

De Rechtspraak, sui generis*.



Eigenwijs... of op eigen wijze?

**Masterthesis parttime Bestuurskunde
Collegejaar 2008/2009**

Marc Wiese 303509

Stefan Hokke 307882

***Enig in zijn soort.**

November 2008

Voorwoord

Dit onderzoek vormt het sluitstuk van de tweejarige parttime opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tijdens deze twee jaar is de theoretische basis gelegd om dit onderzoek te kunnen voltooien. We hebben gedurende de opleiding een hoop (nieuwe) inzichten opgedaan en afscheid genomen van oude inzichten.

Onze dank gaat in de eerste plaats uit naar onze partners, gezin, familie en vrienden, die ons in de afgelopen tweeënhalf jaar hebben bijgestaan en gesteund. Met name de laatste maanden van het onderzoek zijn erg intensief geweest, wat het nodige van de omgeving heeft gevraagd. Daarnaast willen we onze begeleider professor Victor Bekkers bedanken voor zijn begeleiding en geduld van en tijdens dit onderzoek.

Onze bijzondere dank gaat uit naar de Raad voor de rechtspraak die alle medewerking heeft verleend om dit onderzoek tot een goed einde te kunnen brengen, in het bijzonder Hans Vroomen. Daarnaast willen we via deze weg alle geïnterviewden personen bedanken voor hun kostbare tijd en openhartigheid tijdens de interviews.

Wij nodigen u uit tot het lezen van ons onderzoek. We willen u meenemen in de wereld van de Rechtspraak en hopen dat het lezen van dit onderzoek u aanzet tot nadenken over de boeiende organisatie die de Rechtspraak is gebleken te zijn.

Stefan Hokke
Marc Wiese

November 2008

Samenvatting

Dit onderzoek is geschreven met als doel te onderzoeken hoe de Raad voor de rechtspraak de adviezen uit het rapport van de Evaluatiecommissie modernisering rechterlijke organisatie om moet gaan. Eén van de belangrijkste adviezen uit dit rapport is dat de Raad voor de rechtspraak meer moet gaan besturen in plaats van beheren en dat de bestuurskwaliteit van gerechtsbesturen verbeterd moet worden. De vraagstelling die wij hierbij hebben, is welke eisen bestuurskwaliteit enerzijds en professionele organisatie anderzijds stellen aan de sturing van deze gerechten?

Uit de bestudeerde literatuur is een model voor het beoordelen van de kwaliteit van bestuur naar voren gekomen, het model van Bovens. Dit model kenmerkt zich door een viertal waarden, te weten democratie, rechtmatigheid, integriteit en efficiëntie en effectiviteit. Met dit model is het mogelijk om de kenmerken van een bestuur af te zetten tegen de waarden uit het model, om zo een oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit van het bestuur. Zo kun je bij rechtmatigheid de algemene beginselen van behoorlijk bestuur toepassen en bij democratie hebben we gekozen voor participatie aan besluitvorming. Het model van Bovens wordt uiteindelijk verwoord in vier vereisten die we aan bestuurskwaliteit stellen, geredeneerd vanuit eerder genoemde waarden.

Uit de literatuur omtrent professionele organisaties zijn een aantal kenmerken ontleent. Zo hebben we de organisatiestructuren van Mintzberg bestudeerd en de professionele organisatie (bureaucratie) toegepast op de Rechtspraak. Weggeman heeft daarnaast een aantal boeken geschreven over het leidinggeven aan professionals. Deze twee inzichten hebben gezamenlijk geleid tot een vijftal vereisten die we stellen aan het besturen van professionele organisaties, waaronder het respecteren van de autonomie en cultuur, de vorming van een collectieve ambitie en sturing op output.

De vereisten van bestuurskwaliteit en de vereisten aan professionele organisaties zijn vervolgens samengevoegd in een matrix van twintig veronderstellingen. Deze twintig veronderstellingen zijn getoetst in het empirisch onderzoek, wat grotendeels heeft plaatsgevonden door het afnemen van interviews bij verschillende gerechten en de Raad voor de rechtspraak. Het doel van dit empirisch onderzoek is om te toetsen of de verwachtingen vanuit de theorie overeenkomen met de feitelijke praktijksituatie.

Uit het empirisch onderzoek zijn een hoop zaken naar voren gekomen. Een groot deel van de veronderstellingen blijken in zekere mate overeen te komen met de praktijk. Er is autonomie, maar tot op zekere hoogte. De cultuur moet gerespecteerd worden, maar tot op zekere hoogte. Er zijn ook een aantal knelpunten naar voren gekomen. Eén van de belangrijkste knelpunten is het proces hoe de collectieve ambitie (theorie) tot stand komt. In de praktijk blijkt dit de Strategische Agenda van de Rechtspraak te zijn, maar uit de interviews blijkt dat dit een product is, waar zo goed als geen draagvlak voor is onder de gerechten. Hiermee heeft deze ambitie geen waarde en is er in feite geen collectieve ambitie voor de Rechtspraak.

Dit onderzoek kent ook een aantal empirische deelvragen, waaronder een beschrijving van de taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak en de gerechten. In alle interviews die afgenomen zijn, is een gelijk antwoord gegeven, namelijk dat dit bij wet geregeld is. Voor de beantwoording van deze deelvraag hebben we dan ook de betreffende artikelen uit de Wet

op de Rechterlijke Organisatie vermeld, omdat dat antwoord volledig overeenkomt met de interviews.

Een andere deelvraag is hoe de sturingsbehoefte bij de gerechten is. De beantwoording van deze deelvraag is veelzeggend voor de Rechtspraak. Het is zoals zoveel onderwerpen dubbel. Aan de ene kant is er de drang naar autonomie, maar aan de andere kant is er de vraag om meer sturing vanuit de Raad. Met name de kleine gerechten hebben sturingsbehoefte, maar ook de grote gerechten willen meer van de Raad. Tegelijkertijd proberen zowel de Raad voor de rechtspraak als de gerechten de grenzen van autonomie te verleggen. Door de doorlooptijden van zaken af te doen als een logistiek probleem, verplaatst de Raad de discussie van het primaire proces (doorlooptijd) naar het bedrijfsvoeringproces (logistiek).

Er zijn een aantal conclusies verwoord in dit onderzoek, waarbij kennis van de organisatie Rechtspraak en de Rechtspraak als eenheid er twee zijn. De conclusies hebben we vervolgens verwerkt in het model van Bovens, waarbij deze twee nieuwe vereisten aan het model zijn toegevoegd.

Het slot van het onderzoek bestaat uit een aantal aanbevelingen, die aansluiten op de conclusies van het onderzoek. Ook raden wij een vervolgonderzoek aan, waarbij gekeken moet worden naar welk sturingsmodel het beste aansluit bij dit onderzoek en hiermee bij de Rechtspraak.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 De Raad voor de rechtspraak	8
1.3 Gerechten en gerechtsbestuur.....	8
1.4 Probleemverkenning.....	9
1.5 Doel van het onderzoek.....	10
1.6 Theoretische deelvragen.....	11
1.7 Empirische deelvragen	13
1.8 Relevantie.....	13
1.9 Opzet	13
Hoofdstuk 2 Bestuurskwaliteit	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Definiëring van bestuur	15
2.3 Rechtmatigheid.....	18
2.4 Democratie	19
2.5 Efficiëntie en effectiviteit.....	20
2.6 Integriteit	21
2.7 Conclusie	22
Hoofdstuk 3 De professionele organisatie	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Verschillende vormen om organisaties te typeren	24
3.3 De professionele organisatie	26
3.4 Leiding geven aan professionals	28
3.5 Conclusie.....	33
Hoofdstuk 4 Onderzoeksstrategie	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Een model van veronderstellingen	35
4.3 Onderzoeksmethode	38
Hoofdstuk 5 Taken en bevoegdheden	40
5.1 Inleiding	40
5.2 Wettelijk kader Raad voor de rechtspraak	40
5.3 Gerechten	43
5.4 Kanttekeningen.....	44
Hoofdstuk 6 Empirisch onderzoek.....	46
6.1 Inleiding	46
6.2 Veronderstellingen ten aanzien van aansturen door professionals.....	46
6.2.1 Conclusie ten aanzien van aansturen door professionals.....	50
6.3 Veronderstellingen ten aanzien van autonomie.	50
6.3.1 Conclusie ten aanzien van autonomie	53
6.4 Veronderstellingen ten aanzien van outputsturing	54
6.4.1 Conclusie ten aanzien van outputsturing	56
6.5 Veronderstellingen ten aanzien van collectieve ambitie.....	56
6.5.1 Conclusie ten aanzien van collectieve ambitie.....	59
6.6 Veronderstellingen ten aanzien van cultuur.....	60

6.6.1 Conclusie ten aanzien van cultuur	62
6.7 Conclusie empirisch onderzoek	63
Hoofdstuk 7 Conclusie en aanbeveling	65
7.1 Inleiding	65
7.2 Theoretische deelvragen.....	65
7.3 Empirische deelvragen	66
7.4 Conclusie.....	68
7.5 Aanbevelingen.....	70
Bijlage 1 Overzicht gerechten in Nederland	72
Bijlage 2 Overzicht geïnterviewde personen	73
Bijlage 3 Literatuuroverzicht	74

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De commissie Evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, met haar voorzitter Drs. W.J. Deetman, heeft in 2005 en 2006 een tussenevaluatie uitgevoerd, in opdracht van de Minister van Justitie, naar de rechtspraakorganisatie. In haar aanbiedingsbrief aan de Minister wordt de centrale vraag van de commissie benoemd: is de rechtspraak op de goede weg?

De commissie concludeert dat de rechtspraak het goed doet, maar dat zij er nog niet is. De commissie concludeert dat het tijd is om te gaan van beheren naar besturen en dat deze ontwikkeling cruciaal is: 'de komende jaren moet de aandacht worden verlegd van beheer naar besturen' (p. 38). De mate waarop de Raad dit advies kan oppakken, hangt van een aantal factoren af. Aan de ene kant zijn de taken en bevoegdheden van de Raad vastgelegd en beperkt in de wet. De Raad kan niet zomaar doen wat zij verstandig acht, zij zal zich moeten houden aan de kaders van de wet. Aan de andere kant is er een duidelijke behoefte bij gerechten om meer sturing vanuit de Raad, op bepaalde gebieden. De Raad mag bij sommige zaken de touwtjes wel wat strakker in handen nemen, maar gerechten willen tegelijkertijd hun autonomie niet opgeven.

De Commissie Deetman heeft ook een oproep gedaan om de kwaliteit van het bestuur bij gerechten te waarborgen. De organisatie Rechtspraak is in haar ontwikkeling niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van de Raad als bestuur, maar zeker ook van de gerechtsbesturen. Tijdens een symposium over bekostiging binnen de Rechtspraak in 2006, ten tijde van het onderzoek van de Commissie Deetman, werd het volgende geconcludeerd: *“De organisatie van kwaliteitszorg is een opgave op zich. Het idee dat gerechtsbesturen verantwoordelijk zijn voor de waarborging van kwaliteit in de eigen gerechten wordt breed gedeeld. Deze verantwoordelijkheid komt voort uit de gedachte dat professionals niet met kwaliteitszorg als zodanig moeten worden opgepadeld. De primaire taak van de professionals ligt in het waarborgen van de (juridisch) inhoudelijke kwaliteit. Rechters moeten niet in een directe relatie met geld gebracht worden. Het is daarom belangrijk kwaliteitszorg slim te organiseren, waarbij kwaliteit van onderaf komt en wordt ontwikkeld. In veel gevallen is er sprake van spanning tussen het management en de professional. Het is daarom belangrijk de professional met inhoudelijk gezag aan te spreken op zijn werk”*.

Daarnaast staat in het eindrapport van de Commissie Deetman zelf de aanbeveling *“Gerechtsbesturen moeten rechters en juridisch medewerkers als professional aanspreken op zowel kwaliteit als doelmatigheid. Bij de toekomstige selectie, benoemingen en loopbaanontwikkelingen moet naar de bestuurskwaliteit veel meer aandacht uitgaan.”* Hiermee impliceert de Commissie Deetman dat de manager de professional zowel op het primaire proces als op de bedrijfsvoering moet kunnen sturen.

Een goede manager of professional wordt iemand niet zomaar, sterker nog een professionele manager is wat anders dan een managing professional. Om een goede managing professional te worden en aan te trekken, wil de Commissie Deetman door middel van individuele aanpak de kwaliteit van gerechtsbesturen vergroten. Hierbij valt te denken aan MD-beleid, maar ook selectie bij de poort. Er zijn echter meerdere manieren om de kwaliteit van bestuur te meten en te beoordelen, daarbij komt dat naar onze mening Deetman te weinig rekening heeft gehouden met het publieke karakter van gerechtsbesturen. Het publieke karakter kwam in de evaluatie niet duidelijk naar voren, wat ook veroorzaakt kan worden door de specifieke taken

van gerechten. Echter de gerechten zijn wel publieke organisaties, zei het dat zij vertegenwoordigd worden door de Raad voor de rechtspraak. De taken en bevoegdheden van de Raad komen later in dit onderzoek aan bod. Eerst volgt een beschrijving van de Raad voor de rechtspraak, gevolgd door een beschrijving van de gerechten.

1.2 De Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak, gelegen in Den Haag recht tegenover het Binnenhof, houdt toezicht op de organisatie Rechtspraak, maar kan zij ook beleidskaders stellen. De Raad is ook de spreekbuis, de belangenbehartiger van de rechtsprekende organisaties, de gerechtshoven, de rechtbanken en de bijzondere Colleges. Zij behartigt de belangen van de rechtsprekende organisaties wanneer het gaat om politiek, bestuur en de Minister van Justitie. Zo voert zij de budgettaire onderhandelingen rechtstreeks met de Minister van Justitie en licht de Raad de Tweede Kamer zelf in als het gaat over Jaarverslagen of Kamervragen.

Samenstelling van de Raad

De Raad voor de rechtspraak bestaat uit vijf leden die op voordracht van de Minister van Justitie worden benoemd bij Koninklijk Besluit. De Raad bestaat uit drie leden die afkomstig zijn uit de rechterlijke macht en twee leden die niet afkomstig zijn uit van de rechterlijke macht. De samenstelling van de Raad is een gevolg van artikel VI van de Wet Rvdr en is nu geregeld in artikel 84 van de Wet RO. In de uitoefening van haar taken wordt de Raad voor de rechtspraak ondersteund door het bureau van de Raad. Dit bureau, te omschrijven als de ambtelijke organisatie van de Raad, zorgt voor de uitvoering en begeleiding van genomen besluiten van de Raad. Zij zorgt ook voor de juiste sturingsinformatie voor de Raad en ondersteunt de Raad bijvoorbeeld bij gesprekken met gerechtsbesturen over de periodieke outputcijfers. Dat de werkzaamheden van de Raad en haar bureau velerlei zijn, blijkt ook wel uit het feit dat de Raad één van de actoren is bij de totstandkoming van een (nieuwe) CAO voor de Rechterlijke Macht. Welke taken en bevoegdheden de Raad precies heeft, wordt later in dit onderzoek duidelijk. Wij beschrijven nu eerst hoe gerechten bestuurd worden. Later in dit onderzoek volgen de taken en bevoegdheden van de gerechten, die in tegenstelling tot de Raad voor de rechtspraak geen raad hebben, maar een (collegiaal) gerechtsbestuur.

1.3 Gerechten en gerechtsbestuur

Het besturingsmodel van de Rechtspraak kenmerkt zich door integraal management; elk gerechtsbestuur is integraal verantwoordelijk voor haar eigen organisatie. Dit geldt voor zowel de afhandeling van zaken als voor de bedrijfsvoering. Via de plannings- en verantwoordingscyclus wordt er wel verantwoording afgelegd aan de Raad, maar de Raad heeft geen inhoudelijke bemoeienis op het primaire proces of de bedrijfsvoering van een gerecht. Het gerechtsbestuur, het dagelijks bestuur, is als volgt samengesteld:

- President van een gerecht
- Directeur bedrijfsvoering
- Voorzitters van de sectoren¹

Niet het hele gerechtsbestuur bestaat uit rechters. De Sectorvoorzitters op de gerechten en de President zijn altijd rechters, in tegenstelling tot de Directeur Bedrijfsvoering. In de praktijk hebben een groot aantal gerechten naast een Sectorvoorzitter ook een Sectormanager. Het

¹ Bij rechtbanken: Civielrecht, Kanton, Strafrecht en Bestuursrecht. Bij gerechtshoven: Civielrecht, Strafrecht, Belastingrecht, Bestuursrecht.

verschil hiertussen is dat de Sectormanager niet de rechters in de sector aanstuurt en ook geen deel uitmaakt van het gerechtshof. Elk gerecht heeft een gerechtshof, maar niet elk gerecht heeft dezelfde sectoren. Dit onderscheid zit in de aard van de gerechten. De 26 gerechten in Nederland zijn onderverdeeld² in:

- 19 Rechtbanken
- 5 Gerechtshoven
- 2 Bijzondere Colleges

Zo hebben gerechtshoven bijvoorbeeld geen sector Kanton en hebben bijzondere Colleges bijvoorbeeld geen afdeling Strafrecht. Onderling is er hiermee wel een verschil in de achtergrond van de verschillende bestuursleden of aantal bestuursleden in het gerecht, maar hebben ze allen dezelfde positie ten opzichte van de Raad. Wat deze positie precies is, wordt later in dit onderzoek duidelijk.

1.4 Probleemverkenning

Er zijn sociale, maatschappelijke, politieke en wettelijke factoren die van invloed zijn op een bestuur en positioneren een bestuursorgaan binnen het openbaar bestuur. De kwaliteitseisen die aan bestuur gesteld worden, zijn van invloed op welk model van sturing voor de Rechtspraak het beste kan worden toegepast. Binnen de Rechtspraak is sprake van een overkoepelend bestuur en 26 gerechtshoven. Er zijn dus 27 besturen die aan een bepaalde mate van bestuurskwaliteit zouden moeten voldoen.

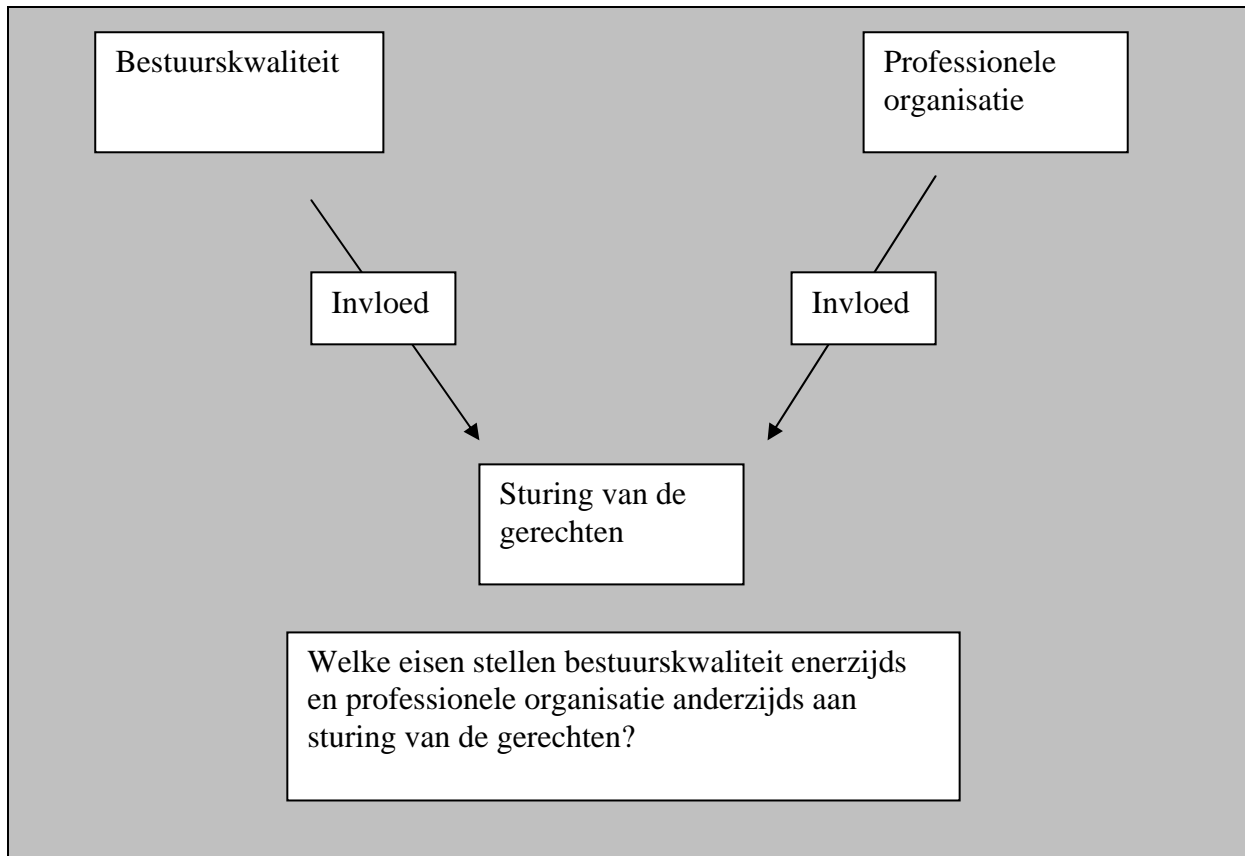
In het geval van de Rechtspraak is één van de verwachte knelpunten dat de gerechten professionele organisaties zijn. Professionele organisaties laten zich, volgens Mintzberg, alleen leiden door professionals. Met andere woorden, ze zijn slechts “vatbaar” voor bepaalde vormen van sturing. Een ander knelpunt is de bestuurskwaliteit. Bestuurskwaliteit op zich is een abstract begrip. In dit onderzoek wordt op een bestuurskundige wijze naar bestuurskwaliteit gekeken en beschreven hoe dit een organisatie en de aansturing van andere organisaties kan beïnvloeden. De wijze van sturing is afhankelijk van hoe de te besturen organisatie georganiseerd en gestructureerd is. De vraag hierbij is, met de huidige organisatiestructuur als gegeven, welke relaties en consequenties er bestaan wanneer het gaat om het besturen van deze organisaties.

Aan de andere kant heeft de Raad een bepaalde positie c.q. rol in de organisatie van de Rechtspraak. Zij is meer gelieerd aan de politiek en maatschappij. Zij functioneert binnen het geheel van de Rechtspraak als bestuur. Zij dient zich ook als bestuur te profileren en te organiseren. Wil de Raad de organisatie Rechtspraak besturen zal zij aan een aantal kwaliteitseisen moeten voldoen (kunnen bewegen op een de genoemde spanningsvelden) Deze spanningsvelden (waarden) zijn leidend wanneer het gaat om de keuze van bijvoorbeeld een sturingsconcept.

Het dilemma dat naar voren komt is dat er twee uitgangspunten (zie figuur 1) zijn die van sterke invloed zijn op de wijze waarop de Raad kan sturen. Het is daarom noodzakelijk om de context van bestuurskwaliteit en professionele organisaties te beschrijven om de invloed hiervan op het daadwerkelijke sturen van gerechten in kaart te brengen. Wanneer deze

² Zie bijlage 1 voor een overzicht van de gerechten

invloeden bekend zijn, kunnen we inschatten hoe bijvoorbeeld bepaalde besluiten genomen kunnen of moeten worden, of hoe participatief gedrag bevorderd kan worden.



Figuur 1: Opzet onderzoek

1.5 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in theoretische vereisten voor bestuurskwaliteit en professionele organisatie (de gerechten). Deze twee elementen beïnvloeden de mogelijkheden om en hoe gerechten bestuurd kunnen worden. Er wordt onderzocht wat de perceptie is op het begrip bestuurskwaliteit van de Raad en van de gerechten. Een gegeven hierbij is, dat de Raad een organisatie is met een bestuurlijke functie en beïnvloed wordt door maatschappelijke en politieke factoren en anderzijds de gerechten autonome professionele organisaties zijn. Met de verkregen inzichten wordt de aanbeveling van Deetman voor het vergroten van de bestuurskwaliteit geconceptualiseerd. Dit leidt voor dit onderzoek in de volgende onderzoeksvraag: **Welke eisen stellen bestuurskwaliteit enerzijds en professionele organisatie anderzijds aan de sturing van de gerechten?**

Deze probleemstelling heeft te maken met de algemene aanbeveling van Deetman voor de Raad voor de rechtspraak om de aandacht te verleggen van beheren naar besturen, waarbij specifieke aandacht gevraagd wordt voor de bestuurskwaliteit van de gerechten enerzijds en de professionele juridische kwaliteit anderzijds.

1.6 Theoretische deelvragen

In dit onderzoek maken we onderscheid tussen de theoretische deelvragen en de empirische deelvragen. Met de theoretische deelvragen willen we met behulp van de bestuurskundige literatuur inzicht krijgen in de relaties en de condities van de verschillende begrippen.

De theoretische deelvragen zijn:

- I Hoe wordt in de bestuurskundige literatuur **bestuurskwaliteit** gedefinieerd en welke eisen kunnen op grond hiervan worden gesteld?
- II Wat is een **professionele organisatie** en welke eisen worden aan de sturing van een professionele organisatie gesteld?

In deze deelvragen staan een tweetal begrippen centraal, bestuurskwaliteit en professionele organisatie. We beschrijven hieronder beknopt deze twee begrippen.

I Bestuurskwaliteit

Het rapport van de commissie Deetman, adviseert dat Raad meer moet gaan besturen. Hieruit kan verondersteld worden dat de Raad niet of onvoldoende als bestuur fungeert. Dit veronderstelt tevens dat kwaliteit van een bestuur gemeten en dus beoordeeld kan worden.

Volgens Belifante en de Reede, in beginselen van het Nederlands staatsrecht, is bestuur in de eerste plaats uitvoering van de grondwet en van wetten. Tal van wettelijke bepalingen bevatten een opdracht aan het bestuur om besluiten te nemen die rechtsgevolgen voor individuele burgers meebrengen (o.a. beschikkingen). Neem bijvoorbeeld een besluit tot het vaststellen van een bestemmingsplan of het vaststellen van een subsidieverlening. Dit brengt bepaalde rechtsgevolgen met zich mee.

Wanneer we het hebben over bestuurskwaliteit en actoren is het nodig om het begrip van bestuur in de context van deze organisatie te definiëren. De rechtsprekende macht, de Raad, gerechtsbesturen, rechtbanken en rechters, behoren tot de publieke sector maar zijn een bijzonder onderdeel. Dit houdt in, dat er niet zonder meer een vergelijk met andere publieke organisaties gemaakt kan worden, aangezien deze veelal tot de uitvoerende of wetgevende macht behoren.

Als de Raad als goed bestuur moet gaan functioneren, waarbij sturing geven aan de organisatie Rechtspraak het belangrijkste doel is, zal zij als bestuur aan een aantal vereisten moeten voldoen. Zo heeft Bovens bestuurskwaliteit als model van spanningsvelden beschreven, waarbij hij een aantal waarden beschrijft waarbinnen een bestuur moet balanceren om als goed bestuur te kunnen functioneren.

De vraag is wanneer functioneert een bestuur naar behoren? Op welke wijze kan bestuur qua kwaliteit gemeten worden? Er bestaat immers geen keurmerk voor goed bestuur. Een bestuur is belast, vanuit de overheidstaak gezien, met het oplossen en voorkomen van maatschappelijke problemen, waarbij verschillende belangen en waarde afwegingen gemaakt moeten worden, waarbij verschillende waarheden feiten zijn³.

³ Stone, D., *Policy Paradox, the Art of Political Decision Making*, 2002

Een bestuur moet in algemene zin met haar besluiten voldoen aan de algemeen erkende beginselen van behoorlijk bestuur. Deze staan ook opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Een van de kenmerken van deze wet is de rechtmatigheid. Rechtmatigheid⁴ wordt door Bovens et al genoemd als een van de vereisten van goed bestuur. De vereisten voor goed bestuur zijn de spanningsvelden waar een bestuur mee te maken heeft. Let wel: een ambivalent bestuur. De Rechtspraak is niet op het eerste gezicht een openbaar bestuur, maar maakt daar deel van uit. Daarnaast kunnen besluiten van de rechtspraak (uitspraken) voor maatschappelijke onrust zorgen. Bovens et al noemen een viertal vereisten voor goed bestuur, respectievelijk; rechtmatigheid, integriteit, democratie en efficiëntie en effectiviteit⁵. Deze vereisten zijn tevens de spanningsvelden waarbinnen het openbaar bestuur zich beweegt en “regeert”.

Bestuurskwaliteit binnen het openbaar bestuur heeft consequenties voor de toe te passen sturingsconcepties. Bij de Rechtspraak zijn er twee verschillende soorten bestuur die een relatie met elkaar hebben. Er is een overkoepelend bestuur, de Raad voor de rechtspraak, en er zijn zelfstandige, autonome besturen, de gerechtsbesturen. Beide stellen andere eisen aan sturing, maar er is ook een relatie tussen deze twee.

II Professionele organisatie

Het sturen van een professionele organisatie is heel wat anders dan het sturen van een fabriek waar boutjes en moertjes gemaakt worden. Met name de inzichten van Henry Mintzberg over organisaties en het sturen van organisaties hebben een belangrijke bijdrage gehad hoe organisaties ingericht en gestuurd kunnen worden. Bij een professionele organisatie werken professionals, die veelal autonoom zijn. Zij zijn professional geworden door jarenlange academische studie, denk aan een arts, notaris of rechter en kennen een grote mate van autonomie. Deze (verkregen) autonomie beperkt de mogelijkheden van de bestuurder. Waar een voorman van een fabriek zijn mannen kan manen harder te werken en meer moertjes te maken, kun je tegen een cardioloog niet zeggen dat hij meer openhart operaties moet uitvoeren vandaag of op een andere manier. Deze professionals laten zich niet zomaar door iedereen vertellen wat zij moeten doen, daarvoor is een bepaalde status vereist. Zo zal het hoofd Cardiologie zelf een (voormalig) hartchirurg moeten zijn en geen pas afgestuurde Bedrijfskundige die komt vertellen dat het allemaal veel efficiënter kan.

Het feit dat een organisatie bestaat uit professionals stelt andere eisen aan de manier waarop de professionals en de organisatie bestuurd en gestuurd worden. Er is een relatie tussen de aard van de organisatie en de invloed hiervan op de sturingsmogelijkheden.

Volgens Mintzberg komen problemen bij de professionele organisatie voort, uit het feit dat de organisatie en professionals autonoom zijn en er (dus) geen controle is van buitenaf. De regering kan de professionele organisatie niet ‘echt’ sturen, omdat zij niet de bevoegdheden of middelen heeft. Verandering van de professional en de professionele organisatie komen door de omgeving van de professional. Bijvoorbeeld de studiestof op de universiteit, strengere toelatingseisen bij instituten en professionele organisaties en normen, waarden en overtuigingen van andere professionals. Het feit dat een organisatie een professionele organisatie is, is dus van invloed op hoe deze organisatie aangestuurd moet worden. Naast de theoretische verkenning hiervan, maar ook van bestuurskwaliteit, wordt in het empirisch

⁴ Bovens et al, *Openbaar Bestuur, beleid organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, 2001, pag. 26.

⁵ Bovens et al, *Openbaar Bestuur, beleid organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, 2001, pag. 33.

gedeelte van dit onderzoek gekeken naar de feitelijke huidige situatie bij de Rechtspraak. Onderstaande empirische deelvragen worden dan ook in dit onderzoek gesteld.

1.7 Empirische deelvragen

De empirische deelvragen geven inzicht in hoe de Raad momenteel de organisatie Rechtspraak stuurt en hoe deze sturing ervaren wordt door de gestuurde.

- E I** Wat zijn de taken en bevoegdheden van de verschillende actoren binnen de Rechtspraak?
- E II** Hoe vindt op dit moment de aansturing van de Raad op gerechten feitelijk plaats?
- E III** Wat is de sturingsbehoefte van de gerechten en hoe liggen de afhankelijkheden van de Raad en gerechten ten opzichte van elkaar?
- E IV** Voldoet de Raad voor de rechtspraak aan de gestelde eisen voor bestuurskwaliteit?
- E V** Welke eigen kenmerken van professionele organisaties zijn terug te vinden in de Rechtspraak en wat de invloed hiervan op de sturingsmogelijkheden?
- E VI** Wat is de conclusie en welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan?

1.8 Relevantie

In de bestuurskundige literatuur is er nauwelijks materiaal beschikbaar over het sturen van de derde poot van de Trias Politica. Waar er al veel geschreven en beschreven is over het OM, is de Rechtspraak tot op heden sterk onderbelicht gebleven. Dit onderzoek geeft inzicht in welke eisen een doelstelling op het gebied van het vergroten van de bestuurskwaliteit van een professionele organisatie stelt aan een publieke organisatie. Naast de theoretische relevantie is er ook maatschappelijke relevantie. We hebben eerder gezegd dat de Commissie Deetman te weinig uitgaat van het publieke karakter van de Rechtspraak. Maar ook de Rechtspraak is van en voor de burger, wordt gefinancierd vanuit het Rijk en uitspraken kunnen grote maatschappelijke gevolgen hebben. De aanbeveling van Deetman om de bestuurskwaliteit te vergroten, betekent ook dat de burger mag en moet kunnen rekenen op een goed bestuur en beheer van de gerechten in Nederland, een gerecht met oren en ogen in en voor de maatschappij. Dit onderzoek draagt daaraan bij, door aan te geven hoe de bestuurskwaliteit verbeterd kan worden. Deze inzichten kunnen vervolgens in achtung worden genomen bij het vraagstuk hoe en of de Raad de Rechtspraak moet sturen en de huidige discussie over gerechtelijke herindeling en bestuurskracht binnen de Rechtspraak. Deze vraagstukken maken verder geen deel uit van dit onderzoek.

1.9 Opzet

We hebben tot nu toe beschreven welke begrippen er in dit onderzoek centraal staan en welke actoren. Namelijk bestuurskwaliteit, professionele organisatie en de Raad voor de rechtspraak met de gerechten. We hebben gezien welk vraagstuk in dit onderzoek behandeld wordt en op welke deelvragen er een antwoord gegeven gaat worden. In Hoofdstuk 2 wordt de term bestuurskwaliteit behandeld. Wat is bestuurskwaliteit eigenlijk en welke waarden zijn aan bestuurskwaliteit verbonden. Uiteindelijk wordt een antwoord op de theoretische deelvraag 1 gegeven. In Hoofdstuk 3 wordt de theoretische deelvraag 2 beantwoord, met het behandelen van de professionele organisatie. We gaan zien welke elementen in een organisatie aanwezig zijn en hoe een organisatie ingericht moet zijn. Ook zien we welke kenmerken van een professionele organisatie het besturen van professionals beïnvloedt. De onderzoeksopzet in Hoofdstuk 4 beschrijft het conceptuele onderzoeksmodel wat voortkomt uit de voorgaande hoofdstukken en hoe dit model empirisch getoetst gaat worden. In Hoofdstuk 5 wordt er een

antwoord gegeven op de empirische deelvraag 1, waarna in Hoofdstuk 6 de overige empirische deelvragen beantwoord worden.

Het laatste deel van dit onderzoek bevat een conclusie over het gehele onderzoek en een aanbeveling over hoe de bestuurskwaliteit verbeterd kan worden.

Hoofdstuk 2 Bestuurskwaliteit

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in §2.2 het theoretische begrip bestuurskwaliteit beschreven en wordt er kort gekeken naar de waarden en hoe deze terugkeren in het huidige openbaar bestuur. Vervolgens wordt vanaf §2.3 aan de hand van de definitie van bestuurskwaliteit van Bovens dit begrip geconceptualiseerd door de spanningsvelden te beschrijven. Hiermee wordt in §2.7 de deelvraag “*Hoe wordt in de bestuurskundige literatuur bestuurskwaliteit gedefinieerd en welke eisen kunnen op grond hiervan worden gesteld*” beantwoord.

2.2 Definiëring van bestuur

Volgens Belifante/ de Reede, in beginselen van het Nederlands staatsrecht, is bestuur in de eerste plaats uitvoering van de grondwet en van wetten. Tal van wettelijke bepalingen bevatten een opdracht aan het bestuur om besluiten te nemen die rechtsgevolgen voor individuele burgers meebrengen (o.a. beschikkingen). Neem bijvoorbeeld een besluit tot het vaststellen van een bestemmingsplan of het vaststellen van een subsidieverlening. Dit brengt bepaalde rechtsgevolgen met zich mee.

De Franse denker en rechter Montesquieu (1748) onderscheidde in zijn *Trias Politica* de staatsmachten in wetgevende, uitvoerende en rechtelijke macht. De *Trias Politica* is als volgt te omschrijven: “Wanneer te veel staatsmacht wordt geconcentreerd in één hand of bij een kleine groep gezagsdragers, het kenmerk van een dictatuur, vormt de staat een regelrechte bedreiging voor de vrijheid van de burger”⁶. Met zijn *Trias Politica* tracht Montesquieu te voorkomen dat er sprake is van machtsmisbruik door machtsconcentratie. In Nederland is er echter geen sprake van een strikte scheiding van de drie machten. Zo vervult de regering in feite een dubbelrol. Aan de ene kant is zij de wetgevende macht samen met de Staten-Generaal (artikel 81 Grondwet) en aan de andere kant is zij uitvoerende macht (artikel 42, lid 1 Grondwet). Toch is er geen sprake van een bedreiging op het machtssevenwicht. Het machtssevenwicht hoeft niet uitsluitend te bestaan uit een strikte scheiding der machten, er is al sprake van een evenwicht als niet één orgaan alle macht naar zich toe kan trekken⁷. De derde macht, de rechtsprekende macht, is geregeld in artikel 112 e.v van de Grondwet. De inrichting van de Rechtspraak is vervolgens geregeld in de Wet op de Rechterlijke Organisatie. De Wet RO schrijft voor dat er rechtbanken zijn, de Wet op de rechterlijke indeling (Wet RI) in welke plaatsen deze gevestigd zijn. Vanuit de *Trias Politica* geredeneerd is de rechtelijke macht dus een aparte macht. Tegelijkertijd zegt Montesquieu over de rechterlijke macht dat ‘de rechters van de natie slechts de mond zijn die de woorden van de wet uitspreekt; onbezielde wezens die de kracht noch de gestrengheid hiervan kunnen matigen’⁸. Het gaat echter te ver om te zeggen dat rechtspreken slechts het uitvoeren van wetten is. Met deze uitspraak wil Montesquieu zeggen dat de wet almachtig is. Later zijn deze denkbeelden overgegaan in legisme, wat inhoudt dat “het gehele recht uitsluitend door de wetgever wordt geschapen, zodat de wet de enige rechtsbron is”⁹. Rousseau zei hier later over

⁶ Verheugt, J.W.P., *Inleiding in het Nederlandse recht*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2002, pag. 24.

⁷ Verheugt, J.W.P., *Inleiding in het Nederlandse recht*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2002, pag. 28.

⁸ Geciteerd in: J.H.A. Lokin, en W.J. Zwalve, *Inleiding in de rechtsgeschiedenis*, Stichting Het Groningsch Rechtshistorisch fonds, 1985, pag. 22

⁹ Verheugt, J.W.P., *Inleiding in het Nederlandse recht*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2002, pag. 26.

dat het recht gemaakt moet worden door het volk, wat te bereiken is door de wetgever te laten kiezen door het volk (Verheugt, 2002). Een rechter kan mede daarom ook nooit een wetgevende functie bekleden (artikel 12 Wet AB). De scheiding tussen de rechterlijke macht en de wetgevende of uitvoerende macht is in Nederland hiermee goed gelukt. De waarborg voor de rechterlijke onafhankelijkheid is dat een rechter “in geen enkel opzicht ondergeschikt is aan enig overheidsorgaan, zoals regering, Minister of Kamer”¹⁰. Tot slot kunnen rechters ook bestuurlijke taken vervullen. Dit is met name het geval als er sprake is van een beschikking door de rechter in plaats van een vonnis of arrest. Voorbeelden van een beschikking zijn het wijzigen van een voornaam (artikel 4, lid 4 BW), schadevergoeding (artikel 89 e.v. Sv) of onder curatele stellen (artikel 378 e.v. BW). Echter, bestuurlijke taken van een rechter is wat anders dan de taken van een bestuur. Maar wat is een bestuur nu eigenlijk?

Een bestuur bestaat uit bestuurders, en binnen de bestuurskunde en beleidswetenschap worden onder bestuurders gezagdragers verstaan die bestuursbesluiten mogen nemen. De meest voorkomende of bekende zijn bestuurders in de zin van volksvertegenwoordigers. Deze volksvertegenwoordigers zijn vaak gekozen bestuurders door middel van democratische verkiezingen. Daarnaast zijn er bestuurders die door het staatshoofd benoemd zijn; Ministers, burgemeesters en commissarissen van de koningin¹¹. Rechters en leden van de Raad worden benoemd door het staatshoofd, middels een Koninklijk Besluit.

Een bestuur heeft dus macht wanneer het gaat om individuele rechtsgevolgen van een burger. Dit geldt ook voor de rechtsprekende macht, zij kan bepaalde vrijheden of rechten ontnemen. Nu neemt een gerechtsbestuur of de Raad voor de rechtspraak geen besluiten zoals hierboven genoemd is, maar zij neemt met name besluiten over de wijze waarop vonnissen en uitspraken inhoud krijgen of genomen worden (de organisatie). Te denken valt aan: interne procedures, snelheid, caseload, interne organisationele aangelegenheden (bijv. personeelsbeleid) en dienstverlening.

De vraag in dit theoretisch kader is wanneer functioneert een bestuur naar behoren? Op welke wijze kan bestuur qua kwaliteit inzichtelijk worden gemaakt? Er bestaat immers geen keurmerk voor goed bestuur. Een openbaar bestuur is belast, vanuit de overheidstaak gezien, met het oplossen en voorkomen van maatschappelijke problemen, waarbij verschillende belangen en waarde afwegingen gemaakt moeten worden, waarbij verschillende waarheden feiten zijn¹².

De partij die invloed kan uitoefenen op de rechtspraak is de wetgevende macht, de politiek met andere woorden. Een openbaar bestuur moet in algemene zin met haar besluiten voldoen aan de algemeen erkende beginselen van behoorlijk bestuur. Deze staan ook opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Een van de kenmerken van deze wet is de rechtmatigheid. Rechtmatigheid¹³ wordt door Bovens et al genoemd als een van de vereisten van goed bestuur. De vereisten voor goed bestuur zijn de spanningsvelden waar een bestuur mee te maken heeft. Let wel: een ambivalent bestuur. De Rechtspraak is de rechtsprekende macht en

¹⁰ Verheugt, J.W.P., *Inleiding in het Nederlandse recht*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2002, pag. 31.

¹¹ Hoogerwerf A, Herweijer, M., *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschappen*, Alphen aan den Rijn, 1998, pag 82.

¹² Stone, D., *Policy Paradox, the Art of Political Decision Making*, 2002

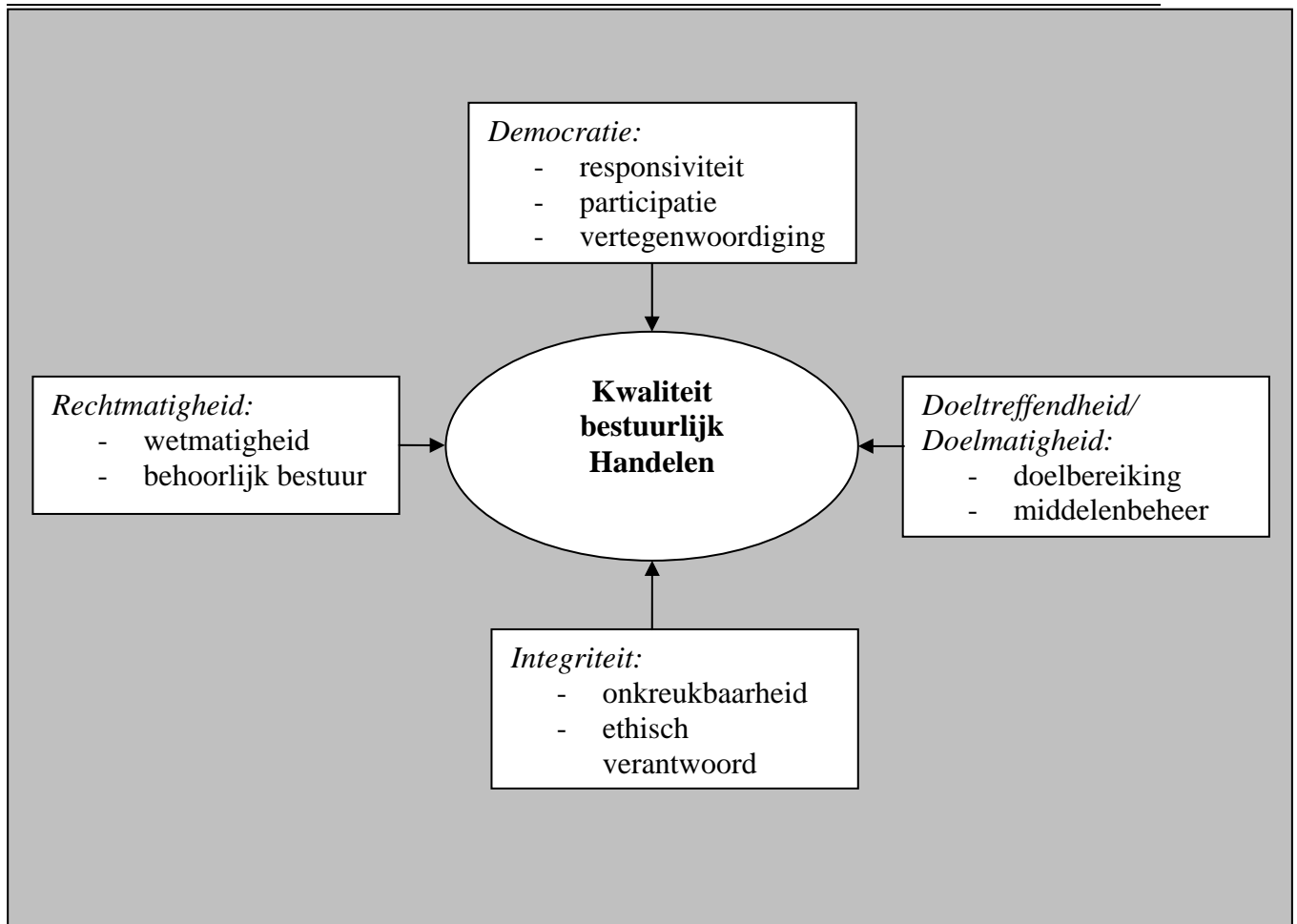
¹³ Bovens et al, *Openbaar Bestuur, beleid organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, 2001, pag. 26.

de vraag is dan ook of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook van toepassing zijn op de Rechtspraak. Daarnaast kunnen besluiten van de rechtspraak (uitspraken) voor maatschappelijke onrust zorgen. Het antwoord hierop is tweeledig. In artikel 1.1, lid 2, sub c van de Algemene wet bestuursrecht worden gerechten en de Raad voor de rechtspraak uitgesloten als bestuursorgaan. Echter, in lid 3 wordt dit genuanceerd. Gerechten, in casu het gerechtsbestuur, is een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht wanneer de handelingen niet gericht zijn op rechters en andere voor het leven benoemde ambtenaren. Ditzelfde geldt voor de Raad voor de rechtspraak. Ter verduidelijking; een gerechtsbestuur mag zelfstandig ambtenaren aannemen of ontslaan en tegen deze besluiten is bezwaar mogelijk. In dit geval is een gerechtsbestuur een bestuursorgaan volgens de Awb, omdat in dit geval lid 3 van toepassing is. Een gerechtsbestuur mag niet zelfstandig een rechter aannemen, overplaatsen of bevorderen, dit gebeurt door een Koninklijk Besluit. In dit geval is lid 3 niet van toepassing.

Tevens is onze veronderstelling dat de burger het onderscheid tussen rechtelijke macht en openbaar bestuur niet maakt. Voor de burger zijn zij beide overheid. Een bestuur is onderhevig aan een spanningsveld van normen en verwachtingen waar bestuurders aan moeten voldoen¹⁴. Ook ten aanzien van de rechtbanken, rechters en dus het gerechtsbestuur heeft de burger verwachtingen en normen waaraan het gerechtsbestuur moet voldoen. Dit blijkt ook uit verschillende maatschappelijke incidenten (Schiedammerpark-moord, bolletjes slikkers) dat de rechtspraak, dus de gerechtsbesturen onder een bepaalde vorm van maatschappelijke druk komen te staan. Gezien het bovenstaande achten wij het gerechtsbestuur als een vorm van openbaar bestuur en hebben wij gekozen om de spanningsvelden c.q. vereisten voor goed bestuur als spiegel voor bestuurskwaliteit te gebruiken in dit onderzoek. Deze spanningsvelden c.q. vereisten komen ook terug in verschillende publicaties en literatuur over bestuurskwaliteit en bestuurskracht.

Bovens et al noemen een viertal vereisten voor goed bestuur, respectievelijk; rechtmatigheid, integriteit, democratie en efficiëntie en effectiviteit en worden in de volgende paragrafen behandeld. Deze vereisten zijn tevens de spanningsvelden waarbinnen het openbaar bestuur zich beweegt en “regeert”. In het figuur op de volgende pagina staat dit weergegeven.

¹⁴ Bovens et al, *Openbaar Bestuur, beleid organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, 2001, pag. 25.



Figuur 2: kwaliteit van het openbaar bestuur: spanningsvelden

2.3 Rechtmatigheid

Rechtmatigheid als kwaliteitseis valt te bezien als in de paradox van realisme en idealisme¹⁵. Politieke en maatschappelijke (ideale) waarden en oordelen worden getracht om in toepasbare sociale maatschappelijke en rechtmatige constructies te gieten. Kenmerkend voor de rechtsstaat is het beginsel van rechtmatigheid. Dit beginsel kan men samenvatten in twee regels:

- er is geen bevoegdheid zonder grondslag in de wet of de grondwet;
- er is geen uitoefening van een bevoegdheid zonder controle op die uitoefening¹⁶.

Zonder deze beginselen is een bestuur niet rechtmatig en dus niet legitiem en kunnen er ook geen formele besluiten genomen worden. Besluiten hebben alleen een effectieve uitwerking als ze door een orgaan zijn genomen wat daartoe bevoegd is. Het moet voor iedereen duidelijk zijn dat dit orgaan deze bevoegdheden heeft en dat zij ook op deze bevoegdheden gecontroleerd wordt.

¹⁵ Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst*, Alphen aan den Rijn, 1995, pag. 190.

¹⁶ Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst*, Alphen aan den Rijn, 1995, pag. 190.

Volgens Bovens et al, bestaan deze kwaliteitseis uit de volgende twee onderwerpen:

- wetmatigheid (grondslag in wet of grondwet)
- behoorlijk bestuur (algemene beginselen van behoorlijk bestuur)

Deze beginselen hebben betrekking op het bestuursrecht, maar worden in dit onderzoek niet als onbelangrijk geacht. Het zijn waarden die over het algemeen van toepassing zijn en binnen de verwachte normen en waarden van de Rechtspraak geschaard kunnen worden, aangezien uit §2.2 blijkt dat de Awb ook voor de Rechtspraak van toepassing is.

In de Algemene wet bestuursrecht zijn de *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* geformuleerd waar een “openbaar bestuur” zich aan moet houden:

- vertrouwenbeginsel
- gelijkheidsbeginsel
- motiveringsbeginsel
- rechtszekerheidsbeginsel
- zorgvuldigheidsbeginsel
- fair-playbeginsel
- verbod op détournement de pouvoir (machtsmisbruik)

2.4 Democratie

Kenmerkend voor democratie zijn de waarden die erop gericht zijn dat alle burgers de mogelijkheid hebben om het overheidsbeleid grote of mindere mate te beïnvloeden. Volgens Hoogerwerf rekent men vooral de waarden daartoe van politieke vrijheid en de politieke gelijkheid¹⁷. Deze waarden kunnen o.a. gestalte krijgen via:

- De scheiding van machten (Zie §2.2, de Trias Politica)
- Elementen van directe democratie (Rousseau, burgers kunnen direct invloed uitoefenen door middel van een referendum)
- Circulatie van de elites (Schumpeter, de macht ligt bij de elite, dus ook politieke posities)

Democratie houdt in dat de burger uiteindelijk regeert. Volksvertegenwoordigers, bestuurders en overheidsorganen ontlenen hun macht aan verkiezingen, dus aan de burger¹⁸. Het democratische gehalte geeft dus een bepaalde mate van kwaliteit aan het bestuur, de politiek, het politieke primaat. Nederland is een representatieve democratie, representatie is de meest voor de hand liggende vorm van democratie. Anno 2008 zijn echter ook andere toegepaste vormen van democratie. David Held geeft hier een aantal voorbeelden van: directe democratie, participatieve democratie, deliberatieve democratie¹⁹. Dit zijn vormen waarbij de burger, op een andere manier dan het kiezen van een volksvertegenwoordiger zijn of haar macht gebruikt bij besluitvorming door het openbare bestuur. De bestuurder ontleend dus zijn macht aan de bestuurde. Hierbij onderscheiden wij drie soorten van machtsontlening:

- responsiviteit;

¹⁷ Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst*, Alphen aan den Rijn, 1995, pag. 191.

¹⁸ Bovens et al, *Openbaar Bestuur, beleid organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, 2001, pag. 25.

¹⁹ Held, D., *Models of Democracy*, 2006.

- participatie;
- representatie.

Het primaat van de politiek is eveneens het controlemechanisme. Door middel van verkiezingen kunnen burgers hun onvrede uiten door niet meer te stemmen op de politieke partij die heeft geregeerd. De burger heeft dus invloed. Bij de rechtspraak gaat de bestuurskwaliteit ook om de mate van invloed van de burger (mogelijk via de politiek) maar voor de mate van invloed van de interne organisatie. Wanneer het gaat om het begrip democratie te definiëren, rule by the people, bestuur door het volk of de burger, is het belangrijk om dit begrip te ontleden en te benoemen. Held stelt de volgende vragen:

- Wie moet als “het volk” of als “de burger” gezien worden?
- Welke soort van participatie is voor hen weggelegd of voorgenomen?
- Welke condities worden gezien als gunstig voor deze participatie? Kunnen de drijfveren en belemmeringen of kosten en baten van participatie gelijk zijn?
- Hoe breed of hoe smal is de scope van het besturen? Of wat is het geschikte (beleids)terrein of onderwerp voor het toepassen van democratie?
- Als bestuur is de politiek overlapt, wat wordt hiermee bedoeld? Betreft het dan:
 1. Openbare orde en veiligheid?
 2. Relaties tussen naties?
 3. De economie?
 4. De huiselijke en privé sfeer?
- Moet de wetten of het bestuur van het volk opgevolgd worden? Wat is de plaats van verplichting en strijd?
- Welke rollen zijn toegestaan voor diegenen die niet participeren?
- Onder welke omstandigheden, zijn democratieën bevoegd om als laatste redmiddel dwang toe te passen tegen haar eigen volk of tegen deze buiten de bevoegde terreinen van het bestuur of de wet vallen?

Deze omschrijving van democratie is best toepasbaar als er sprake is van een bepaalde rol van de burger. Echter, binnen de Rechtspraak is er geen rol voor de burger. De burger kan niet kiezen wie er in een gerecht komt en heeft geen inspraak in beleid op een gerecht. Wij zijn ook niet van mening dat het de bedoeling is dat de 10.000 medewerkers van de Rechtspraak moeten kunnen kiezen wie er President in Assen wordt. Omdat de overige drie waarden wel van toepassing kunnen zijn op de verschillende besturen binnen de Rechtspraak, hanteren we voor de waarde democratie een andere waarde dan democratie voor de burger. Dit betekent voor de Rechtspraak, dat democratie binnen de Rechtspraak de mogelijkheden voor gerechten tot participatie of vertegenwoordiging bij besluitvormingsprocessen betreft.

2.5 Efficiëntie en effectiviteit

Onder efficiëntie of doelmatigheid wordt verstaan met zo min mogelijk middelen het maximale resultaat behalen. Dit betreft niet alleen het efficiënt werken vanuit een financieel oogpunt (baten en lasten), maar ook de maatschappelijke kosten en baten. Sommige kosten of baten van producten zijn niet direct in financiële termen te beschrijven. Het bereiken van een maatschappelijk effect, dat soms pas jaren later merkbaar is, is niet in meetbare financiële eenheden te omschrijven. Neem bijvoorbeeld het verschijnsel van sociale cohesie, waarvan de meetbaarheid van het effect lastig is, laat staan het toerekenen van financiële eenheden naar het betreffende product.

Toch wordt door de burger verwacht dat de overheid op nauwkeurige wijze met het maatschappelijk geld overweg gaat en tegelijkertijd de juiste effecten behaald.

Dit betekent voor een bestuur, een lokaal bestuur, maar dus ook voor een gerechtsbestuur of de Raad voor de rechtspraak, dat in het kader van goed bestuur op efficiënte en effectieve wijze om moeten worden gegaan met middelen en de juiste producten (effecten) realiseren moeten worden.

Effectiviteit of doeltreffendheid behelst het bereiken van de voorgenomen of verwachte resultaten. Daarnaast is het de vraag of de behaalde resultaten ook dankzij het gevoerde beleid gerealiseerd zijn. Omdat de overheid in tegenstelling tot de markt andere producten levert, het oplossen van maatschappelijke problemen, niet altijd duidelijk hoe goed (effectief) resultaten behaald zijn. Het is ook niet altijd duidelijk of de behaalde doelen blijvend zijn.

Doeltreffendheid en doelmatigheid en het functioneren van de overheid, in casu de Raad en de gerechten, betreft volgens het model van Bovens:

- doelbereiking (verwachte doelen idealistisch, realistisch)
- middelen beheer

Doelmatigheid en doeltreffendheid binnen de bedrijfsvoering van een organisatie betreft met name de doelgerichtheid, sturing en beheersing van voortbrengingsprocessen binnen het bedrijfsvoeringproces. “Bedrijfsvoeringstechnieken zijn dan te omschrijven als analytische hulpmiddelen voor de sturing en beheersing van voortbrengingsprocessen van organisaties²⁰,” Voor gerechten zijn deze voortbrengingsprocessen het rechtspreken. Dit betekent voor de gerechten en de Raad om een planning en controlcyclus en of programmabegroting, waarbij een duidelijke doel-middel relatie is.

Doeltreffendheid richt zich met name op de vraagkant, de best mogelijke aansluiting op de (maatschappelijke) vraag. Doelmatigheid richt zich met name op de aanbodzijde, de (minimale) inzet van middelen en mensen ten behoeve van een bepaalde productie. Het gaat dus over de vraag in hoeverre het product voldoet aan de werkelijke preferenties van degenen die daar het nut aan ontleen. Bijvoorbeeld de verwachte kwaliteit. Maar een doelmatige verwachting, burgers willen graag waar voor hun geld. Hierdoor mogen overheidsproducten niet te veel kosten. Dit betekent voor de gerechten en de Raad, dat er een bepaalde mate van kostenbewustzijn aanwezig moet zijn en dat uit de P&C cyclus (financiële gedeelte) moet blijken dat er inzet is gepleegd om de kosten te beperken, maar wel een product te leveren dat aansluit bij de vraag.

2.6 Integriteit

Het begrip integriteit wordt vooral gezien als vertrouwen en transparantie. Een integere overheid doet wat zij zegt en geeft openheid van zaken wanneer het gaat om besluiten die genomen worden. Dit geldt voor zowel richting de eigen interne organisatie, als richting de burger of andere belangstellende. Bij een publieke organisatie, zouden besluiten genomen moeten worden in het licht van de maatschappelijke context, waarbij een transparante belangenafweging wordt gemaakt. De overheid, hier de Raad is:

- ethisch verantwoord;
- onkreukbaar.

²⁰ Hakvoort en Klaassen, *Handboek voor publiek management “bedrijfsvoeringstechnieken, voor overheid en non-profitorganisaties”*, SDU, Den Haag, 2004, pag. 16.

Werken voor het Rijk, of het vervullen van een bestuursfunctie in de publieke sector is een eervolle baan en iets om trots op te zijn. Volgens Wilson kiezen mensen vaak bewust voor een baan bij de overheid. Een ambtenaar of bestuurder levert een indirecte of directe bijdrage aan de samenleving. Hij of zij kan haar macht aanwenden dat consequenties heeft voor het directe belang van de burger. Dit betekent voor de gerechten en de Raad dat zij een voorbeeldfunctie hebben en zeer nauwkeurig te werk moet gaan.

Werken bij de overheid impliceert een behoorlijke verantwoordelijkheid. Vanuit deze optiek is het een vanzelfsprekendheid dat burgers een integer handelen door de overheid verwacht. Integriteit, vertrouwen en onkreukbaarheid is dan ook een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren als bestuur binnen de publieke sector. Integriteit loopt de gehele organisatie door. Met menselijk handelen, informatiesystemen, werkprocessen en procedures. Een integer bestuur, betekent dus ook een integere organisatie en personeel. Integriteit beperkt zich niet tot de interne organisatie, maar gaat ook over relaties met externe factoren. Integriteit heeft niet alleen te maken met fraude en corruptie maar is tevens ook een kwaliteitseigenschap voor een organisatie. Het gaat over het hanteren van normen en waarden en deze uitdragen naar het publiek. Wanneer de integriteit ter discussie wordt gesteld, dan staat ook de legitimiteit van het betreffende bestuur, overheidshandelen ter discussie. Als overheid maar zeker als rechterlijke macht heeft men een voorbeeldfunctie. Hoe kan men zelf ingrijpen bij een individuele burgers als men zichzelf schuldig maakt het schenden van de normen en waarden waarop getoetst wordt of in dit geval rechtspreekt.

Een publiek bestuur is tevens verantwoordelijk voor het management en de inbedding van het begrip integriteit in de organisatie. Dit houdt in dat een overheidswerkgever de verantwoordelijkheid heeft om zijn werknemers te beschermen tegen integriteitrisico's²¹. Interventiepunten zijn: introductiedagen, functionerings- en beoordelingsgesprekken, scholing en training, goede voorbeeld geven, creëren van een open cultuur en het voeren van integriteitbeleid. Of zoals Wilson zegt: "Figuring out how best to define tasks and motivate workers to perform those task is often described as creating the right organizational culture"²².

2.7 Conclusie

De vraag in dit hoofdstuk is eigenlijk hoe de kwaliteit van het openbaar bestuur vastgesteld kan worden, om zodoende de aanpak van het openbaar bestuur te kunnen beoordelen of deze succesvol is.

De theoretische deelvraag I "*Hoe wordt in de bestuurskundige literatuur bestuurskwaliteit gedefinieerd en welke eisen kunnen op grond hiervan worden gesteld?*" kan als volgt beantwoord worden.

Voor goed bestuur worden de volgende vereisten genoemd:

1. democratie, participatie, vertegenwoordiging bestuur.
2. rechtmatigheid, bevoegd en gecontroleerd bestuur.
3. doeltreffendheid & doelmatigheid, kundig en succesvol bestuur.
4. integriteit, onkreukbaar, betrouwbaar en voorbeeldig bestuur.

²¹ Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector

²² Wilson, J., *Bureaucracy, what government agencies do and why they do it*, 2000, pag. 31

Deze criteria zijn spanningsvelden van waarden maar ook normen waar het openbaar bestuur zich binnen moet bewegen. Zoals Bovens zegt: “Elke van deze criteria weerspiegelt een deel van de unieke en veelzijdige positie van het openbaarbestuur in de samenleving”²³.

Voor een aantal van deze vereisten geldt dat zij slecht in meetbare gegevens zijn uit te drukken. Het gaat vooral om het handelen van het openbaar bestuur op deze spanningsvelden en in welke mate de bestuurde ervaren dat het bestuur dit in voldoende of onvoldoende mate doet.

Vereiste democratie

Democratie omhelst dat er participatiemogelijkheden zijn bij besluitvorming en bij de samenstelling van het bestuur of dat er invloed uitgeoefend kan worden op het bestuur. (representatie, participatie en responsiviteit)

Vereiste rechtmatigheid

Rechtmatigheid omhelst dat het bestuur, behoorlijk functioneert, dit betekent dat het desbetreffende bestuur haar bevoegdheden/ macht correct toepast en ook gecontroleerd wordt.

Vereiste doelmatigheid & doeltreffendheid

Van een bestuur mag verwacht worden dat zij presteert en de gevraagde productie levert. Het succes kan gemeten worden door te kijken of de voorafgestelde doelstellingen ook werkelijk zijn behaald (effectiviteit). Doelmatigheid richt zich met name op de kosten en de middelen die worden ingezet om de gestelde doelen te halen. Het betreft immers gemeenschapsgeld en de overheid kost over het algemeen te veel geld. Met zo min mogelijk middelen de hoogste resultaten (effecten) bereiken.

Vereiste integriteit

Integriteit omhelst het onkreukbaar handelen van het openbaar bestuur. Een bestuur handelt transparant en is betrouwbaar. Een openbaar bestuur heeft een voorbeeldfunctie. Een bestuur behoort ethisch verantwoordt te handelen en ook de organisatie die zij aanstuurt. Het is belangrijk dat het bestuur en de organisatie normen en waarden hanteert en deze ook uitdraagt naar het publiek.

²³ Bovens et al, *Openbaar Bestuur, beleid organisatie en politiek*, pag. 25, 2001.

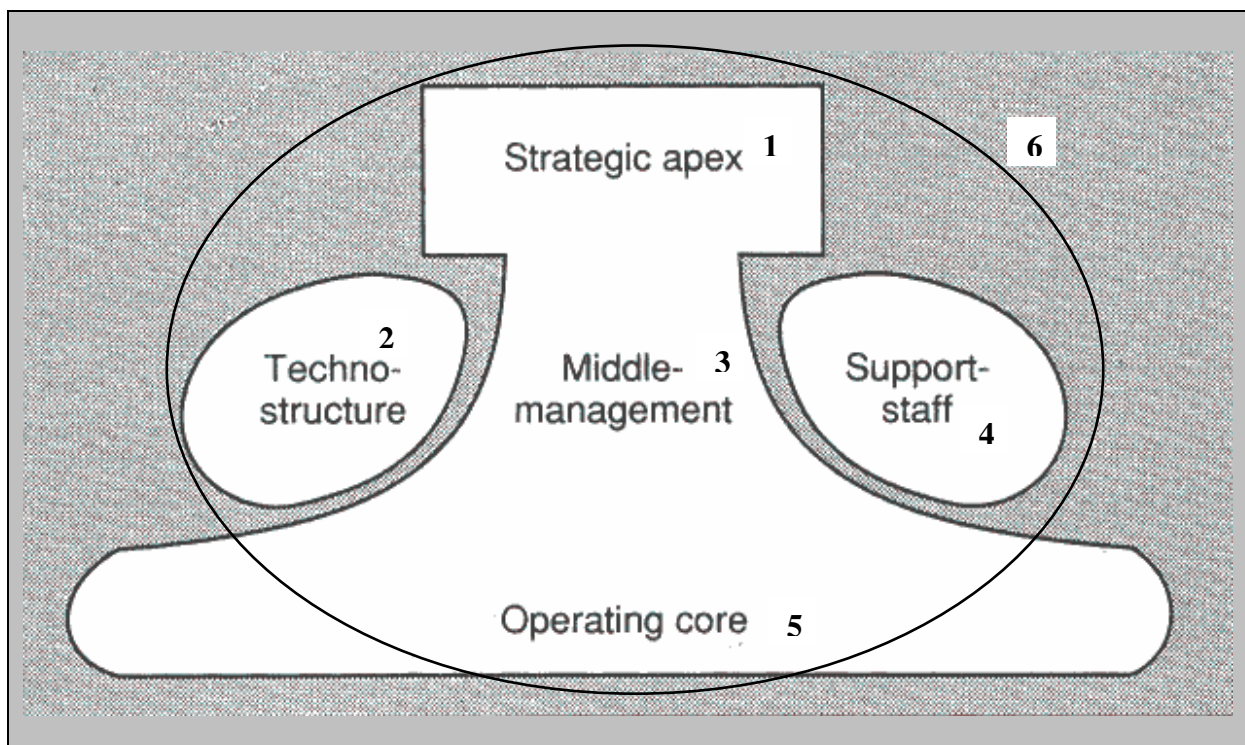
Hoofdstuk 3 De professionele organisatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in §3.2 wordt beschreven hoe een organisatie volgens Mintzberg opgebouwd is. In §3.3 wordt beschreven hoe deze elementen in een professionele organisatie terugkomen. Vervolgens wordt in §3.4 de eisen die worden gesteld aan het aansturen van een professionele organisatie in kaart gebracht. Hiermee wordt in §3.5 de deelvraag “*Wat is een professionele organisatie en welke eisen worden aan de sturing van een professionele organisatie gesteld?*” beantwoord.

3.2 Verschillende vormen om organisaties te typeren

In de bestuurskundige literatuur zijn er veel wetenschappers geweest die getracht hebben organisaties in een model te beschrijven. Hierbij wordt onder andere onderscheid gemaakt tussen het inrichten van organisaties, zoals Lyndall Urwick een model heeft gemaakt vanuit de scientific management gedachte over organisatieprincipes, of het ontwerpen van organisaties, zoals de vijf opties om organisaties te ontwerpen van Peter Drucker. In de laatste decennia zijn toch vooral de modellen van Henry Mintzberg bepalend geweest voor het analyseren van organisaties, managers en management. In zijn werk “Structure in 5's: Designing Effective Organizations” (1983) geeft Mintzberg een model om organisaties te categoriseren. Het model beschrijft een aantal parameters en (coördinatie)mechanismen en verdeelt de organisatie in onderdelen. Met onderstaand figuur geeft Mintzberg de onderdelen van een organisatie weer, waarmee door middel van dominantie bepaald kan worden in welke categorie(ën) een organisatie in te delen valt.



Figuur 3: De zes basiselementen van een organisatie²⁴

²⁴ In: Henry Mintzberg, *Organisatiestructuren*, 2006, pag.12.

Mintzberg onderscheidt dus zes elementen:

1. Strategische top

De strategische top is letterlijk de top van de organisatie. Wanneer dit deel van de organisatie dominant is, zal de top trachten alle besluiten centraal in de strategische top te nemen. Vooral bij eenmansbedrijven of kleine simpele organisaties is dit deel dominant.

2. Technostructuur

Bij een dominantie technostructuur is er vooral sprake van standaardisatie in taken en werkprocessen. Een voorbeeld van een organisatie met een dominante technostructuur is een fabriek.

3. Middenkader

Een dominant middenkader in een organisatie tracht macht te verwerven aan de boven- en onderkant van een organisatie en zo een bepaalde mate van autonomie te creëren. Zij zijn een voorstander van (beperkte) verticale decentralisatie om zo macht naar zich toe te kunnen trekken. Een voorbeeld van een organisatie met een dominant middenkader is een organisatie opgedeeld in divisies, zoals Philips (licht, beeld, geluid etc).

4. Ondersteunende staf

Bij een dominante ondersteunende staf is er sprake van een ondersteuning met een hoge mate van specialistische kennis. Op basis van deze kennis verwerven zij een stevige positie bij besluitvormingsprocessen in een organisatie met een structuur op basis van werkconstellaties.

5. Uitvoerende kern

Autonomie van de uitvoerders is het sleutelwoord bij een dominante uitvoerende kern. Horizontale en verticale decentralisatie zorgt ervoor dat ze vrij zijn in hun werk. Professionaliteit door scholing en training waarborgen deze positie.

6. Cultuur

Cultuur is een element wat als het ware als een aura om de organisatie heen zit. De cultuur van een organisatie beïnvloedt alle delen van een organisatie, maar kan op zichzelf niet dominant zijn omdat het geen deel is van de organisatie.

In de volgende paragraaf wordt duidelijk welk van bovenstaande elementen dominant zijn in een professionele organisatie.

3.3 De professionele organisatie

Mintzberg onderscheidt vijf typen organisaties, op basis van zijn model van parameters en factoren, waar de professionele organisatie (bureaucratie) er één van is. Een professionele organisatie heeft een aantal kenmerken, die in deze paragraaf toegelicht worden. Hierbij moet wel een kanttekening gemaakt worden, namelijk dat organisaties vrijwel altijd kenmerken hebben van meerdere organisatietypen. Echter, door te kijken welke onderdelen van de organisatie dominant zijn, kun je de organisatie dan categoriseren. Een van de kenmerken van een professionele organisatie is, dat de organisatie in sterke mate afhankelijk van de kennis en kunde van de professionals. In het model van Mintzberg is dit de uitvoerende kern (5). Een van de kenmerken van dominantie bij de uitvoerende kern is horizontale en verticale decentralisatie wat hen autonomie verschaft. Een hartchirurg in een ziekenhuis bijvoorbeeld, heeft een sterke autonomie. Het hoofd Cardiologie zal de chirurg niet inhoudelijk aansturen door te zeggen hoe de incisie gemaakt moet worden, maar gezien zijn kennis kan hij de chirurg wel procesmatig aansturen. Om de professional aan te kunnen sturen, moet de manager moet de taal spreken van de professional, gezag wordt ontleend aan kennis en kunde. De manager in een professionele organisatie is hiermee een *managing professional* en geeft leiding aan autonome professionals. Professionals laten zich nu eenmaal niet sturen door niet-professionals. Zoals gezegd geniet de professional autonomie door zijn kennis en kunde. Een leraar voor de klas laat zich niet vertellen hoe hij les moet geven. Hij werkt wel samen met collega leraren, maar laten elkaar vrij in de uitoefening van het vak. Door het 'geven' van vrijheid, neemt de professional ook de verantwoordelijkheid op zich voor zijn werk. De uitvoerende kern bij professionele bureaucratieën zijn de professionals. Een ander kenmerk van een professionele organisatie is de positie van de ondersteuning.

Vertaalt naar de Rechtspraak, betekent dit dat rechters zich niet laten voorschrijven hoe zij inhoudelijk zaken moeten behandelen. De rechter is volledig autonoom in zijn oordeelsvorming en wordt niet aangestuurd door een manager. De rechter maakt wel afspraken met de manager hoeveel zaken hij per jaar moet doen, maar laat de rechter vrij in de invulling van deze output.

Doordat de uitvoering in de organisatie dominant is, is het ondersteunde deel van de organisatie ondergeschikt en dienend aan de professionals. De aansturing van het ondersteunende deel is traditioneel top-down. Ondanks dominantie van het uitvoerende deel, kan er bij de ondersteuning ook veel specialistische kennis zitten. Dit vereist voor de managers in een professionele organisatie, dat zij niet alleen de taal van professionals moet spreken, maar ook leiding moet kunnen geven aan de ondersteuners. De manager moet zich dus bewust zijn van invloeden vanuit de professionals én vanuit het uitvoerende deel. Daarnaast moet de manager zich ook bewust zijn van de omgeving, een organisatie(deel) bevindt zich per definitie in een bepaalde context.

Vertaalt naar de Rechtspraak, betekent dit dat er niet alleen een hoop macht bij de rechters aanwezig is, maar ook bij de ondersteunende juridische professionals. De juridisch medewerkers zijn in het primaire proces net zo onmisbaar als rechters, dus moet de manager bewust zijn van de relatie die er tussen deze organisatieonderdelen is.

De omgeving van de professionele bureaucratie brengt namelijk veranderingen tot stand. Dit kan zijn door toelatingseisen bij universiteiten, verandering van opvattingen van collega professionals of verandering van studiestof (dertig jaar geleden bestond de discipline Bestuurskunde nog niet). Het gevolg hiervan is een verandering in het aanbod van

professionals, maar ook van de opvattingen van de professionals. Om de organisatie te ontwikkelen of te veranderen, moet de manager, het bestuur, zich bewust zijn van enerzijds de traagheid van dit proces en anderzijds de externe invloeden. Om op deze veranderingen in te kunnen spelen vereist dit dat het bestuur in een professionele bureaucratie ook extern georiënteerd moet zijn.

Voor de Rechtspraak betekent dit dat zij zich bewust moet zijn van bijvoorbeeld de intrede van het Bachelor-Master stelsel in het hoger en universitair onderwijs. Hiermee wordt het mogelijk om via een andere weg dan de traditionele zes jaar rechten toegelaten te worden tot het keurkorps van de Rechtspraak. De Rechtspraak moet in kunnen spelen op deze verandering, maar ook veranderingen in de opvattingen van hoogleraren op de Faculteit der Rechtsgeleerdheid. Zij beïnvloeden de rechters van morgen en hiermee de Rechtspraak van morgen.

3.4 Leiding geven aan professionals

Mintzberg zei het reeds, een professional laat zich niet sturen. In de boeken ‘Leidinggeven aan professionals: het verzilveren van creativiteit’ (1992) en ‘Leidinggeven aan professionals? Niet doen!’ (2007) van Mathieu Weggeman, komt een aantal andere theorieën over leidinggeven aan professionals aan de orde. De hierop gebaseerde inzichten worden in de volgende paragrafen nader toegelicht. Om aan te geven wat het verschil is tussen het bureaucratisch model van Mintzberg (1979) en een professionele organisatie, heeft Weggeman deze in onderstaande matrix (1992, pag.25) tegenover elkaar gezet.

Bureaucratisch model	Professioneel organisatiemodel
Machine bureaucratie	Professionele bureaucratie
- verticale centralisatie - gericht op zekerheid en veiligheid	- weinig geformaliseerde planning en controle - vergaande specialisatie
Formalisering van normen, richtlijnen en procedures	Professionele autonomie en academische vrijheid
Planning en evaluatie door managers en beheerders	Intercollegiale toetsing door collega's binnen en buiten de organisatie
Gezag berustend op de sociale positie in de hiërarchie (wie de baas is, mag het zeggen)	Gezag berustend op prestaties en vaktechnische deskundigheid (wie het weet, mag het zeggen)
Coördinatie door standaardisatie van het werkproces (throughput sturing)	Coördinatie door standaardisatie van de input (selectie van professionals) en outputsturing
Tijd en geld gericht (economisch model)	Gericht op wat nu nodig is voor de uitvoering van deze taak
De klant mag zeggen wat hij nodig heeft (meer market pull)	Wij weten wat de klant eigenlijk bedoeld te willen (meer technology input)

Figuur 4 Bureaucratisch model versus professioneel organisatiemodel, naar Mintzberg (1979)

Missie en strategie van de organisatie

Weggeman begint zijn theorie met de hypothese dat professionals, Weggeman noemt dit kenniswerkers, niet te sturen zijn door middel van regels en procedures. Regels en procedures belemmeren namelijk de autonomie van professionals. Met name de planning en control (P&C) cyclus is een doorn in het oog van de professional. Het zijn verticale regelsystemen waarmee getracht wordt de professional te sturen in zijn handelen. De professional wil vrijheid in zijn werk en niet gebonden zijn aan de bureaucratie van de organisatie, waarmee het bestuur efficiënter wil werken. Het resultaat is dat de professional tegen de bureaucratische regels gaat schoppen en processen hiermee verstoort. Weggeman pleit daarom om de Wet van Pareto (80/20 regel) toe te passen²⁵. Weggeman legt deze regel uit als een verdeelsleutel van formele controle systemen. De verdeelsleutel is dan 80% autonomie voor de professional en 20% P&C methoden. Er zijn echter een aantal nadelen van ‘ontbureaucratiseren’. De autonomie van de professional wordt hiermee zo groot, dat misbruik een risico wordt²⁶.

²⁵ Weggeman, *Leidinggeven aan professionals: het verzilveren van creativiteit*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, pag. 15 e.v., 1992.

²⁶ Weggeman, *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptu, Schiedam, pag. 29, 2007.

Om ervoor te zorgen dat professionals zoveel mogelijk autonomie hebben, maar het bestuur tegelijkertijd over voldoende gegevens beschikt voor de P&C cyclus, is een binding tussen de professional en de organisatie belangrijk, aldus Weggeman. Zowel de professional als de organisatie moet dezelfde doelen hebben. Als deze behoefte er niet is, dan moet deze ontwikkeld worden. Weggeman noemt dit collectieve ambitie²⁷. Om deze collectieve ambitie te kunnen formuleren als bestuur, is het noodzakelijk kennis te hebben van het vak. Professionals stuur je aan op 'shared values' en niet via bureaucratische P&C methoden.

De collectieve ambitie moet vervolgens middels een bepaalde strategie worden vertaald aan strategische toekomstplannen of agenda's. Echter, de hedendaagse ontwikkelingen als globalisatie en individualisatie beïnvloeden deze toekomstplannen. Een constante factor is dan weer de collectieve ambitie, waarmee nieuwe plannen ontwikkeld kunnen worden. Bij de strategie van professionele organisaties zijn er drie dominante factoren:

- Klantgerichtheid
- Efficiëntie
- Innovatie

Deze dominante factoren kunnen organisaties onderscheiden van andere organisaties wanneer het gaat om de concurrentiepositie. Klantgerichtheid versterkt de relatie met de klant, efficiëntie zorgt voor een snelle terugverdientijd van investeringen en innovatie bieden een voorsprong op kennis of werkmethoden.

Vertaalt naar de Rechtspraak, dan is er geen sprake van een concurrentiepositie. Maar de Rechtspraak kan zich wel onderscheiden van andere overheidsorganisaties. Wil de Rechtspraak klantgericht werken, moet zij weten wie haar klanten zijn. De Rechtspraak is echter geen winkel, men koopt geen product. Recht spreken is geschillen beslechten, klantgericht geschillen beslechten is op een snelle en transparante manier. Klantgericht werken kun je hiermee omschrijven in termen van wachttijden tot de zitting op de rol komt, of wachttijd wanneer de klant eenmaal op het gerecht aanwezig is. Investeren in de relatie met de klant kan ook bijdragen aan het vertrouwen in de rechtspraak. Efficiënt werken moet een vanzelfsprekendheid zijn voor elke overheidsorganisatie. De Rechtspraak moet de prijs per eenheid, per uitspraak, zo laag mogelijk zien te houden. Innovatie voor de Rechtspraak is bijvoorbeeld het digitale dossier in plaats van de stapels papier die rechters en officieren van justitie met zich meedragen.

Om deze drie factoren te wegen heeft Weggeman een aantal prestatie-indicatoren in snelheid, waarbij voor publieke organisaties vooral de doorlooptijd van producten en de 'snelheid' van verbinding met de omgeving van toepassing zijn. Om ervoor te zorgen dat de strategie van een organisatie niet slechts de oplossingen van professionals op problemen zijn, moeten professionals multidisciplinair en intuïtief werken. Weggeman omschrijft dit als pigeon holing: complexe situaties zo vereenvoudigen om te kunnen standaardiseren²⁸. De hedendaagse trend is dat strategieformulering steeds meer een reflectie op het verleden is.

²⁷ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals: het verzilveren van creativiteit*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, pag. 101, 1992.

²⁸ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptum, Schiedam, pag. 265, 2007.

Structuur

Voor de structuur van een organisatie sluit Weggeman zich aan²⁹ bij “structure follows strategy” (Chandler, A. -1962- Strategy and Structure). Daarnaast geldt voor professionele organisaties ook dat de structuur veel aan verandering onderhevig is en dat het dient voor de communicatielijnen en taakdefinities. Bestuurders gaan er dan van uit dat als de structuur maar op orde is, de rest van de doelen vanzelf gehaald worden, er is immers structuur. Hierbij wordt uit het oog verloren dat dit kan botsen met de cultuur van een organisatie, bijvoorbeeld op het gebied van samenwerking. De structuur moet dusdanig zijn, dat de professional én de manager zich constant kunnen ontwikkelen, waarmee tevens aangetoond wordt dat een professional vaak geen manager is en een manager vaak geen professional. Zoals Weggeman zegt: ‘We hebben een goede professional verloren en er een slechte manager voor terug gekregen’ (1992, pag.118) Opleidingsbudgetten moeten daarom ook gescheiden zijn. Door een scheiding aan te brengen in de ontwikkelstructuur, de zogeheten Dual Ladder Structure (DLS)³⁰, kan de professional kiezen om zich te specialiseren in één van de twee gebieden. Om een goede keuze te kunnen maken, moeten de professionals terug kunnen vallen op hun eerstelijnsmanager. Een absolute vereiste is, dat de professionals vertrouwen hebben in de eerstelijnsmanager, omdat deze anders niet kan functioneren. Zij zijn de belangrijkste laag in de organisatie voor de professionals, omdat zij degene zijn die de professionals in zekere zin kunnen sturen, maar ook aanspreekpunt zijn richting hoger management. Ze zorgen ook voor middelen voor het organisatieonderdeel.

Vertaalt naar de Rechtspraak dan moet de structuur van de Rechtspraak zo zijn, dat rechters zich kunnen ontwikkelen in hun vak of in de richting van een managementfunctie als Sectorvoorzitter of hoger. De grenzen van de structuur in sectoren moeten de rechters hierbij niet in de weg staan. Tegelijkertijd mogen deze grenzen niet verstorend werken voor de onderlinge samenwerking.

Sturingssystemen

We hebben in bovenstaande paragrafen gezien dat de missie en structuur van een organisatie de aansturing van professionals kan beïnvloeden. De aansturing op zich kan ook op verschillende manieren plaatsvinden. Het sturingssysteem binnen professionele organisaties moet niet gericht zijn op het proces, maar op de output, het product. Het belangrijkste argument hiervoor is, dat kennis dynamisch is en sturing op proces via hiërarchische lijnen de kennis als productiefactor te veel inperkt. Tegelijkertijd moet de output wel dusdanig geformuleerd worden, dat het wel te meten is. Een strafrechter wordt niet beoordeeld op het opleggen van straf of vrijspraak, maar in zijn algemeenheid op oordeelsvorming en output (aantal uitspraken); beide zijn een product. De output vormt vervolgens de basis voor de professional en de manager om afspraken te maken over deze output (productie) en andere (staf)taken. Hieruit blijkt wederom dat de manager een professional moet zijn, het vak moet kennen. Een niet professional (MBA’ers) zullen proberen te sturen op proces^{31,32}, omdat zij de inhoud van het vak niet kennen. Een niet professional zal daarom ook geen onderscheid kunnen maken tussen de kennis en motivatie van professionals, wat het ‘risico’ op terugvallen naar bureaucratische systemen vergroot. Onderscheid tussen de professionals en hiermee dus

²⁹ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals: het verzilveren van creativiteit*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, pag. 109, 1992.

³⁰ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals: het verzilveren van creativiteit*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, pag. 117-121, 1992.

³¹ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals: het verzilveren van creativiteit*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, pag. 74, 1992.

³² Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptum, Schiedam, pag. 165, 2007.

op output, productie, is vereist, want ‘niets is zo ongelijk, als de gelijke behandeling van ongelijke’ (Galjaard, 1994)³³.

Vertaalt naar de Rechtspraak, houdt dit in dat gerechten gestuurd moeten worden op output, op het aantal zaken. Hoe de gerechten dit aantal willen halen zijn zij vrij in, als de afgesproken output maar gehaald wordt. De gerechten moeten op haar beurt hetzelfde doen met de professionals en de afgesproken output, waarbij zij moet kunnen uitgaan van de intrinsieke motivatie van de professional.

De professional

Weggeman maakt onderscheid in de I-professional (improviserend) en de R-professional (routinematig)³⁴. Het verschil tussen deze professionals is, dat de improviserende professional zich wil ontwikkelen in meer dan wat hij nu doet, de routinematige professional ontwikkelt zich vooral in hetgeen hij nu doet. Improvisatie en kennis voor de improviserende professional, staan tegenover routine en ervaring van de routinematige professional. De vereisten voor het aansturen van een professional en de professionele organisatie, verschillen hiermee ook³⁵. De manager van de routinematige professional stuurt taakgericht op het werkproces en output. De manager van de improviserende professional daarentegen, stuurt op het specificeren van de output en het creëren van de juiste context. Het bestuur of management van de organisatie moet zorgen dat de kennis binnen de organisatie op peil is, maar een professional moet dit zelf ook³⁶. Om zijn vak als professional goed te kunnen (blijven) uitoefenen, is permanente ontwikkeling en educatie vereist. Welke ontwikkeling dat is, hangt af van het soort professional. Technologische ontwikkelingen, globalisering, ontwikkeling van ziekten en bacteriën en zelfs de burger die steeds beter geïnformeerd is, de professional moet zijn kennis up to date houden om deze veranderingen het hoofd te kunnen bieden³⁷. Een arts moet ‘nieuwe’ ziekten kunnen behandelen, een rechter moet weten wat cybercrime is, een IT’er moet de nieuwe besturingschip kennen, de kennis van de professional en hiermee van de organisatie moet gewaarborgd blijven. We spreken hier dus van de improviserende professional. De professional staat niet alleen voor deze taak, hiervoor wordt hij ook ondersteund door zijn manager, deze creëert de juiste context.

Voor de Rechtspraak betekent dit dat rechters constant moeten blijven bijleren, permanente educatie. Dit om bij te blijven bij de ontwikkelingen in hun vak, maar ook de ontwikkeling van de criminaliteit. Een rechter van nu moet iets weten over het scannen van pinpassen bij de pinautomat, in tegenstelling tot de rechter van de jaren ’80.

De manager van professionals

Om een professional in een professionele organisatie aan te sturen, zijn vakinhoudelijke managers nodig hebben we eerder vastgesteld. Om antwoord te kunnen geven op deelvraag II is het noodzakelijk om de vereisten die aan de manager worden gesteld nader toe te lichten. Daarnaast hebben we in Hoofdstuk 2 opgemerkt dat een bestuur aan een aantal criteria moet voldoen als rechtmatig en doelmatig.

³³ Galjaard, H., *Alle mensen zijn ongelijk: de verschillen en overeenkomsten tussen mensen: hun erfelijke aanleg, gezondheid, gedrag en prestaties*, Balans, Amsterdam, 1994

³⁴ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals: het verzilveren van creativiteit*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, pag. 26, 1992.

³⁵ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals: het verzilveren van creativiteit*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, pag. 30, 1992.

³⁶ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptum, Schiedam, pag. 246-249, 2007.

³⁷ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptum, Schiedam, pag. 247, 2007.

De manager van professionals heeft volgens Weggeman zes taken³⁸:

1. Het participatief ontwikkelen van een collectieve ambitie.
2. Het inspireren van mensen. De manager moet de professional inspireren zodat de professional vanuit zijn zelfsturendheid en zelforganisatie opereert. Zoals de professional de manager vertrouwen moet geven om een goede lijnmanager te zijn, moet een manager de professional vertrouwen geven in zijn autonomie en zelfcoördinatie.
3. De manager moet zich tussen de professionals bevinden en zorgen voor korte, informele communicatielijnen. Vakinhoudelijke kennis van de manager is een voorwaarde.
4. De manager moet differentiëren tussen de professionals.
5. De manager moet de professional beschermen tegen invloeden van bovenaf en politieke spelletjes. De professional moet de ruimte hebben om als een professional te werken en dus zal de manager ervoor moeten zorgen dat de ‘bovenlaag’ inzicht krijgt in het vak van de professional.
6. De manager moet gezag hebben, maar tegelijkertijd de professional willen dienen. Ze moeten zich kunnen inleven in de professional, empathie en inlevingsvermogen zijn hiermee onontbeerlijk.

De manager zal, om professionals te kunnen aansturen, aan bovenstaande kenmerken moeten voldoen. In al deze taken moet de manager daarnaast ook nog rekening houden met de cultuur van de organisatie.

Vertaalt naar de Rechtspraak, moeten managers in de Rechtspraak rechters betrekken bij het ontwikkelen van een collectieve ambitie, met wederzijds vertrouwen en inspiratie. Directe communicatie tussen de manager en de rechters en de manager is een sparringpartner voor de rechter. De manager moet ook zorgen dat rechters niet beïnvloed worden door de politieke waan van de dag, de opinie van de massa. De manager moet hier juist voor zorgen dat de politiek inzicht krijgt in het werk van de rechter en zijn vrijheid respecteert. Tot slot moeten de managers de rechters begrijpen, zich kunnen verplaatsen in hun situatie en voor hen klaarstaan.

Cultuur

Tot slot de cultuur van de organisatie. Om een professional aan te sturen moet je als manager rekening houden met de cultuur van de organisatie, maar de professional moet hier in zijn dagelijkse werk evenzo rekening mee houden. Weggeman citeert hier Peters en Waterman (1982) met de term ‘vrijheid in verbondenheid’³⁹. Er zijn normen, waarden en geschiedenis aanwezig in elke organisatie. Voor het aansturen van een organisatie heeft dit wel gevolgen. Om in de aansturing van een professionele organisatie rekening te houden met de culturele vereisten, is het noodzakelijk om te weten welke dit dan zijn. Onderstaande zes cultuurkenmerken zijn van toepassing op professionele organisaties:

1. Er is een gebrek aan gezamenlijke doelgerichtheid⁴⁰. Professionals hebben weinig met de missie, doelen en strategie van hun organisatie en des te meer met hun eigen vakinhoud.

³⁸ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptum, Schiedam, pag. 170, 2007.

³⁹ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptum, Schiedam, pag. 229, 2007.

⁴⁰ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptum, Schiedam, pag. 230, 2007.

2. Het referentiekader voor (management)beslissingen ligt buiten de eigen organisatie⁴¹. Zaken die het primaire proces betreffen worden sneller besloten dan zaken die het secundaire proces aangaan. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt omdat de externe invloed van belangenverenigingen, vakbonden, adviesorganen en wetenschappelijke raden op het primaire proces groot is.
3. Professionals verdelen de taken onderling op basis van een persoonlijke mening over de kwaliteiten van mede professionals⁴².
4. Wanneer er sprake is van meerdere disciplines in een organisatie, zoals cardiologie en logopedie, of strafrecht en bestuursrecht, vinden professionals hun eigen vakgebied altijd het belangrijkste⁴³.
5. Professionals regelen veel zaken informeel⁴⁴, iets wat de niet-professional niet kan.
6. Efficiënt werken vanuit het oogpunt van budget is iets waar professionals weinig feeling mee hebben⁴⁵. De output is belangrijker dan de vraag of er budget voor is.

Bovenstaande cultuurkenmerken moeten in acht genomen worden wanneer een manager of bestuur de afdeling of organisatie wil aansturen. De invloed van cultuur is dat bepaalde voor de hand liggende zaken ineens een stuk minder voor de hand liggen als er al decennia lang anders mee omgegaan wordt. Cultuur is lastig te doorbreken en kost ook veel tijd. Voor de Rechtspraak betekent dit dat in de aansturing van de professional of het gerecht, rekening gehouden moet worden met de achtergrond van de rechters. Rechters geven niet om de organisatie als geheel en des te meer om hun eigen vakgebied. Dit vakgebied is ook belangrijker dan die van een collega. Samenwerking regelen rechters zelf en rechters zijn prima in staat om voor hen belangrijke zaken buiten de formele wegen om te regelen.

3.5 Conclusie

Met de inzichten van Mintzberg en Weggeman zijn we in staat om een set van vereisten vast te stellen, die een professionele organisatie met zich meebrengt als men deze wil aansturen. Met onderstaande set van vereisten geven we antwoord op deelvraag **II**.

1^o vereiste: *De professionals in een organisatie kun je alleen aansturen door andere professionals*. Een manager moet vakinhoudelijke kennis hebben om de professional te kunnen inspireren en zo de zelfcoördinatie van de professional te kunnen ondersteunen. Zonder vakinhoudelijke kennis zal de manager noodgedwongen terugvallen op bureaucratische systemen en zo de professional juist demotiveren. De manager is een exponent van een professional (gescheiden ontwikkeltrajecten).

2^o vereist: *De autonomie van professionals moet worden gerespecteerd bij het aansturen van de professional*. Dit lijkt tegenstrijdig, maar een professional is nooit voor de volle 100% autonoom, ook een professional moet verantwoording afleggen over zijn werk. Er moet wel een goede verdeling zijn tussen de autonomie en de verantwoording. De professional houdt niet van bureaucratie, wat tot uiting komt in planning en control cycli. Door het geven van

⁴¹ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptum, Schiedam, pag. 232, 2007.

⁴² Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptum, Schiedam, pag. 235, 2007.

⁴³ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptum, Schiedam, pag. 238, 2007.

⁴⁴ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptum, Schiedam, pag. 240, 2007.

⁴⁵ Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptum, Schiedam, pag. 242, 2007.

vertrouwen over en weer wordt de autonomie gerespecteerd en gewaarborgd en zal de professional tegelijkertijd de manager zijn sturingsruimte respecteren.

3^e vereiste: *Het aansturen van de professional, zij het beperkt, gebeurt door middel van outputsturing.* De professional wil aangesproken worden op zijn productie, niet op de inhoud daarvan en al zeker niet op het proces. Voor een professional staat de kwaliteit van het product voorop en niet de kwantiteit. De kwaliteit waarborgt de professional door zijn kennis, waar hij zelf, maar ook de organisatie, voor verantwoordelijk is. In de hedendaagse ontwikkelingen is het absoluut vereist dat een professional zijn kennisniveau up to date houdt.

4^e vereiste: *Om ervoor te zorgen dat de organisatie zijn doelstellingen haalt, zowel output als bijvoorbeeld groei en ontwikkeling, moet ervoor gezorgd worden dat er sprake is van een collectieve ambitie.* De organisatie en de professional moeten zich in elkaar herkennen en in de strategie, missie, visie en doelen van de organisatie. Als er geen sprake is van een collectieve ambitie krijg je de professional niet mee en loop je als organisatie het risico dat de professional het proces verstoort.

5^e vereiste: *De cultuurkenmerken van de organisatie moet worden gerespecteerd en rekening mee gehouden worden bij beleidsdoelstellingen.* Als er geen rekening gehouden wordt met de cultuur van de organisatie, worden doelstellingen niet behaald. Door bepaalde waarden in de organisatie bestaat er een kans op tegenwerking of vertraging van het proces. Besluitvorming over niet-inhoudelijke zaken is voor de professionals niet interessant, dit beïnvloedt de participatie in het besluitvormingsproces.

Het aansturen van een professionele organisatie is niet eenvoudig. Bovenstaande vereisten laten zien dat er veel factoren zijn waar rekening mee gehouden moet worden, maar dat deze ook grotendeels door de organisatie zelf beïnvloed kunnen worden. De aansturing van een professionele organisatie stelt hoge eisen aan de bestuurders, de managers. Tegelijkertijd stelt het dezelfde hoge eisen aan de professional. Het is niet alleen vertrouwen krijgen, maar ook vertrouwen geven bijvoorbeeld. Er moet wel voor gewaakt worden dat het abstractieniveau niet te hoog wordt en dat er wel gewoon gewerkt blijft worden, dat is uiteindelijk ook hetgeen wat de professional het liefst doet; zijn vak uitoefenen.

Hoofdstuk 4 Onderzoeksstrategie

4.1 Inleiding

De twee relevante kernbegrippen die we in dit onderzoek behandeld hebben zijn:

- Bestuurskwaliteit
- Professionele organisatie

In de voorgaande hoofdstukken is op basis van een theoretisch perspectief geschetst hoe deze verschillende kernbegrippen gedefinieerd kunnen worden en welke kenmerken deze hebben. Voor het empirisch onderzoek worden deze begrippen in de volgende paragraaf ingekaderd in een aantal veronderstellingen, waarmee de theoretisch verkregen inzichten in de praktijk getoetst gaan worden.

4.2 Een model van veronderstellingen

In de paragrafen 2.7 en 3.5 hebben we beschreven welke vereisten bestuurskwaliteit en professionele organisaties met zich meebrengen. Dit zijn voor het kernbegrip bestuurskwaliteit:

Vereiste democratie

Democratie omhelst dat er participatiemogelijkheden zijn bij besluitvorming en bij de samenstelling van het bestuur of dat er invloed uitgeoefend kan worden op het bestuur (representatie, participatie en responsiviteit).

Vereiste rechtmatigheid

Omhelst dat het bestuur, behoorlijk functioneert, dit betekent dat het desbetreffende bestuur haar bevoegdheden/ macht correct toepast en ook gecontroleerd wordt.

Vereiste doelmatigheid & doeltreffendheid

Van een bestuur mag verwacht worden dat zij presteert, (maatschappelijke) problemen oplost. Het succes kan gemeten worden door te kijken of de voorafgestelde doelstellingen ook werkelijk zijn behaald (effectiviteit). Doelmatigheid richt zich met name op de kosten en de middelen die worden ingezet om de gestelde doelen te halen. Het betreft immers gemeenschapsgeld en de overheid kost over het algemeen te veel geld. Met zo min mogelijk middelen de hoogste resultaten (effecten) bereiken.

Vereiste integriteit

Omhelst het onkreukbaar handelen van het openbaar bestuur. Een bestuur handelt transparant en is betrouwbaar. Een openbaar bestuur heeft een voorbeeldfunctie. Een bestuur behoort ethisch verantwoord te handelen en ook de organisatie die zij aanstuurt. Het is belangrijk dat het bestuur en de organisatie normen en waarden hanteert en deze ook uitdraagt naar het publiek.

Voor het kernbegrip professionele organisaties zijn dit:

1° vereiste: *De professionals in een organisatie kun je alleen aansturen door andere professionals.* Een manager moet vakinhoudelijke kennis hebben om de professional te kunnen inspireren en zo de zelfcoördinatie van de professional te kunnen ondersteunen. Zonder vakinhoudelijke kennis zal de manager noodgedwongen terugvallen op bureaucratische systemen en zo de professional juist demotiveren. De manager is een exponent van een professional (gescheiden ontwikkeltrajecten).

2° vereiste: *De autonomie van professionals moeten worden gerespecteerd bij het aansturen van de professional.* Dit lijkt tegenstrijdig, maar een professional is nooit voor de volle 100% autonoom, ook een professional moet verantwoording afleggen over zijn werk. Er moet wel

een goede verdeling zijn tussen de autonomie en de verantwoording. De professional houdt niet van bureaucratie, wat tot uiting komt in planning en control cycli. Door het geven van vertrouwen over en weer wordt de autonomie gerespecteerd en gewaarborgd en zal de professional tegelijkertijd de manager zijn sturingsruimte respecteren.

3^e vereiste: *Het aansturen van de professional, zij het beperkt, gebeurt door middel van outputsturing.* De professional wil aangesproken worden op zijn productie, niet op de inhoud daarvan en al zeker niet op het proces. Voor een professional staat de kwaliteit van het product voorop en niet de kwantiteit. De kwaliteit waarborgt de professional door zijn kennis, waar hij zelf, maar ook de organisatie, voor verantwoordelijk is. In de hedendaagse ontwikkelingen is het absoluut vereist dat een professional zijn kennisniveau up to date houdt.

4^e vereiste: *Om ervoor te zorgen dat de organisatie zijn doelstellingen haalt, zowel output als bijvoorbeeld groei en ontwikkeling, moet ervoor gezorgd worden dat er sprake is van een collectieve ambitie.* De organisatie en de professional moeten zich in elkaar herkennen en in de strategie, missie, visie en doelen van de organisatie. Als er geen sprake is van een collectieve ambitie krijg je de professional niet mee en loop je als organisatie het risico dat de professional het proces verstoort.

5^e vereiste: *De cultuurkenmerken van de organisatie moet worden gerespecteerd en rekening mee gehouden worden bij beleidsdoelstellingen.* Als er geen rekening gehouden wordt met de cultuur van de organisatie, worden doelstellingen niet behaald. Door bepaalde waarden in de organisatie bestaat er een kans op tegenwerking of vertraging van het proces. Besluitvorming over niet-inhoudelijke zaken is voor de professionals niet interessant, dit beïnvloedt de participatie in het besluitvormingsproces.

Bovenstaande vereisten van bestuurskwaliteit en professionele organisatie veronderstellen een invloed op de manier waarop de gerechten gestuurd (kunnen) worden.

Deze invloed hebben wij verwoord in een aantal veronderstellingen, waarbij de vereisten van bestuurskwaliteit en de vereisten van professionele organisatie met elkaar in relatie gebracht worden met betrekking tot het sturen van gerechten. Op de volgende pagina staan in matrixvorm 20 veronderstellingen weergegeven, die op genoemde wijze tot stand zijn gekomen. Kijken we bijvoorbeeld naar de eerste veronderstelling, “Acceptatie door professionals, participatie op besluitvorming”, dan bedoelen we met acceptatie door professionals, dat zij de (aan)sturing door andere professionals accepteren en dat zij de mogelijkheid hebben om te participeren in besluitvormingsprocessen. Dit conceptueel model wordt in het empirisch onderzoek getoetst, in de volgende paragraaf lichten wij de wijze van toetsing toe.

Vereisten	Democratie	Rechtmatigheid	Efficiënt/Effectief	Integriteit
Aansturen door professionals	1 Acceptatie door professionals van de sturende professionals, participatie bij besluitvorming.	2 Duidelijke bevoegdheden en controle op bevoegdheden.	3 Realistisch geformuleerde output, faciliterende en begeleidende rol van de bestuurder.	4 Aansturing in lijn met de beroepsethiek en bestuurder moet achter de ethiek staan.
Autonomie	5 Zelfsturing van professionals met invloedsmogelijkheden voor de professional op besluitvormingsprocessen	6 Alleen daar de bevoegdheden gebruiken waarvoor ze bedoeld zijn, waarbij de autonomie van de professional zoveel mogelijk onaangetast blijft.	7 Zelfsturing van professional op afgesproken doelstellingen, collectieve ambitie met vertrouwen in de verantwoordelijkheid van de professional.	8 Vrijheid en vertrouwen geven voor autonomie, met gelijke behandeling voor alle gerechten, met integriteitswaarborg.
Outputsturing	9 Gerechten moeten invloed uit kunnen oefenen op de te behalen output.	10 Wettelijke bevoegdheden mogen niet misbruikt worden voor aanpassing van de output.	11 Aansturing vindt plaats door een niet overheersende P&C cyclus om een bepaalde mate van efficiëntie en effectiviteit te waarborgen.	12 Voor alle professionals een realistische output en toezien op integer gebruik van P&C cyclus.
Collectieve ambitie	13 Een bottom-op benadering bij het bepalen van de collectieve ambitie.	14 Bij de besluitvormingsprocessen moeten er inspraak of participatiemogelijkheden zijn om o.a. de collectieve ambitie te waarborgen.	15 Inzet op gezamenlijke probleemdefinities en oplossingen waarmee op lange termijn resultaten het meest efficiënt en effectief bereikt.	16 De te formuleren collectieve ambitie mag niet in strijd zijn met de normen en waarden en ethiek van de organisatie.
Cultuur	17 Besluitvormingsprocessen moeten een democratisch gehalte hebben en ingericht zijn naar de normen en waarden en organisatiecultuur.	18 Professionals moeten invloed kunnen uitoefenen om de organisatiecultuur te waarborgen, maar het bestuur moet tegelijkertijd de ruimte krijgen om de formele bevoegdheden te kunnen uitoefenen.	19 Beleidsdoelstelling en moeten gezamenlijk en bottom-up geformuleerd worden teneinde de gewenste efficiëntie en effectiviteit te bereiken. "A happy worker is a productive worker"	20 De cultuur van de organisatie moet gerespecteerd worden en het bestuur moet zelf het gewenste gedrag vertonen.

Figuur 5 Matrix relatie bestuurskwaliteit en professionele organisatie

4.3 Onderzoeksmethode

De veronderstellingen uit de matrix worden in het empirisch onderzoek getoetst. Deze toetsing wordt gedaan op basis van de methode case studie en een drietal instrumenten. In deze paragraaf worden deze toegelicht.

Methode de casestudy

Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een case studie. In een casestudy, wordt er met name naar één onderzoekseenheid gekeken. Het is geen breed onderzoek, maar richt zich op een specifieke casus en/of organisatie. Dit komt met name ook door de unieke organisatie van de Rechtspraak en uniek bestuursorgaan de Raad voor de rechtspraak. Daarnaast is er nog weinig onderzoek gedaan naar het onderwerp waar dit onderzoek over gaat. Daarom is het onderzoek ook enigszins verklarend, explorerend en beschrijvend. Het object van de studie is de organisatie Rechtspraak en meer specifiek de Raad. De gerechten vormen de onderzoekseenheden. Het onderzoek richt zich een bestaande, recente situatie, zonder dat er sprake is van een vergelijkend onderzoek of object van de studie.

Een nadeel van casestudy is, is dat de uitkomst moeilijk te generaliseren is, er is geen vergelijkingsmateriaal. Daarnaast is er geen norm waaraan de uitkomst gespiegeld kan worden.

Een casestudy is dus een (empirisch onderzoek) dat een bepaalde situatie of probleem onderzoekt binnen een bepaalde context. In het onderzoek zijn de grenzen tussen het probleem of de situatie en de context niet altijd even duidelijk. Bij een case studie ligt het accent op de variabelen en niet op het verzamelen van data voor een kwantitatief onderzoek. De kwaliteitswaarborg van het onderzoek, of de representativiteit geschiedt door het toepassen van verschillende bronnen, ook wel triangulatie genoemd. (applications of case study research, Yin Robert K).

Onderzoekinstrumenten

Dit onderzoek zal gedaan worden door het toepassen van 3 instrumenten. Een theoriestudie, een bronnen onderzoek en het afnemen van interviews.

Theoriestudie

In de voorgaande hoofdstukken zijn de thema's bestuurskwaliteit en professionele organisaties vanuit een theoretisch perspectief bekeken. Deze theoretische inzichten hebben geleid tot een conceptueel model van theoretische veronderstellingen. Dit conceptuele model zal vervolgens zal toetsingskader gelden bij het empirische gedeelte

Bronnen onderzoek

Door het bestuderen en raadplegen van relevante literatuur die specifiek gericht is op de organisatie Rechtspraak en Raad voor de Rechtspraak wordt die informatie verzameld die van belang is bij het beantwoorden van de empirische deelvragen. Hieronder vallen onder andere de wetten die van toepassing zijn op de betreffende organisatie en uit de organisatie voortgekomen stukken. Stukken die de rolverdeling betreffen tussen de Raad en gerechten.

Diepte interviews

Om extra kwalitatieve informatie te vergaren worden diepte-interviews afgenomen. Deze interviews zijn zeer vrije gesprekken. De bedoeling hiervan is om vooral de verschillende percepties die leven te analyseren en verzamelen. De meeste relevante informatie voor dit onderzoek komen uit deze diepte-interviews.

Voor de analyse is het relevant om de veronderstellingen uit het conceptuele model te toetsen middels de interviews. Om de interviews levend te maken en te houden, worden de interviews niet volgens een standaard vragenlijst afgenomen, maar worden het half open gesprekken. De interviewers bewaken tijdens de interviews de informatievraag en zorgen dat alle veronderstellingen, hetzij impliciet, ter sprake komen. De interviews nemen gemiddeld 2 uur in beslag. De informatie uit de interviews wordt gebruikt om een algemene analyse te maken van de gerechten.

Met een representatief aantal bestuursleden van de verschillende gerechten is een interview gehouden. Gezien de aard, omvang en aantal gerechten binnen de Rechtspraak, moet er een goede en evenredige verdeling worden gemaakt van de gerechten. Zo worden er een aantal gerechtshoven geïnterviewd, kleine en grote gerechten, de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak en de Presidentenvergadering en één van de twee bijzondere Colleges.

Wensen van eventuele anonimiteit in verwijzingen worden gerespecteerd, om ervoor te zorgen dat er zoveel mogelijk informatie beschikbaar komt. Met de keuze van de benaderde gerechten wordt tevens gezorgd voor een landelijke spreiding, waardoor niet alleen de mening van de grote gerechten uit de Randstad de boventoon voert, maar een landelijk beeld kunnen schetsen. Ook is gekozen om zowel rechtbanken als gerechtshoven te interviewen en naast één van de grootste rechtbanken (Rotterdam) ook een kleine rechtbank (Assen) te interviewen. Als bijlage twee is een lijst opgenomen met de geïnterviewde gerechten en personen.

De interviews zijn afgenomen bij leden van het gerechtsbestuur. Dit waren voornamelijk directeuren bedrijfsvoering. Zij zijn lid van het collegiale bestuur en belast met alle personele, kwaliteit en management aangelegenheden. Ook is de voorzitter van de Presidentenvergadering geïnterviewd, waarmee ook dit forum is geraadpleegd.

Representativiteit, geldigheid van de bronnen

Door het aantal personen/gerechten dat geïnterviewd is en twee leden van de Raad, is een evenwichtig deel van de onderzoekseenheden in het onderzoek betrokken. Hiermee kan gesteld worden dat de onderzoekspopulatie in voldoende mate is geraadpleegd. Alle geïnterviewde personen zijn bestuursleden van het huidige bestuur.

De geraadpleegde bronnen zijn de meest recente bronnen, wetten en geldende beleidsstukken. Hierdoor zijn deze gegevens die hieruit gehaald zijn voldoende representatief, juist en waardevol voor dit onderzoek.

Voordat het conceptueel model geanalyseerd zal worden, komen in het volgende hoofdstuk eerst de formele taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak en de gerechten ter sprake. Met deze aanvullende informatie kunnen de veronderstellingen vervolgens empirisch getoetst worden.

Hoofdstuk 5 Taken en bevoegdheden

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de taken en bevoegdheden zijn van de Raad voor de Rechtspraak en van de gerechten. Hiermee wordt de eerste empirische deelvraag: “*Wat zijn de taken en bevoegdheden van de verschillende actoren binnen de Rechtspraak?*” beantwoord.

In § 5.2 worden de taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak beschreven. Vervolgens in § 5.3 die van de gerechten. Aan het eind van dit hoofdstuk zal ook aangegeven worden wat vanuit de actoren tijdens de interviews hebben genoemd als taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak.

5.2 Wettelijk kader Raad voor de rechtspraak

De grondslag voor de Raad voor de rechtspraak is vastgelegd in de Wet op de rechtelijke organisatie (art.84). De taken en bevoegdheden van de Raad zijn vastgelegd in paragraaf 3 van de Wet RO en staan hieronder beschreven.

Taken

De taken van de Raad voor de rechtspraak zijn volgens de Wet RO⁴⁶:

Artikel 91

1. De Raad is belast met:

- a. de voorbereiding van de begroting voor de Raad en de gerechten gezamenlijk;
- b. de toekenning van budgetten ten laste van de rijksbegroting aan de gerechten;
- c. de ondersteuning van de bedrijfsvoering bij de gerechten;
- d. het toezicht op de uitvoering van de begroting door de gerechten;
- e. het toezicht op de bedrijfsvoering bij de gerechten;
- f. landelijke activiteiten op het gebied van werving, selectie, aanstelling, benoeming en opleiding van het personeel bij de gerechten.

2. Ter uitvoering van de in het eerste lid, onder c en e, genoemde taken is de zorg van de Raad in het bijzonder gericht op:

- a. automatisering en bestuurlijke informatievoorziening;
- b. huisvesting en beveiliging;
- c. de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten;
- d. personeelsaangelegenheden;
- e. overige materiële voorzieningen.

Artikel 94

De Raad heeft tot taak ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit.

Artikel 95

1. De Raad heeft tot taak regering en Staten-Generaal te adviseren omtrent algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de rechtspleging. De adviezen van de Raad worden vastgesteld na overleg met de gerechten.

2. Hoofdstuk 4 van de Kaderwet adviescolleges is van overeenkomstige toepassing.

⁴⁶ www.wetten.nl

Om deze taken naar behoren te kunnen uitoefenen, heeft de Raad ook bevoegdheden nodig. Deze bevoegdheden zijn ook bij wet geregeld.

Bevoegdheden

De bovengenoemde taken voert de Raad voor de rechtspraak uit, krachtens onderstaande bevoegdheden uit de wet RO⁴⁷:

Artikel 92

1. De Raad kan ter uitvoering van de in artikel 91 genoemde taken algemene aanwijzingen geven aan de besturen van de gerechten voorzover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de gerechten.
2. Alvorens een aanwijzing te geven stelt de Raad het College van afgevaardigden in de gelegenheid zijn zienswijze kenbaar te maken. In de motivering van de aanwijzing geeft de Raad aan op welke wijze hij de zienswijze van het College in zijn beoordeling heeft betrokken.
3. Een aanwijzing wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Artikel 93

1. Onze Minister kan algemene aanwijzingen geven betreffende de uitvoering van de in artikel 91 genoemde taken door de Raad voorzover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie.
2. Alvorens een aanwijzing te geven als bedoeld in het eerste lid, stelt Onze Minister de Raad in de gelegenheid schriftelijk zijn zienswijze kenbaar te maken.
3. Onze Minister deelt de Raad de voorgenomen aanwijzing en de motivering daarvan schriftelijk mede. Onze Minister kan de Raad voor het kenbaar maken van zijn zienswijze een termijn stellen. De zienswijze van de Raad wordt schriftelijk en gemotiveerd gegeven.
4. Indien de zienswijze van de Raad luidt dat de aanwijzing in strijd zal zijn met artikel 109, wordt de aanwijzing niet gegeven.
5. De aanwijzing wordt gepubliceerd in de Staatscourant.
6. Artikel 8:2, onderdelen a en b, van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

We weten nu wat de taken van de Raad voor de rechtspraak zijn en welke bevoegdheden de Raad heeft. Verderop in dit onderzoek wordt de bevoegdheid onder artikel 93, lid 1 nader beschouwd. De bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak kennen echter een afbakening. Het is het artikel, waarin de autonomie van de rechter, van de uitspraken gewaarborgd blijft.

Afbakening primaire proces

Een belangrijk artikel in de Wet RO, is artikel 96. Dit artikel zorgt ervoor dat de Raad voor de rechtspraak geen inmenging in het primaire proces, het rechtspreken, mag hebben. Een rechter moet onafhankelijk en autonoom zijn oordeel kunnen vormen over een zaak. De Raad voor de rechtspraak mag niet interveniëren in het rechtspreken. Hiermee zijn de (primaire) taken van de Raad toch vooral gericht op de bedrijfsvoering van de gerechten, de begrotingscyclus en landelijke personele aangelegenheden.

⁴⁷ www.wetten.nl

In artikel 96 staat het volgende:

Artikel 96

1. Bij de uitvoering van de taken, bedoeld in de artikelen 94 en 95, treedt de Raad niet in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak.
2. Bij de uitvoering van de overige taken en bevoegdheden, toegedeeld bij of krachtens deze wet, is het eerste lid van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat de Raad ook niet treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in categorieën van zaken.

Rollen

Voor de uitoefening van bovengenoemde taken kan de Raad voor de rechtspraak verschillende rollen aannemen. We hebben reeds vastgesteld dat de Rechtspraak een professionele organisatie is en overheidsorganisaties bevinden zich per definitie in een dynamische omgeving. Er is niet een beste manier om de taken uit te voeren, dit is afhankelijk van de context en de taak. Uit de interviews blijkt dat, afhankelijk van de context, de Raad voor de rechtspraak de volgende rollen kan aannemen:

➤ Sturend.

De Raad voor de rechtspraak kan een sturende rol aannemen bij de implementatie van bijvoorbeeld landelijk beleid op het gebied van beloningen. Er is één CAO Rechterlijke Macht voor de hele Rechtspraak, het implementeren van een nieuw beloningstelsel als gevolg van wijzigingen in de CAO moet landelijk en uniform gebeuren.

➤ Toezichhoudend

De Raad voor de rechtspraak houdt toezicht op de output van gerechten, door het houden van periodieke verantwoordingsgesprekken met de gerechten.

➤ Faciliterend

Nieuw beleid, voor de hele Rechtspraak of enkele gerechten, kan met behulp van middelen van de Raad ontwikkeld worden. Dit geldt niet alleen voor budget, maar ook kennis, expertise of ervaring.

➤ Coördinerend

Het coördineren is een stap terug ten opzichte van sturend, bijvoorbeeld door gerechten de mogelijkheid te bieden om eigen inzichten aan beleid toe te voegen, binnen de gestelde kaders.

➤ Stimulerend

De Raad voor de rechtspraak kan de organisatie Rechtspraak ook stimuleren om met bepaalde oplossingen voor problemen te komen.

➤ Initiërend

Ontwikkelingen in de maatschappij of op het gebied van onderwijs kunnen als aangrijpingspunt dienen voor de Raad voor de rechtspraak om landelijk beleid te initiëren. Bijvoorbeeld de introductie van de studie HBO Rechten en de grote interesse van studenten voor de studie, dit heeft de Raad ertoe bewogen om te onderzoeken wat dit voor de Rechtspraak kan betekenen.

Evenals de Raad voor de rechtspraak hebben gerechten taken en bevoegdheden die bij wet geregeld zijn. In de volgende paragraaf wordt dit verder toegelicht.

5.3 Gerechten

De taken en bevoegdheden van de gerechten worden vermeld in artikel 23 t/m 28 van de Wet RO⁴⁸:

Artikel 23

1. Het bestuur is belast met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van het gerecht. In het bijzonder draagt het bestuur zorg voor:

- a. automatisering en bestuurlijke informatievoorziening;
- b. de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van de begroting;
- c. huisvesting en beveiliging;
- d. de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van het gerecht;
- e. personeelsaangelegenheden;
- f. overige materiële voorzieningen.

2. Bij de uitvoering van de taken, bedoeld in het eerste lid, treedt het bestuur niet in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken.

3. Het bestuur heeft voorts tot taak binnen het gerecht de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen. Het voert daarover overleg met een sectorvergadering of de gerechtshofvergadering. Bij de uitvoering van deze taak treedt het bestuur niet in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak.

4. De bestuursleden geven elkaar inlichtingen die voor de uitvoering van de taken, bedoeld in het eerste en derde lid, noodzakelijk zijn.

Artikel 24

1. Het bestuur kan ter uitvoering van zijn taken, genoemd in artikel 23, eerste lid, alle bij het gerecht werkzame ambtenaren algemene en bijzondere aanwijzingen geven.

2. Bij het geven van aanwijzingen treedt het bestuur niet in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken.

Artikel 25

1. Met uitzondering van de directeur bedrijfsvoering worden de gerechtsambtenaren aangesteld, disciplinair gestraft, geschorst en ontslagen door het bestuur.

2. Ten aanzien van de gerechtsambtenaren worden de in de Ambtenarenwet aan het bevoegd gezag toegekende bevoegdheden uitgeoefend door het bestuur, met dien verstande dat deze bevoegdheden ten aanzien van de directeur bedrijfsvoering worden uitgeoefend door het bestuur uitgezonderd de directeur bedrijfsvoering.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de uitoefening van rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van de gerechtsambtenaren door het bestuur onderscheidenlijk het bestuur uitgezonderd de directeur bedrijfsvoering en door de Raad voor de rechtspraak.

4. Het bestuur is functionele autoriteit als bedoeld in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en de daarop berustende bepalingen ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij het gerecht en de rechterlijke ambtenaren in opleiding, voorzover zij de opleiding bij het gerecht doorbrengen. In afwijking hiervan worden de bij en krachtens de wet aan het bestuur als functionele autoriteit toegekende bevoegdheden ten aanzien van een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast die tevens lid van het bestuur is, uitgeoefend door het bestuur uitgezonderd die rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast.

Artikel 26

⁴⁸ www.wetten.nl

1. Het bestuur stelt een regeling vast voor de behandeling van klachten.
2. De regeling of een wijziging daarvan behoeft de instemming van de Raad. De artikelen 10:28 tot en met 10:31 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.
3. De instemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering van het gerecht.
4. Klachten zijn niet mogelijk ten aanzien van gedragingen waartegen ingevolge een wettelijk geregelde voorziening een procedure bij een rechterlijke instantie aanhangig is, dan wel beroep openstaat tegen een uitspraak die in een zodanige procedure is gedaan. Klachten kunnen evenmin een rechterlijke beslissing betreffen.
5. De regeling wordt gepubliceerd in de Staatscourant.
6. Afdeling 9.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 27

De president vertegenwoordigt het gerecht.

Artikel 28

Een sectorvergadering of de gerechtshofvergadering kan het bestuur gevraagd of ongevraagd adviseren over de uitvoering van de in artikel 23, derde lid, genoemde taak.

Evenals bij de Raad voor de rechtspraak, is bij de bevoegdheden van een gerechtshofbestuur in artikel 23 lid 2 een voorbehoud opgenomen voor de inmenging in het primaire proces. Het gerechtshofbestuur mag zich niet inhoudelijk met een zaak bemoeien, een rechter moet volledig onafhankelijk een uitspraak kunnen doen. Uitspraken van rechters hebben echter wel maatschappelijke gevolgen. Zo zal een uitspraak in een moord in een hechte gemeenschap veel invloed hebben op de (in)direct betrokkenen. Een gerechtshofbestuur heeft de verantwoordelijkheid voor het hele gerecht, alsmede voor de invloeden op de maatschappij als gevolg van uitspraken. Dit kan in de praktijk met elkaar wringen; geen inmenging in het primaire proces, maar wel verantwoordelijk voor de outcome van dit proces. In de volgende paragraaf wordt toegelicht wat er naast verwijzingen naar de wet verder over de taken van de Raad voor de rechtspraak werd gezegd.

5.4 Kanttekeningen

Unaniem spraken de geïnterviewden zich uit over het bestaansrecht van de Raad voor de rechtspraak (rechtmatigheid en legitimiteit) dat deze ligt verankerd in de wet. Hierbij werd wel benadrukt dat de taken en bevoegdheden alleen vanuit de wet voortvloeien, rechtmatigheid middels de wet. Elk gerechtshofbestuur is hierdoor verantwoording schuldig aan de Raad voor de rechtspraak en heeft de Raad een toezichthoudende rol ten aanzien van de financiën. De financiële situatie is hierdoor de afgelopen jaren bij de Rechtspraak aanzienlijk verbeterd. Hierbij wel met de kanttekening dat de Rechtspraak sinds 1 januari 2004 een baten-lasten stelsel is geworden. De invoering van het baten-lasten stelsel is vanuit en met behulp van de kennis van de Raad voor de rechtspraak uitgerold.

Wel werd er aangegeven, dat er soms enige weerstand bestaat tegen de “wettelijke” taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak. Er bestaat soms een angst tegen “dienstbevelen” van de Raad, zeker wanneer deze volgens de gerechten buiten de wettelijke taken vallen en op een of andere manier in verband is te brengen met eventuele aantasting van het primaire proces.

Aan de andere kant is er toch ook behoefte vanuit de gerechten voor ondersteuning op thema's die het primaire proces toucheren of dienstig zijn. Hiertoe heeft de Raad voor de

rechtspraak geen wettelijke bevoegdheid en dus ook geen doorzettingsmacht. Hierdoor is integraal wenselijk beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van dienstverlening of beveiliging, niet mogelijk zonder meewerking van alle gerechten. Meerdere malen werd aangegeven door de gerechten dat hier de wet wringt met wensen en behoeften binnen de Rechtspraak.

Dat de Raad voor de rechtspraak hier dan in een lastige situatie zit, blijkt ook wel uit een interview, toen het onderwerp beveiliging ter sprake kwam. Er werd hierbij aangegeven dat beveiliging een landelijk iets zou moeten zijn, wat door de Raad geïnitieerd moet worden.

Maar als de Raad dit landelijk beleid opdraagt, dan wordt dit niet geaccepteerd.

Dit voorbeeld geeft goed de knelpunten weer van wettelijk geregelde bevoegdheden. Inspelen op de behoefte is lastig, omdat er gerechten zijn die niet mee willen werken en de Raad voor de rechtspraak dan geen doorzettingsmogelijkheden heeft.

5.5 Conclusie

Op de vraag wat nu precies de taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak zijn, moet het antwoord tweeledig zijn. Aan de ene kant is er de wet. Hierin staat duidelijk beschreven wat de Raad voor de rechtspraak wel en niet mag. Alle geïnterviewde personen verwezen naar de wet. Hiermee behouden de gerechten ook hun autonome positie. Door telkenmale aan te geven welke taken de Raad voor de rechtspraak heeft, behouden gerechten de vrijheid op al het andere. Aan de andere kant is er een behoefte bij gerechten om bepaalde problemen of projecten landelijk vanuit de Raad voor de rechtspraak aan te pakken. Hierbij is de Raad voor de rechtspraak afhankelijk van medewerking van de gerechten, omdat zij hiertoe niet verplicht zijn. Dit impliceert niet dat gerechten niet mee willen werken, maar toegeven is een stukje autonomie inleveren en dat is nu net hetgeen wat ze niet willen. Met name voor kleine gerechten is dit een dilemma, omdat zij niet de middelen hebben om bepaalde dingen zelf te doen, maar ook niet afhankelijk willen zijn van de Raad voor de rechtspraak.

Hoofdstuk 6 Empirisch onderzoek

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de twintig veronderstellingen uit figuur 3 (Hoofdstuk 4) geanalyseerd. Door middel van de informatie uit de interviews en eventueel relevante informatie uit achtereenvolgens de wet en andere bronnen te rangschikken, ontstaat er een representatief beeld van de huidige situatie binnen de Rechtspraak. De visie van de Raad voor de rechtspraak kan hierin niet ontbreken. Elke paragraaf behandelt de vier veronderstellingen die horen bij de vereisten voor een professionele organisatie, gevolgd door een conclusie. In deze conclusie wordt de dominante factor uit elk van de clusters verwerkt, zoals die tijdens de interviews naar voren is gekomen. In §6.2 worden de veronderstellingen ten aanzien van de 1^e vereiste van professionele organisaties, het aansturen van professionals, door professionals behandeld. In §6.3 wordt de 2^e vereiste behandeld, het respecteren van de autonomie. In §6.4 wordt de outputsturing behandeld, de 3^e vereiste van een professionele organisatie. In §6.5 staat de 4^e vereiste, omtrent collectieve ambitie centraal en tenslotte in §6.6 de 5^e vereiste omtrent cultuur. In §6.7 volgt de conclusie van dit hoofdstuk.

6.2 Veronderstellingen ten aanzien van aansturen door professionals.

In deze paragraaf worden de eerste vier veronderstellingen van het conceptueel model uit Hoofdstuk 4 onderzocht. Dit is de eerste vereiste van een professionele organisatie, in relatie met de vier vereisten voor bestuurskwaliteit; het aansturen van professionals door professionals, in relatie tot democratie, rechtmatigheid, efficiëntie & effectiviteit en integriteit.

Veronderstelling 1: Acceptatie door professionals van de sturende professionals, participatie bij besluitvorming. Bij deze veronderstelling gaat het om de acceptatie door gerechten van de Raad voor de rechtspraak als bestuur van de organisatie Rechtspraak. Tegelijkertijd moeten gerechten in staat zijn om te kunnen participeren bij besluitvormingsprocessen binnen de Rechtspraak.

Uit de interviews kwam naar voren dat het bij de acceptatie van sturing vooral gaat over de manier waarop de Raad voor de rechtspraak wil sturen. Er moet niet vanuit Den Haag worden verteld wat en hoe lokaal beleid uitgevoerd moet worden. Eén van de geïnterviewden gaf aan dat de Raad eerst zichzelf maar eens moet leren besturen. Dit voorbeeld geeft aan dat de gerechten niet zitten te wachten op een 'hoofdkantoor' wat vanuit een ivoren toren beleid voorschrijft. Het voorbeeld wat velen hierbij gaven is het model van het Openbaar Ministerie en het Parket-Generaal. Het Parket-Generaal staat hiërarchisch boven alle parketten in Nederland.

Als de Raad noodzaak ziet voor landelijk beleid, dan is dit alleen mogelijk als er draagvlak is bij de gerechten. De geïnterviewden gaven hierbij wel aan dat bij hen de verantwoordelijkheid rust om ervoor te zorgen dat alle gerechten meedoen indien er bij een grote meerderheid draagvlak is. De Raad moet dus niet voorschrijven, maar voorstellen.

De gerechten gaven ook aan dat zij betrokken willen zijn bij de ontwikkeling van de besluitvorming rondom beleid. Hier komt ook de rol en status van het Directeurenberaad in beeld. In dit overleg worden go/no go beslissingen genomen als het gaat om landelijke

aangelegenheden. Landelijk veiligheidsbeleid bijvoorbeeld, moet in dit gremium geïnitieerd worden.

Wanneer het gaat om sturing in het primaire proces, gaven de geïnterviewden aan dat de Raad niet stuurt op inhoud, maar op output. Dit wordt ook als wenselijk ervaren. De tijd dat de presidenten van gerechten zelf bij de Minister van Justitie binnen stappen is gelukkig voorbij, onderhandse afspraken zijn niet meer mogelijk. Nu voert de Raad de onderhandelingsgesprekken met de Minister en daarna met de gerechten. Zij zijn vervolgens zelf verantwoordelijk om deze output te halen. Dit systeem werkt goed, al spreken sommigen hun onrust uit bij de groeiende (onterechte) macht van het Bureau van de Raad, de laag financiële beleidsmakers onder de Raad. De kwaliteit van het primaire proces mag niet ten onder gaan aan de regels van de financiële bureaucratie.

Uit de interviews met de Raad voor de rechtspraak blijkt dat het gevoel van acceptatie van de Raad als sturingsapparaat tweeledig is. Als het gaat om het primaire proces niet, maar als het gaat om zaken die de bedrijfsvoering aangaan wel. Ook als de Raad optreedt als belangenbehartiger van de Rechtspraak, bijvoorbeeld bij de motie Teeven om snelrecht op grote schaal toe te passen. Dit wordt door gerechten niet wenselijk ervaren en de Raad gaat met dit standpunt naar de Minister van Justitie.

De Raad voor de rechtspraak geeft ook aan dat acceptatie en participatie parallel aan elkaar lopen. Als er in gezamenlijkheid iets afgesproken wordt, vergroot dit de acceptatie van de Raad. Participatie van gerechten krijgt volgens de Raad vooral gestalte in de talloze werkgroepen en overleggen die de Rechtspraak kent en in het formaliseren van het Presidentenoverleg. Participatie is volgens de Raad het meest wenselijk als het echt vanuit de teams komt en zo opschalend bij de Raad terecht komt. Dit duurt echter veel te lang en is daardoor volgens de Raad niet reëel.

Tegelijkertijd proberen de gerechten en de Raad constant de grenzen op te zoeken van de bevoegdheden. Zo werd door de Raad het voorbeeld gegeven van de doorlooptijd van zaken. Dit is in eerste instantie het primaire proces. Echter, door de benadering van de Raad als zijnde het een logistiek probleem, wordt het uit het primaire proces gehaald en wordt het een bedrijfsmatige aangelegenheid.

Binnen de Rechtspraak is de acceptatie van de Raad als bestuurder van de Rechtspraak vanuit twee kanten aanwezig is. De gerechten zien de Raad als bestuurder (hoofdkantoor) van de Rechtspraak en de Raad zelf evenzo. Gerechten geven tegelijkertijd wel aan dat de Raad niet moet voorschrijven, iets wat de Raad ook niet wil. Het beeld wat de Raad heeft van de acceptatie door de gerechten komt niet helemaal overeen met het beeld dat de gerechten hebben van de Raad. De Raad heeft meer draagvlak dan zij denkt, alleen moet de Raad de gerechten op een andere manier benaderen. Gerechten willen kunnen participeren waar mogelijk, maar de gerechten willen dat de Raad stuurt waar het nodig is.

Veronderstelling 2: Duidelijke bevoegdheden en controle op bevoegdheden.

Bij deze veronderstelling moeten de bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak duidelijk zijn, beschreven en er moet door gerechten controle op deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend.

Uit de interviews kwam naar unaniem naar voren dat de bevoegdheden van de Raad vermeldt staan in de wet. Opvallend hierbij is, dat sommige gerechten aangaven dat de Raad hier wel wat strikter mee om mag gaan. De Raad moet soms gewoon een algemene aanwijzing geven om duidelijk te maken dat zij op bepaalde terreinen de dienst uitmaakt. Hier tegenover staat de angst van doordrukking op terreinen waar de Raad niet over gaat, zie ook §5.4. ‘De Raad moet goed beseffen wat zij wel en niet mag’ werd aangegeven.

Op de vraag wie nu eigenlijk de Raad controleert, kwam een wisselend beeld naar voren. Sommige gerechten noemden het College van Afgevaardigden. Dit College, bestaand uit afgevaardigden uit alle lagen van de gerechten, adviseert de Raad gevraagd en ongevraagd op allerlei terreinen. Anderen gaven aan dat dit College feitelijk ‘niets voorstelt’. We kunnen hier stellen dat de Raad niet direct gecontroleerd wordt op haar bevoegdheden, maar teruggefloten wordt door gerechten als zij een overschrijding ervaren. Een overschrijding van bevoegdheden die geen negatieve gevolgen hebben voor gerechten wordt door de vingers gezien.

De Raad voor de rechtspraak geeft in de interviews aan dat de Minister van Justitie *systeemverantwoordelijk* is voor de Rechtspraak. De Raad moet vierentwintig uur per dag verantwoording af kunnen leggen aan de minister over het systeem. De Raad hoeft zich niet rechtstreeks te verantwoorden naar de gerechten of de burger. Via de Groeps Ondernemingsraad (GOR) en het College van Afgevaardigden kunnen gerechten ook controle uitoefenen op de Raad. Bij het College van Afgevaardigden zet de Raad wel de kanttekening dat zij zich afvraagt of zij daadwerkelijk alle gerechten vertegenwoordigen in hun standpunten. Omdat uitspraken van rechters wel de maatschappij en de burger treffen, is het van wezenlijk belang dat uitspraken goed gemotiveerd worden.

Voor de controle op bevoegdheden moet in de eerste plaats de status van het College van Afgevaardigden duidelijker worden. Het is een gremium zonder draagvlak van gerechten en de Raad vraagt zich openlijk af namens wie dit College eigenlijk spreekt. Op die manier zit er een niet volwaardige belangenbehartiger aan tafel zonder achterban. In de tweede plaats is het voor alle partijen volstrekt duidelijk waar de bevoegdheden van de Raad en gerechten staan vermeld, maar is dit tegelijk een zwakte. De context van een specifieke situatie kan wel eens vragen om een aanpak die niet conform de wet is, maar wel de ideale oplossing.

Veronderstelling 3: Realistisch geformuleerde output, faciliterende en begeleidende rol van de bestuurder. Deze veronderstelling behelst dat de jaarlijkse productie van de gerechten haalbaar moet zijn en moet door de gerechten kunnen worden beïnvloed. De Raad voor de rechtspraak moet zorgen dat de context optimaal is, zodat gerechten deze output kan behalen.

De output die gerechten jaarlijks moeten behalen moet dus realistisch zijn. Uit de interviews blijkt dat gerechten hierin geen problemen zien, mede omdat zij zelf afspraken maken met de Raad over de te behalen output. Zij gaven wel aan dat de Raad moet zorgen dat de context om de output te bereiken optimaal is en dat dit in de praktijk zeker nog niet altijd het geval is. Er moet ruimte zijn om de kennis te verbreden en medewerkers te ontwikkelen, maar ook ruimte voor (formele) samenwerking met andere gerechten. De gerechten merken wel op, dat de Raad vertrouwen moet hebben in de gerechten dat zij de afgesproken output halen. De P&C cyclus moet niet leidend zijn, maar vertrouwen in de gerechten en de kwaliteit moet de leidende factor zijn.

De jaarlijkse output is volgens de Raad volkomen realistisch. Gerechten geven van te voren aan wat zij verwachten te produceren in een jaar en de Raad zorgt voor de juiste context om dit te halen. Er wordt ook rekening gehouden met nieuwe wetgeving, dit wordt buiten de bestaande financiering om geregeld en worden aparte voorzieningen voor getroffen.

Bij de Rechtspraak is er sprake van een realistisch geformuleerde output, daar zowel de Raad als de gerechten aangeven dat het financieringsstelsel geen obstakel vormt. Zowel de Raad als de gerechten zijn tevreden over dit proces. Gerechten willen wel graag (extra) financiële middelen om de kwaliteit te kunnen waarborgen, iets waarvan de Raad zegt dat dit in de kostprijs zit verweven. Over de context zijn de Raad en de gerechten het derhalve niet altijd eens.

Veronderstelling 4: Aansturing in lijn met de beroepsethiek en bestuurder moet achter de ethiek staan. Bij deze veronderstelling staat de ethiek van het beroep rechter centraal. De Raad voor de rechtspraak moet bij het aansturen van de gerechten deze beroepsethiek respecteren en als uitgangspunt nemen bij Rechtspraakbrede aangelegenheden.

De Raad voor de rechtspraak bestaat uit leden van de Rechterlijke Macht en niet-rechterlijk leden. In de interviews geven gerechten ook aan dat het belangrijk is dat de Raad weet wat er op gerechten gebeurt en zich moet kunnen verplaatsen in de gedachtegang van gerechten en rechters. In dat opzicht is het goed en noodzakelijk dat de rechterlijk Raadsleden uit de gerechten afkomstig zijn.

Wel merken zij op dat de aansturing vanuit de Raad met haar nieuwe voorzitter verschilt ten opzichte van de 'oude' Raad. Dit is met name te merken in de verantwoordingsfeer. Waar voorheen de Raad tijdens de bestuurlijke overleggen naar de gerechten toe ging en met meerdere leden van het bestuur het verantwoordingsgesprek voerde, neemt de nieuwe Raad het heft in handen en ontbied de presidenten alléén naar de Raad te komen. De president en de president alleen kan en mag verantwoording afleggen voor zijn gerecht en niet een sectorvoorzitter én deze verantwoording wordt afgelegd bij de Raad. Een sterk staaltje toonbaar leiderschap (symbolische machtsvoering), wat door alle geïnterviewden als positief wordt ervaren.

De ethiek van de Rechtspraak bepaalt in grote mate het succes van het aansturen aldus de Raad voor de rechtspraak. Omdat de Raad geen dwingende bevoegdheden heeft, hangt het vooral af van de medewerking van de gerechten. De Raad is van mening dat sommige zaken wel strakker geregeld moeten kunnen worden, zoals een gedragscode voor nevenbetrekkingen. De ethiek van de Rechtspraak komt ook tot uiting in de nieuwe voorzitter van de Raad. Toen bekend was dat de oude voorzitter van de Raad zou aftreden, schoof de Presidentenvergadering de huidige voorzitter naar voren als iemand waar zij vertrouwen in hebben.

Voor de Rechtspraak betekent aansturing in lijn met de beroepsethiek dat het huidige aantal leden rechterlijke macht in de Raad een minimale vereiste is. Het fundament van de Raad rust in de aanwezigheid van een bestuur met kennis van en respect voor het primaire proces, dit zorgt voor herkenning en draagvlak in en van de Raad. De gerechten en de Raad zijn het er beide over eens dat als de Rechtspraak moet veranderen, de bestaande ethiek gerespecteerd, maar op sommige plaatsen doorbroken moet worden.

6.2.1 Conclusie ten aanzien van aansturen door professionals

De acceptatie van de Raad voor de rechtspraak als bestuur van de organisatie is zeer zeker aanwezig. De theoretische vereiste dat vakinhoudelijke kennis bij het bestuur aanwezig moet zijn is wel een absolute voorwaarde. Dit hebben we gezien in de beroepsethiek, die leidend moet zijn bij de aansturing van gerechten. Omdat de sectorvoorzitter onderdeel is van het gerechtshof, zijn er geen niet-inhoudelijke bestuurders binnen de Rechtspraak. De Directeur Bedrijfsvoering staat immers buiten het primaire proces, maar is aan de andere kant wel een belangrijke speler om veranderingen in de Rechtspraak te realiseren. Door de doorlooptijd van een zaak te typeren als logistiek probleem, wordt het speelveld van de Directeur Bedrijfsvoering vergroot en die van de primaire bestuurders verkleind. De Raad en de gerechten kunnen om de acceptatie verder te vergroten, duidelijk naar elkaar de verwachtingen uitspreken. Uit de interviews is namelijk gebleken dat de acceptatie van de Raad groter is dan zij zelf denkt. Met betrekking tot de controle op bevoegdheden en participatie in besluitvorming moet de rol en status van het College van Afgevaardigden nader bezien worden. Het uitgangspunt 'de Raad besluit, hoort de gerechten' moet hierbij gehandhaafd blijven. Met betrekking tot de output zitten de Raad en de gerechten grotendeels op één lijn, waarbij de Raad de context voor optimale prestaties moet waarborgen.

6.3 Veronderstellingen ten aanzien van autonomie.

In deze paragraaf worden de tweede vier veronderstellingen (5 t/m 8) van het conceptueel model uit Hoofdstuk 4 onderzocht. Dit is de tweede vereiste van een professionele organisatie, in relatie met de vier vereisten voor bestuurskwaliteit; het respecteren van de autonomie van professionals, in relatie tot democratie, rechtmatigheid, efficiëntie & effectiviteit en integriteit.

Veronderstelling 5: Zelfsturing van professionals met invloedsmogelijkheden voor de professional op besluitvormingsprocessen. Gerechten en rechters zijn professioneel genoeg om hen de vrijheid te geven zichzelf te sturen volgens deze veronderstelling. Tegelijkertijd moeten deze professionals wel mogelijkheden hebben om de besluitvorming vanuit het gerecht en vanuit de Raad voor de rechtspraak te kunnen beïnvloeden.

In de interviews geven de gerechten heel duidelijk aan dat ze autonoom zijn en deze autonomie willen behouden. Ze willen wel ondersteuning van de Raad, alleen op die punten waar zij zelf om vragen. De Raad moet maatwerk leveren aan de gerechten. Hierbij moet de Raad echter geen dwang of verplichtingen opleggen. Op de vraag of de Raad op andere terreinen wel dwang of verplichtingen moet leggen, geeft het merendeel aan dat de Raad dit wel zou mogen, maar uitsluitend op financieel gebied. De professionals binnen de gerechten kunnen heel goed zelf bepalen hoe de bedrijfsvoering geregeld moet worden. Zij willen hierin geen of zo min mogelijk bemoeienis vanuit de Raad.

De stijl van de gerechten is ook zo veel mogelijk invloed hebben op hun eigen Rechtspraakorganisatie. Er zou meer vanuit draagvlak ontwikkeling gewerkt moeten worden bij landelijk beleid. Nu leeft er het gevoel, dat de Raad beleid ontwikkelt en dit voorlegt, terwijl gerechten het beleid zouden moeten ontwikkelen in samenwerking met de Raad.

Er is bij het merendeel van de gerechten ook geen vertrouwen in de ambtelijke organisatie van de Raad. Dit komt met name omdat gerechten het beeld hebben dat het gros van de medewerkers van het Bureau van de Raad afkomstig zijn van het Ministerie van Justitie en

niet uit het veld. Hiermee wordt inbreuk gemaakt op scheiding van de drie machten. Ongeacht of het beleid nu goed is of niet, gerechten hebben een zekere mate van wantrouwen (angst voor verlies van autonomie) en er zijn te weinig mogelijkheden voor de gerechten voor inhoudelijke beïnvloeding. De gerechten geven wel aan invloed te hebben via de Presidentenvergadering en het Directeurenberaad, maar dat is bijna niet op inhoud.

De gerechten maken zich ook zorgen om de bevoegdheden van de voorzitter van de Presidentenvergadering, op dit moment de president van de Rechtbank Rotterdam. De Presidentenvergadering heeft op dit moment weinig formele status, maar de positie van de voorzitter is belangrijk voor besluitvorming en agendavorming en het creëren van draagvlak binnen de Rechtspraak. Deze voorzitter of dit platform zou meer bevoegdheden moeten krijgen, aldus een grote meerderheid. Hier speelt ook mee dat andere landelijke overleggen, bijvoorbeeld van Sectorvoorzitters, steeds meer macht verkrijgen en het niet zo kan zijn dat dit overleg boven de Presidentenvergadering staat.

Ook bij deze veronderstelling maakt de Raad onderscheid tussen bedrijfsvoering en het primaire proces. Bij het primaire proces is er absolute zelfsturing, bij de bedrijfsvoering niet, “daar gaan wij wel over”. Gerechten moeten echter wel meebeslissen over bedrijfsvoeringaspecten, maar niet over alles. ICT is bijvoorbeeld een landelijke aangelegenheid die centraal geregeld moet worden. Als voorbeeld gaf de Raad een systeem wat door de vijf gerechtshoven wordt gebruikt, maar in drie van de vijf gevallen anders werkt.

Binnen de Rechtspraak wordt bij zelfsturing van professionals een sterke scheiding tussen het primaire proces en bedrijfsvoeringprocessen gemaakt. Zelfsturing (autonomie) is een kenmerk van een rechter. Opvallend hierbij is, dat gerechten stevast spreken over financiën en de Raad over bedrijfsvoering, de bevoegdheden van de Raad beperken zich niet tot alleen het financiële gedeelte. De autonomie van de gerechten wordt door de Raad gerespecteerd, maar op die terreinen waar de Raad wel invloed kan uitoefenen, wordt dat ook gedaan. Ondanks het respecteren van de autonomie, neemt dit het wantrouwen van gerechten niet weg. Invloedsmogelijkheden bij besluitvorming door professionals is per onderwerp verschillend, wat de verwachtingen van elkaar niet ten goede komt. Zelfsturing en participatie in het primaire proces moet onder andere tot uiting komen in het ‘voeden’ van de President voor de Presidentenvergadering.

Veronderstelling 6: Alleen daar de bevoegdheden gebruiken waarvoor ze bedoeld zijn, waarbij de autonomie van de professionals zoveel mogelijk onaangetast blijft. Bij deze veronderstelling zien we duidelijk het verbod op machtsmisbruik, het verbod op détournement de pouvoir uit de Awb. De Raad voor de rechtspraak mag haar bevoegdheden niet misbruiken en bij het uitoefenen van haar bevoegdheden mag de autonomie van rechters niet aangetast worden.

De gerechten geven aan dat de Raad zich moet houden aan de rol, faciliteren en ondersteunen van gerechten en niet ongevraagd handelen. Ook mag de Raad haar bevoegdheden alleen gebruiken voor zaken met betrekking tot de bedrijfsvoering. Aan de andere kant geven gerechten ook aan dat de Raad in sommige gevallen meer gebruik moet maken van haar bevoegdheden door een aanwijzing te geven. Bijvoorbeeld bij integrale beleidsvorming die te maken heeft met de bedrijfsvoering als de aanschaf van een nieuw systeem voor de hele Rechtspraak. Enkele geïnterviewden geven aan dat gerechten hier wat onverschillig in zijn, aan de ene kant moet Raad zich beperken tot de kerntaken (vanuit gerechten gezien), maar is

een bepaalde doorzettingsmacht nodig om integraal beleid te realiseren. Eén geïnterviewde verwoordde het treffend: “We willen het wel, we doen alleen alsof we het niet willen”.

Het mooiste compliment wat een gerechtsbestuur kan krijgen, is dat rechters weinig last hebben van het bestuur, aldus de Raad in de interviews. Dit betekent dat zij het werk goed doen. De autonomie van rechters kent echter wel grenzen, zo moeten ook zij zich houden aan CAO afspraken en kan het niet zo zijn dat zij honderden verlofuren hebben. Dat is geen autonomie, maar verkeerd gedrag.

Voor de Rechtspraak ontstaat hier een padstelling. De bevoegdheden mogen volgens de Raad en zeker de gerechten niet misbruikt worden door de Raad voor zaken waarvoor zij niet bedoeld zijn, maar gerechten hebben wel de mogelijkheid om hun autonomie te gebruiken om bepaalde zaken af te wenden. Als het voor beide partijen duidelijk is dat bepaalde zaken totaal niets met autonomie te maken hebben, moet de Raad (kunnen) ingrijpen.

Veronderstelling 7: Zelfsturing van professionals op afgesproken doelstellingen, collectieve ambitie met vertrouwen in de verantwoordelijkheid van de professional. Deze veronderstelling houdt in dat er een collectieve ambitie is en dat gerechten en rechters zelf verantwoordelijk zijn en gehouden willen worden voor het naleven hiervan. De Raad voor de rechtspraak moet vertrouwen hebben in de gerechten dat zij allen de doelstellingen van de Rechtspraak naleeft.

Het merendeel van de gerechten geeft aan dat elk gerecht in principe dezelfde doelstelling heeft, namelijk kwalitatief recht spreken. Dat elk gerecht dit vervolgens op eigen wijze interpreteert en naar handelt, is een goed voorbeeld dat gerechten niet spreken van ‘de Rechtspraak’. “De Rechtspraak is niet één organisatie, maar 19 + 5 + 2” aldus enkele geïnterviewden.

Op de vraag of de Strategische Agenda van de Rechtspraak ook de agenda van het gerecht is, wordt een wisselend antwoord gegeven. Sommige gerechten geven aan dat iedereen een bijdrage moet leveren en de Raad er uiteindelijk één agenda van maakt, anderen geven aan dat ze “er wat van mochten vinden”.

Met betrekking tot het behalen van de afgesproken output, wijzen de gerechten op autonomie en zelfsturing. Gerechten en de professionals zijn verantwoordelijk voor hun eigen bedrijfsvoering, primaire proces en de manier waarop zij de output willen halen. Zelfsturing kan alleen als je transparant bent volgens het merendeel van de geïnterviewden. De financiële transparantie van een gerecht komt tot uiting in de verantwoordingscyclus richting de Raad. Qua inhoud vinden gerechten dat zij verantwoording af moeten leggen aan de burger.

“Absoluut”, antwoordde de Raad op deze veronderstelling. De Raad vertrouwt gerechten volledig, maar mensen hebben wel sturing nodig. De planning en control cyclus moet tot een minimum beperkt worden, maar kwaliteit is ook afhankelijk van snelheid. Een burenruzie die na drie jaar door de rechter eindelijk behandeld wordt, heeft geen enkele waarde. Daarom moet er enige vorm van sturing en controle zijn.

Zowel de Raad als de gerechten noemden bij deze veronderstelling de Strategische Agenda als dominant symbool voor de collectieve ambitie en koppelde doelstellingen aan de te behalen output. De collectieve ambitie voor de Rechtspraak is een Strategische Agenda, die

helaas niet voor alle gerechten tot de verbeelding spreekt. Er is geen sprake van een eenheid binnen de Rechtspraak. Als het gaat om zelfsturing van professionals op de afgesproken doelstellingen doet iedereen het dan altijd 'goed', aangezien elk gerecht zijn eigen weg gaat. Het vertrouwen van de Raad in deze is dan ook ongegrond.

Veronderstelling 8: Vrijheid en vertrouwen geven voor autonomie, met gelijke behandeling voor alle gerechten, met integriteitwaarborg. Bij deze veronderstelling zijn autonomie en integriteit onlosmakelijk met elkaar verbonden. Autonomie veronderstelt een integere opstelling van professionals. De Raad voor de rechtspraak moet erop (kunnen) vertrouwen dat gerechten integer met de autonomie omgaan. Daarnaast moet de Raad geen onderscheid maken tussen gerechten onderling.

In de interviews geven gerechten aan dat zij de vrijheid om hun eigen bedrijfsvoering te voeren ontleenen aan de wet. Hierin staat duidelijk beschreven dat gerechten dit zelf moeten en mogen doen. De gerechten geven ook aan dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen gerechten onderling, maar dat “de Raad voor sommige gerechten wat verder is dan voor andere”, hiermee doelend op de geografische ligging. Tegelijkertijd vinden de ‘verre’ gerechten dit ook prettig, des te minder is de bemoeienis vanuit Den Haag.

Volgens de Raad voor de rechtspraak moet een gelijke behandeling altijd het uitgangspunt zijn. Echter, de praktijk kan ervoor zorgen dat de Raad bij een gerecht moet ingrijpen. Vaak ligt de primaire oorzaak in het verschil tussen een groot en klein gerecht. Kleine gerechten hebben meer moeite om de output te halen en daarnaast ook nog eens aan visie, doelstellingen en strategie te werken. Voor de Raad is dit één van de overwegingen om een gerechtelijke herindeling bespreekbaar te maken.

Voor de Rechtspraak betekent autonomie en integriteit vrijheid voor de gerechten om te werken zoals zij denken dat de output het meest efficiënt behaald kan worden, waarbij integriteit een vanzelfsprekend kenmerk is van een gerecht. De Raad geeft aan alle gerechten gelijk te behandelen en de gerechten geven aan dat de gerechten in de regio Den Haag dichterbij het vuur zitten. Voor beide standpunten geldt dat de Raad de gerechten vrijheid geeft om te doen wat zij moeten doen.

6.3.1 Conclusie ten aanzien van autonomie

Autonomie is een groot goed binnen de Rechtspraak. Er gaat geen (landelijk) overleg voorbij of de autonomie van gerechten wordt niet genoemd. Vanuit de Raad wordt dit ook in stand gehouden. Bij elke veronderstelling met betrekking tot autonomie kwam het autonome karakter van gerechten dominant naar voren. Hiermee willen we aangeven, dat de andere factoren, participatie, collectieve ambitie, integriteit en gebruik van bevoegdheden door gerechten wel als belangrijk worden ervaren, maar ondergeschikt worden gezien ten aanzien van hun autonomie. Vanuit de theorie werd een verdeling in autonomie en verantwoording verwacht, dit is in de praktijk ook het geval. De autonomie wordt door Raad en gerechten gerespecteerd, maar dit betekent niet dat gerechten en rechters zich niet aan de regels hoeven te houden. De autonomie vormt tegelijkertijd een bedreiging voor de Rechtspraak als eenheid, omdat gerechten de mogelijkheid hebben om niet mee te doen. Wat hierbij wel opvallend is, is dat gerechten pleiten voor vergroting van de macht voor de Presidentenvergadering, omdat een integrale benadering door de Presidenten als wenselijk wordt ervaren.

6.4 Veronderstellingen ten aanzien van outputsturing.

In deze paragraaf wordt het derde cluster van vier veronderstellingen (9 t/m 12) van het conceptueel model uit Hoofdstuk 4 onderzocht. Dit is de derde vereiste van een professionele organisatie, in relatie met de vier vereisten voor bestuurskwaliteit; sturing op basis van output, in relatie tot democratie, rechtmatigheid, efficiëntie & effectiviteit en integriteit.

Veronderstelling 9: Gerechten moeten invloed uit kunnen oefenen op de te behalen output. Bij deze veronderstelling moet de Raad voor de rechtspraak niet eenzijdig de productie opleggen aan de gerechten, dit moet in gezamenlijkheid tot stand komen.

De gerechten geven in de interviews aan dat zij het proces rondom budgettering als goed ervaren. De Raad maakt begrotingsafspraken met de Minister en op basis daarvan met de gerechten. Vooraf geven gerechten de verwachte productie van het komende jaar aan. Tijdens deze gesprekken is er voldoende ruimte voor gerechten om aansluiting te zoeken met de visie en doelstellingen van het gerecht en de Rechtspraak. De gerechten zijn vervolgens vrij in de aanpak om tot de afgesproken productie te komen, maar moeten tussentijds wel rapporteren. Het proces is conform hetgeen in de Wet RO vermeld staat; het voorbereiden van de begroting, het toekennen van budgetten en toezicht op de uitvoering van de begroting (artikel 91, lid 1, sub a,b en c Wet RO).

In de interviews is de Raad voor de rechtspraak hier kort over; dit gebeurt in de praktijk ook. Gerechten geven zelf de verwachte output aan, wat het begin is van de begrotingscyclus.

Voor de Rechtspraak betekent dit dat begrotingsproces momenteel als goed wordt ervaren, aangezien gerechten aangeven voldoende invloed op de output te hebben. Dit neemt niet weg dat dit proces geen aanpassingen behoeft, wat in de volgende veronderstelling verduidelijkt wordt.

Veronderstelling 10: Wettelijke bevoegdheden mogen niet misbruikt worden voor aanpassing van de output.

Deze veronderstelling ‘bewaakt’ voor de gerechten de afgesproken productie. Er kunnen in een jaar bepaalde onvoorziene ontwikkelingen zijn in de hoeveelheid zaken wat de output beïnvloed. De Raad voor de rechtspraak mag niet in een jaar zeggen dat gerechten er een bepaald aantal meer moet doen.

In de voorgaande veronderstelling is aangegeven hoe gerechten tegenover het proces van de outputformulering staan. Deze output is een jaarlijkse afspraak, die noch door de gerechten, noch door de Raad gewijzigd wordt, blijkt uit de interviews. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de Raad de gewogen productie, de uiteindelijke output in het begrotingsjaar afgewogen tegen de verwachte output aan het begin van het jaar, niet altijd verrekent indien deze negatief is. Gerechten worden dus niet altijd gekort als de output niet gehaald wordt, ondanks dat zij hierdoor ‘onder curatele’ kunnen komen te staan. Voor gerechten die de output niet halen is dit een positief gebruik van macht door de Raad. Echter, gerechten die de output wel halen en in een jaar daarvoor andere zaken lager geprioriteerd hebben, kunnen dit zien als een vorm van misbruik. Desondanks gaven gerechten aan dat er niet te veel ophef over gemaakt wordt, een kwestie van vestzakbroekzak.

Deze veronderstelling is evident, alsdus de Raad voor de rechtspraak. De Raad moet echter wel waken voor snel geld binnenhalen door de gerechten. Als gerechten aan het einde van het jaar nog snel een aantal enkelvoudige zaken doen, kunnen zij relatief snel en eenvoudig extra geld ontvangen. Tot nu toe wordt daarom ook ongewogen afgerekend, omdat anders het risico bestaat dat lastige zaken niet behandeld worden.

De Raad moet niet inmenging in de autonomie van de gerechten, tenzij er problemen zijn waarbij de Raad gedwongen moet optreden. De gerechten moeten de zaken op orde hebben.

Voor de Rechtspraak is met name de opmerking van de Raad over het afdoen van enkelvoudige zaken van belang. In de vorige veronderstelling hebben we geconcludeerd dat het stelsel rondom de begroting functioneert, maar het snel cashen met eenvoudige zaken is een hiaat in het stelsel. Om hier verandering in te brengen moet er op een waardige manier met gerechten afspraken gemaakt worden, de Raad mag haar wettelijke bevoegdheden hier niet voor misbruiken. .

Veronderstelling 11: Aansturing vindt plaats door een niet overheersende P&C cyclus om een bepaalde mate van efficiëntie en effectiviteit te waarborgen.

Bij deze veronderstelling moet de P&C cyclus zo ingericht zijn dat gerechten niet hoofdzakelijk bezig zijn met verantwoorden, maar dat de cyclus zo beperkt mogelijk is waarin wel alle sturingsinformatie verzameld wordt.

De P&C cyclus van de Rechtspraak bestaat formeel uit drie viermaandelijke gesprekken tussen de Raad en een gerecht. Tijdens deze bestuurlijke overleggen wordt aangegeven wat de output tot dan toe is en de verwachtingen voor de rest van het begrotingsjaar. De leden van de Raad worden inhoudelijk gevoed door de financiële afdeling van het Bureau van de Raad, die de output monitoren en de overleggen voorbereiden. Uit de interviews blijkt dat een meerderheid van de gerechten zich hier zorgen om maken; de financiële afdeling krijgt steeds meer macht. Zij geven ook aan dat na de invoering van het baten-lasten stelsel de omvang van de Raad (het Bureau) zou afnemen, echter het tegendeel is waar. De gerechten maken zich zorgen om de waarborg voor de kwaliteit. Als er binnen het primaire proces geen ruimte meer is voor rechters om tot een goed oordeel te komen, doordat een rechter meer zaken moet afhandelen, gaat de output prevaleren boven kwaliteit. Er dreigt hierdoor ook een inmenging in het primaire proces. Als voorbeeld wordt het budget voor inhuur van deskundigen genoemd. Als dit budget minder wordt, dan kunnen rechters minder gebruik maken van deskundigheid, bijvoorbeeld op het gebied van DNA onderzoek, waardoor de rechter sneller tot een oordeel moet komen. Hier wordt expliciet bij opgemerkt dat een rechter dit ook gewoon kan en de kwaliteit van een oordeel buiten kijf staat, maar het is wel een risico.

De Raad voor de rechtspraak geeft in de interviews aan dat de huidige P&C cyclus redelijk overheersend is. Dit is soms ook nog onvermijdelijk. Rechters moeten kunnen aantonen wat zij aan ontwikkeling gedaan hebben. Het systeem van 30 uur permanente educatie van het Openbaar Ministerie wordt door de Raad als goed voorbeeld ervaren.

De P&C cyclus is ook noodzakelijk om je als Rechtspraak te kunnen verantwoorden aan de samenleving. Als er bepaalde dingen niet goed zijn gegaan, moet je daar als Rechtspraak eerlijk over communiceren. Niet een bepaalde rechter bij naam noemen, maar uitgaan van het positieve.

Voor de Rechtspraak is de verantwoording een gevoelig punt. De gerechten geven aan niet tegen verantwoording te zijn of de P&C cyclus overheersend te vinden, maar zij vinden wel dat zij verantwoording aan de verkeerde personen afleggen. De macht van de laag onder de Raadsleden is te groot en vormt een risico voor het primaire proces en verandert de discussie van effectief en efficiënt naar een discussie over macht. Verantwoording aan de Raadsleden is vanzelfsprekend, maar in welke vorm kan nader worden gezien.

Veronderstelling 12: Voor alle professionals een realistische output en toezien op integer gebruik van de P&C cyclus. Bij deze veronderstelling wordt de integriteit van de rechter bij het verantwoorden van zijn productie besproken. De output per rechter moet realistisch zijn, waardoor het verantwoordingsproces zuiver gehouden kan worden.

Bij deze veronderstelling komt de rol van de sectorvoorzitter nadrukkelijk in beeld blijkt uit de interviews. Een sectorvoorzitter is onderdeel van het collegiale gerechtsbestuur en maakt dus onderdeel uit van ‘het gerecht’ wat afspraken maakt met de Raad over de output. Vervolgens moeten de sectorvoorzitters toezien op de output binnen hun eigen sector en op die van het gehele gerecht. De sectorvoorzitters zijn de enigen die rechters kunnen sturen in het primaire proces. Niet inhoudelijk in een zaak, maar wel over het aantal zaken, de voortgang van de productie en kan dus ook met een rechter praten over zijn proces van oordeelsvorming. Gegeven de autonomie van een rechter, ziet de sectorvoorzitter wel toe op de output en hiermee het gebruik van de P&C cyclus.

Deze veronderstelling sluit volgens de Raad aan bij de voorgaande veronderstelling (11). Voor elke rechter moeten de vaardigheden en cursussen in kaart worden gebracht, zodat het gerechtsbestuur bij het toedelen van productie aan verschillende rechters rekening kan houden met de specifieke kwaliteiten van afzonderlijke rechters.

Voor de Rechtspraak als geheel zijn de uitkomsten van dit onderzoek anders dan per gerecht of nog lager abstractieniveau. Toedeling van output aan een gerecht, wat gezamenlijk tot stand komt, betekent een puzzel voor de gerechten als het gaat om toedeling aan individuele rechters. Als deze toewijzing niet realistisch is en hiermee door een rechter niet gehaald kan worden, door welke oorzaak dan ook, kan dit de juistheid van de informatie uit de P&C cyclus schaden.

6.4.1 Conclusie ten aanzien van outputsturing

Outputsturing is de enige mogelijkheid om gerechten en rechters een beetje in het gareel te houden, omdat de realistische output in gezamenlijkheid tot stand komt. Waar gerechten dreigen financiële voordelen uit het proces te halen door eenvoudige output, moet de Raad ingrijpen maar niet door het misbruiken van bevoegdheden. Waar tegelijkertijd voor gewaakt moet worden, is dat outputsturing niet teveel het primaire proces beïnvloedt. De kwaliteit van de producten van de Rechtspraak moeten te allen tijde prevaleren boven kwantiteit of een P&C cyclus. Een ander aandachtspunt is dat de gerechten het idee hebben aan de verkeerde personen verantwoording af te leggen. De Raad moet ervoor waken dat zij niet door het Bureau onder de voet wordt gelopen.

6.5 Veronderstellingen ten aanzien van collectieve ambitie.

In deze paragraaf worden de voorlaatste vier veronderstellingen (13 t/m 16) van het conceptueel model uit Hoofdstuk 4 onderzocht. Dit is de vierde vereiste van een professionele

organisatie, in relatie met de vier vereisten voor bestuurskwaliteit; het formuleren van een collectieve ambitie, in relatie tot democratie, rechtmatigheid, efficiëntie & effectiviteit en integriteit.

Veronderstelling 13: Een bottom-up benadering van het bepalen van de collectieve ambitie. De collectieve ambitie van de Rechtspraak moet volgens deze veronderstelling vanuit de gerechten tot stand komen en niet eenzijdig door de Raad bepaald worden. Binnen gerechten moet het proces vanuit de eenheden, vanuit de teams komen, zodat de uiteindelijke collectieve ambitie door de professionals bepaald is.

De gerechten geven in de interviews aan dat de Raad meer zou moeten sturen op collectieve ambitie, op de eenheid van de Rechtspraak. Hierbij wordt een bottom-up benadering wenselijk geacht door de gerechten. Dit impliceert niet dat de Raad geen doorzettingsmacht meer mag hebben of dat er getoerd wordt aan de bevoegdheden, maar de Raad moet vraaggericht ondersteunen. Het lastige hierbij is volgens het merendeel van de gerechten, dat er een mate van wantrouwen heerst jegens de Raad. Gerechten worstelen met de mogelijke inmenging in het primaire proces, maar geven tegelijk aan dat er wel een behoefte is aan sturing door de Raad en collectieve ambitie voor de hele Rechtspraak. “We willen wel uniformiteit, maar eigenlijk ook weer niet” geeft een gerecht aan.

De organisatie van de Rechtspraak, de huidige wetgeving en procedures/besluitvorming leveren een aantal knelpunten op aldus de gerechten. Dit heeft vooral te maken met de wens om eenduidigheid en eenheid. De omgeving (burger) vraagt om een transparante en eenduidige rechtspraak, dit betekent dat de wijze van communiceren gelijk getrokken moet worden. Het moet voor de burger niet uitmaken of hij in Groningen of Maastricht staat. Hierin zijn al wel grote stappen gemaakt, als voorbeeld wordt de Strategische Agenda aangegeven. De gerechten geven wel aan dat de mate van urgentie het succes bepaalt van landelijke en regionale samenwerking. Proactieve samenwerking is niet een vanzelfsprekendheid en zolang de noodzaak er niet is zullen gerechten ook geen pogingen doen. Sturing hierop door de Raad is moeilijk, omdat dit niet iets is wat de Raad kan afdwingen.

De collectieve ambitie wordt volgens de Raad gesymboliseerd door de Strategische Agenda van de Rechtspraak. De Agenda wordt volgens de Raad door de gerechten ervaren als top-down. Gerechten zijn echter in staat gesteld om de Agenda te beïnvloeden, de doelstellingen van de 26 afzonderlijke gerechten zijn gefilterd en de Agenda is aan ieder gerecht voorgelegd. In de toekomst onderzoekt de Raad ook moderne middelen om tot een collectieve ambitie te komen, zoals een weblog of andere ICT toepassingen.

De ontwikkeling van de Strategische Agenda op zich is een lastig proces. Lang niet alle gerechtsbesturen zijn in staat om op een strategisch niveau in het belang van de Rechtspraak te denken, laat staan handelen. De Rechtspraak is nog in ontwikkeling, zo ook de Agenda en het bestuurlijke vermogen van de gerechtsbesturen.

Voor de Rechtspraak is het formuleren van een collectieve ambitie lastig, laat staan het proces om tot een collectieve ambitie te komen. Het knelpunt zit hem in de opmerking van een aantal gerechten; zolang er geen noodzaak is tot samenwerken zal dit niet gebeuren. Met een organisatie zo verspreid in het land en onderling ook zo verschillend, is het maar de vraag of een collectieve ambitie mogelijk is, zelfs of het wenselijk is. De Strategische Agenda in huidige vorm en proces draagt geenszins bij aan een gevoel van een collectief.

Veronderstelling 14: Bij de besluitvormingsprocessen moeten er inspraak of participatiemogelijkheden zijn om o.a. de collectieve ambitie te waarborgen. Bij deze veronderstelling wordt de relatie gelegd tussen rechtmatigheid en collectieve ambitie. In dat licht bezien, moeten gerechten invloed kunnen uitoefenen op besluitvormingsprocessen zodat de collectieve ambitie gewaarborgd blijft. De Raad mag niet afwijkend aan de collectieve ambitie besluiten nemen.

De gerechten geven hier terecht aan dat inspraak of participatie twee verschillende zaken zijn. Veelal wordt beleid voorgelegd aan de gerechten om hun mening te geven, maar hebben gerechten niet meegeholpen met het ontwerp van het beleidsvoorstel. De gerechten geven allen aan dat er een gevoel heerst van top-down sturing door de Raad. Hierdoor werkt de Raad in de hand dat gerechten vervolgens toch hun eigen weg gaan. De gerechten geven hierbij aan dat het voor de Raad lastig is om hiermee om te gaan, omdat elk gerecht zichzelf toch net een beetje anders vindt dan de andere gerechten.

De Raad geeft bij deze veronderstelling aan dat dit nog ver weg is, dit vereist een cultuuromslag. De daad bij het woord voegen wordt nog te vaak nagelaten, waardoor gerechten eigen belang laten prevaleren. Het is ook afhankelijk van het onderwerp.

Deze veronderstelling geeft evenals de voorgaande aan dat er binnen de Rechtspraak geen sprake is van een collectief. Waar het in de voorgaande veronderstelling gaat over het formuleren van een collectieve ambitie, zien we in deze veronderstelling dat het waarborgen van de collectieve ambitie feitelijk onmogelijk is. Elk gerecht vindt zichzelf anders dan andere gerechten. Waar er vraagtekens gezet kunnen worden bij het formuleren van een collectieve ambitie, kunnen er nog grotere vraagtekens gezet worden bij het waarborgen hiervan. Gerechten herkennen zich te weinig in de eenheid Rechtspraak om zich hard te maken voor eerder geformuleerde doelstellingen, tenzij ze er een voordeel mee kunnen behalen.

Veronderstelling 15: Inzet op gezamenlijke probleemdefinities en oplossingen waarmee op lange termijn resultaten het meest efficiënt en effectief bereikt worden. Bij deze veronderstelling worden problemen bij een bepaald gerecht Rechtspraakbreed besproken en opgelost, zodat de oplossingsrichting overeenkomstig de collectieve ambitie. Hiermee wordt ook voorkomen dat het probleem niet later in een andere vorm of bij een ander gerecht opnieuw opduikt.

De geïnterviewden met een bestuurskundige achtergrond herkennen in deze veronderstelling een governance of netwerkbenadering. De niet bestuurskundige geïnterviewden geven aan dat problemen vooral in eigen kring opgelost moeten worden. Gerechten kampen met hun eigen problemen en zien gezamenlijke probleemdefinities eerder als extra werk dan als oplossing. Wanneer het gaat om beleidsvorming is dit een werkbare methode, maar voor de rest geeft het merendeel aan dat het vaak gaat om hele specifieke problemen.

De Raad geeft in de interviews aan hier in principe achter te staan. Problemen bij het ene gerecht kunnen net zo goed voorkomen bij andere gerechten, daarom moeten problemen zoveel mogelijk integraal aangepakt worden. En moeten gerechten van elkaar leren.

Voor de Rechtspraak is inzet op gezamenlijke probleemdefinities (het bespreken van gerechtsoverstijgende problemen) een eerste stap naar het proces van een collectieve ambitie.

Zowel de Raad als de gerechten erkennen dat bespreken en oplossingen van problemen in een breder gremium dan het eigen gerecht een efficiëntere en effectievere oplossing tot gevolg kan hebben. Er vloeien bijvoorbeeld (informele) samenwerkingsverbanden uit voort.

Veronderstelling 16: De te formuleren collectieve ambitie mag niet in strijd zijn met de normen en waarden en ethiek van de organisatie.

Deze veronderstelling waarborgt het karakter van de organisatie in de collectieve ambitie, zodat de collectieve ambitie niet een onmogelijke opgave wordt voor gerechten.

De gerechten geven in de interviews unaniem aan dat het primaire proces altijd leidend moet zijn. Interventie in het primaire proces is niet wenselijk en wordt via de wet ook afgeschermd. Toch zal bij het bepalen van de collectieve ambitie gesproken moeten worden over het primaire proces. Uit de interviews blijkt echter ook dat de angst bij de gerechten is dat de Raad verplichtingen gaat opleggen die het primaire proces raken. De gezamenlijke wens tot integratie van beleid is in strijd met de huidige normen en waarden en gerechten geven aan dat dit lastig te veranderen is.

In de interviews geeft de Raad aan dat de collectieve ambitie en de normen, waarden en ethiek in de praktijk kunnen botsen. Als voorbeeld geeft de Raad het profielenboek, waarin de profielen van verschillende soorten rechters staan, zoals jeugdrechter of strafrechter en het loopbaanbeleid. Nieuwe rechters beginnen bij jeugd, daarna naar straf en vervolgens een verdere carrière. Echter, het aantal strafzaken ligt in de Randstad veel hoger dan in Assen of Middelburg en dus verschillen de trajecten nogal. Hier moet ook ruimte voor zijn, niet alles kan landelijk integraal aangepakt worden. Er moet ruimte zijn voor flexibiliteit.

Wil er voor de Rechtspraak een collectieve ambitie geformuleerd worden, dan moet het taboe over het primaire proces, waarin de normen en waarden en ethiek verankerd liggen, besproken worden. Voor de Rechtspraak komt het primaire proces namelijk in beeld als het gaat over de relatie tussen normen en waarden enerzijds en de collectieve ambitie anderzijds. Echter, juist in het primaire proces zitten de meeste knelpunten. Zowel de Raad als gerechten geven voorbeelden uit het primaire proces als het gaat over deze relatie.

6.5.1 Conclusie ten aanzien van collectieve ambitie

Het formuleren van een collectieve ambitie voor de Rechtspraak is een lang en moeilijk proces. Wil de Rechtspraak een collectieve ambitie hebben, dan zal dit stapsgewijs moeten gaan plaatsvinden. Zoals met meer onderwerpen, vraagt men zich voor de collectieve ambitie af of er sprake is van nut en noodzaak. Voor de Raad heeft het formuleren van één ambitie voor de Rechtspraak meer prioriteit, wat het proces niet vereenvoudigt. Uit veronderstelling 13 en 14 blijkt dat er van een waarborg van de collectieve ambitie dan ook geen sprake is, want er is geen collectieve ambitie. Samenwerken binnen de Rechtspraak is wat anders dan een collectieve ambitie en kan ook op meer belangstelling rekenen dan een ambitie voor de gehele organisatie. Daarvoor vinden Groningen en Maastricht, Leeuwarden en Middelburg zich te verschillend. Zolang dit inzicht nog dominant is binnen de Rechtspraak kan er geen collectieve ambitie geformuleerd worden. Wanneer men vanuit de Raad voor de rechtspraak tracht om gezamenlijke probleemdefinities te formuleren, is dit een eerste goede stap om te komen tot een collectieve ambitie.

6.6 Veronderstellingen ten aanzien van cultuur.

In deze paragraaf worden de laatste vier veronderstellingen (17 t/m 20) van het conceptueel model uit Hoofdstuk 4 onderzocht. Dit is de vijfde vereiste van een professionele organisatie, in relatie met de vier vereisten voor bestuurskwaliteit; het respecteren van de cultuur van de organisatie, in relatie tot democratie, rechtmatigheid, efficiëntie & effectiviteit en integriteit.

Veronderstelling 17: Besluitvormingsprocessen moeten een democratisch gehalte hebben en ingericht zijn naar de normen en waarden en organisatiecultuur.

Bij deze veronderstelling wordt gekeken of de besluitvorming democratisch tot stand komt of dat er sprake is van top-down sturing. De gerechten moeten zich kunnen herkennen in de manier waarop besluitvorming tot stand komt.

Uit de interviews komt unaniem naar voren dat de Raad geen besluiten kan nemen zonder eerst de gerechten te horen, 'de Raad besluit, hoort de gerechten'. Dit vormt in beginsel het bestaansrecht van bijvoorbeeld het Directeurenberaad, aldus een kleine meerderheid van de geïnterviewden. Ongeacht de activiteit of passiviteit van gerechten, moeten gerechten in de gelegenheid worden gesteld om een standpunt in te nemen over voorgelegde zaken vanuit de Raad.

Bij deze veronderstelling maakt de Raad wederom het onderscheid tussen bedrijfsvoering en het primaire proces. De autonomie van rechters en gerechten staat een democratische besluitvorming niet in de weg. Het vak van een rechter is gericht op eigen wijsheid, waarbij rechters in hun eigen sector invloed uitoefenen op besluiten.

Besluitvormingsprocessen binnen de Rechtspraak hebben een democratisch karakter, waarbij de organisatiecultuur verankerd zit in 'de Raad besluit, hoort de gerechten', wat alle geïnterviewden als antwoord gaven. De Raad en de gerechten staan op één lijn, maar wel zijn beide 'waakzaam' dat de grenzen van het primaire proces niet overschreden worden.

Veronderstelling 18: Professionals moeten invloed kunnen uitoefenen om de organisatiecultuur te waarborgen, maar het bestuur moet tegelijkertijd de ruimte krijgen om de formele bevoegdheden te kunnen uitoefenen.

Bij deze veronderstelling wordt uitgegaan van een spanningsveld tussen vasthouden aan het oude en de veranderingen die gerechten de laatste zes jaar sinds de oprichting van de Raad voor de rechtspraak hebben ondergaan.

In de interviews geven de gerechten aan dat deze veronderstelling in de praktijk tot knelpunten leidt, met name in verander- en vernieuwingstrajecten. De burger eist tegenwoordig steeds meer openheid van de overheid en gerechten moeten hierin meegaan. Een rechter is gewend in een veilige en vertrouwde omgeving recht te spreken, maar opzienbarende zaken worden tegenwoordig breed uitgemeten in de media. Dit vereist van het bestuur een open en eenduidige benadering naar buiten toe. De gesloten cultuur, wat bijvoorbeeld tot uiting komt in het geheim van de raadkamer, staat tegenover schreeuwende krantenkoppen.

Tijdens de interviews geeft de Raad voor de rechtspraak aan dat het waarborgen van de cultuur en gelijktijdig het doorvoeren van veranderingen kunnen botsen. Als voorbeeld geeft de Raad de vrijheid van rechters om eigen begintijden te bepalen. Tegelijk moeten zaken wel op de rol worden gezet en moet degene die het rooster maakt rekening houden met allerlei

verschillende begintijden, vervangers etc. Dit is geen wenselijke situatie en heeft niets met autonomie te maken, maar met gedrag en organisatiesensitiviteit. De Raad of gerechten hebben niet de bevoegdheid rechters te dwingen op een bepaalde tijd te beginnen, maar door aansturing op professioneel handelen, normen en waarden, worden dergelijke privileges beëindigd.

Professionals binnen de Rechtspraak hebben veel manieren om hun invloed uit te kunnen oefenen, waaronder hun autonomie. Voor de Rechtspraak heeft dit als gevolg dat de Raad zich moet profileren als (des)kundig bestuur, om haar formele bevoegdheden te kunnen uitoefenen. Het voorbeeld van de begintijden van rechters geeft goed weer hoeveel invloed professionals hebben om vast te houden aan de geldende organisatiecultuur, waardoor veranderingen niet snel en eenvoudig doorgevoerd kunnen worden. De Rechtspraak kent een eeuwenoude cultuur van autonome onafhankelijke rechters, de oprichting van de Raad voor de rechtspraak in 2002 was een eerste grote stap in de richting van vernieuwing.

Veronderstelling 19: Beleidsdoelstellingen moeten gezamenlijk en bottom-up geformuleerd worden teneinde de gewenste efficiëntie en effectiviteit te bereiken. “A happy worker is a productive worker”

De cultuur van de Rechtspraak is volgens deze veronderstelling, dat gerechten en rechters de beleidsdoelstellingen van de Rechtspraak moeten kunnen beïnvloeden. Als dit niet het geval is, zullen gerechten en rechters niet actief meewerken aan het behalen van de doelstellingen.

Uit de interviews blijkt dat de meeste rechters niet zitten te springen om zich te bemoeien met het beleid van het gerecht. “Zij willen gewoon recht spreken”, aldus de geïnterviewden. Rechters geven wel aan wat zij denken dat voor verbetering vatbaar is, maar daar blijft het dan ook bij. Via werkoverleggen dragen rechters uiteindelijk wel bij aan de bottom-up benadering, maar dat vinden de meeste geïnterviewden niet een echte, bewuste, bottom-up formulering. De verantwoordelijkheid voor het behalen van de efficiëntie van het primaire proces ligt ook niet bij de rechter, maar bij de sectorvoorzitters aldus de geïnterviewden. Rechters zijn wel autonoom, maar de sectorvoorzitter moet zorgen dat de afgesproken output behaald wordt met zo min mogelijk middelen.

De Raad geeft aan dat bottom-up zorgt voor de meeste draagvlak, maar dat het erg tijdrovend is. Gezamenlijk beleidsdoelstellingen formuleren kan de efficiëntie zeker bevorderen, maar er moet worden nagedacht op welke wijze dit het beste kan plaatsvinden. Gezien de huidige maatschappij is de Raad wel van mening dat de mogelijkheden voor digitale participatie moet worden onderzocht. Weblogs en intranet zijn media waarmee snel en goedkoop een grote groep mensen kan worden bereikt en andersom.

Voor de Rechtspraak moeten beleidsdoelstellingen wel gezamenlijk, maar niet bottom-up geformuleerd te worden. Zowel de gerechten als de Raad zitten niet te wachten op participatie vanaf teamniveau. Volgens de Raad wordt het proces dan juist niet efficiënt en effectief en gerechten geven aan dat eenmaal een mening geven in een werkoverleg wel voldoende is voor rechters. Participatie is goed, maar tot op zekere hoogte.

Veronderstelling 20: De cultuur van de organisatie moet gerespecteerd worden en het bestuur moet zelf het gewenste gedrag vertonen.

Bij deze veronderstelling moet het gedrag van de Raad, de gerechten en professionals integer zijn en men moet zich kunnen identificeren met het gerechtsbestuur en de Raad voor de rechtspraak.

Respect van de organisatiecultuur is volgens de geïnterviewden een absolute vereiste. Zonder respect van de cultuur kun je geen afspraken maken of veranderingen doorvoeren. Gerechten geven aan dat wat zij doen al eeuwenoud is, dus de cultuur van de Rechtspraak is ook eeuwenoud. Voorbeeldgedrag van het bestuur is een vanzelfsprekendheid aldus de gerechten unaniem. Cultuur begint bij de top van de organisatie, “als wij onze afspraken niet nakomen, geven we een verkeerd signaal af naar de rest van de organisatie”.

De Raad voor de rechtspraak geeft in de interviews aan dat voorbeeldgedrag hoog in het vaandel staat. Als rechter moet je onkreukbaar zijn, zo ook het bestuur. Zonder voorbeeldgedrag kom je als bestuur nergens. De opmerking, dat de Raad eerst zichzelf moet leren besturen vind de Raad dan ook geen rare opmerking. Zo treedt de Raad naar buiten als eenheid, een collegiaal bestuur.

De president van een gerecht heeft volgens de Raad een cruciale plek in het bestuur. Deze moet de eenheid bevorderen en het gerechtsbestuur laten besturen als collegiaal bestuur.

Bij de landelijke adviescommissie voor nieuwe presidenten en bestuurders voor een gerecht, wordt niet alleen geschiktheid als norm genomen, maar wordt vooral gekeken of de persoon geschikt is voor dat specifieke gerecht in de huidige specifieke context met huidige en toekomstige problemen. Zo kan een kandidaat een uitstekende president zijn, maar kan het niet geschikt zijn voor dat gerecht op dat moment.

De Raad voor de Rechtspraak en de gerechtsbesturen moeten altijd het gewenste gedrag vertonen, waarbij de cultuur moet worden gerespecteerd. Rechters moeten integer, onkreukbaar en van onbesproken gedrag zijn, zij oordelen immers over andere mensen. Dit gedrag begint bij de top, zij moeten het goede voorbeeld geven. Voor zowel de Raad als de gerechten is dit een vanzelfsprekendheid.

6.6.1 Conclusie ten aanzien van cultuur

De huidige cultuur bij de Rechtspraak is geenszins meer te vergelijken met die van voor de oprichting van de Raad voor de rechtspraak. In de zes jaar dat de Raad bestaat, hebben al heel veel veranderingen plaatsgevonden. Toch is er nu een opkomend knelpunt waar te nemen als het gaat om verdere veranderingen. Het tempo waarin de Raad de Rechtspraak verder wil professionaliseren, het uitoefenen van formele bevoegdheden, is niet het tempo wat de gerechten willen aanhouden, het waarborgen van de huidige cultuur. Loslaten van de huidige cultuur, normen en waarden staat voor de gerechten gelijk aan loslaten van autonomie. Niet veranderen betekent vasthouden aan het huidige en het huidige is zo slecht nog niet voor de gerechten. Immers, er is sprake van een democratisch besluitvormingsproces en zowel de Raad als gerechten zitten niet te wachten op participatie vanaf het laagste niveau. En toch zijn zowel de Raad als de gerechten het er over eens dat er op sommige vlakken echt veranderingen nodig zijn.

6.7 Conclusie empirisch onderzoek

Terugkijkend naar de geformuleerde vereisten uit de theorie en de feitelijk aangetroffen situatie bij de gerechten en de Raad voor de rechtspraak, trekken wij onderstaande conclusies.

Ten aanzien van de eerste vereiste van professionele organisaties; de professionals in een organisatie kun je alleen aansturen door andere professionals, is de conclusie dat er weinig verschil zit ten opzichte van de praktijk. Gerechten laten zich alleen sturen door de Raad en rechters alleen door het gerechtshof, wat zij als bestuur accepteren. De zelfcoördinatie van professionals vertaalt zich in autonomie, maar kent wel grenzen. We signaleren wel een knelpunt als het gaat om de grenzen van het primaire proces. Zowel de Raad als de gerechten proberen deze grens te verleggen, wat onherroepelijk tot discussie gaat leiden over de afbakening van het primaire proces ten opzichte van de bedrijfsvoering.

Met betrekking tot de tweede vereiste van professionele organisaties; de autonomie van professionals moet worden gerespecteerd bij het aansturen van de professional, is de conclusie dat de feitelijke situatie overeenkomt met de verwachtingen vanuit de theorie. Wat wel opvallend is, is dat de begrippen autonomie en verantwoording, vooral in relatie wordt gebracht met de Presidentenvergadering. Dit gremium is volgens de Raad en gerechten in feite de sleutel tot een waarborg van de autonomie en een correcte verantwoording naar de Raad. Een belangrijk knelpunt is een stukje wantrouwen vanuit de gerechten richting het Bureau van de Raad. Vanuit de theorie wordt vertrouwen over en weer verondersteld, dit komt ook terug in het empirisch onderzoek, maar met een kanttekening over de laag onder de Raad.

De derde theoretische vereiste; het aansturen van de professional, zij het beperkt, gebeurt door middel van outputsturing, komt het meest overeen met de feitelijke situatie. Kwaliteit van het primaire proces staat voorop, daar zijn de gerechten en de Raad het over eens. Ook de kwantiteit van verantwoording en van educatie door professionals levert geen spanning op. Een aandachtspunt is wel dat de verantwoording door de gerechten aan de juiste personen moet worden afgelegd, namelijk aan de Raad als bestuur en niemand anders.

De vierde vereiste betreft de collectieve ambitie; om ervoor te zorgen dat de organisatie zijn doelstellingen haalt, zowel output als bijvoorbeeld groei en ontwikkeling, moet ervoor gezorgd worden dat er sprake is van een collectieve ambitie. Deze theoretische vereiste is in zeer beperkte mate naar voren gekomen in het empirisch onderzoek. De Raad en de gerechten hebben niet dezelfde agenda, er is geen sprake van een gezamenlijke missie, visie of doel. De Strategische Agenda van de Rechtspraak, wat de collectieve ambitie zou moeten symboliseren, heeft geen draagvlak vanuit de gerechten. Theorie en praktijk liggen in dit geval mijlenver uit elkaar.

De laatste vereiste; de cultuurkenmerken van de organisatie moet worden gerespecteerd en rekening mee gehouden worden bij beleidsdoelstellingen, komt in het empirisch onderzoek tweeledig terug. Wanneer het gaat om veranderingen binnen Rechtspraak, dan is het juist zaak om bestaande cultuur te doorbreken. Zoals Marco de Witte het zei tijdens college, “veranderingen moeten zitten als een jas die niet past, dan pas weet je dat je aan het veranderen bent”. Buiten veranderprocessen om, wordt er sterk rekening gehouden met de cultuur van de Rechtspraak. Zo worden ziekteverzuimcijfers bijvoorbeeld gescheiden (primair – ondersteuning) gehouden en houdt de Rechtspraak zich afzijdig van departementale

ontwikkelingen. Besluitvorming over zaken die niet het primaire proces aangaan, vindt plaats in de bedrijfsvoeringkolom, bij de Directeur Bedrijfsvoering.

Als er één conclusie dominant naar voren is gekomen uit het empirisch onderzoek, is het wel dat er enorm veel tegenstrijdigheden zitten bij de percepties van de geïnterviewden. Dit geldt voor de geïnterviewden onderling, maar nog meer voor de standpunten van hetzelfde gerecht. Met het bespreken van de veronderstellingen werd er in enkele gevallen bewust afgeweken van de kern, om zo eigen standpunten kenbaar te kunnen maken. Tijdens de interviews is ook gebleken dat wat op het ene moment vanzelfsprekend is, op een ander moment niet aan de orde is. Citaten als ‘We willen het wel, we doen alleen alsof we het niet willen’ of ‘We vragen of de Raad met een voorstel komt, zodat wij er tegen kunnen zijn’ onderstrepen deze wispelturigheid. Maar ook ‘We zijn geen eenheid, we zijn 19+5+2’ en ‘We zijn als Rechtspraak een eenheid’ staan haaks op elkaar. Dit maakt het voor de Raad voor de rechtspraak lastig sturen, omdat de Raad in kan schatten dat elk voorstel vanuit de Raad, hoe goed dit ook onderbouwd is, nooit één op één overgenomen zal worden door gerechten. Waarom niet? Omdat zij dit niet hoeven, gerechten zijn autonoom.

Tegelijkertijd willen de gerechten overal invloed op kunnen blijven uitoefenen en overal wat van vinden. Elk besluit moet worden voorgelegd aan de gerechten. Participatie in besluitvorming moet altijd mogelijk zijn. Echter, in de praktijk is er nauwelijks sprake van participatie. Zodra het onderwerp landelijke gevolgen heeft, trekken gerechten zich terug in de veilige omgeving van het eigen gerecht en roepen zo nu en dan dat zij niet mee hoeven en willen doen. Het is voor de Raad een lastige opgave om voor landelijke projecten capaciteit uit de gerechten te krijgen, wat mede wordt beïnvloed door het relatief grote aantal landelijke projecten. Het primaire proces van het eigen gerecht gaat nog altijd boven die van andere gerechten en boven de doelstellingen van de Raad.

Hoofdstuk 7 Conclusie en aanbeveling

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de er een conclusie geformuleerd van het gehele onderzoek. In §7.2 worden de theoretische deelvragen beantwoord en in §7.3 de empirische deelvragen. In §7.4 volgt de conclusie van de probleemstelling. Paragraaf §7.5 tenslotte bevat een aantal aanbevelingen ten aanzien van gesignaleerde knelpunten en het advies van de Commissie Deetman.

7.2 Theoretische deelvragen

In §1.6 hebben we de theoretische deelvragen geformuleerd:

- I** Hoe wordt in de bestuurskundige literatuur **bestuurskwaliteit** gedefinieerd en welke eisen kunnen op grond hiervan worden gesteld?
- II** Wat is een **professionele organisatie** en welke eisen worden aan de sturing van een professionele organisatie gesteld?

Deze deelvragen zijn eerder beantwoord in Hoofdstuk 2 en Hoofdstuk 3 en in §4.2 bij elkaar geplaatst. De beantwoording van deze deelvragen zijn een viertal vereisten voor bestuurskwaliteit (**I**) en een vijftal vereisten voor professionele organisaties (**II**).

Voor theoretische deelvraag **I** de vereisten voor bestuurskwaliteit:

Vereiste democratie

Democratie omhelst dat er participatiemogelijkheden zijn bij besluitvorming en bij de samenstelling van het bestuur of dat er invloed uitgeoefend kan worden op het bestuur (representatie, participatie en responsiviteit).

Vereiste rechtmatigheid

Omhelst dat het bestuur, behoorlijk functioneert, dit betekent dat het desbetreffende bestuur haar bevoegdheden/ macht correct toepast en ook gecontroleerd wordt.

Vereiste doelmatigheid & doeltreffendheid

Van een bestuur mag verwacht worden dat zij presteert, (maatschappelijke) problemen oplost. Het succes kan gemeten worden door te kijken of de voorafgestelde doelstellingen ook werkelijk zijn behaald (effectiviteit). Doelmatigheid richt zich met name op de kosten en de middelen die worden ingezet om de gestelde doelen te halen. Het betreft immers gemeenschapsgeld en de overheid kost over het algemeen te veel geld. Met zo min mogelijk middelen de hoogste resultaten (effecten) bereiken.

Vereiste integriteit

Omhelst het onkreukbaar handelen van het openbaar bestuur. Een bestuur handelt transparant en is betrouwbaar. Een openbaar bestuur heeft een voorbeeldfunctie. Een bestuur behoort ethisch verantwoord te handelen en ook de organisatie die zij aanstuurt. Het is belangrijk dat het bestuur en de organisatie normen en waarden hanteert en deze ook uitdraagt naar het publiek.

Voor theoretische deelvraag **II** de vereisten voor professionele organisaties:

1^o vereiste: *De professionals in een organisatie kun je alleen aansturen door andere professionals.* Een manager moet vakinhoudelijke kennis hebben om de professional te kunnen inspireren en zo de zelfcoördinatie van de professional te kunnen ondersteunen.

Zonder vakinhoudelijke kennis zal de manager noodgedwongen terugvallen op bureaucratische systemen en zo de professional juist demotiveren. De manager is een exponent van een professional (gescheiden ontwikkeltrajecten).

2^o vereiste: *De autonomie van professionals moeten worden gerespecteerd bij het aansturen van de professional.* Dit lijkt tegenstrijdig, maar een professional is nooit voor de volle 100% autonoom, ook een professional moet verantwoording afleggen over zijn werk. Er moet wel een goede verdeling zijn tussen de autonomie en de verantwoording. De professional houdt niet van bureaucratie, wat tot uiting komt in planning en control cycli. Door het geven van vertrouwen over en weer wordt de autonomie gerespecteerd en gewaarborgd en zal de professional tegelijkertijd de manager zijn sturingsruimte respecteren.

3^o vereiste: *Het aansturen van de professional, zij het beperkt, gebeurt door middel van outputsturing.* De professional wil aangesproken worden op zijn productie, niet op de inhoud daarvan en al zeker niet op het proces. Voor een professional staat de kwaliteit van het product voorop en niet de kwantiteit. De kwaliteit waarborgt de professional door zijn kennis, waar hij zelf, maar ook de organisatie, voor verantwoordelijk is. In de hedendaagse ontwikkelingen is het absoluut vereist dat een professional zijn kennisniveau up to date houdt.

4^o vereiste: *Om ervoor te zorgen dat de organisatie zijn doelstellingen haalt, zowel output als bijvoorbeeld groei en ontwikkeling, moet ervoor gezorgd worden dat er sprake is van een collectieve ambitie.* De organisatie en de professional moeten zich in elkaar herkennen en in de strategie, missie, visie en doelen van de organisatie. Als er geen sprake is van een collectieve ambitie krijg je de professional niet mee en loop je als organisatie het risico dat de professional het proces verstoort.

5^o vereiste: *De cultuurkenmerken van de organisatie moet worden gerespecteerd en rekening mee gehouden worden bij beleidsdoelstellingen.* Als er geen rekening gehouden wordt met de cultuur van de organisatie, worden doelstellingen niet behaald. Door bepaalde waarden in de organisatie bestaat er een kans op tegenwerking of vertraging van het proces. Besluitvorming over niet-inhoudelijke zaken is voor de professionals niet interessant, dit beïnvloedt de participatie in het besluitvormingsproces.

7.3 Empirische deelvragen

In Hoofdstuk 5 is de eerste empirische deelvraag reeds beantwoord. In deze paragraaf geven we antwoord op de overige deelvragen.

E II Hoe vindt op dit moment de aansturing van de Raad op gerechten feitelijk plaats? De aansturing van de Raad op de gerechten veronderstelt bewust gedrag vanuit de Raad met als doel de gerechten in een bepaalde richting te bewegen. Uit de interviews en ervaring is het gerechtvaardigd om te zeggen dat gerechten zich laten aansturen, daar waar zij op aangestuurd willen worden. We kunnen niet spreken van ‘een algemene aansturing’, dit is afhankelijk van het onderwerp. De Raad probeert wel sturing te geven aan gerechten, door besluiten voor te leggen, door gerechten te betrekken in werkgroepen en projecten en in de vele overleggremia.

E III Wat is de sturingsbehoefte van de gerechten en hoe liggen de afhankelijkheden van de Raad en gerechten ten opzichte van elkaar?

Opvallend en in principe tegenstrijdig aan de voorgaande empirische deelvraag, is er vanuit de gerechten wel behoefte aan meer sturing door de Raad voor de rechtspraak. Met name de kleinere gerechten geven aan zelf niet voldoende middelen hebben om bijvoorbeeld nieuw beleid te ontwikkelen. Echter, de huidige opvatting van de gerechten is nog niet gericht op

eenheid, op de Rechtspraak als één organisatie en zijn hiermee nog te wispelturig om als Raad op te kunnen bouwen.

De gerechten en de Raad hebben elkaar wel nodig, maar er is geen noodzaak tot samenwerking voor iedereen. Met name de grote gerechten, een rechtbank in Amsterdam heeft bijna 1000 fte, die heeft de Raad niet nodig om te kunnen bestaan. We kunnen bijna stellen dat de afhankelijkheid van de Raad ten opzichte van de gerechten groter is, omdat gerechten de Raad laten bestaan en accepteren. Het is maar de vraag wat er gebeurt als de gerechten het vertrouwen in de Raad als organisatie opzeggen, want de Raad is bij wet geregeld en wordt hiermee niet snel opgeheven.

E IV Voldoet de Raad voor de rechtspraak aan de gestelde eisen voor bestuurskwaliteit? De theoretische eisen voor bestuurskwaliteit hebben tijdens het onderzoek steun gekregen vanuit het empirisch onderzoek. Op zich niet verwonderlijk, gezien het karakter van de organisatie. Zo is rechtmatigheid bij een organisatie die haar bevoegdheden ontleent aan de wet een logisch gevolg. Integriteit is voor een rechter wellicht het grootste goed, dus ook dat is niet verwonderlijk. Uit het onderzoek blijkt dat de kwaliteit van het primaire proces moet prevaleren boven de kwantiteit en regels van de P&C cyclus, wat de efficiëntie niet altijd ten goede komt. Puur gekeken naar de vereiste voor bestuurskwaliteit, hebben we in Hoofdstuk 2 gesteld dat de burger waar voor zijn geld moet krijgen, kwalitatieve rechtspraak. Efficiëntie is onlosmakelijk verbonden met kwaliteit, wat ook uit het voorbeeld bleek in Hoofdstuk 6 over de uitspraak in een burenruzie. Deze drie eisen van bestuurskwaliteit vinden we terug bij de Raad voor de rechtspraak. Resteert de vereiste democratie. In het model in Hoofdstuk 2 hebben we democratie aangepast in termen van participatie, inspraak en vertegenwoordiging. De mogelijkheden die gerechten hebben om de besluitvorming een democratisch karakter te geven zijn zeker aanwezig, ondanks dat deze mogelijkheden door Raad en gerechten verschillend wordt beleefd. Dat de gerechten niet altijd overal gebruik van willen maken, doet niets af aan de mogelijkheid hiervan. Op de vraag of de Raad voldoet aan de vereisten van bestuurskwaliteit zeggen we toch nee. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat er nog twee belangrijke eisen zijn voor goed bestuur, waar de Raad nog niet aan voldoet. In §7.3 lichten wij dit verder toe aan de hand van een nieuw model voor bestuurskwaliteit.

E V Welke eigen kenmerken van professionele organisaties zijn terug te vinden in de Rechtspraak en wat de invloed hiervan op de sturingsmogelijkheden? Het meest kenmerkende aan de Rechtspraak als professionele organisatie, is de mate van autonomie. Autonomie van professionals is een kenmerk van professionele organisaties, maar de mate van autonomie binnen de Rechtspraak maakt dat het gevolgen heeft voor de aansturing. Er is een wezenlijk verschil tussen professionals die zich niet *laten* aansturen en professionals die je niet *kunt* aansturen. Dit maakt dat de Raad de gerechten in principe moet verleiden als het gaat om beleidsvorming. Rationele argumentatie heeft niet altijd zin, omdat gerechten zich kunnen beroepen op autonomie.

Een ander kenmerk is de dominantie van de professionals boven de ondersteuning, wat bijvoorbeeld terug te zien is in de (toenemende) macht van het landelijk overleg van sectorvoorzitters. Dit overleg dreigt zelfs de Presidentenvergadering te overstijgen, wat echt voorkomen moet worden voordat de Rechtspraak verzandt in primaire sectorale zuilen.

E VI Wat is de conclusie en welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan? De beantwoording van deze deelvraag gebeurt in §7.3.

7.4 Conclusie

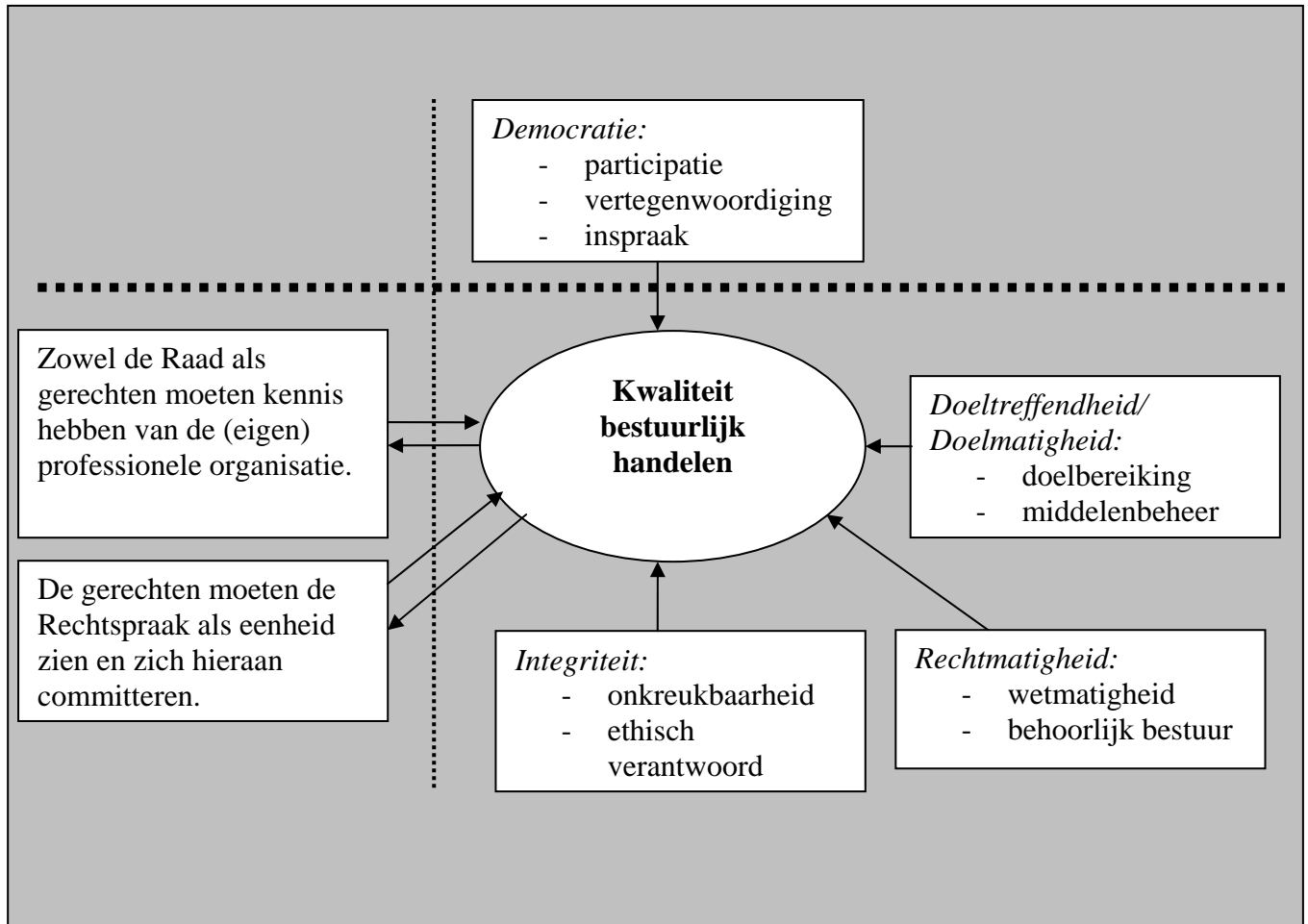
De probleemstelling van dit onderzoek is om in kaart te brengen welke vereisten bestuurskwaliteit en professionele organisatie stellen aan het besturen van gerechten. In de eerste hoofdstukken hebben we deze vraag beantwoord aan de hand van verschillende theoretische inzichten. Later hebben we deze inzichten getoetst in het empirisch onderzoek. In Hoofdstuk 6 hebben we reeds geconcludeerd dat de aansluiting van de verwachtingen uit de theorie met de feitelijk waargenomen situatie enkele hiaten bevat.

Als we nu kijken naar de bestuurbaarheid van gerechten, dan is de eerste conclusie de wil van gerechten om als collectief te denken en te handelen. Het eigen gerecht gaat nog boven de eenheid Rechtspraak, waarmee geen eenheid wordt uitgestraald. Er is geen sprake van een collectieve ambitie van de Rechtspraak. De Strategische Agenda zou deze ambitie moeten verwoorden, maar dat is niet zo. Om als bestuur van de Rechtspraak als goed bestuur te functioneren, dat wil zeggen rechtmatig, integer, democratisch en efficiënt en effectief, moet er wel een juiste context zijn waarin dit kan plaatsvinden. Ondanks dat gerechten professionele organisaties zijn, stuurt de Raad een kleuterklas aan; doen wat de Raad zegt als het uitkomt en als het niet uitkomt, doen ze niet mee. Treffender dan het eerder in Hoofdstuk 6 aangehaalde citaat kunnen we het niet zeggen; “We willen het wel, we doen alleen alsof we het niet willen”. Dit maakt het voor de Raad voor de rechtspraak praktisch onmogelijk om te kunnen sturen en als goed bestuur te functioneren. Het ontbreken van een gevoel van eenheid is onlosmakelijk verbonden met de autonomie van de gerechten. Deze autonomie wordt nog te veel misbruikt om onder bepaalde ‘verplichtingen’ uit te komen. Het voorbeeld van de verlofuren uit Hoofdstuk 6 is hier illustratief voor. Dit maakt duidelijk dat er een wezenlijk verschil is tussen autonomie en autonoom gedrag.

De tweede conclusie heeft voornamelijk te maken met de eisen die een professionele organisatie stelt aan het aansturen. Uit het onderzoek is gebleken dat er veel verschillen zijn in de percepties die de Raad en gerechten hebben van elkaar. Om als bestuur goed te kunnen functioneren, moet zij op z'n minst de organisatiekenmerken kennen. Uit het empirisch onderzoek is het beeld ontstaan dat de Raad voor de rechtspraak onvoldoende weet wat de vraag is van gerechten, laat staan of het aanbod vanuit de Raad in overeenstemming is met de vraag. De constante discussie over of bepaalde dingen nu onder het primaire proces of onder bedrijfsvoeringprocessen valt, zorgt er in ieder geval niet voor dat er meer draagvlak voor de Raad komt. Het voorbeeld over de doorlooptijden, of dit nu een logistiek probleem is of dat het primaire proces met voeten getreden wordt, is eerder gerommel in de marge dan een constructieve discussie.

De derde conclusie hangt samen met de beantwoording van empirische deelvraag 4. Besluitvorming binnen de Rechtspraak wordt door de Raad en gerechten wel als democratisch ervaren, maar is nog niet optimaal. Het principe ‘De Raad besluit, hoort de gerechten’ wordt door zowel de Raad als de gerechten aangegeven als leidend principe, met de kanttekening gerechten liever de volgorde horen-voorstellen-besluiten zien. Om ervoor te zorgen dat deze positieve beleving zorgt voor een efficiënte en effectieve besluitvorming, is wel een andere benadering nodig dan de huidige.

Deze drie conclusies hebben wij samengevat in een nieuw model op de volgende pagina. Uitgangspunt is nog steeds het model van Bovens uit Hoofdstuk 2, maar dan aangevuld met de eerste twee conclusies.



Figuur 6: Bestuurskwaliteit binnen de Rechtspraak

De twee vereisten, kennis van de organisatie en een gevoel van eenheid bij gerechten, beïnvloeden de mate waarin de Raad voor de rechtspraak als goed bestuur kan functioneren. In de figuur hebben we echter een dubbele pijl opgenomen. Het functioneren als goed bestuur vergroot het inzicht in de eigen organisatie en draagt bij aan een gevoel van eenheid bij gerechten. Hiermee is het een cyclisch proces en versterken zij elkaar. Het vertrekpunt ligt bij de twee vereisten. Zonder aan deze vereisten te voldoen kan de kwaliteit van het bestuur niet vergroot worden. Een vlootbeheerder moet zijn schepen en kapiteins kennen om op de juiste manier zijn vloot klaar te maken voor de strijd.

Hiermee onderscheidt de Rechtspraak zich ook van andere professionele organisaties zoals een ziekenhuis, waar de Rechtspraak zich graag mee vergelijkt. Waar in een ziekenhuis verschillende specialisten één doel hebben, namelijk de patiënt beter maken, ontbreekt dit bij de Rechtspraak. Daar ligt de focus op de hartoperatie, ongeacht of de rest van de organen het nog doen of niet. De rest van de organen wordt opgepakt door degene die daarvoor zijn. Dit maakt de Rechtspraak een eigen en unieke organisatie, bomvol met professionals en specialisten, maar het is geen medisch team. Een ingewikkelde zaak kan volgende week ook

nog wel, een spoedoperatie kan niet wachten. Een ziekenhuis is niet meer professioneel dan een gerecht, maar andersom ook niet. De Rechtspraak doet het, om met de woorden van de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak de conclusie te beëindigen, eigenwijs... of eigen wijze.

7.5 Aanbevelingen

De theoretische vereisten zijn bekend, deze zijn getoetst met de empirische situatie en de knelpunten die hieruit voortvloeien hebben we in de voorgaande paragrafen behandeld. Rest ons nog enkele aanbevelingen hoe volgens ons de knelpunten aangepakt moeten worden.

De eerste aanbeveling betreft de Rechtspraak als eenheid. Sturen vanuit de Raad kan op veel manieren, maar kan pas op een efficiënte en effectieve wijze gebeuren als de juiste context gecreëerd wordt. Hier is ons model uit voorgaande paragraaf aan de orde. De Raad voor de rechtspraak moet ervoor zorgen dat er een gevoel van collectiviteit in de Rechtspraak heerst, er moet een “wij-gevoel” gecreëerd worden. Zolang de gerechten nog te veel voor eigen succes gaan, kan de Raad de Rechtspraak niet op een efficiënte of effectieve wijze naar een hoger niveau tillen. De Raad is dan te veel bezig met brandjes blussen, oftewel adhoc sturen. De gerechten hebben aangegeven dat er geen noodzaak is om samen te werken met andere gerechten, de Raad voor de rechtspraak moet ervoor zorgen dat deze noodzaak er wel komt. Het meest voor de hand liggend zijn dan financiële prikkels, maar de Raad moet op zoek naar andere incentives voor de gerechten. Samenwerken moet niet gedaan worden omdat er een beloning tegenover staat, maar omdat de gerechten zien dat dit voordelen biedt ten opzichte van de huidige eilandjes benadering. Er moet gestreefd worden naar het formuleren van gezamenlijke probleemdefinities, waarmee de oplossingen van deze problemen wellicht moeilijker worden, maar wel effectiever. Het draagt er daarnaast aan bij dat men meer in het belang van de Rechtspraak gaat denken

Als tweede aanbeveling het in kaart brengen van de verschillende overleggrems in de Rechtspraak. Het vergroten van de bestuurskwaliteit binnen de Rechtspraak, het behouden van de kwaliteit van het primaire proces, van beheren naar besturen, allemaal kreten uit het rapport van de Commissie Deetman. In onze optiek het bestrijden van de symptomen en niet de kwaal. Om een kwaliteitsslag te kunnen maken als organisatie, hetzij de Raad voor de rechtspraak, hetzij de Rechtspraak als geheel, moet zij de eigen organisatie kennen. Zij moet weten welke mechanismen er zijn, hoe de machtsverhoudingen liggen, maar ook wie de spelers zijn. Een middel om dit te bereiken is een actorenanalyse of het opstellen van een politiek krachtenveld. Hiermee kan de Raad in kaart brengen welke spelers er nu eigenlijk allemaal meespelen. Niet op functiegebied, maar op overleggrems. Er moet inzichtelijk gemaakt worden welke overleggen er allemaal zijn, welke status zij hebben, wie er in deze overleggen deelnemen, welke onderwerpen er besproken worden, welke besluiten er genomen worden (als dit formeel al mogelijk is), met welke frequentie de overleggen plaatsvinden en welke invloed zij op processen vanuit de Raad hebben. Er wordt nu op te veel plaatsen gezaagd aan de bevoegdheden van de Raad als bestuursorgaan én die van de Presidentenvergadering. De volgende stap is om te bepalen welke overleggen behouden moeten worden en welke overleggen opgeheven. Overleggen die geen formele status hebben, maar waar wel ‘besluiten’ voor de Rechtspraak worden genomen, moeten worden opgeheven of geformaliseerd worden. De reden hiervoor, is dat de besluiten en afspraken die uit dit overleg voortkomen, welk invloed hebben in de rest van de organisatie; If men defines a situation as real, they are real in their consequences (Thomas, 1928).

De derde aanbeveling betreft de tweede vereiste uit ons model, namelijk kennis van de organisatie. In de eerste aanbeveling hebben we de overlegstructuur benoemd, in deze aanbeveling gaan we verder naar de kern van de organisatie. De cultuur van de organisatie, de waarden die er heersen op gerechten, kennis van de verschillende percepties die er zijn over de Rechtspraak als geheel. Kennis van de percepties bij de gerechten omtrent de Raad zelf, de Raad als organisatie en de Raad als besuur. De Raad als bestuursorgaan zijn de leden van de Raad, de Raad als organisatie is de Raad en het Bureau. De perceptie bij de gerechten over de macht van het Bureau hoeft geen waarheid te zijn, maar de perceptie is wel waar. Wanneer je dit als Raad niet weet, is het onmogelijk om goed te kunnen sturen, want er heerst wantrouwen tegen de kapitein en het is wachten op muiterij.

Samengevat pleiten wij voor drie aanbevelingen:

1. Creëer eenheid binnen de Rechtspraak, een “wij-gevoel” bij de gerechten en doorbreek de bestaande eilandencultuur.
2. Breng de bestaande overleggen in kaart en hef de overleggen op die niet formeel zijn, maar wel gevolgen hebben voor de Rechtspraak.
3. De Raad voor de rechtspraak moet de Rechtspraak beter leren kennen, alsmede de percepties van de gerechten op de Raad en op de Rechtspraak.

Met deze aanbevelingen kan de Rechtspraak de juiste context creëren op wat in feite de vervolgvraag is van dit onderzoek, namelijk welk sturingsconcept het beste toepasbaar is in de Rechtspraak. Dat de huidige sturingsmethode aanpassing behoeft staat vast, maar hoe sturing dan wel vormgegeven moet worden is nog de vraag. De informatie uit dit onderzoek kan als goede basis dienen om hiermee verder te gaan.

* * * * *

Bijlage 1 Overzicht gerechten in Nederland

Gerechtshoven (grote vierkanten op de kaart)

Amsterdam
Den Haag
Den Bosch
Arnhem
Leeuwarden

Rechtbanken (kleine vierkanten op de kaart)

In cursief het hof waaronder zij vallen.

Amsterdam
Haarlem
Alkmaar

Den Haag
Rotterdam
Dordrecht
Middelburg

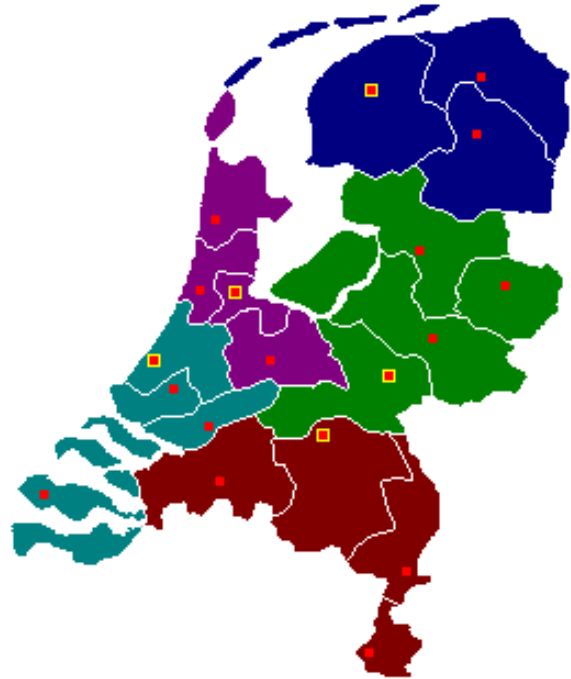
Den Bosch
Roermond
Maastricht
Breda

Arnhem
Zwolle-Lelystad
Almelo

Leeuwarden
Assen
Groningen

Bijzondere Colleges

College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Den Haag)
Centrale Raad van Beroep (Utrecht)



Bijlage 2 Overzicht geïnterviewde personen

Naam	Functie	Gerecht
Fred Jaggie	Directeur Bedrijfsvoering	Hof Den Haag
Hans Rodenburg	Directeur Bedrijfsvoering	Rechtbank Dordrecht
Wim van Veen	President en voorzitter van de Presidentenvergadering	Rechtbank Rotterdam
Ruud Monster	Directeur Bedrijfsvoering	Rechtbank Rotterdam
Hans Otten	Directeur Bedrijfsvoering	Hof Den Bosch
Rene Westra	Directeur Bedrijfsvoering	Hof Arnhem
Marie-Jose Poiesz	Directeur Bedrijfsvoering	Rechtbank Assen
Gerald van Zuthem	Directeur Bedrijfsvoering	College Beroep Bedrijfsleven
Erik van de Emster	Voorzitter	Raad voor de rechtspraak
Joop Pot	Lid Raad	Raad voor de rechtspraak

Bijlage 3 Literatuuroverzicht

Belinfante, A.D. & Reede, de, J.L., *Beginselen van het Nederlands Staatsrecht*, Samom, Alphen aan den Rijn, 1983.

Bovens et al, *Openbaar Bestuur, beleid organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, 2001.

Galjaard, H. *Alle mensen zijn ongelijk: de verschillen en overeenkomsten tussen mensen: hun erfelijke aanleg, gezondheid, gedrag en prestaties*, Balans, Amsterdam, 1994.

Lokin, J.H.A. & Zwolve, W.J., *Inleiding in de rechtsgeschiedenis*, Stichting Het Groningsch Rechtshistorisch fonds, 1985.

Hoogerwerf, A. & Herweijer, M., *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschappen*, Alphen aan den Rijn, 1998.

Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst*, Alphen aan den Rijn, 1995.

Held, D., *Models of Democracy*, 2006.

Hakvoort, J.L.M. & Klaassen, H.L., *Handboek voor publiek management "bedrijfsvoeringstechnieken, voor overheid en non-profitorganisaties"*, SDU, Den Haag, 2004.

Mintzberg, H., *Organisatiestructuren*, Pearson Education, 2006.

Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

Stone, D., *Policy Paradox, the Art of Political Decision Making*, 2002.

Verheugt, J.W.P., *Inleiding in het Nederlandse recht*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2002.

Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals: het verzilveren van creativiteit*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, 1992.

Weggeman, M., *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptu, Schiedam, 2007.

Wilson, J., *Bureaucracy, what government agencies do and why they do it*, 2000.