

“De calculerende rechter?”

Prestatiemeting
binnen de
rechterlijke macht

Master-scriptie Public Management
Erasmus Universiteit Rotterdam
14 december 2006

A.L. Scholtens
(253039)
Abelscholtens@gmail.com

Begeleidend docent: Prof. dr. W.J.M. Kickert
Tweede lezer: Drs. A.P. Ros

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
HOOFDSTUK 1 VRAAGSTELLING EN METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING.....	4
1.1 INLEIDING.....	4
1.2 VRAAGSTELLING:	4
1.3 DEELVRAGEN:	5
1.4 METHODE VAN ONDERZOEK	5
HOOFDSTUK 2 MANAGEMENT HERVORMINGEN BIJ DE OVERHEID	9
2.1 INLEIDING.....	9
2.2 ONTWIKKELING VAN NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	9
2.3 NPM EN PRESTATIEMETING.....	12
2.3.1 Definitie prestatiemeting.....	13
2.3.2 Prestatie-indicatoren	14
2.3.3 Problemen met prestatiemeting	16
2.3.4 Strategieën ter voorkoming van problemen met prestatieteten.....	22
2.4 SAMENVATTING.....	25
HOOFDSTUK 3 DE PROFESSIONELE ORGANISATIE	26
3.1 INLEIDING.....	26
3.2 KENMERKEN PROFESSIONELE ORGANISATIE.....	26
3.2.1 Kennis en resultaat	27
3.2.2 Autonomie	28
3.2.3 Controle	28
3.3 ONDERSCHIED PUBLIEKE/PRIVATE PROFESSIONELE ORGANISATIES	30
3.4 PROFESSIONALS EN MANAGEMENT	30
3.5 INVLOEDEN MANAGEMENTHERVORMINGEN OP PROFESSIONE	31
3.6 SAMENVATTING.....	33
HOOFDSTUK 4 PRESTATIEMETING VAN PROFESSIONELE ORGANISATIES	35
4.1 INLEIDING.....	35
4.2 VERWACHTINGEN OVER DE INVOERING VAN PRESTATIEMETING IN PROFESSIONELE ORGANISATIES.....	35
4.3 VERWACHTINGEN OVER DE PROBLEMEN VAN PRESTATIEMETING IN PROFESSIONELE ORGANISATIES	37
4.4 SAMENVATTING.....	40
HOOFDSTUK 5 ONTWIKKELING VAN PRESTATIEMETING BINNEN DE RECHTERLIJKE MACHT.....	41
5.1 INLEIDING.....	41
5.2 HERVORMINGEN BINNEN DE RECHTERLIJKE MACHT	41
5.2.1 Achtergrond van de hervormingen.....	41
5.2.2 Ontwikkelingen tot wetswijzigingen.....	42
5.2.3 Wetsvoorstellen inzake hervormingen rechterlijke macht.....	46
5.3 VAN WERKLASTMETING TOT BEKOSTIGING OP BASIS VAN PRESTATIES.....	47
5.4 BESLUITEN FINANCIERING RECHTSPRAAK	50
5.5 FINANCIËLE VERSLAGLEGGING VAN DE RECHTSPRAAK IN DE PRAKTIJK	55
5.6 SAMENVATTING.....	56
HOOFDSTUK 6 DISCUSSIES NAAR AANLEIDING VAN DE HERVORMINGEN.....	57
6.1 INLEIDING.....	57
6.2 HET HERVORMINGSPROCES	57
6.3 HET SYSTEEM VAN PRESTATIEMETING.....	67
6.4 SAMENVATTING.....	79
HOOFDSTUK 7 CONCLUSIES.....	82

7.1 INLEIDING	82
7.2 BEANTWOORDING DEELVRAGEN	82
7.3 BEANTWOORDING VRAAGSTELLING	85
7.4 AANBEVELINGEN.....	89
BRONNEN.....	91
LITERATUURLIJST.....	91
RAPPORTEN / JAARVERSLAGEN / KAMERSTUKKEN	97
KRANTENARTIKELEN	99
WEBSITES.....	100
TIJDSCHRIFTARTIKELEN (OP JAARTAL EN PAGINANUMMER).....	100
BIJLAGEN	102
1. SCHEMA PUBLICATIES	103
2. LAMICIE-MODEL 2002	104
3. CHRONOLOGISCH OVERZICHT PUBLICATIES.....	105

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie die ik in het kader van mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit heb geschreven. Het was een zeer leerzame periode om intensief met een zelfgekozen onderwerp, namelijk het systeem van prestatiemeting binnen de rechterlijke macht, bezig te zijn. Wat ik met name een uitdaging vond was het verwerken van de grote hoeveelheid informatie die hierover, zowel vanuit theoretisch oogpunt, als vanuit de praktijk, beschikbaar is. De literatuurlijst is daar een afspiegeling van. Deze informatie heeft mij in staat gesteld om diepgaand kennis over de rechterlijke macht en prestatiemeting op te doen. De kanttekening die ik daarbij wil plaatsen is dat een gevolg van de keuze – zoals zal blijken – voor een literatuuronderzoek een gemis oplevert voor de ervaring en ‘*feeling*’ die opgedaan kan worden door in de praktijk onderzoek te doen.

Graag wil ik professor Kickert en de heer Ros hartelijk danken voor het geduld en het commentaar dat nodig was om deze scriptie tot stand te brengen. Tevens gaat mijn dank uit naar iedereen die op enigerlei wijze heeft bijgedragen aan het voltooien van mijn scriptie, waaronder uiteraard mijn UB-vriendjes en -vriendinnetjes en de dames van de DE-koffiecorner!

Abel Scholtens

14 december 2006

Hoofdstuk 1

Vraagstelling en methodologische verantwoording

1.1 Inleiding

Sinds de jaren '80 hebben overheden steeds meer bedrijfsmatige vormen van werken aangenomen. Bekostiging en beoordeling vindt steeds meer op basis van kwantitatieve afspraken plaats. Een bekend voorbeeld hiervan is het prestatie meten bij de politie en het daarbij vooraf stellen van het aantal uit te schrijven bekeuringen. Naast de positieve intenties en gevolgen, bestaat er in het geval van de politie ook publieke onvrede over dergelijke afspraken en het risico van negatieve effecten van prestatienormen. In de literatuur is uitgebreid aandacht besteed aan deze hervormingen en de risico's van prestatie meting.

Ook de rechterlijke macht heeft sinds het begin van de jaren '90 met verschillende hervormingen te maken gehad. Naast de oprichting van de Raad voor de Rechtspraak in 1998 is in de loop der jaren een systeem van bekostiging op basis van vooraf gestelde prestaties ontwikkeld. De rechterlijke macht is echter geen gewone organisatie. Ten eerste zijn er bepaalde eigenschappen waardoor de rechterlijke macht tot 'professionele organisatie' gerekend wordt. Deze eigenschappen zijn de hoge mate van kennis die noodzakelijk is voor de complexe uitvoering van taken, het eindproduct van de rechterlijke macht dat moeilijk te standaardiseren is en de rechters die over een grote mate van autonomie beschikken. Ten tweede wordt de autonomie van de rechterlijke macht versterkt door het principe van scheiding der machten (uitvoerende, rechtsprekende en controlerende), waardoor de onafhankelijkheid constitutioneel geregeld is. Eén van de onderdelen van de Nederlandse rechtstaat is het beginsel van scheiding van machten. Dit idee van Montesquieu (1684-1755) is uitgewerkt in zijn leer van de trias politica waarin de drie machten; de wetgevende (legislatieve), de uitvoerende (executieve) en de rechtsprekende (jurisdictionele), onafhankelijk van elkaar zijn en elkaar controleren.

Interessant is het om te onderzoeken hoe de prestatie meting in de rechterlijke macht, met zijn speciale kenmerken, is ontwikkeld en vorm gegeven en in hoeverre de risico's van prestatie meting ook voor de rechterlijke macht gelden.

1.2 Vraagstelling:

Het beoordelen en bekostigen van organisaties op basis van prestaties brengt volgens de literatuur bepaalde risico's en problemen met zich mee. Welke risico's en problemen worden

in de praktijk met betrekking tot de ingevoerde prestatiemeting bij de rechterlijke macht gesignaleerd?

1.3 Deelvragen:

Om een antwoord op de vraagstelling te krijgen, wordt de vraag, en daarmee het onderzoek, verdeeld in enkele subvragen.

- 1) Welke problemen van prestatiemeting worden onderscheiden?
- 2) Wat zijn de gevolgen van prestatiemeting voor specifiek professionele organisaties?
- 3) Hoe is de huidige prestatiebekostiging bij de rechterlijke macht tot stand gekomen?
- 4) Hoe werd er binnen de rechterlijke macht gereageerd op de invoering?
- 5) Hoe kan, op basis van de literatuur, het ontwikkelde systeem van prestatiemeting beoordeeld worden?

1.4 Methode van onderzoek

Onderzoeksvorm

De vraagstelling heeft enerzijds een theoretische component, namelijk de theorie over prestatiemeting en professionele organisaties en anderzijds een empirische component met betrekking tot de rechterlijke macht. De reden dat de rechterlijke macht is gekozen als onderzoekssubject is meerledig. Ten eerste hebben de hervormingen recent plaatsgevonden en is nog weinig onderzoek gedaan naar de gevolgen van de prestatiemeting. Ten tweede sluit een onderzoek naar de rechterlijke macht goed aan bij onderzoeken naar andere professionele organisaties, zoals onderwijsinstellingen en ziekenhuizen. Dit biedt de mogelijkheid om uiteindelijk vergelijkingen te maken.

Aangezien het onderzoek betrekking heeft op de rechterlijke macht en de hervormingen daarbinnen, is er een hoge mate van context gebondenheid en heeft de onderzoeker geen invloed op het subject. Daarnaast vinden de gebeurtenissen op dit moment plaats, waarbij ook de verwachte effecten in de toekomst van belang zijn. Met deze kenmerken wordt een case study als geprefereerde vorm van onderzoek gezien (Hakvoort 1995, p. 90-1, Yin 2003, p. 7). Zoals ook in de methodologische literatuur aanbevolen wordt, wordt de case study gebruikt om een theorie te toetsen. Specifiek de theorie over de problemen van prestatiemeting zullen getoetst worden met de ervaringen daarmee binnen de rechterlijke macht. Hierdoor heeft het onderzoek een verklarend-toetsend karakter (Hakvoort 1995, p. 148). Een case study heeft daarmee geen statistische generaliserende pretenties, maar biedt wel theoretische generaliserende mogelijkheden (Hakvoort 1995, p. 90-1).

Dataverzameling

Voor het verzamelen van gegevens voor een case study zijn verschillende mogelijkheden (Hakvoort 1995, p. 132, Yin 2003, p. 83). Voor het verzamelen van data over gevolgen van prestatiemeting binnen de rechterlijke macht is de keuze gemaakt om gegevens uit geschreven bronnen te gebruiken. De reden van de keuze voor het gebruik van secundair empirisch materiaal, is dat ten eerste een verzoek tot onderzoek in de vorm van een stage, binnen de rechterlijke macht is afgewezen. Hierdoor werd het gebruik van primaire bronnen, zoals observatie beperkt. Ten tweede werden de mogelijkheden van interviews beperkt door de problemen met generalisatie die een klein aantal interviews met zich meebrengt. Indien observatie en ondervraging niet mogelijk zijn door ontoegankelijkheid biedt de techniek van inhoudsanalyse een oplossing (Hakvoort 1995, p. 145). Bij een inhoudsanalyse maakt een onderzoeker voor het verzamelen van zijn data gebruik van de inhoud uit verschillende bronnen, zoals kranten, boeken, tijdschriften, rapporten, verslagen, brieven, televisieopnamen, films, radioverslagen, tekeningen en schilderijen (Hakvoort 1995, p. 144).

Om een compleet overzicht van de beschikbare bronnen te hebben, zijn allereerst enkele informele gesprekken gevoerd met leden van de rechterlijke macht. Deze gesprekken hebben ook gediend om een beeld te vormen van de hervormingen en de ingevoerde systematiek van prestatiemeting. De hierdoor verkregen informatie komt verder niet direct terug in dit onderzoek en is ook niet van directe invloed geweest op de conclusies.

Ten tweede is een chronologisch schema gemaakt waarin alle relevante publicaties zijn gezet (zie bijlage 1). De basis voor dit schema vormen de verschillende officiële rapporten, wetwijzigingen en besluiten. Vervolgens is gekeken naar verwijzingen naar rapporten die vanuit de rechterlijke macht zijn verschenen en naar verwijzingen naar artikelen in de vakbladen. Bij deze bronnen zijn vervolgens de verwijzingen wederom opgenomen, enzovoorts, enzovoorts. Op deze manier is een inzicht verkregen in de chronologische volgorde van publicaties en de relatie tussen verschillende publicaties. Tevens is door het registreren van alle verwijzingen een poging gedaan alle relevante publicaties en reacties in beeld te krijgen.

Wat betreft de beschikbare bronnen wordt allereerst de wetenschappelijke literatuur die over de betreffende onderwerpen verschenen is, geraadpleegd.

Ten tweede worden de – openbare – officiële stukken van de regering geraadpleegd. Hieronder vallen de verschillende wetsteksten, wetsvoorstellen, handelingen van de Eerste en Tweede Kamer, rapporten van het kabinet, zoals verschillende interdepartementale

beleidsonderzoeken (IBO's), en rapporten van overige publieke instellingen, zoals de Algemene Rekenkamer, het SCP, etc.

Ten derde worden de verschillende officiële publicaties van commissies en werkgroepen van de rechterlijke macht geraadpleegd. In een later stadium vallen hier ook de verschillende publicaties van de Raad voor rechtspraak onder.

Ten vierde zal de juridische vakliteratuur geraadpleegd worden. Hierin zijn updates gegeven over de veranderingen binnen de rechterlijke macht. Ook zijn er door middel van opiniestukken de nodige discussies gevoerd naar aanleiding van de veranderingen. Voorbeelden van deze tijdschriften zijn TREMA (Tijdschrift voor de REchterlijke MAcht), het Nederlands Juristen Blad (NJB) en RM Themis.

Ten slotte wordt informatie gewonnen uit overige geschreven bronnen, zoals kranten en het internet.

Aanpak van beantwoording van (deel)vragen.

Om een antwoord op de eerste twee deelvragen te vinden, zal een studie gemaakt worden van de theorie die geschreven is over allereerst de oorsprong en vorm van prestatiemeting en ten tweede over de professionele organisatievorm waar dit onderzoek betrekking op heeft. Hiervoor zal de beschikbare wetenschappelijke literatuur geraadpleegd worden. Uit dit theoretische overzicht volgen bepaalde verwachtingen over wat in de case aangetroffen kan worden. Deze verwachtingen zullen op schematische wijze ingedeeld worden.

Voor de beantwoording van de derde en vierde deelvraag zal, zoals hierboven beschreven is, een case study uitgevoerd worden op basis van secundair geschreven materiaal. Daarbij zal allereerst, om de context waarbinnen de prestatiemeting is ingevoerd aan te geven, een overzicht gegeven worden van de belangrijkste hervormingen en ontwikkelingen sinds het eind van de jaren '80. Ten tweede zullen de beschikbare data, wat voor deze deelvraag met name citaten zijn, geanalyseerd worden. Hiervoor zal gebruik gemaakt worden van de reacties op de hervormingen en daaruit voorkomende discussies, die in verschillende geschreven bronnen terug te vinden zijn. De structurering van deze data zal op basis van het ontwikkelde theoretische schema plaatsvinden.

De vijfde deelvraag is de volgende koppeling tussen theorie en praktijk, namelijk hoe het huidige systeem van prestatiebekostiging zich verhoudt tot de theoretische eisen die aan prestatiemeting gesteld worden.

Ten slotte volgt uit de beantwoording van de verschillende deelvragen het antwoord op de centrale vraagstelling. Daarbij wordt niet alleen het ontwikkelde systeem van bekostiging

gekoppeld aan de theoretische eisen, maar vindt ook een reflectie plaats op de theoretische problemen met prestatiemeting en de gesignaleerde problemen in de praktijk.

Periode van onderzoek

Als beginpunt van het onderzoek wordt de ontwikkeling van het werklasmeteringssysteem voor de rechterlijke macht, eind jaren '80, genomen. Deze resultaten werden vervolgens gebruikt voor een publicatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), waarmee de prestaties van rechterlijke macht ook daarbuiten in de belangstelling kwamen te staan.

Het onderzoek loopt tot en met 2006, met als laatste publicatie het rapport van de Commissie Evaluatie Rechterlijke Organisatie (Commissie Deetman).

Hoofdstuk 2

Management hervormingen bij de overheid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de theorie beschreven over de ontwikkeling van het bedrijfsmatige denken binnen de publieke sector. Hierbij wordt uitgebreid ingegaan op de introductie en systemen van prestatiemeting en de daarbij horende prestatie-indicatoren. Vervolgens wordt stilgestaan bij de uitdagingen van prestatiemeting en de daarbij behorende neveneffecten. Ten slotte wordt weergegeven hoe in de theorie met die problemen van prestatiemeting wordt omgegaan.

2.2 Ontwikkeling van New Public Management

Sinds de jaren '80 is het functioneren van overheden beïnvloed door managementtechnieken uit de private sector. Door toenemende uitgaven en teruglopende inkomsten in verband met wereldwijde economische recessies, nam de druk op overheden toe om efficiënter en effectiever te functioneren (Aucoin, 1990, Brignall & Modell, 2000, p.281, Lapsley & Pallot, 2000, p.213, Bordewijk & Klaassen, 2000). Om met deze veranderingen om te gaan werd naar de private sector gekeken, waar het management-denken centraal was komen te staan. In deze stroming staat de idee centraal dat doelen van organisaties beter bereikt kunnen worden met de toepassing van managementstructuren en -invloeden die een debureaucratiserende werking op organisaties hebben. Als belangrijk pionierswerk kan het boek "*In search of excellence*" van Peters en Waterman (1982) genoemd worden. Door de toepassing van deze managementtechnieken kunnen met name grote bureaucratische organisaties afgeslankt worden en economischer met hun middelen omgaan, productiviteit kan verhoogd worden door creatiever te zijn en dus efficiënter en de effectiviteit kan verhoogd worden door meer aandacht te besteden aan doelen, de klanten en de structuur van de organisatie (Aucoin, 1990). In de ambities van overheden om hun problemen het hoofd te bieden, werden vergelijkingen getrokken tussen de private en publieke sector en werd het managementdenken uit de private sector toegepast op de publieke sector. Een voorbeeld (zie onderstaande tekstblok) van deze bedrijfsmatige invloeden zijn de vergaande hervormingen binnen de Nieuw-Zeelandse publieke sector, begin jaren '80.

Nieuw-Zeeland

De Labour-regering die in 1984 aantrad voerde radicale en systematische hervormingen door, zoals klantgerichtheid in de te leveren goederen en diensten door overheidsorganisaties, het privatiseren van overheidsbedrijven, administratieve hervormingen en veranderingen in de betalingsstructuur van ambtenaren. Doel van de hervormingen waren vergroting van efficiëntie, flexibiliteit en de aansprakelijkheid van de publieke sector. Opvallend is dat in de presentatie en bespreking van de hervormingen de term New Public Management nog niet voorkwam.

Bron: Boston (1987)

De hervormingen in Nieuw-Zeeland en hervormingen in andere landen hebben uiteindelijk het label “*New Public Management*” (NPM) gekregen en zijn uitgewerkt door auteurs zoals Christopher Hood (1991 en 1995), Osborn en Gaebler (“*Reinventing Government*” 1992), en Christopher Pollit (2003). De belangrijkste kenmerken die in deze literatuur aan NPM worden toegekend, zijn in tabel 1 op een rijtje gezet.

Bij de signalering van deze schijnbaar vergelijkbare ontwikkelingen in vooral westerse democratieën moet opgemerkt worden dat voorzichtigheid noodzakelijk is bij generalisering. Verschillende auteurs over hetzelfde onderwerp trekken niet geheel eensluidende conclusies als het gaat om de inhoud van New Public Management. Bovendien bestaan grote verschillen tussen nationale overheden (Kickert 1993). Daarnaast kunnen onder dezelfde noemer in verschillende landen verschillende of zelfs tegengestelde hervormingen zijn doorgevoerd.

Invoering van NPM lijkt niet bepaald te worden door politieke opvattingen van de dominante stroming in een land. Evenmin lijken sociaal-economische ontwikkelingen een rol te spelen: zowel voorlopers als volgers van NPM-hervormingen zijn in sociaal-economische opzicht met elkaar vergelijkbaar. Kennelijk is er, los van politieke opvattingen en sociaal-economische ontwikkelingen, wel een algemene notie dat de overheidssector op een meer bedrijfsmatige wijze moet worden bestuurd (Groot en van Helden 2003).

Tabel 1: Belangrijkste kenmerken New Public Management							
Principe	Doel	Hood 1991 (p. 4-5)	Osborne & Gaebler 1992	Hood 1995 (p. 96)	Pollit 2003 (p. 27-8)		
1	Delegatie van bevoegdheden	Om onduidelijke machtsstructuren te voorkomen moeten managers duidelijke doelen gesteld krijgen en persoonlijk verantwoordelijk gesteld worden voor de uitvoering, bijvoorbeeld via contracten.	Punt 1	Hfst 1	Punt 5	Punt 4	
2	Kwantitatieve meting van prestaties	Verantwoording vereist duidelijke en kwantitatief gestelde doelen.	Punt 2	Hfst 5	Punt 6	Punt 2	
3	Nadruk op resultaatsturing	Niet procedures of inputs, maar op basis van prestaties worden middelen voor productie en salarissen toegekend.	Punt 3	Hfst 5	Punt 7	Punt 1	
4	Uitvoering rondom producten	Levering van producten en diensten georganiseerd rondom kostendragers om kosten inzichtelijker te maken en verantwoordelijkheden beter toe te delen.	Punt 4	Hfst 4	Punt 1	Punt 3	
5	Gebruik van marktwerking	Concurrentie binnen de publieke sector voor het bereiken van lagere kosten en/of hogere kwaliteit.	Punt 5	Hfst 3	Punt 2	Punt 5	
6	Nadruk op private-sector-management	Toepassing van flexibele arbeidsvormen, beloningsstructuren en public-relations activiteiten.	Punt 6	Hfst 7	Punt 3	Punt 7	
7	Gedisciplineerder en spaarzamer gebruik van middelen	Verhogen van arbeidsdiscipline en efficiënter met middelen om gaan.	Punt 7	Hfst 7	Punt 4	Punt 8	
8	Klantvriendelijkheid	Overheid staat ten dienste van burgers, dus richten op vraag van 'klant' in plaats van de organisatie.	-	Hfst 6	-	Punt 6	

Bron: Hood (1991, 1995), Osborn & Gaebler (1992), Pollit (2003)

2.3 NPM en prestatiemeting

Een onderdeel van NPM is de toepassing van accountingtechnieken en methoden van financieel management uit het bedrijfsleven op overheidsorganisaties. Deze invloeden uit de private sector komen tot uiting in de principes 2, 3, 6 en 7 van tabel 1.

Onder financieel management wordt het vakgebied verstaan dat zich bezighoudt met de planning en beheersing van financiële transacties en, met gebruikmaking van financiële grootheden, van de taakuitvoering (Groot & van Helden, 2003 p.42).

De financiële transacties en de taakuitvoering zijn van toepassing op verschillende fasen in het transformatieproces. Dit proces, ook wel het voortbrengingsproces genoemd, beschrijft de verschillende fasen van begin tot einde van de voortbrenging van producten en diensten. Hierin wordt beschreven hoe middelen (*inputs*), via activiteiten (de *throughput*) worden omgezet in producten (*outputs*), die op hun beurt leiden tot effecten (*outcomes*) (Groot & van Helden, 2003, p.135).

Sturing en beheersing, welke centraal staan in het financiële managementproces van een organisatie, kunnen op de diverse onderdelen van dit transformatieproces worden gericht (Groot & van Helden, 2003 p.135):

- de economy: het optimaliseren van de aanschaf van productiemiddelen;
- de efficiency: de verhouding tussen de inzet van middelen (*input*) en de producten (*output*);
- de effectiviteit: de relatie tussen de producten (*outputs*) en de daarmee bereikte effecten (*outcomes*).

De sturing en beheersing vindt vervolgens plaats door middel van het opstellen van een budget of begroting. In dit budgeteringsproces worden de activiteiten en de daarmee samenhangende middelen voor een specifieke periode in kwantitatieve, meestal financiële grootheden vastgesteld (Groot & van Helden 2003, p.134).

Er worden verschillende soorten budgetten onderscheiden, gericht op verschillende fasen van het transformatieproces van een organisatie.

Het inputbudget, waarin de middelen voor in te zetten productiefactoren worden vastgesteld.

Het procesbudget, waarin de in te zetten middelen zijn gekoppeld aan taken of activiteiten.

Het outputbudget, resultaat- of productbegroting, waarbij de te gebruiken middelen worden gerelateerd aan de hoeveelheid voort te brengen producten of diensten. Deze veelgebruikte vorm van begroten in het bedrijfsleven wordt onder invloed van NPM steeds meer in de publieke sector toegepast.

Een begroting is echter niet afdoende voor sturing en beheersing van organisatieprocessen, aangezien om een aantal redenen een informatietekort bestaat over de prestaties van een organisatie (Groot & van Helden 2003, p.134-5):

- In een begroting kan alleen een raming zijn opgenomen voor de belangrijkste, dus niet alle activiteiten en diensten.
- In begrotingen ontbreekt informatie over de kwaliteit van producten en diensten.
- Uit begrotingen wordt niet duidelijk in welke mate de activiteiten of producten bijdragen aan de doelen van de organisatie.
- In begrotingen ontbreekt informatie over de mate waarin managers invloed kunnen uitoefenen op aspecten van het voortbrengingsproces.

Voor een optimale inzet van middelen zou de begroting derhalve, naast inzicht in uitgaven voor bepaalde producten of diensten, ook een beeld moeten geven van de geleverde prestaties of van de mate waarin de beoogde effecten daadwerkelijk zijn gerealiseerd (Koopmans et al. 2003, p.89). Hiervoor kan de toepassing van prestatie-indicatoren en prestatiemeting dienen.

2.3.1 Definitie prestatiemeting

Op basis van de Bruijn (2001, p.16) en Groot & van Helden (2003, p.70) wordt prestatiemeting als volgt, ideaaltypisch omschreven:

Een overheidsorganisatie formuleert beoogde prestaties en geeft aan hoe deze prestaties kunnen worden gemeten door prestatie-indicatoren te definiëren. Nadat de organisatie haar inspanningen heeft verricht, kan duidelijk worden gemaakt of de beoogde prestaties zijn gerealiseerd en wat ze hebben gekost. Ten slotte kan de taakuitvoerder afhankelijk van de prestatie beloond of gestraft worden.

Zoals hierboven reeds is beschreven, is prestatiemeting niet een doel op zich, maar speelt het een rol in het managementproces. De bijdrage die prestatiemeting kan leveren als beheers- en controle-instrument kan in vier onderdelen uitgesplitst worden (de Bruijn, 2001 p.17, Denters, 2001, p.358, Groot & van Helden, 2003 p.71, 133, Wolf & Janssens, 2005, p.5):

- Transparantie wordt bevorderd doordat organisaties processen en output in kaart moeten brengen. Dit bevordert tevens de doelcongruentie doordat voor medewerkers en opdrachtgever duidelijker is waar ze aan toe zijn. Ten slotte wordt transparantie bevorderd doordat organisaties zich extern moeten verantwoorden.

- Leren wordt bevorderd doordat organisaties meer zicht hebben op de processen en resultaten waardoor de mogelijkheid tot bijsturing of herinrichting van processen vereenvoudigd wordt. Ook kunnen de gegevens gebruikt worden voor benchmarking met vergelijkbare organisaties.
- Oordelen over presteren van organisaties en verantwoordelijke managers wordt vereenvoudigd doordat prestaties op basis van indicatoren duidelijker zijn.
- Afrekenen kan plaatsvinden doordat op basis van contracten duidelijk is of targets van organisaties en verantwoordelijke managers al dan niet gehaald zijn. Daarnaast worden managers, als ze afgerekend worden op prestaties, gestimuleerd tot innovaties in het productieproces.

Binnen deze indeling kan een onderscheid gemaakt worden tussen de gegevens die verzameld en gebruikt worden voor interne doeleinden en externe doeleinden (Kirckpatrick et al., 1995, Smith, 1993). Het doel van prestatie-indicatoren (PI's) als interne beheersingsinstrument is inzicht verkrijgen in het verloop van interne processen. Door hier van kennis te nemen en de gegevens te gebruiken in het verbeteren van processen, worden efficiency en het effectief gebruik van beperkte middelen nagestreefd. De informatie verkregen over bijvoorbeeld relatieve kosten en opbrengsten kan gebruikt worden voor besluiten over het stellen van prioriteiten in de aanwending van beperkte middelen.

De externe doeleinden van prestatiemeting hebben betrekking op het afleggen van verantwoording en voor benchmarking. In tegenstelling tot gegevens over interne processen worden voor externe verantwoording en benchmarking de gegevens van de eindproducten gebruikt.

2.3.2 Prestatie-indicatoren

In de definitie en doelomschrijving van prestatiemeting vormt de prestatie-indicator (PI) een belangrijk onderdeel. In de literatuur worden hiervoor verschillende definities en synoniemen gebruikt. In navolging van Haselbekke et al (1990), van Helden (1997), Bordewijk & Klaassen (2000) en Groot & van Helden (2003) worden prestatie-indicator, streefwaarden, prestatie maatstaf en kengetal als synoniemen gezien. Per definitie is een prestatie-indicator (PI) een absoluut getal of een verhoudingsgetal dat is uitgedrukt in fysieke eenheden of in geldeenheden en dat de toestand van, of de ontwikkeling op een beleidsterrein in beeld brengt (Haselbekke et al 1990).

Op basis van deze definitie kunnen PI's de vorm van een absoluut getal of een verhoudingsgetal hebben. Uitgesplitst naar het transformatieproces kunnen inputindicatoren, procesindicatoren, outputindicatoren en effectindicatoren onderscheiden worden. Ten slotte kan een uitsplitsing gemaakt worden naar prijs, aantal en waarde. Totaal kunnen PI's daarmee 24 verschillende vormen aannemen (Bordewijk & Klaassen, 2000 p.57).

Om een meerwaarde voor beleid en beheer te zijn, moeten prestatiemeting, de geformuleerde PI's en de bestuurlijke omgeving aan bepaalde eisen voldoen (Bouckaert, 1995, p. 20, Bordewijk & Klaassen, 2000 p.58, Groot & van Helden 2003, p.70, de Bruin, 2000, p.68-72, Carlin, 2004, p. 278). Deze eisen zijn uitgewerkt in tabel 2.

Tabel 2: Eisen aan prestatie-indicatoren

Consensus	Er bestaat overeenstemming over het systeem, de gebruikte PI's en gestelde targets. Hiervoor is het van belang dat de indicatoren relevant zijn en ook als zodanig ervaren worden. Hiervoor is het noodzakelijk dat een correlatie bestaat tussen de primaire activiteiten van een organisatie en de PI's. Daarnaast moet duidelijkheid en vertrouwen bestaan over het gebruik van de uitkomsten van de meting. Het moet bijvoorbeeld niet als afrekenmechanisme of extern gebruikt worden indien dat niet afgesproken is.
Consistent	Het moet complete duidelijkheid en eenduidigheid bestaan over de gebruikte PI's. Het systeem moet afgebakend zijn en idealiter geen overlap vertonen. Daarvoor moeten homogene producten onderscheiden worden en ten minste één PI per product.
Beïnvloedbaar	De kenmerken van de output waaraan door het management streefwaarden zijn toegekend, dienen door de taakuitvoerder beïnvloedbaar te zijn, anders kan het niet als verantwoordingsinstrument gebruikt worden.
Meetbaar	De resultaten moeten op effectieve wijze kunnen worden waargenomen. Hiervoor moeten ze voldoen aan: <u>Kwantitatief</u> : gegevens voor prestatiemeting moeten kwantitatief zijn. <u>Precisie</u> : herhaalde metingen van hetzelfde object geven dezelfde uitkomst. <u>Objectiviteit</u> : metingen kunnen onbeïnvloedbaar plaatsvinden, ook levert een meting door verschillende personen dezelfde waarde op. <u>Tijdigheid</u> : nadat resultaten geboekt worden dienen ze ook geregistreerd en gepresenteerd te kunnen worden. <u>Begrijpelijkheid</u> : managers en medewerkers dienen om te kunnen gaan met de resultaten van de metingen. <u>Vergelijkbaar</u> : metingen in de tijd dienen zoveel mogelijk vergelijkbaar te zijn. <u>Niet-eenmalig</u> : PI's moeten voor langere tijd leverbaar zijn. <u>Zinvol</u> : de lasten/kosten van het meten moeten in verhouding staan tot de opbrengsten/voordelen.

2.3.3 Problemen met prestatiemeting

Uit bovenstaande overzicht blijkt dat er in de wetenschappelijke literatuur aanzienlijke eisen gesteld worden aan prestatie-indicatoren en daarmee aan prestatiemeting. In de literatuur wordt daarom ook de nodige aandacht besteed aan de problemen van prestatiemeting. Met de intentie om een zo volledig mogelijk overzicht te geven van de geconstateerde problemen met prestatiemeten, is een groot aantal auteurs geraadpleegd. Zonder de pretentie te hebben dat onderstaande overzicht compleet is, biedt het een uitgebreid overzicht van de theoretische problemen met prestatiemeting.

Allereerst worden de problemen van het systeem van prestatiemeten onderscheiden. Daaruit volgend worden de potentiële neveneffecten als probleem van prestatiemeting verder uitgewerkt. Daarbij gaat het vooral om de mogelijke onbedoelde gedragseffecten die in het gebruik van het systeem van prestatiemeting kunnen optreden.

Als basis voor dit overzicht hebben de perverse effecten van prestatiemeting van de Bruijn (2001) gediend. De effecten die hij onderscheidt zijn het optreden van strategisch gedrag, het blokkeren van innovatie, resultaten van organisaties worden vereenvoudigd tot meetbare prestaties, een verdrijving van de professionele habitus en productiviteit wordt bestraft. Deze zijn uitgebreid met bevindingen van overige auteurs en onderzoeken. Het resultaat is hieronder weergegeven.

Recht doen aan verschillende publieke waarden

De ingevoerde prestatiemeting in het kader van private sector managementtechnieken gaat er van uit dat de publieke en private sector vergelijkbaar zijn. De publieke sector functioneert niet uitsluitend op principes van effectiviteit, efficiëntie en aansprakelijkheid, maar dient ook rekening te houden met publieke waarden zoals legitimiteit, gelijkheid en rechtvaardigheid (de Bruijn, 2000, p.22, Cohen et al., 2003, p.11). Producten zijn meervoudig wanneer ze recht moeten doen aan een deze verschillende waarden, die bovendien kunnen conflicteren. Scoren op de éne waarde gaat ten koste van de andere (de Bruijn, 2000, p.23). Hierdoor kan met name in de publieke sector onenigheid ontstaan tussen verschillende belangengroepen, zoals politici, managers en ambtenaren, over wat als resultaat moet gelden (Smith, 1995, p.284, Gortner et al., 1987, p. 210, Brignall & Modell, 2000, p.295). Hierdoor is een afweging genoodzaakt tussen alle mogelijke prestatie-indicatoren, waardoor een overload kan ontstaan, of een beperkt aantal, met het gevaar dat dit onvolledig is.

Niet-kwantificeerbare resultaten van publieke organisaties

Legitimiteit en gelijkheid zijn waarden die moeilijker te kwantificeren dan de eerdergenoemde effectiviteit en efficiency omdat de prestatie-indicatoren moeilijker te definiëren en te meten zijn (Smith, 1995, p. 285, de Bruijn, 2000, p.24, Bordewijk & Klaassen, 2000 p.50). Hierop blijkt op verschillende manieren gereageerd te worden bij de inrichting van systemen van prestatiemeting:

Denters (2001, p.266) vond in zijn onderzoek naar prestatiemeting bij gemeenten dat de gehanteerde prestatie maatstaven waren geformuleerd in termen van slecht te kwantificeren maatschappelijke effecten. Daarnaast kunnen stadsbesturen niet verantwoordelijk gehouden worden voor dergelijke brede en nauwelijks beïnvloedbare effecten. Dit heeft te maken met de problemen van causale relaties tussen de inspanningen van verantwoordelijke en hun invloed op de uitkomsten (Davies en Lampel, 1998, p.160).

Een tweede mogelijkheid is dat bij gebrek aan meetbaarheid van de effecten of 'outcomes' van beleid, de meetbare resultaten worden gekozen als prestatie. Een gevolg hiervan is dat de doelstellingen van een organisatie versmallen tot de resultaten die gemeten worden (Brignall & Modell, 2000, p.298, Wolf & Janssens, 2005, p.21).

Een andere mogelijkheid bij gebrek aan kwantificeerbare resultaten is het gebruik maken van de gegevens die voorhanden zijn. Hierdoor wordt gebruik gemaakt van de financiële afrekening en de daaruit voortvloeiende PI's. Dit leidt echter tot 'financialisme'; een eenzijdige focus op financiële gegevens (de Bruijn, 2000, p.24, Bordewijk & Klaassen, 2000 p.50, Aardema, 2002, p.36).

Homogeniteit van prestaties

Dezelfde producten zijn niet per definitie homogeen of vergelijkbaar; een product kan in verschillende contexten een andere betekenis hebben (de Bruijn, 2000, p.24). Dit kan te maken hebben met een verschil in omgeving waarin een zelfde product gemaakt moet worden. Een voorbeeld is het verschil tussen een scholier met leerachterstand in een achterstandswijk en een doorsnee leerling in een 'goede school'.

Vergelijkbaarheid van organisaties

Op het eerste gezicht vergelijkbare organisaties kunnen om verschillende redenen niet te vergelijken zijn als het om prestaties gaat. Dit kan zijn omdat ze I) verschillende doelen nastreven, II) in een verschillende omgeving opereren, III) verschillende kosten aan

middelen hebben, IV) verschillende meetmethoden gebruiken, V) verschillende maten van efficiëntie hebben (Smith, 1995, p. 294).

Beperkte invloed op de resultaten

Indien prestatiemeting wordt gebruikt voor verantwoording en/of afrekening op resultaten, dan telt alleen het eindresultaat. Dit eindresultaat komt vaak in coproductie tot stand (Smith, 1995, p. 187). Hierdoor kan, buiten de invloed van de verantwoordelijke om, het resultaat door verschillende omstandigheden worden beïnvloed, zoals beïnvloeding door collega's, andere eenheden binnen een organisatie, omstandigheden buiten de organisatie of domme pech (Groot & van Helden, 2003 p.71, de Bruijn, 2000, p.23, Bordewijk & Klaassen, 2000, p.52, Denters, 2001, 266). Door de dynamiek van de omgeving waarin de overheid producten en diensten levert neemt de kans op beïnvloeding van resultaten toe (de Bruijn, 2000, p.25).

Daarnaast is causaliteit tussen inspanning en resultaat niet altijd duidelijk. Hierdoor kunnen PI's geformuleerd worden die geen adequaat beeld van de prestaties van een organisatie geven (Smith, 1995, p. 282, de Bruijn, 2000, p.24).

Naast een beperkte invloed op het resultaat geldt dit ook voor de invloed op de vraag naar overheidsdiensten en -producten. De levering van veel overheidsproducten en -diensten is afhankelijk van de vraag van consumenten. Managers of organisaties kunnen daarom niet uitsluitend verantwoordelijk worden gehouden voor de geleverde producten (Bordewijk & Klaassen, 2000 p.53).

Stabiliteit van de organisatie en het systeem

Een uitgangspunt van prestatiemeting is dat resultaten naast gestelde doelen gelegd worden om de balans te kunnen opmaken. Carlin (2004, p. 280) concludeert na een studie naar prestatiemeting bij lokale overheden dat er over de verschillende begrotingsjaren aanzienlijke wijzigingen in de onderscheidde prestatie-indicatoren zijn opgetreden. Hierdoor kunnen resultaten niet tijdig geregistreerd worden. Dit komt doordat resultaten van nieuwe indicatoren niet eerder dan twee jaar na invoering beoordeeld konden worden. Hierdoor, in combinatie met de vele wijzigingen, werden er van de meeste indicatoren nooit resultaten gepresenteerd.

Neveneffecten van prestatiemeting

Naast de problemen van systemen van prestatiemeting, worden ook problemen onderscheiden in het gebruik van een systeem. Door onbewust en bewust gedrag van gebruikers bestaat het

gevaar van ongewenste neveneffecten en perverteren van het systeem (Davies en Lampel, 1998, p.160). De belangrijkste oorzaak van het optreden van neveneffecten is wanneer het systeem van prestatiemeting niet langer als middel, maar als doel gezien wordt (Aardema, 2002, p. 36). Indien dat gebeurt, bestaat de kans dat gebruikers van het systeem zich op het systeem richten en wordt het instrumentalistisch denken bevorderd (Hoogerwerf 1988, p.48). Hiermee wordt het eenzijdig denken in termen van middelen bedoeld, in tegenstelling tot een visie waarin doelen en middelen gekoppeld zijn.

- Focus op productie ten koste van zaken die niet gemeten worden

Door het publiceren van, en eventueel afrekenen op, resultaat loont het om die werkzaamheden te verrichten waarmee gescoord kan worden. Hierdoor ontstaat een focus op de productie en kan blindheid ontstaan voor zaken die niet gemeten worden en waarop niet afgerekend wordt (Smith 1995, p.284, Bordewijk & Klaassen, 2000, p.50-1, Aardema, 2002, p. 37, Kloot & Martin, 2000, Broadbent & Laughlin, 2002, p. 103, p.247, Wolf & Janssens, 2005, p.30). Managers zullen zich in die gevallen richten op de prestaties die gemeten worden. Dit kan ten koste gaan van activiteiten binnen een organisatie waar niet op afgerekend wordt; op de korte termijn zijn dit bijvoorbeeld opleiding, het bijhouden van ontwikkelingen op het expertisegebied, vervullen van vacatures, etc. (Maister, 1993, p. 259).

- Beïnvloeding van producten

Ook kan de focus op productie tot gevolg hebben dat voorafgaand geprobeerd wordt bepaalde eenvoudige zaken te selecteren waarop makkelijker gescoord kan worden (Smith, 1995, p. 290-1, Denters, 2001, p.367, Aardema, 2002, p.38, Wolf & Janssens, 2005, p.19). Dit wordt ook wel 'creaming off', 'reshaping the pool', of 'cherry picking' genoemd.

Naast het selecteren van zaken om uitkomsten positief te beïnvloeden, hebben studies naar prestatiemeting in het onderwijs aangetoond dat specifiek onderwezen werd op de leerstof die uiteindelijk geëxamineerd werd, het zogenaamde 'teaching to the test' (Wolf & Janssens, 2005, p.20, 30). Een ander voorbeeld is de wachttijd in de zorg, waarbij een studie aantoonde dat het plaatsen van mensen op wachtlijsten zolang mogelijk uitgesteld werd, met als effect dat patiënten een minder lange tijd op wachtlijsten stonden (Smith, 1995, p. 291).

In uiterste gevallen kunnen bovenstaande situaties van 'creaming off' en 'teaching to the test' tot de bewuste presentatie van misleidende of zelfs verkeerde informatie leiden (Smith, 1995, p.292-3, Wolf & Janssens, 2005, p. 30). Dit is met name mogelijk wanneer enige discretionaire ruimte bestaat om zaken in te delen of resultaten te beoordelen.

- Interne gerichtheid en verkokering

Bij de invoering van prestatiemeting bij gemeenten bleek veel energie te gaan naar het top-down reorganiseren, gegevens verzamelen voor het systeem, het interne functioneren en de onderlinge taak- en verantwoordelijkheidsafbakening (Aardema, 2002, p.36). Hierdoor wordt veel aandacht, tijd, geld en energie besteed aan het systeem en de interne organisatie welke daardoor onthouden worden aan het daadwerkelijke functioneren van een organisatie (Hoogerwerf 1988, p.70, Aardema 2002, p.37). Voorbeelden zijn het aantrekken van nieuw planning- en control-personeel en kostbare meetsystemen.

De interne focus richt zich tevens op de resultaten die een eigen onderdeel behaalt. Producten en organisaties zijn vervlochten. Naast een moeilijke scheiding en noodzakelijke onafhankelijkheid voor het afrekenen op presteren, kan de decentralisatie van verantwoordelijkheden verkokering tot gevolg hebben (de Bruijn, 2000, p.23, Bordewijk & Klaassen, 2000 p.54, Aardema, 2002, p. 37). Door personen verantwoordelijk te maken voor specifieke onderdelen, bestaat het gevaar dat niet langer in organisatiebelang, maar in deelbelangen wordt gedacht en gewerkt (Smith 1995, p.286). Door de nadruk op organisatieonderdelen nemen ook de afstemmingskosten tussen verschillende onderdelen toe.

- Korte termijn ten koste van lange termijn

Veel overheidsdiensten leveren diensten of producten, waarvan het effect pas op langere termijn zichtbaar is. In systemen van prestatiemeting wordt gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren die vaak de prestaties van één jaar weergeven. Hierdoor vormen dergelijke PI's voor managers een zogenaamde '*myopia*' (Smith, 1995, p.288). Daarmee wordt bedoeld dat managers zich op de korte tijdspanne van de PI's richten, omdat ze daar op afgerekend worden. De inspanningen worden daardoor gericht op een korte termijn visie en resultaten ten koste van lange termijn resultaten (Smith, 1995, Wolf & Janssens, 2005, p.7, Mol, 2000, p.159). Voorbeelden hiervan zijn het uitstellen van investeringen, zowel in materiële zaken als opleiding en training.

De nadruk op korte termijn resultaten wordt versterkt worden door de huidige kortere carrièreperspectieven, waardoor managers te kort op hun positie zitten om op lange termijn prestatie van een organisatie afgerekend te kunnen worden (Smith, 1995, p. 289).

- 'Ossification' (verstarring)

Ondanks het idee dat afrekenen op resultaten tot ondernemerschap en innovatie leidt, was de bevinding van Denters (2001, p. 266) dat prestatieafspraken een remmende werking hebben op beleidsinnovaties. Beproefde methoden om prestaties te leveren worden niet gewijzigd als hieraan risico's zijn verbonden. Indien de taakuitvoerder verantwoordelijk wordt gesteld voor het resultaat, draagt hij een groter deel van het bedrijfsrisico (Groot & van Helden, 2003 p.71). Hierdoor wordt innovatie niet bevorderd en treedt risicomijdend gedrag op. Binnen organisaties kan dit ook leiden tot een schuld-cultuur, waarbij verantwoordelijkheden worden afgeschoven (Broadbent & Laughlin, 2002, p. 104, Wolf & Janssens, 2005, p.21, 30).

- 'McDonaldization' (Ritzer, 1998)

In systemen van prestatiemeting staat herkenbare eenvormigheid en hierop gebaseerde voorspelbaarheden en kwantificeerbaarheden centraal. Een versimpeling van de werkelijkheid en beleidsuniformiteit treedt op (Denters, 2001, p. 266, Aardema, 2002, p. 38). In een studie naar prestatiemeting bij gemeenten (Denters, 2001, p. 266) bleek dat de blik gericht werd op Haagse probleemdefinities en oplossingsrichtingen en niet op de situatie in de eigen gemeente. Dit leidde tot afrekenen op centrale resultaatverplichtingen en tot beleidsuniformiteit bij stadsbesturen. Deze ontwikkeling wordt ook aangeduid als isomorfisme (Wolf & Janssens, 2005, p.30). Zo bleken organisaties prestatiemeting in te voeren ter imitatie van hervormingen bij anderen (Aardema, 2002, p.38). Dit kan dan ook nog gepaard gaan met 'window dressing'. In een studie naar de invoering van prestatiemeting bij gemeenten (Mol, 2000, p.156) bleken de ingevoerde 'outputbudgetten' vrijwel geen kostenstandaarden te bevatten en geheel niet aan effectenmeting werd gedaan. Dat prestatiemeting toch ingevoerd wordt, wordt verklaard door de zoektocht naar legitimiteit (Brignall & Modell, 2000, p.282).

- 'Gaming'

Eén van de doelen van prestatiemeting is het verbeteren van de prestaties van een organisatie. Een manager is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor een stijging van de effectiviteit of productiviteit. Om die reden heeft een manager er belang bij om de mate van productiviteitsstijging in de hand te houden, om te voorkomen dat verwachtingen teveel stijgen of het budget afneemt. Dit gedrag wordt 'gaming' (Smith, 1995, p. 298) genoemd en heeft betrekking op de beïnvloeding van de werkelijke werkzaamheden. Als extreem

voorbeeld wordt de Russische plan-economie genoemd, waarin managers meer belang hadden in het behouden van onderpresteren dan in productiviteitsstijgingen.

- Doorgeslagen ondernemerschap

Publicatie van prestaties en het verbinden van consequenties aan deze prestaties kan een marktwerking tot gevolg hebben met negatieve gevolgen. Het principe van belonen bij prestatie en straffen bij slecht presteren kan het effect van een negatieve spiraal tot gevolg hebben. Zeker indien het uitgangspunt is dat een kleinere productie automatisch betekent dat met een kleiner budget gewerkt kan worden. Indien bijvoorbeeld een slecht presterende school 'gestraft' wordt door een verkleining van het budget, kan het functioneren van een school bemoeilijkt worden. Temeer indien de reden voor de achterblijvende productie wordt veroorzaakt door moeilijk beïnvloedbare factoren, zoals moeilijke leerlingen, ziekteverzuim, externe factoren, etc. Naast dat het moeilijker wordt voor de school om te blijven functioneren, kunnen de prestaties vervolgens ook nog beïnvloed worden door het vertrek van de goede leerlingen en het overblijven van de moeilijkere leerlingen (Wolf & Janssens, 2005, p.30).

- Negeren van uitkomsten

Sommige aspecten van presteren worden gemeten maar worden niet gebruikt in het management proces. Een oorzaak hiervan is het bestaan van verschillende belangengroepen. Gevolgen hiervan zijn dat de informatie die verzameld wordt door het prestatie meten niet gebruikt voor het verbeteren van de organisatie. Hierdoor bestaat het gevaar dat de acceptatie van het systeem bij werknemers afneemt, doordat de legitimiteit van het systeem in het geding is bij selectief gebruik van de uitkomsten (Gortner et al., 1987, p. 210, Kloot & Martin, 2000, p.247).

2.3.4 Strategieën ter voorkoming van problemen met prestatie meten

Naast de constatering dat er problemen bestaan bij systemen van prestatie meting en dat door onbewust en bewust gedrag van gebruikers neveneffecten kunnen optreden, worden er in de literatuur verschillende manieren gezocht om hiermee om te gaan.

Wat als een belangrijk onderdeel gezien wordt, is dat sturing en beheersing plaatsvindt op basis van vertrouwen (Smith, 1995, p.285, Denters, 2001, p.370, Sehested, 2002 p.1531).

Idealiter zijn systemen gebaseerd op vertrouwen waarin ruimte is voor democratische dialoog en reflectie. In een dergelijk systeem werken professionals en management met elkaar samen en niet elkaar tegen.

Een manier om dit te bereiken is medewerkers invloed te geven bij de ontwikkeling van een beheerssysteem. Een dergelijke aanpak lijkt meer kans van slagen te hebben dan systemen die top-down zijn opgelegd. (Smith, 1995, p. 293, Bouckaert, 1995, p. 22, Kirkpatrick, et al. 1996, Modell, 2001, p.458-9). Wat blijkt is dat in dergelijke opgelegde beheerssystemen voor medewerkers de koppeling ontbreekt tussen de eigen inspanningen en de uitkomsten van de prestatiemeting die door de manager gerapporteerd worden. Hierdoor kunnen medewerkers interesse en respect verliezen voor het systeem, doordat hun inspanningen niet tot uiting komen in de gemeten resultaten (Raine & Willson, 1997, p. 19).

Een voorbeeld is de invoering van een management informatie systeem binnen verschillende onderdelen van een rechtbank in Schotland (Raine & Willson, 1997). Aan de verschillende onderdelen werd gevraagd een systeem van zelf-monitoring in te voeren, waarmee beoogd werd de staf de ruimte te geven zijn werk beter te plannen en ordenen. Hierbij werd het geven en ontvangen van feedback gestimuleerd. Uit het proces bleek dat de staf actief was met het in kaart brengen van de juiste informatie. Ten tweede bleek dat door de focus op specifieke activiteiten het systeem zinvol was voor staf en bijdroeg aan behoeften van gebruikers. Tevens ontstonden door het eigen ontwerp van het systeem initiatieven om processen anders en beter in te richten. Het op activiteiten gebaseerde informatie systeem begon zich uit te betalen door een afname van fouten, betere communicatie en toegenomen productiviteit (Raine & Willson, 1997, p. 24).

Een andere manier om te voorkomen dat een discrepantie bestaat tussen de ervaring van medewerkers en de uitkomsten van een beheerssysteem is zorgen voor de juiste operationalisatie van het systeem (Lapsley & Pallot, 2000 p.227). De isomorfistische wijze waarop management hervormingen doorgevoerd kunnen worden en praktijken uit andere organisaties gekopieerd werden, leidt niet tot de juiste verankering van een beheerssysteem in een organisatie. Indien het initiatief voor prestatiemeting bijvoorbeeld ligt bij een financiële afdeling en gekopieerd wordt van andere organisaties, vindt geen koppeling plaats tussen financiële informatie en beleidsagenda's. Hier tegenover staat een beheerssysteem dat een integraal onderdeel uitmaakt van een organisatiebrede hervormingsstrategie. Hierdoor bestaat

een duidelijke koppeling tussen het systeem en de doelstellingen van de organisatie, waardoor het systeem op meer begrip kan rekenen van medewerkers (Lapsley & Pallot, 2000 p.227).

Tussen verschillende auteurs bestaat onenigheid over het wel of niet integreren van systemen van prestatiemeting. Enerzijds zijn er auteurs die stellen dat een ontkoppeling tussen een financieel systeem en een systeem voor professionele waarden moet plaatsvinden om een balans te vinden tussen de waarden van verschillende belangengroepen (Smith, 1995, p. 291-2, Brignall & Modell, 2000, p. 294-5). In een dergelijk systeem kunnen kwalitatieve beoordelingen beter ingericht worden waarmee de problemen rondom de standaardisatie van professioneel werk vermeden worden. Een meer gedifferentieerd onderzoek naar resultaten is aldus informatiever en beter bruikbaar (Denters, 2001, p.366). Daarnaast zorgt een dergelijke aanpak voor de detectie van onverwachte effecten of resultaten die door het systeem 'vergeten' of over het hoofd worden gezien (Smith, 1995, p. 286).

Anderzijds wordt er gesteld dat juist een koppeling, zoals de multidimensionale systemen van prestatiemeting, voor de nodige tegemoetkoming aan de verschillende belanghebbenden zorgen. Een voorbeeld hiervan is de Balanced Score Card (BSC), ontwikkeld door Kaplan en Norton (1992). Om de nadruk op financiële gegevens te verminderen werd prestatiemeting uitgebreid met meerdere resultaatgebieden, zoals klantgerichtheid, kwaliteit en snelheid. Hiermee werd beoogd een betere koppeling met strategische doelstellingen van organisaties te leggen. Ten tweede werd hiermee aan meer belangengroepen tegemoet gekomen, door niet uitsluitend financiële informatie te verstrekken (Kloot & Martin, 2000, p.234).

Het commentaar op de multidimensionale, of geïntegreerde systemen van prestatiemeting is dat deze alleen werken wanneer er weinig druk op efficiency en kostenbesparingen ligt (Brignall & Modell, 2000, p. 294). Zodra kostenbesparingen belangrijker worden gaat dit ten koste van overige elementen in een multidimensionaal systeem. Daarnaast wordt geconcludeerd dat de aanvulling van financiële prestatiemeting met andere elementen leidt tot een wildgroei aan prestatie-indicatoren (Modell, 2004, p. 46-8). Ook kan de integratie van verschillende waarden tot een *trade-off* tussen deze waarden leiden. Een organisatie kan *overall* goed scoren ondanks een slechte score op kwaliteit indien dit bij voorbeeld door lage kosten gecompenseerd wordt (Bouckaert, 1995, 27).

2.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de hervormingen van de publieke sector besproken die sinds de jaren '80 in veel westerse landen zijn doorgevoerd. Onder de noemer New Public Management is de nadruk komen te liggen op bedrijfsmatige managementtechnieken in het leveren van overheidsdiensten. Door het belang van kostenbesparingen is daarbij de nadruk gelegd op financiële prestaties en efficiënter en effectiever produceren. Om publieke organisaties te beheersen, verschoof de nadruk van 'input' of middelen, naar 'output' of resultaten. Door op resultaten te focussen, werden prestaties beter zichtbaar en konden organisaties – letterlijk – op hun prestaties afgerekend worden.

De uitwerking van systemen om resultaten te registreren en de aannames die aan deze methoden ten grondslag liggen, blijken echter verschillende problemen met zich mee te brengen. Ten eerste worden aanzienlijke eisen gesteld aan de resultaten die de metingen moeten opleveren. Ten tweede blijkt de praktijk niet altijd inpasbaar in een systeem. En ten derde wordt het systeem gebruikt door personen die onbewust, dan wel bewust, hun gedrag veranderen door prestatiemeting.

In het volgende hoofdstuk wordt de theorie van professionele organisaties uitgewerkt. Daarbij zal ook ter sprake komen hoe de verhouding professional vs manager is en wat de NPM-hervormingen voor professionele organisaties betekend hebben.

Hoofdstuk 3

De professionele organisatie

3.1 Inleiding

In een samenleving wordt op diverse manieren door mensen samengewerkt. Onder invloed van factoren zoals doelstellingen, de omgeving en cultuur organiseren mensen zich op verschillende manieren. Hierdoor ontstaan veel verschillende organisatievormen. Op basis van de twee factoren 'kennis' en 'resultaat' kunnen organisaties op onderstaande wijze ingedeeld worden (tabel 3):

Tabel 3; Organisatie-indeling op basis van kennis en output

	Kennis zwak gestructureerd	Kennis sterk gestructureerd
Resultaat goed te specificeren (routine)	Ambacht tekenaar planner administrateur	Kenniswerk calculator laborant programmeur
Resultaat moeilijk te specificeren	Kunst ontwerper schrijver acteur	Professie architect onderzoeker medicus

Bron: van Delden (1995), p. 13

De organisaties die gekenmerkt worden door een resultaat dat moeilijk te specificeren is en waar voor het uitvoeren van de werkzaamheden veel kennis vereist is, worden professionele organisaties genoemd. Naast bovenstaande voorbeelden worden ook onderwijsinstellingen, universiteiten, ziekenhuizen, accountantskantoren en advocatenkantoren genoemd.

3.2 Kenmerken professionele organisatie

In de wetenschappelijke literatuur worden professionele organisatie als volgt omschreven (Freidson, 1970, Mintzberg, 1979, 1983, Hoyle, 1980, Davies & Lampel, 1998, Bovens et al. 2001, de Bruijn, 2001, Broadbent en Laughlin 2002, Sehested, 2002, Cohen et al, 2003, Kirkpatrick & Ackroyd, 2003, Kärreman et al., 2002, p.71).

3.2.1 Kennis en resultaat

In een professionele organisatie staat de kennis centraal die nodig is om een product of dienst te leveren. Dit in tegenstelling tot andere organisatievormen waar werkzaamheden worden verricht op basis van fysieke kracht of handwerk (Kärreman e.a. 2003, p.71).

De kennis is noodzakelijk omdat de werkzaamheden gekenmerkt worden door complexiteit. Door deze complexiteit moet een professional in staat zijn op basis van het eigen beoordelingsvermogen keuzes te maken. Deze keuzes hebben bij voorbeeld te maken met een beoordeling en afweging tussen verschillende waarden. Te denken valt aan een afweging tussen kwaliteit en snelheid. Deze afwegingen worden gemaakt in een '*black box*', waarbinnen de professional werkzaamheden verricht die voor een buitenstaander niet toegankelijk zijn (van Delden, 1995). Hierdoor is de uitvoering van werkzaamheden afhankelijk van de kennis en het hieruit voortvloeiende beoordelingsvermogen van de professional. Deze kennis wordt aangeduid als '*tacit knowlegde*'; het is ongrijpbaar en kan daardoor niet geformaliseerd worden in bij voorbeeld handboeken (Broadbent & Laughlin, 2002, p.101).

Voor het verkrijgen van deze '*tacit knowledge*' dient de professional een intensieve opleiding te doorlopen. De opleiding dient drie verschillende doelen. Ten eerste vormt de toelating, het doorlopen en het voltooien van een opleiding voor een drempel om tot de professie toe te treden. Deze drempel en de diploma's die uiteindelijk nodig zijn voor het uitoefenen van de professie zorgen voor zogenaamde '*closure*' (Collins, 1990, Kirkpatrick & Ackroyd 2003). Deze *closure*, of afscherming van de professie, wordt gecreëerd door sociale en economische instrumenten om de toegang tot de professie te beschermen tegen het kopiëren en gebruiken van de professionele kennis door anderen. In het geval van professionele organisaties wordt deze closure met name bereikt door de hoge eisen aan opleiding (Collins, 1990, p. 360).

Tijdens de opleiding wordt ten tweede de nodige kennis bijgebracht om in latere werkzaamheden zelfstandige beslissingen te nemen. Ten slotte zorgt de opleiding ook voor '*indoctrinatie*', waardoor de beroepsethiek of beroepscode aan de professionals in opleiding wordt overgedragen. De verkregen kennis in combinatie met de verworven beroepsethiek zorgen voor een standaardisatie in de uiteindelijke werkzaamheden van de professional. Een onderdeel van de uiteindelijke werkzaamheden blijft ook het onderhouden en uitbreiden van de kennis. De standaardisatie die met het verwerven van kennis bereikt wordt, kan in een later stadium niet gerealiseerd worden, omdat de werkzaamheden en resultaten van de professional niet geformaliseerd kunnen worden. Ondanks dat de vorm van de producten of diensten

schijnbaar vergelijkbaar zijn en gestandaardiseerd zijn, is de inhoud van deze output moeilijk kwantificeerbaar.

In de boven genoemde voorbeelden van professionele organisaties is de vorm van de producten gestandaardiseerd. Bij onderwijsinstellingen zijn gediplomeerde leerlingen het product. Bij ziekenhuizen zijn behandelingen het product. Accountantskantoren voeren vergelijkbare controles uit. Advocaten handelen in veel gevallen vergelijkbare zaken af. Ondanks deze standaardisatie van de output, heeft dit betrekking op de vorm en niet op de inhoud.

3.2.2 Autonomie

De eigen beoordelingsruimte waarover een professional beschikt in zijn werkzaamheden en de daarbij horende specialistische kennis geven een grote mate van autonomie. Deze autonomie wordt versterkt door het gebrek aan mogelijkheden tot het formaliseren van de werkzaamheden zelf en het resultaat van de werkzaamheden. Er zijn twee soorten onafhankelijkheid te onderscheiden. Ten eerste beschikt de professional intern over een grote mate van autonomie, doordat werkzaamheden op basis van eigen beoordelingsvermogen en zelfstandig uitgevoerd worden. Hierdoor bestaat een mate van onafhankelijkheid ten opzichte van collega's. Ten tweede bestaat voor de gehele beroepsgroep een onafhankelijkheid ten opzichte van externe belangengroepen door de hoge mate aan specialistische kennis vereist voor het uitvoeren, maar ook beoordelen van de werkzaamheden.

Aan de onafhankelijke positie van professie draagt de bovenstaande afscherming (*closure*) ook bij.

3.2.3 Controle

Door de interne en externe autonomie zijn de mogelijkheden voor supervisie op werkzaamheden beperkt. Daarnaast is beheersing op basis van het resultaat beperkt door de onmogelijkheid van formalisatie van de resultaten.

Om ervoor te zorgen dat een professional meewerkt aan de organisatiedoelstellingen, bestaan er traditioneel een aantal vormen om voor afstemming te zorgen.

Allereerst zorgt de opleiding en het bijbrengen van de beroepsethiek voor een standaardisatie van kennis en waarden. In de literatuur wordt dit aangeduid als ‘credentialisme’ (Hoggett, 1991, Davies & Kirkpartrick, 1995). Deze standaardisatie zorgt ervoor dat vanuit en gemeenschappelijk kader gewerkt wordt.

Ten tweede vindt zelfcontrole plaats. Dit betreft met name weinig voorkomende solopraktijken. Om de verantwoordelijkheid aan te kunnen van zelfcontrole is de strenge opleiding en voorwaarde (Freidson, 1970, p.88).

Ten derde wordt toezicht gehouden door collega's of gelijkgestelden (Kirkpatrick & Ackroyd, 2003), het zogenaamde *peer-review*. Deze controle is mogelijk indien professionals minstens door een netwerk met elkaar verbonden zijn. Door bij voorbeeld het uitwisselen van informatie wordt het functioneren van professionals voor elkaar zichtbaar. Door economische en technische afhankelijkheid kunnen professionals elkaar in bepaalde mate beïnvloeden (Freidson, 1970, p. 88).

Ten vierde kan toezicht op half-autonome wijze plaatsvinden (Davies & Kirckpatrick, 1995, Hoggett, 1991). Deze vorm van toezicht vindt plaats in vaak grotere professionele organisaties waarin een bepaalde duale structuur bestaat tussen de professionals enerzijds en het bureau, of de administratie anderzijds. Ook is mogelijk dat controle wordt uitgevoerd door hiervoor aangestelde professionals (Freidson, 1970, p. 88). In beide gevallen legt een professional verantwoording af over uitvoering, maar is gevrijwaard van controle door een autoriteit van non-professionals.

De gegeven voorbeelden van controle vinden allemaal intern plaats, waarbij professionals zichzelf controleren. In de literatuur worden verschillende tactieken onderscheiden waarmee professionals erin geslaagd zijn vrijheid te creëren ten opzichte van externe controle (Freidson, 1970, p. 88, Davies & Kirckpatrick 1995, p.92, Hoyle & John, 1995, p.77, Brignall & Modell, 2000, p.292-3).

Allereerst doen professionals een beroep op de noodzakelijke discretionaire vrijheid in relatie tot de cliënt. Om deze reden dient een professional de nodige autonomie te bezitten om situaties op basis van expertise in te schatten.

Een beroep op de noodzakelijke expertise en de beperkte kwantificeerbaarheid van het resultaat is de tweede onderscheidde tactiek. Hierbij claimt de professional dat de controleur niet over de nodige kennis beschikt om het werk van de professional te beoordelen en dat kwantitatieve maatstaven niet afdoende zijn om resultaten te meten.

Als derde tactiek ter voorkoming van de afname aan autonomie verkondigen professionals dat hun kennis afdoende is om zich met systemen zoals financiële controle bezig te houden.

3.3 Onderscheid publieke/private professionele organisaties

Veel onderzoek naar professionele organisaties is verricht in de private sector. Bij generalisaties van bevindingen naar de publieke sector dient met een aantal verschillen tussen beide sectoren rekening gehouden te worden.

Professionele organisaties in de publieke sector zijn niet onafhankelijk en kunnen slechts ten dele hun eigen belang nastreven. In de publieke sector werden professionals in veel gevallen buiten veranderingen op het gebied van management gehouden en werd op nationaal niveau besloten tot hervormingen. Daarnaast is door budgettaire afhankelijkheid de autonomie van publieke professionele organisaties beperkter (Kirkpatrick & Ackroyd, 2003). De autonomie van publieke organisaties wordt verder beperkt doordat publieke organisaties hun oorsprong vinden in politieke keuzes.

3.4 Professionals en management

Zoals uit de verschillende manieren blijkt waarop professionals proberen controle te beperken, is de relatie tussen professionals en managers niet vanzelfsprekend. De autonomie waarin professionals hun werkzaamheden verrichten staat tegenover de beheersing van bedrijfsprocessen, kortom management. In de literatuur worden verschillende redenen aangedragen waarom een tegenstelling bestaat tussen professionals en management.

Door de complexiteit van de output en de beperkte kwantificeerbaarheid hiervan, passen de werkzaamheden van een professional niet binnen het kader van planning- en controlesystemen (Mintzberg, 1983). Hierbij komt dat managers of andere externe supervisie niet over de benodigde expertise beschikken, waardoor te weinig inzicht bestaat om resultaten en prestaties te kunnen beoordelen (Bovens et al. 2001, de Bruijn, 2001). Ook doet het formaliseren van werkzaamheden in de vorm van handboeken of verantwoordingssystemen onvoldoende recht aan de rijkheid van de professie (de Bruijn, 2001).

Naast een mogelijk verlies aan autonomie voor de professionals wordt ook een tweede tegenstelling met management onderscheiden. Tussen de werkzaamheden en uitgangspunten van een professional en management kan een waardentegenstelling optreden. Dit komt met name tot uiting in de publieke sector, waar recht gedaan moet worden aan diverse en soms tegengestelde waarden, zoals rechtvaardigheid, gelijkheid, zuinigheid en klantgerichtheid. Professionals zijn in hun werkzaamheden over het algemeen niet bezig met financiële

prestaties en hebben daardoor belangen die niet altijd overeenkomstig zijn met het nastreven van efficiency (Brignall & Modell, 2000, p. 291).

Ten derde botst de noodzaak voor managers om verantwoording af te leggen met de discretionaire beleidsvrijheid die professionals hebben in hun relatie tot cliënten. De noodzakelijke autonomie van de professional om zaken afzonderlijk te kunnen beoordelen vereist dat voldoende vrijheid bestaat ten opzichte van bureaucratische en politieke beperkingen (Hoyle & John, 1995, p. 77)

3.5 Invloeden managementhervormingen op professie

Door de hervormingen in de publieke sector en de invoering van bedrijfsmatige werkwijzen, zijn de managementinvloeden in professionele organisaties toegenomen. Door de NPM-hervormingen is het belang van de manager en zijn rol in publieke organisaties toegenomen. Hierdoor is de reeds beschreven tegenstelling tussen professionals en managers toegenomen (van Delden, 1995, p. 17, Kirkpatrick et al., 1996). Daarbij komt dat een aantal auteurs (Burrell 2003, Davies & Lampel 1998, Cohen 2003, Sehested, 2002) de toename aan beheersinstrumenten en managementtechnieken in professionele organisaties zien als het einde aan het vertrouwen dat traditioneel bestond voor de uitvoering van de werkzaamheden van de professional. Traditioneel was de toebedeelde autonome rol van de professionals gebaseerd op een aanzienlijke mate van vertrouwen en confidentialiteit in professionals als experts voor het uitvoeren van hun taak in het belang van de maatschappij en haar burgers (Sehested 2002, p.1516). Volgens de auteurs is dit vervangen door een wantrouwen jegens de professional. Binnen belangengroepen zoals politici en managers is het beeld ontstaan van professionals die niet aangestuurd willen worden, uit eigenbelang handelen en de relatie met de cliënt gesloten houden (Burrell, 2003, p. 45).

Hierdoor is niet alleen de tegenstelling tussen de verschillende waarden die professionals en managers aanhangen verscherpt, maar is ook een tegenstelling in de relatie tussen managers en professionals ontstaan.

In de literatuur worden als eerste reactie van professionals op toenemende managementinvloeden de verschillende tactieken onderscheiden, gericht op het behoud van de autonomie. Indien professionals niet machtig genoeg zijn om hun autonomie te bewaren en weerstand te bieden tegen het gebruik van financiële prestatiemeting, worden dergelijke

management systemen bewerkstelligd, ten koste van niet-financiële aspecten (Brignall & Modell, 2000, p.292) en de autonomie van professionals.

Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen twee vormen van autonomieverlies, of 'proletarianization' (Kirkpatrick et al. 1996). In het meest vergaande geval krijgt management controle over het stellen van doelen, de allocatie van middelen en de verantwoordelijkheid over de resultaten. Hierdoor wordt de professional ondergeschikt aan het beheerssysteem. Een tweede, minder vergaande vorm van autonomieverlies treedt op wanneer de professionals op contractbasis verantwoordelijk worden voor de resultaten, maar hun werkwijzen zelf kunnen inrichten (Sehested, 2002 p.1527). Een belangrijk verschil is dat hierbij geen hiërarchische wijzigingen binnen een organisatie optreden en de professional beheer houdt over kerntaken.

In welke mate een professional autonomie inlevert heeft vooral te maken met enerzijds de machtsbasis van de professional en de mogelijkheid zijn autonomie te claimen. Anderzijds bepaalt de benodigde technische kennis voor de uitvoering van de taken en de mogelijkheid tot standaardisatie van resultaten de tweede mate waarin autonomieverlies optreedt.

In beide gevallen waarschuwen auteurs voor de gevolgen van een toegenomen beheersregime in een professionele omgeving.

Het kan voorkomen dat professionals zich aanpassen aan het beheerssysteem, met de kans op de besproken neveneffecten in hoofdstuk 2, paragraaf 3.3 tot gevolg. Davies & Lampel stellen dat "*zodra data gebruikt wordt als wortel en stok ter motivatie van betere prestaties, dienen we niet verbaasd te zijn dat staf en instituties zich richten op de wortel en de stok proberen te vermijden*" (1998, p.160).

De focus op financiële informatie of meetbare afgeleiden van professionele resultaten leidt onvermijdelijk tot een standaardisatie van output (Broadbent & Laughlin, 2002, p.104). Professionals zullen dit ervaren als een afbreuk aan de rijkheid en diversiteit van hun werkzaamheden en zullen de uiteindelijk gemeten resultaten ervaren als armoedige informatie (de Bruijn, 2001, p.45, Broadbent & Laughlin, 2002, p. 103). Dit in combinatie met een afname aan autonomie en de verstoorde vertrouwensrelatie tussen professional en manager, draagt het gevaar met zich mee dat professionals gedemotiveerd raakt. Dit leidt tot een afname van de effectiviteit en prestaties van een professional (Hoyle & John, 1995, p.101). De standaardisatie en afname aan autonomie hebben een afname van de professionaliteit van

een organisatie tot gevolg. Hierdoor verdwijnt ook een deel van de verantwoordelijkheid van de professional voor de uitvoering (Mintzberg, 1983).

Deze ontwikkeling betekent niet het einde van de professional, maar kan gezien worden als de start van een nieuwe fase waarin een nieuwe balans gevonden moet worden tussen professionals en de maatschappij en de grenzen tussen professionals en management in publieke organisaties (Sehested, 2002, p.1517). Na het initiële verzet tegen de veranderingen blijkt de professional zijn strategie aan te passen. Ten eerste blijkt de professionals adaptiever te worden voor de veranderingen. Dit komt doordat de hervormingen als onvermijdelijk worden gezien en ook professionals zich bewust worden van kosten en management en voor de noodzaak van democratische verantwoording. Ten tweede probeert de professional de hervormingen en veranderingen te beïnvloeden om daarmee controle te behouden (Sehested, 2002 p.1527-8). De professional probeert daarbij naast kosten en efficiëntie, kwaliteitsaspecten en metingen op basis van vertrouwen en dialoog toe te voegen aan beheerssystemen.

Beide strategieën leiden tot twee veranderingen. Allereerst ontwikkelt de professional zich tot een internactieve professional. Daarnaast ontstaat uit de gelederen van de professionals een nieuwe professionele manager. De professionele managers behouden professionele waarden en ethiek, maar krijgen daarbij bepaalde managementverantwoordelijkheden over bij voorbeeld budget en supervisie (Hoggett, 1991, Kirkpatrick et al. 1995, Sehested, 2002 p.1529).

3.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de theorie over professionele organisaties uiteen gezet. Deze organisaties worden gekenmerkt door de hoge mate van expertise die nodig is om de complexe werkzaamheden uit te voeren. Dit leidt tot een grote mate van autonomie, wat het tweede kenmerk van een professionele organisatie is. De expertise en autonomie hebben verschillende implicaties voor de mogelijkheden van controle. Eén daarvan blijkt een spanning tussen de belangen van een professional en van een manager. Door de management hervormingen, die ook in hoofdstuk 2 besproken zijn, is de rol van de manager in professionele organisaties toegenomen, mede door de invoering van prestatiemeting. Dit heeft de nodige gevolgen voor de professional en zijn werk.

Uit de literatuur blijken verschillende opvattingen over de gevolgen van de toegenomen managementinvloeden in professionele organisaties. Daarbij komen ook verschillende suggesties aan bod over hoe om te gaan met de problemen en neveneffecten die prestatiemeting kunnen geven.

In het volgende hoofdstuk wordt een koppeling gelegd tussen dit en voorgaande hoofdstuk. Hierin zullen de specifieke gevolgen van de invoering van prestatiemeting in professionele organisaties in een analytisch kader geplaatst worden.

Hoofdstuk 4

Prestatiemeting van professionele organisaties

4.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk sloot reeds af met een paragraaf over de gevolgen van de toenemende managementinvloeden in professionele organisaties. In dit hoofdstuk vindt een schematische koppeling plaats tussen de invoering van prestatiemeting en de gevolgen daarvan voor professionele organisaties. Interessant is om op basis van de theorie de verwachtingen op een rij te zetten van de specifieke gevolgen en problemen van de invoering van prestatiemeting bij professionele organisaties.

Ten eerste hebben de gevolgen betrekking op de manier waarop gereageerd wordt in een organisatie met autonome professionals op de veranderingen. De verwachtingen over het invoeringstraject en de manier waarop met de verandering wordt omgegaan, komen eerst ter sprake. Daarna worden de verwachtingen weergegeven over de mate waarin de onderscheidde problemen en neveneffecten van prestatiemeting binnen specifiek een professionele organisatie spelen.

Het schema geeft de verwachtingen weer van de gevolgen van de invoering van prestatiemeting bij professionele organisaties. Daarbij zal toegespitst worden tot publieke professionele organisaties (PPO's), zoals ziekenhuizen, universiteiten, e.d. De reden voor deze inperking is dat de gekozen casus, namelijk de rechterlijke macht, naast dat het een professionele organisatie is, ook een publieke organisatie is. Zoals in het vorige hoofdstuk ter sprake is gekomen, gelden daarvoor enkele bijzondere kenmerken.

4.2 Verwachtingen over de invoering van prestatiemeting in professionele organisaties

Ten eerste zijn er op basis van het hoofdstuk over professionele organisaties enkele verwachtingen te schetsen over de invoering van prestatiemeting en de gevolgen voor de organisatie en werkwijze van de professional.

(I.a) Claimen van autonomie

Voorafgaand aan het gebruik van prestatiemeting zal een invoeringstraject doorlopen worden. In het begin van dit traject wordt (door de professionals) opgevoerd dat de autonomie van de professional en de professionele organisatie geschaad wordt. De argumenten, zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk, hebben onder andere betrekking op de niet-kwantificeerbaarheid van het product en het niet meer tegemoet kunnen komen aan de

verschillende waarden die meegenomen moeten worden in de totstandkoming van het product.

(I.b) Beïnvloeding van verandering

Nadat gebleken is dat de invoering van prestatiemeting onvermijdelijk is zullen professionals, om invloed op het proces te houden, hun medewerking verlenen of met eigen initiatieven komen. Doordat PPO's in hun bekostiging grotendeels afhankelijk zijn van publieke middelen kan aangenomen worden dat van 'onvermijdelijke invoering van prestatiemeting' sprake is.

(I.c) Discussie over de manier van prestatiemeting

Met de acceptatie door professionals van het ontwerpen en invoeren van een vorm van prestatiemeting, komt de systematiek ter discussie te staan. Een essentiële discussie die te verwachten is, gaat over welke prestaties gemeten gaan worden. De discussie zal dan met name gaan over wat de output van de organisatie is en welke producten precies onderscheiden worden.

(I.d) Invloed op professional

Op basis van de literatuur is te verwachten dat de invoering van de prestatiemeting van invloed zal zijn op de werkwijze van professionals. Dit komt onder andere voort uit de toevoeging van nieuwe, managementgerelateerde waarden waar rekening mee gehouden moet worden. Deze verandering uit zich bijvoorbeeld in het overnemen van het managementjargon en het zich schikken naar het prestatiemetingssysteem, met alle mogelijke neveneffecten (die hieronder ter sprake komen) tot gevolg.

Met de invoering van prestatiemeting zal ook de rol van die professionals veranderen die als verantwoordelijken belast worden met zorg dragen voor het systeem. Hierdoor worden taken uitgebreid en ontstaat een bepaalde hiërarchie.

4.3 Verwachtingen over de problemen van prestatiemeting in professionele organisaties

Ten tweede zijn er, in het verlengde van de discussie over de manier van prestatiemeting (c), bepaalde verwachtingen over de mate waarin de geschetste problemen en neveneffecten van prestatiemeting specifiek voor PPO's gelden. Door de specifieke kenmerken van PPO's zijn bepaalde problemen en mogelijke neveneffecten van prestatiemeting groter, dan wel, kleiner dan voor overige publieke organisaties.

De belangrijkste redenen waarom PPO's kunnen afwijken van overige publieke organisaties zijn de kenmerken van hun 'professionaliteit', namelijk de vereiste expertise en het complexe resultaat en de – daaruit voortvloeiende – autonomie en de beperkte controle.

In onderstaande tabel staan de problemen van prestatiemeting en de neveneffecten, zoals beschreven in hoofdstuk 2, paragraaf 3.3, weergegeven. Zoals in dat hoofdstuk is beschreven, kunnen die problemen en gevolgen voorkomen in publieke organisaties. In de tweede kolom staat beschreven op welke manier dit van toepassing is voor specifiek PPO's.

De tabel is opgedeeld in drie blokken (zie hieronder, tabel 4). De problemen van prestatiemeting en mogelijke neveneffecten waarvan de verwachting is dat ze zich meer manifesteren in PPO's, staan in het eerste blok. Daaronder staat een blok met de mogelijke neveneffecten van prestatiemeting waarvan de verwachting is dat ze in mindere mate voorkomen in PPO's. Ten derde staan genoemd de problemen en mogelijke neveneffecten van prestatiemeting waarvan de verwachting is dat het risico van voorkomen in PPO's niet verschilt van overige publieke organisaties.

Tabel 4; Verwachtingen over het optreden van problemen met prestatiemeting in PPO's

Verhoogd risico	Verschillende publieke waarden (II.a)	De tegengestelde waarden waarmee publieke organisaties te maken hebben, gelden ook voor PPO's. Daarbij komt echter dat PPO's, meer dan andere publieke organisaties, als additionele waarde hun professionele autonomie bezitten.
	Niet-kwantificeerbare resultaten (II.b)	Als één van de kenmerken van PPO's, namelijk complexe resultaten, is het probleem van niet-kwantificeerbare resultaten bij uitstrek van toepassing op PPO's.
	Homogeniteit van prestaties (II.c)	Naast de per definitie moeilijk kwantificeerbaaren resultaten van PPO's, kunnen ook met name in PPO's de schijnbaar homogene producten inhoudelijk verschillen. Voorbeelden zijn complicerende omstandigheden bij operaties, ongelijke start in onderwijs, noodzaak van tolken in dienstverlening, etc.
	Focus op productie t.k.v. zaken die niet gemeten worden (II.d)	Een belangrijk onderdeel voor PPO's is educatie. Hierdoor vormt de focus op productie ten koste van besteedbare tijd voor opleiding een groter risico voor PPO's dan in andere publieke organisaties.
	Interne gerichtheid en verkokering (II.e)	PPO's worden gekenmerkt door een bepaalde mate van autonomie door de benodigde expertise. Hierdoor en bijvoorbeeld door de traditionele onderlinge controle, bestaat reeds een bepaalde mate van interne gerichtheid. Indien prestatiemeting geen specifieke indicatoren heeft die op de omgeving van de PPO zijn gericht, zoals bijvoorbeeld klanttevredenheid, bestaat het gevaar dat prestatiemeting bij PPO's de interne gerichtheid versterkt.
	Korte termijn vs. lange termijn (II.f)	Door de beperkte mate van standaardisatie van de output, is de standaardisatie van kennis en opleiding een essentieel onderdeel van professionele organisaties. Ook het onderhouden van kennis en ontwikkelingen op het betreffende vakgebied is van belang voor het bewaren van de kwaliteit van de professionele organisatie. Het gevaar dat door prestatiemeting de horizon verkleind wordt door de nadruk op jaarlijkse prestaties, en de gevolgen daarvan zijn daardoor groter voor PPO's.

Verlaagd risico	Beïnvloeding van producten (II.g)	Door de hoge mate van autonomie van professionals in PPO's, bestaat is een groter risico aanwezig dat individuen strategisch gedrag kunnen vertonen, zoals 'creaming off', 'Teaching to the test' of creatief rapporteren. Tegelijkertijd is met name door de sterk ontwikkelde beroepsethiek in PPO's de kans op dergelijk onbedoeld strategisch gedrag klein.
	'McDonaldization' (II.h)	Het standaardiseren van kaders en probleemdefinities is van minder groot risico in PPO's, omdat door de intensieve opleiding reeds de nodige kaders gesteld worden en een uniformering van visies plaatsvindt. Dit staat los van de uiteindelijke complexiteit en diversiteit van de producten.
	'Ossification' (II.i)	Het potentiële neveneffect van prestatiemeting dat (beleids)innovaties geremd worden is minder aanwezig bij PPO's doordat een groot deel van de werkwijze reeds bepaald wordt tijdens de intensieve opleiding. Hierdoor is een bepaalde mate van standaardisatie reeds een onderdeel van PPO's.
	Stabiliteit van de organisatie en het systeem (II.j)	Door de geconstateerde noodzakelijke mate van standaardisatie in de werkzaamheden van professionals bestaat er een kleiner risico in PPO's dat de organisatie niet stabiel genoeg is om gekozen PI's voor een langere tijd te gebruiken. Dit staat los van de noodzakelijke flexibiliteit die noodzakelijk is bij de ontwikkeling van en de eerste ervaringen met het gebruik van PI's en prestatiemeting.
	Doorgeslagen ondernemerschap (II.k)	Naarmate de prestaties van organisaties in hogere mate beïnvloed kunnen worden door exogene factoren, bestaan er grotere risico's indien strikte consequenties verbonden worden aan het niet behalen van productiecijfers. Aangezien voor PPO's geldt dat output inhoudelijk moeilijk te specificeren is, en ogenschijnlijke homogene producten inhoudelijk kan verschillen, vormen strikte consequenties van de prestatiemeting een grotere risico voor PPO's.
Gelijk risico	Vergelijkbaarheid van organisaties (II.l)	Wat betreft de vergelijkbaarheid is geconstateerd dat de omgeving van invloed is op de resultaten en naar mate de omgeving dynamischer is de invloed groter is. Voor PPO's is dit niet afwijkend.
	Beperkte invloed op resultaten (II.m)	Voor publieke organisaties geldt dat resultaten vaak in coproductie tot stand komen, met afhankelijkheid van overige partijen. Hierin zijn PPO's geen uitzondering.
	Negeren van uitkomsten (II.n)	Er zijn geen kenmerken die er op wijzen dat dit neveneffect een ander risico vormt voor PPO's dan voor andere publieke organisaties.
	'Gaming' (II.o)	Er zijn geen kenmerken die er op wijzen dat dit neveneffect een ander risico vormt voor PPO's dan voor andere publieke organisaties.

4.4 Samenvatting

Met dit overzicht zijn op basis van de theorie over managementhervormingen bij de overheid en de literatuur over professionele organisaties een aantal verwachtingen beschreven. Deze hebben ten eerste betrekking op de manier waarop PPO's omgaan met de invoering van prestatiemeting. Ten tweede zijn verwachtingen beschreven in tabel 4 over de mate waarin de prestatiemeting binnen PPO's verschilt van overige publieke organisaties.

In het volgende deel van de scriptie wordt de rechterlijke macht beschreven. Uiteindelijk zal gekeken worden in hoeverre de bovenstaande verwachtingen voorgekomen zijn en voorkomen bij de invoering van prestatiemeting binnen de rechterlijke macht.

Hoofdstuk 5

Ontwikkeling van prestatiemeting binnen de rechterlijke macht

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling beschreven die tot de invoering van de huidige prestatiebekostiging van de rechtspraak heeft geleid. Allereerst worden beknopt de hervormingen beschreven die tot het huidige model van integraal management hebben geleid. Dit overzicht is van belang om de context te schetsen, waarin de hervormingen hebben plaatsgevonden. Leidraad hierin zijn met name de verschillende rapporten en verandervoorstellen die vanuit de rechterlijke macht, de regering en overige (publieke) organisaties verschenen zijn. Ten tweede worden de ontwikkelingen besproken die vooraf zijn gegaan aan het huidige model van prestatiemeting en de bekostiging op basis daarvan. Beide ontwikkelingen komen vervolgens samen in de twee maatregelen van bestuur inzake de financiering van de rechtspraak. Daarna volgen nog in het kort enkele punten die ter sprake komen in het gebruik van het bekostigingssysteem in de praktijk.

Ter bevordering van de leesbaarheid worden de vele commissies en publicaties slechts in summere samenvatting gepresenteerd. Voor een volledig chronologisch overzicht wordt verwezen naar bijlage 3, waarin per commissie of publicatie de belangrijkste punten zijn beschreven.

De discussie die veel van deze publicaties hebben opgewekt, en die gevoerd is in met name de vakbladen, wordt uitgebreid in het volgende hoofdstuk beschreven.

5.2 Hervormingen binnen de rechterlijke macht

5.2.1 Achtergrond van de hervormingen

Met de presentatie van het jaarverslag van de Algemene Rekenkamer over 1981 wordt het vraagstuk van het kwalitatief en kwantitatief beheersen van de rechtspleging op de politieke agenda en die van de rechterlijke macht zelf gezet. Het jaarverslag bevatte een duidelijk negatief oordeel onder meer over rechterlijke productiviteit en duur van procedures. De toenmalige minister van Justitie, De Ruiter, stelt in een interview in Elsevier van 27 februari 1982 vast: "*Ons rechterlijk apparaat raakt verstopt*" (Trema 1995, p. 215).

In een topeverleg op 30 juni 1983 zijn de Minister-President, drs. R.R.M. Lubbers, de Minister van Financiën, dr. H.O.Ch.R. Ruding, de Minister van Justitie, mr. F. Korthals Altes en een bestuursdelegatie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) bijeen

gekomen. In dit overleg stond de spanning centraal tussen enerzijds het achterlopen van de personele bezetting van de rechterlijke organisatie en anderzijds de vereiste verwerkingscapaciteit van de rechterlijke macht met het oog op de groeiende vraag naar recht (Trema 1995, p. 215).

Op 16 augustus 1983 geeft de Minister van Justitie een persbericht uit waarin de resultaten van het overleg gepresenteerd worden en waarmee een begin gemaakt wordt met de hervormingen binnen de rechterlijke macht. Het in het overleg bereikte akkoord behelst een uitbreiding van de begroting, werken naar een betere bezetting en het nemen van maatregelen ter verhoging van de effectiviteit en de efficiency van de rechterlijke organisatie en streven naar matiging van het werkaanbod (Trema 1995, p. 215).

Aan het adviesbureau Berenschot is vervolgens de opdracht gegeven een onderzoek te verrichten binnen de rechterlijke organisatie en op basis daarvan aanbevelingen te doen tot verhoging van productiviteit door middel van verbetering van organisatie en functioneren van ondersteunende instrumenten zoals met name automatisering. Het eindrapport dat op 23 december 1986 verscheen leidde tot: 1) decentralisatie van budgettair en bedrijfstechnisch beheer ten dienste van het inhoudelijk-functionele beleid via een arrondissementsgewijze jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus en 2) het per arrondissement toevertrouwen van het beheer aan een eenhoofdige leiding, de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning (DGO) (Trema 1995, p. 216).

5.2.2 Ontwikkelingen tot wetswijzigingen

In 1993 vindt een evaluatie van de DGO-structuur plaats door de Algemene Rekenkamer (TK93-94, 23.556 nr.2). Dit rapport, 'Rechterlijke organisatie; decentralisatie van beheer en automatisering', concludeert onder andere dat afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden onhelder zijn en dat de scheiding tussen beheer en bestuur kunstmatig was (Commissie Leemhuis, p.66). Beleid en beheer bleken in de praktijk moeilijk van elkaar te scheiden; mede daardoor was de precieze functie van het managementteam en vooral van het bestuurlijk overleg niet altijd duidelijk. Zo was het lang niet altijd helder wat moest worden gedaan met zaken waaraan weliswaar een beheersaspect zat maar die tegelijkertijd ook met de professionele autonomie van de rechterlijke macht te maken hadden of met zaken die naar hun inhoud slechts de rechtbank of het parket aangingen, maar ook een beslag op de algemene middelen legden (TK93-94, 23.556 nr.2, p.12).

De Algemene Rekenkamer constateerde dat er aanzienlijke leemtes waren in de logistieke informatievoorziening en dat de aanwezige informatie ten tijde van het onderzoek in alle

sectoren onvoldoende betrouwbaar en bruikbaar was. Dit werd onder meer veroorzaakt door het ontbreken van eenduidige definities van doorlooptijden en werkvoorraden. De Rekenkamer constateerde ook dat normen voor de afhandeling van zaken nog niet overal gemeengoed waren of waren vastgesteld: de discussie over het hanteren van normen voor onder andere werkvoorraden en doorlooptijden diende met name bij de zittende magistratuur nog grotendeels op gang te komen (TK93-94, 23.556 nr.2, p.16).

In combinatie met de hervormingen bij het ministerie van Justitie werd kwam ook een discussie op gang over de hervormingen van de rechterlijke organisatie. Om dit nader te onderzoeken en uit te werken volgt uit de Miljoenennota 1995 het interdepartementale beleidsonderzoek naar het **financieringssysteem en de beheersstructuur van de rechterlijke organisatie**, beter bekend als de **Commissie-Hoekstra** (TK 94-95, 23.900, nr. 22, p. 14). De Commissie Hoekstra kwam november 1995 tot de slotsom dat de duale structuur een probleem vormde: De directeur gerechtelijke ondersteuning draagt wel beheersverantwoordelijkheid alsmede verantwoordelijkheid voor het ondersteunend personeel, maar heeft nagenoeg geen zeggenschap over de gang van zaken binnen de gerechten. De Commissie Hoekstra concludeerde dat een model, waarin beheersverantwoordelijkheden bij de zittende magistratuur zelf werden gelegd, wenselijk is. Dit model is vervolgens zo uitgewerkt dat per gerecht de integrale beheersverantwoordelijkheid wordt toegekend aan een bestuurscollege, bestaande uit de president, de coördinerend vice-presidenten en de directeur beheer. De eindverantwoordelijke is de president, die in het college een beslissende stem heeft (Ministerie van Financiën, 30.06.2000). Verder werd voorgesteld om een landelijk orgaan op te richten met een adviserende rol bij conflicten over beheer tussen minister en een gerecht (Commissie Leemhuis p.67).

Door de aandacht voor het rapport van de Commissie-Hoekstra werd in de Tweede Kamer de **motie-Dittrich** positie (TK 96/97, 25000VI/nr.30, p1-2) aangenomen, waarin de minister van Justitie verzocht werd een "Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur" in te stellen. Op 28 april 1997 komt deze commissie, verder te noemen de Commissie-Leemhuis, voor het eerst bijeen. De doelstelling van de Commissie-Leemhuis is het adviseren van de minister van Justitie over de noodzaak en kwaliteit van bestaande beleidsinitiatieven en overige concreet te nemen maatregelen; de taken, bevoegdheden en samenstelling van een eventueel in het leven te roepen landelijk orgaan ten behoeve van de zittende magistratuur; het vormgeven aan de bestuurlijke bundeling van de rechtbanken en de kantongerechten,

mede met het oog op een stelsel van “*geschillenbeslechting op maat*” (Commissie-Leemhuis, p. 4).

In januari 1998 verschijnt het rapport: ‘**Rechtspraak bij de tijd**’. De **Commissie-Leemhuis** doet de volgende aanbevelingen (Commissie-Leemhuis, p. 54-60):

- 1) De klassieke juridische kwaliteitswaarden alleen zijn niet meer voldoende voor een kwalitatief hoogwaardige rechtspraak, en moeten worden aangevuld met bestuurlijk-organisatorische en bedrijfskundige kwaliteitswaarden. Hieronder valt onder andere een gedegen management van werkprocessen en het hanteren van een kwaliteitssysteem om zich als lerende en zelfbewuste organisatie te spiegelen aan ontwikkelingen in de nabije omgeving: kortom een krachtiger management en eenduidiger bestuur.
- 2) Voor de meting van de doelmatigheid moet een objectief systeem van werklastmetingen ingevoerd worden (het zogenaamde Lamicie-systeem). Hiervoor is noodzakelijk dat een betrouwbare zaaks- en tijdregistratie beschikbaar is en een periodieke doorlichting plaatsvindt om de werklastnormen te ijken.
- 3) De invoering van integraal management ter vervanging van de huidige duale structuur, waardoor een nieuwe bestuursmodel voor de gerechten ontstaat.
- 4) De oprichting van een landelijke Raad voor de rechtspraak die een belangrijke rol speelt in het kader van de begrotingsprocedure en de verdeling van de middelen.
- 5) Een bestuurlijke samenvoeging van de kantongerechten en rechtbanken.
- 6) Een hoger budget om werkzaamheden op een kwalitatief hoogstaand niveau te kunnen verrichten en een éénmalige bijdrage om een inhaalslag te kunnen maken.

Naar aanleiding van de aanbevelingen met betrekking tot een landelijke Raad voor de rechtspraak door de Commissie Leemhuis is vervolgens een onderzoek gedaan naar ervaringen met een dergelijke raad in andere landen. Een aantal landen in Europa werkte reeds met een dergelijke raad (Frankrijk, Italië en Zweden) of waren in de fase van oprichting (Ierland, Denemarken en België). Naar deze buitenlandse ervaringen is door de Katholieke Universiteit van Brabant en het ministerie van Justitie onderzoek gedaan (Voermans en Albers, juni 1999).

Parallel aan het onderzoek van de Commissie-Hoekstra worden ook binnen de rechterlijke macht verschillende initiatieven ondernomen om een antwoord te vinden om de veranderende vraag in de samenleving en de ontwikkelingen op organisatorisch vlak.

Dit startte in 1994 met de oprichting van de **'Stuurgroep ZM'** (Bureau PVRO 2002, p. 37-8) en het project 'ZM 2000'. In 1997 wordt dit project, met als belangrijkste uitkomsten de zogenaamde 'Toekomstverkenningen ZM', afgerond.

Om dit momentum te behouden werd onder een nieuwe stuurgroep het project 'Toekomst ZM' uitgevoerd. Hierin werden de Toekomstverkenningen ZM vertaald naar hoe een 'ideaaltypisch' gerecht er anno 2005 uitziet (Bureau PVRO 2002, p. 39-40).

Met het regeerakkoord voor 1998 in het verschiep komen twee lijnen voor modernisering van de rechterlijke macht bij elkaar. Enerzijds worden de conclusies van de Commissie-Leemhuis grotendeels overgenomen. Anderzijds worden de ideeën die binnen de rechterlijke macht waren voortgekomen in het kader van 'ZM2000', de Toekomstverkenningen en 'Toekomst ZM' gebruikt (Bureau PVRO 2002, p. 40-1). Beide lijnen worden door de regering in de Contourennota (TK 1998-1999, 26.352) uitgewerkt.

In de **Contourennota** werd het vervolgtraject van de modernisering van de rechterlijke macht uitgestippeld, waaronder het opnemen van de oprichting van de Raad in het regeerakkoord van 1998:

"In de lijn van het rapport [Rechtspraak bij de tijd] zal een Raad voor de rechtspraak worden ingesteld. Bij de vormgeving daarvan zal in het bijzonder aandacht worden gegeven aan de wijze waarop de onafhankelijkheid van de rechter ter zitting, de wenselijkheid van een vorm van afstemming binnen de zittende magistratuur en de begrotingsbevoegdheid voor de organisatie van de rechterlijke macht met elkaar in overeenstemming zijn te brengen." (TK, 1997–1998, 26 024, nr. 10, p.85)

In de Contourennota werd ook het beleidsvoornemen neergelegd voor het Programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO). De gezamenlijke opdrachtgevers voor PVRO waren de presidenten van de rechtbanken en van de appèlcolleges en de coördinerend kantonrechters. Zij hebben op 28 april 1999 het Programmaplan PVRO aan de Minister van Justitie aangeboden (Bureau PVRO 2002, p. 10).

De hoofddoelstellingen van het PVRO waren ten eerste versterking van het bestuur van de gerechten door invoering van integraal management, ten tweede verbetering van processen door deze effectiever en efficiënter te laten verlopen, ten derde verbetering van het personeelsbeleid door de introductie van competentie management en ten slotte de ontwikkeling van de externe oriëntatie van de gerechten (Bureau PVRO 2002, p. 11, 42).

5.2.3 Wetsvoorstellen inzake hervormingen rechterlijke macht

De Contourennota, de IBO ‘Bedrijfsvoering Rechtspraak’, rapporten van het PVRO en het deskundigenoordeel leiden in 2000 tot de wetsvoorstellen ‘organisatie en bestuur gerechten’ (TK 99-00, 27.181) en ‘Raad voor de rechtspraak’ (TK 99-00, 27.182).

Het **wetsvoorstel ‘organisatie en bestuur gerechten’** draaide om de invoering van integraal management bij de gerechten en de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken. Door de toedeling van beheersverantwoordelijkheid aan het bestuur bij de gerechten en de verantwoordelijk van het bestuur voor zowel het rechtsprekend personeel als het ondersteunend personeel, werd integraal management binnen de gerechten mogelijk en werd de zogenaamde dubbele duale structuur opgeheven. Hierdoor zouden de gerechten beter in staat zijn hun eigen organisatie te sturen en werd het bestuurlijk vermogen van de gerechten versterkt. Dit laatste zou ertoe leiden dat op een meer samenhangende wijze aandacht kan worden besteed aan een duurzame verbetering van de rechtspleging in termen van onder meer snelheid, toegankelijkheid, openheid en rechtseenheid (TK 99-00, 27.181, MvT p. 2-3).

Het tweede **wetsvoorstel, Raad voor de rechtspraak**, kwam tegemoet aan de *“behoefte aan één gezicht”* van de rechterlijke macht. Doordat de raad gepositioneerd is als onderdeel van de rechterlijke macht, wordt het in staat gesteld op terreinen als human resourcemanagement, huisvestingsbeleid, automatisering en administratie voor centrale aanpak, ook naar de buitenwereld toe, te zorgen (TK 99-00, 27.182, MvT, p.3).

In het voorstel wordt gesteld dat voor de financiering van de rechtspraak een objectief werklasmetingssysteem gebruikt zal worden dat recht doet aan de kwaliteit van de rechtspraak en de rechterlijke onafhankelijkheid en dat beheerd zal worden door de Raad (TK 99-00, 27.182, MvT, p.14). De uitwerking van het financieringsmodel zal vastgelegd worden in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) (TK 99-00, 27.182, MvT, p.30).

Expliciet wordt in het wetsvoorstel gesteld dat in het kader van de financiering ook het kwaliteitsaspect nadrukkelijk aandacht dient te krijgen. Het financieringssysteem heeft belangrijke raakvlakken met de uitoefening van de rechterlijke functie omdat het gaat om een objectivering van de gemiddelde behandelingsduur per zaak. Dit levert volgens het wetsvoorstel risico’s op voor de kwaliteit van de rechtspraak (TK 99-00, 27.182, MvT, p.29).

Beide wetsvoorstellen worden op 6 december 2001 tot wet bekrachtigd (Staatsblad 2001, 582 en 583).

5.3 Van werklastmeting tot bekostiging op basis van prestaties

De start van de huidige prestatiebekostiging van de rechterlijke macht is terug te leiden tot de werkzaamheden van de **Centrale Commissie Werklastmeting (CCW)** in het begin van de jaren '90. Voor de invulling van de werklastmeting van de rechterlijke macht maakte de CCW gebruik van zes Commissies Werklastmeting (CMW's) die per dienstonderdeel en sector georganiseerd waren: gerechtshoven, arrondissementsrechtbanken, sectoren bestuursrecht, kantongerechten, ressortsparketten, arrondissementsparketten. Deze CMW's hadden de opdracht kernproducten te definiëren en de tijdbesteding per kernproduct te schatten. De CMW's werden vrijgelaten in de indeling en maakten verschillende afwegingen in het onderscheiden van de kernproducten, waardoor bij verschillende gerechten verschillende kernproducten gedefinieerd werden. Ook werden de schattingen van de tijdsbestedingen op verschillende manieren berekend. Hierdoor waren de normtijden voor de kernproducten niet zonder meer vergelijkbaar tussen de verschillende dienstonderdelen (van Vliet 1995, p. 18-9). In 1990 verschijnt op basis van deze werklastmeting het rapport '**Doelmatig rechtspreken**' van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (van Tulder & Spapens, 1990). Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van meerdere SCP-onderzoeken naar de doelmatigheid van door overheidsmiddelen gefinancierde organisaties. Door het groeiende beroep op de rechterlijke macht en de twijfel over doelmatigheid is het SCP van mening dat een onderzoek naar productiviteit en productiestructuur van de rechterlijke organisatie zinvol en actueel is (van Tulder & Spapens, 1990, p. 7).

Als definitie voor productiviteit wordt de verhouding tussen het gewogen totaal van afgehandelde zaken en het totale volume van ingezette middelen gesteld (van Tulder & Spapens, 1990, p.18). Voor de afgehandelde zaken worden in de vier verschillende gerechten en de Raden van Beroep totaal 15 verschillende zaakafhandelingen onderscheiden.

De uiteindelijke conclusie van het SCP is dat een belangrijke oorzaak van de geconstateerde productiviteitsdaling van 30% sinds 1955 (van Tulder & Spapens, 1990, p.57) gezocht moet worden in een gebrekkige organisatie van de rechtspraak. *“De ‘verstopping’ van het rechterlijke apparaat kan niet worden geweten aan een gebrek aan middelen van de rechterlijke organisatie, maar wel aan een niet-doelmatige besteding van deze middelen”* (van Tulder & Spapens, 1990, p.60).

Eén van de aanbevelingen van het rapport is *“[h]et koppelen van toekomstige uitbreidingen van middelen aan concrete doeleinden ten aanzien van verhoging van de productie. Gezien de ervaringen uit het recente verleden zijn uitbreidingen zonder deze koppeling niet doelmatig. Een dergelijke koppeling hoeft de onafhankelijkheid van het rechterlijke oordeel geenszins*

aan te tasten. De Nederlandse rechtsstaat kan zeker niet zonder een onafhankelijke rechter, maar evenmin zonder een efficiënte rechter" (van Tulder & Spapens, 1990, p.60).

In tegenstelling tot de eerdere rapporten, lokte het rapport van het SCP een discussie uit, met publicaties in verschillende vakbladen. De discussie ging onder meer over de resultaten en de kwantitatieve aanpak van het onderzoek (NJB 1991, nr. 4, p.129, nr. 11, p. 444, Trema 1990, p. 373, 1991, p.58, p.291, p.353, p.356). In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende argumenten en ontstane discussies.

Het ontwikkelde werklasmetingssysteem wordt vervolgens geëvalueerd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven als onderdeel van de Commissie-Hoekstra (van Vliet, 1995).

In het onderzoek wordt het werklasmetingssysteem van de CCW, zie hierboven, beoordeeld op basis van enkele inhoudelijke, technische en bestuurlijke eisen (van Vliet, 1995, p.10).

Vanwege een aantal minpunten van het systeem werden in het onderzoek enkele aanbevelingen gedaan (van Vliet, 1995, p.35-7). Ten eerste kon het verdeelmodel consistentier worden als per type zaak dezelfde afdoeningsvormen werden onderscheiden bij de verschillende gerechten. Ten tweede verdiende het de voorkeur uitsluitend eindproducten te onderscheiden, waarbij iedere ingestroomde zaak slechts één keer wordt geregistreerd als uitstroom. Hierdoor werden begrippen als werkvoorraad en doorlooptijd eenduidig en beter bruikbaar bij de werklasmeting, productiemeting en de verantwoording. Ten derde zou de inzichtelijkheid toenemen als de ingestroomde zaken werden gewogen met landelijk geldende gewichten, in plaats van de gewichten die zijn gecorrigeerd voor arrondissementale verschillen. Ten vierde werd aanbevolen om globaal geraamde absolute normtijden te ontwikkelen, die een vergelijking tussen de dienstonderdelen mogelijk maken. Er werd daarbij echter benadrukt dat aan die tijden en de daaruit eventueel af te leiden budgetten geen absolute betekenis moest worden gehecht. *"Normtijden geven aan hoeveel tijd minimaal of gemiddeld nodig is om op een bepaald moment te komen tot een product met een bepaalde kwaliteit. Bij andere kwaliteitseisen zouden de tijden anders zijn. In de loop van de tijd kan de benodigde tijd bovendien afnemen door verbeteringen in de bedrijfsvoering (automatisering). Kortom: normtijden hebben nooit een absoluut karakter en mogen ook niet zo worden gebruikt."* (van Vliet, 1995, p.37).

Om de werklasmeting te verbeteren wordt in de zomer van 1995 door de **werkgroep LAMICIE** (LAst MInute CommissIE) een voorstel geschreven voor nieuwe weegfactoren (Projectbureau Lamicie, 1997a, p. 3). Hiermee wordt de basis gelegd voor de huidige bekostiging.

In 1997 presenteert de werkgroep Lamicie het rapport '**Tal van zaken**', waarin een systeem "aan de hand waarvan in absolute zin berekend kan worden hoeveel mensen en middelen nodig zijn voor het afhandelen van de binnenkomende zaken" (Projectbureau Lamicie 1997b, p.1). Het doel van het systeem is enerzijds ter verbetering en vergroting van inzicht in de capaciteitsbehoefte en daardoor het bewerkstelligen van een normatieve verdeling van middelen over de gerechten. Anderzijds kan het dienen als objectieve onderbouwing van de financieringsbehoefte van de totale rechterlijke organisatie (Projectbureau Lamicie 1997b, p.4).

De uitgangspunten van het nieuwe werklastmetingssysteem zijn (Projectbureau Lamicie 1997b, p.3):

- per ingekomen zaak wordt één (eind)product gemeten, totaal 38;
- er wordt uitgegaan van een beperkt aantal zaakscategorieën die gezamenlijk alle ingekomen zaken omvatten;
- de zaakscategorieën zijn voor de verschillende gerechten zoveel mogelijk gelijk;
- de weegfactoren per zaakcategorie voor zowel rechterlijke macht als ondersteunend personeel worden uitgedrukt in het aantal minuten dat (gemiddeld) nodig is om de betreffende soort zaken op kwalitatief voldoende niveau af te doen.

In het werklastmetingssysteem werd dus onderscheid gemaakt naar type zaak (civiele zaken, bestuurszaken, belastingzaken, strafzaken, etc.) en per type zaak naar wijze van afdoening (zoals behandeling met of zonder tolk; uitspraak enkelvoudig of meervoudige kamer). Voor elk type zaak is een gewicht vastgesteld voor de relatieve 'zwaarte' van de behandeling, uitgedrukt in eenheden van minuten per fte. Deze zijn vervolgens uitgesplitst voor rechtsgeleerd en niet rechtsgeleerd personeel (van der Knaap & van den Broek 2000, p.319-320). Dit model is ter illustratie als bijlage (nummer 2) bijgevoegd.

Expliciet wijst de werkgroep erop dat de normtijden geen 'streeftijden' zijn. "*De normtijd is een goed onderbouwde schatting van de gemiddelde tijd die nu met de behandeling van zaken is gemoeid. Het is geen 'norm', in de zin van voorgeschreven behandeltijd voor een goede rechtspleging*" (Projectbureau Lamicie 1997b, p. 25).

Ten tweede waarschuwt de werkgroep voor een te strikt gebruik van de normering en het werklastsysteem. "*Het is slechts een middel om een redelijke en rechtvaardige verdeling van middelen te ondersteunen. De uitkomsten moeten niet tot achter de komma worden beschouwd als een onvermijdelijk recht op formatie of plicht tot inkrimping.*" (Projectbureau Lamicie 1997b, p. 25).

In het regeerakkoord van 1998 wordt vervolgens aangekondigd de ontwikkelde werklasmeting te evalueren en na te denken over een resultaatgerichte bekostiging van de rechtspraak. Hiervoor wordt in 1998 een nieuw interdepartementaal beleidsonderzoek uitgevoerd, welke bekend werd als de **Commissie-Meijerink**. In zijn rapport '**Recht van spreken**' wordt een aanzet gemaakt om de onderscheidde producten van het Lamicie-systeem uit te breiden door kostprijzen te berekenen. Berekening van de kostprijzen wordt door de commissie gezien als noodzakelijk voor een prestatiegerichte bekostiging. Door de commissie worden de kostprijzen berekend door niet-productieve uren evenredig toe te rekenen aan bestede productieve uren en te vermenigvuldigen met het loon en een opslag voor variabele materiële uitgaven en overhead (IBO nr.7, 1998, p.23-4). Om een dergelijk systeem te laten werken moest volgens de commissie aan drie voorwaarden voldaan worden: 1) Betrouwbare gegevens, waarvoor een overgang naar het baten-lastensysteem noodzakelijk was. 2) Systematisch en regelmatig tijdschrijven. 3) Periodieke herijking en doorlichting van het werklasmetingssysteem (IBO nr.7, 1998, p.25-6, 48).

5.4 Besluiten Financiering Rechtspraak

In de wet Raad voor de rechtspraak (Stb. 2001, nr. 583) is bepaald dat de financiering van de rechtspraak via een AMvB zou worden uitgewerkt (Wet RvdR, art. 97). Daarin dienden een aantal punten verwerkt te worden, zoals een objectieve meting van werklasm, de voorschriften van de financiering en het toe te passen begrotingsstelsel. Op 13 juli 2002 werd de eerste AMvB '**Besluit financiering rechtspraak (BFR)**' in het Staatsblad gepubliceerd (Stb 2002, 390).

Het totale budget van de rechtspraak werd opgedeeld in een aantal componenten waarin een onderscheid gemaakt werd tussen een budget voor de Raad en een budget voor de gerechten.

Het budget ten behoeve van de Raad bestond uit de volgende onderdelen (BFR, art.5): apparaatskosten (Bureau Raad en college van afgevaardigden) en programmakosten (kosten die zijn gemoeid met landelijke taken op het terrein van huisvesting, automatisering en opleidingen).

Het budget ten behoeve van de gerechten (BFR, art.6) bestond uit een algemeen budget, samengesteld uit een component werklasm waarvoor het Lamicie-systeem is ingericht en een component gerechtskosten (zoals advertentiekosten voor mededelingen, tolken- en deskundigenkosten) en een specifiek budget (innovatieve en landelijke projecten).

Van deze vijf componenten was alleen het werklasmdeel afhankelijk van de productie gesteld.

Het Lamicie-werklastmetingsysteem, dat reeds hierboven ter sprake is gekomen, had ondertussen enkele wijzigingen ondergaan. Het aantal onderscheidde producten was van 38 naar 48 uitgebreid (zie bijlage 2)

Voor de benoemde minuten per afdoening werd vervolgens een tarief bepaald door de gemiddelde loonsom per gerechtscategorie (soort gerecht), opgehoogd met 27 % overhead te delen door het aantal productieve minuten (Stb. 2002, nr. 390, art. 10). Met deze overhead worden de gemeenschappelijke beheertaken en de kosten van gerechtsbesturen bedoeld.

In het Lamicie-systeem is de basis een tarief per minuut. Vervolgens wordt bepaald hoeveel minuten (gemiddeld) over een zaak gedaan wordt en kan de totale productie en het bijbehorende budget uitgerekend worden.

Op basis van het werklastdeel wordt dus iets meer dan 71% van de kosten toegewezen aan de uiteindelijke productie (zie tabel 5). De kosten die toegewezen worden blijven echter beperkt tot de loonkosten. Kosten van bijvoorbeeld huisvesting en loonkosten van ondersteunende diensten worden niet in de kostprijzen meegenomen (Stb 2002, 390, p. 19).

Tabel 5: Begroting 2004 ingedeeld op basis van BFR		
	In euro's (x 1.000,-)	Aandeel
Apparaatskosten	17.136	2,2%
Programmakosten	195.529	25,4%
Werklastdeel	547.011	71,1%
Gerechtskosten	6.483	0,8%
Specifiek budget	3.538	0,5%
TOTAAL	769.697	100,0%

(bron: Begroting 2005 Raad voor de rechtspraak, p. 31)

Ter beoordeling van het bekostigingssysteem op basis van het BFR heeft de minister van Justitie opdracht gegeven om een ontwikkelingsgericht onderzoek te laten plegen. Dit onderzoek is in 2002 door onderzoeksbureau AEF uitgevoerd en afgesloten met het rapport **'Met recht gefinancierd'** (TK03-04, 29.534, nr.1). Het onderzoek moest een aantal zaken met betrekking tot het bekostigingsmodel inzichtelijk maken. Dit waren de risico's, mogelijke verbeteringen, prikkels voor doelmatigheid, negatieve gedragseffecten en de gevolgen van een in te voeren baten-lastenstelsel voor de rechtspraak in 2005 (TK03-04, 29.534, nr.1, p.1).

De belangrijkste bevindingen van het rapport zijn ten eerste dat een vereenvoudiging van het systeem gewenst is, omdat de 48 zaakscategorieën door de hoeveelheid variabelen en grote verschillen van zwaarte daarbinnen de mogelijkheid van negatieve gedragseffecten kunnen

hebben. Als voorbeeld wordt genoemd het meervoudig afdoen van een zaak die enkelvoudig afgedaan kan worden, zodat de zaak zwaarder telt (TK03-04, 29.534, nr.1, p.3). De minister merkt hierover op, naar aanleiding van een vraag door de vaste kamercommissie van Justitie over specifiek de sector straf, dat de *“verhouding tussen meervoudige kamer en enkelvoudige kamer is al jaren zeer constant (11/89)”* (TK03-04, 29.534, nr.3, p.13).

Ten tweede dient een betrouwbaar prognosemodel ontwikkeld te worden om eenduidig en in de tijd consistent te kunnen vaststellen hoe de instroom van zaken en de productie bij de gerechten zich in de loop van de jaren zal ontwikkelen (TK03-04, 29.534, nr.1, p.3).

Ten derde wordt geconstateerd dat de betrouwbaarheid van het tijdschrijfonderzoek niet optimaal is en dat de directe productiviteit van rechterlijk personeel stelselmatig hoger ligt dan het gehanteerde uitgangspunt (TK03-04, 29.534, nr.1, p.4).

Ten vierde wordt ter bevordering van de transparantie voorgesteld om indicatoren met betrekking tot doorlooptijden en werkvoorraden te ontwikkelen.

Te behoeve van de doelmatigheid wordt ten vijfde voorgesteld dat de centrale budgetten voor huisvesting, automatisering en opleiding op vergelijkbare wijze als de overhead genormeerd worden als opslag (TK03-04, 29.534, nr.1, p.5).

Ten zesde wordt voorgesteld om benchmarking uit te voeren in het kader van collegiale toetsing, zoals onderlinge visitatie en auditing (TK03-04, 29.534, nr.1, p.5).

AEF concludeert ten zevende dat de prestatiegerichte bekostiging te weinig vorm krijgt en beveelt aan om een afrekensystematiek te ontwikkelen op basis van de gerealiseerde output en niet op basis van de prognoses. In dezelfde notitie merkt de minister hierover op dat dit niet een openeinde regeling impliceert en dat de financiering binnen de budgettaire kaders dient plaats te vinden (TK03-04, 29.534, nr.1, p.5-6).

Ten slotte benadrukt het onderzoek dat de geloofwaardigheid van en het draagvlak voor het bekostigingssysteem in het geding komt, indien de Minister van Justitie gebruik blijft maken van de mogelijkheid om het budget voor de rechtspraak te beperken op basis van artikel 9 BFR (toereikendheid middelen op de rijksbegroting). *“Wanneer ook in de komende jaren wordt afgeweken van het uit de systematiek voortvloeiende budget voor de rechtspraak, komt de geloofwaardigheid van en draagvlak voor het model sterk onder druk te staan”* (TK03-04, 29.534, nr.1, p.6).

Als vervolg op het onderzoek 'Met recht gefinancierd' en de overeenkomstige kabinetsstandpunten heeft de Minister van Justitie op 21 april 2004 aan de Tweede Kamer een brief gestuurd over de verdere **invoering van het baten-lastenstelsel (BLS)** (TK03-04, 29.534, nr.2).

De belangrijkste reden voor invoering van het BLS is de mogelijkheid om in samenhang met het resultaatgerichte sturingsmodel de organisatie te sturen en bekostigen op basis van de prestaties die het levert. Hiervoor wordt een “zo integraal mogelijke kostprijs” ontwikkeld (TK03-04, 29.534, nr.2, p.2).

Het aantal productgroepen wordt van de oude 48 Lamicie-zaken vereenvoudigd tot uiteindelijk 11 productgroepen:

- Civiel Rechtbank
- Straf Rechtbank
- Bestuur Rechtbank
- Kanton Rechtbank
- Vreemdelingen Rechtbank
- Belasting Rechtbank
- Civiel Gerechtshof
- Straf Gerechtshof
- Belasting Gerechtshof
- Centrale Raad van Beroep (CRvB)
- College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB)

De verschillende vormen van afdoening, zoals die in de oude bekostiging op basis van de Lamicie-normen plaatsvond, vervalft. In de plaats daarvoor wordt bekostigd op basis van de totale productie per type gerecht. De Minister noemt als reden om niet meer voor elke afzonderlijke zaakscategorie maar op een hoger aggregatieniveau prijsafspraken te maken, het tegengaan van mogelijke negatieve gedragseffecten. (TK03-04, 29.534, nr.3, p.12).

De Lamicie-systematiek verviel overigens niet, maar bleef gebruikt worden voor analyses over zaaksontwikkeling en zaakssamenstelling (TK03-04, 29.534, nr.2, p.3).

In het BLS zou gebruik gemaakt worden van een verrekensystematiek waarmee gereageerd kon worden op onverwachte ontwikkelingen. Daarbij kondigde de Minister aan dat gerechten die meerwerk verrichten een extra opbrengst ontvangen, maar gerechten die minder produceren een afdracht moeten doen (TK03-04, 29.534, nr.2, p.4). Dit komt ten laste, respectievelijk ten bate van de nieuwe egalisatierekening. Deze rekening is ingesteld om ongewenste budgettaire consequenties te voorkomen. De maximale afdracht bij overproductie wordt begrensd door de hoogte van de nieuwe rekening (TK03-04, 29.534, nr.3, p.10).

In een brief van de minister aan de vaste kamercommissie van Justitie wordt benadrukt dat het streven naar doelmatigheid niet ten koste mag gaan van de kwaliteit. De Minister ziet hierin het gevaar dat justitiabelen een gebrekkige dienstverlening krijgen en dat door afnemende kwaliteit meer hoger beroepen ingesteld worden, wat een extra werkdruk voor appèlcolleges en de Hoge Raad tot gevolg heeft (TK03-04, 29.534, nr.3, p.18).

Door de invoering van het baten- en lastenstelsel binnen de rechterlijke macht vanaf 1 januari 2005 was aanpassing van het besluit financiering rechtspraak noodzakelijk. Hiervoor is het **nieuwe besluit financiering rechtspraak 2005 (BFR05)** aangenomen (Stb 2005, 55).

In het nieuwe systeem wordt de rechtspraak bekostigd op een zo integraal mogelijke kostprijs. In deze kostprijs worden componenten opgenomen voor huisvesting, opleiding (Studiecentrum Rechtspleging, SR), automatisering, innovatie en Bureau Raad. In de oude financieringssystematiek, zoals hierboven beschreven, werden hiervoor nog aparte bedragen aan de Raad toegekend.

In de nieuwe systematiek bestaat de bijdrage aan de Raad uit drie onderdelen: een productiegerelateerde bijdrage, een bijdrage voor gerechtskosten en een bijdrage voor overige uitgaven (uitgaven voor een aantal bijzondere kamers en megazaken) (Stb 2005, 55, p.3-4) In tabel 6 zijn hiervoor de begrootte kosten voor 2005 opgenomen.

	In euro's (x 1.000,-)	Aandeel
Productiegerelateerde bijdrage	728.682	94,4%
Gerechtskosten	6.582	0,9%
Overige uitgaven	37.016	4,8%
TOTAAL	772.280	100,0%

(bron: Rijksbegroting 2005, Deel 6, hoofdstuk 7)

In het vernieuwde systeem wordt in de budgetbepaling niet langer gebruik gemaakt van het aantal minuten per zaak, maar gaat het om de bepaalde kosten per zaak. Hiermee is een vereenvoudiging gerealiseerd ten opzichte van het oude systeem van bekostiging, dat uitging van het Lamicie-systeem met de 48 zaakscategorieën uitgedrukt in minuten.

Voor elke productgroep geldt een bepaalde landelijke prijs per afgehandelde zaak. De prijs van een zaak zal in de nieuwe systematiek elke drie jaar opnieuw worden geijkt en vastgesteld. Bij deze herijking maken de Raad en de Minister van Justitie afwegingen over doelmatigheid en kwaliteit. Ten grondslag aan de afwegingen liggen gegevens over de gerealiseerde prijs in de afgelopen periode, wijzigingen in de zaakssamenstelling, de uitkomsten van tijdschrijfonderzoeken en informatie uit het kwaliteitssysteem van de rechtspraak (Stb 2005, 55, p.3-4).

Het tarief per productgroep is opgebouwd uit drie delen (Rijksbegroting 2005, deel 6, hoofdstuk 7):

- De verhouding van zaakscategorieën binnen een productgroep (dit wordt de assortimentsmix genoemd)
- De gemiddelde behandeltijd per zaakscategorie (deze worden drie jaarlijks herijkt aan de hand van tijdschrijfonderzoeken die de Raad laat uitvoeren)
- De prijs per minuut rechtsgeleerd en ondersteunend personeel. In deze prijs zijn naast de directe en indirecte kosten die samenhangen met het primaire proces bij de gerechten, ook opslagen opgenomen voor afschrijvingen en rentekosten, (centrale) uitgaven voor opleidingen, huisvesting en ICT.

5.5 Financiële verslaglegging van de rechtspraak in de praktijk

Voorvloeiend uit de Wet Raad voor de rechtspraak, werd dit orgaan per 1 januari 2002 opgericht. Naast dat de Raad de initiatieven, voortkomend uit het PVRO, gaat uitvoeren, gaat het onder andere ook verslaglegging doen van de prestaties en financiën van de rechterlijke macht (Agenda 02-05, p. 1, 7).

Ter verantwoording van de besteding van ontvangen middelen en voor het stellen van de langere termijn doelen, zijn door de Raad naast jaarverslagen en jaarplannen ook twee agenda's voor een langere termijn gepresenteerd (zie bijlage 3).

Naast de noodzakelijke financiële verslaglegging wordt in de verschillende publicaties nadrukkelijk de aandacht op de kwaliteit gelegd, *“vanwege het feit dat de afgelopen jaren zo sterk de nadruk is komen te liggen op onderwerpen als bekostiging, productiecijfers en de doelmatigheid van de rechtspraak”* (Jaarverslag 2002, p. 27). In de loop naar 2006 wordt hierom een kwaliteitssysteem ontwikkeld, genaamd 'RechtspraakQ'. In dit systeem staan integriteit, deskundigheid, bejegening, rechtseenheid en snelheid centraal (Jaarverslag 2005, p. 39).

Door de groei van het aantal zaken wordt in de verschillende publicaties ook gewaarschuwd voor de stijgende werkdruk (Jaarverslag 2003, p. 11, Jaarplan 2004, p. 6).

Met betrekking tot de financiële afrekeningen is een terugkerend thema de budgettaire scheefgroei. Dit geeft het verschil aan tussen het budget dat volgens de Lamicie-werklastmethodiek nodig is om de afgesproken productie te realiseren en het werkelijk aan de rechtspraak beschikbaar gestelde budget (Jaarplan 2006, p. 4, Jaarverslag 2005, p. 18-9).

5.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de ontwikkeling op het financiële gebied geschetst die de rechterlijke macht heeft doorgemaakt sinds het eind van de jaren '80.

Als startpunt kan het rapport van het SCP, “Doelmatig Rechtspreken” gezien worden. Vanaf dat moment wordt de rechterlijke macht geconfronteerd met het nieuwe managementdenken en wordt in het kader van rechterlijk werk gesproken met termen als ‘doelmatigheid’, ‘productie’, ‘efficiëntie’, etc.

In de loop der tijd zijn er een aantal momenten aan te wijzen die tot specifieke reacties vanuit de rechterlijke macht geleid hebben. Ten eerste is dat het rapport van het SCP in 1990. Vervolgens werd het interdepartementale beleidsonderzoek “financieringssysteem en de beheersstructuur van de rechterlijke organisatie”, ook wel bekend als de Commissie-Hoekstra, in 1995 gepresenteerd. Daarna werd in 1998 het rapport “Rechtspraak bij de tijd”, beter bekend als de Commissie-Leemhuis gepresenteerd. Dit rapport leidde tot het tweede interdepartementale beleidsonderzoek “Recht van spreken”, of Commissie-Meijerink in 1999 en de Contourennota “Rechtspraak in de 21^e eeuw” uit datzelfde jaar. Beide rapporten vormden de bouwstenen van de twee wetsvoorstellen “Organisatie en Bestuur Gerechten” (TK 99/00, 27181/1-3) en “Raad voor de rechtspraak” (TK 99/00, 27182/1-3). Uit het laatste wetsvoorstel volgden in 2002 en 2005 de besluiten Financiering Rechtspraak (Stb. 2002, 390 en Stb. 2005, 55).

Verschillende rapporten, onderzoeken, wetsvoorstellen en AMvB's markeren sindsdien de ontwikkelingen die geleid hebben tot de huidige organisatie van de rechterlijke macht en het functioneren. In het volgende hoofdstuk komt de discussie ter sprake die deze veranderingen hebben opgewekt.

Hoofdstuk 6

Discussies naar aanleiding van de hervormingen

6.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de veranderingen besproken die voorgesteld, dan wel doorgevoerd zijn in de rechterlijke macht sinds het einde van de jaren '80. Vanaf dat moment dragen de veranderinginitiatieven een sterke kwantitatieve component in zich. Naast dit relatief overzichtelijke chronologische overzicht van de veranderingen heeft zich een discussie naar aanleiding van de veranderingen afgespeeld. Deze discussie is zowel in de verschillende juridische vakbladen gevoerd, als door middel van verschillende publicaties van commissies, werkgroepen, etc. In deze discussies hebben zowel leden van de rechterlijke macht, het ministerie van Justitie als de wetenschappelijke wereld deelgenomen.

Om de gevoerde discussies over de veranderingen en de gevolgen ervan te ordenen, zal gebruik gemaakt worden van het analytische schema dat in hoofdstuk 5 beschreven is. Hierin staan de verwachtingen beschreven over de gevolgen van de invoering van prestatiemeting bij professionele organisaties.

Omdat de informatie verkregen wordt uit geschreven bronnen, wordt noodzakelijkerwijs gebruik gemaakt van citaten. Om de leesbaarheid te behouden is ervoor gekozen om bij elke verwachting eerst een samenvatting van de daarover gevoerde discussie weer te geven. Daaronder worden vervolgens de citaten weergegeven. Op deze manier blijft de gehaaste lezer in staat de verbanden te zien, zonder alle citaten te hoeven lezen.

6.2 Het hervormingsproces

Ten eerste zijn enkele verwachtingen geschetst over de invoering van prestatiemeting en de gevolgen voor de organisatie en werkwijze van de professional.

(I.a) Claimen van autonomie

Eén van de terugkerende reacties op de verandervoorstellen was de discussie over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Daarbij ging het enerzijds over de vraag of de bedrijfsvoering van de rechtspraak en het feitelijke rechtspreken te scheiden zijn en anderzijds over het principe dat over de besteding van toegekende middelen verantwoording afgelegd dient te worden. In de discussie werd de zorg geuit dat in beide gevallen de minister van Justitie invloed kan krijgen op het werk van de rechters, waardoor de onafhankelijkheid van

de rechterlijke macht in gevaar komt. Hierbij werd ook de kritische kanttekening geplaatst dat de nieuwe voorstellen wel een verbetering waren ten opzichte van de oude situatie.

In de discussie over de gevolgen van de voorstellen voor de onafhankelijke positie van de rechterlijke macht staat de vraag centraal hoe "onpartijdigheid en onafhankelijkheid effectief en efficiënt vormgeven moeten worden zonder de regel te schenden dat iemand, die een bevoegdheid uitoefent ook verantwoording verschuldigd is voor de wijze waarop hij dit doet" (Franken¹, Trema 1997, nr. 7, p. 238). Van oudsher vindt toezicht binnen het systeem van de rechterlijke macht plaats door "hoger beroep en cassatie. Openbaarheid van de uitspraak en de motiveringsplicht zijn vervolgens de toetsstenen voor een extra-systematische controle" (Franken¹, Trema 1997, nr. 7, p. 240).

Verantwoording over de besteding van financiële middelen is nieuw, met de nodige implicaties. Enerzijds is het "volstrekt logisch en aanvaardbaar dat aan degene die het budget ter beschikking heeft gesteld over de besteding daarvan tekst en uitleg wordt gegeven, en dat in geval van wanbeheer externe maatregelen genomen moeten kunnen worden om dat te redresseren. Als met dat niet wil, moet men ook de bestuurs- en beheerstaak afwijzen. You can't have your cake and eat it" (Lampe², Trema, 1996, nr. 2, p.38-9)

Anderzijds wordt er beargumenteerd dat het gevaar bestaat dat de Minister van Justitie invloed krijgt indien aan de minister verantwoording afgelegd moet worden. Zo stelt Bovend'Eerl³ dat "[d]e begrotingswetgever bij het bepalen van de hoogte van de uitgaven voor de rechterlijke instellingen een zeker invloed kan uitoefenen op hun werkwijze" (NJB 1996, p.674).

Voor de werkwijze van de rechterlijke macht kan een onderscheid gemaakt worden tussen rechtmatige besteding van gelden, wat vooral samenhangt met de bedrijfsvoering, en een doelmatige besteding, wat te maken heeft met de inhoudelijke manier van werken. Dit onderscheid is vergelijkbaar met het onderscheid binnen gerechten tussen bedrijfsvoering en procesbeheer. Procesbeheer gaat over "dingen als het beslissen of bepaalde zaken al dan niet enkelvoudig zullen worden berecht, in welk stadium een comparitie tot het geven van inlichtingen zal worden gelast da wel partijen tot bewijsvoering zullen worden toegelaten, in welke mate appelrechter zal terugwijzen, welk onderdeel van de werkzaamheden kan worden toevertrouwd aan niet tot de rechtelijke macht behorend personeel of zelf kan worden geautomatiseerd" (ten Kate⁴ & Martens⁵, Trema, 1997, nr. 1, p. 28).

In het eerste geval levert verantwoording afleggen weinig gevaar op voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Door een verantwoordingsplicht over procesbeheer en de mogelijkheid van de minister, al dan niet via de Raad voor de rechtspraak, om aanwijzingen te geven en het verbinden van voorschriften aan de toekenning van financiële middelen, wordt de onafhankelijkheid bedreigd (van der Schans⁶, Trema 1996, nr. 6, p. 185, ten Kate⁴ & Martens⁵, Trema, 1997, nr. 1, p. 27, Ingelse⁷, NJB 1998, p.397, ten Kate⁴ & Haak⁸, NJB 2000, p.1627-8, Actualiteiten, NJB 2000, p.1980). Of zoals Hofhuis⁹ het verwoordt: "Het externe probleem van integraal management is dat ik, als rechter, verantwoording moet afleggen. Je komt dan toch gauw op glad ijs, zeker gezien de samenhang die er bestaat tussen het vakinhoudelijke van het werk en beleids- en beheersbeslissingen in het verlengde daarvan" (Trema 1997, nr. 8, p. 267).

“Normen aangaande de productiviteit en het al dan niet meetellen van tussenvonnissen, comparities, getuigenverhoren en schikkingen voor de meting van de werklust, om maar iets te noemen, kunnen worden gezien als (indirecte) inbreuken op de rechterlijke onafhankelijkheid” (Hermans¹⁰, Trema 1998, nr. 10, p. 303)

“De zm moet zelf, zonder efficiency uit het oog te verliezen, de gezichtspunten kunnen vaststellen die bepalend zijn voor het aantal zaken dat per rechter kan worden afgedaan, en voor het toezicht op die afdoening; bemoeiing van de executieve leidt, hoe zuiver de intenties aanvankelijk ook mogen zijn, tenslotte tot schade aan het vertrouwen in en aan de onafhankelijkheid van de zm” (President⁵ en PG⁴ HR, Trema, 1996, nr. 2, p. 23).

“Leidt de verhoogde aandacht voor criminaliteitsbestrijding niet tot een extra druk op rechtbanken en hoven om aan strafzaken prioriteit te geven, zodat we straks vooral strafrechtbanken worden? Bepaalt straks de politiek via geormerkte budget-verstrekking de samenstelling van de sectoren?” (van Dijk¹¹, Trema 1995, nr. 11/12, p. 371).

De mate van bedreiging van de onafhankelijkheid wordt anderzijds ook binnen de rechterlijke macht genuanceerd. Barendrecht¹² vergelijkt de nieuwe situatie met de oude situatie: “de rechters in de gerechten in het oude systeem waren bijvoorbeeld direct afhankelijk van een directeur beheer van het Ministerie voor alle voorzieningen op hun werkplek en dat is een afhankelijkheid die dagelijks werd gevoeld” (NJB 2000, p.1960). Daarnaast bekritiseert Barendrecht¹² de manier waarop gepleit wordt voor onafhankelijkheid: “Achter het vaandel van de rechterlijke onafhankelijkheid schuifelt een optocht van bevlogen, maar enigszins wereldvreemde vakmensen, die leuzen roepen over ‘staatsrechtelijke wangedochten’, ‘artikel 6 EVRM’ en ‘machtenscheiding’. Waar zij naar toe gaan of willen is onduidelijk” (Trema 1998, nr. 6a, p. 18).

“Als [...] met eenvoudige organisatorische ingrepen winst te behalen is, moeten we dat niet laten. Het voorzien in een goede organisatie is geen aantasting van de professionele vrijheid van de rechter.” (de Wijkerslooth¹³, Trema 2000, nr. 10, p. 451).

Ook van Delden¹⁴ bakent de rechterlijke onafhankelijkheid af: “Onafhankelijkheid betekent niet dat de rechter geen oog zou moeten hebben voor de noden en de eisen van de organisatie. Een juiste beroepshouding is niet zozeer afhankelijk van de achtergrond van de rechter, maar meer van zijn ‘state of mind’.” (Broeke, e.a., Trema 2002, nr. 8, p. 379).

(I.b) Beïnvloeding van verandering

In veel discussies over hervormingen binnen de zittende magistratuur wordt benadrukt dat de zittende magistratuur zijn eigen hervorming moet vormgeven (Brennkmeijer¹⁵, NJB 1998, p. 392). Daarbij wordt gewezen op de bijzondere positie van de rechterlijke macht als onafhankelijke macht, bestaande uit professionals.

Dat dit ook gebeurt blijkt uit de vele initiatieven, zoals ZM 2000, Toekomst ZM, en PVRO. Onder deze laatste valt het project Kwaliteit, dat kwaliteitsindicatoren ontwikkeld voor de begrotingssystematiek, naast kwantitatieve gegevens over instroom, doorlooptijden, achterstanden, etc. (van Dijk e.a. NJB 2001, p. 220).

“ZM 2000 beoogt nu juist wat Donner (Justitiële Verkenningen 1995/2) op zichzelf terecht aanbeveelt: laat de zm als eenheid het heft nu zelf in handen nemen voordat ‘de politiek’ zich er mee inlaat” (van den Haak¹⁶, Trema, 1995, nr. 7, p. 217).

Eradus¹⁷ stelt dit ook met betrekking tot verantwoording afleggen over bestede middelen: “Over de inzet van de middelen zal zeker op een transparante en professionele manier verantwoording worden afgelegd. Hoe we de klus moeten klaren kan de Raad ons echter niet vertellen. Het blijft vooralsnog ons probleem.” (Trema, 2001, nr. 7, p. 320).

(I.c) Discussie over de manier van prestatiemeting

De hervormingen hebben ook de discussie opgewekt wat het doel van de rechterlijke macht in de samenleving is. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de resultaten (*outputs*) en doelen (*outcomes*) van de rechterlijke macht, wat implicaties heeft voor de mogelijkheid en manier van meten.

De eerste beoordelingen van de rechterlijke macht op basis van het aantal uitspraken en het idee daaraan bekostiging en doelstellingen te koppelen leidde tot verontwaardigde reactie dat de rechterlijke macht geen “fietsenfabriek” is. In de loop der tijd lijkt prestatiemeting op basis van het aantal uitspraken steeds meer geaccepteerd te worden. De jaarverslagen van de Raad voor de rechtspraak zijn hier een voorbeeld van. De verontwaardiging lijkt plaatsgemaakt te hebben voor een waarschuwing voor de nadruk die op de kwantiteit is komen te liggen ten koste van overige elementen van de rechtspraak. Zie ter illustratie hiervan ook het blok “rechtspraak in de toekomst” aan het einde van dit hoofdstuk.

De SCP-rapportage (SCP 1990) en navolgend Tulder (NJB 1991, p.444 en NJB 1995, p. 1607) stellen dat de rechterlijke macht bekostigd en beoordeeld kan worden op het aantal afgedane zaken. De kritiek daarop is echter dat de functie van de rechterlijke macht vereenvoudigd wordt tot “fietsenfabriek” (Griffiths¹⁸, NJB 1991, p.129) waar de effectiviteit van de rechterlijke macht gemeten wordt op basis van het aantal afgedane zaken. Volgens de critici zou dit voorbij gaan aan de doelen van de rechterlijke macht in samenleving, namelijk het organiseren van conflictloze interactie en het onderling regelen van geschillen (Griffiths¹⁸, NJB 1991, p.129, Haak⁸ in; van der Heijden e.a., NJB 2001, p.707). “Het welslagen van de ‘onderneming’ rechtspraak kan niet worden gemeten aan de hand van bijvoorbeeld de ‘omzet’, het aantal afgedane zaken. Het welslagen wordt bepaald door de mate waarin [...] de organisatie bijdraagt aan een rechtvaardiger samenleving. Het is wellicht moeilijk, zo niet onmogelijk, om de activiteiten van een organisatie aan een dergelijke laatste kwalitatief doel te toetsen. Verlies men zo’n laatste doel echter uit het oog, dan gaat men voorbij aan hetgeen essentieel is” (Hol¹⁹, Trema 1999, nr. 9, p.344).

De vice-voorzitter van de Vliegende Brigade, ingesteld om in de aanloop van het landelijk rolreglement achterstanden op gerechten weg te werken, Westenberg²⁰ neemt een genuanceerdere positie in: “Nee, de “Vliegende Brigade” is geen vonnisfabriek. Dat zegt men wel eens. Het klinkt vies en denigrerend, alsof wij hier “lopende bandwerk” verrichten. Het is erop gericht om tot efficiencyverbetering te komen, maar wel efficiency met als kader dat mensen het werk ook leuk blijven vinden. Uiteindelijk krijg je weliswaar een productie-eenheid, maar dat is bij een goede rechtbank ook het geval. Je moet nu eenmaal productie leveren.” (van der Horst, Trema 2000, nr. 10, p.476).

Dit beeld wordt ook geschetst door Van der Meer²¹. “We kunnen een hogere efficiency bereiken door soortgelijke zaken te bundelen. Dan kun je kaders vaststellen voor hoe een zaak moet worden afgedaan en dan hoeven rechters niet steeds opnieuw het wiel uit te vinden. Rechtspraak is niet

alleen een ambacht, het heeft ook kenmerken van serieproductie."(Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2005, p.4)

In de discussie over de inrichting van de prestatiemeting en de bekostiging op basis daarvan, blijkt ook wantrouwen te bestaan tegen het doel van het systeem. Aangezien de rechterlijke macht uit de begroting van de minister van Justitie gefinancierd wordt, kan dit "tot het– helaas niet irreële – gevaar leiden, dat het budget van de rechterlijke macht mede afhankelijk wordt gesteld van bijvoorbeeld de geïnde boetes. Een soort voorwaardelijke financiering, ontworpen naar het voorbeeld van de Minister van Onderwijs" (Franken¹, Trema 1997, nr. 7, p. 240).

Ook zou het systeem ingezet kunnen worden om bezuinigingen te bewerkstelligen. Het "kan betekenen dat door flexibeler inzet van middelen met hetzelfde geld meer en beter werk gedaan kan worden dan vroeger, maar het kan ook betekenen dat hetzelfde werk voortaan maar met minder geld gedaan moet worden" (Lampe², Trema 1991, p.358). Of zoals Storm²² het stelt: "de rechterlijke macht dreigt meegesleurd te worden in het technocratisch Meer-Met-Minder denken dat de andere overheden reeds overvleugeld heeft." (Trema 2001, nr. 10, p. 446).

(I.d) Invloed op professional

Zoals in de theorie over professionele organisaties ter sprake is gekomen, lijkt ook de invoering van prestatiemeting bij de rechterlijke macht ingegeven te zijn door een afname aan vertrouwen tussen professionals en, in dit geval, politici.

De hervormingen brengen dan ook de vrees, die uiteindelijk ook zo ervaren wordt, mee dat bureaucratisering en hiërarchisering binnen de rechterlijke macht zullen toenemen. Daarbij ging het met name om de gevolgen van de toegewezen intergrale managementverantwoordelijkheden aan rechters die geen managementachtergrond hebben.

Als voorzitter van de Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid stelt Donner in een interview (Het Parool, 12.04.1995) dat rechters te weinig oog hebben voor de behoefte die in de samenleving bestaat aan snelle, voorspelbare rechtspraak waarmee geschillen worden opgelost. Rechters zouden volgens hem teveel de neiging hebben zaken als individuele gevallen te behandelen. Ook verwijt hij dat rechters, onder het mom van onafhankelijkheid, hun verantwoordelijkheidsbesef beperken tot het voorliggende dossier.

“Je ziet de rechter tegenwoordig verambtelijken. Dat vind ik jammer. Deels is het veroorzaakt doordat het ministerie ons in de hoek van de ambtenaren heeft gedrukt. Het grofste voorbeeld daarvan vind ik de regeling van de 36-urige werkweek. Er was geen rechter die minder werkte dan de 40 uur die toen beschikbaar waren. De meesten werkten beduidend meer. Dan ligt het voor de hand dat er door rechters gezegd wordt: ‘Als het zo moet dan ga ik ook gebruik maken van de rechten welke ik nu kennelijk heb’” (Steenbeek²³ in; van der Horst e.a., Trema 1997, nr. 8, p. 263).

Ten Kate⁴ en Martens⁵ verwachtten een toenemende bureaucratisering: “De rechterlijke macht zal [...] zowel op het niveau van de Beheersraad [later Raad voor de rechtspraak] als op de het niveau van de afzonderlijke gerechten niet zonder deskundige staf kunnen” (Trema, 1997, nr. 1, p. 28). Ook van der Werf²⁴ vreest een toename aan bureaucratie bij het creëren van nieuwe bestuurslagen: “Maar wat moet een rechter die geen recht hoeft te spreken doen? Juist, die zoekt naar andere invullingen van zijn achturige werkdag, dus dan maar zelf problemen verzinnen, daarover een maximum aan notities met gewichtig klinkende termen rondsturen en zoveel mogelijk vergaderingen uitschrijven” (Trema 2001, nr. 3, p. 86).

Door het overdragen van het budget aan de gerechten bestaat “het gevaar van het ontstaan van een lokale bureaucratie en een lokale ‘inner circle’ van mensen die het jargon beheersen en de beslissingen mogen nemen” (Lampe², Trema 1991, p. 358).

In de hervormingen werd voorgesteld een tussenlaag tussen de gerechten en het ministerie van Justitie te voegen om het probleem van de verantwoording en onafhankelijkheid op te lossen. “Er is dan niet meer die verantwoordingsplicht van een rechter tegenover de minister. Aan de ander kant ben ik bang dat die laag ook weer met allerlei circulaires komt. Nu ligt mijn bureau ook vol met circulaires van het ministerie, elke dag weer” (Hofhuis⁹, president van de arrondissementsrechtbank te 's-Hertogenbosch, Trema 1997, nr. 8, p. 267).

Eradus¹⁷ erkent dat het niet "valt [...] te ontkennen dat er een zeker mate van hiërarchisering binnen de ro zal gaan optreden" (Pauw, Trema 1999, nr. 6, p.225).

Dat de discussie over hiërarchie een gevoelig punt is blijkt uit te opmerkingen van Loth²⁵: "Een van de klassieke idealen van de juridische professie [...] is een geest van onderlinge verstandhouding en vertrouwen tussen de beroepsbeoefenaren. De 'broederschap' van gelijke professionals maakt plaats voor verhoudingen die primair door functionele criteria wordt bepaald. Bovendien wordt het gelijkheidsidee doorbroken door de introductie van een hiërarchie van een groeiend aantal verschillende functies" (Trema 1999, nr. 7, p.247).

Met de voorstellen van integraal management en de oprichting van de Raad voor de rechtspraak wordt in verschillende reacties gewezen op de tegenstelling die bestaat tussen professionals en managers. Door Cohen, staatssecretaris van Justitie ten tijde van de Commissie-Leemhuis wordt dit dilemma als volgt omschreven: "Hoe sturing te brengen in de rechterlijke organisatie met behoud van het feit dat het eigenlijke werk gebeurt bij die professionals?" (van der Horst & Lampe, Trema 1999, nr. 4, p. 126).

Het verschil tussen rechters en managers wordt door Hol¹⁹ als volgt omschreven: "Scherp gesteld zou men kunnen zeggen, dat de cultuur van het rechtspreken er een is van 'ervaring', de cultuur van het management van 'logica'. Het problematische van een economisering van het rechtspreken ligt niet in het economische denken per se. Problematisch wordt een dergelijke benadering echter wanneer zij dominant wordt" (Trema 1999, nr. 9, p.347-8).

De autonome positie van rechters en het ontbreken van een hiërarchie leiden ertoe dat vaak tijdrovend overleg noodzakelijk is, met als voordeel dat de rechterlijke macht ongrijpbaar is voor belangengroeperingen (Langemeijer²⁶ in; Hoefler-van Dongen, NJB 1998, p.662). De werkzaamheden van rechterlijke ambtenaren wordt daarnaast gekenmerkt door "diversiteit en complexiteit" (Bovend'Eert³ & Kortmann²⁷, NJB 2000, p.1772).

"Naast de erkende noodzaak van efficiënt beheer en doorzichtige structuren, naast de fundamentele bewaking van de staatsrechtelijke onafhankelijkheid, dient ook de psychologische onafhankelijkheid van oordelen en beleven van het rechterlijk ambt door de individuen die van de zittende magistratuur deel uitmaken een integrerend element van het denken over de structuur van de rechterlijke macht in de 21^e eeuw uit te maken. Een ongenueanceerde hiërarchische structuur zoals gepropageerd door het Initiërend Beraad (zie RM Themis 1995, p.238) vormt voor deze subjectieve onafhankelijkheidsbeleving een rechtstreekse bedreiging. Zo'n structuur reduceert de rechter te zeer tot het niveau van productiemedewerker en komt niet tegemoet aan de behoefte van de autonomie van de professional. Dwang kweekt geen morele kwaliteit en zeker geen onafhankelijk oordeel, de morele kwaliteit bij uitstek die van de rechter wordt gevraagd" (van der Rey²⁸, Trema 1997, nr. 5, p. 198).

In het bijzonder wordt gewezen op de positie van de kantonrechter: "Dienstverlening in de eerste lijn vraagt om brede professionals met verantwoordelijkheid voor de eigen praktijk. Autonoom functionerende professionals kunnen in een organisatorische context worden betrokken in een stelsel van afspraken dat het product is van hun eigen denkwerk. De rechterlijke onafhankelijkheid krijgt hiermee een specifieke extra dimensie, namelijk gezamenlijke zelfsturing. De rechterlijke

onafhankelijkheid impliceert een actieve participatie van kantonrechters in gezamenlijke beleidsvorming. Hierdoor ontstaat er ook een acceptatie van deze sturing, omdat deze leidt tot betere werkprocessen en handzame richtlijnen en aanbevelingen” (Dantuma²⁹ & van Delden³⁰, Trema 1998, nr. 6a, p.27-8).

De mate van autonomie van de rechter wordt genuanceerd door Barendrecht¹², die stelt dat “goed luisteren en vatbaar zijn voor kritiek net zo goed rechterlijke eigenschappen zijn als het denken in hiërarchie en in bevoegdheden die sterk zijn ingekaderd. Ondanks alle beweringen van het tegendeel heeft rechtspraak immers nog steeds veel heeft van het uitvoeren van instructies van anderen als de wetgever of hogere rechters” (NJB 2001, p. 1938).

“Professionals organiseren is lastig, dat zullen de nieuwe leiders binnen de rechterlijke organisatie nog gaan merken. Net als advocaten, ingenieurs of artsen zijn rechters te eenzijdig gericht op vakbekwaamheid, te individualistisch en te vastgeroest in hun heilige dagelijkse routines. Rechters kunnen echter veel beter luisteren en zijn van nature gevoeliger voor signalen van buitenaf, getraind als zij zijn in het laten doorwerken van maatschappelijke opvattingen in hun uitspraken” (Barendrecht¹², Trema 1998, nr. 6a, p. 20).

In het verlengde van de discussie over de tegenstelling tussen managers en professionals werd meer in concreto gediscussieerd over de rechter die managementtaken moet gaan uitvoeren. Hierbij werd gewezen op de tijd die rechters daardoor niet aan daadwerkelijk rechtspreken kunnen besteden (Witteveen³¹ NJB 2002, p.794). “Taken die goed of zelfs beter door niet-rechters kunnen worden verricht, zullen in meerdere mate dan thans de agenda bepalen van leidinggevende rechters, zoals sectorvoorzitters” (Hofhuis⁹, Trema 1998, nr. 6a, p. 23). Hierover zijn de meningen echter verdeeld. “De voortschrijdende bureaucrativering [reduceert] de rechter [...] tot zijn functie, dat wil zeggen, tot een meer beperkte rol dan hij gewend was. De versterking van de ondersteuning ontnemt hem het handwerk (‘herinrichting van werkprocessen’), de uitbreiding van de hiërarchische kolom boven hem ontnemt hem bestuursverantwoordelijkheid” (Loth²⁵, Trema 1999, nr. 7, p.247).

Daarnaast werd gewezen op het kennisgebrek van rechters op het gebied van management (Witteveen³¹ NJB 2002, p.794). “Als rechter of raadsheer in een college is het je belangrijkste aandachtsgebied je eigen vakinhoudelijke taak. Centraal staat je eigen zittingswerk en het schrijven van goede en een voldoende aantal concepten. Als leidinggevende, zo heb ik ervaren, word je taak volstrekt anders. Het gaat niet meer om je eigen werk, maar je moet er voor zorgen dat je collega’s zo optimaal mogelijk functioneren. Wat is dat ‘optimaal’? Naar wiens maatstaven optimaal?” (van Dijk¹¹, Trema 1995, nr. 11/12, p. 370).

De uitbreiding van rechterlijk werk met managementtaken kan ook negatieve effecten hebben op de aantrekkingskracht van het beroep en een beperkter carrièreperspectief voor degenen die zich geen managementtaken eigen maken (Witteveen³¹ NJB 2002, p. 794). “Tot op heden zijn DB-leden [dagelijks bestuur] dikwijls primair professionals. In navolging van de selectie van presidenten zal ook bij de selectie van DB-leden een accentverschuiving dienen plaats te vinden; managementkwaliteiten worden op die plaatsen meer en meer van belang” (Keijzer³², Trema 1997, nr. 8, p. 265).

Ten vierde kan de managementfunctie van een rechter een afname van zijn gezag tot gevolg hebben. Er bestaat het gevaar dat een gerecht “met de president als integraal eindverantwoordelijke, vaker betrokken raakt in lastige procedures of onderhandelingen (ambtenarenzaken, contracten van de organisatie met derden). Daardoor kan afbreuk worden gedaan aan het gezag van de rechtspraak” (Hofhuis⁹, Trema 1998, nr. 6a, p. 24). Zie ter illustratie ook blok “Rechtspraak in de toekomst” aan het einde van dit hoofdstuk.

6.3 Het systeem van prestatiemeting

Ten tweede zijn er, in het verlengde van de discussie over de manier van prestatiemeting (I.c), bepaalde verwachtingen over de mate waarin de geschetste problemen en neveneffecten van prestatiemeting specifiek voor PPO's gelden.

(II.a) Verschillende publieke waarden

Aansluitend op de discussie over het doel van de rechtspraak in de samenleving, volgt de discussie over de keuzes voor bepaalde resultaten in een systeem van prestatiemeting. Daarbij werd vooral gezocht naar een balans tussen enerzijds ‘nieuwe’ waarden, zoals efficiëntie, doelmatigheid en snelheid en anderzijds traditionele waarden zoals kwaliteit, grondigheid en zorgvuldigheid.

Door de nadruk op kwantitatieve gegevens die de hervormingen met zich meebrachten werd gewezen op de tegenstelling met andere waarden die van belang zijn in de rechterlijke macht (President⁵ en PG⁴ HR, Trema, 1996, nr. 2, p. 23, ten Kate⁴, Trema 2001, nr. 7, p. 303).

Traditionele waarden die de rechterlijke macht kenmerken zijn onafhankelijkheid, rechterlijke oordeelsvorming, rechtsvinding, eisen van het recht, onpartijdigheid, afnemer bedienen, zorgvuldigheid en grondigheid (Langbroek³³ & Lahuis³⁴, Trema 1998, nr. 1, p. 14, de Werd³⁵, NJB 1998, p.661, Witteveen³¹ NJB 2002, p.793). Deze waarden moeten gecombineerd worden met nieuwe eisen, zoals efficiency, effectiviteit, prestatie-indicatoren en transparantie (Jansen³⁶, Trema, 1995, nr. 11/12, p. 368). Deze waarden kunnen met elkaar concurreren.

“De rechterlijke macht en het ondersteunend personeel zijn bij uitstek dienstverlenend. Dit laatste geldt in het bijzonder voor het ondersteunend personeel. Talloze telefoontjes en bezoeken van justitiabelen, die over hun zaak ingelicht wensen te worden, komen de productiviteit niet ten goede” (Wachter, Trema 1991, p. 58).

De kritiek op bijvoorbeeld de Commissie-Hoeksta is de “volstrekt eenzijdige benadering” (Stroink³⁷, NJB 1996, p. 681). Haak⁸ waarschuwt dat het marktdenken tot resultaat heeft dat “niet de betrokkene waar het om gaat staat centraal, maar het budget” (van der Heijden e.a. NJB 2001, p.707). Uit een enquête onder rechters blijkt ook dat de meerderheid van de respondenten (2,82 van 5) het eens was met de stelling dat de rechterlijke macht belandt in positie zorgsector/onderwijs (Bruinsma NJB 2001, p.1929-30).

Tegelijkertijd wordt erkend dat ook efficiency en effectiviteit van belang zijn. “Enigszins in efficiencytermen denken, ook als jurist, kan veel opleveren” (Giesen³⁸, NJB 2006, p.520-1), zolang goede rechtspraak maar voorop komt (NVvR Werkgroep ‘Doelmatig rechtspreken’ Trema 1991, p. 300, Brenninkmeijer¹⁵, NJB 1998, p. 392, Stroink³⁷, NJB 1996, p. 681).

Het belangrijkste discussiepunt met betrekking tot tegengestelde waarden is die van de balans tussen kwaliteit en kwantiteit van de rechtspraak (Duynstee, Trema 1989, p. 78, NVvR Werkgroep ‘Doelmatig rechtspreken’, Trema 1991, p. 300). Deze spanning wordt met name ervaren wanneer een norm in een bepaald gerecht tot te weinig toegewezen tijd en budget leiden om op een

professioneel verantwoorde manier en in overeenstemming met de beginselen van behoorlijk procesrecht zaken te behandelen die meer tijd vergen en dus ook meer geld kosten (Witteveen³¹, NJB 2002, p. 794-5).

“Een uitdijend zaakaanbod en toegenomen kwaliteitseisen kenmerken het werk van de kantonrechter. Door de gegroeide en gewijzigde vraag naar rechtspraak in eerste aanleg is diens takenpakket aanzienlijk verdicht en verzaamd. Maar de eisen aan de grondigheid, snelheid en zorgvuldigheid waarmee zaken moeten worden behandeld lopen op. Het gevolg is een spanning tussen kwantiteit en kwaliteit” (Dantuma²⁹ & van Delden³⁰, Trema 1998, nr. 6a, p.26).

Ook naar aanleiding van een conclusie van de advocaat-generaal van de Hoge Raad, Jörg (Uitspraak HR (LJN AR7190) 25.01.2005), waarin kritiek wordt geuit op de kwaliteit van de rechtspraak, werd door Hermans¹⁰ en Mevis³⁹ een koppeling gemaakt met de doorgevoerde hervormingen. “Is er een verband aan te wijzen tussen de nadruk op efficiency en management in termen van productieprocessen, doorlooptijden, kostenbeheersing en het geringe prestige in deze gewijzigde bedrijfscultuur van de inhoud van de ‘producten’ en de waarborgen waarmee deze moet worden bekleed?” (Trema 2005, nr. 2, p. 46-7).

Volgens Hidima⁴⁰ en van der Kam⁴¹ miskent de “kritische benadering door Hermans¹⁰ en Mevis³⁹ van alles wat riekt naar ‘efficiency en management’ dat het mogelijk is om oude beroepswaarden, inclusief het behoud van plezier in het ambachtelijke werk, te verenigen met een zakelijk beheer van de ro” (Trema 2005, nr. 5, p. 187), maar ook zij stellen dat “ontegenzeggelijk overheerst momenteel in veel gerechten het gevoel dat vanwege de hoge productiedruk de grenzen van de kwaliteit zijn bereikt en dat extra aandacht voor dit onderwerp absoluut noodzakelijk is” (Trema 2005, nr. 5, p. 185).

“Het al dan niet afdoen van het geplande aantal zaken op jaarbasis heeft immers rechtstreeks invloed op de financiële positie van een sector. Daarmee is het leveren van de geplande kwantiteit, als uitvloeisel van een resultaatverantwoordelijk financieringssysteem, een geduchte concurrent geworden van de te leveren kwaliteit.” (Deuring⁴², Trema 2006, nr. 4, p. 161).

Dat de tegenstelling van verschillende waarden en de daarbij horende discussie niet uitsluitend tussen managers en rechters bestaat, maar ook tussen rechters onderling, blijkt uit verschillende publicaties:

“De één vindt snelheid van procederen de belangrijkste succesfactor, maar er zijn ook rechters, die de zorgvuldigheid veel hoger waarderen. Sommigen vinden ‘klantvriendelijkheid’ een succesfactor, anderen vinden, dat die niet als afzonderlijke factor op gerechtelijke procedures moeten worden toegepast” (Lampe², Trema 1991, p. 356).

“Optimaal, is dat naar de normen van onze eigen, interne beroepsopvatting? Of gaat het om optimaal in de ogen van het ministerie? (En dat is wellicht voor efficiënt). Moet het ook optimaal zijn naar politieke maatstaven? Is het niet ook belangrijk dat de wetgever van oordeel is dat het door haar beschikbaar gestelde budget voor rechtspleging goed is besteed? Of betekent het optimaal zijn van de rechtspraak: naar de opvatting van het publiek. Hoe meten we eigenlijk die opvatting?” (van Dijk¹¹, Trema 1995, nr. 11/12, p. 370).

(II.b) Niet-kwantificeerbare resultaten

Volgend op de discussie over het meten van de resultaten en het doel van de rechterlijke macht, werd een discussie gevoerd over de output als optelsom van het aantal gerechtelijke beslissingen. Hierin wordt geen rekening gehouden met de kwaliteit van de rechtspraak. Vanwege het ontbreken van de factor kwaliteit in de bekostiging, is uiteindelijk het kwaliteitsysteem 'RechtspraakQ' ontwikkeld, waaronder het uitvoeren van visitaties bij de gerechten valt.

In het kader van de kwantificeerbaarheid van de resultaten werd ook gesproken over de rekenkundige problemen van het prestatie meten en met name over de gemiddelden voor zaaksbehandelingen die gebaseerd zijn op tijdschrijfonderzoeken.

Bij het voornemen om kwaliteitsindicatoren te ontwikkelen werd onder andere de volgende kanttekening geplaatst: "ten eerste kost het de organisatie enorm veel tijd, iets waar de rechterlijke macht al een chronisch gebrek aan heeft. Meer theoretisch [bestaat] het overal herkenbare reductieproces van de indicatoren voor kwaliteit: wat meestal overblijft zijn de louter geformaliseerde of gemakkelijk te formaliseren kenmerken van de onderzochte werkzaamheid." (Schuyt⁴³, Trema 2002, special, p. 276). In eerste instantie ontbrak in het BFR '02 de mogelijkheid om het bekostigingssysteem uit te breiden met kwaliteitsindicatoren (Hofhuis⁹, Trema 2003, nr. 3, p. 94). In het BFR '05 zijn expliciet artikelen opgenomen die die uitbreiding wel mogelijk maken: "De rechtspraak wordt gefinancierd op basis van afspraken over prijzen en aantallen producten, maar expliciet ook na afwegingen omtrent kwaliteit, waarbij getracht wordt een balans te vinden tussen kwantiteit en kwaliteit" (Hidima & van der Kam, Trema 2005, nr. 5, p. 186).

De kritiek op de Lamicie-werklastmeting was dat door uitsluitend eindafdoeningen te tellen, andere afdoeningen, zoals royement, sepots, ingetrokken zaken en tussenvonnissen niet geteld worden (Griffiths¹⁸, NJB 1991, p.129, NVvR Werkgroep 'Doelmatig Rechtspreken', Trema 1991, p.291). Het SCP bevestigt dat "tussenvonnissen, royementen en comparities na antwoord zijn inderdaad, bij gebrek aan consistent cijfermateriaal, in de meeste gevallen niet [zijn] meegeteld. Voorzover valt na te gaan, is de invloed daarvan echter gering" (van der Staay⁴⁴, Trema 1991, p. 354).

Daarnaast wordt gewaarschuwd dat bij een gemiddelde norm, zaken daar naar boven en naar beneden van afwijken (ten Kate⁴ & Haak⁸, NJB 2000, p.1622) en een focus op het gemiddelde de neiging heeft iedereen naar het gemiddelde te trekken. Daarnaast zijn de gemiddelden ontleend aan tijdschrijven. De gemiddelde behandelzeiten die tot norm verworden zijn in het werklastmetingssysteem hebben als nadeel dat ze verkregen zijn uit tijdschrijfonderzoeken die per definitie een registrerend karakter hebben die op zichzelf genomen geen doelmatigheidsprikkel hebben. Daarnaast kan het jaren duren voordat er nieuwe tijdschrijfonderzoeken plaatsvinden, met het gevaar van "verouderde, op het laatst zelfs oude, feiten" (Hofhuis⁹, Trema 2003, nr. 3, p. 92).

Wat betreft de normen bestaat ook het gevaar dat ze ooit te krapbemeten zijn vastgesteld: "Als rechters of gerechtsambtenaren eigenlijk structureel te weinig tijd hebben om hun werk goed te doen

– dat wil zeggen: volgens de standaard van hun professie –, wordt die te krap bemeeten tijd meteen de norm. Het kan zijn dat onze klanten ervaren dat rechters zich te vaak onvoldoende hebben voorbereid op de behandeling van hun zaak, of dat de uitwerking van de uitspraak kennelijk haastwerk is geweest. Extra tijdsinvesteringen voor dergelijke werkzaamheden zijn dan nodig, maar ‘lonen’ (voor de toepassing van het systeem) niet zolang er niet opnieuw is tijdgeschreven.” (Hofhuis⁹, Trema 2003, nr. 3, p. 92).

Ook bestaat het gevaar dat normtijden naar beneden worden aangepast, doordat zaken, door de groeiende werkdruk, “noodgedwongen” sneller afgedaan worden (Werkgroep BOK, Trema 2006, nr. 4, p. 148).

(II.c) Homogeniteit van prestaties

Een discussie die samenhangt met de kwantificeerbaarheid van resultaten is de discussie over de mate waarin prestaties vergelijkbaar en te standaardiseren zijn. De discussie ging over het aantal zaken dat onderscheiden wordt en het herleiden van de resultaten van de rechtspraak tot de factor 'tijd'.

Haak⁸ schreef in dit kader: "Rechtsvinding blijft maatwerk, geen stukwerk" (van der Heijden e.a. NJB 2001, 707).

"De rechter die zijn tijd op efficiënte wijze moet verdelen over zijn zaken, bekijkt deze zaken vanuit een en hetzelfde aspect: tijd. De factor tijd is wat deze zaken vergelijkbaar maakt. Wat problematisch is aan dit perspectief, is dat wordt voorbijgegaan aan hetgeen typisch is voor de rechtspraak, namelijk dat het daarbij veelal gaat om zaken die zich kenmerken door onherleidbare bijzonderheden en een conflict van incommensurabele waarden. Een rechter die op deze manier naar zijn zaken kijkt, loopt het risico voorbij te gaan aan de eigenheid van de belangen en waarden van partijen" (Hol¹⁹, Trema 1999, nr. 9, p.348).

Ook wordt men het niet eens over de hoeveelheid zaken die onderscheiden worden. Het eerste werklustmetingssysteem, Lamicie, ging uit van 38 zaaksafdoeningen. De huidige bekostiging vindt plaats op basis van 11 zaakstypen. Vanuit kwaliteitsoogpunt kunnen bijvoorbeeld "zonder moeite [...] vijfenveertigtal soorten zaken, die hetzij bijzondere kennis op deelgebieden, hetzij bijzondere vaardigheden van de rechter vragen, onderscheiden worden. De klassieke indeling in vier sectoren (civiel, bestuur, straf en kanton) of vijf, wanneer familierechtspraak als afzonderlijke sector wordt benoemd, is uit kwaliteitsoogpunt volstrekt ontoereikend" (van Dijk¹¹ & van der Jagt⁴⁵, Trema 2003, nr. 8, p. 326).

(II.d) Focus op productie ten koste van zaken die niet gemeten worden

In de discussies over de invoering van de prestatiemeting werd gewaarschuwd voor verschillende gevolgen die de nadruk op productie met zich mee zou kunnen brengen.

Dwangschikkingen: Over dwangschikkingen wordt gesproken indien de rechter, alvorens de zaak in behandeling te nemen, bij de partijen sterk aandringt op het komen tot een schikking.

“Een positief nevengevolg is dat de nadruk ligt op de eindafdoening van een zaak. Prikkel ter bevordering van het bereiken van een snelle eindoplossing zijn dan alleszins verantwoord en zelfs gewenst. Een in een vroeg stadium tot stand gekomen schikking wordt echter wel heel sterk ‘beloond’. De sterkte van de voorgestelde prikkel zou het negatieve neveneffect kunnen hebben dat een (luie, vaktechnisch minder bekwame of louter naar productie strevende) comparitierechter al te zware druk op de partijen gaat leggen om maar tot een minnelijke regeling te komen. Advocaten klagen wel eens over ‘dwangschikkingen’” (Hofhuis⁹, Trema 1998, nr. 6a, p. 24). Zie ook Koster⁴⁶ & Peeters⁴⁷ (Trema 1999, nr. 10, p.398), Hofhuis⁹ (Trema 2003, nr. 3, p. 90-1) en de Werkgroep BOK (Trema 2006, nr. 4, p. 148-9)

Niet bevorderen schikkingen (Griffiths¹⁸, NJB 1991, p.130). Dit is het tegenovergestelde van het vorige punt, maar de redenering van Griffiths¹⁸ was dat indien schikkingen niet geteld worden, het als rechter ‘loont’ om een uitspraak te doen, wat meer tijd en energie kost.

Minder descentes; door (kanton)rechters worden minder plaatsen van delict bezocht (Werkgroep BOK, Trema 2006, nr. 4, p. 148-9). Dit terwijl descentes vaak verhelderend werken.

Minder pleidooien: (Werkgroep BOK, Trema 2006, nr. 4, p. 148-9)

Korte comparities: Comparities worden uitgevoerd om de verschillende partijen de tijd te geven om hun standpunt toe te lichten (Werkgroep BOK, Trema 2006, nr. 4, p. 148-9)

Beperken van tussenvonnissen: Door de nadruk op eindafdoeningen van zaken 'loont' het minder om tussenvonnissen uit te spreken. Van deze mogelijkheid werd traditioneel wel gebruik gemaakt.

"Zo kwam mij enige tijd geleden ter ore dat bij een rechtbank een voorschrift zou (hebben) bestaan – als het niet waar is, is het een mooi voorbeeld – dat het aantal tussenvonnissen moet worden beperkt om de productiviteit te verhogen" (Hermans¹⁰, Trema 1998, nr. 10, p. 303)

Nadruk op enkelvoudige afdoening: In dit geval wordt gewaarschuwd voor het risico dat gerechten zaken in enkelvoudige kamers gaan afdoen in plaats van meervoudige kamers, omdat dan meer zaken afgedaan kunnen worden (Ingelse⁷, NJB 1998, p.397, van der Werf²⁴, Trema 2001, nr. 3, p. 86, Mendlik⁴⁸, Volkskrant 27 oktober 2000).

"[Het komt] ook steeds vaker voor dat zaken die door een meervoudige strafkamer moeten worden behandeld, vanwege overbelasting voor de politierechter worden gebracht. Die mag een maximale gevangenisstraf opleggen van zes maanden, terwijl het in zulke gevallen vaak gaat om verdachten die meer zouden moeten krijgen.", aldus van der Weij⁴⁹ (Volkskrant 29 juli 1997).

"Tegenwoordig worden nieuwkomers in hoog tempo opgeleid, krijgen zij in veel gevallen nauwelijks de tijd om zich het ambachtelijk rechterlijk werk eigen te maken en worden zij snel als unus 'in het diepe gegooid'. Daar gaat het wel eens mis en dat merkt de burger direct en dat doet zijn vertrouwen in de rechtspraak geen goed." (Hooft Graafland⁵⁰, Trema 2005, nr. 7, p. 291).

Ten Kate⁴ nuanceert de tijdswinst die dit oplevert: "Soms lijkt de gedachte te leven dat enkelvoudig afdoen in plaats van meervoudig efficiënter zou zijn, reeds omdat aldus drie enkelvoudige kamers tegelijkertijd beschikbaar komen in plaats van één meervoudige kamer van drie rechters. Deze gedachtegang laat andere factoren die spelen evenwel buiten beschouwing. Meervoudige behandeling betekent immers niet, althans niet in burgerlijke zaken, dat de gehele behandeling voor de meervoudige kamer plaatsvindt. Voorts dient aandacht dat de rechter die alleen moet beslissen, geen raadkamer heeft voor overleg. Juist overleg kan een beslissing bespoedigen, waar een rechter twijfelt." (Trema 2001, nr. 7, p. 306).

Standaardmotivering: Zoals reeds in een citaat van Franken¹ (p.58) ter sprake is gekomen, is een onderdeel van de traditionele verantwoording van de rechtspraak de motivering van een uitspraak.

"Een standaardmotivering, of clause de style is – hoezeer ook door toegenomen werkdruk gestimuleerd – uit een oogpunt van rechtvaardigheid en rechtszekerheid verwerpelijk" (Franken¹, Trema 1997, nr. 7, p. 240).

Onvoldoende tijd ter beschikking hebben: In de standaardisatie van het aantal minuten per zaak schuilt het gevaar dat rechters hun werkzaamheden moeten aanpassen aan werkwijzen in andere gerechten, waarin andere keuzes gemaakt worden.

“Indien een rechter gedwongen is zo veel strafzaken op zijn zitting af te doen dat een behoorlijke communicatie tussen de daarbij betrokkenen naar zijn redelijk oordeel niet meer mogelijk is, omdat collega’s in andere rechtbanken anders denken over de communicatie ter zitting, wordt een grens overschreden.” (Koster⁴⁶ & Peeters⁴⁷, Trema 1999, nr. 10, p.398).

Minder aandacht voor details waardoor foutjes kunnen optreden: Door het vooraf bepalen van het aantal zaken dat afgedaan moet worden, bestaat het gevaar dat door tijdsdruk zaken minder nauwkeurig afgedaan worden.

“[W]aar snelheid een wezenlijk onderdeel is van kwaliteit moeten rechters keuzes maken en kan – zeker in de eerste lijn – een legitieme afweging ertoe leiden dat niet te veel energie wordt gestoken in (oneerbiedig gezegd) ‘details’ omwille van een spoedige afdoening” (Hidima⁴⁰ & van der Kam⁴¹, Trema 2005, nr. 5, p. 185).

“Even voor het hof Den Haag sprekend: in 2003 bedroeg onze schreefgroei ca. 114% (we deden 14% meer zaken af dan waarvoor we betaald werden). Desondanks bedroeg onze instroom van zaken ca. 1000 zaken meer dan onze uitstroom. De omvang van onze strafsector nam in 2004 toe met een kleine 10%. De omvang van onze uitstroom van zaken nam toe met ca. 35%, de omvang van onze cassatie-uitstroom met 43%. Desondanks hielden we in beide categorieën de instroom niet (geheel) bij! Bij een dergelijke groei van de aantallen stijgt automatisch het aantal foutjes, zelfs als er geen sprake is van een relatieve stijging. Maar bij zo’n inzet van alle mensen is ook het risico van een lichte relatieve stijging natuurlijk geenszins denkbeeldig!” (Verheij⁵¹, Trema 2005, nr. 5, p. 193)

(II.f) Korte termijn vs. lange termijn

Ook binnen de rechtelijke macht zijn er indicaties dat de bekostiging op basis van de productie leidt tot een verschuiving van de focus naar de productie op de korte termijn. Dit blijkt dan ten koste te gaan van opleiding en noodzakelijke investeringen.

“[D]oor prioriteit te geven aan het afdoen van zaken [was] de afgelopen periode minder tijd voor het volgen van opleidingen en het begeleiden van rechters in opleiding. (Jaarplan Rechtspraak 2005, p. 4).

Van Asperen⁵² is van mening dat één of twee cursussen per jaar gevolgd zouden moeten worden. “Education permanente is volstrekt onvoldoende. Er is een heel beperkt budget.”(Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2005, p.2)

(II.g) Beïnvloeding van producten

De bovenstaande nadruk op productie leidt tot bepaalde keuzes tussen verschillende waarden, die echter niet per definitie negatief zijn. Die balans kan echter in een aantal gevallen ook verstoord worden:

Afdoen op formele punten: Door productieaantallen te moeten halen ontstaat de prikkel snel tot een eindafdoening te komen. Dit kan ertoe leiden dat de rechter zaken afdoet op formele punten, zonder in te gaan op het inhoudelijke geschil (Hofhuis⁹, Trema 2003, nr. 3, p. 90-1).

Liever vrijspreken dan verwijzen: Om targets te halen bestaat het gevaar dat rechters zo snel mogelijk zaken afhandelen. Dit kan zelfs zo ver gaan dat vrijgesproken wordt om daardoor een langdurig proces te voorkomen.

“Het mag niet zo zijn dat politierechters, om hun ‘target’ in eindvonnissen te halen, de verdachte liever vrijspreken dan dat zij in de zaak voor nadere instructie naar de rechter-commissaris verwijzen (dit droeve voorbeeld is aan de praktijk ontleend)” (President⁵ en PG⁴ HR, Trema, 1996, nr. 2, p. 23)

Zaken niet in één keer maar meerdere afdoeningen afhandelen: Dit was het commentaar toen nog niet uitsluitend de eindafdoeningen geteld werden (Griffiths¹⁸, NJB 1991, p.130, Witteveen³¹, NJB 2002, p.795).

(II.i) ‘Ossification’

De beoogde doelmatigheidsprikkel die uit moet gaan van een systeem waarbij productie beloond wordt, brengt ook in de rechterlijke macht het risico van verstarring met zich mee. Een toenemende productie leidt uiteindelijk tot een aanpassing van de normen die voor het afhandelen van zaken geldt.

Van der Meer²¹ stelt in het jaarverslag van 2005 (p.1) “De prestatieprikkel is gericht op kwantiteit: wie de hoogste productie haalt (de meeste vonnissen en beslissingen), krijgt het meeste geld. Haal je een steeds hogere productie, dan worden de productienormen bijgesteld. Zo word je een slachtoffer van je eigen succes.”

(II.k) Doorgeslagen ondernemerschap

De ontwikkeling van de prestatiemeting en -bekostiging had ook een discussie over de bedrijfsmatige uitgangspunten van het systeem tot gevolg. Daarbij ging het met name over de consequenties van het niet halen van de begrote productie. In dat geval vindt namelijk een nacalculatie plaats, die negatief is indien minder dan begroot is geproduceerd en positief is indien meer zaken afgehandeld zijn. Deze bedrijfsmatige logica, die ook zo bedoeld is door de Commissie Meijerink, heeft als belangrijkste kritiek gekregen dat indien productie niet gehaald wordt door externe factoren, een negatieve nacalculatie het daaropvolgende jaar het nog moeilijker maakt voor een gerecht om de productie te halen.

Sinds het SCP-rapport staat de bekostiging van de rechterlijke macht op basis van, in eerste instantie, gestelde doelen en ten slotte geleverde prestaties, ter discussie. Door de procureur-generaal⁴ en president⁸ van de Hoge Raad worden de vragen gesteld of de rechterlijke macht een dergelijke doelmatigheidsprikkel nodig heeft en of een dergelijke doelmatigheidsprikkel effectief is (NJB 2000, p. 1620-1).

Ook wordt er gewezen op de mogelijke concurrentie die tussen gerechten kan ontstaan, met als gevolg dat gerechten tegen elkaar uitgespeeld kunnen worden (Duynstee, Trema 1989, p. 77).

Er is ook commentaar op de consequenties die aan de prestatiemeting en het behalen van de productie gekoppeld zijn. Het bekostigingssysteem verbindt, zoals besproken, consequenties aan een afwijking van het begrote aantal zaken dat jaarlijks afgedaan moet worden. Wordt er meer geproduceerd, dan volgt een positieve nacalculatie. Worden er minder zaken afgedaan, dan volgt een negatieve nacalculatie. Of zoals Meijerink, voorzitter van de gelijknamige commissie, het stelt in een interview (NRC, 16.08.1999): "Een rechtbank die beneden de maat blijft, krijgt gewoon minder geld."

In diverse publicaties is tegen deze systematiek ingebracht dat een omgekeerde werkwijze gepaster zou zijn. Een gerecht kan in een negatieve spiraal terecht komen indien de productie niet gehaald wordt, waardoor het jaar daarop het budget verkleind wordt (Hofhuis⁹, Trema 2003, nr. 3, p. 94).

"Als een gerecht dat te kampen heeft met achterstanden op zijn budget gekort wordt, zullen de achterstanden in het lopende jaar alleen maar groter worden, tenzij rechters bereid zijn haastiger en oppervlakkiger, onprofessioneler werk te leveren" (Witteveen³¹, NJB 2002, p. 795).

Omdat negatieve nacalculatie volgens sommigen averechts zal werken, wordt juist gepleit voor het investeren in gerechten met een achterstand. Eshuis⁵³ stelt "dat wanneer bij een rechtbank eenmaal stuwmeren ontstaan, die niet snel meer verdwijnen. De afdoening van alle zaken wordt vertraagd en men kan spreken van structurele achterstanden" (Trema 1999, nr. 2, p. 60). Om werkvoorraden weg te werken heeft het aldus de voorkeur de personele capaciteit uit te breiden bij tragere gerechten (Trema 1999, nr. 2, p.60).

"Of de oorzaak [voor werkvoorraden] nu incidenteel is geweest, zoals een plotselinge toename van de instroom van zaken of een tijdelijke onderbezetting door ziekte of niet in te vullen vacatures, of

structureel door een in verhouding tot de instroom onvoldoende formatie, altijd zal er veel extra inzet en inspanning nodig zijn om eerste de oorzaken en vervolgens de opgelopen achterstanden weg te werken" (Claessens⁵⁴, Trema 1999, nr. 9, p. 366).

"In het bekostigingssysteem Meijerink krijgen rechtbanken die geen problemen hebben er geld bij. Niet duidelijk is waar dat geld aan besteed moet worden. Rechtbanken kunnen met dat geld ook geen problemen oplossen die niet bestaan. Welke prikkel gaat er uit van geld dat je niet kunt besteden?" (Koster⁴⁶ & Peeters⁴⁷, Trema 1999, nr. 10, p.396).

Een andere eigenschap van het bekostigingssysteem is dat het budget voor de rechterlijke macht bepaald wordt op basis van het ontwikkelde prognosemodel van de totale instroom van zaken. De minister van Justitie heeft echter de vrijheid om met een beroep op het landelijke begrotingskader die werklast niet te verzilveren. Een gevolg is dat het kan voorkomen dat het toegekende budget niet voldoende is op basis van het bekostigingssysteem (Hofhuis⁹, Trema 2003, nr. 3, p. 94). Volgens van Delden¹⁴ is dit in de praktijk ook het geval: "De kwaliteit van de rechtspraak staat inderdaad onder druk, maar vooral doordat het kabinet structureel te weinig geld beschikbaar stelt: minder dan het hoort te doen volgens het Besluit Financiering Rechtspraak 2005 waarin de Rechtspraak voor elke zaak die verwacht wordt een afgesproken prijs moet ontvangen."(Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2005, p.8-9)

(II.I) Vergelijkbaarheid van organisaties

Het standaardiseren van de toedeling van het budget op basis werklastmeting over de verschillende gerechten, gaat er vanuit dat gerechten onderling vergelijkbaar zijn (Hofhuis, Trema 2003, nr. 3, p. 92). Er zijn echter argumenten aan te voeren dat een zaak in Amsterdam meer tijd kost dan een vergelijkbare zaak in Leeuwarden. Zo kunnen bijvoorbeeld gerechten verschillen in de hoeveelheid zaken die zich lenen voor een spoedige afhandeling. Hierdoor zal dezelfde hoeveelheid zaken niet in alle gerechten dezelfde tijd kosten.

Volgens van Os-Lang⁵⁵ heeft bijvoorbeeld "Amsterdam [...] vaker dan een gemiddelde rechtbank te maken met zware criminaliteit, is een toeristische stad, multicultureler dan de meeste steden en wordt vaker geconfronteerd met externe logistieke problemen" (de Volkskrant, 24.09.2001).

(II.m) Beperkte invloed op resultaten

Het afrekenen op prestaties brengt het probleem van de mate van invloed op de resultaten die de rechterlijke macht heeft met zich mee. Argumenten tegen de invloed op de resultaten zijn de afhankelijkheid van andere procespartijen, bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie in het aanleveren van zaken, de invloed van arbeidsomstandigheden, zoals ziekte, verzuim, openstaande vacatures en de invoering van de 36-urige werkweek en de stijgende bewerkelijkheid van zaken.

Indien door de beperkte invloed op het zaaksaanbod en de samenstelling van zaken de uiteindelijke productie niet overeen komt met de afspraken is dat niet aan het gerecht te verwijten (ten Kate⁴ & Haak⁸, NJB 2000, p.1622). Ook hebben ziekte, verzuim, vakantie, een nieuwe procedure of een mega-zaak een grote invloed op de afhandeling van zaken (Duynstee, Trema 1989, p.78, Wachter Trema 1991, p. 58). Daarnaast is de rechterlijke macht “zodanig afhankelijk van procespartijen en ketenpartners dat een belangrijk deel van de prestaties niet beheersbaar is.” (van Dijk¹¹, Trema 2003, nr. 2, p. 47).

De problemen met de afhandeling worden versterkt door de ingevoerde 36-urige werkweek. “Het is algemeen bekend dat rechters (tot nu toe) aanzienlijk langere werkweken (moeten) maken dan van 36 uur, waarbij het werken op avonden en in het weekeinde eerder regel dan uitzondering zijn. Daarbij is sprake van een algemeen als groot ervaren werkdruk, waarbij de gerechten zich inspinnen de in streefcijfers uitgedrukte aantallen uitspraken, etc. per jaar te behalen” (Vermeulen⁵⁶, Trema 1998, nr. 1, p. 16).

De beïnvloedbaarheid van resultaten wordt ook bemoeilijkt door de stijgende bewerkelijkheid van zaken. Volgens van Dijk¹¹ komt de “verwachte stijging van de productiviteit goed van pas om de productiviteitsdaling door de toenemende bewerkelijkheid van zaken en de formalisering van de organisatie van de rechtspraak te compenseren. Dit betekent overigens wel dat de productiviteitswinst niet ingezet kan worden om een toenemend zaaksaanbod op te vangen.” (Trema 2003, nr. 2, p. 45).

Naast de beperkte mate van beïnvloeding van resultaten wordt ook een beïnvloedbaarheid van het systeem gesignaleerd: “Een officier van justitie die een strafzaak aanbrengt bij de meervoudige kamer en niet bij de politierechter, of een politierechter die een zaak verwijst naar de meervoudige kamer, beïnvloedt daarmee dus het gewicht van de zaak voor de toepassing van dit systeem.” (Hofhuis⁹, Trema 2003, nr. 3, p. 90).

(II.n) Negeren van uitkomsten

Voor de kantonsector geldt dat de gestegen productiviteit niet gecompenseerd is, en zelfs tot een verlaging van de afdoeningsnormen heeft geleid (Werkgroep BOK 2006, p. 45). Hierover bestaat onder de kantonrechters veel onvrede (Werkgroep BOK, Trema 2006, nr. 4, p. 141). Toch is van dit commentaar niets terug te vinden in de jaarverslagen en jaarplannen van de Raad voor de rechtspraak.

'Rechtspraak in de toekomst'

In het tijdschrift Trema is een serie artikelen verschenen, waarin personen uit verschillende rechterlijke sectoren gevraagd werden naar hun ideeën over hoe de rechterlijke macht in de toekomst (2010-2015) zou functioneren. Ter illustratie van bovenstaande discussie over de hervormingen, zijn enkele passages weergegeven uit drie artikelen. In deze artikelen is voor een beschrijving gekozen met fictieve personages.

"... Ombudsman tegen rechter: "Ik krijg nogal wat klachten dat je de klanten een schikking door hun strot probeert te duwen". Rechter: "Dat krijg je als je wordt afgerekend per zaak, ongeacht de bewerkelijkheid."

Vlak voor de lunch belt iemand van de receptie in de ontvangsthal van het gerechtsgebouw. Er is iemand van een incassobureau. Het gerecht heeft de rekening van een computerleverancier niet voldaan. Integraal management en de eerbiedwaardigheid van de rechterlijke macht botsen nogal eens..." (Tjittes⁵⁷, Trema 1998, nr. 10, p. 290).

"...formulier met de jaarcijfers 2009 van rechtbank en sector. ...prestaties van de andere rechtbanken... met op groen, geel of rood wijzende pijlen vergelijkt men de prestaties van andere rechtbanken..."

Carabas [fictief gerecht] blijft achter, zowel in productie als in kwaliteit; ziekte, vacatures, hogere instroom. Aansprakelijkheid van de Staat voor onjuiste rechterlijke oordelen. Niet te ontlopen claim van € 100.000,-; die post 'mooi' in de civiele sector laten vallen: als extra impuls voor een intensiever kwaliteitsbeleid ..." (Makkink⁵⁸, Trema 2002, nr. 2, p. 97)

"... Toen was de rechterlijke macht nog een organisatie waar je trots op was. De rechter had status en voelde zich een creatieve professional. Vandaag de dag is dat zo anders: productie, productie en nog eens productie..." (Mollema⁵⁹, Trema 2002, nr. 3, p. 129)

6.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de discussies geanalyseerd die zijn voortgekomen uit de veranderingen die binnen de rechterlijke macht zijn opgetreden. De verwachtingen die in hoofdstuk 4 zijn opgesteld zijn daarin leidend geweest voor de structurering van de discussie. Daarbij zijn alleen die verwachtingen ter sprake gekomen waarvan indicaties gevonden zijn in de verschillende bronnen over het voorkomen ervan in de praktijk.

Ter illustratie zijn tenslotte enkele passages weergegeven van verschillende ideeën over de toekomst van de rechtspraak en de organisatie daarvan.

- ¹ Prof. mr. H. Franken, Hoogleraar Encyclopedie van de Rechtswetenschap en informaticarecht aan de Rijksuniversiteit Leiden, raadsheer-plaatsvervanger in het Gerechtshof van Den Haag
- ² Mr. P.P. Lampe, President arrondissementsrechtbank te Maastricht, redacteur tijdschrift Trema
- ³ Mr. P.P.T. Bovend'Eert, Universitair hoofddocent Staatsrecht Katholieke Universiteit Nijmegen, rechter-plaatsvervanger arrondissementsrechtbank Zutphen en Arnhem
- ⁴ Mr. Th. B. ten Kate, Procureur-Generaal bij de Hoge Raad
- ⁵ Mr. S.K. Martens, President van de Hoge Raad
- ⁶ Mr. A.C. van der Schans, advocaat-generaal te Den Haag
- ⁷ Mr. P. Ingelse, raadsheer in het Hof Amsterdam
- ⁸ Mr. W.E. Haak, president van de Hoge Raad (sinds 1 april 2000)
- ⁹ Mr. H.F.M. Hofhuis, president van de arrondissementsrechtbank te 's-Hertogenbosch
- ¹⁰ Prof. mr. H.L.C. Hermans, bijzonder hoogleraar Rechtspleging aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, vice-president van het gerechtshof te Leeuwarden, redacteur tijdschrift Trema
- ¹¹ Mr. J.C. van Dijk, president van de arrondissementsrechtbank te Alkmaar, lid van de Stuurgroep ZM-2000
- ¹² Prof. mr. J.M. Barendrecht, Hoogleraar privaatrecht, Centrum voor aansprakelijkheidsrecht, Katholieke Universiteit Brabant, redacteur Nederlands Juristenblad
- ¹³ Mr. J.L. de Wijkerslooth, Voorzitter van het college van procureurs-generaal
- ¹⁴ Mr. A.H. van Delden, Voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak
- ¹⁵ Prof. mr. A.F.M. Brenninkmeijer, Vice-President bij de CRvB, Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit te Leiden, redacteur Nederlands Juristenblad
- ¹⁶ Mr. H.F. van den Haak, President Gerechtshof te Amsterdam
- ¹⁷ Mr. C.M.T. Eradus, President van het Gerechtshof te Leeuwarden, voorzitter van het kernteam PVRO
- ¹⁸ Prof. J. Griffiths, hoogleraar rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen
- ¹⁹ Prof. mr. drs. A.M. Hol, Hoogleraar Encyclopedie van het recht / Rechtstheorie aan de Rijksuniversiteit van Utrecht
- ²⁰ Mr. J.W. Westenberg, Vice-President 'Vliegende Brigade'
- ²¹ Mr. H. van der Meer, kantonrechter in Amsterdam
- ²² Prof. dr. P.M. Storm, Hoogleraar bedrijfskunde aan de Open Universiteit en adviseur bij AMI te Maastricht
- ²³ Mr. M.M. Steenbeek, president van de arrondissementsrechtbank te Middelburg
- ²⁴ Mr. H.G. van der Werf, Rechter in de Rechtbank van 's-Hertogenbosch
- ²⁵ Prof. mr. M.A. Loth, Hoogleraar te Rotterdam, rechter-plaatsvervanger te Den Haag, redacteur van het tijdschrift Trema
- ²⁶ Mr. F.F. Langemeijer, Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad
- ²⁷ Prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, Hoogleraar staatsrecht aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, medewerker Nederlands Juristenblad
- ²⁸ Mr. F.A. van der Reyt, Rechter rechtbank te 's-Hertogenbosch
- ²⁹ Mr. J.H. Dantuma, Kantonrechter te Amsterdam, eerder lid Lamicie en Raad van Toezicht Prisma
- ³⁰ Drs. P.J. van Delden, organisatie-adviseur Andersson Elffers Felix te Utrecht
- ³¹ Prof. mr. W.J. Witteveen, Hoogleraar encyclopedie aan de Katholieke Universiteit Brabant en senator
- ³² Mr. C.L. Keijzer, president arrondissementsrechtbank te Groningen
- ³³ Dr. P.M. Langbroek, docent en onderzoeker Vakgroep Staats- en Bestuursrecht en het Centrum voor Beleid en Management van de Rijksuniversiteit Utrecht, lid projectteam 'Gerecht van de Toekomst'

- ³⁴ Mr. K. Lahuis, Rechter rechtbank te Groningen en verbonden aan Stichting Studiecentrum Rechtspleging
- ³⁵ M. de Werd, vakgroep Publiekrecht Universiteit Maastricht
- ³⁶ Mr. R.H.M. Jansen, Rechter arrondissementsrechtbank Amsterdam, redactielid tijdschrift Trema
- ³⁷ Prof. mr. F.A.M. Stroink, Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Limburg
- ³⁸ Prof. mr. I. Giesen, Hoogleraar privaatrecht aan de Universiteit van Utrecht, medewerker Nederlands Juristenblad
- ³⁹ Prof. mr. P.A.M. Mevis, hoogleraar Strafrecht en Strafprocesrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, raadsheer-plaatsvervanger in het gerechtshof te Amsterdam
- ⁴⁰ Mr. T.R. Hidima, sectorvoorzitter Civiel in de rechtbank Groningen, programmamanager RechtspraakQ
- ⁴¹ Dr. E. van der Kam, kwaliteitsmanager bij de Raad voor de Rechtspraak, programmamanager RechtspraakQ
- ⁴² Mr. H.J. Deuring, raadsheer in het gerechtshof te Leeuwarden
- ⁴³ Prof. dr. mr. C.J.M. Schuyt, hoogleraar sociologie aan de Universiteit van Amsterdam, lid van de WRR (1998-2003)
- ⁴⁴ Prof. drs. A.J. van der Staay, directeur SCP (tot 1998)
- ⁴⁵ Mr. M.C. van der Jagt, directeur bedrijfsvoering van de rechtbank Alkmaar
- ⁴⁶ Drs. B. Koster, directeur Beheer Gerechten bij de Rechtbank te Amsterdam
- ⁴⁷ Mr. J.A.J. Peeters, rechter bij de Rechtbank te Amsterdam
- ⁴⁸ Mr. J. Mendlik, voormalig president van de rechtbank van Rotterdam
- ⁴⁹ Mr. L.R. van der Weij, voormalig voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak (NVvR)
- ⁵⁰ Mr. J.A.Z. Hooft Graafland, vice-president van het Gerechtshof te Arnhem,
- ⁵¹ Mr. L. Verheij, vice-president van het Gerechtshof Den Haag, voorzitter van de sector Strafrecht
- ⁵² Mr. G. van Asperen, raadsheer in het hof van Amsterdam
- ⁵³ Drs. R.J.J. Eshuis, onderzoeker bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie
- ⁵⁴ Mr. T.M.A. Claessens, coördinerend vice-president sector Bestuursrecht Rechtbank Den Haag, projectleider van het PVRO-project Bestuursprocesrecht
- ⁵⁵ Mr. R. van Os-Lang, voormalige vice-president Rechtbank Amsterdam
- ⁵⁶ Mr. H.A.A.G. Vermeulen, coördinerend vice-president CRvB
- ⁵⁷ Prof. mr. R.J. Tjittes, hoogleraar Privaatrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, raadsheer-plaatsvervanger in het Gerechtshof te Amsterdam
- ⁵⁸ Mr. J.J. Makkink, vice-president van het Gerechtshof Arnhem en sectorvoorzitter Civiel
- ⁵⁹ Mr. K.E. Mollema, vice-president van het Gerechtshof te Leeuwarden

Hoofdstuk 7

Conclusies

7.1 Inleiding

Alvorens een antwoord op de vraagstelling wordt gegeven, is het interessant om te kijken in hoeverre de hervormingen bij de rechterlijke macht overeenkomen met de New Public Management (NPM) hervormingen. Een aantal kenmerken van NPM (zie tabel 1 uit hoofdstuk 2) komen overeen met de hervormingen binnen de rechterlijke macht. Ten eerste is het ingevoerde integrale management een voorbeeld van de delegatie van bevoegdheden. Ten tweede wordt het aantal uitspraken geteld en gezien als resultaten van de rechterlijke macht. Het model van bekostiging op basis van deze vooraf geprognosticeerde resultaten is het derde kenmerk uit de tabel. Ten vierde zijn in de loop der tijd overhead en overige kosten in de kostprijs van de zaken doorberekend, waardoor bijna het totale budget aan de productie gerelateerd is. Het zevende punt uit de tabel (gedisciplineerder en spaarzamer met middelen omgaan) is ook door de doelmatigheidsprikkel die van kostprijzen en de nacalculatie moet uitgaan getracht in te voeren. Ten slotte is klantvriendelijkheid een belangrijker thema geworden.

Van de kenmerken 'marktwerking' en 'flexibelere private-sector technieken' is minder gebruik gemaakt. Door de constitutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zijn die technieken wellicht ook minder gepast en toepasbaar.

7.2 Beantwoording deelvragen

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden waren de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1) Welke problemen van prestatiemeting worden onderscheiden?
- 2) Wat zijn de gevolgen van prestatiemeting voor specifiek professionele organisaties?
- 3) Hoe is de huidige prestatiebekostiging bij de rechterlijke macht tot stand gekomen?
- 4) Hoe werd er binnen de rechterlijke macht gereageerd op de invoering?
- 5) Hoe kan, op basis van de literatuur, het ontwikkelde systeem van prestatiemeting beoordeeld worden?

In de twee theoretische hoofdstukken (2 en 3) zijn de problemen rondom prestatiemeting beschreven, met een toespitsing op professionele organisaties. De eerste twee deelvragen zijn hierin leidend geweest. Hieruit volgde een aantal verwachtingen over de mogelijke problemen van prestatiemeting in specifiek professionele organisaties. Deze verwachtingen zijn

onderverdeeld in verwachtingen over het invoeringstraject en verwachtingen over het systeem van prestatiemeting.

Vervolgens zijn de ontwikkelingen beschreven die bij de rechterlijke macht tot de introductie van de huidige prestatiebekostiging hebben geleid. In het daarop volgende hoofdstuk (hoofdstuk 6) is de discussie omtrent die veranderingen weergegeven op basis van dezelfde indeling als het schema uit hoofdstuk 4. Deze twee hoofdstukken zijn tevens het antwoord op de derde en vierde deelvraag.

Om een antwoord te geven op de vijfde deelvraag, namelijk de beoordeling van het ontwikkelde systeem van prestatiemeting, zullen de eisen zoals die gesteld zijn in hoofdstuk 2 gebruikt worden.

Ter recapitulatie werden in dat hoofdstuk vier hoofdeisen gesteld aan een systeem van prestatiemeting en PI's, namelijk de eisen met betrekking tot 'consensus', 'consistentie', 'beïnvloedbaarheid', 'meetbaarheid'.

Wat betreft de **consensus**, waarbij gesteld was dat overeenstemming over het systeem, de PI's en targets diende te bestaan, is de huidige prestatiebekostiging van de rechterlijke macht op basis van het BFR'05 een grote verbetering ten opzichte van de systematiek uit het eerste BFR. In de huidige systematiek is een grotere nadruk op kwaliteit gelegd, waarbij overwegingen over kwaliteit een belangrijk onderdeel vormen bij de normering van zaken. Dit komt de consensus over de prestatiemeting ten goede. Daarnaast bestaat echter ook enig wantrouwen jegens het systeem. Opmerkingen over het systeem als 'bezuinigingsinstrument' en 'technocratisch Meer-met-Minder-denken' zijn hier voorbeelden van. Overwegend lijkt de huidige prestatiebekostiging echter geaccepteerd. Dit komt misschien ook omdat niet op het individuele niveau van de rechter gemeten wordt.

Wat betreft de **consistentie** van de gekozen PI's, worden twee niveau's onderscheiden: tussen de minister van Justitie en de Raad bestaan 11 productgroepen, tussen de Raad en de gerechten wordt gewerkt met de 48 zaaksafdoeningen van Lamicie. In beide gevallen wordt voldaan aan de eisen omtrent overlap en het meetellen van de prestaties. Over de homogeniteit van de zaken bestaat de nodige discussie. In een lang ontwikkeltraject is door de rechterlijke macht zelf de Lamicie-systematiek ontwikkeld. In de loop der tijd is er genoeg gelegenheid geweest om aanpassingen te verrichten en zijn er ook de nodige aanpassingen gedaan. Het argument dat elke zaak uniek is kan tot in het absurde worden doorgetrokken. In dat geval kunnen niet alleen appels niet met peren vergeleken worden, maar ook appels niet met appels omdat elke appel uniek is. Over het algemeen lijkt er echter consensus te bestaan

over de gekozen afdoeningsvormen. Dit in combinatie met de verfijning van het systeem die in de loop der tijd hebben plaatsgevonden, lijkt het systeem werkbaar wat betreft de consistentie.

Wat betreft de **beïnvloedbaarheid** van de resultaten (**II.m**) zijn de meningen verdeeld. Daarbij wordt gewezen op de afhankelijkheid van ketenpartners, zoals het Openbaar Ministerie en de justitiabelen, in de afhandeling van zaken en het ontbreken van controle over de instroom. De afhankelijkheid van ketenpartners is inderdaad van invloed op de afhandeling van zaken, indien door deze afhankelijkheid minder zaken afgedaan worden dan begroot. Met deze mogelijke oorzaak van achterblijvende productie dient dus rekening gehouden worden bij een eventuele nacalculatie. Het tweede punt, namelijk het ontbreken van invloed op de instroom, komt het systeem van prestatiemeting juist ten goede, omdat daardoor ook geen keuzes en neveneffecten op het zaaksaanbod kunnen optreden. Daarbij komt dat in principe de totale instroom uiteindelijk afgehandeld moet worden, waardoor overzichtelijk en afgeperkt is wat de uiteindelijke productie moet worden. De oncontroleerbaarheid van de instroom wordt pas een probleem voor de bekostiging indien de instroom afneemt. In dat hypothetische geval kan een rechter er inderdaad niets aan doen dat er minder geproduceerd wordt. Deze situatie zal zich om twee redenen niet snel voordoen: ten eerste is er de afgelopen jaren uitsluitend een stijging van de instroom te zien en ten tweede zijn er in een 'slecht' jaar met minder zaken nog genoeg werkvoorraden weg te werken, waardoor de productieafspraken gehaald kunnen worden. En mocht ondanks dat alles op een gegeven moment de productie afnemen omdat de instroom simpelweg kleiner wordt, dan is het niet meer dan logisch dat daarmee ook de hoeveelheid financiële middelen afneemt.

Ten slotte is het vereiste van **meetbaarheid** van de gekozen prestaties gesteld. Hieronder worden een aantal elementen verstaan. Voorzover binnen dit onderzoek kan worden vastgesteld, lijkt aan de eisen zoals het formuleren van kwantitatieve prestaties, de mogelijkheid de metingen te herhalen, het objectief kunnen meten, een tijdige registratie van de resultaten, de begrijpelijkheid van de resultaten, de vergelijkbaarheid en in de tijd, de langere tijd waarin de resultaten geleverd worden en tenslotte de kosten van de registratie voldaan te zijn. Dit gaat echter over de technische meetbaarheid van de gekozen prestaties. Daarbij wordt voorbij gegaan aan de prestaties, zoals kwaliteit, die niet direct in PI's zijn uitgedrukt.

7.3 Beantwoording vraagstelling

Om tenslotte een antwoord te geven op centrale vraagstelling, namelijk welke risico's en problemen in de praktijk met betrekking tot de ingevoerde prestatiemeting bij de rechterlijke macht gesignaleerd worden, zullen de verwachtingen over de problemen van prestatiemeting, zoals die in de tabel in hoofdstuk 4 zijn weergegeven, besproken worden. Tevens zal gekeken worden of de voorspellingen over het optreden (verhoogd dan wel verlaagd risico) van de gevolgen van prestatiemeting ondersteund worden door de bevindingen uit de twee hoofdstukken (5 en 6) over de rechterlijke macht.

Allereerst komen de problemen van prestatiemeting ter sprake die op basis van de theorie over professionele organisaties een grotere kans maken om bij de rechterlijke macht voor te komen.

De introductie van bekostiging op basis van prestaties heeft de verschillende waarden **(II.a)** waar de rechterlijke macht aan moet voldoen duidelijk aan het licht gebracht. De belangrijkste tegenstelling daarin is de veel genoemde afweging tussen kwaliteit en kwantiteit. De prestatiemeting legt de nadruk op kwantiteit, wat zoals uit voorgaande hoofdstuk blijkt, op verschillende manieren ten koste kan gaan van de kwaliteit. Voor de kwaliteit is het tot op heden niet gelukt om PI's te ontwikkelen **(II.b)** die op dezelfde wijze als de productiegegevens gebruikt kunnen worden in de bekostiging. In de huidige systematiek wordt met de kwaliteit rekening gehouden bij het bepalen van de normtijden voor de verschillende afdoeningen. De normtijden moeten een rechter in staat stellen zaken af te doen op kwalitatief hoogstaande wijze. Indien echter tegelijkertijd de bekostiging plaatsvindt op basis van een lager dan realistisch prognosemodel, waardoor minder middelen ter beschikking gesteld worden dan noodzakelijk, bestaat het reële gevaar dat met minder middelen, kortom met minder rechters, in dezelfde tijd, meer zaken afgedaan moeten worden. Hierdoor is automatisch minder tijd dan de normtijd beschikbaar om zaken af te doen, waardoor zaken niet de tijd krijgen die ze ook vanuit kwalitatief oogpunt nodig hebben. Omdat de kwaliteit niet op andere wijze dan de normtijden in de bekostiging wordt meegenomen, dient hiermee

- (II.a) Verschillende publieke waarden
- (II.b) Niet-kwantificeerbare resultaten
- (II.c) Homogeniteit van prestaties
- (II.d) Focus op productie
- (II.e) Interne gerichtheid en verkokering
- (II.f) Korte termijn ten koste van lange termijn
- (II.g) Beïnvloeding van producten
- (II.h) 'McDonaldization'
- (II.i) 'Ossification'
- (II.j) Stabiliteit van de organisatie en het systeem
- (II.k) Doorgeslagen ondernemerschap
- (II.l) Vergelijkbaarheid van organisaties
- (II.m) Invloed op resultaten
- (II.n) Negeren van uitkomsten
- (II.o) 'Gaming'

rekening gehouden te worden, indien de normen aangepast worden (zoals bijvoorbeeld het commentaar vanuit de kantonrechters) of er van afgeweken wordt (zoals indirect door de minister van Justitie door gebruik te maken van lagere prognosecijfers). De homogeniteit **(II.c)** van de onderscheiden zaaksafdoeningen is reeds ter sprake gekomen bij de vereisten aan prestatiemeting, hierboven. Door binnen de rechterlijke macht gebruik te maken van de 48 Lamicie-normen, lijkt recht gedaan te worden aan de verschillen die tussen zaken bestaan. De balans tussen de hoeveelheid onderscheiden normen en de overzichtelijkheid blijft altijd een discussie. In de relatie tussen de minister van Justitie en de Raad is gekozen voor een vereenvoudigde vorm, waarin de 11 prestaties van de verschillende sectoren geteld worden. Om het probleem van de verschillen tussen de zaken binnen een sector op te vangen wordt gebruik gemaakt van een gewogen gemiddelde, waarin de Lamicie-normen weer leidend zijn. Wat betreft de homogeniteit van de verschillende gerechten **(II.I)** is in de ontwikkeling van de prestatienormen initieel ook rekening gehouden met verschillen en werd met bepaalde factoren voor de verschillende gerechten gewerkt. Uiteindelijk bleken de effecten hiervan laag en leidde de verrekening tot verwarring. Dit doet echter niet af aan het commentaar dat vergelijkbare zaken in verschillende gerechten toch van een ander gewicht kunnen zijn.

Naast deze problemen met prestatiemeting, waren ook enkele negatieve gevolgen van prestatiemeting onderscheiden met een verhoogde kans op aanwezigheid binnen de rechterlijke macht. Als eerste is het negatieve effect van de focus op de gemeten productie van een organisatie genoemd **(II.d)**. Zoals uit het voorgaande hoofdstuk blijkt wordt op verschillende gevolgen van de focus op productie gewezen. Veel van deze gevolgen zijn echter geen direct gevolg van de prestatiemeting zelf, als wel van de werkdruk die door de prestatiemeting beter in beeld is gekomen.

Er zijn twee bevindingen die erop lijken te wijzen dat de rechterlijke macht geen strategisch gedrag vertoont, zoals op basis van de theorie wel voor mogelijk wordt gehouden. Indien een rechter zich namelijk strategisch op het systeem van prestatiemeting zou richten, zijn er theoretisch een aantal manieren om te 'scoren' en daarmee de bekostiging beïnvloeden. Omdat de bekostiging plaatsvindt op basis van de gewichten van zaken en de daaraan gekoppelde Lamicie-tijdsnormen, zou in het indelen van zaken de ruimte zijn voor calculerende keuzes. In dat geval moet een zaak een zo zwaar mogelijk gewicht meekrijgen, waarmee de meeste inkomsten worden gegenereerd. Dit zou theoretisch op twee manieren kunnen. Ten eerste door zaken zo veel mogelijk meervoudig, in plaats van enkelvoudig, af te doen. Bij een meervoudige behandeling krijgen zaken een zwaarder gewicht, dus levert de zaak meer op (zie bijlage 2, tabel Lamicie). Ten tweede heeft een calculerende rechter er baat

bij in alle zaken een uitspraak te doen. Een schikking, of 'afdoening zonder uitspraak' (zie bijlage 2, tabel Lamicie), wordt voor de rechter niet meegeteld, en krijgt slechts enkele minuten voor het niet-rechtsgeleerd personeel. Deze twee mogelijke manieren om het systeem van prestatiemeting te beïnvloeden worden niet ondersteund door de uitspraken in het voorgaande hoofdstuk. In de verschenen artikelen en rapporten wordt gewaarschuwd voor de trend dat enkelvoudig wordt afgedaan terwijl meervoudig gewenst zou zijn, en dat justitiabelen schikkingen worden opgelegd door rechters. De overeenkomst tussen beide voorbeelden is dat tijdsbesparingen worden gerealiseerd. Dit zou er op kunnen wijzen dat de rechter meer bezig is met een manier te vinden om het zaaksaanbod weg te werken dan met manieren om de prestatiemeting zo te beïnvloeden dat daar de resultaten uitkomen die, in het licht van het systeem van prestatiemeting, het meest opleveren. De zogenaamde doelverschuiving waarbij het middel 'prestatiemeting' tot doel wordt, lijkt dus bij de rechterlijke macht niet op te treden. Een mogelijke conclusie zou kunnen zijn dat de rechter zich inderdaad richt op de prestatie, maar niet op het systeem van prestatiemeting. Interessant zou zijn om te onderzoeken wat daarvoor de verklarende factor is. Een verklaring zou kunnen zijn dat het aangetoonde strategische gedrag in publieke organisaties minder snel voorkomt in publieke professionele organisaties.

Voor de mogelijke toenemende interne gerichtheid **(II.e)** door prestatiemeting zijn geen aanwijzingen gevonden. Door de discussie over kwaliteit heeft de klantgerichtheid van de rechterlijke macht juist meer aandacht gekregen. Ook voor de verwachting van toenemende verkokering lijkt het tegenovergestelde. De oprichting van de Raad voor de rechtspraak heeft een bepaalde centralisatie tot gevolg gehad die tot meer overzicht en organisatie in de gehele rechterlijke macht heeft geleid, wat de contacten tussen gerechten en sectoren ten goede komt. In de toekomst, wanneer de prestatiemeting meer dan tot op heden gebruikt wordt om gerechten onderling te vergelijken en best-practices te onderscheiden, zou ook een proces van leren en over de grenzen van het eigen gerecht heen kijken gestimuleerd kunnen worden.

Het neveneffect dat de jaarlijkse productie ten koste gaat van de lange termijn doelen van de organisatie **(II.f)** lijkt inderdaad bij de rechterlijke macht op te treden. Een voorbeeld hiervan is het uitstellen van opleidingen en investeringen. De verklaring hiervoor lijkt vooral te wijzen op onwennigheid in het gebruik van het nieuwe systeem en lijkt niet ingegeven door keuzes om meer productie te kunnen leveren.

Ten tweede zijn enkele theoretische negatieve effecten van prestatiemeting genoemd, waarvan het voorkomen in de rechterlijke macht minder te verwachten was. In bovenstaande is reeds de conclusie getrokken dat binnen de rechterlijke macht het risico klein is dat strategisch met het systeem van prestatiemeting wordt omgegaan. Dit risico wordt in de rechterlijke macht door de gekozen systematiek nog eens verkleind, omdat de rechter niet individueel afgerekend wordt op zijn prestaties. Toch blijkt uit vorige hoofdstuk dat om productieaantallen te behalen het risico bestaat dat strategische gedrag optreedt **(II.g)**. Ondanks dat voorbeelden aan de praktijk ontleend zijn, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het om incidenten gaat. Indien dergelijk gedrag namelijk vaker zou voorkomen is de verwachting dat er meer melding van gemaakt wordt en er meer voorbeelden van gegeven worden.

Ondanks dat niet verwacht was dat verstarring **(II.i)** door prestatiemeting ook voor de rechterlijke macht een kwestie zou zijn, lijkt het belonen van productie in combinatie met een neerwaartse aanpassing van normen een afbreuk te doen aan de doelmatigheidsprikkel. Een dergelijk systeem verliest na een (on)bepaalde tijd de prikkel om meer productie te leveren.

De verwachting dat het neveneffect 'standaardisering' **(II.h)** door prestatiemeting minder snel in een professionele organisatie zouden optreden, wordt niet tegengesproken. Dit geldt ook voor de stabiliteit van het systeem **(II.j)**. Ondanks de aanpassingen aan het werklustmetingssysteem in de loop der jaren zijn de onderscheidde producten constant. Indien uiteindelijk kwaliteitsnormen e.d. een prominenter onderdeel van de bekostiging en prestatiemeting gaan worden, kan dat wel meer nadelige gevolgen voor de stabiliteit van het systeem veroorzaken.

Het optreden van doorgeslagen ondernemerschap **(II.k)** was niet als verhoogd of verlaagd risico ingeschat. Bij de rechterlijke macht blijkt echter een discutabele rechtlijnigheid in het systeem van prestatiemeting ingebouwd te zijn, met name wat betreft de consequenties die verbonden worden aan de minderproductie dan begroot is. De logica achter de negatieve nacalculatie kan alleen verklaard worden door het idee dat er of niet hard genoeg gewerkt is, of dat er minder zaken waren om af te doen. In het eerste geval moet de nacalculatie een doelmatigheidsprikkel geven, in het tweede geval kan er bij minder zaaksaanbod ook met minder middelen gewerkt worden. Met name in het eerste geval is het een voorbeeld van wat in hoofdstuk 3 over professionele organisaties is aangeduid als het verlies van vertrouwen in professionals. De logische redenering van de nacalculatie botst echter met signalen uit de praktijk. Met name de bovenstaande conclusie dat rechters alle manieren gebruiken om het zaaksaanbod weg te werken, rechtvaardigt het negatieve uitgangspunt van de nacalculatie niet. Hiermee hangt samen dat het interessanter is om te onderzoeken waardoor het

achterblijven van de productie verklaard kan worden, zoals toenemende bewerkelijkheid, onderbezetting, etc, dan rechtlijnig het budget het volgende jaar te verkleinen. Pas indien uit een dergelijk onderzoek blijkt dat rechters uit luiheid te weinig gedaan hebben of dat er inderdaad een overcapaciteit is, kan gekeken worden hoe dat anders kan. Ten tweede botst de nacalculatie met de basisvoorwaarden die in de ontwikkeling van het werklustmetingssysteem meerdere keren gesteld zijn, namelijk dat de normen en de daarbij behorende berekeningen als indicatie gezien moeten worden, en niet als absolute waarden gebruikt kunnen worden (van Vliet 1995, Project Lamicie 1997b). Het principe van nacalculatie leidt ook tot risicomijdend gedrag bij gerechtsbesturen. Investerings en het opvullen van vacatures werden uitgesteld om dat het risico bestond dat het jaar erop het budget verkleind zou worden in verband met lagere instroomprognoses.

Ten derde waren enkele neveneffecten van prestatiemeting onderscheiden waar de verwachting van was dat de kenmerken van professionele organisaties niet van speciale betekenis zijn.

Dat de vergelijkbaarheid **(II.1)** van de verschillende gerechten ter discussie blijkt, is reeds hierboven genoemd. Dit geldt ook voor de invloed op de resultaten **(II.m)**.

De constatering dat een gestegen productie van de kantonsector in combinatie met een verlaging van de norm geen aandacht krijgt in de jaarverslagen van de Raad, maar wel een kritiekpunt van o.a. de Werkgroep Bestuurlijke Onderbrenging Kantonsector is, is een voorbeeld van het weglaten van gegevens door tegenstrijdige belangen **(II.n)**.

Het spelen met resultaten en de productie **(II.o)** lijkt niet voor te komen bij de rechterlijke macht. De hoge productie (meer dan 1,5 miljoen zaken in 2005) en de duidelijke eindafdoening, in combinatie met het ontbreken van invloed op de instroom, lijken ook niet veel mogelijkheden voor goochelen met de resultaten te bieden.

7.4 Aanbevelingen

In de theorie zijn vier doelen van prestatiemeting onderscheiden; transparantie bevorderen, leren, (be)oordelen en afrekenen. Hierboven is reeds aangegeven dat ondanks dat er bij de ontwikkeling van het bekostigingssysteem gewaarschuwd was voor een te rigide gebruik van de normen, ondertussen de rechterlijke macht gefinancierd wordt op basis van de normen.

Wat betreft de ontwikkelde prestatiemeting en de bijbehorende bekostiging kan gesteld worden dat er verschillende problemen te onderscheiden zijn, zoals waardentegenstellingen en niet-kwantificeerbare doelen bij de ingevoerde prestatiemeting bij de rechterlijke macht. Om

de problemen hiervan tot een minimum te beperken zijn in hoofdstuk 2 strategieën ter sprake gekomen voor de ontwikkeling van systemen van prestatiemeting. Voor de rechterlijke macht geldt dat het systeem relatief bottom-up ontwikkeld is, namelijk door leden van de rechterlijke macht zelf. Dat er desalniettemin kritiek op het systeem bestaat kan verklaard worden uit de ervaren autonome positie van de individuele rechter. Het ontwikkelde systeem is daarnaast uitsluitend gericht op één type informatie, namelijk de productie. Presteren op andere vlakken, zoals inhoudelijke kwaliteit, klantvriendelijkheid, e.d., wordt niet meegenomen in het systeem. De ontwikkelingen van 'RechtspraakQ' en het voornemen in het BFR'05 om kwaliteitsaspecten van invloed te laten zijn op de kostprijs, laten zien dat er pogingen worden gedaan andere aspecten dan productie, zoals kwaliteit een onderdeel van de bekostiging te maken. Hoe zich dat ontwikkelt en wat de invloeden van een meer multidimensionaal bekostigingssysteem zijn, moet afgewacht worden. In hoofdstuk 2 is echter beschreven dat er ook nadelen kleven aan een dergelijke systematiek.

Tegelijkertijd lijkt de verwachting dat de rechters zich op het systeem van prestatiemeting richten en strategisch gedrag gaan vertonen niet gerechtvaardigd. De geconstateerde veranderingen en de onvrede over de nadruk op productie lijken eerder voor te komen uit de gepercipieerde werkdruk en de hoeveelheid zaken die afgedaan moeten worden, dan de bekostiging op basis van de prestatiemeting.

Vanuit deze bevindingen zijn een drietal aanbevelingen te doen.

Allereerst dient meer onderzoek plaats te vinden over de gepercipieerde gestegen werkdruk. Het feit dat over een gestegen werkdruk geschreven wordt, hoeft nog niet te betekenen dat het een feitelijk gegeven is. Het rapport van de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie (gepubliceerd 11 december 2006) wijst inderdaad in de richting van een door de rechters gepercipieerde werkdruk, die niet te verklaren is door bijvoorbeeld een toename van afgehandelde zaken ('Rechtspraak is kwaliteit', 2006, p. 23).

Ten tweede verdient het aanbeveling om alvorens een nacalculatie, positief dan wel negatief, toe te passen, er grondig gekeken wordt naar de oorzaken van de afwijkende productie. In de praktijk blijkt dat het risico op een negatieve nacalculatie voor onzekerheid zorgt, met als gevolg dat vacatures niet worden opgevuld en investeringen worden uitgesteld.

Ten derde is onderzoek naar de mogelijkheden voor het versnellen van de doorlooptijden gewenst. Dit aspect is slechts terzijde in dit onderzoek ter sprake gekomen, maar een efficiëntere doorloop van een zaak door de rechterlijke organisatie zou waarschijnlijk tijds winst opleveren, waardoor de justitiabelen tegemoet gekomen worden.

Bronnen

Literatuurlijst

- Aardema, H. (2002), "Bedrijfsmatige schijnbeweging: Over BBI, verstaffing en waarde-interactionisme", Bestuur & Management Consultants, Leusden, isbn 90-807543-1-5
- Aucoin, P. (1990), "Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxed and pendulums", in: *Governance: an international journal of policy and administration*, vol. 3, p. 115-137
- Baas, mr. N.J. & mr. B. Niemeijer (1999) "Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht: ervaringen in het buitenland", *Trema* 1999, nr. 8, p. 295
- Barendrecht, prof. mr. J.M. (1998) "De klant wil meer! 'Leemhuis' en de dienstverlening aan procespartijen; van een betere organisatie naar vernieuwing van het procesrecht", *Trema* 1998, nr. 6a, p. 18
- Bekker, H. (1996), "ZM en 'integraal management'", in; *Trema* 1996, nr. 5, p. 152
- Bestebreuer T. & H. Klaassen (2003), "New public budgeting in the Netherlands. Local and national efforts: a critical appraisal", Paper jaarlijkse EGPA conferentie in Oeiras, Portugal
- Boot, mr. G.C. (2006), "Het einde van de grote leugen", *NJB* 2006, p. 1103
- Bordewijk, P. & H.L. Klaassen (2000), "Wij laten ons niet kennen: Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten.", Den Haag, VNG
- Boston, J. (1987), "Transforming New Zealand's public sector: Labour's quest for improved efficiency and accountability", in: *Public Administration*, vol. 65, p 423-442
- Bouckaert, G. (1995), "Measuring Quality", in; Pollitt, C. & G. Bouckaert (ed.) (1995), "Quality improvement in European public services : concepts, cases and commentary", London, Sage, p. 20-28
- Bovend'Eert, mr. P.P.T. (1996), "De rechterlijke organisatie: een nieuwe buitendienst van het Ministerie van Justitie?", in *NJB* 1996, p. 669
- Bovend'Eert, prof. mr P.P.T. & prof. mr C.A.J.M. Kortmann (2000), "Het Court-Packing Plan van het kabinet-Kok", *NJB* 2000, p. 1769
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal (2001), "Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek", Kluwer, Alphen aan den Rijn, 6e editie
- Breda, H. van (1998), "'Buitenstaanders' in een Raad voor de rechtspraak?", *NJB* 1998, p. 664
- Brenninkmeijer, prof. mr. A.F.M. (1998), "Rechtspraak bij de tijd: Bespreking van het rapport van de Commissie-Leemhuis", *NJB* 1998, p. 389
- Brignall, S. en S. Modell (2000), "An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'", *Management Accounting Research*, nr. 11, p. 281
- Broadbent, J., en R. Laughlin (2002), "Public service professionals and New Public Management", in K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie (eds)(2002), "New Public Management; current trends and future prospects", Routledge, New York
- Broeke, mw. M. van den, mr. J.H. van Kreveld, prof.mr. M.A. Loth (2002), "Onafhankelijkheid is ook een 'state of mind'; interview met mr. A.H. van Delden, voorzitter Raad voor de rechtspraak", *Trema* 2002, nr. 8, p. 377
- Bruijn, J.A. de (2001), "Prestatiemeting in de publieke sector; tussen professie en verantwoording", Lemma, Utrecht

- Bruinsma, prof. dr. F. (2000), "Rechter, organisatie en rechtspraak: beeld en zelfbeeld", *Trema* 2000, nr. 10, p. 443
- Brunner, C.J.H. (2005), "Mediators in ons rechtsbestel?", in; Flach, R.J.C., et al., "Amice", Rutgersbundel: opstellen, op 26 april 2005 aangeboden aan Prof. Mr. G.R. Rutgers, ter gelegenheid van zijn afscheid van de Rijksuniversiteit Groningen, Deventer: Kluwer
- Burrell, G. (2003), "Twentieth Century Quadrilles: Professionals, Managers, Owners and the Aristocracy", in: *International Studies of Management and Organization* 32/2: 25-50
- Carlin, T.M. (2004), "Output-based management and the management of performance: insights from the Victorian experience", *Management Accounting Research*, nr. 15 p. 267
- Claessens, mr. T.M.A. (1999), "Tijd als factor van kwaliteit", *Trema* 1999, nr. 9, p. 364
- Cohen, L. Finn, R. Wilkinson, A. and Arnold, J (2003), "Professional work and management", in: *International Studies of Management and Organization*, 32(2), p. 3-24
- Collins, R. (1990), "Market closure and the conflict theory of the professions", in; Burrage, M, & R. Torstendahl (eds.), "Professions in theory and history : rethinking the study of the professions", London, Sage
- Davies, A & I. Kirkpatrick (1995), "Performance indicators, bureaucratic control and the decline of professional autonomy: the case of academic librarians." in Kirkpatrick en Martinez Lucio (eds), "The politics of quality: management of change in the UK public sector", Routledge, London
- Davies, H.T.O. en J. Lampe (1998), "Trust in performance indicators?", in; *Quality in Health Care*, nr. 7, p. 159
- Delden, P. van (1995), "Professionals; kwaliteit van het beroep", *Contact*, Amsterdam
- Denters, B. (2001), "Prestatiesturing: prokstuk of probleem?", in: *Beleidswetenschap*, 2001, p. 356
- Deuring, H.J. (2006), "Discussie als element van kwaliteit", *Trema* 2006, nr. 4, p. 161
- Dijk, dr. F. van (2003), "De rechter anno 2010", *Trema*, 2003, nr. 2, 41-47.
- Dijk, mr. D.J. van, mr. C.L. de Keijzer, mr. M.W.M. van de Mortel MPA (2001), "Rechtspraak in beweging", *NJB* 2001, p. 219
- Dijk, mr. J.C. van & mr. M.C. van der Jagt (2003), "Rechtspraak in Noord-Holland in 2010", *Trema* 2003, nr. 8, p. 325
- Dijk, mr. J.C. van (1995), "Een verkenningstocht naar een goede rechtspraak", *Trema* 1995, nr. 11/12, p. 370
- Doelen, F. van der (2005), "De modernisering van de rechtspraak; Commissie Evaluatie modernisering rechterlijke organisatie", *Trema* 2005, nr. 6, p. 263
- Duynstee, J.E.F.F.M. (1989), "Werklastmeting", *Trema* 1989, p. 76
- Eradus, mr. C.M.T. (2001), "Nieuwe horizonten; kansen en bedreigingen in de ontwikkeling van de rechterlijke organisatie", *Trema*, 2001, nr. 7, p. 319
- Eshuis, drs. R.J.J. (1999), "Het kan ècht sneller", *Trema* 1999, nr. 2, p. 59
- Eshuis, R. (2005), "Sneller procederen: empirisch onderzoek naar de afdoening van civiele bodemprocedures", in: *Rechtsreeks* 2005, nr. 2, Raad voor de rechtspraak, Den Haag
- Franken, prof. mr. H. (1997), "Onafhankelijk en verantwoordelijk: een paradox in de positie van de rechter?", *Trema* 1997, nr. 7, p. 237
- Freidson, F. (1970), "Professional dominance: the social structure of medical care", Atherton Press, New York
- Giesen, prof. mr I. (2006), "Stilstand en voortgang in de rechtspleging", *NJB* 2006, p. 518

- Gisolf, R.C. (2002), "Dilemma's", Toespraak over de organisatie van de rechtspraak bij zijn afscheid als president van de rechtbank Amsterdam
- Gortner, H.F., J. Mahler & J.B. Nicholson (1987), "Organization theory; a public perspective", Dorsey Press, USA
- Goudriaan, R, et al. (2003), "Rechtspraak en productiviteit; een internationale verkenning", APE (Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv), Den Haag
- Griffiths, J. (1991), "De rechtbank als fietsenfabriek", NJB 24.01.1991, nr.4 p. 129
- Groot, T.L.C.M. en G.J. van Helden (2003), "Financieel management van non-profit-organisaties (vierde druk)", Groningen; Stenfert Kroese
- Gunsteren H.R. van (1997), "Verlicht despotisme en hofhoudinggedrag: Rechterlijk verzet tegen de zegeningen van management", in Justitiële verkenningen nr.5 1997, p.64-70
- Gunsteren, prof. mr. H.R. van (1998), "De strijd tussen politiek en rechterlijke macht", Trema 1998, nr. 10, p. 280
- Haak, mr. H.F. van den (1995), "Rechtspleging in beweging", Trema, 1995, nr. 7, p. 214
- Hakvoort, J.L.M. (1995), "Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek", Eburon, Delft
- Hammerstein, A. (1990), "Doelmatig rechtspreken", Trema 1990, p. 373
- Hart, A.C. 't (1994), "Openbaar Ministerie en rechtshandhaving", Boekbeschuwing door C. Kelk, in: NJB 1994, p. 333-336.
- Haselbekke, A.G.J., H.L. Klaassen, A.P. Ros en R.J. in 't Veld (1990), "Prestaties tellen: Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden", Den Haag, VNG
- Heijden, prof. mr P.F. van der & Prof. mr H.V. Jessurun d'Oliveira (2001), 'De ramen staan open bij de Hoge Raad' Interview met W.E. Haak, President van de Hoge Raad", NJB 2001, p. 699
- Hermans, H.L.C. & P.A.M. Mevis (2005), "Over de kwaliteit van rechtspraak en het bewaken ervan", Trema 2005, nr. 2, p. 45
- Hertogh, M. (2004), "Vertrouwen in de rechtspraak: Harde cijfers met een flinke korrel zout", NJB 2004 p. 1164
- Hidima, T.R. & E. van der Kam (2005), "Kwaliteit, de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen: Rechtspraak als katalysator voor de discussie over inhoudelijke kwaliteit binnen de gerechten", Trema 2005, nr. 5, p. 185
- Hofer-van Dongen, P. (1998), "De ongrijpbare rechter; de NJB-Salon over de Raad voor de rechtspraak", NJB 1998, p. 662
- Hofhuis, mr. H.F.M. (1997), "In gesprek met de presidenten van de rechtbanken Middelburg, Groningen en 's-Hertogenbosch", Trema 1997, nr. 8, p. 261
- Hofhuis, mr. H.F.M. (1998), "Rechtspraak bij de tijd: eenheid, integraal management, kwaliteit", Trema 1998, nr. 6a, p. 21
- Hofhuis, mr. H.F.M. (2003), "Financiering van de rechtspraak en werklustmeting", Trema 2003, nr. 3, p. 90
- Hol, prof. mr. drs. A.M. (1999), "Wijsheid of Efficiëntie: Over de spanning tussen rechtspraak en management", Trema 1999, nr. 9, p.343
- Hood, C. (1991), "A public management for all seasons", in; Public Administration, 69/1, pp.3-19
- Hood, C. (1995), "The 'New Public Management' in the 1980s: variations on a theme", in: Accounting, Organizations and Society, vol. 20, nr. 2/3, p. 93-109
- Hooft Graafland, J.A.Z. (2005), "Beroepsethiek van rechters", Trema 2005, nr. 7, p. 286

- Hooft Graafland, mr. J.A.Z. (1998), "Het Project Toekomst ZM", *Trema* 1998, nr. 5, p.121
- Hoogerwerf, A. (1988), "Van groeibeleid naar beheersbeleid?", 's-Gravenhage
- Horst, mr. M. van der & mr. P.P. Lampe (1999), "Staatssecretaris Cohen: 'Rechters zijn niet lastiger dan hoogleraren'", *Trema* 1999, nr. 4, p. 125
- Horst, mr. M. van der (2000), "Vice-president Westenberg: 'De vliegende brigade is geen vonnissenfabriek, maar levert maatconfectie'", *Trema* 2000, nr. 10, p. 474
- Hoyle, E & P.D. John (1995), *Professional knowledge and professional practice*", Cassel, London, England
- Hoyle, E. (1980); "Professionalization and deprofessionalization in education", in Holye, E. en J. Megarry (eds), "The professional development of teachers: World yearbook of education. 1980", Kogan Page, London, England
- Huls, H. (2000), "Wie bewaakt de eenheid en de kwaliteit van de derde macht?", *NJB* 2000, p. 1776
- Ietswaart, H. (1995), "Over de sociale functies van rechterlijke instanties", *NJB* 1995, nr.11, p.408
- Ingelse, mr. P. (1996), "Wie verdeelt de strafzaken? Wie koopt de nietjes?", *NJB* 1996, p. 1663
- Ingelse, mr. P. (1998), "Alternatieven voor Leemhuis: het 'functionele model'", *Trema* 1998, nr. 6a, p. 11
- Ingelse, mr. P. (1998), "Integraal rechterschap", *NJB* 1998, nr.9, p. 396
- Jansen, R.H.M. (1995), "Beheersstructuur voor de zittende magistratuur: een vrije gedachtenwisseling", *Trema*, 1995, nr. 11/12, p. 368
- Kaplan, R.S. & D.P. Norton (1992), "The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance", *Harvard Business Review*, vol. 70, nr. 1, p. 71
- Kärreman, D., S. Sveningsson & M. Alvesson (2002), "The Return of the Machine Bureaucracy? - Management Control in the Work Settings of Professionals", *International Studies of Management and Organization*, Volume 32, Number 2
- Kate, mr. M. ten & mr. S.K. Martens (1995), "Rechterlijke onafhankelijkheid bedreigd", samenvatting in *NJB*, 1995, p. 1588
- Kate, mr. M. ten & mr. S.K. Martens (1997), "Notitie inzake bestuur en beheer van de rechtspraak", *Trema*, 1997, nr. 1, p. 27
- Kate, mr. Th. B. ten (2001), "Efficiency en recht", *Trema* 2001, nr. 7, p. 303
- Keijzer, mr. C.L. (1997), "In gesprek met de presidenten van de rechtbanken Middelburg, Groningen en 's-Hertogenbosch", *Trema* 1997, nr. 8, p. 261
- Keijzer, mr. C.L. (2001), "Vernieuwen zonder druk; Programma Versterking Rechterlijke Organisatie", *Trema* 2001, nr. 10, p. 439
- Kickert, W.J.M. (reds.) (1993), "Verandering in management en organisatie bij de Rijksoverheid", Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Kirkpatrick, I & S. Ackroyd (2003), "Archetype theory and the changing professional organization: a critique and alternative", *Organization*, SAGE-publications, Volume 10 (4) p. 731-750
- Kirkpatrick, I, R. Whipp & A. Davies (1996), "New public management and professions", in I. Glover en M. Hughes, "The professional-managerial class: contemporary British management in the pursuer mode", Ashgate Publishing Company, Vermont, USA
- Kloot, L. en J. Martin (2000), "Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government", in; *Management Accounting Research*, nr. 11, p. 231

- Knaap, P. van der & R. van den Broek (2000) "Recht van spreken: Een resultaatgericht sturingsmodel voor de rechtsprekende macht", in Bestuurskunde jrg. 9, nr. 7, pp 313
- Koopmans L., A.H.E.M. Wellink, C.A. de Kam, C.G.M. Sterks & H.J. Woltjer (2003), "Overheidsfinanciën (tiende druk)", Groningen; Stenfert Kroese
- Kortmann, prof. mr C.A.J.M. (2002), "Meten", NJB 2002, p. 2243
- Koster, drs. B. & mr. J.A.J. Peeters (1999), "Recht van spreken? Het rapport Meijerink", Trema 1999, nr. 10, p.395
- Kronman, A.T. (1995), "The lost lawyer; Failing ideals of the legal profession", Harvard University Press, London, England
- Lampe, P.P. (1991), "Planning en Control", Trema 1991, p. 356
- Lampe, P.P. (1996), "Beheerstructuur van de zittende magistratuur", Trema, 1996, nr. 2, p. 36
- Lampe, P.P. (1997), "Toekomst ZM", Trema 1997, nr. 10, p. 343
- Langbroek, dr. P.M. & mr. K. Lahuis (1998), "Het congres 'Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal'. Een verslag", Trema 1998, nr. 1, p. 11
- Langbroek, P.M. (2001), "Changing the judiciary and judicial administration: the Netherlands and Guatemala", World Bank Conference, 8-12 juli 2001, Sint Petersburg, Rusland
- Lapsley, I., Pallot, J. (2000), "Accounting, management and organizational change: A comparative study of local government", Management Accounting Research, no. 11, p. 216
- Lauwaars, mr. F.C. (1999), "De waarheid omtrent kwaliteitsmanagement", Trema 1999, nr. 3, p.12
- Loth, prof. mr. M.A. (1999), "Rechtspraak in verandering", Trema 1999, nr. 7, p.242
- Maister, D.H., (2003), "Managing the Professional Service Firm", Simon & Schuster, UK
- Makkink, mr. J.J. (2002), "De rechter anno 2010", Trema 2002, nr. 2, p.97.
- Malleson, K. (1997), "Judicial training and performance appraisal: the problem of judicial independence", in; The Modern Law Review Limited, nr.60 p. 655
- Mintzberg, H. (1979), "The structuring of organizations: a synthesis of the research", Englewood Cliffs, New Jersey, USA
- Mintzberg, H. (1983), "Structure in fives", Prentice-Hall, New Jersey, USA
- Modell, S. (2001), "Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform", Management Accounting Research, nr. 12, p. 437
- Modell, S. (2004), "Performance measurement myths in the public sector: a research note", Financial Accountability & Management, nr. 20(1), p. 39
- Mol, N.P. (2000), "Vijf stellingen over financieel overheidsbeheer (Five Statements about Public Financial Management)", in: Openbare Uitgaven (Public Expenditure), vol. 32, no 4, April, pp. 152-161.
- Mollema, mr. K.E. (2002), "De rechter anno 2010", Trema 2002, nr. 3, p. 129
- Osborne, D. & T. Gaebler (1993), "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector", Plume, New York
- Pauw, drs. A. (1999), "Toekomst ZM over in PVRO: Burger ook na 2000 kunnen dienen", Trema 1999, nr. 6, p.223
- Peters, T.J. & R.H. Waterman (1982), "In search of excellence: lessons from America's best-run companies", New York; Harper & Row, publishers
- Poel, prof. D.H. (2001), "Measuring Judicial Performance: Lessons from the Nova Scotia (Canada) Judicial Development Project", Trema 2001, nr. 4a, p. 29

- Procureur-Generaal en President van de Hoge Raad (1995), "Rechterlijke onafhankelijkheid bedreigd" Samenvatting reactie op Commissie Hoekstra, NJB 1995, p. 1588
- Procureur-Generaal en President van de Hoge Raad (1996), "Beheerstructuur van de zittende magistratuur", Trema, 1996, nr. 2, p. 21
- Procureur-Generaal en President van de Hoge Raad (2000), "Briefwisseling van de President van en de PG bij de HR en de bewindslieden van Justitie inzake de concept-wetsvoorstellen organisatie en bestuur gerechten en Raad voor de rechtspraak", NJB 2000, p. 1615
- Raine, J.W. & M.J. Willson (1997), "From performance measurement to performance enhancement: An information system case-study from the Administration of Justice", Public Money & Management. Oxford: Jan-Mar 1997. Vol.17, Iss. 1;
- Reyt, mr. F.A. van der (1997), "De klippen van het Integraal Management", Trema 1997, nr. 5, p. 197
- Ritzer, G. (1998), "The McDonaldization thesis", Londen
- Schans, A.C. van der (1996), "De Raad voor de magistratuur?", Trema 1996, nr. 6, p. 185
- Schrijnen, C.M. & A.G.A.M. van de Ven (1996), "Integraal management, verantwoordelijkheid, onafhankelijkheid en verantwoording", in; Trema 1996, nr. 3, p. 64
- Schuyt, prof. dr. mr. C.J.M. (2002), "Kwaliteit en kwaliteitsbeheer in de rechterlijke organisatie", Trema 2002, special, p. 273
- Sehsted, K. (2002) "How new public management reforms challenge the roles of professionals", International Journal of Public Administration, Volume 25, Number 12
- Smilde, M (2001), "Het gaat hier niet om de reorganisatie van een ambtelijke dienst" Interview met prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert" in; Mr. februari 2001, p. 14
- Smith, P. (1995), "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector", in: International Journal of Public Administration, nr. 18, p. 377
- Staaay, A.J. van der (1991), "Doelmatig rechtspreken; reactie van het SCP", Trema 1991, p. 353
- Steenbeek, mr. M.M. (1997), "In gesprek met de presidenten van de rechtbanken Middelburg, Groningen en 's-Hertogenbosch", Trema 1997, nr. 8, p. 261
- Stienstra, D. (2001), "Trial court performance standards in the United States federal courts", Trema 2001, nr. 4a, p. 20
- Storm, prof. dr. P.M. (2001), "De kracht van de rechterlijke macht...", Trema 2001, nr. 10, p. 444
- Stroink, F.A.M. (1996), "De beherende rechter: onafhankelijk of ondergeschikt?", in NJB 1996, p. 681
- Stroink, prof. F.A.M. (1998), "De beherende rechter: onafhankelijk of ondergeschikt?", in NJB 1998, p. 681
- Tjeenk Willink (1999), "Schurende machten", Prinsengrachtreeks 1999 nr. 1
- Tjittes, prof. mr. R.J. (1999), "Het rechterlijk voorland", Trema 1998, nr. 10, p. 288
- Tulder, F.P. (1991), "Over fietsen en recht", NJB 1991, nr. 11, p. 444
- Tulder, van & Spapens (1990), "Doelmatig rechtspreken", SCP 1990
- Verheij, mr. L. (2005), "Een visie vanuit de gerechtshoven", Trema 2005, nr. 5, p. 189
- Vermeulen, mr. H.A.A.G. (1998), "Wetsvoorstel en afspraken over arbeidsvoorwaarden in de sector Rechterlijke Macht maken rechter tot calculerende werknemer", Trema 1998, nr. 1, p. 16
- Vliet, drs. J.S van (1995), "Beoordeling werklastmeting rechterlijke organisatie", Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag, oktober 1995, bijlage 4 bij IBO, nr. 9, 1996 (Commissie Hoekstra)

- Vliet, drs. J.S van (1995), "Beoordeling werklastmeting rechterlijke organisatie", Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) Den Haag, oktober 1995 (bijlage bij Commissie Hoekstra)
- Voermans, W. en P. Albers (1999), "Verantwoordelijkheid voor de rechtspleging: Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de positie van de raden voor de rechtspraak in landen van de Europese Unie", Ministerie van Justitie & Centrum voor procesrecht en Schoordijkinstituut Katholieke Universiteit Brabant, juni 1999
- Wachter, B. (1991), "Ook cijfers kunnen liegen", Trema 1991, p. 58
- Werd, M. de (1998), "De Trias Politica van Montignac", NJB 1998, p. 660
- Werd, M. de (1998), "Een Raad voor de rechtspraak", in Trema 1998, nr. 6a, p. 3
- Werf, mr. H.G. van der (2001), "Rechter of loonslaaf?", Trema 2001, nr. 3, p. 85
- Wijkerslooth, mr. J.L. de (2000), "De angstige rechter", Trema 2000, nr. 10, p. 448
- Witteveen, prof. mr. W.J. (2002), "Modernisering van de rechterlijke macht: vijf risico's", NJB 2002, p. 793
- Wolf, I.F. de en F.J.G. Janssens (2005), "Effects and side effects of inspections and accountability in education; an overview of empirical studies", Universiteit van Amsterdam, <http://www1.fee.uva.nl/scholar/wp/wp53-05.pdf>
- Yin, R.K. (2003), "Case study research; design and methods", 3e editie, SAGE publications, UK

Rapporten / jaarverslagen / kamerstukken

- "Doelmatig rechtspreken", van Tulder & Spapens (1990), Sociaal en Cultureel Planbureau
- "Financieringssysteem en de beheersstructuur van de rechterlijke organisatie", Commissie Hoekstra, IBO nr.9, 1995
- "Met recht gefinancierd", Rapport ontwikkelingsgericht onderzoek naar financieringsmethodiek, januari 2003
- "Recht van spreken", Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering Rechtspraak (Commissie Meijerink), Ronde 1998, Rapport nr. 7, juli 1999
- "Rechterlijke Organisatie: decentralisatie van beheer en automatisering", Rapport Algemene Rekenkamer, 22.12.1993 TK1993-1994, 23556
- "Referentiemodel", Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie (Commissie-Deetman), 2005
- "Rechtspleging in beweging", Justitiële Verkenningen 1995 nummer 2
- "Rechtspraak bij de tijd", Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (Commissie Leemhuis), januari 1998
- "Rechtspraak is kwaliteit", rapport van de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie (Commissie Deetman), december 2006
- "Vertrouwen in de Rechtspraak" SCP maart 2004
- Actualiteiten (2000), "Ook centrale raad van beroep keert zich tegen wetsvoorstellen reorganisatie rechterlijke macht", NJB 2000, p. 1980
- Actualiteiten (2005), "Productie beloond bij financiering van de rechtspraak", NJB 2005, p. 430
- Actualiteiten (2005), "Raad voor de rechtspraak: tweederde van rechtzoekenden is tevreden over rechters", NJB 2005, p. 1070

- Besluit Financiering Rechtspraak (BFR), Staatsblad 2002, 390 (13.07.2002)
- Besluit Financiering Rechtspraak 2005 (BFR '05), Staatsblad 2005, 55 (28.01.2005)
- Bureau Prisma (2006), "De zaken meer op orde", mei 2006
- Bureau PVRO (1999), "Programmaplan", programma Versterking Rechterlijke Organisatie, april 1999
- Bureau PVRO (2002), "Oogsten om te zaaien Eindrapport Programma Versterking Rechterlijke Organisatie", Amersfoort, maart 2002.
- Bureau PVRO (2002), "Oogsten om te zaaien" Eindrapport Programma Versterking Rechterlijke Organisatie, Amersfoort 2002.
- Contourennota Modernisering Rechterlijke Macht; "Rechtspraak in de 21e eeuw", TK 98/99, 26352/2 (17/12/98)
- Motie Dittrich c.s. 10.12.96, TK 96/97, 25000VI/30
- Projectbureau Lamicie (1997a), "Lamicie; de gefaseerde aanpak nader belicht", werkdocument, bibliotheek Ministerie van Justitie, Den Haag
- Projectbureau Lamicie (1997b), "Tal van zaken; het meten van de werklast", werkdocument, bibliotheek Ministerie van Justitie, Den Haag
- Raad voor de rechtspraak (2001), Agenda voor de Rechtspraak 2002-2005
- Raad voor de rechtspraak (2002), Jaarplan 2003
- Raad voor de rechtspraak (2003), Jaarplan 2004
- Raad voor de rechtspraak (2003), Jaarverslag over 2002
- Raad voor de rechtspraak (2004), Agenda voor de Rechtspraak 2005-2008
- Raad voor de rechtspraak (2004), Begroting 2005
- Raad voor de rechtspraak (2004), Jaarplan Rechtspraak 2005
- Raad voor de rechtspraak (2004), Jaarverslag over 2003
- Raad voor de rechtspraak (2005), Jaarplan Rechtspraak 2006
- Raad voor de rechtspraak (2005), Jaarverslag over 2004
- Raad voor de rechtspraak (2006), Jaarverslag over 2005
- Regeerakkoord 1998, TK 97-98, 26.024 nr.10 p. 85
- Rijksbegroting 2005; TK 04/05, 29.800 VI, begroting van het Ministerie van Justitie (VI)
- Staatsblad 2002, 390, Besluit Financiering Rechtspraak (BFR), (13.07.2002)
- Staatsblad 2005, 55, Besluit Financiering Rechtspraak 2005 (BFR '05), (28.01.2005)
- TK 93/94, 23.556, "Rechterlijke Organisatie: decentralisatie van beheer en automatisering" Rapport Algemene Rekenkamer, 22.12.1993
- TK 95/96, 24.400 VI, Rijksbegroting van het ministerie van Justitie voor het jaar 1996
- TK 96/97, 25.000 VI, nr. 30, Motie Dittrich c.s. 10.12.96,
- TK 96/97, 25.000 VI, Rijksbegroting van het ministerie van Justitie voor het jaar 1997
- TK 97/98, 25.600 VI, nr.45, Reactie minister Justitie op Commissie Leemhuis
- TK 97/98, 26.024 nr.10, Regeerakkoord 1998, p. 85
- TK 98/99, 26.250, nr. 1-3, Aankondiging IBO's 1998; bedrijfsvoering uitvoerende diensten, waaronder zittende magistratuur (09/10/98)

- TK 98/99, 26.352, nr. 2, Contourennota Modernisering Rechterlijke Macht; "Rechtspraak in de 21e eeuw", 17/12/98
- TK 98/99, 26.689, nr.1, Aanbieden IBO met kabinetsstandpunt aan Tweede Kamer (16.07.99)
- TK 99/00, 27.181 nr. 1-3, Wetsvoorstel Organisatie en Bestuur Gerechten (08.06.00)
- TK 99/00, 27.182, nr. 1-3, Wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak (08.06.00)
- TK 00/01, 27.182, nr. 41, AMvB Bekostiging Rechterlijke Organisatie, 18.05.2001
- TK 03/04, 29.534 nr. 1-3, Invoering baten-lastenstelsel rechtspraak
- TK 03/04, 29.534, nr. 1, Brief minister invoering BLS
- TK 03/04, 29.534, nr. 1, Kabinetsstandpunten met recht gefinancierd
- TK 04/05, 29.800 VI, begroting van het Ministerie van Justitie (VI)
- Uitspraak HR (LJN AR7190) 25.01.2005; mr. N. Jorg; juridisch-inhoudelijk kwaliteit van het werk van rechters
- Werkgroep 'Doelmatig rechtspreken' (1991), "Doelmatig rechtspreken; een reactie van de NVvR", Trema 1991, p. 291
- Werkgroep Bestuurlijke Onderbrenging Kantongerechten (BOK) (2006), "Kantonrechtspraak in de 21ste eeuw – naar afdoening 'op maat'. Een bijdrage aan de evaluatie van de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten.", Trema 2006, nr. 4, p. 141
- Werkgroep BOK (2006), "Kantonrechtspraak in de 21e eeuw"
- Wetsvoorstel Organisatie en Bestuur Gerechten (08.06.00), TK 99/00, 27181/1-3
- Wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak (08.06.00), TK 99/00, 27182/1-3
- WODC (2000), "Werklast versnelling handelszaken" 2000, nr. 4

Krantenartikelen

- Algemeen Dagblad, 16 augustus 1999, "Prestatieloon voor rechters"
- Algemeen Dagblad, 17 augustus 1999, "De rechtbank als modern bedrijf"
- ANP 21 januari 1998, "Forse investeringen nodig voor modernisering rechtspraak"
- de Volkskrant, 18 augustus 1999, "Vonnissenfabriek"
- de Volkskrant 27 oktober 2000, "Rechters in verzet tegen aantasting autonomie"
- de Volkskrant 27 oktober 2000, "Zelfs de rechter moet aan management geloven"
- de Volkskrant 28 oktober 2000, "Wie is de baas over de rechters?"
- de Volkskrant, 9 december 2000, "Onder rechters"
- de Volkskrant, 11 april 2001, "'Fatsoenlijke minister houdt zich verre van rechterlijke macht' voorzitter van Delden van de nieuwe Raad voor de rechtspraak"
- de Volkskrant, 24 september 2001, "Rechtbank vreest dwang tot productie"
- Het Financieele Dagblad, 13 juni 2002, mr. R.A.A. Duk: "Wachlijsten in de rechtspraak"
- Het Parool, 4 januari 1999, "Vertrek uit het oog van de storm"
- NRC, 7 februari 1998, "'Onafhankelijkheid van rechters moet buiten kijf staan' P. Ingelse, raadsheer in het gerechtshof van Amsterdam"
- NRC, 18 december 1998, "Cohen wil meer resultaten van rechters zien"

NJB	1991	129	444									
	1995	1588	1607									
	1996	669	681	1663								
	1998	389	396	398	658	660	662					
	2000	1260	1607	1615	1627	1629	1769	1776	1960	1980	2046	
	2001	219	699	1923	1925	1935	1938	1944	2212			
	2002	793										
	2004	1164	2243									
	2005	430	974	1070								
	2006	132	518	1103								

Themis	1997	229
	1999	103

Bijlagen:

2. Lamicie-model 2002 (bron: Stb 2002, 390)

		Minuten per zaak RP					Minuten per zaak NRP				
		CBB	CRvB	hof	rb excl. kanton	rb/ktn	CBB	CRvB	hof	rb excl. kanton	rb/ktn
I. BURGERLIJKE ZAKEN											
<i>Handelszaken:</i>											
01.	01.					385					275
02.	02.					150		1 125	760		550
03.	03.			2 010	940	655		1 125	1 225		810
04.	04.				2 010						
05.	05.				1 125				600		
06.	06.				10	1			120		25
07.	07.			665	70	15		1 380	215		35
08.	08.					60					155
09.	09.					140					215
10.	10.										
10.	12.				360				1 390		
								5	5		5
<i>Familiezaken:</i>											
11.	50.			1 120	95			1 640	450		
12.	15.				90				220		
13.	16.				75				275		
14.	17.			665	115	15		1 405	595		185
15.	18.					2		75	75		75
<i>Beslissingen president/civielrecht algemeen</i>											
16.	19.					240	155		965		205
17.	20.				15	1			90		75
18.	21.				15				135		
19.	22.								15		5
20.	23.								3		15
II. BESTUURSZAKEN											
<i>Bestuurszaken</i>											
21.	24.	1 365	615					830	1 425		
22.	25.	170	10					95	425		
23.	26.	1 015			195			590		935	
24.	27.	405						145			
25.	51.		330						1 320		
26.	52.					335				1 030	
27.	53.					460				1 230	
28.	54.					220				1 005	
29.	55.					385				1 240	
30.	56.					840				1 085	
31.	57.					60				530	
III. BELASTINGZAKEN											
34.	30.			1 515					950		
35.	31.					290			465		
36.	32.				5				115		
37.	33.				0				160		
IV. STRAFZAKEN											
38.	34.				890	1 465			740	1 210	
39.	36.				335	180			875	720	
40.	38.				100	65			250	135	
41.	40.				490	490			360	300	
42.	41.					120				240	
43.	42.					45	10			190	30
44.	43.				35	35			50	45	
45.	44.				240				300		
46.	58.						15				190
47.	47.						2				20
48.	48.								120	15	5

RP: rechtsgeleerd personeel

NRP: niet-rechtsgeleerd personeel

3. Chronologisch overzicht publicaties

Ter aanvulling op het hoofdstuk over de hervormingen binnen de rechterlijke macht, is hieronder een overzicht gegeven van de belangrijkste publicaties en commissies die te maken hebben gehad met de invoering en ontwikkeling van het prestatie-meten van de rechterlijke macht.

Centrale Commissie Werklastmeting

Om de werklast van de rechterlijke macht in beeld te krijgen, wordt aan het eind van de jaren '80 een werkgroep gevormd, bestaande uit leden van de rechterlijke macht en ambtenaren van het Ministerie van Justitie. Deze Werkgroep Werklastmeting bereidde een weegsystematiek voor, die werd uitgewerkt door de in 1991 opgerichte Centrale Commissie Werklastmeting (CCW).

Voor de invulling van de werklastmeting maakte de CCW gebruik van zes Commissies Werklastmeting (CMW's) die per dienstonderdeel en sector georganiseerd waren: gerechtshoven, arrondissementsrechtbanken, sectoren bestuursrecht, kantongerechten, ressortsparketten, arrondissementsparketten. Deze CMW's hadden de opdracht kernproducten te definiëren en de tijdbesteding per kernproduct te schatten. De CMW's werden vrijgelaten in de indeling en maakten verschillende afwegingen in het onderscheiden van de kernproducten, waardoor bij verschillende gerechten verschillende kernproducten gedefinieerd werden. Ook werden de schattingen van de tijdsbestedingen op verschillende manieren berekend. Hierdoor waren de normtijden voor de kernproducten niet zonder meer vergelijkbaar tussen de verschillende dienstonderdelen (van Vliet 1995, p. 18-9)

'Doelmatig rechtspreken'

In 1990 verschijnt het onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) 'Doelmatig rechtspreken' (van Tulder & Spapens, 1990). Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van meerdere SCP-onderzoeken naar de doelmatigheid van door overheidsmiddelen gefinancierde organisaties. Door het groeiende beroep op de rechterlijke macht en de twijfel over doelmatigheid is het SCP van mening dat een onderzoek naar productiviteit en productiestructuur van de rechterlijke organisatie zinvol en actueel is (van Tulder & Spapens, 1990, p. 7).

Als definitie voor productiviteit wordt de verhouding tussen het gewogen totaal van afgehandelde zaken en het totale volume van ingezette middelen gesteld (van Tulder & Spapens, 1990, p.18). Voor de afgehandelde zaken worden in de vier verschillende gerechten en de Raden van Beroep totaal 15 verschillende zaakafhandelingen onderscheiden. Deze

informatie was verkregen uit de werklastsystematiek ontwikkeld door de hierboven beschreven CCW. De weging van de verschillende typen zaken, noodzakelijk voor de constructie van één maatstaf voor het productievolume, is gebaseerd op door het ministerie van Justitie verstrekte gegevens. Uitgangspunt daarbij is een schatting van het gemiddelde aantal arbeidsuren dat de afhandeling van een zaak van een bepaald type kost (van Tulder & Spapens, 1990, p.19-20).

Er wordt geconcludeerd dat de stijging van het productievolume in de periode 1955-1987 ongeveer 50% was. Het volume van de ingezette middelen, in termen van zowel personeel als materieel, steeg in die periode sterker. De voor arbeidsduurverkortung gecorrigeerde personeelssterkte steeg met 130% en de het volume van de materiële middelen met 330%. De productiviteit van de Nederlandse rechtspraak is daardoor sinds 1955 met meer dan 30% is gedaald (van Tulder & Spapens, 1990, p.57).

Hiervoor worden een aantal mogelijke oorzaken genoemd, zoals een groei van de bewerkelijkheid van de zaken, een slechte allocatie van middelen binnen de rechtspraak, problemen als gevolgen van de sterke groei van de organisatie en problemen met vernieuwing van de bedrijfsvoering.

De uiteindelijke conclusie is dat een belangrijke oorzaak van de geschetste productiviteitsdaling gezocht moet worden in een gebrekkige organisatie van de rechtspraak. *“De ‘verstopping’ van het rechterlijke apparaat kan niet worden geweten aan een gebrek aan middelen van de rechterlijke organisatie, maar wel aan ene niet-doelmatige besteding van deze middelen”* (van Tulder & Spapens, 1990, p.60).

Eén van de aanbevelingen van het rapport is *“[h]et koppelen van toekomstige uitbreidingen van middelen aan concrete doeleinden ten aanzien van verhoging van de productie. Gezien de ervaringen uit het recente verleden zijn uitbreidingen zonder deze koppeling niet doelmatig. Een dergelijke koppeling hoeft de onafhankelijkheid van het rechterlijke oordeel geenszins aan te tasten. De Nederlandse rechtsstaat kan zeker niet zonder een onafhankelijke rechter, maar evenmin zonder een efficiënte rechter”* (van Tulder & Spapens, 1990, p.60).

In tegenstelling tot de eerdere rapporten, lokte het rapport van het SCP een discussie uit, met publicaties in verschillende vakbladen. De discussie ging onder meer over de resultaten en de kwantitatieve aanpak van het onderzoek (NJB 1991, nr. 4, p.129, nr. 11, p. 444, Trema 1990, p. 373, 1991, p.58, p.291, p.353, p.356). In het volgende hoofdstuk worden de argumenten en discussies besproken.

‘Rechterlijke organisatie; decentralisatie van beheer en automatisering’

In 1993 vindt een evaluatie van de DGO-structuur plaats door de Algemene Rekenkamer (TK93-94, 23.556 nr.2). Dit rapport, ‘Rechterlijke organisatie; decentralisatie van beheer en automatisering’, concludeert onder andere dat afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden onhelder zijn en dat de scheiding tussen beheer en bestuur kunstmatig was (Commissie Leemhuis, p.66). Beleid en beheer bleken in de praktijk moeilijk van elkaar te scheiden; mede daardoor was de precieze functie van het managementteam en vooral van het bestuurlijk overleg niet altijd duidelijk. Zo was het lang niet altijd helder wat moest worden gedaan met zaken waaraan weliswaar een beheersaspect zat maar die tegelijkertijd ook met de professionele autonomie van de rechterlijke macht te maken hadden of met zaken die naar hun inhoud slechts de rechtbank of het parket aangingen, maar ook een beslag op de algemene middelen legden (TK93-94, 23.556 nr.2, p.12).

De Algemene Rekenkamer constateerde dat er aanzienlijke leemtes waren in de logistieke informatievoorziening en dat de aanwezige informatie ten tijde van het onderzoek in alle sectoren onvoldoende betrouwbaar en bruikbaar was. Dit werd onder meer veroorzaakt door het ontbreken van eenduidige definities van doorlooptijden en werkvoorraden. De Rekenkamer constateerde ook dat normen voor de afhandeling van zaken nog niet overal gemeengoed waren of waren vastgesteld: de discussie over het hanteren van normen voor onder andere werkvoorraden en doorlooptijden diende met name bij de zittende magistratuur nog grotendeels op gang te komen (TK93-94, 23.556 nr.2, p.16).

Stuurgroep ZM

Ook binnen de rechterlijke macht kwam de vraag aan de orde hoe omgegaan moest worden met een veranderende maatschappelijke omgeving en de gevolgen voor het functioneren van de rechterlijke macht daarvan. Om hierop een visie te ontwikkelen werd in 1994 de Stuurgroep ZM (Zittende Magistratuur) opgericht. De Stuurgroep ZM begon bij alle gerechten met het peilen naar meningen over noodzakelijke of wenselijke geachte veranderingen (Bureau PVRO 2002, p. 37-8).

Werkgroep Lamicie

In hetzelfde jaar start de Centrale Commissie Werklastmeting (CCW), bestaande uit vertegenwoordigers van rechterlijke macht en het departement, met een traject om tot een nieuw ontwerp van de werklastsystematiek voor de rechterlijke macht te komen. Als opzet werd in de zomer van 1995 door de werkgroep LAMICIE (LAsT MInute CommissIE) een voorstel geschreven van nieuwe weegfactoren (Projectbureau Lamicie, 1997a, p. 3).

'Financieringssysteem en de beheersstructuur van de rechterlijke organisatie'

Voortvloeiend uit de Miljoenennota 1995 wordt, in het kader van de nieuwe heroverwegingsronde, aangekondigd dat een verkenning uitgevoerd zal worden naar de mogelijkheden om financieringssystemen van overheidsvoorzieningen te verbeteren (TK 94-95, 23.900, nr. 22, p. 1). Eén van deze verkenningen is het interdepartementaal beleidsonderzoek naar het financieringssysteem en de beheersstructuur van de rechterlijke organisatie, ook wel bekend als de Commissie Hoekstra (TK 94-95, 23.900, nr. 22, p. 14).

De Commissie Hoekstra kwam november 1995 tot de slotsom dat de duale structuur een probleem vormde: De directeur gerechtelijke ondersteuning draagt wel beheersverantwoordelijkheid alsmede verantwoordelijkheid voor het ondersteunend personeel, maar heeft nagenoeg geen zeggenschap over de gang van zaken binnen de gerechten. De Commissie Hoekstra concludeerde dat een model, waarin beheersverantwoordelijkheden bij de zittende magistratuur zelf werden gelegd, wenselijk is. Dit model is vervolgens zo uitgewerkt dat per gerecht de integrale beheersverantwoordelijkheid wordt toegekend aan een bestuurscollege, bestaande uit de president, de coördinerend vice-presidenten en de directeur beheer. De eindverantwoordelijke is de president, die in het college een beslissende stem heeft (Ministerie van Financiën, 30.06.2000). Verder werd voorgesteld om een landelijk orgaan op te richten met een adviserende rol bij conflicten over beheer tussen minister en een gerecht (Commissie Leemhuis p.67).

Als bijlage bij het rapport van de Commissie Hoekstra was een beoordeling van de werklasmeting van de rechterlijke organisatie gevoegd, uitgevoerd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (van Vliet, 1995).

In het onderzoek wordt het werklasmetingssysteem van de CCW, zie hierboven, beoordeeld op basis van enkele inhoudelijke, technische en bestuurlijke eisen (van Vliet, 1995, p.10).

Vanwege een aantal minpunten van het systeem werden in het onderzoek enkele aanbevelingen gedaan (van Vliet, 1995, p.35-7). Ten eerste kon het verdeelmodel consistentier worden als per type zaak dezelfde afdoeningsvormen werden onderscheiden bij de verschillende gerechten. Ten tweede verdiende het de voorkeur uitsluitend eindproducten te onderscheiden, waarbij iedere ingestroomde zaak slechts één keer wordt geregistreerd als uitstroom. Hierdoor werden begrippen als werkvoorraad en doorlooptijd eenduidig en beter bruikbaar bij de werklasmeting, productiemeting en de verantwoording. Ten derde zou de inzichtelijkheid toenemen als de ingestroomde zaken werden gewogen met landelijk geldende gewichten, in plaats van de gewichten die zijn gecorrigeerd voor arrondissementale

verschillen. Ten vierde werd aanbevolen om globaal geraamde absolute normtijden te ontwikkelen, die een vergelijking tussen de dienstonderdelen mogelijk maken. Er werd daarbij echter benadrukt dat aan die tijden en de daaruit eventueel af te leiden budgetten geen absolute betekenis moest worden gehecht. *“Normtijden geven aan hoeveel tijd minimaal of gemiddeld nodig is om op een bepaald moment te komen tot een product met een bepaalde kwaliteit. Bij andere kwaliteitseisen zouden de tijden anders zijn. In de loop van de tijd kan de benodigde tijd bovendien afnemen door verbeteringen in de bedrijfsvoering (automatisering). Kortom: normtijden hebben nooit een absoluut karakter en mogen ook niet zo worden gebruikt.”* (van Vliet, 1995, p.37).

In de juridische vakbladen zoals het NJB (Nederlands Juristen Blad) en Trema (Tijdschrift Rechterlijke Macht) verschenen diverse reacties op het rapport van de Commissie Hoekstra (NJB 1995, p. 1588, Trema 1996, p. 36, Trema 1997, p.27 en p. 197).

In deze reacties stond met name de rechterlijke onafhankelijkheid ter discussie. Door het voorgestelde integrale management en de directe verantwoordingsrelatie tussen gerecht en minister van Justitie over de begroting en besteding van middelen nam de invloed van de minister van Justitie volgens sommigen ongewenst toe. De grootste tegenstanders van de voorstellen van de commissie Hoekstra waren mr. ten Kate (Procureur-Generaal bij de Hoge Raad) en mr. Martens (President van de Hoge Raad). In hun notitie in Trema (1996, p. 21) stellen zij dat er geen waarborgen zijn opgenomen tegen de bemoeiing door de regering met het eigenlijke rechterswerk. Eén van hun voorstellen is om een ‘begrotingsraad’ in te stellen bestaande uit hofpresidenten die in samenwerking met het ministerie van Justitie de begroting opstelt en verantwoording aflegt tegenover de Staten-Generaal of de Rekenkamer. De gerechten leggen aan de begrotingsraad verantwoording af (NJB 1995, p.1589).

De aandacht voor de noodzakelijke hervormingen in de rechterlijke macht gaat ook niet voorbij aan de Tweede Kamer en leidt tot verschillende debatten (TK 1997-1998, 26.024, nr.10, p.85). Namens de Tweede Kamer dienen Dittrich, van der Burg en Vos op 10 december 1996 bij de regering het verzoek in om een commissie in te stellen die adviseert over concreet te nemen maatregelen inzake beheersmatige toerusting en kwaliteit van de organisatie van de rechtspleging. Dit naar aanleiding van de toenmalige zware belasting van de zittende magistratuur en de onduidelijkheid of zij in de toekomst met de ter beschikking staande middelen en faciliteiten aan redelijke eisen van snelheid en doelmatigheid van rechtspraak met behoud van kwaliteit kan voldoen. De Tweede Kamer stelt dat het wenselijk is dat de

politiek voldoende middelen ter beschikking stelt zodat de zittende magistratuur haar taken ook in de 21ste eeuw op adequate wijze kan uitoefenen en daarnaast dat de zittende magistratuur verantwoordelijkheid gaat dragen over het beheer en bestuur van ter beschikking gestelde middelen voor de rechtspraak en daarbij inzichtelijk verantwoording moet kunnen afleggen aan de politiek met inachtneming van de eigen onafhankelijke positie (TK 96/97, 25000VI/nr.30, p1-2).

'Toekomst ZM'

Binnen de rechterlijke macht vindt in de loop van 1997 een afronding plaats van het 'Project ZM2000', onder leiding van de Stuurgroep ZM. Als belangrijkste uitkomst van hun zogenaamde Toekomstverkenningen ZM zien zij het *"feit dat ruim 500 rechters en andere medewerkers zich op enigerlei wijze bezig hadden gehouden met de vraag waar het heen moest met de Nederlandse rechtspraak"* (Bureau PVRO 2002, p. 39).

Om dit momentum te behouden werd onder een nieuwe stuurgroep het project 'Toekomst ZM'. Hierin werden de Toekomstverkenningen ZM vertaald naar hoe een 'ideaal-typisch' gerecht er anno 2005 uitziet (Bureau PVRO 2002, p. 39-40).

'Tal van zaken'

In datzelfde jaar presenteert de projectgroep Lamicie het rapport 'Tal van zaken', waarin een systeem "aan de hand waarvan in absolute zin berekend kan worden hoeveel mensen en middelen nodig zijn voor het afhandelen van de binnenkomende zaken" (Projectbureau Lamicie 1997b, p.1). Het doel van het systeem is enerzijds ter verbetering en vergroting van inzicht in de capaciteitsbehoefte en daardoor het bewerkstelligen van een normatieve verdeling van middelen over de gerechten. Anderzijds kan het dienen als objectieve onderbouwing van de financieringsbehoefte van de totale rechterlijke organisatie (Projectbureau Lamicie 1997b, p.4).

De uitgangspunten van het nieuwe werklasmetingssysteem zijn (Projectbureau Lamicie 1997b, p.3):

- per ingekomen zaak wordt één (eind)product gemeten, totaal 38;
- er wordt uitgegaan van een beperkt aantal zaakscategorieën die gezamenlijk alle ingekomen zaken omvatten;
- de zaakscategorieën zijn voor de verschillende gerechten zoveel mogelijk gelijk;
- de weegfactoren per zaakcategorie voor zowel rechterlijke macht als ondersteunend personeel worden uitgedrukt in het aantal minuten dat (gemiddeld) nodig is om de betreffende soort zaken op kwalitatief voldoende niveau af te doen.

In het werklasmetingssysteem werd dus onderscheid gemaakt naar type zaak (burgerzaken, bestuurszaken, belastingzaken, strafzaken, etc.) en per type zaak naar wijze van afdoening (zoals behandeling met of zonder tolk; uitspraak enkelvoudig of meervoudige kamer). Voor elk type zaak is een gewicht vastgesteld voor de relatieve ‘zwaarte’ van de behandeling, uitgedrukt in eenheden van minuten per fte. Deze zijn vervolgens uitgesplitst voor rechtsgeleerd en niet rechtsgeleerd personeel (van der Knaap & van den Broek 2000, p.319-320). Dit model is ter illustratie als bijlage (nummer 2) bijgevoegd.

Met de nieuwe opzet werd geprobeerd een aantal knelpunten van de oude werklasmeting aan te pakken. Het oude systeem was bijvoorbeeld alleen geschikt voor de verdeling van beschikbare middelen over de gerechten, maar registreerde niet noodzakelijke uitbreiding van middelen bij stijgende instroom. Daarnaast was een deel van de oude onderscheidde ‘kernproducten’ geen eindproduct, maar bijvoorbeeld een tussenvonnis. Daardoor bestond het gevaar dat productiecijfers beïnvloed konden worden (Projectbureau Lamicie 1997b, p. 11). Tenslotte werd de oude werklasmeting als een soort ‘black box’ ervaren, omdat de weegfactor pas via een ingewikkelde berekening in tijd was uit te drukken (Projectbureau Lamicie 1997b, p. 12).

Expliciet wijst de werkgroep erop dat de normtijden geen ‘streeftijden’ zijn. *“De normtijd is een goed onderbouwde schatting van de gemiddelde tijd die nu met de behandeling van zaken is gemoeid. Het is geen ‘norm’, in de zin van voorgeschreven behandelingsduur voor een goede rechtspleging”* (Projectbureau Lamicie 1997b, p. 25).

Ten tweede waarschuwt de werkgroep voor een te strikt gebruik van de normering en het werklasmetingssysteem. *“Het is slechts een middel om een redelijke en rechtvaardige verdeling van middelen te ondersteunen. De uitkomsten moeten niet tot achter de komma worden beschouwd als een onvermijdelijk recht op formatie of plicht tot inkrimping.”* (Projectbureau Lamicie 1997b, p. 25).

‘Rechtspraak bij de tijd’

Op 28 april 1997 komt de Adviescommissie Toerusting en organisatie zittende magistratuur, verder te noemen de Commissie-Leemhuis, onder voorzitterschap van mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout voor het eerst bijeen. De doelstelling van de Commissie-Leemhuis is het adviseren van de minister van Justitie over de noodzaak en kwaliteit van bestaande beleidsinitiatieven en overige concreet te nemen maatregelen; de taken, bevoegdheden en samenstelling van een eventueel in het leven te roepen landelijk orgaan ten behoeve van de zittende magistratuur; het vormgeven aan de bestuurlijke bundeling van de rechtbanken en de

kantongerechten, mede met het oog op een stelsel van “*geschillenbeslechting op maat*” (Commissie-Leemhuis, p. 4).

In januari 1998 verschijnt het rapport: ‘Rechtspraak bij de tijd’. De Commissie-Leemhuis doet de volgende aanbevelingen (Commissie-Leemhuis, p. 54-60):

- 1) De klassieke juridische kwaliteitswaarden alleen zijn niet meer voldoende voor een kwalitatief hoogwaardige rechtspraak, en moeten worden aangevuld met bestuurlijk-organisatorische en bedrijfskundige kwaliteitswaarden. Hieronder valt onder andere een gedegen management van werkprocessen en het hanteren van een kwaliteitssysteem om zich als lerende en zelfbewuste organisatie te spiegelen aan ontwikkelingen in de nabije omgeving: kortom een krachtiger management en eenduidiger bestuur.
- 2) Voor de meting van de doelmatigheid moet een objectief systeem van werklastmetingen ingevoerd worden (het zogenaamde Lamicie-systeem). Hiervoor is noodzakelijk dat een betrouwbare zaaks- en tijdregistratie beschikbaar is en een periodieke doorlichting plaatsvindt om de werklastnormen te ijken.
- 3) De invoering van integraal management ter vervanging van de huidige duale structuur, waardoor een nieuwe bestuursmodel voor de gerechten ontstaat.
- 4) De oprichting van een landelijke Raad voor de Rechtspraak die een belangrijke rol speelt in het kader van de begrotingsprocedure en de verdeling van de middelen.
- 5) Een bestuurlijke samenvoeging van de kantongerechten en rechtbanken.
- 6) Een hoger budget om werkzaamheden op een kwalitatief hoogstaand niveau te kunnen verrichten en een éénmalige bijdrage om een inhaalslag te kunnen maken.

Naar aanleiding van de aanbevelingen met betrekking tot een landelijke raad voor de rechtspraak door de Commissie Leemhuis is vervolgens een onderzoek gedaan naar ervaringen met een dergelijke raad in andere landen. Een aantal landen in Europa werkte reeds met een dergelijke raad (Frankrijk, Italië en Zweden) of waren in de fase van oprichting (Ierland, Denemarken en België). Naar deze buitenlandse ervaringen is door de Katholieke Universiteit van Brabant en het ministerie van Justitie onderzoek gedaan (Voermans en Albers, juni 1999).

Contourennota modernisering rechterlijke organisatie

Met het regeerakkoord voor 1998 in het verschieft komen twee lijnen voor modernisering van de rechterlijke macht bij elkaar. Enerzijds worden de conclusies van de Commissie-Leemhuis grotendeels overgenomen. Anderzijds worden de ideeën die binnen de rechterlijke macht

waren voortgekomen in het kader van ‘ZM2000’, de Toekomstverkenningen en ‘Toekomst ZM’ gebruikt (Bureau PVRO 2002, p. 40-1). Beide lijnen worden door de regering in de Contourennota (TK 1998-1999, 26.352) uitgewerkt.

In de Contourennota werd het vervolgtraject van de modernisering van de rechterlijke macht uitgestippeld, waaronder het opnemen van de oprichting van de Raad in het regeerakkoord van 1998:

“In de lijn van het rapport [Rechtspraak bij de tijd] zal een Raad voor de Rechtspraak worden ingesteld. Bij de vormgeving daarvan zal in het bijzonder aandacht worden gegeven aan de wijze waarop de onafhankelijkheid van de rechter ter zitting, de wenselijkheid van een vorm van afstemming binnen de zittende magistratuur en de begrotingsbevoegdheid voor de organisatie van de rechterlijke macht met elkaar in overeenstemming zijn te brengen.” (TK, 1997–1998, 26 024, nr. 10, p.85)

In de Contourennota werd ook het beleidsvoornemen neergelegd voor het Programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO). De gezamenlijke opdrachtgevers voor PVRO waren de presidenten van de rechtbanken en van de appèlcolleges en de coördinerend kantonrechters. Zij hebben op 28 april 1999 het Programmaplan PVRO aan de Minister van Justitie aangeboden (Bureau PVRO 2002, p. 10).

De hoofddoelstellingen van het PVRO waren ten eerste versterking van het bestuur van de gerechten door invoering van integraal management, ten tweede verbetering van processen door deze effectiever en efficiënter te laten verlopen, ten derde verbetering van het personeelsbeleid door de introductie van competentie management en ten slotte de ontwikkeling van de externe oriëntatie van de gerechten (Bureau PVRO 2002, p. 11, 42).

‘Recht van spreken’

Uit het regeerakkoord volgde ook de opdracht tot het uitvoeren van een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de bekostiging van de rechterlijke macht. *“Op korte termijn [zal] gestart worden met de invoering van een systeem van integraal management bij de gerechten en zal een wetsvoorstel worden ingediend om tot bestuur van elk der gerechten te komen”* (TK 98/99, 26250/1, p.10)

Het onderzoek diende zich te richten op de vraag of de invoering van een meer resultaatgericht besturingsmodel, gekoppeld aan een baten-lastenstelsel, voor de bedrijfsvoering van de zittende magistratuur van toegevoegde waarde zou kunnen zijn (IBO nr.7, 1998, p.13-4).

In 1999 wordt het rapport van deze IBO 'Bedrijfsvoering Rechtspraak', beter bekend als de Commissie-Meijerink, onder de titel 'Recht van spreken' gepresenteerd.

De commissie beoordeelde allereerst het Lamicie-systeem en werkte vervolgens een model voor kostprijsmeting.

Over het Lamicie-systeem constateerde de commissie dat primaire, homogene prestaties werden gemeten, het volledig (elke zaak wordt geteld) en consistent (één zaak, één prestatie) was, dat kwaliteit niet gemeten werd en er nog geen kostprijs per product werd gemeten (IBO nr.7, 1998, p.21-2). Over het aspect 'kwaliteit' was de commissie van mening dat dat geen element van bekostiging moest zijn, maar een voorwaarde voor bekostiging.

Door het ontbreken van kostprijzen, volgens de Commissie een noodzaak voor prestatiegerichte bekostiging, werd een model voor kostprijsmeting ontwikkeld. Hierin werden niet-productieve uren evenredig toegerekend aan bestede productieve uren en vermenigvuldigd met het loon en een opslag voor variabele materiële uitgaven en overhead (IBO nr.7, 1998, p.23-4).

Om een dergelijk systeem te laten werken moest volgens de commissie aan drie voorwaarden voldaan worden: Betrouwbare gegevens, waarvoor een overgang naar het baten-lastensysteem noodzakelijk was. Systematisch en regelmatig tijdschrijven. Periodieke herijking en doorlichting van het werklastmetingssysteem (IBO nr.7, 1998, p.25-6, 48).

Deskundigenoordeel Raad voor de rechtspraak

Het Deskundigenoordeel Raad voor de rechtspraak (hierna: het deskundigenoordeel). Op 18 januari 1999 heeft de staatssecretaris van Justitie een aantal deskundigen onder leiding van mr. H.F. van den Haak, oud-president van het Gerechtshof Amsterdam, gevraagd om – met inachtneming van de in de Contourennota geformuleerde uitgangspunten – aanbevelingen te doen voor een nadere uitwerking die aan de bevoegdheden en de feitelijke werkzaamheden van de Raad voor de rechtspraak moet worden gegeven. Daarbij diende in het bijzonder aandacht te worden geschonken aan de relatie die de toekomstige Raad dient te onderhouden met de minister van Justitie enerzijds en de rechterlijke colleges anderzijds. Op 14 april 1999 hebben de deskundigen hun oordeel schriftelijk aan de staatssecretaris uitgebracht. De staatssecretaris heeft het deskundigenoordeel bij brief van 15 april 1999 toegezonden aan de Tweede Kamer.

(WRvdR Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 182, nr. 3, p. 4) / niet in kamerstukken

Op met name de Contourennota, de IBO 'Bedrijfsvoering Rechtspraak', rapporten van het PVRO en het deskundigenoordeel volgen in 2000 de wetsvoorstellen 'organisatie en bestuur gerechten' (TK 99-00, 27.181) en 'Raad voor de rechtspraak' (TK 99-00, 27.182).

Wetsvoorstel 'organisatie en bestuur gerechten'

Het wetsvoorstel 'organisatie en bestuur gerechten' draaide om de invoering van integraal management bij de gerechten en de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken. Door de toedeling van beheersverantwoordelijkheid aan het bestuur bij de gerechten en de verantwoordelijkheid van het bestuur voor zowel het rechtsprekend personeel als het ondersteunend personeel, werd integraal management binnen de gerechten mogelijk en werd de zogenaamde dubbele duale structuur opgeheven. Hierdoor zouden de gerechten beter in staat zijn hun eigen organisatie te sturen en werd het bestuurlijk vermogen van de gerechten versterkt. Dit laatste zou ertoe leiden dat op een meer samenhangende wijze aandacht kan worden besteed aan een duurzame verbetering van de rechtspleging in termen van onder meer snelheid, toegankelijkheid, openheid en rechtseenheid (TK 99-00, 27.181, MvT p. 2-3).

Wetsvoorstel 'Raad voor de rechtspraak'

Als reden voor de oprichting van een Raad voor de rechtspraak werd in het wetsvoorstel de "*behoefte aan één gezicht*" van de rechterlijke macht genoemd. Doordat de raad gepositioneerd is als onderdeel van de rechterlijke macht, wordt het in staat gesteld op terreinen als human resource management, huisvestingsbeleid, automatisering en administratie voor centrale aanpak, ook naar de buitenwereld toe, te zorgen (TK 99-00, 27.182, MvT, p.3).

In het voorstel wordt gesteld dat voor de financiering van de rechtspraak een objectief werklastmetingssysteem gebruikt zal worden dat recht doet aan de kwaliteit van de rechtspraak en de rechterlijke onafhankelijkheid en dat beheerd zal worden door de Raad (TK 99-00, 27.182, MvT, p.14). De uitwerking van het financieringsmodel zal vastgelegd worden in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) (TK 99-00, 27.182, MvT, p.30).

Expliciet wordt in het wetsvoorstel gesteld dat in het kader van de financiering ook het kwaliteitsaspect nadrukkelijk aandacht dient te krijgen. Het financieringssysteem heeft belangrijke raakvlakken met de uitoefening van de rechterlijke functie omdat het gaat om een objectivering van de gemiddelde behandelingsduur per zaak. Dit levert volgens het wetsvoorstel risico's op voor de kwaliteit van de rechtspraak (TK 99-00, 27.182, MvT, p.29).

Besluit financiering rechtspraak

In de wet Raad voor de Rechtspraak (Stb. 2001, nr. 583) was bepaald dat de financiering van de rechtspraak via een AMvB zou worden uitgewerkt (Wet RvdR, art. 97). Daarin dienden

een aantal punten verwerkt te worden, zoals een objectieve meting van werklust, de voorschriften van de financiering en het toe te passen begrotingsstelsel.

Op 13 juli 2002 werd de AMvB 'Besluit financiering rechtspraak (BFR)' in het Staatsblad gepubliceerd (Stb 2002, 390).

Het totale budget van de rechtspraak werd opgedeeld in een aantal componenten waarin een onderscheid gemaakt werd tussen een budget voor de Raad en een budget voor de gerechten.

Het budget ten behoeve van de Raad bestond uit de volgende onderdelen (BFR, art.5): **apparaatskosten** (Bureau Raad en college van afgevaardigden) en **programmakosten** (kosten die zijn gemoeid met landelijke taken op het terrein van huisvesting, automatisering en opleidingen).

Het budget ten behoeve van de gerechten (BFR, art.6) bestond uit een algemeen budget, samengesteld uit een component **werklust** waarvoor het Lamicie-systeem is ingericht en een component **gerechtskosten** (zoals advertentiekosten voor mededelingen, tolken- en deskundigenkosten) en een **specifiek** budget (innovatieve en landelijke projecten).

Van deze vijf componenten was alleen het werklustdeel afhankelijk van de productie gesteld.

Het Lamicie-werklustmetingsysteem, wat reeds hierboven ter sprake is gekomen, had ondertussen enkele wijzigingen ondergaan. Het aantal onderscheidde producten was van 38 naar 48 uitgebreid (zie bijlage 2)

Voor de benoemde minuten per afdoening werd vervolgens een tarief bepaald door de gemiddelde loonsom per rechtscategorie (soort gerecht), opgehoogd met 27 % overhead te delen door het aantal productieve minuten (Stb. 2002, nr. 390, art. 10). Met deze overhead worden de gemeenschappelijke beheertaken en de kosten van gerechtsbesturen bedoeld.

In het Lamicie-systeem is de basis een tarief per minuut. Vervolgens wordt bepaald hoeveel minuten (gemiddeld) over een zaak gedaan wordt en kan de totale productie en het bijbehorende budget uitgerekend worden.

Op basis van het werklustdeel wordt dus iets meer dan 71% van de kosten toegewezen aan de uiteindelijke productie (zie onderstaande tabel). De kosten die toegewezen worden blijven echter beperkt tot de loonkosten. Kosten van bijvoorbeeld huisvesting en loonkosten van ondersteunende diensten worden niet in de kostprijzen meegenomen (Stb 2002, 390, p. 19).

	In euro's (x 1.000,-)	Aandeel
Apparaatskosten	17.136	2,2%
Programmakosten	195.529	25,4%
Werklastdeel	547.011	71,1%
Gerechtskosten	6.483	0,8%
Specifiek budget	3.538	0,5%
TOTAAL	769.697	100,0%

Begroting 2004 ingedeeld op basis van BFR

(bron: Begroting 2005 Raad voor de Rechtspraak, p. 31)

Agenda voor de rechtspraak 2002-2005

De Raad voor de rechtspraak gaat vanaf 1 januari 2002 van start en presenteert de agenda voor de volgende vijf jaar. Hierin wordt onder andere aangegeven dat het PVRO volgens plan is beëindigd en dat de raad deze initiatieven voortzet (Agenda 02-05, p. 1). Een andere prioriteit is het evalueren en verbeteren van de besturings- en bekostigingssystematiek, zowel in de verhouding Raad en minister van Justitie als in de verhouding Raad en gerechtsbesturen (Agenda 02-05, p. 7).

Jaarverslag van de Rechtspraak 2002 en Jaarplan 2003

Begin 2003 presenteert de nieuwe Raad het jaarverslag over 2002 en het jaarplan voor 2003. In beide wordt de nadruk gelegd op de kwaliteit van de rechtspraak, “vanwege het feit dat de afgelopen jaren zo sterk de nadruk is komen te liggen op onderwerpen als bekostiging, productiecijfers en de doelmatigheid van de rechtspraak” (Jaarverslag 2002, p. 27). In hoofdstuk 4 van het jaarverslag wordt ingegaan op de ‘Resultaten en middelen’. Hierin komt kort de Lamicie-werklastmeting ter sprake en worden de productie in absolute aantallen (totaal afgedane zaken) en de gewogen productie (op basis van de Lamicie-normen) vergeleken met 2001 (respectievelijke negen procent en tien procent hoger) (Jaarverslag 2002, p. 33).

In het eerste jaar bleek sprake te zijn van budgettaire scheefgroei. Dit geeft het verschil aan tussen het budget dat volgens de Lamicie-werklastmethodiek nodig is om de afgesproken productie te realiseren en het werkelijk aan de rechtspraak beschikbaar gestelde budget. Voor de rechtspraak als geheel kwam het budgettekort op grond van het BFR in 2002 uit op 9,5 procent (ruim € 47 mln.) (Jaarverslag 2002, p. 36, Jaarplan 2003, p.7). Daarnaast waren er nog enkele tegenvallers, waaronder een niet uitgekeerde inflatiecorrectie en justitiebrede

bezuinigingen, waardoor de rechtelijke macht het jaar afsloot met een verlies van € 7,5 mln. (Jaarverslag 2002, p. 56).

'Met recht gefinancierd'

Ter beoordeling van het bekostigingssysteem op basis van het BFR heeft de minister van Justitie opdracht gegeven om een ontwikkelingsgericht onderzoek te laten plegen. Dit onderzoek is in 2002 door onderzoeksbureau AEF uitgevoerd en afgesloten met het rapport 'Met recht gefinancierd' (TK03-04, 29.534, nr.1). Het onderzoek moest een aantal zaken met betrekking tot het bekostigingsmodel inzichtelijk maken. Dit waren de risico's, mogelijke verbeteringen, prikkels voor doelmatigheid, negatieve gedragseffecten en de gevolgen van een in te voeren baten-lastenstelsel voor de rechtspraak in 2005 (TK03-04, 29.534, nr.1, p.1).

De belangrijkste bevindingen van het rapport zijn ten eerste dat een vereenvoudiging van het systeem gewenst is, omdat de 48 zaakscategorieën door de hoeveelheid variabelen en grote verschillen van zwaarte daarbinnen de mogelijkheid van negatieve gedragseffecten kunnen hebben. Als voorbeeld wordt genoemd het meervoudig afdoen van een zaak die enkelvoudig afgedaan kan worden, zodat de zaak zwaarder telt (TK03-04, 29.534, nr.1, p.3). De minister merkt hierover op, naar aanleiding van een vraag door de vaste kamercommissie van Justitie over specifiek de sector straf, dat de *“verhouding tussen meervoudige kamer en enkelvoudige kamer is al jaren zeer constant (11/89)”* (TK03-04, 29.534, nr.3, p.13).

Ten tweede dient een betrouwbaar prognosemodel ontwikkeld te worden om eenduidig en in de tijd consistent te kunnen vaststellen hoe de instroom van zaken en de productie bij de gerechten zich in de loop van de jaren zal ontwikkelen (TK03-04, 29.534, nr.1, p.3).

Ten derde wordt geconstateerd dat de betrouwbaarheid van het tijdschrijfonderzoek niet optimaal is en dat de directe productiviteit van rechterlijk personeel stelselmatig hoger ligt dan het gehanteerde uitgangspunt (TK03-04, 29.534, nr.1, p.4).

Ten vierde wordt ter bevordering van de transparantie voorgesteld om indicatoren met betrekking tot doorlooptijden en werkvoorraden te ontwikkelen.

Te behoeve van de doelmatigheid wordt ten vijfde voorgesteld dat de centrale budgetten voor huisvesting, automatisering en opleiding op vergelijkbare wijze als de overhead genormeerd worden als opslag (TK03-04, 29.534, nr.1, p.5).

Ten zesde wordt voorgesteld om benchmarking uit te voeren in het kader van collegiale toetsing, zoals onderlinge visitatie en auditing (TK03-04, 29.534, nr.1, p.5).

AEF concludeert ten zevende dat de prestatiegerichte bekostiging te weinig vorm krijgt en beveelt aan om een afrekensystematiek te ontwikkelen op basis van de gerealiseerde output en

niet op basis van de prognoses. In dezelfde notitie merkt de minister hierover op dat dit niet een opendeinde regeling impliceert en dat de financiering binnen de budgettaire kaders dient plaats te vinden (TK03-04, 29.534, nr.1, p.5-6).

Ten slotte benadrukt het onderzoek dat de geloofwaardigheid van en het draagvlak voor het bekostigingssysteem in het geding komt, indien de Minister van Justitie gebruik blijft maken van de mogelijkheid om het budget voor de rechtspraak te beperken op basis van artikel 9 BFR: toereikendheid middelen op de rijksbegroting. *“Wanneer ook in de komende jaren wordt afgeweken van het uit de systematiek voortvloeiende budget voor de rechtspraak, komt de geloofwaardigheid van en draagvlak voor het model sterk onder druk te staan”* (TK03-04, 29.534, nr.1, p.6).

Jaarverslag van de Rechtspraak 2003 en Jaarplan 2004

In het jaarverslag over 2003 maakt melding van een forse instroomgroei en een aanzienlijk hogere productie dan in 2002. Deze hogere productie kon gerealiseerd worden door een beroep te doen op extra persoonlijke inzet van medewerkers. Er wordt daardoor echter gewaarschuwd voor de *“sterk”* toegenomen werkdruk (Jaarverslag 2003, p. 11).

Het financiële resultaat van de rechtspraak blijkt slechts een klein verlies te zijn (€ 0,5 mln.) maar voor de verwerkingscapaciteit zijn middelen vrijgemaakt door materiële uitgaven te temporiseren en investeringen uit te stellen (Jaarverslag 2003, p. 14).

Het budgettekort door scheefgroei, het verschil tussen het budget op basis van de Lamicie-normen en het toegekende budget, is volgens het verslag uitgekomen op 17,2 procent (ruim € 98 mln.). De Raad ziet dit verschil met de werkelijkheid *“louter theoretisch”*, en stelt dat nieuwe tijdschrijfonderzoeken en een nieuw bekostigingssysteem de wetgeving en de werkelijkheid weer in overeenstemming moeten brengen (Jaarverslag 2003, p. 33).

In het jaarplan 2004 worden een aantal risico's onderscheiden die te maken hebben met de productieafspraken die tussen de gerechten en de Raad gemaakt zijn. Ten eerste bestaat het risico dat de geconstateerde stijging van de werkdruk in 2003 doorzet naar 2004. Ten tweede kunnen niet nog een jaar noodzakelijke materiële investeringen uitgesteld worden. Ten derde bestaat het risico dat de instroom hoger wordt dan geprognosticeerd, waardoor werkvoorraden zullen oplopen (Jaarplan 2004, p. 6).

Baten-Lastensysteem rechterlijke macht

Als vervolg op het onderzoek 'Met recht gefinancierd' en de overeenkomstige kabinetsstandpunten heeft de Minister van Justitie op 21 april 2004 aan de Tweede Kamer een

brief gestuurd over de verdere invoering van het baten-lastenstelsel (BLS) (TK03-04, 29.534, nr.2).

De belangrijkste reden voor invoering van het BLS is de mogelijkheid om in samenhang met het resultaatgerichte sturingsmodel de organisatie te sturen en bekostigen op basis van de prestaties die het levert. Hiervoor wordt een “zo integraal mogelijke kostprijs” ontwikkeld (TK03-04, 29.534, nr.2, p.2).

Het aantal productgroepen wordt van de oude 48 Lamicie-zaken vereenvoudigd tot uiteindelijk 11 productgroepen:

- Civiel Rechtbank
- Straf Rechtbank
- Bestuur Rechtbank
- Kanton Rechtbank
- Vreemdelingen Rechtbank
- Belasting Rechtbank
- Civiel Gerechtshof
- Straf Gerechtshof
- Belasting Gerechtshof
- Centrale Raad van Beroep (CRvB)
- College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB)

De verschillende vormen van afdoening, zoals die in de oude bekostiging op basis van de Lamicie-normen plaatsvond, vervalt. In de plaats daarvoor wordt bekostigd op basis van de totale productie per type gerecht. De Minister noemt als reden om niet meer voor elke afzonderlijke zaakscategorie maar op een hoger aggregatieniveau prijsafspraken te maken, het tegengaan van mogelijke negatieve gedragseffecten. (TK03-04, 29.534, nr.3, p.12).

De Lamicie-systematiek verviel overigens niet, maar bleef gebruikt worden voor analyses over zaaksontwikkeling en zaakssamenstelling (TK03-04, 29.534, nr.2, p.3).

In het BLS zou gebruik gemaakt worden van een verrekensystematiek waarmee gereageerd kon worden op onverwachte ontwikkelingen. Daarbij kondigde de Minister aan dat gerechten die meerwerk verrichten een extra opbrengst ontvangen, maar gerechten die minder produceren een afdracht moeten doen (TK03-04, 29.534, nr.2, p.4). Dit komt ten laste, respectievelijk ten bate van de nieuwe egalisatierekening. Deze rekening is ingesteld om ongewenste budgettaire consequenties te voorkomen. De maximale afdracht bij overproductie wordt begrensd door de hoogte van de nieuwe rekening (TK03-04, 29.534, nr.3, p.10).

In een brief van de minister aan de vaste kamercommissie van Justitie wordt benadrukt dat het streven naar doelmatigheid niet ten koste mag gaan van de kwaliteit. De Minister ziet hierin het gevaar dat justitiabelen een gebrekkige dienstverlening krijgen en dat door afnemende kwaliteit meer hoger beroepen ingesteld worden, wat een extra werkdruk voor appèlcolleges en de Hoge Raad tot gevolg heeft (TK03-04, 29.534, nr.3, p.18).

Agenda voor de rechtspraak 2005-2008

Eén van de doelstellingen die voor de rechtspraak gesteld wordt, gaat over de differentiatie van zaakbehandeling en normering van doorlooptijden. Daarbij wordt gesteld dat de behandeling van zaken aan steeds meer specifieke kenmerken, zoals maatschappelijke betekenis van de zaak, de uitstraling naar andere zaken, de (financiële) belangen van partijen en de professionele eisen van een zorgvuldige rechtsgang, moet voldoen. Deze factoren hebben invloed op de kosten en doorlooptijden van zaken. Er wordt aangekondigd in de komende jaren een normering voor de doorlooptijden te ontwikkelen. Daarbij wordt de minimale eis gesteld dat de wijze van behandelen niet ten koste mag gaan van de zorgvuldigheid van de behandeling en de bejegening van justitiabelen, mede met het oog op het voorkomen van hoger beroep en cassatie (Agenda 05-08, p. 20-1).

Jaarplan 2005 en Begroting Rechtspraak 2005

In het jaarplan voor 2005 wordt in het eerste hoofdstuk aangegeven hoe de rechtspraak ervoor staat:

“Doordat de Rechtspraak nauwelijks invloed kan uitoefenen op de verhoogde instroom van zaken, zijn de afgelopen tijd veel activiteiten gericht op het verhogen van de productie. Enerzijds door middel van efficiencyverhoging en anderzijds door het uitbreiden van het aantal rechters en gerechtsambtenaren. Bovendien is de basishouding van gerechtsbesturen, rechters en medewerkers gericht op het vermijden van grotere werkvoorraden. In dit verband is illustratief dat de Arbeidsinspectie in zijn 'Eindverslag Inspectieproject Rechterlijke Organisatie' opmerkt dat zowel werkgevers als werknemers het normaal vinden dat zij op vrije dagen overwerken en lange werkdagen hebben. Deze druk leidt op de korte termijn tot productiviteitsstijging maar op langere termijn raakt de Rechtspraak hierdoor uit balans. Steeds meer vragen de gerechten om oog te blijven houden voor de inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak. Zo was er door prioriteit te geven aan het afdoen van zaken de afgelopen periode minder tijd voor het volgen van opleidingen en het begeleiden van rechters in opleiding. Ook komen vanuit de gerechten signalen dat door de druk op de productie de verhouding tussen het enkelvoudig en meervoudig afdoen van zaken uit balans dreigt te

raken. Hogere rechtscolleges uiten in toenemende mate zorg over de zorgvuldigheid en de noodzaak van correctie. Deze signalen noodzaken er toe dat de inhoudelijke kwaliteit duidelijker in het licht zal worden geplaatst, naast voortgaande aandacht voor efficiencyverhoging met name door middel van ict en door personele uitbreiding.” (Jaarplan 2005, p. 4).

De begroting voor 2005 is ingericht volgens de zogenaamde WWW-vragen: Wat wil de Raad bereiken? Wat gaat de Raad daarvoor doen? Wat gaat het kosten?

Op basis van verschillende ontwikkelingen, waaronder het ‘Veiligheidsprogramma’ van het toenmalige kabinet, wordt verwacht dat de instroom van zaken naar de rechtspraak voor de komende jaren in opwaartse richting substantieel zal afwijken van eerdere prognoses (Begroting 2005, p. 9). Daarbij wordt gewaarschuwd dat dit, zolang de productiecapaciteit niet is afgestemd op deze hogere instroomprognose, zal leiden tot hogere werkvoorraden en gemiddeld genomen langere doorlooptijden (Begroting 2005, p. 26).

Vooruitkijkend op de invoering van het baten-lastenstelsel per 1 januari 2005, wordt het in de begroting noodzakelijk geacht om de risico’s van meer- en minderproductie op te vangen door hiervoor 5 procent van de totale bijdrage aan de Raad (€ 37 mln.) te reserveren. Daarnaast dient de voorgestelde egalisatierekening, waarmee schommelingen in de productie van gerechten kunnen worden opgevangen, een financiële vulling van € 22 mln. te krijgen. Deze egalisatierekening zal gebruikt worden voor *“het afrekenen van meer-/minderwerk tegen een afgesproken verrekenprijs per productgroep”* (Begroting 2005, p. 36, Jaarplan 2005, p. 29).

‘Vertrouwen in de rechtspraak’

In maart 2004 publiceert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) het onderzoek ‘Vertrouwen in de rechtspraak’, naar de mogelijkheden voor een monitor naar publiek vertrouwen in de rechtspraak (SCP 2004, werkdocument 102). Hiertoe is verzocht door de Raad voor de rechtspraak.

Een conclusie van het onderzoek is dat van de geconstateerde samenhangen van de onderzochte enquêtes het problematisch is om *“anders dan in statistische zin van een ‘verklaring’ van vertrouwen te spreken”* (SCP 2004, p.13). Het advies van de SCP dat daaruit volgt is dat afgeraden wordt om te gaan investeren in een aparte monitor (SCP 2004, p. 16).

Besluit financiering rechtspraak 2005

Door de invoering van het baten- en lastenstelsel binnen de rechterlijke macht vanaf 1 januari 2005 was aanpassing van het besluit financiering rechtspraak noodzakelijk. Hiervoor is het nieuwe besluit financiering rechtspraak 2005 (BFR05) aangenomen (Stb 2005, 55).

In het nieuwe systeem wordt de rechtspraak bekostigd op een zo integraal mogelijke kostprijs. In deze kostprijs worden componenten opgenomen voor huisvesting, opleiding (Studiecentrum Rechtspleging, SR), automatisering, innovatie en Bureau Raad. In de oude financieringssystematiek, zoals hierboven beschreven, werden hiervoor nog aparte bedragen aan de Raad toegekend.

In de nieuwe systematiek bestaat de bijdrage aan de Raad uit drie onderdelen: een **productiegerelateerde bijdrage**, een bijdrage voor **gerechtskosten** en een bijdrage voor **overige uitgaven** (uitgaven voor een aantal bijzondere kamers en megazaken) (Stb 2005, 55, p.3-4) In tabel 6 zijn hiervoor de begrootte kosten voor 2005 opgenomen.

	In euro's (x 1.000,-)	Aandeel
Productiegerelateerde bijdrage	728.682	94,4%
Gerechtskosten	6.582	0,9%
Overige uitgaven	37.016	4,8%
TOTAAL	772.280	100,0%

Tabel 6: Begroting 2005 ingedeeld op basis van BFR05

(bron: Rijksbegroting 2005, Deel 6, hoofdstuk 7)

Waar in het eerste BFR gebruik gemaakt werd van het Lamicie-systeem voor de indeling van producten zijn voor de nieuwe systematiek elf productgroepen onderscheiden.

In het vernieuwde systeem wordt in de budgetbepaling niet langer gebruik gemaakt van het aantal minuten per zaak, maar gaat het om de bepaalde kosten per zaak. Hiermee is een vereenvoudiging gerealiseerd ten opzichte van het oude systeem van bekostiging, dat uitging van het Lamicie-systeem met de 48 zaakscategorieën uitgedrukt in minuten. De reden voor deze nieuwe indeling is dat financiering op basis van deze 48 zaakscategorieën als te complex en te gedetailleerd werd ervaren.

Voor elke productgroep geldt een bepaalde landelijke prijs per afgehandelde zaak. De prijs van een zaak zal in de nieuwe systematiek elke drie jaar opnieuw worden geijkt en vastgesteld. Bij deze herijking maken de Raad en de Minister van Justitie afwegingen over doelmatigheid en kwaliteit. Ten grondslag aan de afwegingen liggen gegevens over de gerealiseerde prijs in de afgelopen periode, wijzigingen in de zaakssamenstelling, de uitkomsten van tijdschrijfonderzoeken en informatie uit het kwaliteitssysteem van de rechtspraak (Stb 2005, 55, p.3-4).

Het tarief per productgroep is opgebouwd uit drie delen (Rijksbegroting 2005, deel 6, hoofdstuk 7):

- De verhouding van zaakscategorieën binnen een productgroep (dit wordt de assortimentsmix genoemd)
- De gemiddelde behandeltijd per zaakscategorie (deze worden drie jaarlijks herijkt aan de hand van tijdschrijfonderzoeken die de Raad laat uitvoeren)
- De prijs per minuut rechtsgeleerd en ondersteunend personeel. In deze prijs zijn naast de directe en indirecte kosten die samenhangen met het primaire proces bij de gerechten, ook opslagen opgenomen voor afschrijvingen en rentekosten, (centrale) uitgaven voor opleidingen (incl. het SR), huisvesting en ICT (incl. de dienst ICTRO)

Jaarverslag van de Rechtspraak 2004

Uit de financiële cijfers over 2004 blijkt dat ondanks de hogere productie dan afgesproken en een als hoog ervaren werkdruk (Jaarverslag 2004, p. 14), het budget niet volledig benut is (onderuitputting van 1,4%). Deze tegenstrijdigheid wordt verklaard doordat gerechtsbesturen investeringen hebben uitgesteld en gewacht hebben met vacatures opvullen in verband met de bescheiden groeiraming in de begroting van 2004. Deze behoudendheid wordt versterkt door de strakke budgetdiscipline die stelt dat tekorten in 2004 verrekend moeten worden in 2005 (Jaarverslag 2004, p. 19, Jaarverslag 2005, p. 18).

Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie

Voortvloeiend uit de wetten Organisatie en Bestuur Gerechten en de Raad voor de rechtspraak heeft de minister van Justitie eind 2004 de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie, ook wel bekend als de Commissie-Deetman, in het leven geroepen.

De centrale vraagstelling is of de wijzigingen die met de modernisering zijn nagestreefd de rechterlijke macht ook werkelijk in staat stellen om adequaat te reageren op de maatschappelijke vraag en ontwikkelingen (Commissie-Deetman, Referentiemodel 2005, p. 1). Een onderdeel van de evaluatie zijn de veranderingen op staatsrechtelijk gebied. Daarbij zal ook aandacht gegeven worden aan de *“praktische ervaringen met de bestuurlijke (afstemmings)relaties tussen Ministerie van Justitie en de Raad voor de rechtspraak”* (Commissie-Deetman, Referentiemodel 2005, p. 6).

Een ander evaluatieonderwerp is of de modernisering heeft geleid tot een kwalitatieve en kwantitatieve verbetering van de prestaties van de rechtspraak. Deze twee aspecten worden in relatie tot elkaar gezien, omdat een wijziging van de kwantitatieve prestaties van negatieve of

positieve invloed kan zijn op de kwaliteit van de rechtspraak (Commissie-Deetman, Referentiemodel 2005, p.8-9).

Jaarplan 2006 en Jaarverslag van de Rechtspraak 2005

In het jaarplan voor 2006 wordt gewaarschuwd dat de balans tussen productiviteit en kwaliteit dreigt door te slaan. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor het vertrouwen in de rechtspraak. Volgens het Jaarplan treedt bij de geconstateerde grenzen van de kwaliteit de complicatie op dat de verwachte instroom van de komende jaren niet in evenwicht is met de verkregen financiële middelen (Jaarplan 2006, p. 4). Deze onevenwichtigheid wordt veroorzaakt doordat de minister van Justitie van lagere groeicijfers uitgaat dan de Raad en daardoor een lager budget voor de rechtspraak beschikbaar stelt. De Raad zal echter hogere productieafspraken met de gerechten, waardoor extra financiële middelen nodig zijn. Deze zullen uit het eigen vermogen onttrokken worden (Jaarplan 2006, p. 6, Jaarverslag 2005, p. 19).

In hetzelfde jaarplan wordt verslag gedaan van het programma 'Bedrijfsvoering', waarbinnen, in samenwerking met het project 'Kwaliteit', kengetallen worden ontwikkeld die kwaliteit een onderdeel van de bekostiging maken. Deze zouden vanaf 2006 gebruikt moeten worden (Jaarplan 2006, p. 18).

Het jaarverslag over 2005 geeft de volgende inleiding:

“De rechtspraak staat onder druk. De maatschappelijke belangstelling voor de rechtspraak neemt nog steeds toe. Er wordt niet alleen op prestaties, in termen van aantallen zaken, gelet, maar ook op aspecten als bejegening en rechtseenheid. De stroom nieuwe wetgeving verzwaaert het rechterlijk werk. Medewerkers van de gerechten ervaren de werkdruk dan ook als permanent hoog. In deze complexe omgeving heeft de Rechtspraak in het verslagjaar 1,8 miljoen zaken afgedaan. Om ook in de toekomst al die justitiabelen te kunnen blijven bedienen met kwalitatief goede uitspraken zijn voldoende financiële middelen nodig.” (Jaarverslag 2005, p. 7).

De verwijzing naar de voldoende financiële middelen slaat op het commentaar dat in het jaarverslag te lezen is, op het door het kabinet vooraf niet ter beschikking stellen van budget waar op basis van de prognose van instroom recht op zou zijn (Jaarverslag 2005, p. 18-9).

In het jaarverslag komt ook het nieuwe kwaliteitssysteem 'RechtspraakQ' ter sprake. In dit systeem staan integriteit, deskundigheid, bejegening, rechtseenheid en snelheid centraal. OP verschillende manieren worden deze onderdelen gemeten, zoals medewerkerswaarderingsonderzoeken, klantwaarderingsonderzoeken, visitaties, intervisie en klachtenregelingen (Jaarverslag 2005, p. 39). De klachtenregeling laat bijvoorbeeld zien dat er

onvrede bestaat over de bejegening, waarbij klachten kwamen over het afkappen van een betoog tijdens de zitting en het opdringen van een schikking (Jaarverslag 2005, p. 43).

'Kantonrechtspraak in de 21e eeuw'

Als bijdrage aan de evaluatie van de Commissie-Deetman, is door de 'Werkgroep BOK' (Bestuurlijke Onderbrenging van de Kantongerechten) een onderzoek gedaan onder de kantonrechters. Het rapport 'Kantonrechtspraak in de 21^e eeuw' werd in maart 2006 gepubliceerd. Uit het onderzoek blijkt dat de veranderingen sinds 2002 door de individuele kantonrechter als overwegend negatief worden ervaren. Hieronder vallen de toegenomen bureaucratie en de toegenomen werkdruk. Ook de onderbrenging van de kantongerechten in een grotere organisatie heeft de kantonrechter ervaren als een "*degradatie tot een door management aangestuurde 'productiemedewerker'*" (Werkgroep BOK 2006, p. 42).

Een tweede bevinding is dat de manier waarop met de bekostiging van de kantonsector omgegaan wordt, een risico voor de kwaliteit oplevert. Ondanks dat de toegenomen instroom volgens het principe instroom = uitstroom is afgedaan, heeft de kantonsector voor deze gestegen productiviteit geen extra aan de productie gerelateerd deel van het budget ontvangen. Ook zijn de werklustnormen met 30% verlaagd (Werkgroep BOK 2006, p. 45).

'De zaken meer op orde'

In mei 2006 publiceert het bureau 'Prisma; organisatieontwikkeling RO' het klantwaarderingsonderzoek 'De zaken meer op orde'. Daarin wordt onderzoek gedaan onder professionele klanten en rechtzoekenden naar de waardering van de rechtspraak. Afgezien van een overwegend positief oordeel worden de schikkingen specifiek genoemd. Het onderzoek constateerde dat de burgers in geschikte zaken significant minder tevreden waren over de mate waarin de rechter luisterde naar standpunten. In het onderzoek naar professionele klanten werd meer dan eens opgemerkt dat in handels- en kantonzaken vaak te snel door de rechter op schikking wordt aangestuurd (Prisma 2006, p. 17).

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.