aan iedere provincie haar eigen provinciaal gerechtshof toekende, een bewuste verwijzing naar de oude Republiek met haar autonome gewesten. Daarvoor leken destijds bovendien ook inhoudelijke juridische argumenten te pleiten. Het nationale hooggerechtshof – de eindelijk in 1838 geïnstalleerde Hoge Raad – was (en is) een cassatierechter, hetgeen – onder meer – impliceerde dat hij toentertijd géén kennis nam van de toepassing van het ongeschreven gewoonterecht door lagere instanties. Art. 99 (oud)

RO (nu art. 79 RO) namelijk vermeldde, naast de vormverzuimen, slechts de schending van de wet als cassatiegrond. Over vragen van gewoonterecht werd dus destijds in allerlaatste instantie beslist door de provinciale gerechtshoven die beter geëquipeerd leken om daarover te oordelen dan de wereldvreemde raadsheren in het – destijds nog – veraf gelegen Den Haag. Bovendien kan in strafzaken – nog steeds – geen cassatie worden ingesteld tegen de hoogte van de opgelegde strafmaat. Ook daarover werd dus in allerlaatste instantie beslist door de provinciale gerechtshoven, die bij de oplegging ervan rekening konden houden met specifiek lokale rechtsovertuigingen en gevoeligheden. Ik herinner mij een geval waarin een te Groningen veroordeelde Amsterdamse inbreker zich erover beklagde dat de Amsterdamse president veel lichtere straffen uitdeelde dan de Groningse. De toenmalige president van de rechtbank Groningen, Gerrit Overdiep, merkte toen het volgende op: *“zegt U maar tegen mr Asscher dat wij, hier in Groningen, inbraak nog steeds héél ernstig vinden”*.

De betrekkelijke autonomie die de gewesten op deze wijze nog werd gegund staat, natuurlijk, op gespannen voet met de codificatiegedachte en het gelijkheidsbeginsel. Dit zal dan ook de rechtspolitieke overweging zijn geweest die ten grondslag heeft gelegen aan het besluit van 1876 om het aantal gerechtshoven te reduceren tot vijf: maar liefst zes provincies – Groningen, Drenthe, Overijssel, Utrecht, Zeeland en Limburg – verloren hun provinciale gerechtshoven. Het stelsel van rechterlijke indeling werd sindsdien niet meer bepaald door de traditie, maar door louter pragmatische overwegingen die werden ingegeven door zuiver infrastructurele gegevens. Voorafgaand namelijk aan de herziening van de Wet op de Rechterlijke Organisatie van 1876 was krachtens de wet van 18 augustus 1860 een spoorwegennetwerk in Nederland aangelegd dat mede bepalend is geweest voor de herziening van de Wet RO in 1876. De aanleg van dat spoorwegennet bracht een tot op dan in Nederland ongekende schaalvergroting en uniformering waarvan wij ons heden ten dage nauwelijks nog een voorstelling kunnen maken. Hij had niet alleen de introductie van een standaardtijd voor het gehele koninkrijk, de zogeheten Spoor tijd (sinds 1909 de Nederlandse stan-

daard) ten gevolge (vóór 1909 was het in Oost-Groningen een kwartier later dan in Den Haag), maar óók een even revolutionaire ontwikkeling op het gebied van de gerechtelijke indeling: de rechtsgebieden van de gerechtshoven doorbraken de provinciale grenzen en die van de rechtbanken de grenzen van de oude provinciale arrondissementen. Ik geef een paar voorbeelden.

In 1868 al was de strategisch belangrijke Staatslijn B geopend die Harlingen met Nieuwe Schans en vandaar met de Duitse havensteden verbond. Op die lijn lagen toen twee gerechtshoven, Leeuwarden en Groningen, drie rechtbanken (Leeuwarden, Groningen en Winschoten) en vier kantongerechten (Leeuwarden, Groningen, Zuidbroek en Winschoten). Belangrijk voor Friesland was ook de aanleg van de Staatslijn A, de spoorlijn Arnhem–Leeuwarden, die ook in 1868 was voltooid. Dáárdoor ontviel namelijk het bestaansrecht aan de rechtbank Heerenveen die daarom ook in 1876 werd gedegradeerd tot kantongerecht, evenals, anticiperend op de voltooiing van de nevenlijn Leeuwarden–Stavoren, het geval was met de rechtbank Sneek. Eenzelfde proces speelde zich in Groningen af, waar in hetzelfde jaar 1876 (en om dezelfde reden) de rechtbank Appingedam werd opgeheven. Aldus beschouwd, is het een wonder dat de rechtbank Winschoten haar bestaan tot 1937 heeft weten te rekken en de rechtbank Zutphen zelfs tot 2013. Elders in Nederland voltrokken zich vergelijkbare processen. Zo werden in 1876, met de zojuist genoemde rechtbanken van Sneek, Heerenveen en Appingedam, óók de rechtbanken Deventer, Nijmegen, Amersfoort, Hoorn, Leiden, Brielle, Gorinchem, Goes en Eindhoven opgeheven.

Ons land heeft nooit meer een gerechtelijke reorganisatie uitgevoerd als die van 1876. Die kan bovendien niet los worden gezien van ontwikkelingen die zich tezelfdertijd elders in Europa, om precies te zijn in Engeland, voltrokken. Daar werd in 1875 een nieuwe rechterlijke organisatie ingevoerd die alle rechtspraak in Engeland concentreerde op één punt, de Royal Courts of Justice in Westminster, waar het in handen werd gelegd van twee nieuwe gerechtshoven: de High Court of Justice, de rechter in eerste aanleg voor het gehele koninkrijk, en de Court of Appeal. De buitengewesten werden (en worden tot op zekere hoogte nog steeds) bediend door in vaste 'circuits' op gezette tijden rondreizende rechters uit deze juridische centrale. Ik voeg daar, om redenen die U aanstonds duidelijk zullen worden, nog aan toe dat slechts na grote aarzeling is besloten daaraan nog een derde, hoogste, instantie toe te voegen, de Judicial Committee van de House of Lords. Daartoe is pas later, bij een afzonderlijke wet, de Appellate Jurisdiction Act van 1876, besloten. Deze nieuwe Engelse rechterlijke organisatie vormde een ingrijpende breuk met het middeleeuwse verleden, met zijn proliferatie van soms zelfs met elkander wedijverende rechtbanken. Eenzelfde definitieve breuk met het juridische verleden, in dit geval dat van de oude Republiek, vindt men in de Nederlandse Wet op de Rechterlijke Organisatie van 1876. Binnen de eertijds autonome gewesten speelden immers de evenzeer autonome oude

Nederlandse steden de hoofdrol; elk daarvan had als vanzelfsprekend zijn eigen rechtbank, want een stad zonder eigen jurisdictie is geen stad. Dit gevoel leefde nog sterk in de 19de eeuw. Ik wijs er, bijvoorbeeld, op dat het dorp Winschoten in 1825 stadsrechten verkreeg van koning Willem I, juist omdat er een rechtbank was gevestigd. Met die erfenis van vergaande juridische decentralisatie diende nu gebroken te worden, hetgeen mogelijk werd gemaakt door het principiële buitengewoon belangrijke besluit de band tussen de provinciegrenzen en de rechtsgebieden van de hoven te doorbreken. Daardoor immers was de wetgever ook bij de vaststelling van de rechtsgebieden van de rechtbanken niet meer gebonden aan de provinciegrenzen en konden voor de rechtbanken grotere arrondissementen worden gecreëerd. Dit proces van geleidelijke vergroting van de arrondissementen nu leidt dwingend tot vermindering van het aantal gerechtshoven, omdat – langzaam maar zeker – die arrondissementen de omvang van ressorten beginnen te krijgen. Wie daarom de geschiedenis van de Nederlandse gerechtshoven wil beschrijven, dient uit te gaan van die van de arrondissementsrechtbanken. Laten wij daarom die geschiedenis verder vervolgen.

Het jaar 1937 leek, aanvankelijk, een *annus horribilis* voor de kleine Nederlandse rechtbanken in te luiden. Nederland leed, langer dan de ons omringende landen, aan de economische crisis van die jaren, vooral door de strenge bezuinigingspolitiek die door Colijn werd gepropageerd. Vanaf 1931 boog zich de commissie-Welter – die was belast met het grootst opgezette bezuinigingsprogramma dat de Nederlandse geschiede-

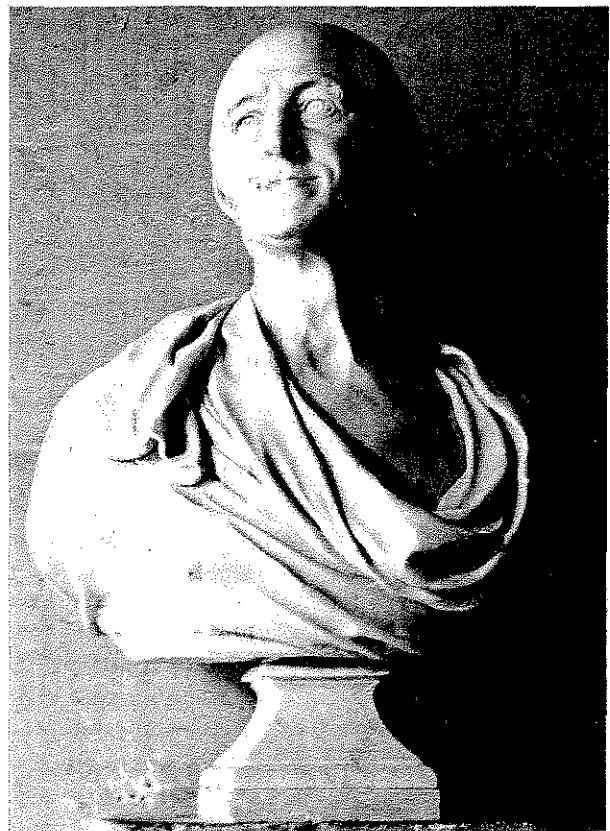


Foto: Brendan Howard/Shutterstock.com

nis ooit heeft gekend – over de vraag waar op welke departementen kon worden bezuinigd. Bij Justitie trok het bestaan van een groot aantal kleine rechtbankjes en kantongerechten de aandacht van de commissie. Na de introductie van een wijd vertakt spoorwegnet leek, zo stelde zij vast, aan het bestaansrecht van een aantal ervan iedere grond te zijn ontvallen, want, zoals minister Donner (de grootvader van de huidige vicevoorzitter van de Raad van State) bij die gelegenheid opmerkte, *“de afstand tussen rechter en rechtzoekende wordt niet bepaald in meters, doch naar de mate van bereikbaarheid”*. De commissie-Welter stelde daarom voor maar liefst zeven rechtbanken en bijna vijftig kantongerechten op te heffen. Er werd, in Winschoten, Tiel, Dordrecht en andere dergelijke stadjes, zoals Almelo, Zutphen, Roermond en Alkmaar, geschokt gereageerd. Uiteindelijk werd echter, zoals altijd in dit land, een duister compromis bereikt, waarbij slechts twee rechtbanken werden opgeheven. Het waren die van Tiel en Winschoten. Het jaar 1937 markeert dus, achteraf, slechts een bescheiden tussenstap in het schaalvergrotingsproces dat in 1876 begon. Dat proces bereikt pas nu, in 2013, een nieuw hoogtepunt, maar of het een eindpunt betreft waag ik te betwijfelen. Ik zal deze reserve nader toelichten.

U vindt in de nieuwe rechterlijke organisatie van 2013 het beeld versterkt en verscherpt dat zich in 1876 al aankondigde: van de negentien rechtbanken die Nederland in 2012 nog kende blijven er nog slechts elf over. Dit betekent niets meer en niets minder dan dat de arrondissementsrechtbanken de positie van de oude provinciale gerechtshoven hebben overgenomen, waarvan Nederland er tot 1876 óók elf kende. Het arrondissement van de rechtbank Noord-Nederland is even groot als het ressort van het voormalige hof Leeuwarden en dat van rechtbank Oost-Nederland was even groot als het ressort van het oude gerechtshof Arnhem, maar heeft zich per 1 april jl. gesplitst in een rechtbank Overijssel en een rechtbank Gelderland, dat zijn dus de ressorten van de voormalige provinciale gerechtshoven. Aldus beschouwd, vindt men in de nieuwe gerechtelijke kaart waarop de arrondissementen van Nederland staan ingetekend zelfs een blauwdruk voor de nieuwe provinciale herindeling van dit land waar dezer dagen – ongetwijfeld niet toevallig – op wordt aangedrongen. Dan zou zelfs, vanuit het historische perspectief dat ik U tracht te schetsen, een cirkel worden gesloten, want er wordt dan weer een verband gelegd tussen rechtspraak en provinciale identiteit. De laatste is namelijk altijd een afgeleide van de eerste. Dit gewest, Friesland, bijvoorbeeld dankt zijn identiteit niet in de laatste plaats aan de inrichting van het Hof van Friesland in 1499.

Wij kunnen ons nu op de gerechtshoven richten, want, naar ik zojuist al opmerkte, de vergroting van de arrondissementen moet dwingend leiden tot vergroting van de ressorten van de gerechtshoven en dus – evenzeer dwingend – tot vermindering van het aantal daarvan. Nu is Nederland een klein land en men is daarom bij de vergroting van die ressorten gebonden aan een vervelend, maar desalniettemin volkenrechtelijk gegarandeerd, obstakel, te weten de landsgrenzen. Er moet

dus binnen het beperkt beschikbare territoir een rechtsgebied worden aangewezen voor de gerechtshoven dat groter is dan dat van de nieuwe superrechtbanken, maar kleiner dan dat van heel Nederland. Diegenen onder U die de logica van het in 1876 ingezette proces tot dusver hebben gevolgd, zullen reeds hebben begrepen dat er voor die gerechtshoven eigenlijk nauwelijks nog ruimte is. Er blijven er nu nog maar vier over, waarvan zelfs twee in het gewest Holland; de rest van heel Nederland – de buitengewesten – valt dus onder de ressorten van nog maar twee gerechtshoven!

De gerechtshoven oude stijl worden, zo meen ik concluderend te mogen vaststellen, binnen het beperkte territoir van dit kleine land geleidelijk aan overbodig. Het waren er ooit elf, toen werden het er vijf en nu zijn het er nog slechts vier. De druk van onderen, de steeds maar uitdijende arrondissementen, wordt steeds groter. Een klein land als Nederland kan het daarom wel met één centraal Hof van Appel doen, zeker als men van oordeel is dat schaalvergroting per definitie tot kwaliteitsverbetering leidt (een stelling die ik overigens met kracht zou willen bestrijden). Ik breng bovendien in herinnering wat minister Donner in 1937 opmerkte over de bestaansgrond van gerechtelijke decentralisatie: *“de afstand tussen rechter en rechtzoekende wordt niet bepaald in meters, doch naar de mate van bereikbaarheid”*; dit geldt niet alleen voor de rechtbanken, maar óók voor de gerechtshoven. Den Haag nu is tegenwoordig, per trein, zowel vanuit Groningen alsook Maastricht ruim binnen drie uur bereikbaar. Dan ontvouwt zich een beeld dat ik nog zo gek niet vind: alle beroepsrechtspraak in civiele en strafzaken dient, zoals nu reeds het geval is met de bestuursrechtspraak, op één punt te worden geconcentreerd. De Hoge Raad lijkt dientengevolge weer zitting te kunnen nemen daar waar hij hoort, namelijk niet in een duister steegje achter het Voorhout, maar natuurlijk als *dépendance de la puissance législative* op het Plein, bij voorkeur in het gebouw van de Nieuwe Literaire Sociëteit ‘De Witte’, terwijl het nieuw in te richten Centrale Hof van Appel de nieuwbouw kan betrekken die nu staat gepland voor de Hoge Raad aan het Korte Voorhout. Een voorstel zoals dit, de ultieme consequentie van de ontwikkeling die ik heb getracht te schetsen, heeft echter een implicatie die een dergelijke reallocatie van de te Den Haag beschikbare ruimte minder vanzelfsprekend doet zijn. Het betekent namelijk dat de positie van de Hoge Raad daardoor in het nauw komt, want zijn belangrijkste taak, het toezicht op de uniforme toepassing van het recht, komt in het geding wanneer die taak feitelijk óók reeds door een lagere instantie, een centrale Court of Appeal, wordt waargenomen. Nu begrijpt U waarom, in 1875, de positie van de House of Lords in Engeland aan een zijden draad heeft gehangen.

Er blijft, kortom, ook na de operatie die in dit jaar haar beslag heeft gekregen, stof genoeg over om de niet aflatende vernieuwingsdiscussie in stand te houden die ons land in haar wurggreep houdt. Voltaire onderkende reeds de achterliggende beweegredenen ervan:

“il faut cultiver notre jardin”