



Landelijke besluiten, lokale vrijheden

**MASTERSCRIPTIE OVER VERKLARINGEN VOOR DE MATE
VAN BELEIDSIMPLEMENTATIE IN DE RECHTSPRAAK**

Student: D.R.M. de Haas
Studentnummer: 460813
Begeleider: dr. V.M.F. Homburg
Tweede lezer: prof. dr. H.J.M. Fenger
Avondprogramma Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
Datum: februari 2019

Voorwoord

De tijd vliegt als je het naar je zin hebt. En die tijd is de afgelopen twee jaar werkelijk voorbij gevlogen. Als je eenmaal begint aan de Master Bestuurskunde, dan kom je in een achtbaan terecht, doe je de gordel om en waai je mee met hoe de wind op dat moment staat. Toch sluit ik deze wervelende periode met trots af met een scriptie die mij enthousiasmeerde, maar soms ook frustreerde. Alle clichés over het onderzoeken en schrijven van je scriptieonderzoek maak je ook daadwerkelijk mee.

Ik ben inmiddels ruim vijf jaar werkzaam binnen de rechtbank Den Haag en heb met deze studie een stap gemaakt die ik zonder het bestuur, mijn leidinggevendenden en collega's niet had kunnen maken. Ik ben hen daarom ook bijzonder dankbaar voor deze kans.

Met dit onderzoek tracht ik beleidsimplementatie binnen de context van de rechtspraak te verklaren. Daarvoor mocht ik bij andere rechtbanken en de Raad voor de rechtspraak langs om een kijkje in de keuken te nemen. Ik bedank graag mijn collega's van de rechtbank Amsterdam, rechtbank Noord-Nederland, rechtbank Overijssel, rechtbank Rotterdam en de Raad voor de rechtspraak voor hun tijd en het openstellen van hun rechtbank ten behoeve van mijn onderzoek.

Deze scriptie was niet tot stand gekomen zonder de goede begeleiding van dr. Vincent Homburg, die met mij bleef sparren als ik door de bomen het bos niet meer zag en mij motiveerde om door te gaan. Ik wil de tweede lezer prof. dr. Menno Fenger bedanken voor zijn feedback om de scriptie naar een beter resultaat te brengen. Mijn studiegenoten wil ik bedanken voor het over en weer kunnen uiten van frustraties, maar ook voor de nieuwe ideeën, de motivatie en zorgen dat wij er met zijn allen de 'moed in hielden'.

Zeker ook bedank ik mijn goede vriend Willem, waarmee ik samen mijn soms warrige gedachteproces structureerde in de vorm van mooie tekeningen, schema's en kleurtjes.

Een speciale dank gaat uit naar Roel, mijn steun en toeverlaat die mij in de afgelopen twee jaar nogal eens heeft moeten missen en menig paper, en nu dus deze scriptie, heeft meegelezen.

Ik sluit met mijn masterscriptie een zeer leerzame periode af.

Daniella de Haas
Rotterdam, januari 2019

Managementsamenvatting

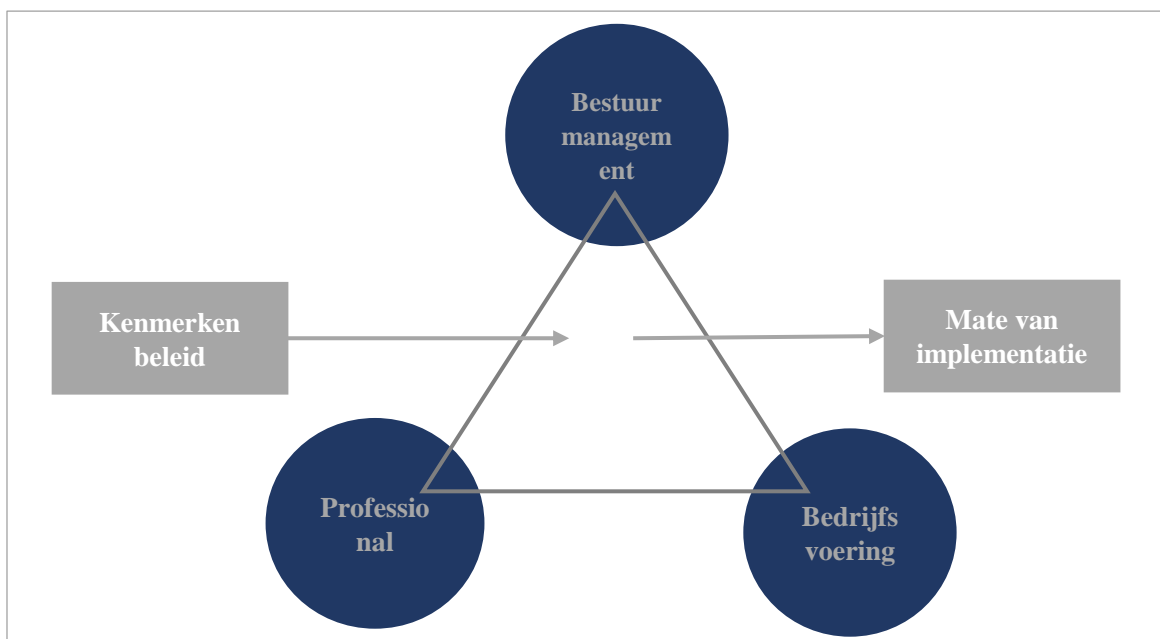
Dit onderzoek gaat over beleidsimplementatie in de rechtspraak. In het onderzoek wordt gezocht naar verklaringen voor de verschillen in de mate van beleidsimplementatie die er zijn binnen rechtbanken. Met dit onderzoek wordt getracht om een bijdrage te leveren aan de literatuur over beleidsimplementatie.

De hoofdvraag van het onderzoek is: *Welke determinanten van beleidsimplementatie kunnen worden afgeleid uit de mate van implementatie van beleid binnen de rechtbanken?*

Er is geen eenduidige deductieve verklaring gevonden in het empirisch onderzoek voor de mate van beleidsimplementatie. Binnen iedere casus zijn juist andere determinanten gevonden die een verklaring geven. Er valt derhalve te concluderen dat het type richtlijn van invloed is. De casus is uniek en niet generiek. In onderstaande datamatrix wordt het resultaat van het deductief onderzoek weergegeven, waarbij groen significant is en rood niet-significant.

Permanente Educatie												
R1	R2	R3	R4	I1	I2	I3a	I3b	I3c	O1	O2	O3	O4
Professionele standaarden strafrecht												
R1	R2	R3	R4	I1	I2	I3a	I3b	I3c	O1	O2	O3	O4
Collegiaal leren en reflectie												
R1	R2	R3	R4	I1	I2	I3a	I3b	I3c	O1	O2	O3	O4

Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat niet de determinanten verklarend zijn voor de mate van beleidsimplementatie, maar dat de mate van beleidsimplementatie sterk afhankelijk is van het krachtenveld van bestuur/management, de professional en de bedrijfsvoering in een rechtbank, gecombineerd met het type besluit dat moet worden geïmplementeerd. Zo zorgt onhelder beleid met veel discretionaire ruimte voor het gebruik van rationele managementtechnieken. Helder beleid heeft minder sturing nodig vanuit het bestuur, maar normatieve richtlijnen vragen om een verkleining van de principal-agent relatie. In onderstaande figuur is de conclusie van het onderzoek schematisch weergegeven.



Figuur 1 Mate van beleidsimplementatie binnen rechtbanken

De eindconclusie is tot stand gekomen door een vergelijking van de implementatie van drie casussen, te weten: Permanente Educatie, professionele standaarden strafrecht en collegiaal leren en reflectie binnen de rechtbanken Amsterdam, Noord-Nederland, Overijssel en Rotterdam. In die rechtbanken zijn interviews gehouden met maximaal een vijftal functionarissen in de driehoek van bestuur/management, de professional en de bedrijfsvoering en is een documentenstudie verricht met betrekking tot relevante informatie over deze drie casussen.

Het onderzoek is zowel deductief als inductief. In de deductieve analyse zijn de theoretische inzichten als vertrekpunt genomen en zijn de casussen vergeleken op de theoretische concepten 'rationele benadering', 'institutionele benadering' en 'organisatieaspecten'. Onder deze concepten vallen dertien determinanten die per casus met elkaar zijn vergeleken. Iedere casus heeft voor de analyse steeds twee voorlopers en twee achterblijvers, die per casus verschillend zijn van samenstelling. In de inductieve analyse komen elementen aan bod die zijn aangetroffen in de empirie die niet deductief te verklaren zijn.

Om te komen tot het empirisch onderzoek is gebruik gemaakt van theoretische inzichten. Hupe (2011, p. 63) geeft aan dat het aantal variabelen dat een verklaring biedt voor beleidsimplementatie vrijwel eindeloos is. Om te komen tot een beantwoording van de vraagstelling is daarom gebruik gemaakt van theoretische vertrekpunten. Deze theoretische vertrekpunten zijn tijdens het empirisch onderzoek herschikt onder de concepten 'rationele benadering', 'institutionele benadering' en 'organisatieaspecten'.

In de theoretische concepten zitten aanknopingspunten voor de verhoudingen in het krachtenveld. Het krachtenveld kan worden gezien als een nadere uitwerking van de variabele 'lagen in de organisatie'. Tevens is de principal-agent relatie een belangrijke significantie die terugkomt in het empirisch onderzoek, evenals de mate van discretionaire ruimte per casus die doorwerkt van het beleid in het krachtenveld en vervolgens ook in de mate van beleidsimplementatie.

Dit onderzoek biedt enige verheldering van de hoeveelheid aan determinanten in onderzoek naar beleidsimplementatie. Immers, als het krachtenveld en niet de determinanten *an sich* verklarend zijn, kan het zo zijn dat er een groot aantal variabelen is. Deze spelen alleen niet in ieder krachtenveld en type beleid een rol. De vragen die dit oproept over organisatorische concepten en het krachtenveld in een organisatie bij beleidsimplementatie verdienen verder onderzoek. Tevens wordt vervolgonderzoek voorgesteld binnen andere rechtsgebieden en de gerechtshoven, maar ook binnen andere (semi) overheidsorganisaties met een sterk geprofessionaliseerde beroepsgroep, om vast te stellen of een andere context geen andere onderzoeksresultaten oplevert.

Inhoud

Voorwoord	1
Managementsamenvatting	2
1 Inleiding	7
1.1 Voorgeschiedenis Nederlandse rechtspraakorganisatie	7
1.2 Aanleiding van het onderzoek	7
1.3 Probleemstelling	8
1.3.1 Doelstelling	8
1.3.2 Vraagstelling	8
1.3.3 Deelvragen	8
1.4 Relevantie	8
1.4.1 Wetenschappelijke relevantie	8
1.4.2 Maatschappelijke relevantie	9
1.5 Onderzoeksopzet	9
2 Theoretische verklaringen voor de implementatie van beleidsbesluiten	11
2.1 Zoekstrategie	11
2.2 Implementatie van beleidsbesluiten	12
2.2.1 Wat heeft invloed op het implementeren van beleid in een organisatie?	12
2.2.2 Het implementeren van beleid – twee benaderingen	16
2.3 Rationele benadering	18
2.4 Institutionele benadering	19
2.5 De publieke organisatie	22
2.6 Theoretische concepten	25
3 Methodologie	28
3.1 Onderzoeksopzet	28
3.2 Selectie casussen en onderzoekseenheden	29
3.2.1 Casuselectie	29
3.2.2 Selectie onderzoekseenheden	30
3.2.3 Documentenanalyse	31
3.2.4 Interviews	32
3.3 Het analyseren van kwalitatieve data over beleidsimplementatie	33
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid	36
3.4.1 Interne validiteit	36
3.4.2 Externe validiteit	36
3.4.3 Betrouwbaarheid	37
4 Permanente Educatie	38
4.1 Inleiding	38
4.2 Casusintroductie	38
4.3 Datamatrix overzicht Permanente Educatie	38
4.4 Deductieve reflectie	39

4.5	Inductie	48
4.6	Tussenconclusie.....	50
5	Professionele standaarden strafrecht	52
5.1	Inleiding.....	52
5.2	Casusintroductie	52
5.3	Datamatrix overzicht professionele standaarden strafrecht	52
5.4	Deductieve reflectie	53
5.5	Inductie	63
5.6	Tussenconclusie.....	64
6	Collegiaal leren en reflectie.....	66
6.1	Inleiding.....	66
6.2	Casusintroductie	66
6.3	Datamatrix overzicht collegiaal leren en reflectie	66
6.4	Deductieve reflectie	67
6.5	Inductie	75
6.6	Tussenconclusie.....	76
7	Conclusies & aanbevelingen: verklaringen voor mate van beleidsimplementatie	78
7.1	Inleiding.....	78
7.2	Beantwoording van de deelvragen.....	78
7.3	Beantwoording van de hoofdvraag	84
7.4	Aanbevelingen.....	86
7.5	Theoretische reflectie	87
7.6	Onderzoeksreflectie.....	88
8	Referenties.....	89
	Bijlage 1	94
	Bijlage 2	96
	Bijlage 3	97

Lijst figuren

Figuur 1	Onderzoeksmodel	9
Figuur 2	Theoretische concepten	25
Figuur 3	Onderzoeksopzet.....	28
Figuur 4	Het krachtenveld in de casus Permanente Educatie.....	81
Figuur 5	Het krachtenveld in de casus professionele standaarden strafrecht	82
Figuur 6	Het krachtenveld in de casus collegiaal leren en reflectie	84
Figuur 7	Theoretische concepten	84
Figuur 8	Mate van beleidsimplementatie binnen rechtbanken.....	86
Figuur 9	De principal-agent relatie in het krachtenveld.....	86

Lijst tabellen

Tabel 1	Resultaat scriptiedatabank.....	11
---------	---------------------------------	----

Tabel 2 Resultaat zoekprofiel.....	12
Tabel 3 Traceerbaarheid van het probleem (Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 541-544).....	13
Tabel 4 De mate waarin het beleid het implementatieproces structureert (Hupe, 2011, p. 69; Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 544-548)	14
Tabel 5 Het netto-effect van een verscheidenheid aan politieke variabelen die het beleid steunen (Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 548-553)	15
Tabel 6 Verschillen tussen top-down en bottom-up implementeren van beleid (Hill & Hupe, 2014)	17
Tabel 7 Rationele managementtechnieken.....	18
Tabel 8 Geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie.....	19
Tabel 9 Beroepsgroep.....	20
Tabel 10 Incrementele veranderingen	20
Tabel 11 Isomorfisme.....	21
Tabel 12 Contextuele omstandigheden	22
Tabel 13 Lagen in de organisatie	23
Tabel 14 Principal-agent relatie	24
Tabel 15 Kwaliteitsnormen rechtspraak.....	30
Tabel 16 Standaarddeviatie	30
Tabel 17 Permanente Educatie 2016 - weergegeven in percentages per rechtbank (De Rechtspraak, 2017).....	31
Tabel 18 Onderzoekseenheden.....	31
Tabel 19 functionarissen rechtbanken voor interviews	32
Tabel 20 Rationele concepten	34
Tabel 21 Institutionele concepten.....	35
Tabel 22 Organisatorische concepten.....	35
Tabel 23 Datamatrix rationele concepten Permanente Educatie	39
Tabel 24 Datamatrix institutionele concepten Permanente Educatie	39
Tabel 25 Datamatrix organisatorische concepten Permanente Educatie.....	39
Tabel 26 Resultaat deductieve determinanten Permanente Educatie	48
Tabel 27 Datamatrix rationele concepten professionele standaarden strafrecht.....	53
Tabel 28 Datamatrix institutionele concepten professionele standaarden strafrecht.....	53
Tabel 29 Datamatrix organisatorische concepten professionele standaarden strafrecht	53
Tabel 30 Resultaat deductieve determinanten professionele standaarden strafrecht.....	62
Tabel 31 Datamatrix rationele concepten collegiaal leren en reflectie.....	67
Tabel 32 Datamatrix institutionele concepten collegiaal leren en reflectie.....	67
Tabel 33 Datamatrix organisatorische concepten collegiaal leren en reflectie	67
Tabel 34 Resultaat deductieve determinanten collegiaal leren en reflectie.....	75
Tabel 35 Resultaat deductieve determinanten Permanente Educatie	79
Tabel 36 Resultaat deductieve determinanten professionele standaarden strafrecht.....	80
Tabel 37 Resultaat deductieve determinanten collegiaal leren en reflectie.....	80
Tabel 38 Totaaloverzicht deductieve determinanten.....	85

1 Inleiding

1.1 Voorgeschiedenis Nederlandse rechtspraakorganisatie

De Commissie Leemhuis concludeert in haar rapport ‘Rechtspraak bij de tijd’ in 1998 (Directie Rechtsbestel, 2007, pp. 4-5) dat er een groot aantal knelpunten is waarmee de rechtspraak kampt. Niet alleen is de rechtspraak onvoldoende transparant, ook legt zij te weinig verantwoording af, is er onvoldoende aandacht voor kwaliteit, toepassing en inzet van ICT, hebben zaken een te lange doorlooptijd en ontbreekt het vaak aan rechtseenheid en rechterlijke samenwerking. Dit is zomaar een greep uit de knelpunten, die ertoe leiden dat de Raad voor de rechtspraak in 2002 wordt opgericht. Zij fungeert als schakel tussen de besturen van de gerechten en het ministerie, maar is niet ontworpen als hoofd van de organisatie (Frissen et al., 2014, p. 31).

Derhalve vindt er in 2002 een stelselwijziging plaats in de Nederlandse rechtspraak door de invoering van de Wet op de Rechterlijke Organisatie (hierna: Wet RO). Na invoering van deze wet blijven de rechtbanken en gerechtshoven onverminderd aparte entiteiten inclusief het voeren van de bedrijfsvoering, alleen nu met een Raad voor de rechtspraak die in gezamenlijkheid voor alle arrondissementen (rechtbanken en gerechtshoven) taken oppakt. Door de realisatie van de Raad voor de rechtspraak in 2002 wordt verwacht dat de knelpunten uit het rapport van de Commissie Leemhuis worden verholpen.

De Raad voor de rechtspraak is het bestuursorgaan van de rechtspraak en moet ervoor zorg dragen dat de gerechten hun rechtsprekende taak goed kunnen uitoefenen. Het takenpakket van de Raad voor de rechtspraak bestaat uit het toezicht houden op de rechtbanken en gerechtshoven voor wat betreft financiën, bedrijfsvoering, het maken van begrotingsafspraken met het Ministerie van J&V en het vertalen van deze afspraken via begrotingsgesprekken naar de gerechten. Het zijn van aanspreekpunt voor en woordvoerder van de Rechtspraak in het politieke en maatschappelijke debat draagt als laatste zorg voor gerechtsoverstijgende voorzieningen (Rechtspraak, 2018).

Een andere belangrijke taak van de Raad voor de rechtspraak is het ontwikkelen van beleid op gebied van innovatie (op basis van de strategische agenda), beleid voor bedrijfsvoering bij de gerechten, advies over algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid op het terrein van rechtspleging (Rechtspraak, 2018). De Raad voor de rechtspraak en de gerechten maken voor de ontwikkeling van beleid gebruik van diverse gremia, zoals de Landelijke Overleggen Vakinhoud (hierna: LOV's), de besturen van de gerechten, het Kwaliteit Portefeuillehouder Overleg (hierna: KPO), et cetera. Besluitvorming over landelijk beleid vindt plaats in het Presidenten Raad Overleg (hierna: PRO). Het beleid wordt vervolgens naar de gerechten gedelegeerd om te implementeren. Omdat de rechtbanken en gerechtshoven individuele organisaties zijn kunnen zij op hun eigen manier invulling geven aan het beleid. Waar rechtbanken voorheen als zelfstandige entiteiten waren georganiseerd, wordt door toevoeging van de Raad voor de rechtspraak getracht om meer convergentie te bewerkstelligen tussen de gerechten.

1.2 Aanleiding van het onderzoek

“Rechters voelen zich tegenwoordig een soort kippen in een legbatterij.” Het Leeuwarder-manifest, dat in 2012 voor de Herziening Gerechtelijke Kaart (hierna: HGK) uitlekt, laat zien dat rechters de productiedruk, die door de onderhandelingen tussen het Ministerie van Justitie & Veiligheid (hierna: Ministerie van J&V, destijds Ministerie van Veiligheid & Justitie) en de Raad voor de rechtspraak is ontstaan, de kwaliteitsborging van hun werk in de weg staat. Immers, de rechtspraak is geen koekjesfabriek, maar men wordt wel afgerekend op het aantal vonnissen die ze maakt (Haenen, 2012a; Haenen, 2012b). Enerzijds was de Raad voor de rechtspraak opgericht om aandacht te geven aan kwaliteit, anderzijds is zij tevens verantwoordelijk voor het maken van begrotingsafspraken met het Ministerie van J&V en het vertalen van deze afspraken via begrotingsgesprekken naar de gerechten. Na twee bezoeken aan de gerechten blijkt dat niet eenduidig wordt gedacht over wat goede rechtspraak is (Raad voor de rechtspraak, 2013, p. 2). Om met deze spanning om te kunnen gaan wordt besloten om professionele standaarden te ontwikkelen. De professionele standaarden moeten tegenwicht bieden aan het op productie gerichte financieringsstelsel van de rechtspraak en zou daarnaast moeten resulteren in meer convergentie tussen de gerechten met betrekking tot

rechtseenheid. Ieder rechtsgebied ontwikkelt eigen professionele standaarden via de LOV's. Het rechtsgebied strafrecht start met deze ontwikkeling. De implementatie van de standaarden ligt vervolgens bij de gerechten. Het programma Kwaliteit en Innovatie (hierna: KEI) laat zien dat er nogal wat verschillen zijn tussen gerechten die moeten worden overkomen. Twintig jaar na de Commissie Leemhuis kopt Het Financiële Dagblad (Piersma, 2018): "We willen onderling wel moderniseren, maar we zijn het onderling niet eens hoe dat te doen". Het programma KEI is een te groot, ambitieus IT-project geworden. Het programma was geënt op het behalen van de agenda van de Raad voor de rechtspraak: snellere, toegankelijker en deskundigere rechtspraak. De rechtspraak moet rechtseenheid nastreven en de gerechten moeten convergeren naar gelijkere entiteiten. Scheidend voorzitter van de Raad voor de rechtspraak Frits Bakker vertelt onder andere: "[b]ij het vereenvoudigen en harmoniseren van de werkprocessen ... zijn we tegen barrières opgelopen." (Piersma, 2018). Tijdens de invoering van het programma KEI blijkt wederom dat er veel verschillen bestaan tussen rechtbanken die de eenduidige implementatie ingewikkelder maken dan van tevoren bedacht. Welke verklaringen zijn er te geven voor die verschillen in de mate van beleidsimplementatie binnen rechtbanken? Bovenstaande leidt tot de doelstelling en vraagstelling van mijn onderzoek.

1.3 Probleemstelling

1.3.1 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is het construeren van een verklaring voor de mate van implementatie van beleid van de rechtspraak bij de rechtbanken door determinanten van beleidsimplementatie, af te leiden uit de vergelijking van de implementatie van beleid 'Permanente Educatie', 'professionele standaarden strafrecht' en 'collegiaal leren en reflectie' bij de rechtbanken Amsterdam, Noord-Nederland, Overijssel en Rotterdam.

1.3.2 Vraagstelling

Welke determinanten van beleidsimplementatie kunnen worden afgeleid uit de mate van implementatie van beleid binnen de rechtbanken?

1.3.3 Deelvragen

1. Welke aanknopingspunten voor determinanten van de mate van beleidsimplementatie kunnen uit de literatuur worden afgeleid?
2. In welke mate is besluit 'Permanente Educatie', 'professionele standaarden strafrecht' en 'collegiaal leren en reflectie' doorgevoerd in rechtbanken Amsterdam, Noord-Nederland, Overijssel en Rotterdam en welke determinanten van beleidsimplementatie zijn hieruit af te leiden?
3. Welke inhoudelijke verklaring voor de mate van implementatie van beleid binnen de rechtbanken kan worden opgesteld?

1.4 Relevantie

1.4.1 Wetenschappelijke relevantie

Het gedachtegoed dat beleid, nadat het is vastgesteld, wordt geïmplementeerd leeft niet meer zo sterk in de bestuurskunde. Wel is het zo dat er nog onvoldoende empirisch onderzoek is om vast te stellen welke determinanten van invloed zijn op beleidsimplementatie (Hupe, 2011, p. 66). Pressman en Wildavsky's onderzoek naar beleidsimplementatie is nog steeds relevant. Zij spraken over: "*het vermogen om koppelingen te realiseren in de causale keten om zo de gewenste uitkomsten te behalen.*" (Hupe, 2011, p. 63). Echter, het aantal variabelen dat een verklaring biedt voor beleidsimplementatie is vrijwel eindeloos. Omdat de context relevant is, is het belangrijk om empirisch onderzoek te doen in diverse institutionele settings en relevante aspecten hierin te identificeren (Hupe, 2011, p. 76). Er is nog weinig onderzoek gedaan naar beleidsimplementatie in sterk geprofessionaliseerde sectoren. De rechterlijke macht is een van die

geprofessionaliseerde domeinen waar beleidsimplementatie plaatsvindt. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de theorieën over beleidsimplementatie door verklaringen te zoeken voor de verschillen in de mate van beleidsimplementatie in de context van de rechtspraak.

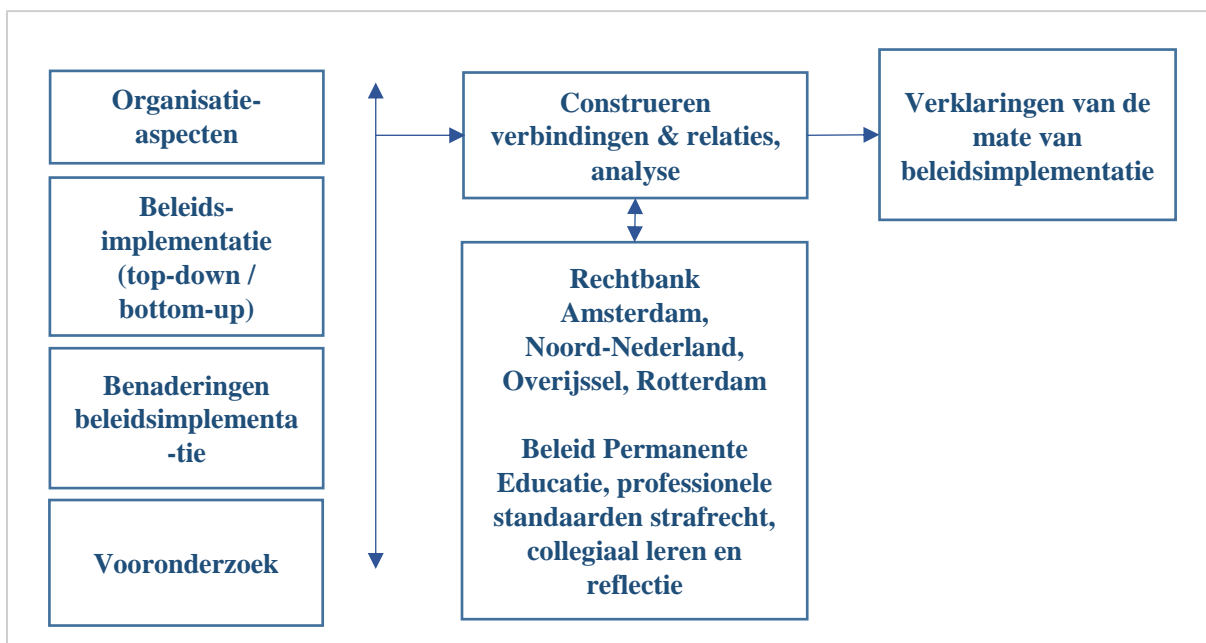
1.4.2 Maatschappelijke relevantie

Een goed functionerende rechtspraak is evident voor een democratische rechtstaat. De rechtspraak levert zo een belangrijke bijdrage aan de maatschappij. De Raad voor de rechtspraak is ingesteld om de gerechten hun rechtsprekende taak naar behoren te kunnen laten uitvoeren. Binnen de rechtspraak wordt beleid voor de gerechten ontwikkeld met als uiteindelijk streven meer (rechts)eenheid tussen de gerechten. Maar twintig jaar na de Commissie Deetman zijn er nog steeds veel verschillen tussen de gerechten, ondanks dat er gezamenlijk beleid wordt opgesteld en geïmplementeerd.

Voor de burger is rechtbank A hetzelfde als rechtbank B, dat geldt ook voor ketenpartners van de rechtspraak als het OM en de IND. Het is belangrijk dat zij bij alle rechtbanken dezelfde procedures moeten volgen en er nauwelijks tot geen verschillen zijn. Door te begrijpen welke determinanten van invloed zijn op de mate van beleidsimplementatie kan er worden gestuurd op die determinanten en kan zowel de (rechts)eenheid van de rechtspraak verder worden gerealiseerd alsook een bijdrage geleverd aan een efficiëntere rechtspraakorganisatie.

1.5 Onderzoeksofzet

De *Unit of Analysis* voor dit onderzoek zijn de rechtbanken. Om tot een verklaring te komen voor de verschillen in de mate van invoering van beleid van de rechtspraak wordt een vergelijkende case studie bij vier rechtbanken over de invoering van drie beleidsstukken uitgevoerd. Het onderzoeksmodel ziet er als volgt uit:



Figuur 2 Onderzoeksmodel

De onderzoeksofzet is zowel inductief als deductief. De eerste stap was de bestudering van de relevante theorieën, waar een theoretisch kader met relevante concepten uit is voortgevloeid. Dit zijn bewust geen geoperationaliseerde variabelen, omdat dit niet past bij het inductieve, theoretisch constructieve onderzoeks karakter. De theoretische invalshoeken zijn sturend geweest bij de dataverzameling.

Door vooronderzoek bij de Raad voor de rechtspraak en een verkennende analyse van beleid is bepaald welke casussen (beleid) geschikt zijn om te vergelijken. De casussen liggen in het kwaliteitsbeleid van de rechtspraak, te weten Permanente Educatie, professionele standaarden strafrecht en collegiaal leren

en reflectie. Kwaliteit is een belangrijk item in de rechtspraak, omdat het een tegenwicht moet bieden aan het productiegerichte financieringsstelsel van de rechtspraak. In hoofdstuk 3 'Methodologie' wordt uitgebreid op de casusselectie ingegaan.

Om de onderzoekseenheden te bepalen is gebruik gemaakt van een strategische steekproeftrekking. In dit onderzoek gaat het om het verklaren van de mate van implementatie van beleid en wat hierop van invloed is. Derhalve is het van belang dat de afhankelijke variabele een maximale variatie heeft (Verschuren & Doorewaard, 2016, p. 181).

De vergelijkende casestudy is uitgevoerd door gebruik van de hiërarchische methode (Verschuren & Doorewaard, 2016, p. 183). Er is gezocht naar mogelijke causale verbanden na analyse van de implementatie van de afzonderlijke beleidsstukken. Methodetriangulatie heeft plaatsgevonden door gebruik te maken van interviews en documentenanalyse. Binnen iedere onderzoekseenheid zijn semigestructureerde interviews gehouden aan de hand van een interviewprotocol met de belangrijkste actoren in de beleidsimplementatie van de casussen.

Het onderzoek is deels deductief. Vanuit de inzichten in de theorie is daarom een basis gelegd voor de interviewvragen. Deze zijn afgeleid van de gevonden thema's uit de theoretische concepten. Echter, gedurende het empirisch onderzoek was het mogelijk dat nieuwe theorieën werden ontdekt die resulteerden in nieuwe interviewvragen en nieuwe theoretische concepten. Naast interviews is er gebruik gemaakt van documentenanalyse, waarbij de richtlijnen zijn vergeleken met de lokale vertaling in plannen, rapporten, jaarverslagen, overlegvormen et cetera. Deze zowel deductieve als inductieve onderzoeksopzet heeft geleid tot het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

2 Theoretische verklaringen voor de implementatie van beleidsbesluiten

In het theoretisch kader worden de theoretische deelvragen beantwoord:

Welke aanknopingspunten voor determinanten van de mate van beleidsimplementatie kunnen uit de literatuur worden afgeleid?

In paragraaf 2.1 wordt kort de zoekstrategie uiteengezet. Het theoretisch kader eindigt met een model waarin de theoretische concepten staan weergegeven die een verklaring kunnen geven voor de theoretische deelvraag van dit onderzoek.

2.1 Zoekstrategie

Om tot relevante wetenschappelijke literatuur te komen die de theoretische deelvraag beantwoordt, is systematisch literatuuronderzoek verricht. Het onderzoek heeft zich eerst gericht op het inventariseren van de relevante scripties in de scriptiedatabank van de Erasmus. Met de filter ‘Master thesis’ en ‘Faculty of Social Science’ is gezocht op de zoekterm ‘rechtspraak’. Hier volgden 57 resultaten op, waarvan er twee scripties nader zijn bekeken, omdat deze onderzoeken daadwerkelijk binnen de rechtspraak hebben plaatsgevonden.

Scriptietitel	Jaar	Inhoud	Relevantie
De Rechtspraak, sui generis* Eigenwijs... of op eigen wijze?	2008-2009	Van beheren naar besturen door de Raad voor de rechtspraak.	Vervolgonderzoek mogelijk over sturing naar de gerechten toe.
“De calculerende rechter?” Prestatiemeting binnen de rechterlijke macht	2006	NPM, prestatiemeting.	Er is geen sprake van empirisch onderzoek binnen de rechtspraak. NPM binnen de rechtspraak mogelijk relevant.

Tabel 1 Resultaat scriptiedatabank

In de scriptiedatabank is geen onderzoek aangetroffen binnen de context van de rechtspraak en de implementatie van beleid. Daarom wordt verder gezocht in de scriptiedatabank naar scripties over decentralisatie van beleid in andere contexten. Wel worden de filters ‘Master thesis’ en ‘Faculty of Social Science’ hierbij behouden. Er is een aantal scripties gevonden die mij meer houvast hebben gegeven voor het opstellen van een zoekprofiel.

Nadat de scriptiedatabank is doorzocht is een zoekprofiel opgesteld. In de database Web of Science is met het zoekprofiel ‘adoption’ ‘diffusion’ en ‘change’ als topic gezocht. Hieruit kwamen 1172 resultaten. Door de filter ‘article’ en ‘public administration’ aan te zetten bleven er 39 artikelen over. Van deze artikelen bleek er een artikel relevant. Relevantie van de artikelen is bepaald door te kijken naar artikelen die empirisch onderzoek in westerse landen hebben uitgevoerd, het type verandering waarnaar onderzoek is verricht en hoeveel citaties een artikel heeft (de publicatiedatum heeft hier tevens in meegewogen).

Omdat het onderzoek deels exploratief is heb ik mij tevens gewend tot de standaardwerken over beleidsimplementatie als Sabatier en Mazmanian (1980), Hill & Hupe (2014) en Pressman & Wildavsky (1973). Op basis van deze literatuur is vervolgens andere benodigde literatuur gezocht. In de empirie zijn onderwerpen aangetroffen als verandermanagement en beleidsvervreemding, hier is dan op dat moment benodigde literatuur over verzameld.

Zoekprofiel	Database	Aantal	Relevante artikelen	Aantal keer geciteerd
Adoption AND diffusion AND change <i>Filters:</i> article, public administration	Web of Science	39	(Hansen, 2011)	23

Tabel 2 Resultaat zoekprofiel

2.2 Implementatie van beleidsbesluiten

In dit onderzoek wordt gekeken naar wat er gebeurt tussen het beleidsbesluit van het PRO en de uitvoering van het beleid bij de rechtbanken en wordt er een verklaring gezocht voor de verschillen in de mate van beleidsimplementatie binnen rechtbanken. Het onderzoek gaat dus over beleidsbeslissingen tussen en binnen organisaties. Dat gebeurt naar analogie van de wijze waarop landen EU-richtlijnen implementeren, waar ook sprake is van beleidsimplementatie van een hoger orgaan naar lagere, onafhankelijke entiteiten (Blomhansen, 2005).

In de implementatietheorie zijn mogelijk verklaringen te vinden voor hetgeen in de empirie ontstaat. De implementatiefase van de beleidscyclus kenmerkt zich namelijk door incrementalistische werkwijzen waarbij regelmatig sprake is van *trial and error*. Bij het implementeren van beleid is de strijd om de inhoud van beleid nog niet gestreden, er is sprake van een continuüm tussen beleid en actie (Bekkers, 2013, pp. 320-321; Hill & Hupe, 2014, p. 8; O'Toole, 2004, pp. 320-321).

In dit onderzoek wordt beleidsimplementatie gezien als een onderdeel van die cyclus welke plaatsvindt na het besluitvormingsproces (Hill & Hupe, 2014, p. 66). De meest gebruikte definitie van beleidsimplementatie die in de literatuur wordt gebruikt is van Sabatier en Mazmanian (Sabatier & Mazmanian, 1980, p. 540) en wordt in dit onderzoek aangehouden:

“Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways, ‘structures’ the implementation process.”

Sabatier en Mazmanian vervolgen dat het implementatieproces normaliter door een aantal fases gaat, dat begint bij het vrijgeven van het statuut, gevolgd door de beleidsbeslissingen van de implementatie organisaties, de overeenstemming van de doelgroepen met deze beslissingen, de daadwerkelijk bedoelde en onbedoelde gerealiseerde impact van de beleidsbeslissingen, de waargenomen impact van de beslissingen en uiteindelijk belangrijke (pogingen tot) revisies van het basisstatuut (Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 540-541). Dit klinkt als een eenvoudige, rationele en stapsgewijze procedure, maar de praktijk wijst uit dat het implementeren van een beleidsbesluit niet zo te simplificeren is. Implementatie neemt verschillende vormen aan, afhankelijk van culturen en institutionele settings (Hill & Hupe, 2014, p. 1). Daarnaast stelt DeLeon dat er wel ‘dingen’ worden geïmplementeerd. Het grote probleem is echter de discrepantie tussen ‘iets’ en ‘het ideale’ dat vaak een zaak is van verwachtingen (DeLeon, 1999a:322 in Hill & Hupe, 2014, p. 140). De complexiteit van beleidsimplementatie wordt vergroot, omdat implementatie van nieuw beleid tevens betekent dat er iets verandert. Veranderingen implementeren vraagt wat van een organisatie en zijn professionals, al naar gelang de mate van ingrijpendheid van de verandering die het beleid met zich teweeg brengt. In deze paragraaf komen de twee veelgebruikte vormen van beleidsimplementatie aan bod en wordt een aantal aanknopingspunten benoemd die iets kunnen zeggen over de factoren die een rol spelen bij het implementeren van beleid.

2.2.1 Wat heeft invloed op het implementeren van beleid in een organisatie?

De hoofdvraag van dit onderzoek is om te verklaren waarom er verschillen zijn in de mate van beleidsimplementatie binnen de rechtbanken. Beleid invoeren heeft onder andere als doel om convergentie

te bewerkstelligen en zodoende verschillen te verkleinen (Pollitt, 2002, p. 473-475). Convergentie betekent in deze context letterlijk dat organisaties steeds meer op elkaar gaan lijken en naar elkaar toegroeien. Dit wordt ook wel isomorfisme genoemd, waarbij gelijke of identieke organisatievormen en procedures worden aangenomen (Bekkers, 2013, p. 80; Pollitt, 2002, p. 474).

Beleidsimplementatie is een moeilijk te doorgronden concept, Pressman en Wildavsky stellen dat beleidsimplementatie gaat over het vermogen om koppelingen te realiseren in de causale keten om de gewenste doelen te bereiken. Een implementatietekort, beleid wat niet wordt geïmplementeerd zoals bedoeld, kan daardoor ontstaan (Hupe, 2011, pp. 63-64). Om te kunnen duiden waar verschillen in de mate van beleidsimplementatie door worden veroorzaakt binnen rechtbanken is het belangrijk om in de theorie te zoeken naar relevante determinanten die van invloed zijn op de realisatie van beleid. Sabatier en Mazmanian (1980) hebben deze onderverdeeld in een drietal categorieën met onderliggende elementen. Iedere categorie wordt uiteengezet waarna kort de aanknopingspunten worden benoemd.

Beïnvloedende factor	Traceerbaarheid van het probleem: sommige problemen zijn makkelijker aan te pakken dan anderen. Het moet duidelijk zijn welke veranderingen er nodig zijn om het probleem op te lossen.
Elementen van beïnvloedende factoren	
Het betreft de mate waarin veranderingen kunnen worden gemeten door deze te relateren aan wijzigingen in het gedrag van doelgroepen en de mate waarin technologie kan worden ontwikkeld om doelgroepen in staat te stellen om veranderingen te bewerkstelligen. Daarnaast zorgt de afwezigheid van een valide causale theorie en/of de vereiste technologie ervoor dat er problemen ontstaan in de beleidsimplementatie.	
De mate waarin er diversiteit bestaat in de wijze waarop vóór invoering van het beleid in de praktijk met een bepaald probleem werd omgegaan, des te lastiger het is om duidelijke regelgeving te formuleren en des te lastiger het is dat doelstellingen worden bereikt. Dit heeft als gevolg dat er veel onderhandelingen moeten plaatsvinden met de diverse organisaties over deze regels en dat er discretionaire ruimte ontstaat.	
Des te kleiner en beter te definiëren de doelgroep is waarvan een beleidsverandering wordt verwacht, des te meer draagvlak er is voor het beleid en dus ook waarschijnlijker dat beleidsdoelstellingen worden behaald.	
De mate van verandering die nodig is vanuit de doelgroepen om de beleidsdoelstellingen te bereiken speelt een belangrijke rol.	

Tabel 3 Traceerbaarheid van het probleem (Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 541-544)

Beleidsimplementaties kunnen ook wel eerste orde veranderingen worden genoemd. Er verandert iets binnen de organisatie, echter is het niet de bedoeling dat de organisatie *an sich* ook daadwerkelijk verandert (Van der Voet et al., 2014, p. 174). Volgens Sabatier en Mazmanian (1980, pp. 541-544) is belangrijk dat helder is welke veranderingen er - per doelgroep - moeten plaatsvinden, dat deze meetbaar zijn en dat er een heldere causale theorie is over die verandering die men met het beleid wil bereiken.

Daarnaast is de uitgangspositie van de uitvoerende organisaties van cruciaal belang in de mate waarin de mogelijkheid bestaat om beleid in te voeren zoals bedoeld. Iedere rechtbank heeft natuurlijk een ander uitgangspunt met betrekking tot bovenstaande 'elementen van beïnvloedende factoren', waarin vervolgens beleidsimplementatie plaats moet vinden. Wanneer een rechtbank al grotendeels werkt volgens een bepaald beleid, zal dat minder verandering van de doelgroep vragen dan wanneer dit geheel niet zo is.

Beïnvloedende factor	De mate waarin het beleid het implementatieproces structureert: Sabatier en Mazmanian (1980) stellen dat beleid ook de capaciteit heeft om het gehele implementatieproces te structureren door de selectie van de uitvoerende instellingen, door te voorzien in wettelijke en financiële middelen voor deze instellingen, door de waarschijnlijke beleidsrichtingen van de functionarissen te beïnvloeden en door het reguleren van de mogelijkheden van deelname aan het implementatieproces door andere actoren.
Elementen van beïnvloedende factoren	
	Binnen de validiteit van de causale theorie van het beleid zijn er twee verschillende componenten te onderscheiden: de technische validiteit, te weten de relatie tussen het gedrag van de doelgroep en het bereiken van de beleidsdoelstellingen, en de effectiviteit van de implementatie, te weten het vermogen van de organisaties om de vereiste veranderingen tweeweg te brengen bij de doelgroepen.
	Des te minder ambigu de doelen van het beleid zijn, des te helderder is de implementatie. Als duidelijk is wat er moet worden geïmplementeerd, dan zal er minder variatie optreden.
	Een duidelijke rangorde en helderheid van de beleidsdoelstellingen is relevant om evaluatie mogelijk te maken, net als te voorkomen dat er dubbelzinnige richtlijnen zijn voor uitvoerende ambtenaren, en dienen als hulpbron voor de uitvoerders van de doelstellingen. Het is daarnaast van belang dat er helderheid bestaat over de prioriteit van het implementeren van het beleid ten opzichte van het totaalpakket dat reeds bij de organisaties ligt.
	Een minimaal niveau van financiering is noodzakelijk om enige mogelijkheid te creëren voor het behalen van beleidsdoelstellingen te vergroten. Financiering boven het minimale niveau vergroot de kans dat de doelstellingen worden bereikt. Sabatier en Mazmanian geven wel aan dat er een bepaald verzadigingsmoment is.
	De mate van hiërarchische integratie binnen en tussen de implementerende instituties is een van de belangrijkste kenmerken van beleidsimplementatie. Wanneer beleid niet goed geïntegreerd is, zal er variatie ontstaan in conformiteit tussen de uitvoerende functionarissen en doelgroepen, omdat eenieder reageert op de veranderingsprikkel in zijn/haar lokale omgeving. De mate van hiërarchische integratie wordt bepaald door de ruimte en de capaciteit die een actor heeft voor verzet tegen het bereiken van doelstellingen en de mate van bijbehorende prikkels en sancties die kunnen worden ingezet om het verzet tegen te gaan door de actoren te overtuigen.
	De mate waarin de besluitvormingsregels van de uitvoerende agentschappen de beleidsdoelstellingen ondersteunen in tegenstelling tot dat het beleid de formele besluitvormingsregels van een organisatie gaat bepalen.
	Draagvlak van de professionals in de implementerende organisaties is nodig om beleidsdoelstellingen te behalen. Ieder nieuw besluit heeft implementatiecoördinatoren nodig die over voldoende doorzettingsvermogen beschikken om nieuwe dingen te ontwikkelen en deze te implementeren ondanks de weerstand die optreedt. Dit kan bijvoorbeeld worden gestimuleerd door implementatiecoördinatoren aan te stellen die het beleid steunen.
	Beleid kan ook actoren buiten de organisaties beïnvloeden: a) de potentieel begunstigden en doelgroepen en b) de wetgevende, uitvoerende en gerechtelijke organen van de organisaties.

Tabel 4 De mate waarin het beleid het implementatieproces structureert (Hupe, 2011, p. 69; Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 544-548)

Het beleid en het beleidsimplementatieproces moet dus een zekere structuur kennen, om te zorgen dat alle uitvoeringsinstanties die het beleid moeten implementeren een gelijke uitgangspunt hebben. Hierin zit wederom een relatie met de contextuele omstandigheden die bij de 'traceerbaarheid van het probleem' ook al werd aangekaart. Daarnaast is draagvlak van de professionals in de organisaties van belang en de mogelijkheid tot het aanstellen van capabele implementatiecoördinatoren. Deze elementen moeten ervoor zorgen dat er zo min mogelijk variatie ontstaat in de wijze waarop beleid wordt geïmplementeerd en beleidsdoelstellingen worden behaald.

Beïnvloedende factor	Het netto-effect van een verscheidenheid aan politieke variabelen die het beleid steunen. Implementatie wordt tevens gedreven door twee belangrijke processen: a) om constante en/of politieke steun te ontvangen is er behoefte aan een programma. Zo voorkomt men het constante zoeken naar samenwerking en overeenstemming. b) de invloed van continue verandering in de samenleving en de ontwikkelingen in technologie op de steun voor de beleidsdoelstellingen.
-----------------------------	--

Elementen van beïnvloedende factoren

Er zijn diverse manieren waarop sociale, economische en technologische omstandigheden van invloed zijn op de beleidsdoelstellingen. Sabatier en Mazmanian (1980, pp. 549-550) stellen dat contextuele sociaaleconomische omstandigheden een grote invloed hebben op beleidsimplementatie. Een wijziging in de sociaaleconomische omstandigheden is van invloed op de perceptie van het belang van de beleidsproblemen die worden aangepakt met het beleid. Als er lokale verschillen zijn in deze sociaaleconomische omstandigheden, dan wordt succesvolle implementatie bemoeilijkt. Dit zorgt er namelijk voor dat er flexibel met de regels moet worden omgegaan en er een aanzienlijke mate van discretionaire bevoegdheid moet zijn voor de lokale organisaties. Dit vergroot dus echter wel de kans op variatie in de mate waarop beleidsoutput gelijk is aan die van de beleidsdoelstellingen. Aan de andere kant verhoogt het juist de weerstand als er uniforme normen worden opgelegd aan organisaties met verschillende contextuele omstandigheden.

Er is blijvende steun van de top van het bestuursorgaan voor de beleidsdoelstellingen via de hoeveelheid en het type toezicht en de omvang van nieuwe (na oorspronkelijke beleid) en tegenstrijdige wettelijke mandaten. De top van de organisatie kan invloed uitoefenen door zowel informeel toezicht als formele wijzigingen in de juridische en financiële middelen van de organisatie.

De variabele die het meeste invloed heeft op de beleidsuitkomsten van de implementerende organisaties is de commitment van ambtenaren bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Dit wordt bepaald door de prioriteit en rangorde die zij geven aan de beleidsdoelstellingen en de vaardigheden waarover zij beschikken in het realiseren van de doelstellingen met behulp van de beschikbare middelen.

Tabel 5 Het netto-effect van een verscheidenheid aan politieke variabelen die het beleid steunen (Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 548-553)

Wanneer beleid al enige tijd geïmplementeerd is en de uitvoerende organisatie zich in een ander vaarwater bevindt, is het mogelijk dat prioriteiten verschuiven en de beleidsdoelstellingen niet meer als hoogste op de lijst staan. De aandacht neemt dan af. Door te zorgen dat de top van de organisatie prioriteit blijft geven en voldoende toezicht instelt, maar ook door professionals die het belang van het beleid en zijn doelstellingen blijven zien kan het beleid duurzaam verankerd raken. Maar ook dit is weer afhankelijk van de contextuele omstandigheden van de uitvoerende organisatie (Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 548-553). Het kan daarom heel goed mogelijk zijn dat rechtbank A zich in hele andere omstandigheden bevindt, dan rechtbank B.

Zoals de theorie van Sabatier en Mazmanian (1980) heeft laten zien hebben uitvoeringsorganisaties een andere uitgangspositie, waardoor er bij de ene organisatie meer moet veranderen, dan bij de andere organisatie. Bij empirisch onderzoek naar beleidsimplementatie stelt Pollitt dan ook dat het belangrijk is om zowel mee te nemen wat er *wel* als wat er *niet* verandert naar aanleiding van de implementatie van een beleidsbesluit. Zo wordt voorkomen dat er alleen wordt gekeken naar bewijs voor verandering en niet naar bewijs van continuïteit (Pollitt, 2002).

Door in de empirie te kijken naar de uitgangspositie van een rechtbank bij beleidsimplementatie en de contextuele omstandigheden van een rechtbank kunnen verklaringen worden gevonden voor verschillen in de mate van beleidsimplementatie tussen rechtbanken.

2.2.2 Het implementeren van beleid – twee benaderingen

In de voorgaande paragraaf zijn aanknopingspunten aan het licht gekomen die iets kunnen vertellen over de beïnvloedende factoren bij beleidsimplementatie. Deze gingen met name over contextuele verschillen en uitgangspunten. Maar wanneer beleid wordt geïmplementeerd heeft ook de benadering van beleidsimplementatie invloed. Er worden in de regel een tweetal benaderingen toegepast, te weten top-down en bottom-up. Beleid binnen de rechtspraak wordt zowel top-down als bottom-up geïmplementeerd. De Raad voor de rechtspraak tracht door samenwerking met diverse gremia binnen de rechtspraak beleid te ontwikkelen dat na besluitvorming van het PRO vervolgens door de rechtbanken moet worden ingevoerd en waarover zij weer terug rapporteren naar de Raad voor de rechtspraak.

De top-down benadering gaat ervan uit dat de start van de implementatie begint bij het beleid en kijkt vanuit het perspectief van de bovenste regionen van organisaties. Vanuit dit perspectief vindt men dat de belangrijkste variabelen bij beleidsimplementatie zijn te beïnvloeden door de top (O'Toole, 2004, p. 314). Beleidsimplementatie is een rationeel proces, waarbij succes wordt bereikt door een zeer volledig proces van implementatiestappen te doorlopen.

Aan de andere kant van het spectrum staat de bottom-up benadering. Beleidsimplementatie start juist bij de uitvoerdersorganisatie, in tegenstelling tot het volledig uitgewerkt opleggen van beleid door de centrale overheid. Het is een dynamisch en interactief proces, waarbij het betrekken van de professionals de beleidsimplementatie juist ondersteunt. De discretionaire ruimte en de keuzes die daarin door actoren worden gemaakt zijn van belang in de bottom-up benadering (O'Toole, 2004, p. 314; Tummers et al., 2012, p. 718). De professionals in de rechtbanken moeten immers werken met het beleid.

Hogwood en Gunn (in Hill & Hupe, 2014, p. 52) stellen dat beleidsmakers in een top-down implementatietraject voor een aantal zaken moet zorgen, om beleidsimplementatie te laten slagen die haaks tegenover de bottom-up benadering staan. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste verschillen weergegeven.

	Top-down benadering	Bottom-up benadering
1.	Voldoende tijd en middelen moeten worden vrijgemaakt voor het implementeren van beleid. In iedere stap van het implementatieproces moet de juiste combinatie van middelen beschikbaar zijn.	Beschikbaarheid van middelen worden gedurende het proces helder. Op basis daarvan wordt mogelijke beschikbaarheid van middelen aangevraagd.
2.	Het beleid dat wordt geïmplementeerd is gebaseerd op een valide oorzaak en gevolg theorie. Deze oorzaak en gevolg relatie is direct, er zijn weinig tot geen tussenliggende verbanden.	Beleid wordt door middel van coproductie ontwikkeld en kan door voortschrijdend inzicht gedurende het proces veranderen.
3.	Er is volledige overeenstemming over de te behalen doelen en deze condities worden gedurende het implementatieproces aangehouden.	De te behalen beleidsdoelen worden in samenspraak opgesteld en overeengekomen.
4.	Er is een implementatieorganisatie die niet afhankelijk is van andere organisaties voor het behalen van succes, of als deze wel betrokken zijn, dan is de afhankelijkheid in de relaties minimaal in aantal en belangrijkheid.	Implementatie is een coproductie en afhankelijkheden en samenwerken met diverse actoren spelen een belangrijke rol in het behalen van successen.

5.	Bij het werken aan het behalen van de overeengekomen doelen is het mogelijk om in detail en in precieze volgorde de taken per betrokken actor te omschrijven.	Gaandeweg worden taken bekend en belegd bij betrokken actoren die nodig zijn om de overeengekomen doelen te behalen.
6.	Degene met autoriteit kunnen gehoorzaamheid eisen en derhalve ook krijgen.	Beleidsimplementatie is een coproductie waarin door gezamenlijke besluitvorming naar implementatie wordt gewerkt.

Tabel 6 Verschillen tussen top-down en bottom-up implementeren van beleid (Hill & Hupe, 2014)

Top-down implementeren van beleid vraagt dus om een zeer perfectionistische aanpak, waarin niets aan het toeval wordt overgelaten. Er wordt als het ware een geplande verandering (*planned change*) nagestreefd. Het is echter niet mogelijk om op centraal niveau een volledig uitgedacht beleid te ontwikkelen. Beleidsimplementatie is een wisselwerking tussen beleidsmakers en -uitvoerders. Dit in tegenstelling tot het bottom-up implementeren van beleid, waarbij een incrementalistische aanpak van toepassing is, meer een opkomende verandering (*emergent change*). Er is in deze benadering een interactieve relatie tussen beleidsformulering en implementatie (Hill & Hupe, 2014, p. 47).

Vanuit het top-down perspectief wordt beleid- en beleidsimplementatie dus detaillistisch omschreven waardoor men verwacht dat beleid wordt geïmplementeerd zoals het is bedoeld. De verandering wordt als het ware gepland en tot in detail georganiseerd. Echter, beleid is ook een wisselwerking tussen beleidsmakers en uitvoerders. Er kan hierdoor een implementatietekort ontstaan; een normatieve kwalificatie als een resultaat van een vergelijking tussen wat wordt waargenomen en wat wordt verwacht, waarbij het laatste wordt gedefinieerd in termen van de waarden van de waarnemer of van een of meer actoren die bij het proces zijn betrokken (Hill & Hupe, 2014, pp. 11-12). Er bestaat de kans dat er beleidsvervreemding optreedt wanneer beleidsimplementatie op deze wijze wordt benaderd. Het is belangrijk om beleidsontwikkeling en -implementatie te zien als een wisselwerking. De professional moet op strategisch, tactisch en operationeel niveau betrokken worden bij het opstellen, het concretiseren en het implementeren van het beleid. Dit zorgt ervoor dat de professional het gevoel van invloed heeft en zich niet machteloos voelt (Tummers, 2012, pp. 518-519). Beleid wordt dan niet van bovenaf bedacht en dwingend opgelegd. Dit strookt juist weer meer met de bottom-up benadering van beleidsimplementatie.

Matland (in Hill & Hupe, 2014, pp. 78-79, p. 141) geeft overigens wel aan dat beleid in beide benaderingen een specifiek doel moet hebben en dat dit doel moet zijn vastgelegd. Ook moet er consensus zijn over het doel, het implementatieproces moet dan loyaal aan dat doel zijn, omdat het een superieure waarde heeft. Wanneer het beleid geen expliciet vastgelegde doelen heeft, bestaat de kans dat het naleven van een standaard bemoeilijkt wordt en meer algemene maatschappelijke normen en waarden een rol gaan spelen. Deze concrete en specifieke doelen zijn nodig om de prestaties van de uitvoering van het beleid te kunnen beoordelen (Hill & Hupe, 2014, p. 144).

Een andere belangrijke factor in beide benaderingen van beleidsimplementatie die meerdere deskundigen op het gebied erkennen, is het belang van de beschikbare middelen en het geven van incentives bij implementatie van beleid. Wel stellen zij dat top-down aansporingen beperkend werken, terwijl je daar in de bottom-up benadering meer vrij in bent (Hill & Hupe, 2014, p. 144).

In beide benaderingen is het niet vanzelfsprekend dat beleid wordt geïmplementeerd zoals het is bedoeld, met name in de top-down benadering. Moeilijk te beïnvloeden factoren kunnen niet onder controle worden gehouden (Hill & Hupe, 2014, pp. 52, 64; Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 542, 553).

De manier waarop beleid wordt ontwikkeld (top-down of bottom-up) en vervolgens wordt geïmplementeerd kan van invloed zijn op het draagvlak voor het beleid en de mate van implementatie binnen de rechtbanken. Het is dus van belang om in de empirie meer te weten te komen over de wijze van ontwikkeling en implementatie van beleid, welke actoren erbij worden betrokken en hoe dit van invloed is op het draagvlak en de mate van implementatie.

2.3 Rationele benadering

De top-down en bottom-up benadering die in paragraaf 2.2.2 zijn omschreven kunnen worden onderverdeeld in de rationele en institutionele benadering van beleid. In paragraaf 2.3 en 2.4 worden deze twee benaderingen verder uitgewerkt en worden aanknopingspunten gezocht die een verklaring kunnen geven voor de verschillen en overeenkomsten in beleidsimplementatie.

Top-down beleid implementeren heeft veel weg van een rationele benadering, zoals die in een professionele bureaucratie voorkomt. Een professionele bureaucratie is gebaseerd op geformaliseerde wetten, standaardisatie en het werken volgens regels en procedures (Olsen, 2006, pp. 2-3). Dit is een hele rationele benadering, waarin alles wordt uitgedacht, gelijk aan de top-down benadering van beleidsimplementatie. Het is heel logisch dat deze benadering normatief is ingebed in de instituties van de Nederlandse rechtsstaat (Hupe, 2011, p. 64). In deze paragraaf worden de beïnvloedende factoren van de rationele benadering uiteengezet waarna kort de aanknopingspunten worden benoemd.

Beïnvloedende factor	Rationele managementtechnieken worden gebruikt om sturing te geven aan beleidsimplementatie
Elementen van beïnvloedende factoren	
De top van de organisatie legt beleid op met betrekking tot prestatiebeoordelingen, boekhouding en budgetten. De plannen van de organisaties moeten verenigbaar zijn met dit beleid.	
Door een gerationaliseerd systeem met een begrotingscyclus, jaarverslagen, financiële rapportages, et cetera kunnen organisaties op een vergelijkbare manier worden gestructureerd.	
Publieke organisaties passen steeds meer managementtechnieken uit de particuliere sector toe die de rationele wijze van governance in een publieke organisatie onderschrijven. Een van de managementtechnieken komt vanuit New Public Management (NPM) en is op een zevental principes gericht: normen en prestatie maatstaven, controle op output, professioneel management in de publieke sector, uitsplitsing van eenheden in de publieke sector, meer concurrentie in de publieke sector, managementstijlen uit de particuliere sector, meer discipline en zuinigheid bij het gebruik van hulpbronnen (Hansen, 2011, pp. 285-288).	
Door gebruik van managementtechnieken, wordt getracht de principal-agent relatie ten faveure van de principal te verschuiven. In de bureaucratie is immers een belangrijke rol voor de professional belegd. Deze is aangesteld voor het leven en wordt benoemd in zijn of haar functie. De principal-agent theorie gaat ervan uit dat de hiërarchie van de principal versterkt wordt, omdat er gebruik wordt gemaakt van prestatieafspraken en er derhalve betere monitoring door de principal kan plaatsvinden (Hansen, 2011, p. 287-288; Pollitt, 2002, pp. 473-474, 481).	
De prestatie indicatoren worden meetbaar gemaakt door het managementsysteem van input en processen naar outputs en outcome te sturen. Men heeft daarom ook de voorkeur voor platte organisatiestructuren (Hansen, 2011, p. 287-288; Pollitt, 2002, p. 473-474).	

Tabel 7 Rationele managementtechnieken

Door als top van de organisatie een structuur van managementtechnieken op te leggen kan ervoor worden gezorgd dat iedere rechtbank de implementatie van beleid hetzelfde aanpakt. Daarnaast worden managementtechnieken gebruikt om sturing te geven aan beleidsimplementatie en om beleidsimplementatie meetbaar te maken. Het verschuiven van de principal-agent relatie is hierin een belangrijke factor, omdat in de bureaucratie een belangrijke rol is weggelegd voor de professional. De rechtspraakorganisatie is een organisatie die is gebouwd om zijn professionals. Er zou daarom sprake kunnen zijn van een verschuiving van de principal-agent relatie door rationele mechanismes toe te passen bij de implementatie van beleid. Het is van belang om in de empirie te achterhalen of deze technieken worden toegepast en of er mogelijk verschillen en overeenkomsten zijn te herkennen tussen rechtbanken.

Beïnvloedende factor	Geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie
Elementen van beïnvloedende factoren	<p>Publieke organisaties gebruiken rationele werkwijzen om tegenwicht te bieden aan het nemen van gevoelsmatige beslissingen, bijvoorbeeld door politici. Door gebruik te maken van strategische planning (planningsschool) worden plannen gemaakt, prestatieafspraken worden geformuleerd, er wordt gerapporteerd, getoetst, gemonitord en geëvalueerd. Dit alles wordt uitgevoerd door gebruik te maken van een gestandaardiseerde werkwijze en vastgelegde procedures (Mintzberg, 1994 in Johnsen, 2015, p. 246).</p> <p>Sterk gestructureerde organisatievelden bieden een context waarin individuele inspanningen om rationeel om te gaan met onzekerheid en dwang vaak samen leiden tot homogeniteit in structuur, cultuur en output (DiMaggio & Powell, 1983, p. 147). Johnson (2015, p. 248) stelt dat de planningsschool (rationeel, strategisch management) een nuttig kader biedt voor implementatie van een strategie, mits een organisatie stabiel is en er een grote mate van loyaliteit is met betrekking tot de beslissingen van de top van de organisatie.</p> <p>Wanneer organisaties die in hetzelfde vakgebied opereren daadwerkelijk gestructureerd worden in een beroepsveld (door competitie, overheid of door professionals) wordt er invloed uitgeoefend om te zorgen dat men steeds meer op elkaar gaat lijken (DiMaggio & Powell, 1983, p. 148).</p>

Tabel 8 Geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie

In de rationele benadering wordt de nadruk gelegd op standaardisering en harde feiten en cijfers. Er wordt echter geen rekening gehouden met de contextuele omstandigheden van de organisaties in het beroepsveld en de stabiliteit van de omgeving waarin moet worden geopereerd. Gezamenlijke strategieën die heel logisch zijn voor de individuele organisatie, hoeven dat niet te zijn voor de andere organisaties in het veld (DiMaggio & Powell, 1983, p. 148). Maar ook de betrokkenheid vermindert door deze werkwijze (Mintzberg, 1994 in Johnsen, 2015, p. 246). Wanneer een organisatie sterk rationeel werkt door gebruik van wetten, procedures en standaardisatie is er weinig vrijheid voor de professional. De discretionaire bevoegdheid in beleidsimplementatie wordt hierdoor beperkt. ‘Geformaliseerde procedures’ is dan ook een belangrijk element die mogelijk iets kan verklaren over verschillen in de mate van beleidsimplementatie binnen rechtbanken. Voor de ene rechtbank kan het beleid heel logisch zijn, terwijl een andere rechtbank er anders in staat.

Het is de vraag of de geformaliseerde wetten, procedures, standaarden en managementtechnieken (zoals veranderingen in de principal-agent relatie) in de empirie van de rechtspraak rationele beïnvloedende factoren zijn en zo ja, op welke wijze dit invloed uitoefent, wanneer dit optreedt en of er binnen iedere rechtbank binnen dit onderzoek sprake van is.

2.4 Institutionele benadering

Bottom-up beleid implementeren past goed bij de institutionele benadering, waarin op een incrementalistische wijze beleid wordt geïmplementeerd en processen van isomorfisme plaatsvinden. Beleid en de implementatie daarvan wordt juist niet van tevoren tot in detail uitgedacht en is een wisselwerking tussen de beleidsmakers en de professionals. In deze paragraaf worden deze en andere beïnvloedende factoren van de institutionele benadering uiteengezet waarna kort de aanknopingspunten worden benoemd.

Beïnvloedende factor	De beroepsgroep is een belangrijke factor in de publieke organisatie. Binnen de rechtspraak is de organisatie om het ambt heen gebouwd.
Elementen van beïnvloedende factoren	De institutionele theorie stelt dat de structuur van een organisatie en zijn procedures van invloed is op de manier waarop de professionals in een organisatie denken, beslissen en zich gedragen. Wanneer er sprake

is van veranderingen in structuur en procedures zou dat moeten leiden tot nieuwe denkpatronen, beslissingen en acties (Pollitt, Birchall, & Putman, 2016, p. 14).

Conformiteit aan beleid door professionals is daarom van belang. Dit hangt af van vier aspecten: kennis van de beleidsinhoud (weten), competenties en capaciteit (kunnen), motivatie (willen) en in hoeverre er ruimte is voor de professional om, onder bepaalde voorwaarden, af te wijken van het beleid (moeten). De professional moet op strategisch, tactisch en operationeel niveau betrokken worden bij het opstellen, het concretiseren en het implementeren van het beleid.

Er is sprake van een principal-agent relatie, waarbij de agent (de professional) de vakkennis en -kunde heeft ten opzichte van de principal (de top van de organisatie).

Hansen (2011, p. 285) richt zijn onderzoek op de adoptie van NPM-innovaties binnen de Deense lokale overheid. NPM-innovaties zijn volgens hem gericht op hervormingen van de algemene administratieve processen en structuren van een organisatie. Deze veranderingen kunnen minder geslaagd uitpakken met de cultuur van gespecialiseerde afdelingen met sterk professionele normen, omdat deze veranderingen gericht zijn op het versterken van algemene managementfuncties in een organisatie (Hansen, 2011, p. 289). Dit strookt met de principal-agent theorie die Pollitt (2002, p. 481) benoemt in zijn artikel.

Tabel 9 Beroepsgroep

Een publieke organisatie is gebouwd om zijn professionals heen, binnen de rechtspraak geldt dit maar al te goed. De rechtspraak heeft een sterke beroepsgroep met een diversiteit aan rechtsgebieden en daarom ook gespecialiseerde afdelingen. Het is van belang dat de professional betrokken wordt bij beleidsimplementatie, mede om de verandering die daarmee is gemoeid te doen laten slagen.

Beïnvloedende factor Incrementele veranderingen worden stap voor stap genomen en betreft geen grote revolutionaire verandering.

Elementen van beïnvloedende factoren

Incrementele veranderingen is geen proces dat over een nacht ijs gaat. Veranderingen in organisaties worden vaak aangepast om weer in overeenstemming te raken met eerdere normen en gedragspatronen. Het kan zo zijn dat de hervormers in een organisatie er tijdens de veranderingen achter komen dat er onverwachte consequenties zijn verbonden aan het proces die verdere aandacht behoeven, waardoor er derhalve van het daadwerkelijke doel wordt afgeweken. Dit resulteert erin dat organisaties redelijk stabiel zijn en slechts incrementeel kunnen worden veranderd (March & Olsen, 1989 in Pollitt et al., 2016, pp. 26-27).

Door discretionaire ruimte toe te kennen worden er ook verschillen toegestaan die door de implementatie ontstaan (Hill & Hupe, 2014, p. 9). Binnen een complex inter-institutioneel raamwerk is er mogelijk sprake van beleidsvrijheid, waardoor men de discretionaire ruimte kan benutten, en zo ook dat een andere bestuurslaag de eigen doelen kan nastreven met het beleid. De discretionaire ruimte fungeert als het ware als *check and balance* tussen de mate van hiërarchische controle en biedt de mogelijkheid tot innovatie en creativiteit bij de implementatie. Discretionaire ruimte kan daarom leiden tot aangepast beleid (Hill & Hupe, 2014, p. 147).

Tabel 10 Incrementele veranderingen

Implementatie is in de institutionele benadering een samenwerking, waardoor beleidsimplementatie een langzaam proces kan zijn ten opzichte van de rationele benadering waarbij alles van tevoren is uitgedacht en niet iedereen wordt betrokken bij het proces. Door de mate van discretionaire ruimte kunnen de betrokken actoren bij de implementatie van het beleid onverwachte consequenties of nieuwe inzichten aan het licht brengen die zorgen voor een wijziging in het beleid of de beleidsdoelen.

In het empirisch onderzoek moet worden gekeken naar de rol van de verschillende actoren en de samenwerking tussen de actoren binnen de rechtbanken zelf en in de rechtspraakorganisatie. Wordt er bijvoorbeeld veel samengewerkt, doet men aan klankborden en hoeveel ruimte is er voor de professional om zelf invulling te kunnen geven aan het beleid? De mate van discretionaire ruimte die in beleid wordt gegeven en hoe deze ruimte in een rechtbank wordt ingevuld kan tevens een verklaring zijn voor de

verschillen in beleidsimplementatie tussen rechtbanken. Het is zaak hier in het empirisch onderzoek naar te kijken.

2.4.1.1 Isomorfisme

Het concept isomorfisme past goed binnen de institutionele benadering. Isomorfisme is een incrementalistisch proces dat een organisatie in een vakgebied om een drietal manieren kan dwingen om te lijken op andere organisaties in datzelfde vakgebied (DiMaggio & Powell, 1983, p. 149), te weten *mimetic isomorphism* (nabootsend), *normative isomorphism* (normatief) en *coercive isomorphism* (dwingend) (Bekkers, 2013, p. 80; DiMaggio & Powell, 1983; Pollitt et al., 2016, p. 27; Pollitt, 2002, pp. 482-483). In onderstaande tabel wordt weergegeven welke invloed de drie stromingen van isomorfisme kunnen hebben op beleidsimplementatie.

Beïnvloedende factor	De drie stromingen van isomorfisme kunnen ervoor zorgen dat convergentie/divergentie optreedt bij beleidsimplementatie.
Elementen van beïnvloedende factoren	
	<i>Coercive isomorphism</i> betekent dat een organisatie bepaalde convergenties bewerkstelligt, omdat zij daartoe instructies krijgen van de overkoepelende organisatie. De overkoepelende organisatie legt de verandering dwingend op, dit kan zowel door formele als informele druk gebeuren. Een positie van afhankelijkheid tot de top van de organisatie kan leiden tot een opgelegde verandering. Er bestaat tevens de mogelijkheid tot een hybride categorie die Pollitt (2002, p. 484) noemt. Organisaties worden dan niet gedwongen worden om een bepaald besluit over te nemen, maar worden anders beloond als zij dit wel doen.
	Klassieke werkgebieden als geneeskunde en het recht hebben te kampen met een werkveld die sterk wordt beïnvloed door normen die door de professionals worden opgesteld, dit noemen DiMaggio en Powell <i>normative isomorphism</i> . Deze vorm van isomorfisme komt voort uit professionalisering en de collectieve strijd van de professionals om de voorwaarden en methoden van hun werk te definiëren, om de productiedruk te beheersen en om legitimatie voor hun professionele autonomie vast te stellen. Door de professionals in de organisaties worden normen opgesteld, waar een ieder in dat werkveld zich aan moet houden (DiMaggio & Powell, 1983, p. 152; Pollitt et al., 2016, p. 27; Pollitt, 2002, pp. 482-483). Belangrijke bron van normatief isomorfisme zijn de professionele netwerken die zich uitstrekken over de grenzen van de organisatie heen en waardoor nieuwe ideeën zich snel kunnen verspreiden.
	<i>Mimetic isomorphism</i> houdt in dat de organisatie innovaties van andere organisaties overneemt wanneer zij zelf niet weten om te gaan met nieuwe ontwikkelingen. <i>Mimetic isomorphism</i> kan onbewust worden verspreid via medewerkers die van een andere organisatie komen, of juist bewust door bijvoorbeeld adviesbureaus en consultants. Belangrijk om te achterhalen bij deze vorm van isomorfisme is of de overname van bepaalde innovaties is gestoeld op de vraag ‘wat men zal doen en hoe’ óf op de vraag ‘of er bewijs is dat een bepaalde methodiek verbeterde resultaten brengt’. Organisaties neigen er namelijk naar om andere organisaties na te bootsen als ze succesvoller lijken te zijn.
	Als een organisatie zelf een goede manier heeft om met een bepaalde kwestie om te gaan, dan zijn zij niet geneigd om een andere methodiek over te nemen. Isomorfisme vindt derhalve niet vanzelfsprekend plaats (Pollitt, 2002, p. 485).
	DiMaggio en Powell stellen: hoe groter de mate van professionalisering in een beroepsveld, des te meer er sprake is van institutionele isomorfe verandering (DiMaggio & Powell, 1983).

Tabel 11 Isomorfisme

Er kan dus op drie manieren isomorfisme ontstaan. Wanneer er isomorfisme ontstaat wil dat echter niet zeggen dat er op alle aspecten wordt geconvergeerd door de organisaties. Het kan zomaar zijn dat er diversiteit bestaat bij de ene beleidsimplementatie, maar juist overeenkomsten bij implementatie van ander beleid (DiMaggio & Powell, 1983, p. 156). Met name bij normatief isomorfisme heeft de professional een belangrijke rol. Het kan echter ook zo maar eens zijn dat er vanuit het nabootsende isomorfisme in de empirie

gevallen worden gevonden waarbij de professional nieuwe dingen inbrengt die afkomstig zijn van een andere rechtbank.

De verschillen in de mate van beleidsimplementatie kunnen wellicht worden verklaard door in het empirisch onderzoek te kijken naar de toepassing van de drie mechanismen van isomorfisme binnen de rechtbanken.

2.5 De publieke organisatie

De institutionele structuur van een publieke organisatie en de relaties tussen deze lagen maakt het implementeren van beleid ingewikkeld. Terughoudende partners moeten dan worden opgeroepen om samen te werken. Er zijn veel centrale-lokale overheidsrelaties waarin de laatstgenoemden aanspraak maken op een legitieme mate van autonomie en tevens waarbij de professional een mate van autonomie heeft (Hill & Hupe, 2014, pp. 68-69). Het is daarom belangrijk om bijzondere aandacht te besteden aan de verschillende politiek-administratieve horizontale als verticale lagen en hun relaties ten opzichte van de activiteiten die worden ontplooid voor het opstellen van beleid. Het gaat hierbij om de intergouvernementele relaties die van invloed zijn op de implementatie (Hill & Hupe, 2014, pp. 137-144). In deze paragraaf worden de beïnvloedende factoren die voortvloeien uit de organisatie uiteengezet, waarna kort de aanknopingspunten worden benoemd.

Beïnvloedende factor	Contextuele omstandigheden van organisaties bepaalt hoe er kán worden omgegaan met de implementatie van beleid.
-----------------------------	---

Elementen van beïnvloedende factoren

DiMaggio en Powell (1983, p. 149) stellen in hun onderzoek een casus aan de kaart waarbij voorlopers van beleidsimplementatie binnen het ambtenarenapparaat konden worden voorspeld door interne overheidsbehoeften en stadskenmerken zoals de omvang van de immigrantenbevolking, politieke hervormingsbewegingen, sociaaleconomische samenstelling en stadsomvang.

Ook Hansen (2011, pp. 292-293) benoemt de omgeving, de organisatie en de leeftijd van de organisatie (bestuurlijke leeftijd), ervaring van de manager en de normen en waarden van een manager als determinanten die van invloed zijn op het innovatieproces. De determinant organisatie beïnvloedt dit proces echter nog meer dan de omgevingsfactoren, omdat het immers de directe context betreft (Hansen, 2011, p. 293).

Contingentietheoretici stellen dat een efficiënte organisatievorm, in de contingentietheorie betekent dat 'aanpasbaar aan specifieke omgevingen', belangrijk is voor de prestaties van een organisatie. Het op een andere manier organiseren van publieke taken wordt volgens Osborne en Gaebler gebruikt, omdat de traditionele bureaucratie niet werkt in de hedendaagse context van de moderne samenleving (Pollitt, 2002, pp. 481-482).

Implementeren van beleid vindt zelden plaats binnen een gelijk speelveld. De implementatie coördinatoren zijn in meerdere of mindere mate verplicht om hun innovaties om te vormen naar de culturele, juridische of organisatorische context (Pollitt, 2002, p. 476). Het is in implementatieonderzoek derhalve essentieel om te kijken naar degene die de implementatie uitvoeren in de organisatie en daar variabelen aan te koppelen die mogelijke variatie kunnen verklaren (Hill & Hupe, 2014, p. 143).

Tabel 12 Contextuele omstandigheden

Zoals eerder in dit hoofdstuk benoemt zijn de contextuele interne en externe omstandigheden van een organisatie een invloedrijke factor. Iedere rechtbank bevindt zich in andere contextuele omstandigheden, zoals locatie en omgeving, maar ook zaken als specialisatie in bepaalde rechtsgebieden en rechtbanken die tijdens de HGK zijn gefuseerd kunnen meewegen bij de implementatie van beleid.

Beïnvloedende factor Lagen in de organisatie: zowel binnen de staande organisatie als binnen beleidsimplementatie zijn er verschillende lagen in de organisatie met ieder hun eigen mandaten en verantwoordelijkheden. Dit geheel aan actoren moet met elkaar samenwerken.

Elementen van beïnvloedende factoren

De relatie tussen de beleidsmakers en de uitvoerders (politiek en bestuur) is normatief ingebed in de instituties. De wisselwerking tussen beide heeft met name in het proces van beleidsvorming invloed op het uiteindelijk dubbelzinnige karakter van het beleid dat moet worden geïmplementeerd (Hill & Hupe, 2014, pp. 8). In onderzoek naar implementatie en governance is het belangrijk om te achterhalen wat het onderscheid is tussen structuren en processen, instituties en gedrag en tussen actoren en activiteiten, om zo meerdere perspectieven te belichten (Hill & Hupe, 2014, pp. 16-17).

Wat vanuit een rationeel, top-down perspectief wordt gezien als tekortkomingen van het beleid kan worden gecompenseerd door mechanismen van sociale interactie in een organisatie. Tegenover cognitieve beperkingen, onduidelijke instructies en onvoldoende naleving staat bijvoorbeeld professioneel gedrag en het gebruik van gezond verstand (Hupe, 2011, p. 72).

Pressman en Wildavsky stellen dat implementatie complexer wordt naarmate de keten van causaliteit vergroot en des te groter de onderlinge relaties tussen de schakels in de keten zijn. De kans dat daarmee de verschillen tussen het oorspronkelijke beleid en de implementatie van het beleid toenemen stijgt dan ook (Hill & Hupe, 2014, p. 7; Hoogerwerf, 2014, p. 128; Hupe, 2011, pp. 67-68; Pressman & Wildavsky, 1973, p. 250). De complexiteit van beleidsimplementatie wordt vergroot, doordat verschillende organisatielagen een legitieme claim hebben om deel te nemen aan beleidsvorming en besluitvorming (Hill & Hupe, 2014, p. 146). Des te meer lagen in de organisatie, des te meer competente managers en professionaliteit van de medewerkers telt (Hupe, 2011, p. 76).

Het is belangrijk om de rolverdeling te achterhalen: wie is de opsteller van het beleid, wie is de besluitvormer en wie voert de implementatie uit. Alsmede is het van belang om de machtsposities en legitimiteit van iedere actor in kaart te brengen (Hill & Hupe, 2014, p. 4). Het gaat dan om de gecentraliseerde, gedeelde en diffuse verdeling van openbaar gezag in de institutionele context (Stoker in Hill & Hupe, 2014, p. 69).

Tevens is essentieel om de mandaten en verantwoordelijkheden bij de implementatie van beleid in de verschillende lagen van de organisatie in kaart te brengen. Een relevant concept dat hierover mogelijke verklaringen kan geven is accountability: *“The relationship in which one party (the accouter) is obliged to render an account of his or her actions (or the actions of a particular organisation) to another party (the accountee).”* Hoe wordt er verantwoording afgelegd en wie legt verantwoording af over hetgeen dat is of wordt geïmplementeerd (Pollitt et al., 2016, pp. 12-13).

Hill en Hupe (2014, pp. 1-2) nemen in hun boek specifiek de link tussen governance en implementatie mee, omdat de transformatie van government naar governance effect heeft op het aantal actoren die deelnemen in een implementatieproces waardoor eenvoudige hiërarchische sturingsmodellen worden verlaten (Hill & Hupe, 2014, p. 7; Hoogerwerf, 2014, p. 128).

Tabel 13 Lagen in de organisatie

Binnen iedere laag in een organisatie bestaan bepaalde mandaten en verantwoordelijkheden, daarnaast zijn deze er ook bij de implementatie van beleid. Het kan zijn dat hier een andere, tijdelijke structuur voor is opgebouwd waardoor er andere regels kunnen gelden. Die verschillende actoren in de verschillende organisatielagen moeten dus met elkaar samenwerken om hetzelfde doel na te streven: het implementeren van het beleid en nastreven van de doelstellingen. Des te meer lagen er zijn in een organisatie, des te lastiger de implementatie moet zijn. De rechtbanken mogen de eigen organisatie inrichten, waardoor de organisatorische inrichting er anders uit kan zien. Het is dus mogelijk dat er een verklaring ligt in deze inrichting.

Beïnvloedende factor Principal-agent relatie: de afstand tussen bestuur en professionals

Elementen van beïnvloedende factoren

Door een platte organisatiestructuur ontstaat er een kortere lijn tussen de principal en de agent (Pollitt, 2002, p. 481). De discretionaire bevoegdheid van de professional wordt hiermee verkleind, er wordt immers minder ruimte gelaten voor de vrije invulling van het beleid door de professional.

May (1993, 1994, 1995 in Hill & Hupe, 2014, p. 144) heeft een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de verstrekking van mandaten van de ene bestuurslaag naar een andere bestuurslaag binnen de overheid. Een belangrijke onderdeel van zijn onderzoek lag in het vergelijken van verschillende cases waarin mandaten ofwel dwingend zijn ofwel samenwerking nastreven. Overheden maken hierin een keuze gekeken naar het probleem dat moet worden aangepakt door het invoeren van het beleid binnen de andere bestuurslagen. De opstelling van het beleid kan daarmee inhouden dat er bepaalde mandaten worden opgelegd naar andere bestuurslagen die door hen moeten worden geïmplementeerd. De afhankelijkheid van effectiviteit van beleid kan volgens May worden teruggebracht naar de mate waarin de bestuurslaag die het beleid heeft opgesteld wordt gezien als een legitieme beleidsmaker (Hill & Hupe, 2014, p. 144).

Pollitt (2016, pp. 14, 28-31) betoogt dat de top van de organisatie de verandering moeten verkopen, terwijl Van der Voet et al. (2014) specifiek het belang van de managers benoemen om niet alleen te spreken over de verandering, maar ook actief een rolmodel te zijn om de implementatie van de verandering duurzaam te kunnen verankeren.

Een ander relevant element is de samenwerkingsrelatie tussen bestuur en uitvoerders. In samenwerkingsrelaties kunnen tegelijkertijd verticale en horizontale verbanden aanwezig zijn. Er kunnen problemen ontstaan met de implementatie wanneer er sprake is van verticale relaties, maar horizontale samenwerking nodig is (Hill & Hupe, 2014, p. 148).

Tabel 14 Principal-agent relatie

Zoals eerder aangegeven is het van belang dat er een wisselwerking is tussen diverse actoren bij beleidsimplementatie. De lijn tussen de bestuurders en de professionals is daarbij een belangrijke, implementatie wordt ingewikkelder naarmate de keten groter is. De afstand neemt dan toe waarmee ook de discretionaire bevoegdheid toeneemt. De kans dat beleid wordt geïmplementeerd zoals bedoeld neemt daarmee af. Mogelijk worden bepaalde mandaten gegeven aan bepaalde gremia die de goedkeuring van de professional heeft, waardoor beleid effectief kan zijn. Ook kan de afstand toenemen als de opsteller van het beleid niet wordt gezien als legitiem, of als de top van de organisatie en het management geen actieve houding aanneemt in de beleidsimplementatie. In het empirisch onderzoek wordt gekeken of de principal-agent relatie een rol speelt in zowel de korte afstand tussen bestuur en professional als wanneer er een grotere afstand wordt gevoeld. Er zal worden getracht om de verschillen en overeenkomsten in casussen en rechtbanken te duiden.

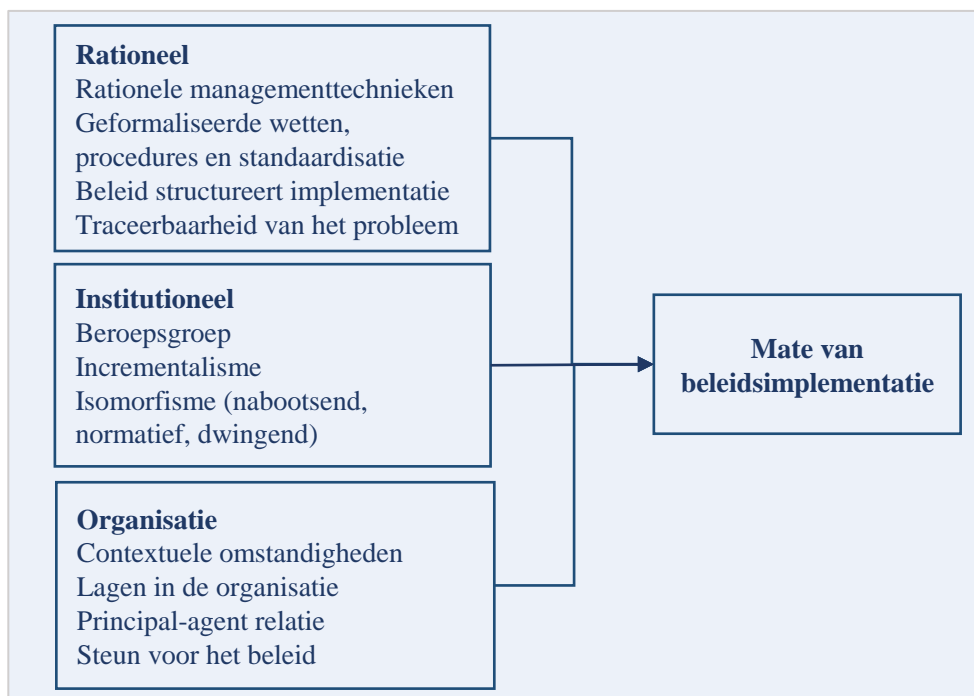
Als aanknopingspunten zijn de contextuele interne en externe omstandigheden van de rechtbanken in dit onderzoek relevant, de lagen in die rechtbanken waarin mandaten en verantwoordelijkheden zijn belegd, hoe samenwerking plaatsvindt binnen de drie casussen en de afstand tussen het bestuur en de professionals die mede kan worden veroorzaakt door de inrichting van de organisatie.

2.6 Theoretische concepten

In dit onderzoek gaat het om het construeren van een verklaring over de verschillen in de mate van beleidsimplementatie binnen de rechtbanken. Vanuit het literatuuronderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag:

Welke aanknopingspunten voor determinanten van de mate van beleidsimplementatie kunnen uit de literatuur worden afgeleid?

In dit hoofdstuk is eerst de theorie over beleidsimplementatie uiteengezet. Aan de hand van de top-down en bottom-up benadering is er een onderverdeling gemaakt in een drietal concepten in de literatuur die mogelijk kunnen leiden tot verschillen in de mate van beleidsimplementatie binnen rechtbanken. In hoofdstuk 3 worden deze thema's verder uitgewerkt naar codes en wordt uitgelegd hoe het onderzoek verder is opgezet en uitgevoerd. Gezien het onderzoek zowel deductief als inductief is, kunnen tijdens het onderzoek nieuwe concepten worden toegevoegd, omdat uit het empirisch onderzoek blijkt dat andere variabelen een mogelijke rol spelen. Maar variabelen kunnen ook worden verwijderd als blijkt dat ze in de empirie van dit onderzoek niet terugkomen. Bij implementatieonderzoek is het verstandig om een brede opzet van variabelen mee te nemen (Hill & Hupe, 2014, p. 156). In onderstaand figuur worden de theoretische concepten benoemd die vanuit het literatuurhoofdstuk naar voren zijn gekomen.



Figuur 3 Theoretische concepten

In bovenstaand figuur komen drie theoretische concepten naar voren die kunnen leiden tot verschillen in de mate van beleidsimplementatie. Er is een aantal specifieke elementen van deze concepten benoemd, die volgens de theoretische aanknopingspunten van invloed zijn op de mate van beleidsimplementatie. Er zijn mogelijke relaties tussen algemeen abstracte constructen weergegeven die in het empirische deel worden onderzocht. Zoals aangegeven betreft het in dit type onderzoek niet een uitputtend overzicht van concepten die in het empirisch onderzoek worden geanalyseerd. Het gaat dit onderzoek over het zoeken naar verklaringen over verschillen in de mate van beleidsimplementatie.

De drie concepten die invloed hebben op de mate van beleidsimplementatie en de onderliggende determinanten worden onderstaand uiteengezet. Er wordt kort benoemd hoe de onderliggende determinanten van invloed zijn op de mate van beleidsimplementatie.

1. **Rationeel:** deze benadering kenmerkt zich door het top-down implementeren van beleid. Er wordt gebruik gemaakt van rationele managementtechnieken en geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie zijn een onderdeel van deze benadering. Het beleid is gedetailleerd omschreven en er wordt getracht om de principal-agent relatie te verkleinen.
 - a. Rationele managementtechnieken.
Naarmate er in een rechtbank meer gebruik wordt gemaakt van rationele managementtechnieken, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.
 - b. Geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie.
Naarmate er in een rechtbank meer gebruik wordt gemaakt van geformaliseerde wetten, er vastgelegde procedures zijn en gebruik wordt gemaakt van standaardisatie, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.
 - c. Beleid structureert implementatie.
Naarmate het beleid helder omschreven is met duidelijke richtlijnen en doelstellingen, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.
 - d. Traceerbaarheid van het probleem.
Wanneer helder is voor welk probleem het beleid een oplossing is, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.

2. **Institutioneel:** kenmerkt zich door een bottom-up implementatie van beleid. Er is sprake van een wisselwerking tussen de beleidsmakers en de professionals. Het beleid wordt niet tot in detail uitgedacht en er bestaat voldoende discretionaire ruimte voor de professional. De toepassing van de drie isomorfistische vormen spelen een rol bij beleidsimplementatie.
 - a. Beroepsgroep.
Naarmate de beroepsgroep meer wordt betrokken bij het opstellen, het concretiseren en implementeren van het beleid, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.
 - b. Incrementalisme.
Naarmate beleid moet worden geïmplementeerd door kleine, tijdens de implementatie te bepalen stappen in plaats van grote sprongen, des te minder de mate van beleidsimplementatie zoals bedoeld.
 - c. Isomorfisme.
 - i. Nabootsend isomorfisme.
Naarmate men binnen een rechtbank bij onduidelijkheid over het beleid meer geneigd is te kijken naar de aanpak van andere rechtbanken bij de implementatie van beleid, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.
 - ii. Normatief isomorfisme.
Naarmate er binnen een rechtbank meer waarde wordt gehecht aan de normen die door de beroepsgroep zijn opgesteld en beleid is in samenwerking met de beroepsgroep opgesteld, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie. Wanneer beleid niet in samenwerking met de beroepsgroep is opgesteld, des te lager is de mate van beleidsimplementatie.
 - iii. Dwingend isomorfisme.
Naarmate er binnen een rechtbank gebruik wordt gemaakt van dwingende mechanismen bij beleidsimplementatie des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.

3. **Organisatie:** de contextuele omstandigheden spelen een rol bij de implementatie van beleid. Ook de lagen in de organisatie die ieder eigen mandaten en verantwoordelijkheden hebben zijn van belang. Dit geheel aan lagen moet met elkaar samenwerken om beleid te kunnen implementeren. Dit wordt complexer naarmate er meer schakels zijn. De principal-agent theorie is relevant bij beleidsimplementatie en wordt beïnvloed door de organisatiestructuur.
 - a. Contextuele omstandigheden.

Naarmate de contextuele omstandigheden van een rechtbank gunstiger zijn, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.

b. Lagen in de organisatie.

Naarmate er minder lagen in de organisatie zijn, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.

c. Principal-agent relatie.

Naarmate de principal-agent relatie wordt verkleind binnen een rechtbank, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.

d. Steun voor het beleid.

Naarmate er meer steun voor het beleid is, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.

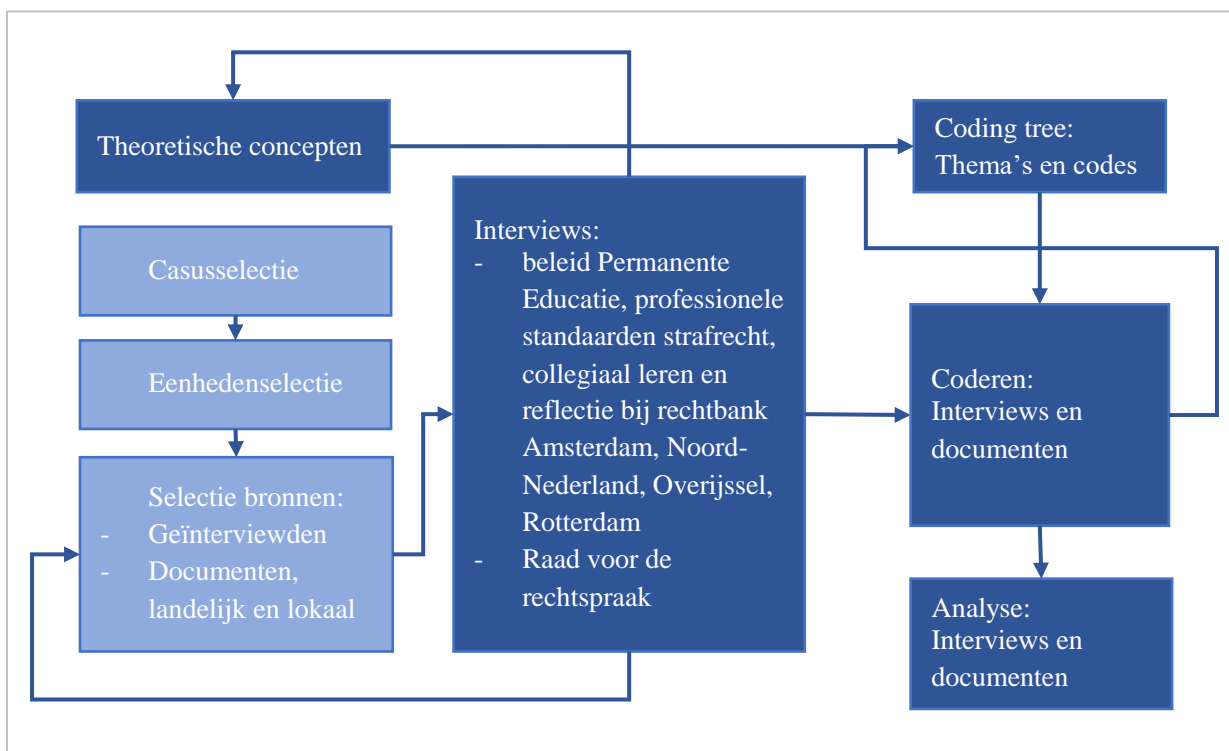
De interviews die zijn gehouden binnen de vier rechtbanken hebben vragen als onderwerp van gesprek bevat die vallen onder bovengenoemde concepten. Daarnaast zijn zowel landelijke als lokale documenten als besluitvorming, beleidsstukken en brieven geanalyseerd op bovenstaande concepten. Beide leiden ertoe dat er een reconstructie wordt gegeven van de mate van beleidsimplementatie en de verschillen hierin kunnen worden geduid tussen de rechtbanken.

3 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van het onderzoek verder gespecificeerd, waarna de casus- en eenhedenselectie nader wordt toegelicht. In paragraaf 3.3 worden de thema's en codes verder uitgewerkt die in het vorige hoofdstuk kort zijn aangestipt. Daarbij hoort tevens de manier waarop het onderzoek wordt geanalyseerd en gecodeerd. Het hoofdstuk eindigt met validiteit en betrouwbaarheid.

3.1 Onderzoeksopzet

In deze paragraaf worden de methoden van het meervoudige kwalitatieve onderzoek weergegeven. De overall onderzoeksstrategie is om een vergelijkende casestudy uit te voeren door kwalitatieve data binnen vier onderzoekseenheden over de implementatie van drie cases te onderzoeken. Het onderzoek is deels deductief, omdat de theoretische invalshoeken sturend zijn geweest voor de dataverzameling in het empirisch onderzoek. Anderzijds is het onderzoek inductief, omdat gedurende het onderzoek en het analyseren van de data nieuwe codes en thema's kunnen worden ontdekt. Het is dus mogelijk dat er gedurende het onderzoek meer theoretische concepten aan het licht komen die zowel in de theorie als in de coderingen moeten worden verwerkt. Het onderzoek wordt in onderstaand schema samengevat en in de overige paragrafen verder uitgewerkt.



Figuur 4 Onderzoeksopzet

In dit type onderzoek stap ik dus heen en weer tussen theorie en empirie. Het steeds weer aanpassen van mijn interviewvragen, omdat ik tot nieuwe inzichten kom gedurende de gesprekken en door het lezen van documenten, is daar een belangrijk onderdeel van. Theorie en empirie lopen door elkaar heen, het enige wat vast blijft staan zijn de onderzoekseenheden en de casussen die ik onderzoek. In paragraaf 3.3 geef ik aan wat voor invloed dit type onderzoek heeft op mijn theoretische concepten die ik in het vorige hoofdstuk heb omschreven.

3.2 Selectie casussen en onderzoekseenheden

3.2.1 Casusselectie

Zoals in de onderzoeksopzet is omschreven is er gebruik gemaakt van een strategische steekproeftrekking om tot de drie case studies te komen. Omdat het onderzoek exploratief is, zijn er drie cases (besluiten) gekozen die een minimale variatie hebben om tot algemeen beschrijvende uitspraken te komen (Verschuren & Doorewaard, 2016, p. 181). Daardoor kunnen er verklaringen worden gegeven op de hoofdvraag door de analyse van een case als door een analyse tussen de drie cases.

De rechtspraak heeft in de afgelopen jaren ingezet op kwaliteit. Er moet een snellere, toegankelijke en deskundigere rechtspraak komen. De kwaliteitsnormen van de rechtspraak zijn tot stand gekomen in 2006 en dienen als tegenwicht voor het op productie gerichte financieringsstelsel van de rechtspraak. In oktober 2011 heeft de Raad voor de rechtspraak een werkgroep samen laten stellen die de kwaliteitsnormen heeft geëvalueerd. Op basis van het advies van de werkgroep heeft het PRO op 23 januari 2012 de nieuwe kwaliteitsnormen en de registratievoorschriften goedgekeurd en worden bestuursafspraken gemaakt over de invoering van de normen 'Permanente Educatie', 'Promis' en 'doorlooptijden'. Er wordt afgesproken dat over de resultaten die worden geboekt op de andere normen, te weten 'aantal meervoudige kamer afdoeningen' en 'reflectie' enkel wordt gemonitord door de Raad voor de rechtspraak. Deze besluitvorming heeft plaatsgevonden voor de HGK, die begin 2013 is afgerond. Tijdens de invoering van de HGK zijn ook de portefeuillehouders kwaliteit in de nieuwe gerechtsbesturen aangesteld. In onderstaande tabel worden de besluiten op gebied van kwaliteit weergegeven.

Casus	Inhoud	Datum besluit
Permanente Educatie (PE-systeem)	In 2006 besluit het PRO tot een landelijke minimumnorm voor Permanente Educatie. In 2012 wordt deze norm gedeeltelijk bijgesteld: alle raadsheren, rechters en juridisch medewerkers moeten 90 uren verdeeld over drie jaar aan Permanente Educatie volgen, onafhankelijk van de omvang van hun aanstelling.	Mei 2006 Bijstelling 2012
Promis	Betreft een methode met een volledig uitgewerkt strafrechtelijk vonnis of arrest waarin een goede en begrijpelijke motivering centraal staat. Kort gezegd gaat het om goede en duidelijk geformuleerde bewijsmotivering die moet voldoen aan een zevental criteria.	2012
Doorlooptijden	De doorlooptijdnormering heeft als primair doel een procedureverkorting, daarnaast is rechtseenheid belangrijk wat hiermee tevens wordt beoogd.	2012
Aantal meervoudige kamer afdoeningen	Deze norm is ingesteld om te voorkomen dat zaken om efficiencyoverwegingen enkelvoudig worden afgedaan.	2012
Reflectie	Dit besluit moet erop toezien dat er een meer open werkcultuur wordt bevorderd waarin medewerkers zich vrij voelen elkaar aan te spreken op inhoud en gedrag. De norm is dat iedere rechter, raadsheer en juridisch medewerker jaarlijks minimaal deelneemt aan een intervisie- en of reflectietraject.	2014
Professionele standaarden	In 2016 worden de Professionele standaarden ingevoerd bij Strafrecht. Ook alle andere rechtsgebieden wordt verzocht om Professionele standaarden te ontwikkelen en in te voeren. De standaarden hebben bijvoorbeeld betrekking op inhoudelijke deskundigheid, logistieke en	2016

	inhoudelijke ondersteuning, agenderen van rechtszaken, organisatie van de zitting en kwaliteit van de uitspraak.	
--	--	--

Tabel 15 Kwaliteitsnormen rechtspraak

Na de analyse van de kwaliteitsbesluiten van de Raad voor de rechtspraak is gekozen voor de volgende drie casussen:

- Permanente Educatie;
- professionele standaarden strafrecht;
- collegiaal leren en reflectie.

Zowel onderzoekers als uitvoerders zijn het erover eens dat de resultaten van grote administratieve veranderingen in de regel pas duidelijk waarneembaar zijn na drie jaar of meer na de implementatie (Pollitt, 2002, p. 476). Permanente Educatie is de langst lopende in de set van kwaliteit en heeft heldere prestatieafspraken. Het opzetten en invoeren van de professionele standaarden strafrecht komt weliswaar als idee vanuit de Raad voor de rechtspraak, het LOVS (Landelijk Overleg Strafrecht) heeft hierin een leidende rol gehad bij de invulling en invoer. Reflectie betreft collegiaal leren, intervisie en feedback. De norm is van deze drie het minst 'verplicht' gesteld, de resultaten van deze norm worden enkel gemonitord (Directie Strategie en Ontwikkeling, 2012).

Promis, doorlooptijden en het aantal meervoudige afdoeningen gaan teveel op het inhoudelijke proces van de rechtspraak in. Daarnaast zijn het afspraken die zijn overeengekomen en hebben niet de discretionaire ruimte van de andere drie kwaliteitsnormen waardoor er in de implementatie en borging al veel procedureel vaststaat in systemen en verplicht is. Dit is derhalve niet interessant voor mijn onderzoek.

Alle drie de gekozen beleidsbesluiten hebben een andere mate van discretionaire ruimte en zijn op een andere manier ontstaan binnen de rechtspraak. Dit maakt dat zij het interessantst zijn om in de empirie te onderzoeken en om verschillen in de mate van beleidsimplementatie met mogelijke verklaringen te kunnen duiden.

3.2.2 Selectie onderzoekseenheden

Voor dit onderzoek is van belang dat de afhankelijke variabele een maximale variatie heeft. Om tot dat punt te komen moet worden bekeken wat de output van Permanente Educatie is per rechtbank. De andere outputgegevens van de casussen zijn onvoldoende bevonden om een goede selectie te kunnen maken. Voor de selectie van de onderzoekseenheden wordt bekeken wat de laatst bekende gegevens zijn over de output van dit beleidsbesluit. Op basis van een hoge en lage output wordt een gemiddelde bepaald van de mate waarin het beleid is doorgevoerd binnen rechtbanken. Anderzijds is vanuit de theorie gebleken dat de grootte van een organisatie meespeelt bij de mate van beleidsimplementatie. Teneinde te kunnen bepalen bij welke vier rechtbanken de interviews worden gehouden wordt in deze paragraaf eerst de grootte van de rechtbanken weergegeven. Om te bepalen wat een grote rechtbank en een kleine rechtbank is wordt eerst de standaarddeviatie bepaald. Vanuit de standaarddeviatie en de output van het PE-beleid wordt een keuze gemaakt voor vier rechtbanken.

De rechtbanken

De standaarddeviatie is gerelateerd aan de hoeveelheid werknemers ($M = 730,18$; $SD = 144,56$).

RB	AMS	DH	LIM	MNL	OV	GL	NH	NN	Oost-B	RTM	ZWB
Aantal medewerkers	1.000	964	620	755	415	777	711	590	600	950	650
Afwijking van M	269,81	233,81	-110,18	24,81	-315,18	46,81	-19,18	-140,18	-130,18	219,81	-80,18

Tabel 16 Standaarddeviatie

Permanente Educatie

Voor de casus permanente educatie is gekeken naar het behalen van de prestatienorm in 2016, dit zijn de meest recente cijfers. Zowel rechters (RA) als juridisch medewerkers (JM) moeten voldoen aan 90 uur juridisch inhoudelijk onderwijs over drie jaar. Zoals in onderstaande tabel te zien is, zijn de rechtbanken Midden Nederland en Zeeland-West-Brabant de voorlopers naar de gestelde norm en de rechtbanken Overijssel en Oost-Brabant de afhoudende rechtbanken.

RB	AMS	DH	LIM	MNL	OV	GL	NH	NN	Oost-B	RTM	ZWB
RA	75%	74%	82%	83%	66%	79%	69%	77%	70%	75%	79%
JM	73%	55%	62%	71%	52%	68%	60%	67%	55%	56%	73%
gemiddeld	74%	65%	72%	77%	59%	74%	65%	72%	63%	66%	76%
	+	-	+	+	-	+	-	+	-	-	+

Tabel 17 Permanente Educatie 2016 - weergegeven in percentages per rechtbank (De Rechtspraak, 2017)

De eenheden

Omdat het de bedoeling is dat er niet alleen op output wordt geselecteerd, het gaat immers ook om de grootte van een rechtbank, is er een combinatie gemaakt met een keuze voor twee grote rechtbanken en twee kleine rechtbanken op basis van aantal medewerkers. Dit is bepaald door te kijken naar rechtbanken die ten minste een standaarddeviatie van het gemiddelde af liggen. Van zowel de grote als kleine rechtbanken is een hoge en lagere output geselecteerd.

Gekeken naar beide aspecten vormen de volgende rechtbanken de eenheden voor dit onderzoek:

Hoge outputcijfers	Lagere outputcijfers
Rechtbank Amsterdam	Rechtbank Overijssel
Rechtbank Noord-Nederland	Rechtbank Rotterdam

Tabel 18 Onderzoekseenheden

Er is gepoogd om rechtbanken te selecteren die minstens een volledige standaarddeviatie van het gemiddelde af zitten qua werknemersaantal. Bij drie van de gekozen rechtbanken is dit gelukt, alleen bij Noord-Nederland is de afwijking van het gemiddelde 140 in plaats van 144. Desalniettemin is ervoor gekozen om deze rechtbank wel mee te nemen, omdat deze van de kleine rechtbanken het dichtst bij de afwijking van het gemiddelde in de buurt komt én een hoge output heeft op Permanente Educatie.

3.2.3 Documentenanalyse

Over de drie casussen is zowel bij de onderzoekseenheden als in de landelijke gremia een documentenstudie verricht, er heeft:

- een studie plaatsgevonden over de organisatiestructuur, de beleidsprocessen en de mandatering met betrekking tot besluitvorming;
- een documentenstudie plaatsgevonden waarin de algemene beleidsstukken, brieven, besluiten en eventuele verslagen van landelijke overleggen et cetera per casus zijn onderzocht;
- per rechtbank zijn de relevante documenten van de gekozen casussen meegenomen.

De documentenstudie liep gelijktijdig met de interviews. In paragraaf 3.3 wordt verder uitgelegd hoe de analyse van deze documenten heeft plaatsgevonden.

Het verzamelen van de landelijke documenten is gebeurd door gebruik van Intro (het intranet van de rechtspraak). Op Intro landelijk staan alle kwaliteitsnormen en de bijbehorende documentatie, zo worden op Intro de rapporten van de landelijke opleidingsvisiteatie en de advies- en eindrapportages over de kwaliteitsnormen van de rechtspraak gepubliceerd. Over de professionele standaarden is veel terug te vinden onder de LOV's; de landelijke overleggen per rechtsgebied. Niet alleen de normen *an sich*, maar tevens de verslagen, brieven, formats en best practices zijn hier te vinden. Deze kunnen iets vertellen over de

implementatie van de standaarden conform landelijke kaders. De methode van implementatie is vervolgens lokaal verdiept tijdens de interviews.

De lokale documenten zijn uitgevraagd bij de diverse functionarissen tijdens de interviews. Getracht is om in ieder geval de jaarverslagen van de rechtbanken te verzamelen en om uit de landelijke rapportages over de casussen de gekozen eenheden eruit te filteren, zodat zo vergelijkbaar mogelijke data ontstaat. Op de lokale Intropagina's van de rechtbanken is ook een tal aan informatie te vinden over de casussen, deze zijn per onderzoekseenheid opgezocht en waar relevant meegenomen in het onderzoek.

3.2.4 Interviews

De interviews zijn in te delen in twee fasen. In de vooronderzoeksfase heeft er een verkennend interview plaatsgevonden bij de Raad voor de rechtspraak, in de onderzoeksfase hebben er interviews plaatsgevonden bij vier rechtbanken en bij de Raad voor de rechtspraak over de mate van beleidsimplementatie van de richtlijnen Permanente Educatie, de professionele standaarden strafrecht en collegiaal leren en reflectie.

Interviews Raad voor de rechtspraak

De interviews binnen de Raad voor de rechtspraak hebben plaatsgevonden bij de afdeling Strategie, omdat beleidsvorming en besluiten starten binnen deze afdeling. Uit het verkennende interview bij de Raad voor de rechtspraak is het besluitvormingsproces voor zover mogelijk al in kaart gebracht en is gesproken over mogelijke besluiten die interessant kunnen zijn als case study. In de casusselectie is aangegeven dat de casussen zich binnen het kwaliteitsspectrum van de rechtspraak bevinden. Derhalve heeft er ook een verkennend interview plaatsgevonden met de strategisch adviseur met Kwaliteit in haar portefeuille. Dit interview heeft in dezelfde periode plaatsgevonden als de interviews die binnen de rechtbanken zijn gehouden.

Interviews rechtbanken

Om te komen tot een keuze van vier rechtbanken waar interviews hebben plaatsgevonden zijn de rechtbanken eerst vergeleken op basis van de grootte van de rechtbanken en aan de hand van de output van Permanente Educatie in paragraaf 3.3.2. De interviews hebben plaatsgevonden door een gerichte selectie van betrokken actoren (purposive sampling) binnen de geselecteerde rechtbanken Amsterdam, Noord-Nederland, Overijssel en Rotterdam voor het beleid Permanente Educatie, de professionele standaarden strafrecht en collegiaal leren en reflectie. Zoals beschreven in de onderzoeksopzet zijn de interviews semigestructureerd en zijn de vragen op basis van de theoretische concepten opgesteld. Gedurende vorderingen van de gesprekken zijn steeds de nieuwe inzichten meegenomen in het volgende interview. De vragenlijst is daardoor steeds aangepast, naar gelang er nieuwe inzichten kwamen. Het onderzoek is daarmee deels deductief en gedeeltelijk inductief.

Per rechtbank zijn er interviews gehouden over de drie beleidsbesluiten. In onderstaande tabel is weergegeven welke interviews er hebben plaatsgevonden per beleidsbesluit. Wanneer er binnen een rechtbank afwijkende fora of functionarissen aanwezig waren die van belang zijn in een van de casussen, dan is hiermee ook een interview gehouden.

Beleid x: Permanente Educatie	Beleid y: professionele standaarden strafrecht	Beleid z: collegiaal leren en reflectie
Bestuurslid portefeuillehouder Kwaliteit		
Teamvoorzitter strafrecht		
Kwaliteitscoördinator / SRI (senior rechter inhoudelijk) strafrecht		
Stafjurist strafrecht		
Hoofd opleidingsbureau		Hoofd opleidingsbureau
Adviseur opleidingen		Adviseur opleidingen

Tabel 19 functionarissen rechtbanken voor interviews

Gezien de beleidsbesluiten betrekking hebben op kwaliteit, heeft er per rechtbank maar een interview plaatsgevonden met het bestuurslid die de portefeuille Kwaliteit heeft en daarmee ook lid is van het KPO. Dit geldt tevens voor de andere interviews waarin een grote overlap in de casussen te zien is.

Het plannen en houden van de interviews

Het plannen van de afspraken voor de interviews is heel divers gelopen. Omdat ik werkzaam ben binnen de rechtspraak heb ik ofwel vanuit mijn netwerk contact gelegd met collega's binnen andere rechtbanken ofwel via collega's binnen mijn eigen rechtbank contact gelegd met de juiste collega's bij de Raad voor de rechtspraak of de betreffende rechtbanken. Via een collega binnen die betreffende rechtbank ben ik verder geholpen aan de contactgegevens van collega's die mij meer konden vertellen over de drie casussen en hun rol hierin. Zo heb ik iedereen individueel benaderd, soms was ik dan al aangekondigd door mijn contactpersoon. In verband met reistijden en de doorlooptijd van mijn onderzoek heb ik zoveel mogelijk getracht om de interviews bij een rechtbank op een dag te laten plaatsvinden. Wanneer het echt niet anders kon hebben de interviews door gebruik van het interne videoconferencing programma van de rechtspraak plaatsgevonden of zijn er meerdere bezoeken afgelegd binnen een rechtbank. Een enkele keer werd nog een suggestie gedaan om een andere collega te interviewen die veel van een van de onderwerpen weet, ook dan werd nog een gesprek binnen de betreffende rechtbank gepland.

3.3 Het analyseren van kwalitatieve data over beleidsimplementatie

De beschikbare documenten over de casussen binnen de vier de rechtbanken, de landelijke documenten en de getranscribeerde interviews vormen de data voor dit onderzoek. Om deze data zo systematisch mogelijk te analyseren is gebruik gemaakt van thema's en codes. De theoretische concepten (de thema's) zijn verder uitgekristalliseerd in codes. Vervolgens is het programma Atlas ti (versie 8) gebruikt om de documenten te coderen op basis van de vastgelegde coderingen.

Echter is dit onderzoek deels deductief, maar ook deels inductief. Dit betekent dat tijdens het onderzoek de mogelijkheid bestond om nieuwe concepten toe te voeren, omdat uit het empirisch onderzoek bleek dat andere variabelen een mogelijke rol spelen. Maar variabelen konden ook worden verwijderd als bleek dat ze in de empirie van dit onderzoek niet terugkwamen. Gedurende het onderzoek bestond de mogelijkheid dat de theoretische concepten en codes konden worden aangepast.

Om een goede basis voor het houden van de interviews te hebben en om een eerste codering te kunnen toepassen op de data worden onderstaand de hoofdconcepten (thema's) van dit onderzoek uiteengezet. De verklaring van de begrippen, zoals die in deze paragraaf worden benoemd worden gedurende het onderzoek aangehouden. Dit om helderheid te creëren over de in dit onderzoek geldende definities. Ieder thema is verder uitgesplitst in codes. De codes per thema worden gebruikt in de analyse van de transcripten en de documentenstudie en worden waar nodig aangepast gedurende het onderzoek.

De afhankelijke variabele in dit onderzoek is beleidsimplementatie. De definitie die in dit onderzoek wordt aangehouden is als volgt:

“Het uitvoeren van een basis beleidsbeslissing, meestal geïncorporeerd in een statuut, maar die tevens de vorm aan kan nemen van belangrijke uitvoeringsbesluiten of rechterlijke beslissingen. Bij voorkeur bevat het besluit de problemen die moeten worden aangepakt, geeft de te bereiken doelstellingen weer en structureert op diverse manieren het implementatieproces (Sabatier & Mazmanian, 1980, p. 540).”

Tenslotte ben ik in dit onderzoek op zoek gegaan naar verschillen in de mate van beleidsimplementatie. In de komende analysehoofdstukken is afsluitend een tussenconclusie geschreven die vervolgens in de conclusie leidt tot de beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag. Beide zijn gestructureerd door gebruik van coderingen in een matrix.

Onderstaand zijn de onafhankelijke variabelen van dit onderzoek gedefinieerd inclusief de waarden die zij kunnen aannemen. Daarnaast zijn de gebruikte codes en coderingen benoemd, die in het empirisch onderzoek onder andere in de vergelijkende datamatrixen terugkomen.

Rationeel	
Rationele managementtechnieken: consistente uitgedachte technieken op basis van kennis en causale verbanden die worden gebruikt om sturing te geven aan een organisatie. <i>Naarmate er in een rechtbank meer gebruik wordt gemaakt van rationele managementtechnieken, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.</i>	
Geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie: het structureren van de werkzaamheden in een organisatie waar een ieder werkzaam in die organisatie zich moet conformeren en naar moet handelen. <i>Naarmate er in een rechtbank meer gebruik wordt gemaakt van geformaliseerde wetten, er vastgelegde procedures zijn en gebruik wordt gemaakt van standaardisatie, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.</i>	
Beleid structureert implementatie: de capaciteit van het beleid om het implementatieproces te structureren door helderheid in beschikbaarheid van middelen en uitvoerende instanties. <i>Naarmate het beleid helder omschreven is met duidelijke richtlijnen en doelstellingen, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.</i>	
Traceerbaarheid van het probleem: transparantie over het beleidsprobleem wat met de richtlijn moet worden opgelost. <i>Wanneer helder is voor welk probleem het beleid een oplossing is, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.</i>	
Codes	Rationele managementtechnieken (R1) Geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie (R2) Beleid structureert implementatie (R3) Traceerbaarheid van het probleem (R4)

Tabel 20 Rationele concepten

Institutioneel	
Beroepsgroep: groep mensen met hetzelfde beroep. In de context van dit onderzoek zijn dit rechters. <i>Naarmate de beroepsgroep meer wordt betrokken bij het opstellen, het concretiseren en implementeren van het beleid, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.</i>	
Incrementalisme: veranderingen in kleine stappen doorlopen, in plaats van een revolutionaire verandering doorvoeren. Ook wel <i>the science of muddling through</i> genoemd (Lindblom). <i>Naarmate beleid moet worden geïmplementeerd door kleine, tijdens de implementatie te bepalen stappen in plaats van grote sprongen, des te minder de mate van beleidsimplementatie zoals bedoeld.</i>	
Isomorfisme: gelijke of identieke organisatievormen en procedures worden aangenomen op basis van het nabootsen van andere organisaties (nabootsend), het van bovenaf gedwongen worden (dwingend) of door normen van de beroepsgroep (normatief). <i>Nabootsend: naarmate men binnen een rechtbank bij onduidelijkheid over het beleid meer geneigd is te kijken naar de aanpak van andere rechtbanken bij de implementatie van beleid, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.</i> <i>Normatief: naarmate er binnen een rechtbank meer waarde wordt gehecht aan de normen die door de beroepsgroep zijn opgesteld en beleid is in samenwerking met de beroepsgroep opgesteld, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie. Wanneer beleid niet in samenwerking met de beroepsgroep is opgesteld, des te lager is de mate van beleidsimplementatie.</i> <i>Dwingend: naarmate er binnen een rechtbank gebruik wordt gemaakt van dwingende mechanismen bij beleidsimplementatie des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.</i>	
Codes	Beroepsgroep (I1) Incrementalisme (I2) Nabootsend Isomorfisme (I3a) Normatief Isomorfisme (I3b) Dwingend Isomorfisme (I3c)

Tabel 21 Institutionele concepten

Organisatie	
Contextuele omstandigheden: interne en externa factoren die meespelen bij het draaiende houden van een organisatie. <i>Naarmate de contextuele omstandigheden van een rechtbank gunstiger zijn, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.</i>	
Lagen in de organisatie: de structuur van en mandaten in een organisatie in zowel managementonderdelen als (tijdelijke) onderdelen die zich bezighouden met het implementeren van beleid. <i>Naarmate er minder lagen in de organisatie zijn, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.</i>	
Principal-agent: de afstand die ontstaat door het verschil in kennis van het vakgebied tussen het management (principal) en de professional (agent). <i>Naarmate de principal-agent relatie wordt verkleind binnen een rechtbank, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.</i>	
Steun voor het beleid: draagvlak voor het beleid van het management en de professionals in de organisatie. <i>Naarmate er meer steun voor het beleid is, des te hoger is de mate van beleidsimplementatie.</i>	
Codes	Contextuele omstandigheden (O1) Lagen in de organisatie (O2) Principal-agent theorie (O3) Steun voor het beleid (O4)

Tabel 22 Organisatorische concepten

Het vergelijken van de verzamelde data van de rechtbanken

Het onderzoek richt zich op de verschillen en overeenkomsten van de implementatie van de drie casussen binnen de vier rechtbanken. Het alleen coderen van alle data is derhalve niet voldoende. Om te zorgen dat de onderzoeksvraag ook daadwerkelijk kan worden beantwoord moet de gecodeerde data per eenheid met elkaar worden vergeleken. Ik wil immers achterhalen wat de verschillen in de mate van beleidsimplementatie zijn en welke verklaringen hieraan ten grondslag liggen.

Hiertoe is in Atlas.ti per rechtbank een documentengroep aangemaakt waarin zowel de transcripten van de interviews als de bijbehorende documenten zijn gegroepeerd. Daarnaast is er ook een groep aangemaakt voor de landelijke kwaliteitsdocumenten. Een goede structuur van groepen in Atlas.ti zorgt ervoor dat de data optimaal is geanalyseerd. Die wijze maakt het mogelijk om in Atlas.ti vergelijkingen te maken van de groepen en de daarin aangebrachte coderingen en zo is uiteindelijk de onderzoeksvraag beantwoord.

Het scoren van de codes in de datamatrixen

Om het deductieve deel van het onderzoek verder te structureren is er gebruik gemaakt van datamatrixen. In deze datamatrixen is per code gekeken of deze bij de rechtbanken conform de theoretische aanknopingspunten aanwezig zijn en in welke mate. Per casus zijn de coderingen in datamatrixen gezet waarbij er op een 5-puntsschaal wordt gescoord. Er is bewust geen gebruik gemaakt van een dummy-variabele, waarbij een variabele aanwezig is of niet aanwezig is. Immers, of een bepaald aspect aanwezig is zegt weinig over de mate van implementatie. De rijkheid van de data wordt komt in dit onderzoek het beste tot zijn recht in een 5-puntsschaal.

Per casus is er per theoretisch concept een datamatrix waarin de codes zijn gescoord:

- komt het concept voor en hoe vaak is dit genoemd in de interviews;
- hoever is een bepaald aspect doorontwikkeld (wordt er alleen over gesproken, zijn er besluiten genomen, zijn er lokaal plannen, aanvullende richtlijnen et cetera);
- benoemen meerdere functionarissen binnen dezelfde rechtbank een bepaald aspect;
- hebben de verschillende functionarissen hetzelfde voor ogen als zij over een bepaald aspect praten.

De 5-puntsschaal is als volgt opgezet:

1. Helemaal niet aanwezig.
2. Enigszins aanwezig.
3. Gemiddeld aanwezig.
4. Grotendeels aanwezig.
5. Helemaal aanwezig.

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

3.4.1 Interne validiteit

De validiteit van kwalitatief onderzoek is lastiger vast te stellen dan dat van kwantitatief onderzoek. Echter, door gebruik te maken van datatriangulatie en semigestructureerde interviews met een goede navolgbaarheid van analyses kan de interne validiteit van het onderzoek worden gewaarborgd. Tevens draagt de gestructureerde selectie van de cases en de onderzoekseenheden hieraan bij.

De interviews in dit onderzoek zijn semigestructureerd, dat betekent in dit onderzoek dat ik gebruik heb gemaakt van een interviewprotocol waarin de theoretische concepten terugkomen. Per type functionaris heb ik een ander interviewprotocol gebruikt. Doordat ik verschillende functionarissen binnen iedere rechtbank heb gesproken heb ik een goede reconstructie kunnen maken van de inrichting van iedere casus. Iedere functionaris heeft namelijk een andere positie binnen de rechtbank en in een casus. Door het semigestructureerde vorm van interviewen was het mogelijk om de diepte in te gaan, daarvoor moest ik echter wel de vrijheid behouden om vragen toe te voegen tijdens het gesprek en sommige vragen achterwege te laten. De interviews waren gesprekken, het is niet de bedoeling dat het gaat om het afwerken van de vragenlijst.

Binnen dit onderzoek is er tevens sprake van datatriangulatie, door zowel de semigestructureerde interviews binnen de vier rechtbanken en de Raad voor de rechtspraak en een landelijke en lokale documentenstudie.

De kennis van mij als onderzoeker van de onderwerpen van de casussen en de organisatie is groter dan andere onderzoekers die van nul af aan moet beginnen. De overlegvormen, organen, functionarissen, et cetera zijn mij bekend en vragen geen uitgebreide studie. Daarnaast heb ik de beschikking over interne informatie die op de intranetsite te vinden is. Door mijn werkervaring binnen de rechtspraak en diverse landelijke projecten waaraan ik deelneem en heb deelgenomen begrijp ik de organisatie en weet ik welke bejegening nodig is voor en tijdens het interviewen. Mijn organisatiesensitiviteit komt hierbij goed van pas.

3.4.2 Externe validiteit

Het onderzoek is uitgevoerd binnen vier rechtbanken van de in totaal elf rechtbanken in Nederland. Omdat zowel doorvoering van besluitvorming en contextuele factoren zijn meegenomen in de keuze van rechtbanken en er bij 44% van de rechtbanken onderzoek is verricht kan worden gesteld dat de resultaten van het onderzoek generaliseerbaar zijn naar andere rechtbanken. Omdat de gerechtshoven contextueel verschillen kan het onderzoek niet worden gegeneraliseerd naar de gerechtshoven. Het resultaat geeft wel een indicatie en kan de basis vormen voor verder onderzoek.

Het onderzoek kan worden herhaald in een andere context. Immers, de theoretische concepten, de thema's en de coderingen en de interviewprotocollen kunnen weer worden gebruikt. Echter, de interviews en de uitkomsten kunnen door de contextuele omstandigheden afwijken. Het is immers deels een deductief en deels inductief onderzoek.

3.4.3 Betrouwbaarheid

Voor dit onderzoek is van belang dat de afhankelijke variabele een maximale variatie heeft. Om tot dat punt te komen is getracht om de outputgegevens van alle drie de gekozen casussen mee te nemen in de selectie van de eenheden. Echter is alleen Permanente Educatie hiervoor geschikt en heb ik besloten om de outputgegevens van de andere twee casussen hierin niet mee te nemen. Deze waren onvoldoende geschikt om op kwantitatieve wijze te kunnen vergelijken.

Gezien de casussen raakvlakken hebben met elkaar en om van iedere functiegroep maar één functionaris te spreken is ervoor gekozen om interviews te houden met de functionarissen van het rechtsgebied strafrecht. De casus professionele standaarden heeft immers specifiek betrekking op strafrecht. De functionarissen teamvoorzitter, kwaliteitscoördinator (rechter) en de stafjurist komen allen uit het rechtsgebied strafrecht. In de interviews met functionarissen uit de bedrijfsvoering en het bestuurslid met de portefeuille kwaliteit is gevraagd of andere rechtsgebieden gelijk zijn. Functionarissen van andere rechtsgebieden, zoals bestuursrecht, handelsrecht en familierecht zijn echter niet meegenomen in dit onderzoek. De professionele standaarden zijn echter nog niet zover doorontwikkeld als bij strafrecht, dit maakt onderzoek naar implementatie lastiger.

Bij elke rechtbank zijn vier à vijf interviews afgenomen bij functionarissen die ieder een andere positie innemen in de casussen. Tevens zijn er een drietal interviews buiten de rechtbanken afgenomen, zowel bij de Raad voor de rechtspraak als bij een expert. De hoeveelheid respondenten en de verschillende posities die zij innemen binnen de rechtbanken vergroot de representativiteit van het onderzoek en daarmee de betrouwbaarheid.

4 Permanente Educatie

4.1 Inleiding

In het empirisch deel van het onderzoek wordt getracht om antwoord te geven op de volgende deelvraag: *In welke mate is besluit ‘Permanente Educatie’, ‘professionele standaarden strafrecht’ en ‘collegiaal leren en reflectie’ doorgevoerd in rechtbank Amsterdam, Noord-Nederland, Overijssel en Rotterdam en welke determinanten van beleidsimplementatie zijn hieruit af te leiden?*

In dit hoofdstuk komt de eerste casus, Permanente Educatie aan bod. De casus zal eerst kort worden uiteengezet. Omdat het onderzoek deels deductief is en deels inductief zit in dit hoofdstuk een scheiding in het empirisch onderzoek. Eerst komt het deductieve deel aan bod, daarin komen de theorieën terug uit het theoretisch hoofdstuk met de drie theoretische concepten. In de datamatrix wordt weergegeven of de aangewezen voorlopers Permanente Educatie volledig hebben geïmplementeerd ten opzichte van de achterblijvers, op deze tabellen wordt gereflecteerd en wordt gekeken of de theorie vanuit het deductieve onderzoek overeenkomt. Vervolgens komt het inductieve deel van het onderzoek aan bod en wordt uiteengezet wat er in de empirie is aangetroffen en waar mogelijk nieuwe variabelen toevoegen aan de literatuur. Dit hoofdstuk eindigt met een tussenconclusie: welke determinanten van implementatie zijn af te leiden vanuit de vergelijking van de vier rechtbanken in de casus Permanente Educatie?

4.2 Casusintroductie

Permanente Educatie heeft als doel dat er structureel tijd wordt ingeroosterd voor het volgen van opleidingen voor rechters en juridisch medewerkers, waarbij er een duidelijk verband moet zijn tussen de individuele invulling van Permanente Educatie en het gerechtelijk opleidingsbeleid. Permanente Educatie is als norm in 2006 ingevoerd. Rechters, raadsheren en juridisch medewerkers moeten jaarlijks 30 uur aan opleidingen volgen. Na evaluatie in 2011 bleek dat de norm te strak werd gehanteerd en dat er rigide aan de norm werd vastgehouden. Zo voldeed men niet aan de norm als men 29 uur in plaats van 30 uur aan PE-punten had behaald. De norm wordt op basis hiervan als volgt aangepast: *“De norm is gesteld op gemiddeld 30 uren per jaar, c.q. een minimum van 90 uur verspreid over een termijn van drie jaar, voor iedere raadsheer, rechter en juridisch medewerker. Dit is gebaseerd op netto 3 uur scholing per dagdeel.”*

Op deze wijze wordt er getracht om rigide afwijzing van het behalen van de norm door een rechtbank te voorkomen. De gerechten rapporteren jaarlijks via het jaarverslag naar de Raad voor de rechtspraak over Permanente Educatie, die op zijn beurt rapporteert in het jaarverslag van de rechtspraak over de norm Permanente Educatie.

4.3 Datamatrix overzicht Permanente Educatie

Zoals in de methodologie aangegeven zijn de rechtbanken onder andere geselecteerd op de outputcijfers van Permanente Educatie. Van de rechtbanken die hierin de hoogste outputcijfers hebben wordt verwacht dat zij Permanente Educatie hebben geïmplementeerd zoals het is bedoeld, van de rechtbanken die hierin lagere outputcijfers hebben wordt verwacht dat zij Permanente Educatie niet volledig hebben geïmplementeerd zoals het is bedoeld. In deze casus zijn de voorlopers rechtbank Amsterdam en rechtbank Noord-Nederland, de rechtbanken met lagere outputcijfers zijn rechtbank Rotterdam en rechtbank Overijssel. Onderstaand wordt op deductief niveau de vergelijking gemaakt in vergelijkende matrixen, in paragraaf 4.4 worden de deductieve vergelijkingen uit de tabellen nader toegelicht. Voor de vergelijking wordt gebruik gemaakt van een 5-puntsschaal.

- | |
|---------------------------|
| 1: helemaal niet aanwezig |
| 2: enigszins aanwezig |
| 3: gemiddeld aanwezig |
| 4: grotendeels aanwezig |
| 5: helemaal aanwezig |

	Hoge output Permanente Educatie		Lagere output Permanente Educatie	
Rationeel	Amsterdam	Noord-Nederland	Rotterdam	Overijssel
R1	3	3	5	2
R2	3	2	5	4
R3	5	5	5	5
R4	5	5	3	3

Tabel 23 Datamatrix rationale concepten Permanente Educatie

	Hoge output Permanente Educatie		Lagere output Permanente Educatie	
Institutioneel	Amsterdam	Noord-Nederland	Rotterdam	Overijssel
I1	5	5	3	3
I2	5	5	3	4
I3a	2	2	2	2
I3b	4	4	3	3
I3c	2	2	4	3

Tabel 24 Datamatrix institutionele concepten Permanente Educatie

	Hoge output Permanente Educatie		Lagere output Permanente Educatie	
Organisatie	Amsterdam	Noord-Nederland	Rotterdam	Overijssel
O1	5	3	5	3
O2	4	4	3	3
O3	3	3	4	4
O4	5	5	3	3

Tabel 25 Datamatrix organisatorische concepten Permanente Educatie

4.4 Deductieve reflectie

R1: rationale managementtechnieken

Hoewel binnen iedere rechtbank een mate van rationale managementtechnieken aanwezig is, zit er wel een verschil in de hoeveelheid managementtechnieken die worden toegepast. Binnen rechtbank Amsterdam en Noord-Nederland wordt minder gewerkt met rationale managementtechnieken bij de casus van Permanente Educatie dan het geval is bij rechtbank Rotterdam, waar juist veel gebruik wordt gemaakt van rationale managementtechnieken. Zo stelt ieder team binnen rechtbank Rotterdam een jaarplan op, waarin kwaliteit en opleiden een belangrijk onderdeel is. Dit jaarplan wordt goedgekeurd door het bestuur en is terugkerend onderwerp van gesprek in de afspraken over de voortgang tussen het team en het bestuur: “Er wordt nu jaarlijks gevraagd aan de teamvoorzitters die verantwoordelijk zijn voor het jaarplan dat ze daar een plan over opnemen in hun rechtsgebied jaarplan.” En: “Maar dat is ook echt een heel belangrijk punt dat die teamvoorzitter daarop wordt aangesproken op de organisatie en uitvoering van kwaliteit en opleiden. Dat is een onderdeel van onze verantwoordingssystematiek.” (Bedrijfsvoering rechtbank Rotterdam, 2018).

Rechtbank Overijssel laat de teams het meest vrij bij de invulling van Permanente Educatie. Er is daar sprake van een nieuwe ontwikkeling om meer gebruik te gaan maken van rationale managementtechnieken, maar dit is momenteel niet het geval. Ieder team maakt wel een jaarplan, maar deze zijn niet gelijk van vorm en/of doelstellingen. Er is reeds recent een overkoepelend geheel van rechtbank brede uitgangspunten vastgesteld door het bestuur, maar die zijn nu nog niet doorgevoerd in de jaarplannen van de teams.

Rechtbank Noord-Nederland laat de afdelingen en de teams redelijk vrij in Permanente Educatie, dit is geïmplementeerd en duurzaam ingebed in de organisatie. Er worden opleidingen gepland en iedereen volgt voldoende opleidingen op aan de PE-punten te voldoen. Binnen rechtbank Amsterdam geldt hetzelfde, zolang

de teams geen immense bedragen aan opleidingen uitgeven en hun PE-punten behalen zijn de teams vrij in de invulling daarvan.

R1 is geen deductieve verklaring voor de verschillen en overeenkomsten tussen de rechtbanken als het gaat om de implementatie van Permanente Educatie.

R2: geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie

Op R2 scoren beide voorlopers laag, maar beide rechtbanken met lage outputcijfers scoren in deze casus hoog. De hoge score van rechtbank Overijssel en Rotterdam zit onder andere in het feit dat zij beide strikte procedures aanhouden voor de organisatie van een studie tweedaagse of opleidingsweek. Tijdens deze dagen kan men al een groot deel van de PE-punten halen. Er zijn tijdens die week geen zittingen, iedereen wordt uitgeroosterd en geacht aanwezig te zijn. Voor rechtbank Overijssel houdt alleen het team strafrecht een meerdaagse Permanente Educatie, bij de andere rechtsgebieden is dit lastiger te organiseren door de grootte van de teams en de diversiteit aan zaakstyperingen: *“Bij bestuursrecht is daar ook weleens over gesproken. Vanwege de verschillende deelgebieden van het bestuursrecht kun je geen meerdaags cursusprogramma maken. Al die onderdelen zijn voor de een wel relevant en de ander niet. Drie dagen alleen algemeen bestuursrechtelijke onderwerpen bespreken is wat veel van het goede.”* (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Overijssel, 2018). De overige punten kunnen worden behaald door aanwezig te zijn bij jurisprudentieoverleg, actualiteitencolleges, et cetera.

Binnen rechtbank Amsterdam werkt men echter met een tweejaarlijkse cyclus: het ene jaar wordt er een opleidingstweedaagse georganiseerd waarbij men, gelijk aan Overijssel en Rotterdam, verplicht is om deel te nemen en een ieder wordt uitgeroosterd – de dagen zijn zittingsluw – het andere jaar is er een kapeldag: *“Dat is meer een reflectieve bijeenkomst, eigenlijk is het een middag waarin met behulp van sprekers, een panel, dat kan op allerlei manieren wel vorm worden gegeven. Maar de gedachte is dat het een reflectieve middag is.”* (Kwaliteitscoördinator rechtbank Amsterdam, 2018). Rechtbank Noord-Nederland laat de professionals het meest vrij in de casus van Permanente Educatie. Iedere afdeling beschikt over een rechter die tevens opleidingscoördinator is en die binnen de rechtsgebieden weet wat de opleidingsbehoefte is. Deze opleidingscoördinatoren stemmen de wensen af met de opleidingscoördinator Bureau Opleidingen Noordelijke Gerechten (hierna: BONG), waar de gewenste opleidingen vervolgens worden ingekocht. Het resultaat is een jaarplanning met opleidingen, waar iedere professional zichzelf voor kan inschrijven.

R2 is geen verklaring voor de verschillen en overeenkomsten tussen de rechtbanken als het gaat om de implementatie van Permanente Educatie.

R3: beleid structureert implementatie

Alle rechtbanken scoren gelijk op R3, deze code is dus niet van invloed op de verschillen in de mate van beleidsimplementatie. De mate van beleidsimplementatie is immers verschillend, maar dit kan niet worden verklaard door deze code. Dit is echter wel een overeenkomst. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat de Raad ieder jaar EUR 50 miljoen beschikbaar stelt om Permanente Educatie mogelijk te maken. Deze EUR 50 miljoen wordt naar rato verdeeld over de gerechten en is bedoeld voor extra capaciteit rechters en juridisch medewerkers, om het zodoende voor hen mogelijk te maken om tijd vrij te maken (30 uur) voor het volgen van juridisch inhoudelijke trainingen en het behalen van de gestelde PE-norm (Afdeling Strategie - Kwaliteit - Raad voor de rechtspraak, 2018).

Daarnaast is bij iedere rechtbank terug te zien dat men het eens is met het gestelde landelijke beleid van Permanente Educatie, het is belangrijk om de kennis die je als rechter of juridisch medewerker hebt van een hoog niveau te houden en te zorgen dat je nieuwe kennis op doet. Alleen de harde kwantificeerbare norm is weleens onderwerp van gesprek: *“[i]k hoor wel eens wat over van 30-90 en het gaat natuurlijk om de kwaliteit en om de opleidingen die je doet en het hogere doel in plaats van de cijfers. Dus dat is nog weleens een dingetje, maar heel veel hoor ik daar niet over.”* (Kwaliteitscoördinator bedrijfsvoering rechtbank Noord Nederland, 2018). Het beleid Permanente Educatie heeft helder uiteengezette richtlijnen met een duidelijke prestatienorm en rapportageplicht die voor alle rechtbanken duidelijk is.

R3 is geen verklaring voor de verschillen en overeenkomsten tussen de rechtbanken als het gaat om de implementatie van Permanente Educatie.

R4: traceerbaarheid van het probleem

Met Permanente Educatie wordt een heel tastbaar probleem aangepakt: hoe zorgen we ervoor dat rechters en juridisch medewerkers voldoende tijd hebben om hun juridisch inhoudelijke kennis hoog te houden? Ondanks die tastbaarheid zit er toch een verschil in de implementatie binnen de vier rechtbanken. Binnen rechtbank Rotterdam probeert men die verandering op een meer sturende wijze aan te pakken door zich met name te focussen op de opleidingstweedaagse, zodat tijd ook daadwerkelijk vrij wordt gemaakt voor iedereen. Dit doen zij binnen ieder rechtsgebied. Rechtbank Overijssel kent deze vorm ook, maar zij stellen dat het bij strafrecht makkelijker is om te doen dan bij bestuursrecht. De opleidingsweek is daarom ook bij strafrecht geïmplementeerd, maar bij bijvoorbeeld bestuursrecht niet: *“Bij bestuursrecht is daar ook weleens over gesproken. Vanwege de verschillende deelgebieden van het bestuursrecht kun je geen meerdaags cursusprogramma maken. Al die onderdelen zijn voor de een wel relevant en de ander niet. Drie dagen alleen algemeen bestuursrechtelijke onderwerpen bespreken is wat veel van het goede.”* (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Overijssel, 2018).

Zoals eerder genoemd ligt de focus bij rechtbank Noord-Nederland en rechtbank Amsterdam juist meer op maatwerk, wat erg prettig wordt ervaren door de professionals: *“dat houdt dus in dat elke medewerker zelf gekeken heeft naar het programma met zijn leidinggevende heeft afgestemd dat hij die opleidingen gaat doen en dan vervolgens komt het met een krabbel van de teamvoorzitter bij ons terecht.”* (Opleidingscoördinator BONG rechtbank Noord Nederland, 2018).

De rechtbanken Amsterdam en Noord-Nederland hebben in die zin dus een passende wijze gevonden om invulling te geven aan de oplossing voor het probleem. De professional heeft een grote rol bij het behalen van de norm doordat zij zelf invulling kunnen geven aan hun educatie.

R4 is een verklaring voor de verschillen en overeenkomsten tussen de rechtbanken als het gaat om de implementatie van Permanente Educatie.

II: beroepsgroep

De professionals binnen de rechtspraak zijn een belangrijke pijler bij de implementatie van beleid. Bij veranderingen moeten zij worden meegenomen, zodat er ook daadwerkelijk een verandering plaats kan vinden.

In het empirisch onderzoek is er een duidelijk verschil te zien in de vier rechtbanken als het gaat om het betrekken van de professional in de organisatie. Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat iedere rechtbank in het onderzoek Permanente Educatie binnen de rechtbank heeft belegd, alleen de manier waarop de professional hierbij betrokken wordt is verschillend. Alle rechtbanken vinden dat het behalen voor Permanente Educatie echter wel de verantwoordelijkheid is van de professional zelf.

Rechtbank Noord-Nederland heeft in iedere afdeling een opleidingscoördinator in de vorm van een rechter. Zij hebben naast opleidingen ook de RIO's (rechter in opleiding) en de praktijkopleiders in hun pakket. De opleidingscoördinatoren weten het beste wat er op een afdeling nodig is aan opleidingen en maken een inventarisatie van de behoeften binnen de afdeling op basis van mogelijk nieuwe wetswijzigingen, een belangrijk arrest et cetera. Dit wordt vervolgens besproken met de opleidingscoördinator van bedrijfsvoering om uiteindelijk tot een opleidingsprogramma te komen. De professional wordt hier heel erg bottom-up ingezet om te komen tot een gewenste invulling van Permanente Educatie.

In rechtbank Amsterdam is er binnen strafrecht een kwaliteitsteam aangesteld voor de zittingsteams en een voor kabinet RC, waarbij tevens een adviseur bedrijfsvoering van bureau OOK (Opleidingen Ontwikkelingen Kwaliteit) is aangesloten. De adviseur bedrijfsvoering heeft naast het pakket opleidingen tevens een specialisatie op het gebied van ontwikkelingen en kwaliteit en kan het rechtsgebied met raad en daad bijstaan. Verder bestaat het team uit een voorzitter in de vorm van de kwaliteitscoördinator (rechter uit het rechtsgebied), de zes stafjuristen van het team en de forensisch medewerker van de rechtbank. In de commissie wordt het kwaliteitsplan samengesteld. De tweejaarlijkse cursus tweedaagse wordt georganiseerd

door een werkgroep van rechters, juridisch medewerkers, leden van het kwaliteitsteam en de adviseur bedrijfsvoering van bureau OOK. Hier wordt de professional dus ook betrokken bij de invulling van Permanente Educatie.

Rechtbank Rotterdam heeft binnen ieder rechtsgebied een tweetal kwaliteitscoördinatoren. Zij houden zich echter maar deels met Permanente Educatie bezig en denken iets meer hoog over mee over kwaliteit in plaats van dat zij zich in praktische zin met de opleidingsvraag bezig houden. Dit is wel iets wat de teamvoorzitters strafrecht meer in willen gaan zetten, maar dat is op dit moment nog niet aan de orde. Ook hebben de stafjuristen een belangrijke rol in het *up to date* houden van de kennis door het rondsturen van jurisprudentie van de Hoge Raad en interessante actualiteiten op het gebied van wetgeving en literatuur. De teamvoorzitters strafrecht stellen de jaarplannen op, een onderdeel daarvan is opleiden. Opleidingen worden eerst ingevuld met de opleidingstweedaagse, dan zijn er nog de jaarlijks terugkerende opleidingen van de SSR die met name incompany worden gehouden en de actualiteitencolleges. Als de professional daarbuiten nog persoonlijke voorkeuren heeft voor een training, dan wordt gekeken in hoeverre daaraan tegemoet kan worden gekomen en of het past. De professional heeft (nu nog) in mindere mate te maken met de invulling van Permanente Educatie.

Rechtbank Overijssel heeft zowel een kwaliteitscommissie als een opleidingscommissie. De laatste houdt zich enkel bezig met Permanente Educatie: *“De commissie opleidingen heeft overzicht over alle intern geplande cursussen/opleidingen, stemt die op elkaar af en verzorgt de kenbaarheid daarvan via de opleidingsite.”* (Opleidingscommissie rechtbank Overijssel, 2016). De opleidingscommissie komt vier keer per jaar bij elkaar en bestaat uit de stafjuristen en de opleidingscoördinatoren van bedrijfsvoering, er zitten geen rechters in de commissie. De stafjuristen inventariseren ieder jaar welke wensen er zijn met betrekking tot de opleidingen binnen het team. Zij zijn er daarnaast voor verantwoordelijk dat er uitvoering wordt gegeven aan het opleidingsplan, zo organiseren zij ook de opleidingstweedaagse. De opleidingsadviseur vanuit bedrijfsvoering heeft enkel een coördinerende taak.

De principal-agent relatie wordt binnen rechtbank Rotterdam verkleind, doordat het rechterlijk bestuurslid de kwaliteitscoördinatoren uit de teams tweemaal per jaar uitnodigt voor het overleg van de kwaliteitscommissie. De bestuurder zit dit overleg voor. Hier wordt echter meer over inhoudelijke kwaliteit gesproken en niet zozeer over de invulling en uitvoering van de opleidingsplannen. Dit gebeurt meer in de voortgangsgesprekken die de bestuurlijk portefeuillehouder heeft met de teamvoorzitters van een rechtsgebied.

Het rechterlijk bestuurslid in Overijssel sluit juist aan bij het overleg van de kwaliteitscommissie, maar organiseert dit overleg niet. Het rechterlijk bestuurslid sluit niet aan bij het overleg van de opleidingscommissie. De voortgang kan echter wel tweewekelijks worden besproken met de teamvoorzitters, wanneer het overleg tussen bestuur en teamvoorzitters plaatsvindt. Het is echter niet zo dat het bestuur akkoord geeft op de opleidingsplannen van de teams.

Binnen rechtbank Amsterdam is er geen aansluiting van het bestuur met de kwaliteitscommissies van de afdelingen. Wel is het zo dat het bureau OOK direct onder het rechterlijk bestuurslid valt, op die manier is de lijn vanuit de professional naar het bestuur er indirect.

In rechtbank Noord-Nederland geldt een soortgelijke indirecte lijn, BONG valt onder de portefeuillehouder kwaliteit van het bestuur, de lijnen tussen professional en bestuurder zijn kort. De opleidingscoördinatoren BONG is de enige tussenstap.

De manier waarop de professional wordt betrokken bij de invulling van Permanente Educatie (I1) is een mogelijke verklaring voor de verschillen tussen de voorlopers en de rechtbanken met lagere outputcijfers.

I2: incrementalisme

Rechtbank Amsterdam heeft Permanente Educatie volledig geïmplementeerd. Gedurende de jaren zijn er wel wat wijzigingen geweest, zoals de oprichting van bureau OOK na de evaluatie van Permanente Educatie in 2012. De invulling van de rol van de adviseurs is gedurende de jaren nog aangepast, maar het bureau is inmiddels duurzaam ingebed in de organisatie, alsmede de kwaliteitscommissies van de afdelingen.

De structuur van rechtbank Noord-Nederland op het gebied van opleidingen is al enige jaren stabiel te noemen. De opleidingscoördinatoren in de teams en de opleidingscoördinator bij bedrijfsvoering hebben een zeer praktische modus gevonden om de professionals hun PE-punten te kunnen laten behalen. Wel is men voornemens om BONG ergens anders in de organisatie te positioneren dan onder het rechterlijk bestuurslid en moet er een slag geslagen worden met de jaarplannen. Op dit moment is er geen opleidingsplan voor de afdelingen of de teams. De professionals zijn zelf verantwoordelijk voor het behalen van de PE-punten en de inschrijving voor opleidingen.

Rechtbank Rotterdam is nog zoekende naar de juiste vorm in de teams en dan gaat het met name om een betere samenwerking met de kwaliteitscoördinatoren en de teamvoorzitters. Dit komt mede, omdat de organisatie van een afdelingsstructuur naar een teamstructuur is gegaan, waardoor verdere inbedding nodig is.

Ook rechtbank Overijssel heeft met de opleidingscommissie en de stafjuristen een hele praktische manier gevonden om Permanente Educatie in te bedden in de organisatie. De commissie is zoekende geweest naar de doelstelling van de commissie. In 2016 heeft het rechterlijk bestuurslid een opdracht opgesteld voor de opleidingscommissie. De afschaling van de norm door het bestuur van 30 PE-punten naar 18 PE-punten is een belangrijke kentering geweest. Op dit moment wordt er een slag geslagen met de eerste vorming van jaarplannen voor de teams, tot nu toe werkt rechtbank Overijssel nog zonder teamjaarplannen.

Gekeken naar het gebruik van discretionaire ruimte in het beleid van Permanente Educatie heeft het bestuur van rechtbank Overijssel besloten om de norm af te schalen naar 18 punten. Team strafrecht haalt deze norm makkelijk, doordat zij twee jaar geleden hebben besloten om een opleidingsdriedaagse te organiseren voor het rechtsgebied. De stafjurist geeft jaarlijks invulling aan wat er op die dagen aan opleidingen kunnen worden gevolgd. Het staat de rechtsgebieden vrij om invulling te geven aan Permanente Educatie en of zijn wel of geen opleidingstwee/driedaagse willen organiseren.

Ook rechtbank Rotterdam maakt gebruik van een opleidingstweedaagse voor de verschillende rechtsgebieden. De teamvoorzitters nemen de opleidingen mee als onderdeel van hun jaarplan en moeten dit afstemmen met de kwaliteitscoördinatoren. Het jaarplan wordt vervolgens goedgekeurd door het bestuur.

Rechtbank Amsterdam heeft een gulden middenweg gevonden waarin er zowel sprake is van een opleidingstweedaagse die eens in de twee jaar plaatsvindt en een jaar waarin vrije invulling kan worden gegeven aan Permanente Educatie. Opleidingen is geen vast onderdeel van de jaarplannen, de afdelingen worden hierin vrijgelaten. Enkel als er teveel geld wordt uitgegeven, zal er aan de bel worden getrokken.

In Noord-Nederland kan iedere professional zichzelf inschrijven voor de aangeboden trainingen. Het programma wordt samengesteld door de opleidingscoördinatoren in de afdelingen. Hierin zijn de afdelingen vrij, de opleidingsvraag en -wensen komen dus van de professional zelf.

Binnen rechtbank Rotterdam lijkt er van de vier rechtbanken de minste discretionaire ruimte te zijn voor de professional.

I2 is een verklaring voor de verschillen en overeenkomsten tussen de rechtbanken als het gaat om de implementatie van Permanente Educatie.

I3a: nabootsend isomorfisme

Vanuit bedrijfsvoering komen de opleidingsadviseurs van de verschillende gerechten landelijk bij elkaar. Initiatiefnemer hiervoor zijn de landelijke clubs LDCR en SSR. Hier worden ervaringen op opleidingsgebied met elkaar gedeeld en zo ontstaan er soms kruisbestuivingen. Maar op het gebied van Permanente Educatie wordt er ook op andere niveaus met elkaar gedeeld, die er mogelijk voor kunnen zorgen dat rechtbanken meer naar elkaar convergeren en soms juist ook intern meer convergeren.

Rechtbank Overijssel heeft een opleidingscommissie ingesteld, waarmee men probeert te sturen naar nabootsend isomorfisme over de rechtsgebieden heen. De jaarplannen die dit jaar voor het eerst zullen worden geschreven is het idee van het nieuwe niet-rechterlijk bestuurslid, die bij de Rabobank heeft gewerkt. Opleidingen zal daar een onderdeel van worden. Daarnaast maakt de stafjurist af en toe gebruik van het landelijke netwerk van stafjuristen, die zich allemaal met opleidingen bezig houden.

De president en het rechterlijk bestuurslid van Rechtbank Noord-Nederland zijn beide afkomstig van rechtbank Den Haag. Zij nemen bepaalde managementinstrumenten, zoals het kwaliteitsplan mee naar rechtbank Noord-Nederland.

In het ‘studie-uurtje met’ in Rechtbank Rotterdam wordt samen over casussen gesproken en straftoemeting daarin. In het strafrecht zijn er oriëntatiepunten voor veel voorkomende misdrijven. Lokaal gaat men dan met elkaar in gesprek en in groepjes uiteen, om later tot een gezamenlijke positie te komen. Dit ‘studie-uurtje met’ komt van een rechter uit Den Bosch en is een prettige manier om inhoudelijke kennis te delen (rechter rechtbank Rotterdam).

Rechtbank Rotterdam was eerst bezig om met name de teams binnen een sector bij elkaar te brengen, zodat daar meer een lijn in kwam. Nu is de volgende stap dat er team overstijgend van elkaar kan worden geleerd. Daarom heeft rechtbank Rotterdam een kwaliteitscommissie over de rechtsgebieden heen ingesteld, waardoor de kwaliteitscoördinatoren met elkaar bijeen komen.

In het empirisch onderzoek is geen nabootsend isomorfisme herkend bij rechtbank Amsterdam.

I3a is geen verklaring voor de verschillen en overeenkomsten tussen de rechtbanken als het gaat om de implementatie van Permanente Educatie.

I3b: normatief isomorfisme

De norm Permanente Educatie is indertijd door de LOV’s bedacht. Door de hoge werkdruk was er geen tot onvoldoende tijd om te zorgen dat de kennis van de rechters en juridisch medewerkers op peil bleef. De LOV’s hebben daarom een voorstel neergelegd bij de Raad voor de rechtspraak om te komen tot Permanente Educatie. De Raad stelt jaarlijks geld beschikbaar om voldoende tijd vrij te kunnen maken, zodat iedereen aan de norm kan voldoen. De norm komt dus vanuit de professional zelf. Het concept normatief isomorfisme is het beste geïmplementeerd in Amsterdam en Noord-Nederland. Zij voldoen het meeste aan de norm die is vastgesteld door de professionals binnen de rechtspraak. Dit komt ook nog eens terug in de wijze waarop ze de norm hebben geïmplementeerd, namelijk door de professional zelf de verantwoordelijkheid te laten dragen om zijn of haar PE-punten te behalen en de kennis op peil te houden. Dit gebeurt in het kwaliteitsteam in Amsterdam, waar een breed spectrum aan professionals in is vertegenwoordigd. De tweejaarlijkse cursus tweedaagse wordt door een werkgroep georganiseerd die bestaat uit rechters en juridisch medewerkers, leden van het kwaliteitsteam en de adviseur bedrijfsvoering van bureau OOK.

In Noord-Nederland gebeurt dit doordat de opleidingswens vanuit de afdelingen in kaart wordt gebracht door rechters die de rol van opleidingscoördinator in de afdeling hebben aangenomen. De opleidingscoördinator stemt met BONG af wat de behoefte van de afdeling is voor het komende jaar. Iedere professional geeft zich vervolgens, door het invullen van zijn/haar POP, op voor de gewenste trainingen en workshops die incompany door BONG worden georganiseerd (Opleidingscoördinator BONG rechtbank Noord Nederland, 2018).

Rechtbank Overijssel houdt zich maar ten dele aan de door de professionals vastgestelde norm van 90 PE-punten per drie jaar. Zij wijken af van deze norm, omdat zij vooral willen bereiken dat er een kwaliteitsverbetering plaatsvindt door Permanente Educatie. Het moet niet gaan om het behalen van een x-aantal punten, het bestuur heeft daarom besloten dat iedereen minimaal 18 PE-punten per jaar moet behalen. Er is echter wel een opleidingscommissie ingesteld, waarin de stafjuristen van ieder team zijn vertegenwoordigd met de opleidingscoördinator van bedrijfsvoering. Het verschil met de voorlopers is dat opleiden bij andere functionarissen is belegd, namelijk de stafjuristen in plaats van rechters die de rol aannemen van opleidingscoördinator.

Binnen rechtbank Rotterdam moet het rechtsgebied in hun jaarplannen opnemen wat er in het komende jaar aan Permanente Educatie gaat worden georganiseerd. De verantwoordelijken hiervoor zijn de teamvoorzitters van het rechtsgebied, zij worden geacht dit af te stemmen met de kwaliteitscoördinatoren van het rechtsgebied. Dit wordt uiteindelijk in een activiteitenplanning gegoten, waarna de afdeling P&O van bedrijfsvoering ermee aan de slag gaat. Zij organiseren alle benodigde faciliteiten en bepalen of bepaalde trainingen incompany kunnen worden gegeven. Er bestaat geen opleidingscommissie, wel een kwaliteitscommissie. Deze kwaliteitscommissie houdt zich echter niet bezig met de invulling van Permanente Educatie. De invulling van de opleidingen gebeurt dus meer top down, dan vanuit de professional.

I3b is een verklaring voor de verschillen en overeenkomsten tussen de rechtbanken als het gaat om de implementatie van Permanente Educatie.

I3c: dwingend isomorfisme

In het concept dwingend isomorfisme is te zien dat rechtbanken Amsterdam en Noord-Nederland achterlopen op de rechtbanken Rotterdam en Overijssel. Rechtbank Overijssel heeft de norm van 30 PE-punten niet zo strak geïmplementeerd. Het bestuur van rechtbank Overijssel heeft vastgesteld dat de rechters en juridisch medewerkers in ieder geval 18 PE-punten moeten halen, meer dan dat is mooi meegenomen: *“En daarom heeft het bestuur nu gezegd, in samenspraak met de teamvoorzitters, van joh, we laten die norm wat meer los, we willen wel veel meer sturen op kwaliteit. Gaan jullie nou met name met die kwaliteitscommissie en die commissie opleidingen kijken hoe je daar het beste invulling aan kan geven.”* (Opleidingscoördinator rechtbank Overijssel, 2018).

In rechtbank Rotterdam houden ze zich wel aan de norm en moeten de teamvoorzitters zich verantwoorden over het behalen van de norm: *“Maar dat is ook echt een heel belangrijk punt dat die teamvoorzitter daarop wordt aangesproken op de organisatie en uitvoering van kwaliteit en opleiden. Dat is een onderdeel van onze verantwoordingssystematiek.”* (Bedrijfsvoering rechtbank Rotterdam, 2018).

I3c is geen deductieve verklaring voor de verschillen en overeenkomsten tussen de rechtbanken als het gaat om de implementatie van Permanente Educatie.

O1: contextuele omstandigheden

Permanente Educatie is in 2006 voor het eerst als norm geïntroduceerd. Destijds was er nog geen sprake van de HGK. Bij de invoering van de HGK is een aantal rechtbanken gefuseerd, waardoor er fusieperikelen ontstonden. Dit was echter nog niet het geval bij de invoering van Permanente Educatie, waardoor hier nog geen sprake van was. Ook in 2011, toen er een wijziging werd doorgevoerd was dit nog niet het geval. De rechtbanken hebben de norm dus kunnen invoeren en inbedden voor de HGK.

De contextuele omstandigheden zijn daarom toegespitst op aspecten als ligging, grootte en organisatorische inrichting. De opleidingen worden grotendeels gegeven bij de SSR in Utrecht. Voor zowel rechtbank Amsterdam als Rotterdam kan worden gesteld dat de ligging ten opzichte van Utrecht ideaal is, de reistijd voor een training blijft hiermee beperkt. Daarnaast zijn beide rechtbanken groot in aantal medewerkers. Dit vergroot ook de kansen om incompany trainingen te organiseren, de SSR organiseert alleen incompany's als de groep cursisten groot genoeg is. Zeker bij wat gespecialiseerde zaaksgebieden kan het dus een heleboel schelen als de cursusgroep groter is.

Voor rechtbank Noord-Nederland geldt dat de ligging ten opzichte van Utrecht erg ongunstig is: *“[z]eker om de reistijd te besparen, dus om de opleidingsbereidheid te vergroten bij de rechters en ook om daarmee kosten te besparen. Want 25 mensen naar Utrecht of één docent naar Groningen, dat scheelt in de kosten.”* (Opleidingscoördinator BONG rechtbank Noord Nederland, 2018). Daarnaast is de rechtbank Noord-Nederland een kleine rechtbank, wat het houden van incompany's lastiger maakt. De locaties behorend bij rechtbank Noord-Nederland liggen in Leeuwarden, Assen en Groningen, dat betekent dat cursisten sowieso reistijd kennen. Rechtbank Overijssel is tevens een kleine rechtbank, de reistijd naar Utrecht is echter te overzien.

Het enige verschil waarbij de rechtbanken Amsterdam en Noord-Nederland anders zijn ingericht dan de rechtbanken Rotterdam en Overijssel is de organisatiestructuur. Zowel Amsterdam als Noord-Nederland werken via een afdelingsstructuur. Dat wil zeggen dat tussen het bestuur en de professional zowel een afdeling met een afdelingsvoorzitter zit als een team met een teamvoorzitter. Daarnaast zijn de bedrijfsvoeringsonderdelen bureau OOK en BONG rechtstreeks onder de portefeuillehouders kwaliteit van het bestuur geplaatst. In de rechtbanken Rotterdam en Overijssel zit tussen het bestuur en de professional enkel een team met een teamvoorzitter. Conform de theorie zou het echter zo moeten zijn dat meer organisatielagen implementatie lastiger maakt. De organisatiestructuur is derhalve niet verklarend.

O1 is conform de deductieve analyse gezien bovenstaande geen verklaring voor de verschillen en overeenkomsten tussen rechtbanken in de casus van Permanente Educatie. Dan zouden de contextuele omstandigheden van de voorlopers namelijk beide hoger moeten scoren dan die van rechtbank Rotterdam en Overijssel.

O2: lagen in de organisatie

Zowel rechtbank Amsterdam als rechtbank Noord-Nederland hebben een andere organisatiestructuur als rechtbank Overijssel en rechtbank Rotterdam. Zoals voorgaand omschreven zit er een extra bestuurslaag, zijnde een afdeling met een afdelingsvoorzitter, tussen het bestuur en de professional. Door deze extra bestuurslaag is de afstand tussen de professional en de bestuurders groter. Het bestuur heeft daardoor een kleinere rol in de casus Permanente Educatie, waardoor de professional meer vrijheid ervaart. Zo is er meer mogelijkheid tot maatwerk in het behalen van de PE-punten voor de professional, omdat de professional zelf invulling kan geven aan zijn of haar opleidingen in plaats van dat dit van bovenaf grotendeels wordt uitgewerkt in jaarplannen en activiteitenplanningen.

Binnen strafrecht bij rechtbank Amsterdam is een werkgroep onder leiding van het kwaliteitsteam gemandateerd om ervoor te zorgen dat de tweejaarlijkse cursus tweedaagse wordt georganiseerd. In de werkgroep zit een brede samenstelling van professionals. Vanuit bedrijfsvoering worden zij geassisteerd door een adviseur bedrijfsvoering van bureau OOK. De organisatie van de opleidingen gebeurt vervolgens door de medewerkers van bureau OOK. Waar de afstand tussen het bestuur en de rechterlijk professionals groter is door de extra bestuurslaag, valt bureau OOK rechtstreeks onder het rechterlijk bestuurslid: *“[d]at is eigenlijk een afdeling die staat een beetje tussen de stafdienst en de afdelingen in. We vallen niet onder de stafdienst. Ik rapporteer rechtstreeks aan het bestuur en dan eigenlijk aan het rechterlijk bestuurslid.”* (Hoofd bureau OOK rechtbank Amsterdam, 2018). Het bestuur heeft echter geen directe rol in de kwaliteitscommissies van de afdelingen. Kwaliteit en opleidingen zijn de verantwoordelijkheid van de afdelingen en de teams zelf.

Rechtbank Noord-Nederland heeft zowel een opleidingscommissie als een kwaliteitscommissie, de laatste bestaat in een rechtbank brede vorm en op teamniveau. In de kwaliteitscommissie zitten tevens de opleidingscoördinatoren vanuit de afdelingen, waardoor over en weer kruisbestuiving plaatsvindt. De opleidingscommissie is rechtbank breed, er zitten zowel alle opleidingscoördinatoren van de afdelingen in als de opleidingscoördinator van bedrijfsvoering (BONG). Ook in Noord-Nederland valt het opleidingsbureau BONG rechtstreeks onder het rechterlijk bestuurslid. Het bestuurslid is tevens de voorzitter van de opleidingscommissie. Echter, doordat de prioritering van het bestuur niet bij opleidingen ligt, staat het voorzitterschap op een laag pitje. Dit is overigens ook mogelijk: *“dat is in hoge mate zelfsturend. BONG stelt het programma samen, de kwaliteitscoördinatoren leveren input daarvoor. Die hebben een duidelijk beeld van welke cursussen wel goed zijn, niet goed zijn. Dat komt in het programma, het programma wordt bekend gemaakt.”* (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Noord Nederland, 2018).

Binnen de rechtbanken Rotterdam en Overijssel is het anders ingericht. Rechtbank Rotterdam heeft geen opleidingscommissie. Wel bestaat er een kwaliteitscommissie die wordt voorgezeten door het rechterlijk bestuurslid, maar opleidingen is daar geen onderdeel van. Het bestuur heeft echter wel meer invloed op de invulling van Permanente Educatie, de opleidingsplannen zijn onderdeel van het jaarplan van een team en worden door het bestuur goedgekeurd: *“Er wordt nu jaarlijks gevraagd aan de teamvoorzitters die verantwoordelijk zijn voor het jaarplan dat ze daar een plan over opnemen in hun rechtsgebied jaarplan.”* (Bedrijfsvoering rechtbank Rotterdam, 2018).

Ook de activiteitenplanning die daarna wordt gemaakt krijgt een finale goedkeuring van het bestuur. De mandatering ligt dus met name bij de bestuurslaag.

Rechtbank Overijssel heeft ook twee commissies, een opleidingscommissie en een kwaliteitscommissie, beide rechtbank breed. Er vindt echter geen kruisbestuiving plaats tussen de commissies, men weet niet van elkaar waar men mee bezig is: *“Er zitten zeker raakvlakken en wat ook af en toe gebeurt is dat leden van de kwaliteitscommissie uitgenodigd worden voor de vergadering van de*

commissie opleidingen en andersom. Dus er zitten zeker overeenkomsten, alleen hoe precies...” (Opleidingscoördinator rechtbank Overijssel, 2018).

In de opleidingscommissie zitten de stafjuristen van de teams en de opleidingscoördinator van bedrijfsvoering die zich rechtbank breed met opleidingen bezig houdt. Iedere stafjurist stelt de opleidingsprogramma's van het komende jaar op. Het bestuur komt enkel te pas bij de uiteindelijke verdeling van de financiën, daar wordt een bestuurlijk besluit over genomen. Ondanks dat het bestuur een beperktere rol heeft in Permanente Educatie, is er minder sprake van het maatwerk, zoals dat in Noord-Nederland is: *“Nou nee, dat doen we dus niet, want in die strafoverleggen worden natuurlijk sprekers uitgenodigd en als je komt dan krijg je een PE-punt, maar er worden ook regelmatig themadagen georganiseerd die te maken hebben met het bevorderen van de kwaliteit en dan moet je denken aan een bepaald soort cursus in de vorm van hoe je beter met elkaar om kunt gaan in bijvoorbeeld raadmaken en nou ja, daar krijg je dus ook weer PE punten voor...”* (Stafjurist rechtbank Overijssel, 2018).

Daarnaast wordt er jaarlijks een studieweek gepland, waarin iedereen 18 PE-punten kan behalen: *“Wij bij straf hebben we dat zo georganiseerd dat sinds twee jaar organiseren wij een studieweek in maart. Dan worden mensen, dan worden er ook geen zittingen gepland, alleen raadkamer op woensdag.”* (Stafjurist rechtbank Overijssel, 2018).

O2 is een verklaring voor overeenkomsten en verschillen in de implementatie van de casus Permanente Educatie.

O3: principal-agent theorie

De theorie zegt dat meer lagen in de organisatie een grotere afstand creëert tussen de principal en de agent. Dat betekent in het deductieve deel van het onderzoek dat de voorlopers niet conform de theorie scoren. Zij hebben immers beide een extra bestuurslaag in de organisatie. De afstand tussen beide is daarom groter, implementatie zou daarom minder soepel verlopen. Ook zijn in beide rechtbanken de mandateringen meer gedelegeerd naar de afdelingen en de teams toe. Bij de casus Permanente Educatie heeft de professional daarom meer vrijheid om zijn of haar kennis up-to-date te houden conform de wensen van de professional zelf en niet van bovenaf een menukaart opgelegd te krijgen waar een keuze uit moet worden gemaakt. Bestuurders zijn het er ook mee eens dat dit iets is wat de professional het beste voor zichzelf in kan vullen: *“[e]en kenmerk van de rechters, maar ook juridisch medewerkers, is dat ze heel erg zelf gemotiveerd zijn. Dus ze vergen heel weinig dagelijkse sturing. Ik hoef ze niet te vertellen dat ze iets aan Permanente Educatie moeten doen, ik hoef ze ook niet te vertellen dat ze iets aan kwaliteit moeten doen, ik hoef ze ook niet te vertellen dat ze iets aan reflectie moeten doen.”* (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Noord Nederland, 2018).

Binnen de rechtbanken Rotterdam en Overijssel is er een kleinere afstand tussen het bestuur en de professional. Maar ook hier geeft men aan dat Permanente Educatie vooral onder de verantwoordelijkheid valt van de professional en zij hier geen invulling aan kunnen geven: *“We zitten er als bestuur niet bovenop: zo moet het gebeuren, zo moet je het gaan doen, maar je wil juist de teamvoorzitters en de teams zelf de ruimte geven om zo goed mogelijk te floreren, zodat het niet van bovenaf is opgelegd, maar veel meer van onderaf zelf die kwaliteit tot bloei komt...”* (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Overijssel, 2018).

Het bestuur heeft en behoudt in beide gevallen wel zijn mandaat over de definitieve invulling van plannen, zoals in Rotterdam, of de verdeling en de besteding van de financiën, zoals in Overijssel.

O3 geeft geen verklaring voor de verschillen en overeenkomsten in de implementatie van Permanente Educatie.

O4: steun voor het beleid

De besturen van rechtbanken Amsterdam en Noord-Nederland houden zich aan de gestelde norm van het behalen van 90 PE-punten over drie jaar. Dit is doordrongen in de gehele organisatie. De manier waarop de opleidingen voor de PE-punten worden georganiseerd kent een groot draagvlak: *“de afspraken die we hebben gemaakt over Permanente Educatie die voeren we gewoon uit. Daar hebben we niet aparte opleidingsplannen voor. We hebben wel opleidingsplannen, maar daar wordt het landelijk beleid gewoon in uitgevoerd. We wijken niet af om het maar zo te zeggen.”* (Hoofd bureau OOK rechtbank Amsterdam, 2018).

Teamvoorzitters ervaren het niet als een enorme taak om te zorgen dat eenieder de benodigde punten behaalt: *“Het enige wat ik doe als teamvoorzitter is bekijken of iemand niet helemaal uit de pas gaat lopen wat betreft het aantal PE-punten.”* (Teamvoorzitter rechtbank Amsterdam, 2018).

Dit betekent dat er door de gehele organisatie heen draagvlak bestaat om invulling te geven aan Permanente Educatie.

Het bestuur van rechtbank Overijssel heeft besloten om het behalen van maar 18 PE-punten verplicht te stellen binnen de organisatie. Het behalen van PE-punten moet namelijk niet worden gezien als doel op zich, het gaat om de onderliggende kwaliteitsverbetering die met de gevolgde workshop, cursus of training wordt benut (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Overijssel, 2018). Ook wordt er niet gewerkt met het landelijke registratiesysteem, omdat dit simpelweg vanaf het begin af aan niet heeft gewerkt: *“Wij werken niet met het landelijke registratiesysteem. Toen dat werd geïmplementeerd zaten er zoveel fouten in dat er is gekozen om dat niet te gaan doen. Registratie gebeurt via de MA’s bij Finance, Planning & Control, die hebben destijds een enorm Excel bestand gebouwd.”* (Opleidingscoördinator rechtbank Overijssel, 2018).

In Rotterdam denkt men hetzelfde over de behaalde kwaliteitsverbetering door PE-punten op bestuurlijk niveau: *“De normen zijn nog steeds teveel afvinklijstjes, het is erg kwantitatief. Daar moeten we van af, het gaat om goede kwaliteit van de rechtspraak, dat doe je niet alleen met afvinklijstjes.”* (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Rotterdam, 2018).

O4 is een verklaring voor de verschillen en overeenkomsten tussen de rechtbanken als het gaat om de implementatie van Permanente Educatie.

Afsluitend

Uit bovenstaande deductieve analyse blijkt dat de volgende concepten relevant zijn als verklaring voor de verschillen en overeenkomsten in implementatie de casus van Permanente Educatie:

- R4: traceerbaarheid van het probleem;
- I1: beroepsgroep;
- I2: incrementalisme;
- I3b: normatief isomorfisme;
- O2: lagen in de organisatie;
- O4: steun voor het beleid.

De andere concepten zijn geen verklaring voor verschillen en overeenkomsten in implementatie bij de casus Permanente Educatie:

- R1: rationele managementtechnieken;
- R2: geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie;
- R3: beleid structureert implementatie;
- I3a: nabootsend isomorfisme;
- I3c: dwingend isomorfisme;
- O1: contextuele omstandigheden;
- O3: principal-agent theorie.

Samengevat geeft dit het volgende resultaat:

R1	R2	R3	R4	I1	I2	I3a	I3b	I3c	O1	O2	O3	O4

Tabel 26 Resultaat deductieve determinanten Permanente Educatie

4.5 Inductie

De voorlopers in de casus Permanente Educatie zijn rechtbank Amsterdam en Noord-Nederland. De rechtbanken die minder hoge outputcijfers hebben zijn rechtbank Rotterdam en rechtbank Overijssel. Volgens de theorieën over beleidsimplementatie zou dat betekenen dat de voorlopers het beleid op de manier

hebben geïmplementeerd zoals het is bedoeld en de rechtbanken die minder hoog scoren dat niet op die wijze hebben gedaan. In de deductieve analyse zijn elementen naar boven gekomen die een verklaring geven voor de mate van beleidsimplementatie bij rechtbanken in deze casus. Aanvullend zijn er in de empirie aspecten aan het licht gekomen die ook een verklaring kunnen geven voor deze verschillen en overeenkomsten.

Gekeken naar de deductieve analyse lijkt de implementatie sterk afhankelijk te zijn van de rollen van een drietal groepen die er binnen de verscheidene rechtbanken zijn. Het beleid Permanente Educatie is gericht op de professional, deze speelt een belangrijke rol in deze casus. De andere groepen die hier een rol in spelen zijn het bestuur/management en de bedrijfsvoering. In de theorie wordt verondersteld dat beleidsimplementatie wordt vergemakkelijkt wanneer er minder lagen zijn in een organisatie. Hierdoor zou implementatie vertragen en ruis ontstaan. Rechtbanken Amsterdam en Noord-Nederland scoren echter hoger in de outputcijfers dan de rechtbanken Overijssel en Rotterdam. In het empirisch onderzoek komt naar voren dat de verantwoordelijkheden die bestuur/management, professional en bedrijfsvoering in deze specifieke richtlijn hebben en de wijze waarop zij samenwerken om de juridisch inhoudelijke opleidingen te organiseren mogelijk een verklaring biedt.

In de rechtbanken Amsterdam en Noord-Nederland staan de besturen verder weg van de professional. Dit geeft de professional de ruimte om eigenaarschap te tonen en vrijheid te krijgen om aan zijn/haar juridische ontwikkeling te werken. Zo wordt er in rechtbank Noord-Nederland overeenstemming bereikt tussen de opleidingscoördinatoren in de afdelingen (rechters met als rol opleidingscoördinator) en de opleidingscoördinator BONG over de opleidingswensen in de teams, waarna rechters en juridisch medewerkers hun POP voor het komende jaar kunnen maken. De professionals kunnen individueel inhoud geven aan hun ontwikkeling: *“Je kan binnen je budget op zich vrij aangeven wat jou leuk lijkt, dan is het maar net of je er sturing aan wil geven of niet.”* (Teamvoorzitter rechtbank Noord Nederland, 2018). De invulling van Permanente Educatie komt hier van de professional, bottom-up. De rol van de bedrijfsvoering is om de opleidingen naar de wensen van de afdelingen te organiseren. Het bestuur heeft hierin geen rol: *“[e]en kenmerk van de rechters, maar ook juridisch medewerkers, is dat ze heel erg zelf gemotiveerd zijn. Dus ze vergen heel weinig dagelijkse sturing. Ik hoef ze niet te vertellen dat ze iets aan Permanente Educatie moeten doen, ik hoef ze ook niet te vertellen dat ze iets aan kwaliteit moeten doen, ik hoef ze ook niet te vertellen dat ze iets aan reflectie moeten doen.”* (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Noord Nederland, 2018). De principal-agent relatie wordt dus niet verkleind door het vastleggen én goedkeuren van de opleidingen in jaarplannen. Het bestuur staat verder weg, doordat de afdelingen als extra laag tussen de professionals zitten. Het is echter niet de intentie van het bestuur om die principal-agent relatie te verkleinen. Dit resulteert erin dat iedere rechter en juridisch medewerker van rechtbank Noord-Nederland in de zomer zijn/haar POP invult: *“[d]at houdt dus in dat elke medewerker zelf gekeken heeft naar het programma met zijn leidinggevende heeft afgestemd dat hij die opleidingen gaat doen en dan vervolgens komt het met een krabbel van de teamvoorzitter bij ons terecht.”* (Opleidingscoördinator BONG rechtbank Noord Nederland, 2018).

De rol van bedrijfsvoering is echter wel groter in deze casus. De samenwerking voor het behalen van de PE-norm ligt tussen de professionals en de bedrijfsvoering. Mogelijk dat de rol van de principal in deze casus is verschoven naar de bedrijfsvoering. Zij spelen in ieder geval een grotere rol in Permanente Educatie dan de besturen van de rechtbanken.

In rechtbank Amsterdam wordt er deels met de opleidingsdagen gewerkt en deels heeft iedereen de vrijheid om de opleidingen in te vullen, zoals dat goed wordt geacht: *“Je hebt de vrijheid om zelf iets op poten te zetten, je hebt de vrijheid om zelf aan te komen met: ik zou misschien deze cursus willen volgen, wat buiten het normale curriculum wat wordt aangeboden door de rechtbank Amsterdam dan wel de SSR.”* (Teamvoorzitter rechtbank Amsterdam, 2018).

Die rolverdeling ligt anders in rechtbank Rotterdam. Daar organiseert bedrijfsvoering jaarlijkse opleidingsdagen per rechtsgebied, dit is ook een onderdeel van de jaarplannen die worden goedgekeurd door het gerechtsbestuur. In rechtbank Overijssel vindt dit enkel plaats binnen het strafrechtteam, de verantwoordelijkheid ligt daarvoor bij de stafjurist. In Overijssel worden de opleidingsplannen niet goedgekeurd door het bestuur. De medewerkers van strafrecht worden uitgeroosterd en iedereen kan zijn punten in een aantal dagen halen. In Rotterdam gebeurt dit per rechtsgebied. Dat is qua planning, kosten en organisatie aantrekkelijker, maar de professional ervaart minder vrijheid: *“Dat betekent eigenlijk dat je zelf*

niet meer kan kiezen, dat je kan zeggen van: nou, ja wat is nu eigenlijk belangrijk voor mij? Dat wil ik gaan doen. Maar dat je maar gewoon ergens moet gaan aanschuiven.” (Kwaliteitscoördinator rechtbank Rotterdam, 2018).

De wijze waarop de rollen zijn verdeeld en het samenspel tussen de verschillende partijen is georganiseerd speelt een wezenlijke rol in de mate van implementatie van Permanente Educatie. Het werkt in de rechtbanken daardoor anders dan in de theorie wordt benoemd. De indicator R2 (geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie) staat in de deductieve analyse daarom haaks op de theorie.

Een andere belangrijke constatering is dat er onder andere binnen de rechtbank Overijssel besluiten zijn genomen over de lokale invulling van het beleid door het bestuur. Het bestuur wil veel meer sturen op kwaliteit en niet op kwantiteit. De norm wordt gezien als een afvinklijstje, maar of het bijdraagt aan de kwaliteit is een tweede: *“Bestuursrecht gaat een dag of een dagdeel naar de IND, of ze gaan een dagdeel naar een opvangcentrum. Om voor elkaar veel meer begrip te kweken van waar zijn we allemaal mee bezig en waar kunnen we elkaar veel meer helpen en ondersteunen. Nou, dat is ook een vorm van kwaliteitsbevordering, dat je daarmee ook gewoon je werkzaamheden beter kunt doen. En dat is veel belangrijker, en dat wordt ook zo ervaren, veel belangrijker als: ik ga nu een dagdeel naar een actualiteitencursus waar ik weer 3 PE-punten voor haal, maar waarvan ik eigenlijk al weet wat er allemaal gezegd wordt.”* (Opleidingscoördinator rechtbank Overijssel, 2018, 14 augustus). Deze visie zorgt ervoor dat de norm wat lossier wordt gehanteerd. In rechtbank Overijssel heeft het bestuur besloten dat 18 PE-punten per jaar voldoende zijn en dat ze niet meer voldoen aan de 90 PE-punten in drie jaar: *“En daarom heeft het bestuur nu gezegd, in samenspraak met de teamvoorzitters, van: joh, we laten die norm wat meer los, we willen wel veel meer sturen op kwaliteit. Gaan jullie nou met name met die kwaliteitscommissie en die commissie opleidingen kijken hoe je daar het beste invulling aan kan geven.”* (Opleidingscoördinator rechtbank Overijssel, 2018, 14 augustus). Rechtbank Overijssel is opnieuw aan het overwegen hoe Permanente Educatie beter vorm kan krijgen, om niet te sturen op cijfers maar op kwaliteit. De rechtbank is vervreemd van het huidige beleid, omdat er niet het gewenste resultaat mee wordt behaald.

4.6 Tussenconclusie

In dit analysehoofdstuk is gezocht naar een verklaring voor de mate van beleidsimplementatie bij de casus van Permanente Educatie binnen de vier rechtbanken. Permanente Educatie is in alle rechtbanken geborgd, omdat de norm al sinds 2006 in werking is gesteld en rechtbanken ieder op hun eigen manier in de afgelopen jaren invulling hebben gegeven aan de norm.

Uit de analyse blijkt dat er drie belangrijke partijen zijn bij de implementatie van Permanente Educatie binnen de rechtbanken, te weten de professionals, het bestuur/management en de bedrijfsvoering. Deze drie partijen spelen bij Permanente Educatie allen een rol. Bij iedere rechtbank is die rol voor iedere partij weer anders, wat vervolgens weer de wijze bepaalt waarop een partij kan opereren ten opzichte van het beleid en de duurzame implementatie daarvan binnen de rechtbank. De verschillende rollen van de partijen bepalen ook hoe het krachtenveld ten opzichte van Permanente Educatie is verdeeld: wie beslist, wie stuurt, hoe groot is de discretionaire ruimte, et cetera. De mate van beleidsimplementatie binnen de rechtbanken kan door de verhoudingen in dit krachtenveld worden verklaard. Zo is een deductieve verklaring O2, lagen in de organisatie. Bij de voorlopers is er een goed afgestemde samenwerking en wisselwerking tussen de verschillende lagen. De mandaten en verantwoordelijkheden zijn helder. Binnen rechtbank Amsterdam en Noord-Nederland is er sprake van een goede samenwerking in de gehele driehoek van bestuur/management, professional en bedrijfsvoering en is duidelijk waar de verantwoordelijkheden liggen. De samenwerking binnen rechtbank Overijssel is minder, zo werken de diverse commissies niet met elkaar samen en is de samenwerking team overstijgend nog niet optimaal te noemen. In rechtbank Rotterdam is er wel sprake van een heldere mandatering, maar vindt er nog geen optimale samenwerking plaats in het krachtenveld bestuur/management, professional en bedrijfsvoering.

De rol van de professional is in deze richtlijn belangrijk bij de voorlopers. Zo geven de rechtbanken Amsterdam en Noord-Nederland de professional een grote rol in het behalen van het gewenste resultaat, de discretionaire ruimte is daarmee groter. De doelgroep van de richtlijn, de professional, heeft de ruimte om de

doelstelling te bereiken, waardoor er draagvlak is ontstaan in alle lagen van de organisatie voor de norm. In de driehoek van bestuur/management, de professional en de bedrijfsvoering heeft de professional een grote mate van inbreng bij de voorlopers.

De norm Permanente Educatie is bij aanvang opgesteld door de professional en neergelegd bij de Raad voor de rechtspraak en is een vorm van normatief isomorfisme (I3b). Er wordt veel waarde gehecht aan de norm door de rechtbanken Amsterdam en Noord-Nederland. Er is door de hele rechtbank steun voor het beleid (O4) in het krachtenveld van bestuur/management, professional en bedrijfsvoering.

De rol van de professional in de casus Permanente Educatie is groot bij de rechtbanken Amsterdam en Noord-Nederland. De hogere outputcijfers kunnen worden verklaard door de discretionaire ruimte die de professional krijgt om zijn of haar educatie in te vullen. Grotere vrijheid is juist een grotere conformiteit aan het beleid, waardoor een duurzame implementatie ontstaat. De rol van de bedrijfsvoering is juist faciliterend, terwijl het bestuur op hoofdlijnen stuurt en de manager monitort dat Permanente Educatie wordt uitgevoerd. Wanneer de discretionaire ruimte voor de professional wordt verkleind en de verhoudingen in het krachtenveld daardoor wijzigen, vermindert het draagvlak voor Permanente Educatie. Als er daarnaast ook nog beleidsvervreemding binnen een rechtbank ontstaat, die wordt versterkt door bestuurlijke besluitvorming, brokkelt het draagvlak voor de richtlijn verder af. Beleid wordt dan niet meer uitgevoerd zoals is bedoeld en is derhalve niet duurzaam geïmplementeerd.

Concluderend betekent dit dat de professional eigenaarschap moet krijgen als het gaat om zijn/haar educatie. De bedrijfsvoering moet hierin een faciliterende en monitorende rol hebben, maar niet teveel het voortouw nemen in de daadwerkelijke invulling. Het behalen van de norm Permanente Educatie is vooral een samenspel tussen de professional en de bedrijfsvoering. Het bestuur heeft vooral een monitorende en sturende rol die hoog over is en niet in detail moet treden. Het directe management monitort of de professional aan Permanente Educatie werkt.

5 Professionele standaarden strafrecht

5.1 Inleiding

In het empirisch deel van het onderzoek wordt getracht om antwoord te geven op de volgende deelvraag: *In welke mate is besluit ‘Permanente Educatie’, ‘professionele standaarden strafrecht’ en ‘collegiaal leren en reflectie’ doorgevoerd in rechtbank Amsterdam, Noord-Nederland, Overijssel en Rotterdam en welke determinanten van beleidsimplementatie zijn hieruit af te leiden?*

In dit hoofdstuk komt de tweede casus, de professionele standaarden strafrecht, aan bod. De casus zal eerst kort uiteengezet worden. Omdat het onderzoek deels deductief is en deels inductief zit in dit hoofdstuk een scheiding in het empirisch onderzoek. Eerst komt het deductieve deel aan bod, daarin komen de theorieën terug uit het theoretisch hoofdstuk met de drie theoretische concepten. In de casus van Permanente Educatie was aan de hand van outputcijfers helder gemaakt welke rechtbanken de voorlopers zijn en welke rechtbanken lagere outputcijfers hebben. In deze casus is dat bepaald aan de hand van het empirisch onderzoek. In de datamatrix wordt weergegeven of de voorlopers professionele standaarden strafrecht volledig hebben geïmplementeerd ten opzichte van de achterblijvers, op deze tabellen wordt gereflecteerd en wordt gekeken of de theorie met het deductieve onderzoek overeenkomt. Vervolgens komt het inductieve deel van het onderzoek aan bod en wordt uiteengezet wat er in de empirie is aangetroffen en waar mogelijk nieuwe variabelen toevoegen aan de literatuur. Dit hoofdstuk eindigt met een tussenconclusie: welke determinanten van implementatie zijn af te leiden vanuit de vergelijking van de vier rechtbanken in de casus professionele standaarden strafrecht?

5.2 Casusintroductie

Het idee voor het ontwikkelen van professionele standaarden is ontstaan na twee bezoeken van de Raad voor de rechtspraak. Tijdens deze bezoeken aan de gerechten bleek dat er niet eenduidig werd gedacht over wat goede rechtspraak is (Raad voor de rechtspraak, 2013, p. 2). Door een structureel te hoge werklast voor strafrechters komt de ontwikkeling van de professionele standaarden in 2014 in een stroomversnelling. In 2015 stemmen de rechters en raadsheren strafrecht via het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (hierna: LOVS) in met de professionele standaarden strafrecht. De implementatie wordt na het akkoord gestart. Nadat ook de Raad voor de rechtspraak en de presidenten van de gerechten via het PRO instemmen wordt de implementatie verder geïntensiveerd (bron: startnotitie investeringsprogramma intensivering professionele standaarden).

De professionele standaarden strafrecht zijn een uiting van collectief vakmanschap van de Nederlandse strafrechters en moet worden gezien als het tegengeluid op managementtechnieken als NPM (Adviesgroep professionele standaarden strafrecht, 2016; Adviesgroep professionele standaarden strafrecht, 2017, p. 16). De strafrechter komt door de professionele standaarden strafrecht meer in regie over de constante kwaliteit van zijn/haar werk en herstelt zo de balans tussen management en de professional. De opbouw van de professionele standaarden strafrecht kent twee niveaus:

1. Niveau een zijn de normen en waarden, te weten een tiental basis uitgangspunten.
2. Niveau twee biedt een verdere concretisering en maakt duidelijk wat de norm in de praktijk moet inhouden.

5.3 Datamatrix overzicht professionele standaarden strafrecht

Zoals in de methodologie aangegeven zijn de rechtbanken onder andere geselecteerd op de outputcijfers van Permanente Educatie. Een voorlopers positie in de ene casus betekent niet automatisch een voorlopers positie in een andere casus. Daarom wordt eerst uiteengezet welke rechtbanken in deze casus de voorlopers en de achterblijvers zijn.

Voor de professionele standaarden strafrecht geldt dat de uitgangsposities van de rechtbanken bij implementatie van de standaarden is vastgesteld op basis van een percentage van de reeds aanwezige standaarden. Deze uitgangsposities zijn in deze casus gebruikt om de voorlopers en de achterblijvers vast te stellen. De veronderstelling is dat een betere uitgangspositie bij de implementatie van de standaarden zou moeten leiden tot een makkelijkere implementatie van de overige standaarden. Er hoeft immers minder te worden geïmplementeerd en men werkt al grotendeels volgens de normen.

In deze casus zijn de voorlopers rechtbank Overijssel met een uitgangspositie van 70% en rechtbank Rotterdam met een uitgangspositie van 49%, de rechtbanken met lagere uitgangspositie zijn rechtbank Amsterdam met een uitgangspositie van 44% en rechtbank Noord-Nederland met een uitgangspositie van 42%.

Onderstaand wordt op deductief niveau de vergelijking gemaakt in vergelijkende matrixen, in paragraaf 5.4 worden de deductieve vergelijkingen uit de tabellen nader toegelicht. Voor de vergelijking wordt gebruik gemaakt van een 5-puntsschaal.

1: helemaal niet aanwezig
2: enigszins aanwezig
3: gemiddeld aanwezig
4: grotendeels aanwezig
5: helemaal aanwezig

Rationeel	Voorlopers		Achterblijvers	
	Overijssel	Rotterdam	Amsterdam	Noord-Nederland
R1	3	5	3	3
R2	5	5	4	4
R3	3	4	4	3
R4	2	4	4	3

Tabel 27 Datamatrix rationele concepten professionele standaarden strafrecht

Institutioneel	Voorlopers		Achterblijvers	
	Overijssel	Rotterdam	Amsterdam	Noord-Nederland
I1	3	3	4	4
I2	3	5	5	3
I3a	3	3	3	3
I3b	4	4	5	5
I3c	4	5	2	2

Tabel 28 Datamatrix institutionele concepten professionele standaarden strafrecht

Organisatie	Voorlopers		Achterblijvers	
	Overijssel	Rotterdam	Amsterdam	Noord-Nederland
O1	3	4	4	2
O2	4	4	3	3
O3	4	4	2	2
O4	3	4	4	3

Tabel 29 Datamatrix organisatorische concepten professionele standaarden strafrecht

5.4 Deductieve reflectie

R1: rationele managementtechnieken

Ieder bestuur van de rechtbanken in het onderzoek heeft de professionele standaarden strafrecht omarmt. Het is echter wel zo dat de besturen van de verschillende rechtbanken met andere intensiteiten gebruik maken van rationele managementtechnieken bij de implementatie van de professionele standaarden strafrecht. Zo is binnen rechtbank Overijssel de teamvoorzitter strafrecht verantwoordelijk voor de implementatie van de professionele standaarden, maar wil het bestuur graag inzicht in de stand van zaken met betrekking tot de

implementatie. Door inzicht kan het bestuur beter sturing geven. De financiën die de rechtbank ontvangt voor de implementatie van de standaarden moeten immers worden verantwoord aan het bestuur. Zo worden de verdeelde gelden onderbouwd.

Rechtbank Rotterdam maakt, gelijk aan de casus Permanente Educatie, gebruik van rationele managementtechnieken als jaarplannen en de bijbehorende planning en verantwoordingscyclus. De teamvoorzitters van het rechtsgebied maken afspraken en komen deze overeen met het bestuur over de plannen voor het komende jaar en houdt het bestuur via voortgangsgesprekken op de hoogte van de vorderingen. Het bestuur brengt tevens prioritering aan en informeert de teamvoorzitters over wat zij in ieder geval willen doorvoeren. De teamvoorzitters krijgen dan de opdracht om dat mee te nemen in de planvorming.

In Amsterdam hebben de strafrechtteams een kwaliteitscommissie die diverse werkgroepen hebben ingesteld om de professionele standaarden in te voeren. Zij stellen jaarlijks hun voorstellen vast en adviseren de teamvoorzitters over de gewenste weg. De teamvoorzitters en de kwaliteitscommissie komen dit gezamenlijk overeen, waarna het wordt doorgevoerd in de plannen.

Binnen rechtbank Noord-Nederland wordt tevens met jaarplannen gewerkt. Voor wat betreft de professionele standaarden strafrecht adviseert de kwaliteitscommissie van strafrecht, met als voorzitter de kwaliteitscoördinator, de teamvoorzitters van de strafrechtteams over de implementatie van de standaarden en welke keuzes daarin kunnen worden gemaakt. De teamvoorzitters nemen dit vervolgens in overleg met elkaar en de kwaliteitscommissie op in de jaarplannen. Wanneer er financiële consequenties zijn, dan beslist het bestuur daarover.

R1 is geen verklaring voor de verschillen en overeenkomsten bij de implementatie van de professionele standaarden strafrecht.

R2: geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie

Binnen alle vier de rechtbanken wordt er aangaande de implementatie van de professionele standaarden gewerkt volgens vaste procedures. De voorlopers zijn net iets rationeler wanneer het gaat om vaste procedures. Zo wordt de implementatie van de standaarden in rechtbank Overijssel afgestemd via het strafoverleg. Het is belangrijk dat de professional het daar over relevante kwesties eens wordt, pas dan wordt het ingevoerd (Stafjurist rechtbank Overijssel, 2018). Overijssel is een fusierechtbank, het is dus zaak om ook de neuzen op beide locaties, Zwolle en Almelo, dezelfde kant op te hebben staan. Omdat men al grotendeels conform de professionele standaarden werkt, hoeft er maar over een klein deel afstemming plaats te vinden. Dit kleine deel zijn juist meer de zachtere normen, welke heel lastig zijn om te implementeren: *“Een ander punt, is dat zaken worden voorbereid door juridisch medewerkers. Het begrip voorbereiding, wat versta je daaronder? ... Dat is ook een professionele standaard die er op papier best leuk uitziet, maar veel discussie vergt in de praktijk.”* (Rechter rechtbank Overijssel, 2018). Het is juist belangrijk om alle beslissingen daarover via het strafoverleg te laten lopen, als men er niet samen uitkomt heeft de teamvoorzitter het beslissingsmandaat (Rechter rechtbank Overijssel, 2018).

Standaardisatie binnen rechtbank Rotterdam uit zich met name in de werklastnorm, die via procedures door de Verkeerstoren (samenwerking tussen OM en ZM om betere samenwerking in de strafrechtketen te bevorderen) bij strafrecht wordt uitgevoerd. De werklastnormen worden nauw door hen in de gaten te houden. Afstemming over de procedures vindt ook hier in het strafoverleg plaats. Het verschil is echter dat Rotterdam meerdere strafrechtteams heeft en er dus ook team overstijgend overeenstemming dient te worden bereikt. De teamvoorzitters zijn verantwoordelijk dat deze afstemming plaatsvindt en maken zo ook team overstijgende afspraken voor het gehele cluster.

Ook in Amsterdam is de Verkeerstoren een belangrijke als het gaat om procedures en standaardisatie. Zij zorgen ervoor dat de werklastnorm wordt behaald, binnen de voor hun beschikbare middelen, zoals formatie. Daarnaast zijn het de kwaliteitscommissie en de verschillende werkgroepen die de implementatie van de professionele standaarden op zich neemt. De teamvoorzitters zijn hier in mindere mate bij betrokken, maar bepalen in overleg met de kwaliteitscommissie wel de prioritering en geven sturing: *“En dan halverwege het jaar, daar zijn we nu ook mee bezig, heb ik als kwaliteitscoördinator samen met de teamvoorzitter van het team, de voorzitter van de kennisgroep en een stafjurist behorend bij de kennisgroep een evaluatie om ook*

aan de hand van het kwaliteitsplan te kijken van: hoe loopt het allemaal, waar lopen jullie te gaan in de praktijk.” (Kwaliteitscoördinator rechtbank Amsterdam, 2018).

In de jaarplannen van de teams binnen rechtbank Noord-Nederland wordt de implementatie van de professionele standaarden strafrecht opgenomen. De kwaliteitscoördinator strafrecht is actief deelnemer van de landelijke werkgroep die gaat over de standaarden en adviseert samen met de kwaliteitscommissie aan de teamvoorzitters over de plannen van implementatie van de standaarden. De planning wordt in gezamenlijkheid overeengekomen tussen de betreffende teamvoorzitters en de kwaliteitscoördinator en wordt vervolgens opgenomen in het jaarplan van strafrecht: *“Ja, wat je aan kwaliteitsdoelstellingen in je jaarplan wilt zetten. Dat hangt heel erg nauw samen met de adviezen die je van de kwaliteitscommissie krijgt en wat je in samenspraak met elkaar bespreekt: waar moet nou de focus op liggen? Dat hebben we onlangs ook met elkaar besproken: wat vinden we nou uit kwaliteitsoogpunt belangrijk om volgend jaar op te pakken? Dus dat is ook weer heel erg die samenspraak en dat komt dan uiteindelijk terecht in je jaarplan.”* (Teamvoorzitter rechtbank Noord Nederland, 2018).

Het verschil in R2 is niet significant te noemen en kan in de deductieve analyse dus niet als verklarende factor worden bestempeld.

R3: beleid structureert implementatie

Om de professionele standaarden strafrecht te kunnen implementeren worden middelen vrijgesteld door de Raad voor de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak heeft voor het verkrijgen van de financiële middelen de gesprekken gevoerd met het Ministerie van V&J (nu: Minister van Rechtsbescherming en Ministerie van Justitie en Veiligheid). Zowel de gerechtsbesturen als de Raad voor de rechtspraak zijn verantwoordelijk voor de inzet van de middelen om de standaarden te implementeren. Niet alleen financiële middelen zijn van belang bij de implementatie van de professionele standaarden strafrecht, maar ook juridische, forensische en administratieve ondersteuning, facilitaire en digitale middelen en logistiek zijn relevante bronnen om de implementatie te doen laten slagen (Adviesgroep professionele standaarden strafrecht, 2017, p. 24).

Rechtbank Rotterdam is er heel stellig in dat zij pas implementeren als er gelden beschikbaar worden gesteld. Alleen dan kan er ook daadwerkelijk worden bereikt wat er met het beleid wordt beoogd. De financiële structuur is daarin een zeer belangrijke. De teamvoorzitters strafrecht zijn verantwoordelijk voor de implementatie van de standaarden, zij bepalen welke standaarden in het komend jaar worden geïmplementeerd en hebben dus het mandaat om de prioritering te bepalen.

Team strafrecht van de rechtbank Overijssel werkte grotendeels al volgens de professionele standaarden: *“En je gaat natuurlijk ook kijken: wat kan budgettair neutraal? Een heleboel van de professionele standaarden kan budgettair neutraal, dat hoeft allemaal niet geld te kosten. Als het gaat om bejegening op zitting, ja wat kost het aan geld?”* (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Overijssel, 2018). Ook hier is de teamvoorzitter strafrecht verantwoordelijk voor de implementatie van de professionele standaarden strafrecht.

Het invoeren van de werklastnormen is een belangrijke standaard die alle gerechten als eerste willen invoeren. Al hebben alle rechtbanken de werklastnormen ingevoerd, dit wil nog niet zeggen dat er ook kan worden gewerkt volgens deze normen. Lastiger is dat in Noord-Nederland, waar men kampt met het feit dat er wel werklastnormen zijn ingevoerd, maar dat er ook voldoende capaciteit moet zijn om volgens de norm te kunnen werken. De financiën zijn er, maar je moet vervolgens ook wel voldoende capaciteit kunnen werven om die normen te kunnen garanderen (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Noord Nederland, 2018).

De kwaliteitscoördinator van strafrecht adviseert samen met de kwaliteitscommissie de teamvoorzitters over de implementatie van de standaarden en gaat regelmatig naar de landelijke werkgroep van de kwaliteitscoördinatoren waar de professionele standaarden onderwerp zijn van gesprek. Daar overlegt men wat een juiste vervolgstap kan zijn in de implementatie. De kwaliteitscoördinator stelt vervolgens in gezamenlijkheid met de kwaliteitscommissie een voorstel op voor de teamvoorzitters, die het beslissingsmandaat hebben over welke prioritering er gaat worden gegeven. Amsterdam heeft door de financiële middelen prioriteit kunnen geven aan de professionele standaarden en heeft niet alleen de nieuwe werklastnorm kunnen invoeren, maar heeft ook een reserverechter kunnen aanstellen. Niet alleen hebben zij

een kwaliteitscommissie, maar ook diverse werkgroepen die de implementatie van de standaarden op zich nemen en voorstellen doen aan de teamvoorzitters in het kader van deze implementatie.

Ook R3 is deductief gezien geen verklaring voor de verschillen en overeenkomsten in beleidsimplementatie in deze casus.

R4: traceerbaarheid van het probleem

Binnen de rechtspraak wordt continue in ogenschouw gehouden dat de standaarden geen op zichzelf staand doel zijn, maar een uiting van collectief vakmanschap van de Nederlandse strafrechters (Adviesgroep professionele standaarden strafrecht, 2017, p. 16). Het is belangrijk dat de balans wordt hersteld tussen management en professionals, door de regie meer bij de strafrechter te leggen. De standaarden zijn als het ware een tegengeluid op de managementtechnieken en *running government like a business*. Doordat de standaarden deels hard zijn (werklastnormen) en deels zacht (het professionele gesprek) is er aan de hand van de (financiële) middelen die er zijn, vrijheid om toch wat aan de professionele standaarden te doen. In Rotterdam en Amsterdam gebeurt dat door jaarplannen, teamvoorzitters en kwaliteitscommissies en werkgroepen. Overijssel heeft juist moeite met het verder implementeren van de professionele standaarden buiten de 70% van de standaarden die al waren ingevoerd binnen het strafrechtteam. Ook hier speelt de fusieproblematiek een rol. Het gaat dan met name om de zachtere normen die lastiger zijn om te implementeren, maar dan vervolgens ook meetbaar te maken en te continueren: *“In het begin was de benadering dat we zoveel mogelijk wilden uniformeren wat soms tot een hele geforceerde aanpak leidde en ook verzet op beide locaties. ... [o]p het moment dat het niet per se hinderlijk is kun je ook zeggen: we doen van iedere locatie de best practice die het best past op die locatie.”* (Rechter rechtbank Overijssel, 2018).

In Noord-Nederland ligt de focus nu meer op de fusieproblemen die zij ervaren door het samenvoegen van drie rechtbanken, waardoor de drie strafrechtteams eerst samen tot overeenstemming moeten komen. Ook ontbreekt het nu nog aan inzicht, omdat er nog geen kwaliteitsplannen zijn, de jaarplannen zijn met name financieel ingesteld. Dit maakt het sturen en traceren van problemen op het gebied van kwaliteit erg lastig (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Noord Nederland, 2018).

Conform de theorie zou het zo moeten zijn dat de voorlopers een van de indicatoren in meerdere mate moeten hebben geïmplementeerd dan de andere rechtbanken. R4 is geen verklaring voor de mate van implementatie van de professionele standaarden strafrecht.

II: beroepsgroep

De professionele standaarden strafrecht zijn door de professionals zelf opgesteld en goedgekeurd door het LOVS. Hoe men over het collectieve vakmanschap denkt is vormgegeven in die standaarden. Daarop volgend is het in de implementatie belangrijk dat de professional hier wederom bij wordt betrokken, om zo het draagvlak voor het beleid te versterken en zo in een duurzame implementatie te voorzien. De implementatie van de standaarden loopt binnen iedere rechtbank anders. Zo is binnen rechtbank Overijssel de teamvoorzitter verantwoordelijk voor de implementatie van de professionele standaarden. De professional wordt via het strafoverleg van het team betrokken bij belangrijke beslissingen over en de implementatie van de standaarden. Door werkdruk is zowel de teamvoorzitter als de stafjurist niet aanwezig geweest bij de landelijke overleggen die er zijn geweest over de implementatie.

De verantwoordelijkheid voor de implementatie van de professionele standaarden strafrecht in Rotterdam ligt ook bij de teamvoorzitters van de strafrechtteams. Zij nemen in hun jaarplannen op welke standaarden er in het komende jaar worden geïmplementeerd. De kwaliteitscoördinatoren denken hierin mee en spelen een rol, zij het een minieme, in de implementatie van de standaarden. Wel haken zij, wanneer de tijd het toelaat, aan bij de landelijke overleggen. Bij de aanvang van de implementatie zijn er diverse werkgroepen opgericht die zich bezig hielden met het implementeren van de standaarden. Deze werkgroepen bestaan momenteel niet meer. Ook de Verkeerstoren speelt een belangrijke rol bij het implementeren en borgen van de standaarden, een van de werkzaamheden van de Verkeerstoren is immers de zittingen met zittingskoppels inplannen.

Zoals eerder omschreven heeft rechtbank Amsterdam een bottom-up aanpak als het gaat om het implementeren van de professionele standaarden. Zij werken met een kwaliteitscommissie waarvan de kwaliteitscoördinator voorzitter is. Daarnaast zijn er diverse werkgroepen in het leven geroepen die zich bezighouden met het implementeren van de standaarden. De teamvoorzitters en afdelingsvoorzitter geven hun goedkeuring op de plannen die door de professionals worden gemaakt. De huidige kwaliteitscoördinator zit sinds kort op deze positie, zij heeft nog niet aan landelijke overleggen deel kunnen nemen. De kwaliteitscoördinator heeft wel om het voornemen om, net als haar voorganger, aan de landelijke overleggen deel te nemen.

De kwaliteitscoördinator van rechtbank Noord-Nederland bezoekt met regelmatige frequentie de landelijke overleggen en adviseert onder andere op basis daarvan en in overleg met de kwaliteitscommissie de teamvoorzitters strafrecht. De teamvoorzitters strafrecht hebben het mandaat om de plannen goed te keuren en op te nemen in de jaarplanning van de teams. In Noord-Nederland speelt de Verkeerstoren ook een belangrijke rol bij het borgen van de standaarden, als de werklastnorm.

Gezien de theorie de voorlopers hoger moeten scoren en zij dit op I1 niet doen, kan I1 niet als een verklarende factor worden aangemerkt.

I2: incrementalisme

Bij het opstellen van de standaarden is bepaald wat rechters vinden dat goed vakmanschap moet inhouden. Hoe de standaarden vervolgens moesten worden geïmplementeerd is destijds niet meegenomen. De rechtbanken hebben ieder hun eigen implementatieplan opgesteld. Het is echter wel zo dat de landelijke werkgroep input levert aan de rechtbanken, in deze werkgroep zit een afvaardiging van iedere rechtbank. Tijdens de implementatie komt men er steeds meer achter dat iedere rechtbank een andere uitgangspositie heeft. Implementatie loopt dan ook bij iedere rechtbank anders en iedere rechtbank stelt zichzelf andere doelen.

Rechtbank Overijssel heeft met zijn 70% een zeer gunstige uitgangspositie bij implementatie. In het eerste implementatiejaar komt daar echter maar 1% bij. De implementatie van de standaarden is lastig te combineren met andere ontwikkelingen en de standaarden komen op een zacht pitje te staan. De teamvoorzitter vertelt: *“We komen uit een periode waar het echt pompen of verzuipen was. Eerste prioriteit was het bemensen van de zittingen. De druk was hoog. Dat maakte het ook lastig om met collega’s aan de slag te gaan met al die standaarden die een extra beroep doen op de rechters.”* (Adviesgroep professionele standaarden strafrecht, 2017, p. 72). De werkdruk zorgt ervoor dat zowel de teamvoorzitter als de stafjurist niet kunnen aanhaken bij de landelijke implementatiebijeenkomsten: *“De teamvoorzitter zou erbij betrokken zijn en ik, maar volgens mij is zij niet geweest en ik niet en nu zit er een rechter uit Almelo en een rechter hier die zitten in de commissie professionele standaarden in Den Haag.”* (Stafjurist rechtbank Overijssel, 2018).

Het strafrechtteam heeft wel een redelijke positie als het gaat om discretionaire ruimte. Het bestuur formuleert uitgangspunten waar het team aan moet voldoen in het komend jaar, maar het team heeft wel de vrijheid om binnen de kaders van de uitgangspunten plannen te formuleren en uit te voeren.

Rechtbank Rotterdam heeft met een uitgangspositie van 49% tevens een voorlopersrol. Het bestuur heeft echter in 2016 aangegeven dat de randvoorwaarden, waaronder de altijd essentiële financiën, moeten worden ingevuld door de Raad voor de rechtspraak, voordat ook zij aan de slag kunnen met het implementeren. Na invulling van de randvoorwaarden heeft rechtbank Rotterdam zichzelf ten doen gesteld om in 2017 alle standaarden in te gaan voeren. Het bestuur stelt hier prioriteiten in die de teamvoorzitters in hun plannen verwerken, dit heeft invloed op de discretionaire bevoegdheid van het team. Het invoeren van de professionele standaarden strafrecht binnen Rotterdam is een ding, maar het inbedden en borgen blijkt lastiger dan vooraf gedacht: *“We zijn nu bezig met de koppeling van zaken aan vaste combinaties, ook wel eigen beheerkamers. Dat is lastig voor de Verkeerstoren om te roosteren, omdat je dan steeds dezelfde rechters vrij moet houden voor die zittingen en dat maakt de roosterpuzzel op een grote rechtbank als de onze nog lastiger. Dat zijn dan dus eigenlijk MK’s met een vaste samenstelling die regelmatig samen zitten om zo bepaalde zaken aan zich te kunnen houden en waar dan niet steeds een andere combinatie van rechters op zit. Daar wil je dan bij voorkeur ervaren rechters in hebben, maar als je die iedere week op een MK moet*

zetten, dan kan je ze niet meer op een Mega of Mini-mega zetten en dat is heel lastig, want die wil je nou juist ook daarvoor inzetten.” (Teamvoorzitter rechtbank Rotterdam, 2018). Het blijkt dus niet zo makkelijk om de standaarden in te voeren, waardoor implementatie een incrementalistisch proces wordt.

Rechtbank Amsterdam kent een grote discretionaire bevoegdheid, waarbij bottom-up vanuit de professional, die deelneemt aan werkgroepen en de kwaliteitscommissie, prioritering wordt gesteld en concreet invulling wordt gegeven aan de professionele standaarden. Daardoor vindt er geleidelijke inbedding van de standaarden plaats: *“Ik maak bijvoorbeeld ook een kwaliteitsplan voor elk jaar, wat worden onze prioriteiten voor het volgende jaar en hoe zit ons hele... bij strafrecht, hoe zit het in elkaar, welke werkgroepen hebben we op dit moment, wie houdt zich waar mee bezig, welke kennisgroepen hebben we, zijn er behoeftes om nieuwe kennisgroepen op te richten of nieuwe werkgroepen.”* (Kwaliteitscoördinator rechtbank Amsterdam, 2018). Naast het voeren van het gesprek over de standaarden plaats in de strafrechtersvergaderingen, de kwaliteitscommissie en de diverse werkgroepen implementeert de rechtbank Amsterdam pas nadat er goede resultaten zijn met een pilot omtrent een bepaalde standaard. Dit zorgt ervoor dat er een incrementalistische werkwijze van implementeren ontstaat, omdat er stapje voor stapje wordt nagedacht, in uitvoering gebracht en bijgesteld wanneer nodig.

In Noord-Nederland is een belangrijk fora de kwaliteitscommissie van strafrecht. In deze commissie wordt aandacht gegeven aan de implementatie van de standaarden en wordt het MT van het team geadviseerd over de implementatie. Ook hier geldt dat de implementatie iets anders is dan het daadwerkelijk duurzaam kunnen inbedden van het beleid. Zo is de balans tussen formatie en bezetting volgens de teamvoorzitter ook hier een lastige: *“De werklastnormen uit de professionele standaarden zijn vanaf 2017 ingevoerd. We werken met de norm van 360 minuten voor een MK. In de begroting is rekening gehouden met de inzet van een reserverechter en een reservegriffier, die in kunnen worden gezet bij ziekte. Maar die worden nog niet structureel ingeroosterd. Wat een probleem blijft, is dat onze bezetting nog niet in de pas loopt met onze formatie.”* (Adviesgroep professionele standaarden strafrecht, 2017, p. 68).

Op I2 scoren rechtbank Amsterdam en rechtbank Rotterdam het hoogst. De kleinere rechtbanken Noord-Nederland en Overijssel blijven hierin achter. I2 is geen verklarende factor voor de mate van implementatie van de professionele standaarden strafrecht.

I3a: nabootsend isomorfisme

De standaarden zijn landelijk door de professionals opgesteld en daarna vastgesteld door het LOVS. In die zin is er dus sprake van een isomorfistische beweging. De vraag is alleen of er in het implementatieproces en mogelijk daarna nog nabootsend isomorfisme is te ontdekken. De rechtbanken zijn het er allemaal over eens dat er meer samenwerking plaats kan vinden op diverse gebieden, zo ook omtrent de implementatie van de professionele standaarden.

Iedere rechtbank heeft een afgevaardigde die lid is van de landelijke werkgroep professionele standaarden, waar het gesprek met elkaar wordt aangegaan en de mogelijkheid bestaat om van elkaar te leren. Rechtbank Noord-Nederland is op regelmatige basis aanwezig bij dit overleg, rechtbank Rotterdam alleen wanneer de tijd het toelaat, vanuit Overijssel is er geen afgevaardigde en de kwaliteitscoördinator strafrecht in Amsterdam is nieuw en heeft nog niet de kans gehad om deel te nemen.

De stafjurist in Overijssel geeft aan dat er een keer per jaar een stafjuristendag is, maar geen overleg met een hogere frequentie. De stafjuristen kennen elkaar wel, op het moment dat er vragen spelen in het team over bijvoorbeeld de standaarden, kan er gemakkelijk worden ge-klinkbord met elkaar. Zo kan het zomaar zijn dat er een voorstel wordt ingediend in het strafoverleg die zijn basis vindt in een andere rechtbank.

In Rotterdam heeft men in het kader van de professionele standaarden het ‘Studie-uurtje met’ ingevoerd, naar voorbeeld van rechtbank Oost-Brabant, waarbij er in kleine groepen casussen worden behandeld en iedere groep een straftoemeting bepaalt. Op die manier krijg je inzicht in elkaars denkwijze en kom je er soms achter dat je niet zover van elkaar af zit.

Er zijn geen andere vormen in dit onderzoek gevonden waarbij er wordt geprobeerd om van elkaar te leren. Iedere rechtbank staat hier hetzelfde in, nabootsend isomorfisme is maar in hele beperkte mate aanwezig. I3a is dan ook geen deductieve verklaring in deze casus voor het onderzoek.

I3b: normatief isomorfisme

De professionele standaarden zijn door de beroepsgroep opgesteld, vastgesteld en vervolgens is de opdracht naar de gerechten toe geweest om de standaarden te gaan implementeren. De landelijke werkgroep bleef intact en vanuit ieder gerecht is er een afgevaardigde in deze werkgroep. De standaarden zelf hebben dus al een sterk normatief isomorfistisch karakter. In de interne organisatie van iedere rechtbank worden de normen op eigen wijze geïmplementeerd.

Binnen rechtbank Overijssel is de interne afstemming erg belangrijk. Tijdens het strafoverleg vinden de vaktechnische beslissingen plaats: *“Het strafoverleg wordt de ene keer in Almelo gehouden en de andere keer in Zwolle en daar wordt iedereen geacht bij aanwezig te zijn. En daar worden ook de dingen afgetikt die in de kwaliteitscommissie worden voorbereid. Verandering van werkprocessen, verandering van kwalificaties, allemaal vakinhoudelijke dingen die worden in de kwaliteitscommissie voorbereid en dat wordt dan ingebracht als hamerstuk in het strafoverleg.”* (Stafjurist rechtbank Overijssel, 2018). Als iets in het strafoverleg is behandeld en besloten dan is dat de manier waarop eenieder in het vervolg gaat werken. Het collectieve besluit van de professional is een belangrijk goed.

De invoering van de professionele standaarden wordt in Rotterdam met name door de teamvoorzitters en de kwaliteitscoördinatoren getrokken, het bestuur geeft daar wel prioritering in aan voor de jaarplannen. In het verleden zijn er werkgroepen geweest die een onderwerp van de standaarden behandelden om zo tot een gezamenlijk standpunt te komen. De standaarden moeten echter nog wel meer van de professional zelf worden: *“Het blijft daardoor nu nog een beetje bij het management en de kwaliteitscoördinatoren liggen. De professionals mogen zelf echt meer eigenaarschap nemen.”* (Adviesgroep professionele standaarden strafrecht, 2017, p. 75).

In Noord-Nederland vindt men de schakel met landelijk belangrijk, de normen zijn immers landelijk opgesteld door de professional en goedgekeurd door het LOVS. De normen moeten worden geïmplementeerd zoals bedoeld, maar men kan ook van elkaar leren in de landelijke werkgroep professionele standaarden. Daarnaast is het belangrijk dat er gezamenlijke afstemming plaatsvindt in de kwaliteitscommissie, deze bestaat uit een goede vertegenwoordiging van het team: *“De commissie kwaliteit van de afdeling strafrecht is samengesteld uit vier rechters (waaronder de afdelingscoördinator intervisie en opleidingen) en de drie stafjuristen van de afdeling.”* (Kwaliteitscommissie strafrecht rechtbank Noord Nederland, 2017).

I3b, normatief isomorfisme, is geen verklaring conform de deductieve analyse. De achterblijvers scoren bij deze indicator hoger dan de voorlopers.

I3c: dwingend isomorfisme

Zowel het bestuur van rechtbank Overijssel als rechtbank Rotterdam stelt bepaalde uitgangspunten en prioriteringen aan de teams als het gaat om de implementatie van de professionele standaarden. Er zijn immers ook gelden mee gemoeid, waar ieder team aanspraak op kan maken. Die financiën zijn voor de standaarden naar strafrecht gegaan, dus daar wordt in de planning en control cyclus verantwoording over afgelegd. De rechtbanken Amsterdam en Noord-Nederland werken juist met dit beleid heel erg bottom-up. De professional zelf heeft de standaarden opgesteld, maar stelt dan ook de plannen op en implementeert de standaarden. Het is uiteraard wel zo dat het bestuur een definitieve klap op de plannen geeft, wanneer er een financiële impact mee is gemoeid: *“Die moeten uiteindelijk de jaarplannen en de financiën goedkeuren van ons als straf en dat hangt daar natuurlijk nauw mee samen. Dat ze zeggen: dat is een heel mooi voorstel, maar het kost veel te veel geld. Maar goed dat is natuurlijk iets waar je bij je prioritering ook rekening mee houdt: wat betekent dit?”* (Teamvoorzitter rechtbank Noord Nederland, 2018).

I3c is deductief gezien een verklaring voor de verschillen en overeenkomsten bij de implementatie van de professionele standaarden strafrecht.

O1: contextuele omstandigheden

Ook in deze casus scoren rechtbank Rotterdam en rechtbank Amsterdam het hoogst wanneer het gaat om de contextuele omstandigheden. Bij de casus Permanente Educatie zijn de fusierechtbanken buiten beschouwing

gelaten, maar binnen de casus van de professionele standaarden strafrecht is dit wel degelijk relevant. Niet alleen speelden er fusieperikelen, omdat de HGK nu wel een feit was, maar de standaarden gaan immers ook om collectief vakmanschap. Men wil door het hele land binnen het strafrecht met deze standaarden rechtseenheid bereiken. De fusiegerechten moeten al binnen het eigen gerecht tot overeenstemming zien te komen. Dit geldt bijvoorbeeld het sterkst binnen de rechtbanken Overijssel (Zwolle en Almelo) en Noord-Nederland (Groningen, Assen, Leeuwarden). Ook rechtbank Rotterdam is een fusiegerecht samen met Dordrecht, alleen is de locatie in Dordrecht significant kleiner dan de locatie in Rotterdam. Het verschil tussen de voorlopers en de achterblijvers is dat de voorlopers beide zijn georganiseerd conform een teamstructuur en de andere rechtbanken zijn juist georganiseerd conform een afdelingsstructuur. Zoals eerder aangegeven zorgen extra lagen in een organisatie voor een extra laag waar overeenstemming mee moet worden bereikt. Een platte organisatie is conform de theorie efficiënter.

Rechtbank Overijssel is de kleinste rechtbank in dit onderzoek en heeft niet de capaciteit die Rotterdam en Amsterdam wel hebben om werkgroepen in te stellen die zich kunnen buigen over de implementatie van de professionele standaarden. Rechtbank Overijssel heeft zowel kwaliteitscommissies per team als een rechtbank brede kwaliteitscommissie. Beide commissies houden zich echter niet bezig met het implementeren van de standaarden. De implementatie van de standaarden is de verantwoording van de teamvoorzitter.

Rechtbank Rotterdam is een van de grootste rechtbanken van het land en heeft daarmee een grotere capaciteit. Zij zijn tevens georganiseerd in een teamstructuur, de meest gunstige structuur conform de literatuur. Er zijn werkgroepen geweest die zich bezig hebben gehouden met de implementatie van de standaarden, maar dit is met name de verantwoordelijkheid van de teamvoorzitters en de kwaliteitscoördinatoren. Wel kunnen zij de Verkeerstoren vragen om de gevolgen van bepaalde standaarden in kaart te brengen, zodat op basis daarvan verdere planvorming kan worden gemaakt.

In Amsterdam is er voldoende capaciteit beschikbaar om werkgroepen in te zetten voor de implementatie van de professionele standaarden. Zij zijn immers de grootste rechtbank van het land én zijn als enige geen fusierechtbank geworden tijdens de HGK. Het feit dat ze wel een afdelingsstructuur hebben, zorgt ervoor dat er geen 5 is gescoord.

Rechtbank Noord-Nederland heeft een kwaliteitscommissie bij de strafrechtteams die tegelijkertijd de rechtseenheidcommissie vormt. De commissie houdt zich tevens bezig met het implementeren van de professionele standaarden strafrecht en adviseert daarover aan de teamvoorzitters en afdelingsvoorzitter. Naast de drie locaties is een belangrijke contextuele omstandigheid het financiële vaarwater waar de rechtbank zich in bevindt. De prioriteiten van het bestuur liggen momenteel met name daar waar de nood het hoogst is. De contextuele omstandigheden van rechtbank Noord-Nederland zijn in deze matrix daarom het laagst gescoord.

O1 is geen deductieve verklaring voor de verschillen en overeenkomsten bij de implementatie van de professionele standaarden strafrecht.

O2: lagen in de organisatie

De lijnen binnen rechtbank Overijssel zijn kort. De teamvoorzitter is verantwoordelijk voor het implementeren van de professionele standaarden strafrecht en het strafoverleg wordt gebruikt om gezamenlijke beslissingen te nemen. Het bestuur heeft direct contact met de teamvoorzitter die tijdens de Management en Bedrijfsvoering gesprekken de voortgang rapporteert: *“de professionele standaarden voor straf hebben geleid tot onderhandelingen op financieel gebied en dat heeft ook meer financiële ruimte geboden, dus het betekent ook dat je moet kunnen laten zien in hoeverre je dat effectueert.”* (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Overijssel, 2018). Hetzelfde geldt voor de rechtbank Rotterdam. De lijnen tussen het bestuur en de teamvoorzitters van de strafrechtteams zijn kort. In de voortgangsgesprekken tussen bestuur en de teamvoorzitters van het cluster worden de overeengekomen afspraken doorgenomen op stand van zaken. De teamvoorzitters raadplegen de kwaliteitscoördinatoren over de professionele standaarden en waar nodig worden andere organisatieonderdelen van strafrecht, zoals de Verkeerstoren bij besluitvorming betrokken, of worden werkgroepen opgesteld om zich over bepaalde materie te buigen.

Zowel rechtbank Amsterdam als rechtbank Noord-Nederland hebben een kwaliteitscommissie van de teams die de implementatie van de standaarden op zich neemt. In Amsterdam is er nog een extra laag, omdat er ook nog werkgroepen zijn ingesteld. De lijn kan dan zijn: werkgroep, kwaliteitscommissie, teamvoorzitters, afdelingsvoorzitter, bestuur. Deze werkgroepen zijn er niet binnen rechtbank Noord-Nederland. Zij hebben echter wel een kwaliteitscommissie met kwaliteitscoördinator die het MT van strafrecht adviseert. Bij plannen met een financiële impact neemt ook het bestuur een besluit over de doorgang van de plannen.

O2 is deductief gezien een verklaring voor de overeenkomsten en verschillen in de implementatie van de professionele standaarden.

O3: principal-agent theorie

Des te kleiner de afstand en het verschil in kennis tussen de principal en de agent, des te beter verloopt de implementatie. De theorie stelt immers dat er beter te sturen valt door de top van de organisatie als de afstand met de uitvoerende organisatie kleiner is. Door de platte organisatiestructuur in rechtbank Overijssel en rechtbank Rotterdam is de afstand tussen bestuur en de professional geringer dan bij de rechtbanken Amsterdam en Noord-Nederland het geval is.

De professional krijgt in rechtbank Overijssel echter wel voldoende discretionaire ruimte van het bestuur: *“[i]k heb niet de arrogantie te weten wat de behoefte is in team A en team B. In mijn eigen rechtsgebied weet ik dat nu nog wel, maar weet ik dat over twee jaar ook nog en weet ik dat voor strafrecht? Dat weten de medewerkers zelf in de teams veel beter.”* (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Overijssel, 2018). Het bestuur ziet het meer als zijn taak om uitgangspunten te benoemen en richting te geven: *“[i]k denk dat je taak als bestuurder veel meer ligt in het echt ideeën aandragen, het discussiëren, de teamvoorzitters faciliteren, makkelijker maken om ook die groep mee te krijgen en daar zit volgens mij veel meer je taak als bestuurder dan van bovenaf te zeggen: zo moet het. Ook al zul je als bestuur ook met enige regelmaat beslissingen moeten nemen en knopen doorhakken.”* (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Overijssel, 2018, 14 augustus).

In Rotterdam is de discretionaire ruimte aanwezig, maar in iets mindere mate dan bij de andere rechtbanken. Zo zijn er twee beleidsdagen waarbij het bestuur, de teamvoorzitters en een deel van de Unithoofden bedrijfsvoering de plannen van het komend jaar bespreken. Op de eerste beleidsdag wordt alles besproken en de tweede beleidsdag is de uitkomst bekend: *“[d]at wordt heel erg goed voorbereid door de Unit F&C. Die berekenen alles door en ook bijzonderheden per rechtsgebied worden helemaal uitgewerkt op detailniveau, waardoor de bespreekpunten vrij scherp zijn.”* (Bedrijfsvoering rechtbank Rotterdam, 2018). Na die twee beleidsdagen weten de teamvoorzitters wat er nog moet worden aangepast aan de plannen in de zomer om definitieve goedkeuring van het bestuur te krijgen.

De rol van de bestuurders in Amsterdam ligt veel meer naar buiten dan naar binnen. Dit betekent dat de professional meer de ruimte krijgt om de implementatie van de professionele standaarden te realiseren en dat er minder van bovenaf wordt bepaald wat er moet gebeuren.

Bij rechtbank Noord-Nederland ligt de prioritering anders en is kwaliteit de verantwoordelijkheid van de professional, een verantwoordelijkheid die zij ook nemen: *“[e]en kenmerk van de rechters, maar ook juridisch medewerkers hier, is dat ze heel erg zelf gemotiveerd zijn. Dus ze vergen heel weinig dagelijkse sturing. Ik hoef ze niet te vertellen dat ze iets aan Permanente Educatie moeten doen, ik hoef ze ook niet te vertellen dat ze iets aan kwaliteit moeten doen...”* (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Noord Nederland, 2018).

O3 is deductief gezien een verklaring voor de overeenkomsten en verschillen in de implementatie van de professionele standaarden. Volgens de theorie leidt een kleinere afstand in organisatielagen en kleinere discretionaire bevoegdheid tot implementatie van beleid, zoals het is bedoeld.

O4: steun voor het beleid

De steun voor het beleid is er in alle rechtbanken. Het verschilt echter of dat draagvlak ook leidt tot eigenaarschap. Binnen rechtbank Overijssel is er steun voor het beleid, maar wordt de implementatie met name door de teamvoorzitter opgepakt. Daarbij komt ook dat men nog niet veel merkt van de werklustnorm, een belangrijke standaard voor de professionals: *“Daar zijn we mee bezig, meer secretarissen, meer rechters..”*

dat inderdaad het aantal zaken per zitting omlaag kunnen, want het landelijk parket heeft al aangekondigd dat ze volgend jaar meer zaken aan gaan brengen. Dat betekent dat je meer zittingsdagen hebt, maar dat betekent dat je ook meer mensen... je moet gewoon een grotere capaciteit hebben." (Stafjurist rechtbank Overijssel, 2018).

De formatie versus daadwerkelijke bezetting loopt scheef, waardoor alsnog de ingevoerde normen niet worden gehaald.

Ook in Rotterdam zijn de standaarden omarmt en geïmplementeerd, maar wel nadat de benodigde middelen werden toegekend. De verantwoordelijkheid voor de implementatie ligt ook hier veelal bij de teamvoorzitters en de kwaliteitscoördinatoren.

In Amsterdam is het eigenaarschap doordrongen in de strafrechtteams. De professionals zitten in werkgroepen, het kwaliteitsteam en voeren pilots uit om de professionele standaarden zo concreet en stapsgewijs te implementeren en in te bedden in de organisatie. Ook in rechtbank Noord-Nederland voelt de professional zich verantwoordelijk voor de duurzame implementatie van de standaarden en worden pilots gebruikt om uit te zoeken wat het beste werkt: *"We hebben er het laatste jaar voor gekozen om dat in pilotvorm te doen ten aanzien van de betere motivering van de beschikkingen van de raadkamer. Omdat we niet al direct daar een beslissing over wilde nemen, want dat had nogal wat consequenties voor de inzet van de mensen."* (Teamvoorzitter rechtbank Noord Nederland, 2018).

Dit uit zich in het feit dat niet alleen de kwaliteitscoördinator, maar de gehele kwaliteitscommissie van de teams zich bezighoudt met de implementatie van de standaarden. Zij adviseren het MT van de strafrechtteams, maar ook de rechters in het rechtersoverleg en het combi-overleg (rechters en juridisch medewerkers) (Kwaliteitscommissie strafrecht rechtbank Noord Nederland, 2017). Feit blijft wel dat ook hier een groot knelpunt de formatie versus de bezetting is.

O4 is geen deductieve verklaring voor verschillen en overeenkomsten in de implementatie van de professionele standaarden strafrecht.

Afsluitend

Uit bovenstaande deductieve analyse blijkt dat de volgende concepten relevant zijn als verklaring voor de verschillen en overeenkomsten in implementatie bij de casus professionele standaarden strafrecht:

- O2: lagen in de organisatie;
- O3: principal-agent theorie.

De andere concepten zijn geen verklaring voor verschillen en overeenkomsten in implementatie bij de casus professionele standaarden strafrecht:

- R1: rationele managementtechnieken;
- R2: geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie;
- R3: beleid structureert implementatie;
- R4: traceerbaarheid van het probleem;
- I1: beroepsgroep;
- I2: incrementalisme;
- I3b: normatief isomorfisme;
- I3a: nabootsend isomorfisme;
- I3c: dwingend isomorfisme;
- O1: contextuele omstandigheden;
- O4: steun voor het beleid.

Samengevat geeft dit het volgende resultaat:

R1	R2	R3	R4	I1	I2	I3a	I3b	I3c	O1	O2	O3	O4

Tabel 30 Resultaat deductieve determinanten professionele standaarden strafrecht

5.5 Inductie

Er zijn relatief weinig deductieve verklaringen bij deze casus gevonden in vergelijking met de casus Permanente Educatie. Mogelijk betekent dit dat de uitgangspositie niet alles zegt over de verdere implementatie van de standaarden. Rechtbank Overijssel had bij aanvang al 70% van de standaarden geïmplementeerd en rechtbank Rotterdam 49%. Het resultaat van het deductief onderzoek geeft echter niet aan dat er binnen deze rechtbanken volgens de theorie wordt geïmplementeerd. In deze paragraaf komen andere verklarende aspecten aan bod voor de mate van implementatie van de professionele standaarden.

De implementatie van de standaarden moet door de rechtbank zorgvuldig tussen het krachtenveld van bestuur/management, professional en bedrijfsvoering worden verdeeld. In deze casus ligt de verklaring van de mate van beleidsimplementatie ook in de wijze waarop de drie partijen samenwerken om de professionele standaarden te implementeren. Enerzijds is het belangrijk om als bestuur en bedrijfsvoering te monitoren dat de standaarden worden ingevoerd, maar het is juist van belang om de verantwoordelijkheid bij de professional te laten. De professionele standaarden zijn niet voor niets een manier om het evenwicht tussen management en professional te herstellen.

Ondanks dat het LOVS heeft aangeraden de implementatie bij de teamvoorzitters te beleggen hebben de achterblijvers Amsterdam en Noord-Nederland de implementatie belegd bij de professional. De teamvoorzitters worden geadviseerd door de kwaliteitscommissies en de kwaliteitscoördinatoren over de implementatie. Zij zorgen ervoor dat er een locatie en team overstijgend advies ligt en de teamvoorzitters kijken naar de haalbaarheid van dit advies en verwerkt het in het jaarplan. Het bestuur is aan zet op het moment dat het om de verdeling van de financiën gaat. Zij beslissen of de implementatie financieel gezien doorgang kan hebben. Dit is een bottom-up benadering die goed werkt.

Bij rechtbank Rotterdam ligt de implementatie bij de teamvoorzitters, maar het komt ook voor dat het bestuur aandachtspunten benoemt die moet worden verwerkt in de teamplannen (Bedrijfsvoering rechtbank Rotterdam, 2018; Teamvoorzitter rechtbank Rotterdam, 2018). Daarnaast heeft de bedrijfsvoering een rol in de implementatie, de Unit F&C ondersteunt de teams door berekeningen op te stellen aan de hand van de jaarplannen van de teams. Zo wordt gekeken of de plannen financieel haalbaar zijn.

In rechtbank Overijssel ligt de implementatie van de standaarden volledig bij de teamvoorzitter strafrecht, de kwaliteitscommissie van het team heeft hier geen bemoeienis mee.

De norm professionele standaarden strafrecht is door de professionals opgesteld en derhalve is er sprake van normatief isomorfisme. Het is juist belangrijk dat de professional vervolgens bij implementatie betrokken wordt en het voortouw neemt. Dit is bij de voorlopers minder het geval dan bij de achterblijvers.

De rolverdeling in het krachtenveld is helder bij de voorlopers, de professional is aan zet en de bedrijfsvoering ondersteunt het bestuur in het maken van de rechtbank brede besluiten met een financiële impact.

De rechtbanken Amsterdam en Rotterdam scoren hoog op de contextuele omstandigheden (O1), omdat deze gunstiger zijn dan bij de rechtbanken Noord-Nederland en Overijssel. Zo hebben beide rechtbanken geen extreme fusieproblemen ondervonden na de HGK, waardoor overeenstemming over de invulling van de standaarden eenvoudiger is dan bij rechtbank Noord-Nederland: *“Je kunt wel zeggen: we gaan in Groningen zo werken, maar dat heeft niet zoveel zin als ze in Leeuwarden daar heel anders over denken of de mogelijkheden er niet toe hebben. Dus dat maakt het natuurlijk ook in deze organisatie weer net iets complexer dan als je een locatie hebt.”* (Kwaliteitscoördinator rechtbank Noord Nederland, 2018). Er hoeft als het ware minder te worden gepolerd als men al op eenzelfde manier gewend is te werken.

Een andere belangrijke factor van beide rechtbanken is de ligging. Het is eenvoudigweg nou eenmaal gunstiger om rechters te werven in de Randstad, omdat het aanbod groter is. Dit wil overigens niet zeggen dat er geen rechterstekort is in het Randstedelijk gebied.

Als laatste zijn beide rechtbanken een stuk groter. De capaciteit die zij hebben om commissies en werkgroepen in te stellen is dan ook aanwezig. Daarnaast kunnen adviezen ook worden opgesteld door een Verkeerstoren (Teamvoorzitter rechtbank Rotterdam, 2018).

Dit betekent dat de rollen en taken te verdelen zijn over het bestuur/management, de professional en de bedrijfsvoering. Betere contextuele omstandigheden maken het implementeren van de professionele standaarden strafrecht daarom een eenvoudiger opgave.

5.6 Tussenconclusie

In dit analysehoofdstuk is gezocht naar een verklaring voor de mate van beleidsimplementatie bij de casus professionele standaarden strafrecht binnen de vier rechtbanken. De professionele standaarden zijn in 2016 ingevoerd en de rechtbanken zijn de standaarden sindsdien aan het implementeren. Dit verloopt bij de vier rechtbanken in het onderzoek op een andere manier, omdat de verhoudingen tussen bestuur/management, de professional en bedrijfsvoering per rechtbank verschillen.

Deductief gezien zijn er twee concepten waarbij de voorlopers hoger scoren in de mate van implementatie. Zo zijn de lagen in de organisatie (O2) in de rechtbanken Overijssel en Rotterdam minder waardoor de afstand tussen het bestuur en de professional kleiner is. Hierdoor zijn de lijnen korter en kunnen beslissingen sneller worden genomen en zijn de beslissingen ook gedragen door het bestuur. Het bestuur weet wat de plannen van de teams zijn en bewaakt de voortgang door M&B-gesprekken (Overijssel) en voortgangsgesprekken (Rotterdam) met de teamvoorzitters.

Dit betekent aanvullend dat de principal-agent relatie (O3) hierdoor wordt verkleind. De besturen weten wat er in de teams speelt en zijn hierdoor een gesprekspartner voor de teamvoorzitters en de professional tijdens de M&B- en voortgangsgesprekken. Ook zitten de rechterlijk bestuursleden de rechtbank brede kwaliteitscommissies voor, waardoor ze dicht op de professional staan.

De rol van het bestuur is dus vooral een beslissende als wordt gekeken naar de financiële impact van de implementatie op de rechtbank en een monitorende en sturende rol, doordat afspraken over de implementatie worden gemaakt en bewaakt. De bedrijfsvoering speelt bij de monitoring een belangrijke, ondersteunende rol voor het bestuur.

De verschillende uitgangspunten van de rechtbanken speelt een belangrijke rol bij de mate van implementatie van de professionele standaarden strafrecht. Rechtbank Overijssel begon als voorloper, maar door de fusieproblematiek werd het implementeren van de zachtere standaarden ingewikkelder dan bij een rechtbank die hier geen prioriteit aan hoeft te geven. Met deze problematiek heeft rechtbank Noord-Nederland ook te maken. Naast de fusieproblematiek waar de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam in mindere mate te maken hebben gehad, hebben beide rechtbanken ook een grotere capaciteit. De mate van implementatie is daarom binnen de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam anders.

In het rapport Collectief vakmanschap in de strafrechtspraak (2017) van de Adviesgroep professionele standaarden strafrecht staat: *“Voor het werken met de standaarden geldt dat het mogelijk is van de standaard af te wijken, indien de context daar aanleiding toe geeft en mits de professional zich hierover kan verantwoorden. De standaarden zijn daarmee geen keurslijf, maar een kompas voor professioneel handelen.”* De professionals hebben de professionele standaarden strafrecht in gezamenlijke overeenstemming opgesteld, het is daarmee een vorm van normatief isomorfisme. Om draagvlak te behouden is het van belang dat de standaarden ook door de professional wordt geïmplementeerd. In het inductief onderzoek is geconstateerd dat het niet bevorderlijk is als het bestuur/management aan zet is, maar dat de professional zou moeten adviseren over het implementatietraject. Hierdoor wordt er blijvend draagvlak gecreëerd, de professional is immers eigenaar van de standaarden en verantwoordelijk voor de uitvoering ervan.

In de rechtbanken Overijssel en Rotterdam heeft bedrijfsvoering wel een ondersteunende rol bij de implementatie, zij stellen de financiële berekeningen op en toetsen zo de haalbaarheid van de plannen. Dit in tegenstelling tot de rechtbanken Amsterdam en Noord-Nederland. In rechtbank Amsterdam kan wanneer nodig een beroep op bureau OOK worden gedaan, maar omdat de afdelingen een adviseur bedrijfsvoering hebben kan ook van deze kennis gebruik worden gemaakt. In rechtbank Noord-Nederland ligt het eigenaarschap volledig bij de afdelingen, die tevens een adviseur bedrijfsvoering hebben. De bedrijfsvoering heeft niet te maken met de implementatie van de professionele standaarden. Een goede balans in de driehoek

van bestuur/management, professional en bedrijfsvoering is wel van belang. De professional moet de vrijheid krijgen om de standaarden te kunnen implementeren naar eigen inzicht, zij het hierbij ondersteunt door de bedrijfsvoering met de nodige financiële onderbouwingen et cetera. Daarnaast dient het bestuur/management als sparringpartner, die waar nodig stuurt en het beslissingsmandaat heeft. In de driehoek moet men op de hoogte zijn van elkaars werkzaamheden om beslissingen te kunnen nemen die in het rechtbank brede belang zijn. De bedrijfsvoering neemt voor de ondersteuning van die beslissingen van het bestuur een belangrijk rol in. Het verkleinen van de principal-agent relatie is daarom van verstandig, met behoudt van voldoende discretionaire bevoegdheid voor de professional.

6 Collegiaal leren en reflectie

6.1 Inleiding

In het empirisch deel van het onderzoek wordt getracht om antwoord te geven op de volgende deelvraag: *In welke mate is besluit ‘Permanente Educatie’, ‘professionele standaarden strafrecht’ en ‘collegiaal leren en reflectie’ doorgevoerd in rechtbank Amsterdam, Noord-Nederland, Overijssel en Rotterdam en welke determinanten van beleidsimplementatie zijn hieruit af te leiden?*

In dit hoofdstuk komt de laatste casus, collegiaal leren en reflectie aan bod. De casus zal eerst kort uiteengezet worden. Omdat het onderzoek deels deductief is en deels inductief zit in dit hoofdstuk een scheiding in het empirisch onderzoek. Eerst komt het deductieve deel aan bod, daarin komen de theorieën terug uit het theoretisch hoofdstuk met de drie theoretische concepten. In de casus van Permanente Educatie was aan de hand van outputcijfers helder gemaakt wie de voorlopers zijn en wie er lagere outputcijfers heeft. In de datamatrix wordt weergegeven of de voorlopers professionele standaarden strafrecht volledig hebben geïmplementeerd ten opzichte van de achterblijvers, op deze tabellen wordt gereflecteerd en wordt gekeken of de theorie met het deductieve onderzoek overeenkomt. Vervolgens komt het inductieve deel van het onderzoek aan bod en wordt uiteengezet wat er in de empirie is aangetroffen en waar mogelijk nieuwe variabelen toevoegen aan de literatuur. Dit hoofdstuk eindigt met een tussenconclusie: welke determinanten van implementatie zijn af te leiden vanuit de vergelijking van de vier rechtbanken in de casus collegiaal leren en reflectie?

6.2 Casusintroductie

Met de norm collegiaal leren en reflectie, die in 2012 is geïntroduceerd, wordt een open werkcultuur bevorderd waarin de professionals zich vrij voelen elkaar aan te spreken op inhoud en gedrag. Aan de norm zijn geen verplichtingen voor de gerechten verbonden. De Raad voor de rechtspraak heeft richtlijnen opgesteld voor de invulling van deze norm. Zo kan collegiaal leren en reflectie bijvoorbeeld worden ingevuld door het meelezen van een enkelvoudig vonnis door een collega-rechter of een ervaren juridisch medewerker, of kan met elkaar worden meegelopen. Andere instrumenten die worden genoemd zijn andere intervisie-instrumenten, zoals de incidentmethode, cameramethode, EigenWijsheidsKamer (MK-intervisie) en interne reflectie tussen appelcollege en rechtbank. De rechtbanken zijn vrij om deze norm naar eigen inzicht in te vullen.

6.3 Datamatrix overzicht collegiaal leren en reflectie

Zoals in de methodologie aangegeven zijn de rechtbanken onder andere geselecteerd op de outputcijfers van Permanente Educatie. Een voorlopers positie in de ene casus betekent niet automatisch een voorlopers positie in een andere casus. Daarom wordt eerst uiteengezet welke rechtbanken in deze casus de voorlopers en de achterblijvers zijn.

Voor de casus collegiaal leren en reflectie geldt dat er enkel wordt gemonitord door de Raad voor de rechtspraak. De norm is de meest vrije norm van de kwaliteitsnormen. De voorlopers en achterblijvers zijn daarom alleen bepaald aan de hand van de grootte van de rechtbank, omdat er geen outputcijfers bekend zijn. In deze casus zijn de grote rechtbanken Amsterdam en Rotterdam aangemerkt als voorlopers en achterblijvers zijn de kleine rechtbanken Noord-Nederland en Overijssel. De verwachting is dat rechtbanken met een grotere capaciteit een vrije norm als collegiaal leren en reflectie beter kunnen implementeren dan de kleinere rechtbanken.

Onderstaand wordt op deductief niveau de vergelijking gemaakt in vergelijkende matrixen, in paragraaf 5.4 worden de deductieve vergelijkingen uit de tabellen nader toegelicht. Voor de vergelijking wordt gebruik gemaakt van een 5-puntsschaal.

- 1: helemaal niet aanwezig
 2: enigszins aanwezig
 3: gemiddeld aanwezig
 4: grotendeels aanwezig
 5: helemaal aanwezig

	Grote rechtbanken		Kleine rechtbanken	
Rationeel	Amsterdam	Rotterdam	Noord-Nederland	Overijssel
R1	4	4	2	3
R2	4	4	3	3
R3	2	2	2	2
R4	2	2	2	2

Tabel 31 Datamatrix rationele concepten collegiaal leren en reflectie

	Grote rechtbanken		Kleine rechtbanken	
Institutioneel	Amsterdam	Rotterdam	Noord-Nederland	Overijssel
I1	3	4	4	2
I2	2	3	4	3
I3a	4	4	4	4
I3b	3	3	3	3
I3c	5	5	4	3

Tabel 32 Datamatrix institutionele concepten collegiaal leren en reflectie

	Grote rechtbanken		Kleine rechtbanken	
Organisatie	Amsterdam	Rotterdam	Noord-Nederland	Overijssel
O1	4	4	2	3
O2	5	4	2	3
O3	5	5	2	2
O4	5	5	3	3

Tabel 33 Datamatrix organisatorische concepten collegiaal leren en reflectie

6.4 Deductieve reflectie

R1: rationale managementtechnieken

De kwaliteitsnorm collegiaal leren en reflectie is de meest vrije norm van de drie gekozen casussen en maakt implementatie dan ook lastig voor iedere rechtbank. Vragen die bij de rechtbanken leven zijn: wat valt er allemaal onder collegiaal leren en reflectie en waar ligt de scheiding tussen Permanente Educatie en collegiaal leren en reflectie? Maar ook lijken enkele normen uit de professionele standaarden strafrecht een connectie te hebben met de norm collegiaal leren en reflectie. Al wordt er wel anders invulling gegeven aan ‘het goede gesprek’ vanuit de standaarden en collegiaal leren en reflectie, de laatste wordt door een ieder als intervisie benoemd: “Ik denk ook wel juist door de professionele standaarden dat nu het ook iets minder gestructureerd werkt dan een tijd terug. Want juist door de professionele standaarden heb je het de hele tijd over: ‘hoe vul ik mijn werk in’ en dat is natuurlijk ook een deel van de intervisie. Dus ik denk dat het daarmee stiekem een wat minder gestructureerde vorm van intervisie is, maar eigenlijk wel een effectieve, want je praat er in ieder geval over en het wordt daarmee een terugkerend thema.” (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Overijssel, 2018).

In rechtbank Overijssel werkt ieder team met een intervisiecoördinator, die het reilen en zeilen om de intervisie van het team organiseert. Er is een rechtbank brede intervisiecoördinator, die de rechtbank brede intervisiecommissie leidt. Binnen het strafrechtteam is intervisie juist met name de verantwoordelijkheid van de teamvoorzitter. Jaarlijks bepaalt de teamvoorzitter welke intervisiemiddelen er worden ingezet, voor welke groep en wanneer. Ook worden er door de teamvoorzitter locatie overstijgende themadagen georganiseerd. Intervisie wordt echter niet standaard meegenomen in de jaarplannen van de teams, de invulling ligt heel erg bij de teams zelf. Niet ieder team stelt ook jaarplannen op. Het nieuwe bestuur is echter

wel een start aan het maken voor het vormen van jaarplannen door ieder team, waarbij het bestuur een aantal belangrijke uitgangspunten heeft benoemd die door de teams moeten worden opgenomen. Op dit moment worden echter geen rationele managementtechnieken gebruikt.

In Noord-Nederland is er een menukaart waar diverse intervisiemiddelen op staan waar gebruik van kan worden gemaakt. Iedereen regelt intervisie op het moment nog zelfstandig, waardoor ieder team het op zijn eigen manier aanpakt. Door onder andere werkdruk komt intervisie niet van de grond: *“Er is best veel tijd aan de implementatie besteed en toch zag je dat het uiteindelijk moeizaam van de grond kwam, omdat de werkdrukbeleving hier ook gewoon heel groot was en je moet al heel veel. Het is niet het enige, want je hebt ook je PE en je moet gewoon je zittingen draaien. Dus al met al is dat, denk ik, onvoldoende van de grond gekomen.”* (Kwaliteitscoördinator bedrijfsvoering rechtbank Noord Nederland, 2018). Ook in Noord-Nederland werken ze met intervisiecoördinatoren, de rol van de intervisiecoördinator is echter meer een faciliterende rol in de organisatie van intervisie voor medewerkers. De plannen liggen er om deze taken te verplaatsen naar BONG, die ook de opleidingen organiseert. Zo kan de druk op de inhoudelijke teams worden verlicht. Rechtbank Noord-Nederland is momenteel druk doende met het opstellen van kwaliteitsplannen. In eerste instantie om inzicht te creëren in wat er bij alle teams speelt, daarna kan men aan de slag met daadwerkelijke plannen maken voor komende jaren. Op dit moment wordt er dus geen gebruik gemaakt van rationele managementtechnieken in het kader van collegiaal leren en reflectie.

In rechtbank Rotterdam is afgesproken en vastgelegd dat iedereen minimaal aan een intervisie- of reflectietraject per jaar deelneemt. Het bestuur heeft expliciet aangegeven dat het dan ook moet worden ingeroosterd, anders verdwijnt het naar de achtergrond. Op de beleidsdag is gevraagd aan de teams om reflectie concreet te maken in de jaarplannen van de teams. Er wordt echter niet specifiek gemeten wat er allemaal gebeurt op het gebied van reflectie, maar dat gebeurt op basis van een aanname. In de rapportage naar de Raad voor de rechtspraak wordt aangegeven dat er 100% aan wordt voldaan, waarbij een aantal bekende punten wordt aangestipt: *“ik zag bijvoorbeeld nu dat er een bijeenkomst binnenkort is met een raadsheer van de Hoge Raad en dan zie je dat helemaal ontstaan tussen een aantal KC’s, waar dan dus andere rechtsgebieden bij aansluiten. Kijk, dan heb je het eigenlijk hierover. En ik denk niet dat iedereen dat zomaar zou benoemen als je vraagt: wat heeft er het afgelopen jaar plaatsgevonden.”* (Bedrijfsvoering rechtbank Rotterdam, 2018, 24 augustus).

In rechtbank Amsterdam is opgenomen in het rechtbank brede kwaliteitsplan dat iedere professional minimaal aan een intervisie- of reflectietraject deelneemt. De afdelingen bepalen welke instrumenten er worden ingezet bij de teams. Het faciliteren en bewaken van de deelname aan de afgesproken intervisie- of reflectietrajecten ligt bij bureau OOK.

R1 is volgens de theorie een verklaring voor verschillen en overeenkomsten tussen de mate van beleidsimplementatie van de casus collegiaal leren en reflectie bij rechtbanken.

R2: geformaliseerde wetten, procedures en standaarden

De procedures en richtlijnen zijn bij de rechtbanken Rotterdam en Amsterdam verder geïmplementeerd dan bij de rechtbanken Overijssel en Noord-Nederland. Zo is vastgelegd in kwaliteitsprogramma’s en/of jaarplannen dat iedere professional minimaal eenmaal per jaar een intervisie- of reflectietraject moet volgen. Bij rechtbank Amsterdam vindt borging hiervan plaats door bureau OOK, in rechtbank Rotterdam wordt het vastgelegd in de jaarplannen van de teams en wordt in de voortgangsgesprekken tussen het bestuur en de teamvoorzitters de voortgang besproken van de jaarplannen.

Iedere rechtbank werkt met een menukaart intervisie en reflectie waarbij er diverse trajecten kunnen worden afgenomen. Het verschil is dat de organisatie van de trajecten bij de rechtbanken Overijssel en Noord-Nederland veel meer bij de teams ligt in plaats van bij bedrijfsvoering. Het zijn kleinere rechtbanken, waardoor het ook makkelijker is om elkaar op te zoeken. Zo worden er in Overijssel jaarlijks themadagen georganiseerd door de teamvoorzitter. Echt vastgelegd in plannen is dit dan weer niet: *“Er zou een teamplan moeten zijn, maar dat wordt niet gedeeld met het team en ik denk dat het ermee te maken heeft dat het iets is waar de teamvoorzitter niet goed aan toekomt.”* (Rechter rechtbank Overijssel, 2018).

Meelezen gebeurt bij een aantal teams in Overijssel structureel, zoals bij Handel en Kanton. Bij strafrechtteams wordt er ook met meervoudige kamer (MK) zittingen gewerkt, waardoor een vonnis al door

alle drie de rechters wordt gelezen via het zogeheten revisiemodel (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Overijssel, 2018; Stafjurist rechtbank Overijssel, 2018). PR-zaken zijn niet van belang om van elkaar mee te lezen: “[j]e krijgt niet een mooi uitgeschreven vonnis als je bij de enkelvoudige politierechter, de economische politierechter bent geweest. Je krijgt een, dat heet een AMV, een aantekening mondeling vonnis en daar staan een paar dingetjes in: wanneer is het gebeurd, piketnummer, welk feit is er bewezen en welke straf staat erop? De wet zegt precies wat erin moet staan en meer zetten we daar ook niet bij. Nou, dat leest niet als een jongensboek. Het is één A4-tje met heel gortdroog je beslissing.” (Kwaliteitscoördinator rechtbank Rotterdam, 2018).

R2 is volgens de theorie een verklaring voor verschillen en overeenkomsten tussen de mate van beleidsimplementatie van de casus collegiaal leren en reflectie bij rechtbanken.

R3: beleid structureert implementatie

Het landelijk beleid is vaag en legt geen echte normen op waaraan moet worden voldaan. In de landelijke kwaliteitsnormen is een half A4-tje opgenomen over de norm reflectie. Wat er allemaal onder valt is dus heel lastig vast te stellen voor de rechtbanken. Zo worden er spiegelbijeenkomsten genoemd, meelesen, professionele ontmoetingen en de menukaart die bij de ene rechtbank uitgebreider is dan bij de andere rechtbank. Doordat de norm zo breed is zou het logisch zijn als er veel verschillen zouden ontstaan, omdat de discretionaire bevoegdheid groot is. Toch is er een grote gelijkenis te zien. Iedere rechtbank werkt volgens een menukaart met intervisiemiddelen die kunnen worden ingezet in de organisatie. Hoe dit uiteindelijk daadwerkelijk uitvoering krijgt is wel een verschil. Zo is het in rechtbank Noord-Nederland lastig om, wanneer iemand intervisie wil inzetten, de organisatie rond te krijgen: “Aan de andere kant is de praktische ondersteuning met al die verschillende mogelijkheden ook soms lastig vorm te geven. Dan heeft iemand iets gekozen en dan krijg je het organisatorisch niet voor elkaar, dan is dat dus wel een belemmerende factor.” (Kwaliteitscoördinator bedrijfsvoering rechtbank Noord Nederland, 2018). “Dat heeft te maken met dat je voor sommige dingen externe begeleiding nodig, die bleek niet te vinden. Voor sommige dingen heb je budget nodig, dat budget bleek er niet te zijn.” (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Noord Nederland, 2018).

Wel maakt de vrije norm dat de grenzen met Permanente Educatie onduidelijk zijn en dat er in de professionele standaarden ook weer punten zitten die raken aan reflectie: “Toen ik nog teamvoorzitter bestuursrecht was hebben we trainingen over onderwerpen als de psychologie van de raadkamer gehad en eerder ook al eens een cursus over de psychologie op zitting: welk type vragen je stelt om tot oplossingen te komen en in welke volgorde. We hebben ook weleens een mediator uitgenodigd. Dan vraag je je af zijn we met PE bezig of met intervisie? Het is ook een schimmige scheidslijn.” (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Overijssel, 2018).

R3 is volgens de theorie geen verklaring voor verschillen en overeenkomsten in de mate van beleidsimplementatie van de casus collegiaal leren en reflectie bij rechtbanken.

R4: traceerbaarheid van het probleem

Met de norm collegiaal leren en reflectie wordt getracht een open werkcultuur te bevorderen waarin de professionals zich vrij voelen elkaar aan te spreken op inhoud en gedrag. Er wordt een tastbaar probleem benoemd in de norm, alleen is het probleem dermate ingewikkeld dat de minieme omschrijving van de richtlijn gerechten niet helpt bij het vaststellen wat er moet worden geïmplementeerd. In de uitvoering van de norm zit ook een grote mate van discretionaire bevoegdheid, omdat er geen verplichtingen zijn voor de gerechten. De opsomming van de verscheidene mogelijkheden die men als gerecht kan toepassen is beknopt uitgewerkt. Die vrije invulling zorgt ervoor dat er in ieder gerecht veel gebeurt, maar dat niemand duidelijk heeft of daarmee het doel wordt bereikt. Tevens is in ieder gerecht te merken dat de scheidslijn tussen Permanente Educatie en collegiaal leren en reflectie dun is.

R4 is volgens de theorie geen verklaring voor verschillen en overeenkomsten in de mate van beleidsimplementatie van de casus collegiaal leren en reflectie bij rechtbanken.

I1: beroepsgroep

Door de hoge werkdruk is collegiaal leren en reflectie een item wat sneller naar de achtergrond dreigt te raken, dan Permanente Educatie of de professionele standaarden strafrecht. De beroepsgroep is hier dan ook wisselend bij betrokken. Bij rechtbank Overijssel is intervisie echt iets wat tot de taken van de teamvoorzitter behoort, de teamvoorzitter bepaalt welke middelen er worden ingezet. Bij rechtbank Noord-Nederland zijn de professionals meegenomen in de implementatie en is getracht om te zorgen voor een goede inbedding. Rechterlijk zijn uitgenodigd in verschillende sessies om daar te bespreken hoe er het beste uit intervisie kan worden gehaald, en hoe de beste keuze kan worden gemaakt.

In rechtbank Amsterdam is enkel vastgelegd dat iedereen jaarlijks iets aan intervisie moet doen. De invulling daarvan is vervolgens aan de afdeling. Zij bepalen zelf welke instrumenten ze inzetten.

In Rotterdam is er een menukaart opgesteld voor alle geledingen van de organisatie. Zowel de rechterlijk ambtenaren als de juridisch medewerkers en de administratie, maar ook voor de bedrijfsvoering is er een menukaart met intervisie instrumenten. De teamvoorzitters bepalen voor het team welke instrumenten er worden ingezet. Op individueel niveau komen er ook intervisietrajecten tot stand als dit in de functioneringsgesprekken aan de orde komt.

I1 is geen verklaring voor verschillen en overeenkomsten in de mate van beleidsimplementatie van de casus collegiaal leren en reflectie bij rechtbanken.

I2: incrementalisme

Een duurzame implementatie van collegiaal leren en reflectie is lastig en gaat niet over een nacht ijs. In Rechtbank Noord-Nederland komt intervisie maar moeizaam van de grond: *“[j]e kan erover nadenken, je kan beleid maken, je kan een prachtige menukaart maken waar allerlei vormen op staan. Uiteindelijk blijkt dat de praktijk toch heel weerbarstiger is. Er is ook de druk van de lopende praktijk, dus hebben mensen er wel tijd voor? Dan is het tweede: een heleboel vormen zijn eigenlijk niet goed te realiseren en het derde is: andere vormen daar twijfelen toch veel mensen over of het echt wel zinvol is. Dus dat is nog een zoektocht.”* (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Noord Nederland, 2018). Om intervisie duurzaam te implementeren wordt in Noord-Nederland momenteel de menukaart aangepast en wordt gekeken of BONG de organisatorische en faciliterende rol van de teams over kan nemen om hen te ontlasten.

Ook in rechtbank Overijssel zijn er wat veranderingen geweest gedurende de jaren. De menukaart is nog steeds van kracht, maar nieuwe ideeën – zoals de themadagen – worden juist meer vanuit de teamvoorzitter geïnitieerd. Daarbij heeft de teamvoorzitter het mandaat om te bepalen welke middelen er worden ingezet. Dat kan soms twee keer per jaar een werkvorm zijn met het hele team, maar het kan ook voorkomen dat er een jaar niets gebeurt aan intervisie.

In Rotterdam wordt de menukaart steeds onder de aandacht gebracht en door de teams vanuit het bestuur prioriteiten en richtlijnen voor het jaarplan mee te geven wordt er getracht om collegiaal leren en reflectie een permanente plek in de organisatie te geven. Zo gebeurt dat tevens in rechtbank Amsterdam: *“Daar zie je nu ook wel dat er vanuit de teams gevraagd wordt, want ieder team heeft wel zijn eigen manier om dat te doen. Dat willen we ook graag zo houden, dus daar zie je wel dat de adviseur druk bezig is om in de verschillende teams te proberen intervisie op de kaart te krijgen. En wat we nu doen, wat wij heel leuk zouden vinden is dat wij dat ook rechtbank breed oppakken, dat je niet alleen maar in je eigen team of eigen afdeling intervisie hebt, maar dat is nog best een grote stap. We zijn nu net begonnen en nu hebben we aan het einde van deze maand september hebben we het eerste rechtbank brede intervisie.”* (Hoofd bureau OOK rechtbank Amsterdam, 2018).

I3a: nabootsend isomorfisme

Het lijkt erop dat er in alle rechtbanken een vorm bestaat van de menukaart met intervisie instrumenten. De rechtbank Midden Nederland is hier ooit mee begonnen: *“[o]ns toenmalig bestuurslid had een menukaart van Midden Nederland gezien en die was daar wel enthousiast over. En toen hebben we gezegd: wij kunnen enthousiast zijn, maar uiteindelijk moeten de mensen die erover gaan er ook wel iets van vinden. Toen zijn*

we met een groepje rechters aan de slag gegaan. Daar is de menukaart voor RNN uit gerold.” (Kwaliteitscoördinator bedrijfsvoering rechtbank Noord Nederland, 2018).

In Rotterdam kennen ze het ‘Studie-uurtje met’: “[d]at is een rechter uit een van de strafteams die hiermee is begonnen en het is een groot succes. Hij bespreekt dan met de groep een paar casussen uit de praktijk of zelfverzonnen casussen die zo op zitting zouden kunnen voorkomen. Er wordt dan in groepjes vragen die hij erover heeft opgesteld beantwoord en dan wordt gekeken of iedereen een beetje op hetzelfde uitkomt. Nou, dat is hartstikke leuk, heel leerzaam en heel laagdrempelig.” (Teamvoorzitter rechtbank Rotterdam, 2018). De kwaliteitscoördinator vertelt dat dit idee door een rechter uit Den Bosch is meegenomen toen hij bij de Rotterdamse rechtbank kwam werken.

In rechtbank Overijssel zijn er door de intervisiecommissie soms interne isomorfistische bewegingen te zien. De spiegelbijeenkomsten zijn ontstaan vanuit een team en overgeslagen naar de andere teams: “*Het grote voordeel daarvan is dat je ook van elkaar kan leren. Op een gegeven moment begon het eerste team met de spiegelbijeenkomsten, dan wordt erover gesproken en dan heeft iedereen het.*” (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Overijssel, 2018).

In deze casus is er door de menukaart een landelijke isomorfistische beweging te zien die in andere casussen minder naar voren komen. I3a is echter geen verklaring voor de verschillen en overeenkomsten van beleidsimplementatie van de casus collegiaal leren en reflectie bij rechtbanken.

I3b: normatief isomorfisme

In 2011 heeft de Raad voor de rechtspraak een werkgroep evaluatie kwaliteitsnormen aangesteld met daarin een diversiteit van leden en gremia uit het land. Zij hebben de Raad voor de rechtspraak geadviseerd over de aanpassing van de normen, dan wel het instellen van nieuwe normen. Voor wat betreft collegiaal leren en reflectie was de visie op de norm dat de professional minimaal eenmaal per jaar deelneemt aan een intervisie-/reflectietraject. Deze norm is deels aangepast in het uiteindelijke rapport, waarbij de norm ook meer een richtlijn is geworden. In zowel rechtbank Amsterdam als rechtbank Rotterdam is de oorspronkelijke norm uit het advies door het bestuur geformaliseerd.

De professionals in de rechtbank Noord-Nederland organiseren en faciliteren momenteel nog de intervisie van het team. Bij rechtbank Overijssel ligt deze verantwoordelijkheid bij de teamvoorzitter en niet de kwaliteitscommissie van het team of het bestuur. De professional deelt mee aan de intervisie instrumenten die de teamvoorzitter inzet, net als dat zij deelnemen aan de themadagen die door de teamvoorzitter worden georganiseerd. Soms wordt er vanuit de teamvoorzitter wel input gevraagd aan de kwaliteitscommissie (Rechter rechtbank Overijssel, 2018).

Het monitoren van intervisie is in rechtbank Amsterdam een onderdeel dat bij bureau OOK ligt. (Rechtbank Amsterdam, 2014, p. 4)

In Rotterdam wordt door een van de rechters het ‘Studie-uurtje met’ georganiseerd en gegeven en is er een nieuw initiatief in ontwikkeling om hoogfrequent met elkaar in het team dingen bespreekbaar te maken op juridisch inhoudelijk vlak en zo te kunnen reflecteren en van elkaar te leren.

I3b is geen verklaring voor de verschillen en overeenkomsten van beleidsimplementatie van de casus collegiaal leren en reflectie bij rechtbanken.

I3c: dwingend isomorfisme

Zoals eerder benoemd in deze casus hebben de besturen van de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam besloten dat een ieder minimaal eenmaal per jaar een intervisie-/reflectietraject moet ondergaan. Dit is opgenomen in de kwaliteitsplannen en jaarplannen. Tevens wordt er verwacht dat de plannen daartoe concreet zijn. Zo is een tip van het bestuur in Rotterdam aan de teams dat er ook voor intervisie, net zoals dat gebeurt voor Permanente Educatie, zittingstijd wordt uitgeroosterd.

In Noord-Nederland zijn er geen richtlijnen vastgelegd door het bestuur. Echter is duidelijk dat de gekozen methodiek niet zijn vruchten afwerpt. Daarom heeft het bestuur de kwaliteitscoördinator bedrijfsvoering gevraagd om te adviseren over de huidige aanpak met de menukaart en de organisatorische

en facilitaire verantwoordelijkheid die nu bij de teams ligt. Door dit initiatief wordt er getracht om de gewenste doelen te bereiken door een andere aanpak te kiezen.

Rechtbank Overijssel heeft een nieuw bestuur en heeft nog geen keuzes gemaakt in een andere aanpak dan dat de verantwoordelijkheid voor collegiaal leren en reflectie bij de teams ligt. Het bestuur heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd waarmee de teams nu voor het eerst allemaal een jaarplan moeten opstellen, kwaliteit is daar een belangrijk onderdeel van.

I3c is een deductieve verklaring voor de verschillen en overeenkomsten van beleidsimplementatie van de casus collegiaal leren en reflectie bij rechtbanken. Zowel rechtbank Amsterdam als rechtbank Rotterdam scoren hoger dan de rechtbanken Noord-Nederland en Overijssel.

O1: contextuele omstandigheden

Net als bij de casus Permanente Educatie is het voor sommige vormen van intervisie lastig om de benodigde faciliteiten te organiseren. Zo zijn er in het land onvoldoende rechters die naast hun werk ook intervisievormen kunnen geven en als ze er zijn, dan is het lastig om hen in de beperkte tijd die er is in te kunnen zetten. De gehele rechtspraak kampt daarbij nog eens met een rechterstekort, wat druk zet op alle aanvullende werkzaamheden – zo ook kwaliteit. Als rechtbank Noord-Nederland komt daarbij dat de ligging niet ideaal is en het lastig is om een intervisiebegeleider naar de rechtbank te laten komen. Zo is het lastig om intervisie voor de Eigenwijsheidskamer te organiseren: “[d]at is heel ingewikkeld om dat vrij te roosteren en die zittingen, dan moet je alle drie een zaak hebben, dan vallen er zaken weg en dan werkt het niet goed. Je hebt begeleiders nodig, dat kost geld en die zijn lastig te vinden.” (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Noord Nederland, 2018). Dit is een aspect dat tevens speelt bij rechtbank Overijssel. In de rechtbanken Rotterdam en Amsterdam speelt de ligging een minder grote rol. Beide rechtbanken hebben van de vier rechtbanken in het onderzoek de meest stabiele bestuurs situatie, zijnde dat er minder wisselingen in de top zijn geweest dan bij de rechtbanken Noord-Nederland en Overijssel. In Noord-Nederland spelen verscheidene cruciale vraagstukken waar het bestuur zijn prioriteit moet leggen. Collegiaal leren en reflectie is daarom een richtlijn die al ingebed is in de organisatie en daarom geen eerste prioriteit heeft van het bestuur. In Overijssel ligt collegiaal leren en reflectie met name bij de teamvoorzitters van de vijf teams. Het strafrechtteam bestaat uit ongeveer 100 fte, onder eindverantwoordelijkheid van de teamvoorzitter. Zij werken wel met een kwaliteitscommissie, maar geen kwaliteitscoördinator. Ook in Rotterdam zijn de strafrechtteams groot, maar het cluster bestaat uit vier teams met vier teamvoorzitters en twee kwaliteitscoördinatoren. Er is dus meer capaciteit om onder andere zaken als collegiaal leren en reflectie onder te verdelen. Hetzelfde geldt deels voor Amsterdam, binnen rechtbank Amsterdam wordt met afdelingen én teams gewerkt. In de afdelingen zit daarom tevens een adviseur bedrijfsvoering die de afdeling ondersteunt. In Noord-Nederland is de rechtbank ook volgens deze structuur georganiseerd, inclusief een adviseur bedrijfsvoering per afdeling.

O1 speelt deductief gezien een rol verschillen en overeenkomsten van beleidsimplementatie in de casus collegiaal leren en reflectie bij rechtbanken.

O2: lagen in de organisatie

Rechtbank Amsterdam werkt zoals gezegd conform de afdelingsstructuur met een adviseur bedrijfsvoering in die afdeling. Naast de adviseur bedrijfsvoering in de afdeling wordt er ook veel vanuit het bureau OOK gemonitord, gestuurd en georganiseerd. Bureau OOK valt rechtstreeks onder het rechterlijk bestuurslid. Het bestuur geeft op die manier prioritering aan rechtbank breed kwaliteitsbeleid. In de teams, vallend onder de afdelingen, zijn kwaliteitscommissies aangesteld die zich bezighouden met kwaliteit binnen het cluster.

In rechtbank Rotterdam werkt men volgens de teamstructuur. Kwaliteit is een belangrijk onderdeel van de portefeuille van het rechterlijk bestuurslid, die daarbij wordt ondersteund door de bestuurssecretaris. Er is een rechtbank brede kwaliteitscommissie die wordt voorgezeten door het rechterlijk bestuurslid. In de teams ligt kwaliteit primair bij zowel de teamvoorzitters als de kwaliteitscoördinatoren. Het team strafrecht werkt ook met een kwaliteitscommissie die zich bezighoudt met juridisch inhoudelijke kwaliteit. De teamvoorzitters nemen echter met name het voortouw bij collegiaal leren en reflectie, omdat het ook een onderdeel is van de functioneringsgesprekken. Team brede reflectie wordt opgenomen in het jaarplan,

volgens de afspraken met het bestuur moet iedere professional minimaal eenmaal per jaar aan een intervisie-/reflectietraject deelnemen. Bedrijfsvoering ondersteunt in de uitvoering van collegiaal leren en reflectie.

Rechtbank Noord-Nederland heeft in de afdelingen ook kwaliteitscommissies aangesteld die zich bezighouden met de juridisch inhoudelijke kwaliteit. Onderwerp is hier echter niet collegiaal leren en reflectie, dit wordt echter wel vanuit de teams zelf georganiseerd. De teamvoorzitters zijn eindverantwoordelijk voor collegiaal leren en reflectie, omdat het een onderdeel is van de functioneringsgesprekken. Bedrijfsvoering faciliteert enkel dat de menukaart er is met de diverse intervisievormen.

Rechtbank Overijssel heeft naast de teamstructuur in ieder team een kwaliteitscommissie, een rechtbank brede kwaliteitscommissie, een intervisiecoördinator per team en een rechtbank brede intervisiecommissie. Bij het team strafrecht vindt intervisie echter plaats op initiatief van de teamvoorzitter, waarbij er sporadisch inbreng is van de kwaliteitscommissie.

O2 speelt deductief gezien een rol verschillen en overeenkomsten van beleidsimplementatie in de casus collegiaal leren en reflectie bij rechtbanken.

O3: principal-agent theorie

Rechtbank Amsterdam faciliteert met een menukaart waarin diverse vormen van intervisie en reflectie zijn opgenomen. De afdelingen en teams zijn verantwoordelijk voor de jaarlijkse deelname van iedere medewerker aan minimaal een intervisie-/reflectietraject, conform het besluit van het bestuur. Bureau OOK bewaakt dat hieraan wordt voldaan. In principe is de manier waarop er invulling wordt gegeven aan collegiaal leren en reflectie door de menukaart beperkt, ook is de richtlijn helder en worden afdelingen erop aangesproken als ze niet aan de norm voldoen. De afdelingen zijn vrij in de uitvoering van andere vormen van collegiaal leren en reflectie, de vastgestelde norm is enkel een minimale verwachting. Via bureau OOK heeft het bestuur inzicht in de intervisie die wordt ingezet in de teams.

Rechtbank Rotterdam heeft ook een menukaart en heeft dezelfde richtlijn die geldt binnen de rechtbank. De teams moeten collegiaal leren en reflectie concreet vormgegeven opnemen in hun jaarplan. Bewaking gebeurt door de voortgangsgesprekken van de teams met het bestuurslid, zo heeft het bestuur inzicht in de intervisiemiddelen die worden ingezet in de teams. De bestuurssecretaris ondersteunt in deze bewaking van de voortgang van de jaarplannen. Alle andere mogelijke vormen van collegiaal leren en reflectie worden niet specifiek opgenomen in de jaarplannen, waardoor er ook geen monitoring plaatsvindt. Wel worden andere vormen meegenomen in het jaarverslag naar de Raad voor de rechtspraak.

Rechtbank Noord-Nederland kent geen jaarplannen buiten de plannen met betrekking tot instroom, uitstroom en formatie, die door het bestuur worden goedgekeurd. Wel zetten de afdelingen en de teams hun plannen op papier. De diverse vormen van collegiaal leren en reflectie zijn ook hier in een menukaart weergegeven. De organisatie ervan is vervolgens aan de teams. De teamvoorzitters nemen intervisiemomenten mee in de functioneringsgesprekken. Het bestuur heeft op dit moment geen inzicht in onder andere de intervisie die plaatsvindt in de teams, de afstand is dan ook groot te noemen: *“Die is er ook wel en er is wel een hoop, maar – ik praat nu ook als bestuurder met de blik van de bestuurder – voor ons als bestuur niet inzichtelijk. Dat gold ook voor het hele reilen en zeilen een beetje. Met de introductie van de platte structuur en nieuwe vormen van overleg willen we als bestuur dichter op de organisatie komen, zodat wat er speelt voor ons meer inzichtelijk is. Want als het voor ons niet inzichtelijk is, kunnen wij niet sturen.”* (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Noord Nederland, 2018).

Rechtbank Overijssel kent ook een menukaart waarin diverse vormen van collegiaal leren en reflectie zijn opgenomen. Er is een intervisiecommissie waarin per team een afgevaardigde zitting neemt, ieder team kent een eigen intervisiecoördinator. Bij team strafrecht valt intervisie onder de verantwoordelijkheid van de teamvoorzitter, inclusief de organisatie van diverse intervisievormen en themadagen. De afstand tussen het bestuur en de professional is hier groot.

O3 speelt deductief gezien een rol verschillen en overeenkomsten van beleidsimplementatie in de casus collegiaal leren en reflectie bij rechtbanken.

O4: steun voor het beleid

Draagvlak is belangrijk bij de implementatie van beleid. Wanneer zowel het bestuur, het management, de bedrijfsvoering en de professionals het beleid onderschrijven en het draagvlak blijft hoog, dan is beleid duurzaam geïmplementeerd. In rechtbank Amsterdam is dit het geval, door de hele rechtbank heen wordt collegiaal leren en reflectie belangrijk gevonden. Een ieder heeft zijn rol in de uitvoering van het beleid. Het bestuur geeft de afspraken weer, bureau OOK zorgt ervoor dat er een menukaart is en bewaakt dat de teams werken aan intervisie, organisatorische taken zijn er ook voor andere onderdelen van bedrijfsvoering en de teams geven inhoudelijk invulling aan het beleid voor zichzelf.

In Rotterdam stuurt het bestuur erop dat de uitvoering van collegiaal leren en reflectie plaatsvindt. Het rechterlijk bestuurslid is niet alleen portefeuillehouder kwaliteit en voorzitter van de kwaliteitscommissie, maar ook voorzitter van het landelijke KPO: “[d]at vind ik belangrijk, is het aanjagen, het faciliteren en gezamenlijk kijken wat er aan kwaliteit kan worden gedaan. Het gaat soms ook om de kwantiteit, ook bij mij, dat is logisch, maar ik vind het belangrijk dat er aan de kwaliteit wordt gedaan en dat draag ik ook uit.” (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Rotterdam, 2018). Borging van collegiaal leren en reflectie zit in de jaarplannen en de voortgang van deze plannen, die plaatsvindt in gesprekken tussen teamvoorzitters en het bestuur. In de teams worden nieuwe initiatieven ontplooid door de kwaliteitscoördinator, om zo op een hogere frequentie meer van elkaar te leren: “Soms hebben we hier twee grote onderzoeken die heel erg vergelijkbaar zijn en de een is veel eerder klaar dan de ander. Nou, wat doet die ene dan zo slim waar die ander wat van kan leren. Dus leren van elkaars ervaringen, leren van incidenten die zich hebben voorgedaan en ook ja, jezelf een beetje aan goede opbouwende kritiek blootstellen over beslissingen die je hebt genomen.” (Kwaliteitscoördinator rechtbank Rotterdam, 2018)

In rechtbank Noord-Nederland wordt het nut gezien van collegiaal leren en reflectie. Knelpunten zijn er echter voldoende, waardoor het in de afgelopen jaren niet zoals gewenst van de grond is gekomen. Door de prioriteiten van de rechtbank die spelen, de hoge werkdruk en het rechterstekort wordt collegiaal leren en reflectie gezien als luxe: “Het wordt gezien als een soort van luxe, denk ik. Terwijl het misschien belangrijker is dan een extra cursus. Als je er goed over nadenkt. En zeker ook ... de perceptie die er is op reflectie. Reflectie is niet alleen nuttig voor mensen die net rechter zijn: van wat doe je allemaal fout en wat kun je allemaal beter doen, maar ook voor mensen die al héél lang rechter zijn. Die eens geconfronteerd worden met: goh, waarom doe je dat nou eigenlijk zo? Heb je door hoe dat op mensen kan overkomen? Jij doet het al 30 jaar, maar die mensen komen voor het eerst in hun leven in een rechtszaal. Maar tegelijkertijd doen mensen hun werk en die doen het goed.” (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Noord Nederland, 2018).

De themadagen bij team strafrecht van rechtbank Overijssel worden als zeer nuttig ervaren: “[s]inds twee jaar bestaat ... een cursusweek in maart. Dan worden alle rechters en JM'ers drie dagen lang uitgeroosterd en die wordt helemaal gevuld met uiteenlopende onderwerpen.” (Rechter rechtbank Overijssel, 2018).

De rol van het bestuur is met name initiator, stimulator en eindverantwoordelijke, maar de ruimte ligt bij de medewerkers van de rechtbank. Wel is het rechterlijk bestuurslid deelnemer aan de vergaderingen en op dit moment de voorzitter van de kwaliteitscommissie. Op het gebied van intervisie is er een intervisiecommissie met in ieder team een intervisiecoördinator waarvan veel wordt verwacht. Zo zijn de spiegelbijeenkomsten ontstaan vanuit een team en overgeslagen naar de andere teams: “Het grote voordeel daarvan is dat je ook van elkaar kan leren. Op een gegeven moment begon het eerste team met de spiegelbijeenkomsten, dan wordt erover gesproken en dan heeft iedereen het.” (Rechterlijk bestuurslid rechtbank Overijssel, 2018).

O4 speelt deductief gezien een rol verschillen en overeenkomsten van beleidsimplementatie in de casus collegiaal leren en reflectie bij rechtbanken.

Afsluitend

Uit bovenstaande deductieve analyse blijkt dat de volgende concepten relevant zijn als verklaring voor de verschillen en overeenkomsten in implementatie bij de casus collegiaal leren en reflectie:

- R1: rationele managementtechnieken;
- R2: geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie;
- I3c: dwingend isomorfisme;

- O1: contextuele omstandigheden;
- O2: lagen in de organisatie;
- O3: principal-agent theorie.
- O4: steun voor het beleid.

De andere concepten zijn geen verklaring voor verschillen en overeenkomsten in implementatie bij de casus collegiaal leren en reflectie:

- R3: beleid structureert implementatie;
- R4: traceerbaarheid van het probleem;
- I1: beroepsgroep;
- I2: incrementalisme;
- I3b: normatief isomorfisme;
- I3a: nabootsend isomorfisme;

Samengevat geeft dit het volgende resultaat:

R1	R2	R3	R4	I1	I2	I3a	I3b	I3c	O1	O2	O3	O4

Tabel 34 Resultaat deductieve determinanten collegiaal leren en reflectie

6.5 Inductie

De casus collegiaal leren en reflectie kent een zevental variabelen die een deductieve verklaring geven die met name zien op structuur. Die structuur wordt onder andere geboden door bestuurlijke besluiten. De richtlijn collegiaal leren en reflectie is de meest brede richtlijn die is opgesteld in de kwaliteitsnormen van de rechtspraak. Dit maakt dat iedere rechtbank worstelt met een effectieve invulling van collegiaal leren en reflectie. De richtlijn is voor veel rechtbanken vaag, breed en heeft raakvlakken met Permanente Educatie. De resultaten van het deductief onderzoek geven aan dat de grote rechtbanken beter scoren met betrekking tot de mate van implementatie van de richtlijn op een zevental concepten, dan de kleinere rechtbanken. In deze paragraaf wordt vanuit de empirie gekeken naar mogelijk andere verklaringen voor de mate van implementatie van collegiaal leren en reflectie.

Als gekeken wordt naar het krachtenveld van bestuur/management, de professional en de bedrijfsvoering kan worden gesteld dat alle rechtbanken worstelen met het implementeren van het beleid. Op de punten R3, beleid structureert implementatie, en R4, traceerbaarheid van het probleem, scoren alle rechtbanken in het onderzoek een '2'. De richtlijn is te breed en heeft daarnaast raakvlakken met Permanente Educatie. Dit zorgt ervoor dat iedere rechtbank zijn eigen plan trekt met als gevolg dat de benodigde middelen, zoals een intervisiebegeleider, tijd, et cetera, die nodig zijn voor de intervisie-/reflectietrajecten onvoldoende aanwezig zijn. Er is bij iedere rechtbank een menukaart beschikbaar met diverse intervisiemethoden, die door nabootsend isomorfisme is ontstaan. Dit is echter niet tot stand gekomen doordat de richtlijn zo helder was dat de rechtbanken wisten wat ze precies moesten implementeren.

Daarbij komt dat de beroepsgroep zelfstandig is en weet dat ze iets aan collegiaal leren en reflectie moeten doen. Het is echter de veelomvattendheid van de richtlijn, het niet hoeven rapporteren over de norm en de hoge werkdruk in combinatie met de prioritering van andere niet-zaak gerelateerde werkzaamheden die ervoor zorgen dat collegiaal leren en reflectie op de achtergrond raakt. In dit geval is de discretionaire ruimte te groot, werkt bottom-up beleid implementeren niet en wordt het doel van de richtlijn daarmee niet bereikt. Het lastige is dus om die balans in de driehoek te vinden, zonder dat er helder is wat er moet gebeuren en wat er nodig is.

Het betrekken van de beroepsgroep (I1) is bij de rechtbanken Rotterdam en Noord-Nederland belangrijk. De professional wordt in deze rechtbanken het meest betrokken bij collegiaal leren en intervisie en is aan zet als het om zijn/haar invulling van een intervisie-/reflectietraject gaat. Ondanks dat het belangrijk is dat de professional een rol heeft in de implementatie en borging van collegiaal leren en reflectie komt het vervolgens maar moeilijk op gang zonder tussenkomst van het bestuur en de bedrijfsvoering. De combinatie van de hoge

scores op de concepten 'Organisatie' bij rechtbank Rotterdam laat zien dat door de samenwerking in het krachtenveld van bestuur/management, de professional en de bedrijfsvoering een goede combinatie is gevonden voor de duurzame implementatie van collegiaal leren en reflectie. Het is bij dit type beleid nodig om helderheid te verschaffen over wat minimaal moet. De richtlijn doet dat onvoldoende. Het bestuur van rechtbank Rotterdam heeft de uitgangspunten vastgelegd over waar de professional minimaal jaarlijks aan moet voldoen en vraagt om een concrete invulling, de bedrijfsvoering zorgt dat de benodigde middelen (financiën, tijd, mensen) beschikbaar zijn en faciliteert de organisatie ervan. De professional wordt op die manier gefaciliteerd om aan de gestelde norm te kunnen voldoen, dit schept helderheid. In dit geval is deze combinatie dus erg belangrijk om te zorgen dat de norm wordt geïmplementeerd, zoals is bedoeld.

Rechtbank Rotterdam is het meest gevorderd in de implementatie van de richtlijn collegiaal leren en reflectie. De rolverdeling is helder, alsmede de samenwerking tussen en de verantwoordelijkheden van de driehoek bestuur/management, de professional en de bedrijfsvoering.

6.6 Tussenconclusie

In dit analysehoofdstuk is gezocht naar een verklaring voor de mate van beleidsimplementatie bij de casus collegiaal leren en reflectie binnen de vier rechtbanken. De norm collegiaal leren en reflectie is in 2012 ingevoerd en de rechtbanken hebben daar sindsdien een eigen invulling aan gegeven. Zowel de deductieve als inductieve analyse wijzen erop dat het samenspel in een rechtbank tussen de driehoek van bestuur/management, de professional en bedrijfsvoering belangrijk is.

Doordat het beleid niet helder genoeg gespecificeerd is, neemt de rol van het bestuur/management toe. Er wordt bij de grotere rechtbanken meer gebruik gemaakt van rationele managementtechnieken (R1), geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie (R2) en dwingend isomorfisme (I3c). Zo zijn er in de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam jaarplannen die worden opgesteld waarin afspraken staan over wat men het komend jaar gaat doen. In Rotterdam vindt sturing op collegiaal leren en reflectie met name vanuit het bestuur plaats in de voortgangsgesprekken. In Amsterdam vindt monitoring juist plaats via bureau OOK, een bedrijfsvoeringonderdeel die rechtstreeks onder het rechterlijk bestuurslid valt. Naast dat dit rationele managementtechnieken zijn, zijn het ook geformaliseerde procedures. In Rotterdam wordt collegiaal leren en reflectie heel concreet gemaakt door de teams, doordat het bestuur hier sturing aan geeft. Naast dat de teams moeten opnemen in de jaarplannen dat iedereen een keer per jaar een intervisie-/reflectietraject moet volgen is het belangrijk dat hier, net als bij Permanente Educatie, tijd voor wordt vrijgemaakt in de roostering. De vormen van dwingend isomorfisme zijn dus meer aanwezig bij de rechtbank Amsterdam en rechtbank Rotterdam. De norm is in beide rechtbanken via de drie concepten R1, R2 en I3c verheldert en geformaliseerd.

Organisatie-aspecten spelen ook een duidelijke rol bij beide rechtbanken. Zo scoren contextuele omstandigheden (O1), lagen in de organisatie (O2), principal-agent theorie (O3) en steun voor het beleid (O4) hoger bij de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam.

Beide rechtbanken hebben al enige tijd een stabiele bestuurssituatie. Er zijn minder wisselingen in de top geweest dan bij de rechtbanken Noord-Nederland en Overijssel. Rechtbank Amsterdam heeft niet te maken gehad met de fusieproblematiek na de HGK en rechtbank Rotterdam in een veel mindere mate dan de kleine rechtbanken.

Er is een heldere taak- en rolverdeling in de lagen bestuur, management, professional en bedrijfsvoering. Een ander belangrijk kenmerk is dat bedrijfsvoering een grotere rol heeft in het faciliteren, organiseren en monitoren van collegiaal leren en reflectie. Dit is groter dan alleen maar zorgen dat er een menukaart beschikbaar is en de afdelingen en teams aan zet laten voor wat betreft de uitvoering. Doordat collegiaal leren en reflectie onderdeel is van de monitoring door bureau OOK van rechtbank Amsterdam en onderdeel is van de voortgangsgesprekken met het bestuur bij rechtbank Rotterdam wordt de principal-agent relatie verkleind. De richtlijn collegiaal leren en reflectie kan als gevolg daarvan worden gemonitord, juist omdat er heldere interne richtlijnen zijn opgesteld die door bestuurlijke besluitvorming is goedgekeurd. Het management en de professional weten daardoor wat er van hen wordt verwacht en waarover moet worden gerapporteerd. Helderheid over de richtlijn en de taakverdeling in de verschillende lagen resulteert in uitvoering van het beleid en draagvlak in alle lagen van de organisatie.

Het bestuur/management heeft een sturende en monitorende rol in dit beleid en de bedrijfsvoering heeft een faciliterende en monitorende rol in de uitvoering van de richtlijn. De professional wordt zo optimaal gefaciliteerd en kan daardoor zijn/haar rol pakken. Die rol is niets anders dan zorgen dat er, zoals bij de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam, eenmaal per jaar een intervisie-/reflectietraject wordt gevolgd. Bedrijfsvoering faciliteert de organisatie van deze trajecten. In rechtbank Amsterdam monitort bureau OOK de uitvoering van de trajecten en in rechtbank Rotterdam gebeurt deze monitoring via de voortgangsgesprekken tussen het bestuur en het management.

Omdat de richtlijn zo breed is en er niet over hoeft te worden gerapporteerd aan de Raad voor de rechtspraak is het aan de organisatie om daar helderheid in te scheppen. Dit type beleid vraagt door die vrijblijvendheid ook om duidelijke afspraken. Daarnaast is het belangrijk dat de benodigde faciliteiten beschikbaar zijn. Bij de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam is er een gulden middenweg gevonden tussen de top-down en bottom-up benadering. De professional weet dat hij/zij wat aan collegiaal leren en reflectie moet doen, maar wanneer er teveel discretionaire ruimte in de richtlijn zit is het lastig om daar concreet invulling aan te kunnen geven. Het is daarom belangrijk dat er in het krachtenveld bestuur/management, professional en bedrijfsvoering een goede balans is in rol- en taakverdeling teneinde te zorgen dat deze richtlijn duurzaam wordt geïmplementeerd. Zo is het bestuur sturend en bewaakt de voortgang van de teams, het management stuurt en bewaakt de voortgang bij de individuele professional, bedrijfsvoering faciliteert de uitvoering van de trajecten en de professional moet zorgen dat hij/zij een intervisie-/reflectietraject per jaar doorloopt. Dit is een goede balans die werkt bij de grote rechtbanken.

7 Conclusies & aanbevelingen: verklaringen voor mate van beleidsimplementatie

7.1 Inleiding

Het doel van het onderzoek is het construeren van een verklaring voor de mate van implementatie van beleid van de Raad voor de rechtspraak bij de rechtbanken door determinanten van beleidsimplementatie, af te leiden uit de vergelijking van de implementatie van beleid ‘Permanente Educatie’, ‘professionele standaarden strafrecht’ en ‘collegiaal leren en reflectie’ bij de rechtbanken Amsterdam, Noord-Nederland, Overijssel en Rotterdam. In dit hoofdstuk worden allereerst de deelvragen van het onderzoek beantwoord en komt de conclusie van het onderzoek aan bod door de beantwoording van de hoofdvraag. In paragraaf 7.4 komt een aantal aanbevelingen naar voren voor beleidsimplementatie binnen de rechtspraak. Afsluitend wordt er gereflecteerd op de theorie en het onderzoek.

7.2 Beantwoording van de deelvragen

1. *Welke aanknopingspunten voor determinanten van de mate van beleidsimplementatie kunnen uit de literatuur worden afgeleid?*

In de literatuur is een aantal concepten terug te vinden die betrekking hebben op beleidsimplementatie. Om de literatuur op een gestructureerde wijze onder te verdelen is er gekozen om de concepten te rangschikken in rationele aspecten van beleidsimplementatie en institutionele aspecten van beleidsimplementatie. De determinanten hebben hier raakvlakken mee, die niet zijn te vatten onder de culturele of politieke benadering. Daarnaast zijn er elementen die onder organisatie-aspecten kunnen worden ingedeeld.

De **rationele** benadering kenmerkt zich door het top-down implementeren van beleid. In de top wordt bepaald hoe het beleid wordt geïmplementeerd en wie hierbij betrokken zijn. Er wordt gebruik gemaakt van rationele managementtechnieken om de implementatie te sturen. Daarnaast zijn geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie een onderdeel van de rationele benadering. De implementatie wordt gestuurd door het beleid, dat gedetailleerd is omschreven. Om vanuit de top inzicht te hebben op de uitvoering van het beleid wordt tevens getracht om de principal-agent relatie te verkleinen.

De **institutionele** benadering betreft juist een bottom-up implementatie van beleid. Binnen de institutionele wijze van beleidsimplementatie bestaat een wisselwerking tussen de beleidsmakers en de professionals. Het beleid wordt daarom van tevoren niet tot in detail uitgedacht. Er bestaat voldoende discretionaire ruimte voor de professional. Deze professional is erg belangrijk in de institutionele theorie. Ook de drie isomorfistische stromingen kunnen een verklaring bieden voor de mate van beleidsimplementatie binnen rechtbanken. Wanneer er meer dwingende vormen aanwezig zijn, spelen de bovenste lagen van de organisatie een rol in beleidsimplementatie. Als de beroepsgroep in verre mate is geprofessionaliseerd, dan speelt normatief isomorfisme een rol in beleidsimplementatie. Nabootsend isomorfisme vindt plaats op het moment dat een organisatie bewust of onbewust bepaalde ideeën overneemt van een andere organisatie.

Naast beide benaderingen hebben **organisatie-aspecten** invloed op de wijze waarop beleid wordt geïmplementeerd. In eerste instantie spelen de contextuele omstandigheden een rol bij de implementatie van beleid. De context waarin een organisatie zich bevindt, bepaalt in grote mate hoe er kan worden omgegaan met de implementatie van beleid. Niet alleen is de context van belang, maar ook de lagen in de organisatie die ieder eigen mandaten en verantwoordelijkheden hebben. Het geheel aan lagen moet met elkaar samenwerken om beleid te kunnen implementeren. Dit wordt complexer naarmate er meer schakels zijn. Een belangrijk onderdeel is ook de principal-agent theorie die wordt beïnvloed door de organisatiestructuur. Een platte organisatiestructuur zorgt voor kortere lijnen en het verkleinen van de afstand tussen de principal en de agent.

2. In welke mate is het besluit 'Permanente Educatie', 'professionele standaarden strafrecht' en 'collegiaal leren en reflectie' doorgevoerd in rechtbanken Amsterdam, Noord-Nederland, Overijssel en Rotterdam en welke determinanten van beleidsimplementatie zijn hieruit af te leiden?

Er is geen eenduidige deductieve verklaring gevonden in het empirisch onderzoek voor de mate van beleidsimplementatie. Binnen iedere casus zijn juist andere determinanten gevonden die een verklaring geven. 'Lagen in de organisatie' is de enige determinant die in alle drie de casussen aanwezig is. In alle drie de casussen is geen significantie gevonden voor de determinanten 'beleid structureert implementatie' en 'nabootsend isomorfisme'. Er is echter geen eenduidig beeld terug te vinden die een geheel deductieve verklaring zou kunnen geven. Dit betekent dat deze determinanten dus niet leidend zijn. In de inductie is geconstateerd dat er mogelijk wel een verklaring zit in het samenspel van de drie belangrijke spelers binnen een rechtbank, te weten het bestuur/management, de professional en de bedrijfsvoering. De kenmerken van de verhoudingen in deze driehoek in een rechtbank bepalen de mate van beleidsimplementatie van een richtlijn.

Permanente Educatie												
R1	R2	R3	R4	I1	I2	I3a	I3b	I3c	O1	O2	O3	O4
Professionele standaarden strafrecht												
R1	R2	R3	R4	I1	I2	I3a	I3b	I3c	O1	O2	O3	O4
Collegiaal leren en reflectie												
R1	R2	R3	R4	I1	I2	I3a	I3b	I3c	O1	O2	O3	O4

Tabel 35 Resultaat deductieve analyse over de casussen heen

Het verdere antwoord op deze deelvraag wordt aan de hand van de voorlopers per casus uiteengezet.

Permanente Educatie

Permanente Educatie is in alle rechtbanken geborgd. De norm is al sinds 2006 in werking en rechtbanken hebben ieder op hun eigen manier in de afgelopen jaren invulling gegeven aan de norm. Desalniettemin hebben de rechtbank Amsterdam en rechtbank Noord-Nederland hogere outputcijfers dan rechtbank Overijssel en rechtbank Rotterdam. Zij zijn in deze casus de voorlopers. Het lijkt er daardoor op dat er verschillen zijn in de mate van beleidsimplementatie.

Permanente Educatie												
R1	R2	R3	R4	I1	I2	I3a	I3b	I3c	O1	O2	O3	O4

Tabel 36 Resultaat deductieve determinanten Permanente Educatie

- R4: traceerbaarheid van het probleem;
- I1: beroepsgroep;
- I2: incrementalisme;
- I3b: normatief isomorfisme;
- O2: lagen in de organisatie;
- O4: steun voor het beleid.

Uit de deductieve analyse zijn bovenstaande elementen relevante verklaringen voor de mate van beleidsimplementatie binnen de rechtbanken. De inductieve analyse leidt tot de conclusie dat een verklaring voor de verschillen te vinden is in het feit dat er drie belangrijke partijen zijn bij de implementatie van Permanente Educatie binnen de rechtbanken, te weten: de professionals, het bestuur/management en de bedrijfsvoering. Deze drie partijen spelen bij Permanente Educatie allen een rol. Het beleid wordt binnen het samenspel van deze partijen in een rechtbank geïmplementeerd. Zo blijkt dus dat meer lagen in de organisatie

niet leidt tot grotere complexiteit bij implementatie. Deze extra lagen zijn aanwezig bij de voorlopers. De verhoudingen in het krachtenveld van deze rechtbanken zijn verklarend. De professional (beroepsgroep) krijgt voldoende discretionaire ruimte om invulling te geven aan zijn/haar Permanente Educatie en wordt hierbij ondersteund door bedrijfsvoering. De leidinggevendenden monitoren enkel dat de punten voor Permanente Educatie worden behaald.

Professionele standaarden strafrecht

De professionele standaarden strafrecht is een manier om het evenwicht tussen management en professional te herstellen. Bij aanvang van de implementatie van de standaarden waren rechtbank Overijssel en rechtbank Rotterdam de voorlopers. De implementatie verloopt bij de vier rechtbanken in het onderzoek op een andere manier, omdat de verhoudingen tussen bestuur/management, de professional en bedrijfsvoering per rechtbank verschillen.

Professionele standaarden strafrecht												
R1	R2	R3	R4	I1	I2	I3a	I3b	I3c	O1	O2	O3	O4

Tabel 37 Resultaat deductieve determinanten professionele standaarden strafrecht

- O2: lagen in de organisatie;
- O3: principal-agent theorie.

Uit de deductieve analyse blijkt dat er twee concepten zijn waarbij de voorlopers hoger scoren in de mate van implementatie. Zo zijn er minder lagen in de organisatie (O2) in de rechtbanken Overijssel en Rotterdam waardoor de afstand tussen het bestuur en de professional kleiner is. Dit betekent dat de principal-agent relatie (O3) kleiner is.

Het bestuur/management kan daardoor de nodige financiële beslissingen nemen, op basis van de door de professional aangeleverde adviezen over de implementatie van de standaarden. De bedrijfsvoering speelt bij de monitoring een belangrijke, ondersteunende rol voor het bestuur. Inhoudelijk hebben zij geen rol in de implementatie van de standaarden.

De professionele standaarden strafrecht is een normatieve richtlijn. De professional is daarom de belangrijkste partij in de implementatie. De voorlopers hebben de verantwoordelijkheid voor de implementatie bij het bestuur/management belegd. Bij dit type beleid is het juist verstandig om een grotere verantwoordelijkheid bij de professional te beleggen en een bepaalde mate van discretionaire ruimte te behouden. Het verkleinen van de principal-agent relatie is wel verstandig, zodat het bestuur/management de juiste beslissingen kan nemen.

Collegiaal leren en reflectie

De norm collegiaal leren en reflectie is in 2012 ingevoerd. De richtlijn is heel breed, waardoor de rechtbanken een eigen invulling hebben gegeven aan de norm. De voorlopers in deze casus waren de rechtbank Amsterdam en de rechtbank Rotterdam. Omdat de casus een norm betreft met veel discretionaire ruimte, is de verhouding in het krachtenveld bestuur/management, de professional en de bedrijfsvoering nog relevanter om te analyseren binnen de vier rechtbanken. Immers, des te meer discretionaire ruimte, des te meer ontstaat de mogelijkheid om beleid anders te implementeren dan zoals het is bedoeld. De verhoudingen in de driehoek kunnen daardoor van invloed zijn op de mate van beleidsimplementatie.

Collegiaal leren en reflectie												
R1	R2	R3	R4	I1	I2	I3a	I3b	I3c	O1	O2	O3	O4

Tabel 38 Resultaat deductieve determinanten collegiaal leren en reflectie

- R1: rationele managementtechnieken;
- R2: geformaliseerde wetten, procedures en standaardisatie;
- I3c: dwingend isomorfisme;
- O1: contextuele omstandigheden;

- O2: lagen in de organisatie;
- O3: principal-agent theorie;
- O4: steun voor het beleid.

Doordat het beleid niet helder genoeg gespecificeerd is, neemt de rol van het bestuur/management toe. Dit is terug te zien in de rationele concepten R1 en R2, maar ook in het dwingend isomorfisme. Het bestuur/management zorgt er via die elementen voor dat er helderheid bestaat over de te behalen richtlijn en kan op die manier sturen en monitoren. Het zwaartepunt in deze casus ligt bij het bestuur: zowel voor helderheid in bestuurlijke besluitvorming over de norm, maar ook in de voortgang van de teams en de professional in het behalen van de norm. Het management stuurt en bewaakt in deze casus de voortgang bij de individuele professional. Bedrijfsvoering is wederom faciliterend bij de uitvoering van collegiaal leren en reflectie.

3. *Welke inhoudelijke verklaring voor de mate van implementatie van beleid binnen de rechtbanken kan worden opgesteld?*

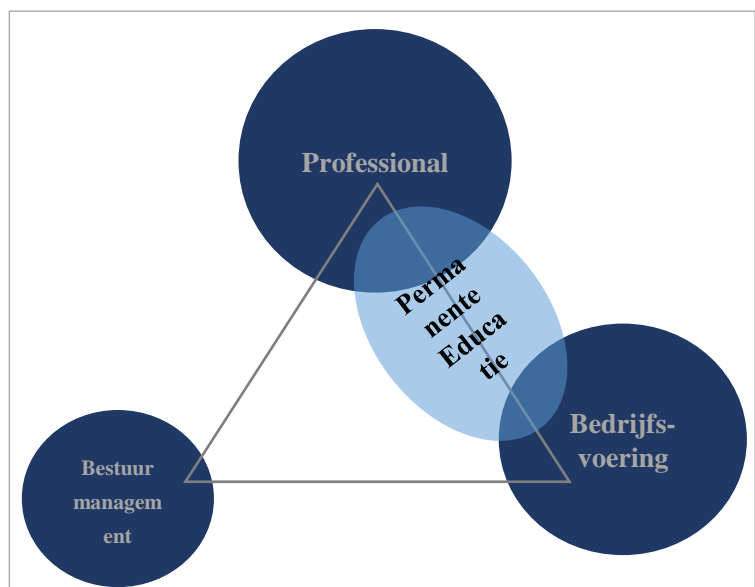
Het empirisch onderzoek heeft zich gericht op drie richtlijnen en de implementatie van deze richtlijnen in vier rechtbanken. Wanneer over de grenzen van de casussen heen wordt gekeken, dan is te zien dat het niet zo is dat de ene rechtbank beter implementeert dan de ander, bij iedere casus zijn immers andere rechtbanken als voorlopers en achterblijvers geselecteerd. Per casus zijn er weer andere elementen gevonden die zorgen voor de mate van beleidsimplementatie. Een eenduidige deductieve verklaring waarbij determinanten zijn aan te wijzen is er derhalve niet. Een onderdeel van de inhoudelijke verklaring is daarmee dat de mate van implementatie afhankelijk is van het type beleid dat wordt geïmplementeerd.

In de analysehoofdstukken is daarnaast naar voren gekomen dat beleid wordt ingebracht in de rechtbank, waar een drietal belangrijke partijen aan zet zijn bij de implementatie. De aard van de verklaring over de mate van beleidsimplementatie ligt daarmee dus ook in de wijze waarop het krachtenveld van bestuur/management, de professional en de bedrijfsvoering met elkaar opereren. Die derde actor, de bedrijfsvoering, speelde in meer en soms in mindere mate in iedere casus een rol. De determinanten die voorkomen in een casus zijn de kenmerken van de verhoudingen in de driehoek. Per casus wordt uiteengezet wat kan worden geconcludeerd uit het empirisch onderzoek. Om dit te doen wordt gebruik gemaakt van de ideale verhoudingen in de driehoek.

Permanente Educatie

In de casus Permanente Educatie zijn de voorlopers rechtbank Amsterdam en rechtbank Noord-Nederland.

De richtlijn Permanente Educatie is helder. Bij de voorlopers is er voldoende discretionaire ruimte om de norm naar eigen inzicht in te kunnen laten vullen door de professional. Er is geen noodzaak tot het verkleinen van de principal-agent relatie tussen het bestuur en de professional, omdat de norm wordt behaald door de samenwerking van de professional en de bedrijfsvoering. De professional bepaalt wat relevant is voor de ontwikkeling van zijn/haar eigen vakgebied en stemt dit af met de teamvoorzitter, zodat het budget van het rechtsgebied in de gaten kan worden gehouden in de uitvoering van



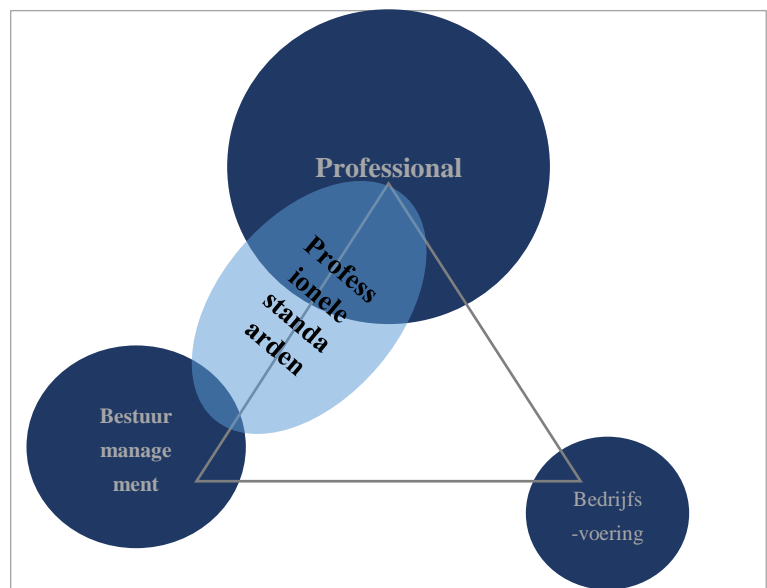
Figuur 5 Het krachtenveld in de casus Permanente Educatie

Permanente Educatie. Wel is de professional afhankelijk van de bedrijfsvoering. Niet alleen in de faciliterende rol, maar ook in de afstemming over de wensen en mogelijkheden met betrekking tot Permanente Educatie. Het lijkt erop dat er in dit krachtenveld wel een principal-agent relatie aanwezig is, maar dat de rol van de principal juist wordt overgenomen door bedrijfsvoering.

In deze casus is het beleid helder, waardoor de professional de vrijheid kan krijgen om invulling te geven aan het beleid in overleg met de leidinggevendenden. De rol van het bestuur is in deze casus minder relevant. In het krachtenveld is daarom het bestuur/management op de achtergrond. De professional is aan zet en de bedrijfsvoering is faciliterend, zo nodig adviserend. De mate van implementatie hangt dus af van de samenwerking tussen de professional en bedrijfsvoering.

Professionele standaarden strafrecht

In de casus professionele standaarden strafrecht zijn de rechtbank Overijssel en rechtbank Rotterdam voorlopers. De professionele standaarden strafrecht is een manier om het evenwicht tussen management en professional te herstellen. Derhalve is het van belang dat de professional aan zet is. Het is bij de voorlopers echter niet zo dat de professional de standaarden implementeert. Dit resulteert erin, dat het implementeren in de praktijk lastiger blijkt dan bedacht. De richtlijn is opgesteld door de professional. Dit betekent, dat de kennis ook bij die professional ligt. Het is daarom evident dat bij implementatie de professional aan zet is. In het



Figuur 6 Het krachtenveld in de casus professionele standaarden strafrecht

krachtenveld is de professional derhalve de belangrijkste speler, die het bestuur/management adviseert over de implementatie van de standaarden. De bedrijfsvoering heeft een kleinere, ondersteunende rol. In deze casus is dat het ondersteunen van het bestuur in de rechtbank brede impact van de implementatie van de standaarden.

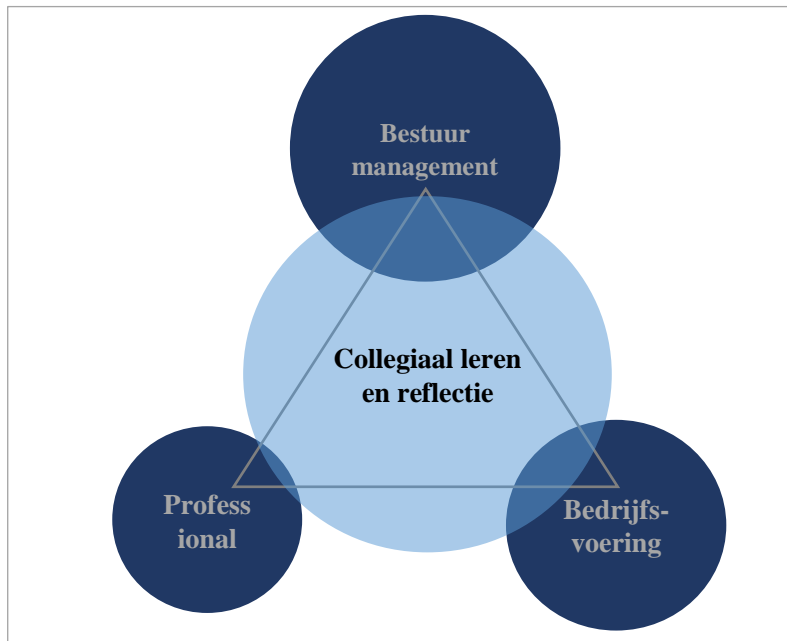
In deze casus is het beleid opgesteld door de professional en moet deze ook de implementatie van de standaarden coördineren. De rol van het bestuur ligt in de besluitvorming over de plannen van de professional. Hierbij wordt hij ondersteund door de bedrijfsvoering, die de financiële impact van de implementatie in kaart brengt. De mate van implementatie hangt dus af van de samenwerking tussen het bestuur/management en de professional.

Collegiaal leren en reflectie

In de casus collegiaal leren en reflectie zijn de rechtbank Amsterdam en rechtbank Rotterdam voorlopers. Deze richtlijn heeft als doel om een open werkcultuur te bevorderen waarin de professionals zich vrij voelen elkaar aan te spreken op inhoud en gedrag. De norm is echter breed, waardoor het niet duidelijk is wat er precies wordt verlangd en collegiaal leren en reflectie op de achtergrond raakt.

In het krachtenveld is bij de voorlopers derhalve een grote rol voor het bestuur te zien. Zij zorgen voor verduidelijking en het vaststellen van lokale richtlijnen. Het management neemt de richtlijn op in de jaarplannen en rapporteert aan het bestuur. Tevens stuurt het management de professional. De bedrijfsvoering heeft een belangrijke faciliterende rol. Zij organiseert de benodigde trajecten voor de professional en monitort waar nodig of de norm wordt behaald. In dit beleid heeft de professional de kleinste rol. Die is puur individueel. Echter, wanneer de bedrijfsvoering die belangrijke faciliterende en ondersteunende rol heeft, lijkt de I1-relatie (beroepsgroep) positief te werken op de mate van beleidsimplementatie.

In deze casus is de richtlijn breed en vaag. Ten gevolge hiervan ontstaat veel discretionaire ruimte. De rol van het bestuur wordt daardoor groter. Het bestuur moet door besluitvorming zorgen voor een verduidelijking van de richtlijn en stuurt het management in de uitvoering van de norm. De bedrijfsvoering heeft een faciliterende rol en kan, wanneer zij dicht op het bestuur zitten, ook een monitorende rol op zich nemen. De professional wordt gemonitord door zijn/haar manager in het volgen van collegiaal leren en reflectie. De mate van implementatie hangt dus af van de samenwerking in de gehele driehoek, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor het bestuur. Zij gebruiken de determinant dwingend isomorfisme om de norm op te leggen.



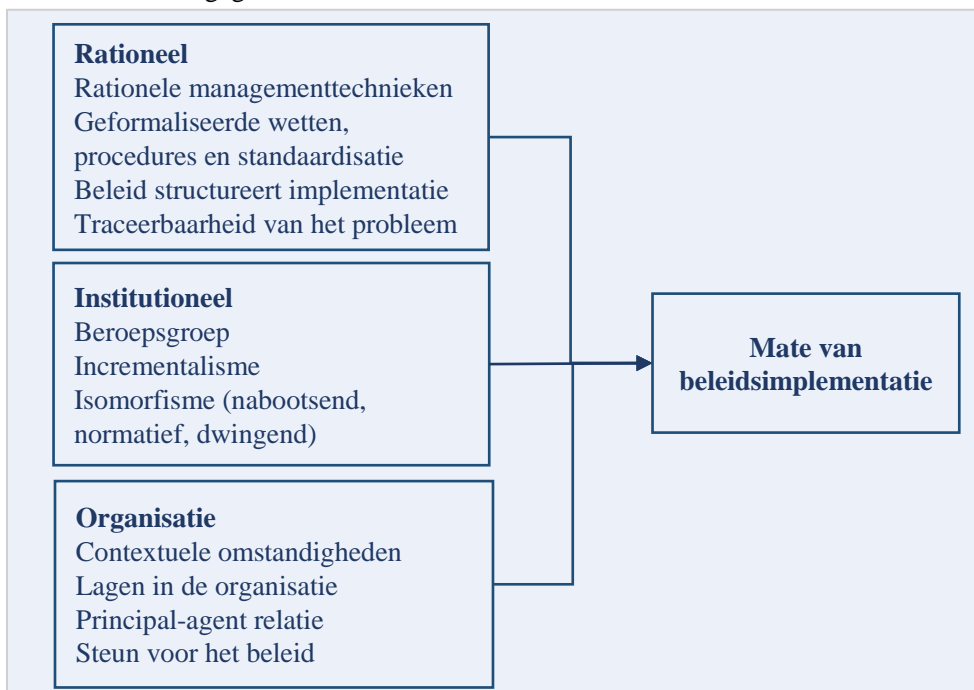
Figuur 7 Het krachtenveld in de casus collegiaal leren en reflectie

7.3 Beantwoording van de hoofdvraag

In deze paragraaf wordt de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord:

Welke determinanten van beleidsimplementatie kunnen worden afgeleid uit de mate van implementatie van beleid binnen de rechtbanken?

Dit onderzoek heeft zich gericht op de implementatie van een drietal casussen binnen de rechtbanken Amsterdam, Noord-Nederland, Overijssel en Rotterdam. Bij aanvang van het onderzoek is met een aantal theoretische concepten gewerkt omtrent beleidsimplementatie. De theoretische concepten waren als volgt schematisch weergegeven:



Figuur 8 Theoretische concepten

De verwachting is dat bovenstaande concepten zouden moeten leiden tot theoretische concepten die van invloed zijn op de mate van beleidsimplementatie binnen rechtbanken. Echter, er is geen eenduidige theoretische verklaring gevonden in het empirisch onderzoek. Iedere casus heeft een unieke mix van concepten die van invloed zijn op de mate van beleidsimplementatie binnen een rechtbank, zoals onderstaand weergegeven:

Permanente Educatie												
R1	R2	R3	R4	I1	I2	I3a	I3b	I3c	O1	O2	O3	O4
Professionele standaarden strafrecht												
R1	R2	R3	R4	I1	I2	I3a	I3b	I3c	O1	O2	O3	O4
Collegiaal leren en reflectie												
R1	R2	R3	R4	I1	I2	I3a	I3b	I3c	O1	O2	O3	O4

Tabel 39 Totaaloverzicht deductieve determinanten

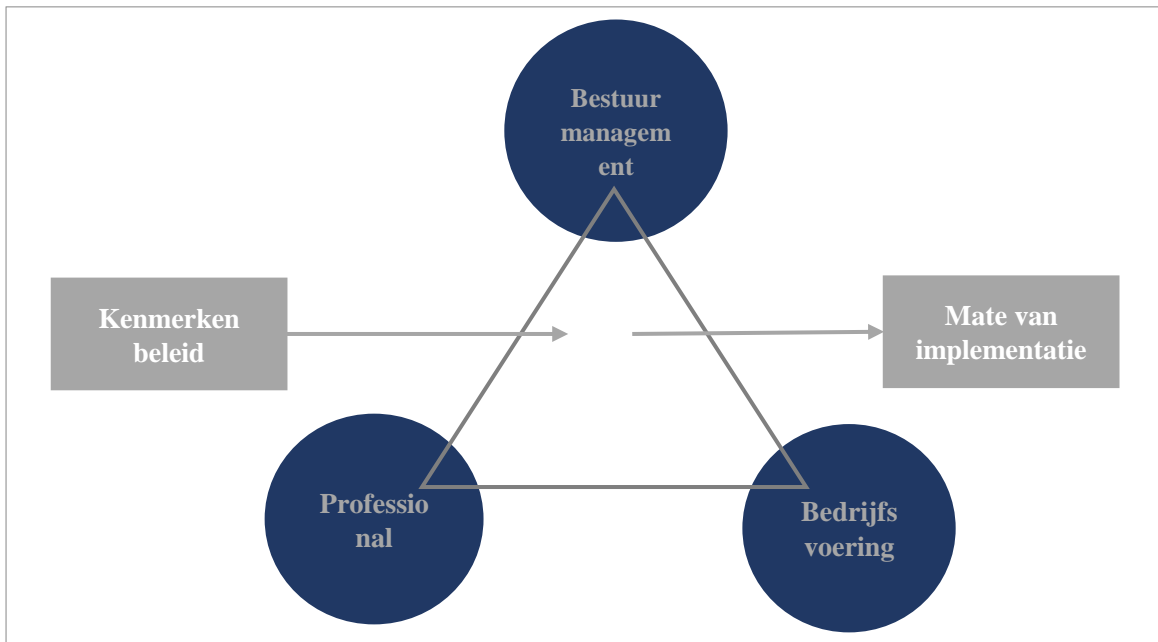
Doordat de relevante determinanten per casus verschillen valt te concluderen dat het type richtlijn van invloed is. De casus is uniek en niet generiek. Eén determinant komt echter in alle drie de casussen terug als relevant, te weten de lagen in de organisatie (O2). Het principal-agent model (O3) is tevens significant. Deze determinant is bij twee casussen in de deductieve analyse relevant. Het principal-agent model verklaart echter niet de derde actor bedrijfsvoering die in de analyse van de casussen naar voren komt. Er is dus een derde pijler die relevant is. In de casus Permanente Educatie neemt de bedrijfsvoering de rol over van de principal.

In de inductieve analyse wordt uiteengezet dat er drie relevante groepen zijn bij de implementatie van beleid, namelijk het bestuur/management, de professional en bedrijfsvoering. Niet de determinanten zijn verklarend, maar de wijze waarop de driehoek in de rechtbank met elkaar samenwerkt zorgt ervoor dat beleid op een bepaalde manier wordt geïmplementeerd. De dynamiek binnen die driehoek is afhankelijk van de rechtbank.

Niet alleen de driehoek bestuur/management, professional en bedrijfsvoering binnen een rechtbank is relevant, maar ook het type beleid dat moet worden geïmplementeerd. Het soort beleid heeft invloed op de dynamiek binnen de driehoek. Zo zorgt een onhelder beleid als collegiaal leren en reflectie voor een grotere rol van het bestuur/management binnen de driehoek. Rationele managementtechnieken zijn dan relevant. Dit is het tegenovergestelde bij een heldere richtlijn als Permanente Educatie. Deze richtlijn wordt vrijwel volledig zonder tussenkomst van het bestuur uitgevoerd en is een samenwerking tussen de professional en bedrijfsvoering, waarbij de rol van de principal in deze casus verschuift naar de bedrijfsvoering. De professionele standaarden strafrecht is juist een hele normatieve richtlijn, waarbij het van belang is dat de professional het initiatief neemt. De determinant principal-agent is dan van waarde.

Bij de drie richtlijnen zijn telkens twee andere rechtbanken voorloper. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het type beleid waarvan de betreffende rechtbank voorloper is in de mate van implementatie, het beste past bij de dynamiek in het krachtenveld in die rechtbank. De determinanten die op dat moment naar voren komen werken in dat betreffende krachtenveld en bij die specifieke richtlijn dus verklarend voor de mate van beleidsimplementatie.

Dit resulteert in onderstaand schema:



Figuur 9 Mate van beleidsimplementatie binnen rechtbanken

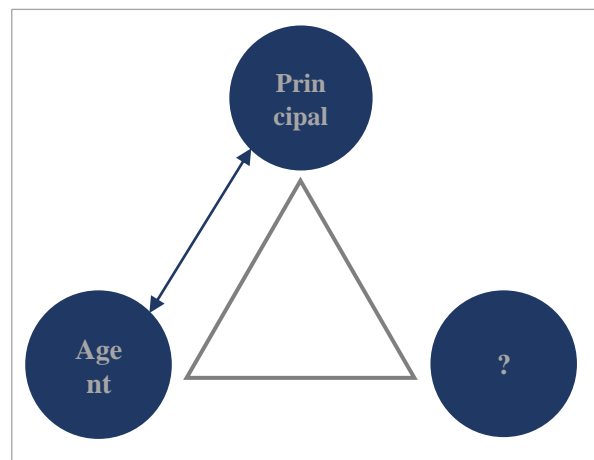
Het beleid dat moet worden geïmplementeerd heeft een aantal kenmerken. De dynamiek in het krachtenveld van de drie partijen in de rechtbank bepaalt hoe het beleid met deze specifieke kenmerken wordt geïmplementeerd en derhalve de mate van implementatie.

7.4 Aanbevelingen

In deze paragraaf komen de aanbevelingen voor verder onderzoek aan bod en de aanbevelingen die kunnen worden gedaan aan de rechtspraak over beleidsimplementatie.

1) Vervolgonderzoek

De grootste bevinding uit dit onderzoek is dat het krachtenveld van bestuur/management, de professional en de bedrijfsvoering een grote rol speelt in de mate van beleidsimplementatie. In deze driehoek komen determinanten naar voren die bij een bepaald type beleid van invloed zijn op de mate van beleidsimplementatie. Deze conclusie is een goed begin voor de verklaring van de mate van beleidsimplementatie. De principal-agent relatie is normaliter gebaseerd op twee pijlers, maar in het empirisch onderzoek kwam de rol van de bedrijfsvoering in het krachtenveld sterk naar voren. Bedrijfsvoering kan ook worden gezien als professional en heeft zelf mogelijk ook een principal-agent relatie met het bestuur/management van de organisatie. Daarnaast kan de bedrijfsvoering ook weer worden ingezet als een extra troef van het bestuur om het beleid scherp te stellen. De vragen die dit oproept over organisatorische concepten en het krachtenveld in een organisatie bij beleidsimplementatie verdienen verder onderzoek.



Figuur 10 De principal-agent relatie in het krachtenveld

Tevens zou vervolgonderzoek nuttig zijn binnen andere rechtsgebieden en de gerechtshoven, maar ook andere (semi) overheidsorganisaties met een sterk geprofessionaliseerde beroepsgroep om vast te stellen of een andere context geen andere onderzoeksresultaten oplevert.

2) Gebruikmaken van het krachtenveld binnen rechtbanken bij beleidsimplementatie

Binnen de rechtspraak wordt beleid, na landelijke besluitvorming van het PRO, geïmplementeerd binnen de rechtbanken. Om implementatie te bevorderen is het relevant om te bepalen welke partijen er betrokken zijn of moeten zijn binnen een rechtbank bij de implementatie van dat specifieke beleid. Uit het onderzoek blijkt dat het krachtenveld bestuur/management, professional en bedrijfsvoering binnen iedere rechtbank verschillend kan zijn. De Raad voor de rechtspraak zal voor het moment van implementatie kunnen bepalen welke relatie in het krachtenveld van toepassing is door de kenmerken van het beleid vast te stellen en hoe beleidsimplementatie dan het soepelst kan verlopen. Wanneer dit helder is, weet de Raad voor de rechtspraak wie de spelers zijn binnen een rechtbank en hoe hij de monitoring van beleidsimplementatie kan inrichten. Het is zaak om beleidsimplementatie wel via de besturen te laten verlopen, maar met hen afspraken te maken over de wijze van implementatie, de betrokken partijen en de monitoring hiervan.

3) Implementeren via het landelijk krachtenveld

Niet alleen lokaal, maar ook landelijk bestaat er een krachtenveld. Zo kan het bestuur/management gezien worden als het PRO, de professional zijn in dit krachtenveld de LOV's en de bedrijfsvoering is de Raad voor de rechtspraak met bijbehorende diensten als het Landelijk DienstenCentrum voor de Rechtspraak (hierna: LDCR) en IVO Rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak kan ook landelijk rekening houden met de dynamiek in het krachtenveld bij beleidsimplementatie. De Raad kan bij beleidsimplementatie ook kiezen om beleid niet via de Raad voor de rechtspraak te implementeren, maar de verantwoordelijkheid bij een ander landelijk gremium te leggen die het equivalent is van de lokale actor. De rollen kunnen op die manier landelijk ook worden verdeeld. De Raad voor de rechtspraak monitort dan enkel of beleidsimplementatie goed verloopt via het landelijke gremium, ondersteunt wanneer nodig en is soms zelf het landelijke implementatiegremium.

7.5 Theoretische reflectie

De conclusie, namelijk dat de mate van beleidsimplementatie afhankelijk is van het type beleid in combinatie met de wijze waarop het krachtenveld van bestuur/management, professional en bedrijfsvoering komt niet zomaar tot stand. Deze conclusie verhoudt zich degelijk ten opzichte van de theoretische vertrekpunten in hoofdstuk 2. In theoretische deze concepten zitten aanknopingspunten voor de verhoudingen in het krachtenveld. Een zeer relevante factor hiervoor was het organisatorische element 'lagen in de organisatie'. De verschillende actoren en hun interne relaties, de rolverdeling en de onderlinge wisselwerking, hun mandaten en verantwoordelijkheden hebben theoretische inzichten gegeven voor het empirisch onderzoek. De professional (beroepsgroep) die in de theorie is omschreven is een van die actoren in het krachtenveld. Het krachtenveld kan dan ook worden gezien als een nadere uitwerking van de variabele 'lagen in de organisatie'.

Tevens speelt de principal-agent relatie een belangrijke rol. Deze komt in alle drie de casussen in het krachtenveld terug, zij het via het bestuur en de professional of de bedrijfsvoering en de professional. In iedere casus komt ook een zekere mate van discretionaire ruimte terug die doorwerkt van het beleid in het krachtenveld en vervolgens ook in de mate van beleidsimplementatie.

Huys (2011, p. 63) gaf al aan dat het aantal variabelen die een verklaring biedt voor beleidsimplementatie vrijwel eindeloos is. Dit heeft ervoor gezorgd dat de theorie ook enkel een vertrekpunt kon zijn. Echter zijn die vertrekpunten zeker relevant gebleken voor de conclusie, de significantie en daarbij de nadere uitwerking van de variabele 'lagen in de organisatie' in het krachtenveld. Dit onderzoek biedt enige verheldering van de hoeveelheid aan determinanten in onderzoek naar beleidsimplementatie. Immers, als het krachtenveld en niet

de determinanten *an sich* verklarend zijn, kan het zo zijn dat er een groot aantal variabelen is, alleen spelen die niet in ieder krachtenveld en type beleid een rol.

7.6 Onderzoeksreflectie

Eenheid, en bovenal rechtseenheid, is erg belangrijk binnen de rechtspraak. Voor de burger is het belangrijk dat rechtbank A hetzelfde handelt als rechtbank B. Datzelfde geldt voor de ketenpartners als het Openbaar Ministerie en de IND. Kwaliteit is binnen de rechtspraak een speerpunt om onder andere die eenheid binnen de gerechten te realiseren. In mijn werk als adviseur bedrijfsvoering kom ik regelmatig in aanraking met kwaliteitsbeleid binnen de rechtspraak en het viel mij op dat de rechtbanken verschillend handelen in de uitvoering van kwaliteitsrichtlijnen. Ik heb er daarom voor gekozen om te onderzoeken hoe rechtbanken implementatie van richtlijnen uitvoeren om te kijken waar de verschillen in de mate van implementatie van beleid ontstaan. Er is een selectie gemaakt van casussen in het kwaliteitsspectrum, omdat het geen wettelijke regelingen zijn en dus een andere invulling tot de mogelijkheden behoort. Daarnaast is dit type onderzoek deels deductief en deels inductief. Dit is een bewuste keuze geweest, omdat beleidsimplementatie een heel breed begrip is waar vele variabelen een rol in kunnen spelen. Pas in de empirie kun je die theorie beter kaderen. Een van de keuzes die tijdens het empirisch onderzoek is gemaakt is om terug te stappen naar de theoretische vertrekpunten en een onderverdeling van de theoretische concepten te maken naar rationeel, institutioneel en organisatorisch.

Die deels inductieve inslag van het onderzoek maakt dat je als onderzoeker moet kunnen terugspringen van empirie naar theorie. Dit is anders dan in de vakken tijdens opleiding wordt gedaan, je werkt dan heel rationeel een aantal processtappen af en komt vanzelf bij de conclusie. Dit heb ik zelf als zeer lastig ervaren.

Om conclusies te kunnen trekken of de mate van beleidsimplementatie aan de organisatie ligt of dat het aan het type richtlijn ligt is gekozen voor drie casussen. Hierdoor kon ook de conclusie worden getrokken dat het type richtlijn een rol speelt. Tijdens het opstellen van de methodiek is de vraag gerezen of drie casussen niet teveel was. Achteraf bezien is de keuze voor drie casussen dus verstandig gebleken, omdat anders de conclusie over de rol van de richtlijn niet kon worden getrokken.

De kwalitatieve onderzoeksmethode brengt ook beperkingen met zich mee. Zo waren de interviews semigestructureerd en ben ik als onderzoeker natuurlijk zelf het instrument. Het kan zijn dat een andere onderzoeker andere subvragen had gesteld op basis van de antwoorden van de geïnterviewde.

In mijn methodologie heb ik aangegeven binnen iedere rechtbank een stafjurist te willen spreken. Helaas is mij dit maar binnen een rechtbank gelukt. Wel heb ik binnen iedere rechtbank vier interviews kunnen houden. Daarin is ook de rol van de stafjurist aan bod gekomen.

De hoeveelheid aan variabelen van beleidsimplementatie heeft als mogelijk risico dat er variabelen niet zijn meegenomen in de empirie die mogelijk wel relevant konden blijken. Echter, door gebruik te maken van semigestructureerd interviews is de keerzijde juist dat de geïnterviewde zijn visie op het geheel kon geven en er daardoor mogelijk nieuwe variabelen in de empirie konden worden ontdekt.

Omdat ik als onderzoeker zelf het onderzoeksinstrument was en de interviews en documenten heb gecodeerd is het mogelijk dat er coderingen zijn gegeven aan uitspraken dan wel elementen uit documenten die door een andere onderzoeker wellicht anders worden geïnterpreteerd.

8 Referenties

- Adviesgroep professionele standaarden strafrecht. (2016). *Startnotitie investeringsprogramma professionele standaarden strafrecht*. Den Haag: LOVS.
- Adviesgroep professionele standaarden strafrecht. (2017). *Collectief vakmanschap in de strafrechtspraak. rapportage invoering professionele standaarden*. Den Haag: LOVS.
- Afdeling Strategie - Kwaliteit - Raad voor de rechtspraak. (2018, 24 september). *Interview beleidsimplementatie*. (De Haas, D.R.M., interviewer)
- Bedrijfsvoering rechtbank Rotterdam. (2018, 24 augustus). *Interview beleidsimplementatie*. (De Haas, D.R.M., interviewer)
- Bekkers, V. (2013). *Beleid in beweging. achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. (2nd ed.) Uitgeverij Lemma bv.
- Blom-Hansen, J. (2005). Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy. *Journal of European Public Policy*, 12(4), 624-648. doi:10.1080/13501760500160136
- De Rechtspraak. (2017). *Kengetallen gerechten 2016*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak. Retrieved from <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Jaardocumenten>
- DiMaggio, P., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Directie Rechtsbestel. (2007). *Beleidsdoorlichting rechtspraak*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Directie Strategie en Ontwikkeling. (2012). *Eindrapport kwaliteitsnormen*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.

Frissen, P., 't Hart, P., de Hoog, J., van Oorschot, K., & Chin-A-Fat, N. (2014). *Governance in de rechtspraak*. Den Haag: Sdu.

Haenen, M. (2012a,). Meer dan 500 rechters ondertekenen pamflet: We hebben het te druk . *NRC* Retrieved from <https://www.nrc.nl/nieuws/2012/12/20/meer-dan-500-rechters-ondertekenen-pamflet-we-hebben-het-te-druk-a1438880>

Haenen, M. (2012b,). Rechters in manifest: We kunnen werk niet meer goed doen. *NRC* Retrieved from <https://www.nrc.nl/nieuws/2012/12/15/rechters-in-manifest-we-kunnen-werk-niet-meer-goed-doen-a1439042>

Hansen, M. B. (2011). Antecedents of organizational innovation: The diffusion of new public management into Danish local government. *Public Administration*, 89(2), 285-306. doi:10.1111/j.1467-9299.2010.01855.x

Hill, M. J., & Hupe, P. L. (2014). *Implementing public policy : An introduction to the study of operational governance* (Third edition. ed.). Los Angeles [i.e. Thousand Oaks, Calif.] : SAGE Publications,.

Hoofd bureau OOK rechtbank Amsterdam. (2018, 4 september). *Interview beleidsimplementatie*. (De Haas, D.R.M., interviewer)

Hoogerwerf, A. (2014). *Overheidsbeleid. een inleiding in de beleidswetenschap*.

Hupe, P. L. (2011). The thesis of incongruent implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. *Public Policy and Administration*, 26(1), 63-80.

- Johnsen, Å. (2015). Strategic management thinking and practice in the public sector: A strategic planning for all seasons? *Financial Accountability & Management*, 31(3), 243-268.
- Kwaliteitscommissie strafrecht rechtbank Noord Nederland. (2017). *Overzicht van de organisatie van kwaliteit in de afdeling strafrecht*
- Kwaliteitscoördinator bedrijfsvoering rechtbank Noord Nederland. (2018, 27 augustus). *Interview beleidsimplementatie. (De Haas, D.R.M., interviewer)*
- Kwaliteitscoördinator rechtbank Amsterdam. (2018, 26 september). *Interview beleidsimplementatie. (De Haas, D.R.M., interviewer)*
- Kwaliteitscoördinator rechtbank Noord Nederland. (2018, 27 augustus). *Interview beleidsimplementatie. (De Haas, D.R.M., interviewer)*
- Kwaliteitscoördinator rechtbank Rotterdam. (2018, 28 augustus). *Interview beleidsimplementatie. (De Haas, D.R.M., interviewer)*
- Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1-24.
- Opleidingscommissie rechtbank Overijssel. (2016). *Taakopdracht opleidingscommissie*
- Opleidingscoördinator BONG rechtbank Noord Nederland. (2018, 27 augustus). *Interview beleidsimplementatie. (De Haas, D.R.M., interviewer)*
- Opleidingscoördinator rechtbank Overijssel. (2018, 14 augustus). *Interview beleidsimplementatie. (De Haas, D.R.M., interviewer)*
- O'Toole, L. J. (2004). The theory–practice issue in policy implementation research. *Public Administration*, 82(2), 309-329.

Piersma, J. (2018,). 'We willen wel moderniseren, maar we zijn het onderling niet eens hoe dat te doen'. *Het Financieel Dagblad*, pp. 9.

Pollitt, C., Birchall, J., & Putman, K. (2016). *Decentralising public service management* Macmillan International Higher Education.

Pollitt, C. (2002). Clarifying convergence. striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, 3(4), 471-492. doi:10.1080/14616670110071847

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in washington are dashed in oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga... morals on a foundation (oakland project)* University of California Press.

Raad voor de rechtspraak. (2013, Rechtsers in crisistijd. Retrieved from <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Rechtspraak-magazine-september-2013.pdf>

Rechtbank Amsterdam. (2014). *Kwaliteitsplan 2014 - rechtbank amsterdam*

Rechter rechtbank Overijssel. (2018, 14 december). *Interview beleidsimplementatie. (De Haas, D.R.M., interviewer)*

Rechterlijk bestuurslid rechtbank Noord Nederland. (2018, 27 augustus). *Interview beleidsimplementatie. (De Haas, D.R.M., interviewer)*

Rechterlijk bestuurslid rechtbank Overijssel. (2018, 14 augustus). *Interview beleidsimplementatie. (De Haas, D.R.M., interviewer)*

Rechterlijk bestuurslid rechtbank Rotterdam. (2018, 8 augustus). *Interview beleidsimplementatie. (De Haas, D.R.M., interviewer)*

Rechtspraak. Raad voor de rechtspraak. Retrieved from <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak>

Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). Conceptual framework. *Policy Studies Journal*, , 538-560.

Stafjurist rechtbank Overijssel. (2018, 14 augustus). *Interview beleidsimplementatie. (de haas, D.R.M., interviewer)*

Teamvoorzitter rechtbank Amsterdam. (2018, 14 september). *Interview beleidsimplementatie. (De Haas, D.R.M., interviewer)*

Teamvoorzitter rechtbank Noord Nederland. (2018, 27 augustus). *Interview beleidsimplementatie. (De Haas, D.R.M., interviewer)*

Teamvoorzitter rechtbank Rotterdam. (2018, 15 augustus). *Interview beleidsimplementatie. (De Haas, D.R.M., interviewer)*

Tummers, L. (2012). Policy alienation of public professionals: The construct and its measurement. *Public Administration Review*, 72(4), 516-525.

Tummers, L., Steijn, B., & Bekkers, V. (2012). Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: Content, context, and personality characteristics. *Public Administration*, 90(3), 716-736.

Van der Voet, J., Groeneveld, S., & Kuipers, B. S. (2014). Talking the talk or walking the walk? the leadership of planned and emergent change in a public organization. *Journal of Change Management*, 14(2), 171-191.

Bijlage 1 Interviewprotocol – bestuurder portefeuille kwaliteit

Introductie

Vragen

Hoe zou u uw rol als portefeuillehouder kwaliteit omschrijven? Zowel intern als in het KPO? Landelijke en lokale besluitvorming en implementatie? (klankbord, besluitvorming, geïnformeerd)

Permanente educatie (brede zin, niet alleen PE-punten)

Welk doel van Permanente Educatie vindt u als bestuurder van belang?

Welke prioriteiten heeft u aangebracht in de vorming van Permanente Educatie binnen uw rechtbank? Is de beschikbaarheid van middelen daar een belangrijk onderdeel van?

Wie zijn er betrokken bij de invulling/implementatie van Permanente Educatie binnen uw rechtbank? Hoe is dit tot stand gekomen?

Welke belangrijke besluitvormingsmomenten zijn er voor u geweest binnen uw rechtbank omtrent de invulling van Permanente Educatie? (bijvoorbeeld visitatie opleiden 2016?)

Is er aanvullende beleidsvorming geweest binnen uw rechtbank over Permanente Educatie? (wie is hierbij betrokken?)

Zijn er momenten geweest die voor een verandering van de invulling van Permanente Educatie hebben gezorgd? Evaluatie? Wie zijn daarbij betrokken geweest?

Hoe zorgt u ervoor dat Permanente Educatie is/wordt geborgd binnen uw rechtbank?

Vindt er terugkoppeling, vinden er gesprekken plaats in bijvoorbeeld het KPO, collega rechtbanken, met de Raad voor de rechtspraak over de invulling van Permanente Educatie? (rol KPO/Rvdr)

Kunt u een voorbeeld uit het recente verleden geven over een praktijksituatie?

Professionele standaarden strafrecht

Welk doel van de professionele standaarden strafrecht vindt u als bestuurder van belang?

Welke prioriteiten heeft u aangebracht in de implementatie van de professionele standaarden strafrecht binnen uw rechtbank? Is de beschikbaarheid van middelen daar een belangrijk onderdeel van?

Wie zijn er betrokken bij de invulling/implementatie van de professionele standaarden strafrecht binnen uw rechtbank? Hoe is dit tot stand gekomen?

Welke belangrijke besluitvormingsmomenten zijn er voor u geweest binnen uw rechtbank omtrent de invulling van de professionele standaarden strafrecht?

Is er aanvullende beleidsvorming geweest binnen uw rechtbank over de professionele standaarden strafrecht?

Zijn er momenten geweest die voor een verandering van de invulling van de professionele standaarden strafrecht hebben gezorgd? Evaluatie? Wie zijn daarbij betrokken geweest?

Hoe zorgt u ervoor dat de professionele standaarden strafrecht is/worden geborgd binnen uw rechtbank?

Vindt er terugkoppeling, vinden er gesprekken plaats in bijvoorbeeld het KPO, LOVS (hoe aangehaakt?), met de Raad voor de rechtspraak over de invulling van de professionele standaarden strafrecht? (rol KPO/Rvdr)

Kunt u een voorbeeld uit het recente verleden geven over een praktijksituatie?

Collegiaal leren en reflectie

Welke doel van collegiaal leren en reflectie vindt u als bestuurder van belang?

Welke prioriteiten heeft u aangebracht in de implementatie van collegiaal leren en reflectie binnen uw rechtbank? Is de beschikbaarheid van middelen daar een belangrijk onderdeel van?

Wie zijn er betrokken bij de invulling/implementatie van collegiaal leren en reflectie binnen uw rechtbank?

Hoe is dit tot stand gekomen?

Welke belangrijke besluitvormingsmomenten zijn er voor u geweest binnen uw rechtbank omtrent de invulling van collegiaal leren en reflectie?

Is er aanvullende beleidsvorming geweest binnen uw rechtbank over collegiaal leren en reflectie?

Zijn er momenten geweest die voor een verandering van de invulling van collegiaal leren en reflectie hebben gezorgd? Evaluatie? Wie zijn daarbij betrokken geweest?

Hoe zorgt u ervoor dat collegiaal leren en reflectie is/wordt geborgd binnen uw rechtbank?

Vindt/vinden er terugkoppeling, gesprekken plaats in bijvoorbeeld het KPO, met de Raad voor de rechtspraak, andere rechtbanken over de invulling van collegiaal leren en reflectie? (rol KPO/Rvdr)

Kunt u een voorbeeld uit het recente verleden geven over een praktijksituatie?

Tot slot

Zijn er belangrijke documenten over de besproken onderwerpen die ik mee zou moeten nemen in mijn onderzoek (bijvoorbeeld jaar/meerjarenplannen, beleidsdocumenten etc.)? Zo ja, kan ik deze zelf opzoeken of bij iemand navragen?

Wat zou volgens u een verklaring voor verschillen en overeenkomsten in de implementatie van kwaliteitsbeleid binnen de rechtbanken kunnen zijn?

Afronding

Bijlage 2 Interviewprotocol – adviseur opleidingen / kwaliteit | hoofd opleidingen

Introductie

Vragen

Sinds welk jaar bent u werkzaam binnen de rechtspraak/uw huidige functie?

Hoe zou u de rol van opleidingen en de opleidingsadviseur omschrijven binnen uw rechtbank?

Hoe is dit ingedeeld binnen de structuur en bedrijfsvoering? Met wie heeft u contacten over opleidingen (zowel intern als extern)?

Permanente educatie

Welk doel van Permanente Educatie vindt u van belang?

Hoe is Permanente Educatie vorm gegeven binnen uw rechtbank?

Welke rol heeft u daarin gehad? En met wie heeft u / werkt u daarin samen?

Welke belangrijke besluitvormingsmomenten zijn er voor u geweest binnen uw rechtbank omtrent de invulling van Permanente Educatie? (bijvoorbeeld visitatie opleiden 2016?)

Is er aanvullende beleidsvorming geweest binnen uw rechtbank over Permanente Educatie? (wie is hierbij betrokken?)

Hoe wordt Permanente Educatie geborgd binnen uw rechtbank? (opleidingsplannen, kwaliteitsplannen etc.)

Hoe en wanneer wordt er intern gerapporteerd over Permanente Educatie?

Welke terugkoppeling vindt er plaats over Permanente Educatie binnen de rechtbank en op welke momenten?

Zijn er evaluatiemomenten geweest binnen uw rechtbank waardoor Permanente Educatie anders is ingericht/ingevuld? (bijvoorbeeld visitatie opleiden 2016)

Heeft u contact met andere rechtbanken om te bezien hoe zij Permanente Educatie hebben vormgegeven?

Komen daar ook weer nieuwe initiatieven uit voort / wordt er geleerd van elkaar om zo Permanente Educatie anders/beter vorm te geven?

Professionele standaarden strafrecht

In de professionele standaarden strafrecht is opleiden een belangrijk onderdeel. Wordt u en hoe wordt u als opleidingscoördinator hierbij betrokken?

En heeft u als opleidingscoördinator nog een rol in de RIO-opleidingen?

Collegiaal leren en reflectie

In collegiaal leren en reflectie zit ook een deel wat onder opleidingen geschaard zou kunnen worden. Wordt u daar binnen uw rechtbank bij betrokken? Wellicht via de opleidingscommissie?

Tot slot

Zijn er belangrijke documenten over de besproken onderwerpen die ik mee zou moeten nemen in mijn onderzoek (bijvoorbeeld jaar/meerjarenplannen, beleidsdocumenten etc.)? Zo ja, kan ik deze zelf opzoeken of bij iemand navragen?

Wat zou volgens u een verklaring voor verschillen en overeenkomsten in de implementatie van kwaliteitsbeleid binnen de rechtbanken kunnen zijn?

Afronding

Bijlage 3 Interviewprotocol – teamvoorzitter strafrecht / kwaliteitscoördinator (SRI) / stafjurist

Introductie

Vragen

Sinds welk jaar bent u werkzaam binnen de rechtspraak/uw huidige functie?

Permanente educatie

Welk doel van Permanente Educatie vindt u van belang?

Hoe is Permanente Educatie ingericht/vormgegeven binnen uw rechtbank en welke rol heeft u daar als stafjurist / kwaliteitscoördinator / teamvoorzitter in? Hoe brengt u als teamvoorzitter prioritering aan in de uitvoering van Permanente Educatie?

Hoe ziet u uw rol in de implementatie en uitvoering van Permanente Educatie?

Zijn er bepaalde besluiten genomen, bepaalde richtlijnen ingesteld over Permanente Educatie binnen uw rechtbank?

Hebben er gedurende de jaren veranderingen plaatsgevonden in de inrichting van Permanente Educatie en hoe is dat doorgevoerd binnen uw team/rechtsgebied? (bijvoorbeeld visitatie opleiden 2016)

Hoe wordt u daarover geïnformeerd en betrokken?

Hoe borgt u Permanente Educatie binnen uw team / rechtsgebied?

Welke terugkoppeling vindt er plaats over Permanente Educatie binnen de rechtbank en op welke momenten?

Heeft u contact met collega's van andere rechtbanken om te bezien hoe zij Permanente Educatie hebben vormgegeven?

Professionele standaarden strafrecht

Welk doel van de professionele standaarden strafrecht vindt u van belang?

Hoe zijn de professionele standaarden ingericht/vormgegeven binnen uw rechtbank en welke rol heeft u daar als stafjurist / kwaliteitscoördinator / teamvoorzitter in? Hoe brengt u als teamvoorzitter prioritering aan in de uitvoering van de professionele standaarden strafrecht?

Hoe ziet u uw rol in de implementatie en uitvoering van de professionele standaarden strafrecht?

Zijn er bepaalde besluiten genomen, bepaalde richtlijnen ingesteld over de professionele standaarden strafrecht binnen uw rechtbank?

Hoe borgt u de professionele standaarden strafrecht binnen uw team / rechtsgebied?

Welke terugkoppeling vindt er plaats over de professionele standaarden strafrecht binnen de rechtbank en op welke momenten?

Heeft u contact met collega's van andere rechtbanken om te bezien hoe zij de professionele standaarden strafrecht hebben geïmplementeerd?

Collegiaal leren en reflectie

Welk doel van collegiaal leren en reflectie vindt u van belang?

Hoe is collegiaal leren en reflectie ingericht/vormgegeven binnen uw rechtbank en welke rol heeft u daar als stafjurist / kwaliteitscoördinator / teamvoorzitter in? Hoe brengt u als teamvoorzitter prioritering aan in de uitvoering van collegiaal leren en reflectie?

Hoe ziet u uw rol in de implementatie en uitvoering van collegiaal leren en reflectie?

Zijn er bepaalde besluiten genomen, bepaalde richtlijnen ingesteld over collegiaal leren en reflectie binnen uw rechtbank?

Hoe borgt u collegiaal leren en reflectie binnen uw team / rechtsgebied?

Welke terugkoppeling vindt er plaats over collegiaal leren en reflectie binnen de rechtbank en op welke momenten?

Heeft u contact met collega's van andere rechtbanken om te bezien hoe zij collegiaal leren en reflectie hebben geïmplementeerd?

Tot slot

Zijn er belangrijke documenten over de besproken onderwerpen die ik mee zou moeten nemen in mijn onderzoek (bijvoorbeeld jaar/meerjarenplannen, beleidsdocumenten etc.)? Zo ja, kan ik deze zelf opzoeken of bij iemand navragen?

Wat zou volgens u een verklaring voor verschillen en overeenkomsten in de implementatie van kwaliteitsbeleid binnen de rechtbanken kunnen zijn?

Afronding