



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Research Memoranda

Nummer 1 / 2014

Jaargang 10

Governance in de rechtspraak

Governance in de rechtspraak

Prof. dr. Paul Frissen, Prof. dr. Paul 't Hart,
Mr. drs. Josta de Hoog, Kayleigh van Oorschot MSc
Drs. Nancy Chin-A-Fat

Research Memoranda 2014 - nr 1

ISBN 978-90-12393-03-4



9 789012 393034

Sdu UITGEVERS

Colofon

Raad voor de rechtspraak
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

Deze publicatie verschijnt in het kader van het wetenschappelijk onderzoeksprogramma van de Raad voor de rechtspraak. Uitgave daarvan betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Leden begeleidingscommissie

Drs. M.H. Meijerink,
voorzitter van de Raad voor de Volksgezond-
heid en Zorg (voorzitter)

Mr. F.C. Bakker,
voorzitter Raad voor de rechtspraak

Dr. F. Van Dijk,
directeur strategie en ontwikkeling, Raad voor
de rechtspraak

Mr. L. Verheij,
president van het gerechtshof Den Haag

Mr. B.J.J. Melssen,
raadsheer gerechtshof Arnhem-Leeuwarden

Voor leden van de rechterlijke organisatie zijn gratis exemplaren beschikbaar.
Deze kunnen worden besteld bij:
Raad voor de rechtspraak
Secretariaat Directie Strategie & Ontwikkeling
Postbus 90613
2509 LP Den Haag
Tel. (070) 361 97 05
E-mail: researchmemoranda@rechtspraak.nl

De integrale tekst van dit rapport is gratis te downloaden van:
www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak
Rubriek: wetenschappelijk onderzoek

Uitgever
Sdu Uitgevers BV, Den Haag

Vormgeving
Corps, Den Haag

Opmaak binnenwerk
LineUp BOEK en MEDIA bv, Groningen

Oplage
500 stuks

Maart 2014

© Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak)
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, in een voor anderen toegankelijk gegevensbestand worden opgeslagen of worden openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. De toestemming wordt hierbij verleend voor het verveelvoudigen, in een gegevensbestand toegankelijk maken of openbaar maken waarvoor geen geldelijke of andere tegenprestatie wordt gevraagd en ontvangen en waarbij deze uitgave als bron wordt vermeld.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Prof. dr. Paul Frissen

Prof. dr. Paul 't Hart

Mr. drs. Josta de Hoog

Kayleigh van Oorschoot MSc

Drs. Nancy Chin-A-Fat

Governance in de rechtspraak

Samenvatting

Dit onderzoek biedt een reflectie op de huidige en toekomstige vormgeving van governance in de rechtspraak. De kern van de onderzoeksopdracht was om de rechtspraak te helpen in de spiegel te kijken, en aanzetten te geven tot een bij haar passende, bedachtzame discussie over de manier waarop zij zichzelf op dit moment bestuurt.

Het verhaal van de sturing van rechtspraak van de laatste 25 jaar is een verhaal van permanente verandering. Daarbij zijn de inhoud en de inhoudelijke kwaliteit van vonnissen geen object van die verandering, maar vormen de kern van de rechterlijke onafhankelijkheid die van vitaal institutioneel belang is en constitutioneel wordt beschermd. Tegelijkertijd zien we een toename van procedurele en beheersmatige eisen en een welluidende strategische visie. Bovendien is er maatschappelijk en politiek beweging in de richting van meer inhoudelijke discussie over rechterlijke oordeelsvorming en rechterlijk functioneren.

De traditionele nadruk op procesmatige, horizontale en intercollegiale vormen van sturing is afgevlakt. Zij hebben gezelschap

gekregen van hiërarchische, beheersmatige arrangementen. Professionalisering van de rechtspraak privilegieert nu generiek, 'modern' publiek management boven het traditionele laissez-faire. Daarmee plaatst de rechtspraak zich in de voetsporen van vergelijkbare professies zoals universiteiten en ziekenhuizen.

Deze ontwikkeling heeft geleid tot een zichtbare spanning tussen de wereld van 'bestuur' en 'management' aan de ene kant en die van de rechterlijke 'professionals' die 'gewoon hun werk willen doen' aan de andere kant. Uit de voor dit onderzoek gehouden vraaggesprekken en groepsinterviews komen dan ook twee sterk verschillende organisatie- en sturingsopvattingen naar voren. Het eerste beeld is dat van de rechtspraak als een bundeling van professionals. De sturingsopvatting die daarbij hoort, is die van gerechts- en landelijke bestuurders die een faciliterende rol spelen en verder op afstand dienen te blijven. Het beeld van de rechterlijke organisatie als een verzameling rechters (en hun ondersteuners) is gestoeld op een beeld van de rechter als een deskundige, intrinsiek gemotiveerde, gedisci-

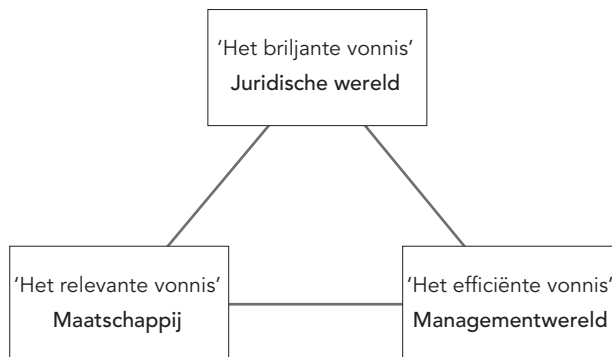
plineerde, onafhankelijke professional. Het tweede beeld is dat van de rechtspraak als één organisatie, met de Raad als concernleiding en de gerechtsbesturen als gedeconcentreerd management. De Rechtspraak is hierbij één organisatie, met een centraal beleid, een heldere bestuursstructuur, een zo veel mogelijk uniform optreden en een consistente communicatiestrategie. In deze opvatting is de verhouding tussen gerechtsbestuurders en professionals meer top down.

De organisatie is in de afgelopen periode gecentraliseerd. Daarbij is de nadruk op bedrijfs- en beheersmatige kwesties sterk gegroeid. De waardering voor deze ontwikkeling is gemengd: enerzijds ziet men de noodzaak van professionalisering van sturing en management binnen de rechtspraak als voorwaarde om tegemoet te komen aan heden-

daagse transparantie- en efficiencydruk, anderzijds is er de angst voor de 'koekjesfabriek' die de Rechtspraak nooit mag zijn, maar bij verdergaande beheersmatige centralisatie wel zou kunnen worden.

De verschillende opvattingen over 'wat past' en 'wat werkt' in de governance van de rechtspraak die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen, kunnen worden gedestilleerd in drie beelden van rechtspraak als professie. Elk kent een eigen institutionele logica, eigen verwachtingen over 'goed rechterschap' en dus een eigen idee over hoe de professie rechtspraak wel en niet bestuurd zou moeten worden. De drie beelden staan samengevat in onderstaand figuur. Wij gebruiken daarin het vonnis als metafoor voor het bredere werk van de rechter.

Figuur 1 Drie werelden van goede rechtspraak



Het eerste beeld van de professie is dat van juridische voortreffelijkheid als kernwaarde in de rechtspraak. Het *briljante vonnis* is daarvan het symbool en de maatstaf. De institutionele logica van rechtspraak staat in bredere zin voor een ethos van kwaliteit door intercollegiale toetsing. Een tweede cluster van opvattingen over de rechterlijke professie kunnen wij aanduiden als die van het *efficiënte vonnis*. Hierin wordt rechtspraak als een bedrijfsproces gezien, dat inzichtelijk en bestuurbaar is te maken in termen van onder meer doorlooptijden, kosten en opbrengsten, doelmatigheid en standaardisering. In ultieme zin schrijven rechters in deze visie voor het management, dat immers als centrale opgave heeft een 'case load' die in aantal en/of complexiteit eerder groeit dan krimpt op een fatsoenlijke manier weg te werken met beperkte – en in de onmiddellijke toekomst krimpende – budgettaire middelen. Het derde beeld noemen we het *relevante vonnis*. Rechtspraak is hierbij maatschappelijke geschilbeslechting: partijen moeten verder kunnen na het vonnis. Het vonnis moet niet alleen als gezaghebbend worden ervaren, maar ook als betekenisvol, behulpzaam.

De beelden van de werelden verschuiven in onderling gewicht. Het briljante vonnis is niet meer dominant; in de perceptie van velen heeft het efficiënte vonnis fiks aan betekenis gewonnen. In een organisatie van professionals stuit dat op weerstand. Inhoudelijke excellentie is immers in een professionele organisatie een sterke bron voor legitimiteit. Governance en bestuur worden gemakkelijk

geassocieerd met de wereld van het efficiënte vonnis, minder met die van het relevante vonnis en niet of nauwelijks met die van het briljante vonnis. Goed bestuur in een professionele organisatie is een kwestie van balanceren tussen de verschillende beelden van professionaliteit.

Er is dus sprake van een grote diversiteit aan percepties, praktijken en opvattingen. Diversiteit is tot op zekere hoogte een noodzakelijke voorwaarde voor het leveren van 'maatwerk'. Zij is waardevol en moet dus worden gekoesterd. Tussen, maar ook binnen gerechten bestaan werelden van verschil in zo ongeveer ieder denkbaar facet van sturing. Verhoudingen tussen verschillende bestuurlijke lagen, gremia en posities zijn daarnaast ambigu. Niet-geformaliseerde entiteiten stuiten onder juristen vaak op bezwaren. Tegelijkertijd is er een sterke niet-geformaliseerde statushiërarchie tussen rechters en niet-rechterlijke medewerkers. Middenposities in de organisatie zijn van het grootste belang, zowel vanwege de schaal en de structurele opbouw van de Rechtspraak, als vanwege het professionele karakter van het primaire proces. LOV's en teamvoorzitters hebben echter een relatief zwakke of nog niet uitgekristalliseerde positie. Verwacht zou mogen worden dat juist deze posities in een professionele organisatie cruciaal zouden zijn.

De belangrijkste waarde van de rechtspraak – onafhankelijkheid – wordt intern gedragen en extern herkend. Deze waarde is een belangrijk icoon waarvan de verankering een

cruciale bestuurlijke opgave is, juist omdat deze zo vanzelfsprekend is. Als deze waarde echter als een schild functioneert zijn de effecten contraproductief. Onafhankelijkheid is geen excuus voor organisatorische vrijblijvendheid en passiviteit. Er is in de Rechtspraak een ervaring van bestuurlijke drukte. Bestuurlijke legitimiteit, zeker intern, kan daardoor onder druk komen te staan. Sturing in en van een instelling als de Rechtspraak zou de vorm moeten hebben van een rijke conversatie, die plaatsvindt in alle geledingen van de organisatie, en die neerslaat in de manier waarop professionals, functies en processen op elkaar ingrijpen. Governance van rechtspraak is altijd een spanningsvol zoeken naar evenwichtsposities tussen waarden.

Op basis van ons onderzoek doen wij de volgende aanbevelingen, die vooral ook als een uitnodiging voor discussie zijn bedoeld:

1. Op alle niveaus van de Rechtspraak moet systematisch de verbinding worden gezocht tussen het rechtspreken en de besturing ervan. 'Managerial' vaardigheden zijn onderdeel van de professionaliteit van de rechtspraak. Gemengde professionaliteit moet een onbetwistbaar uitgangspunt zijn in de samenstelling en werkwijze van zowel de afzonderlijke gerechtsbesturen als op het systeemniveau (Raad, LOV's).
2. De rol van de rechters in het proces van benoemingen van gerechtsbestuurders moet worden uitgebreid. De rol van de minister zou kunnen worden beperkt tot

de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak.

3. Sturing en management zijn niet louter faciliterend bedoeld voor de individuele rechter, maar moeten altijd de waarden en legitimiteit van de rechtspraak als geheel dienen. Aandacht en zorg voor kwantitatieve aspecten (prijs, aantal, tijd) moeten strekken tot waarborging van de onafhankelijkheid en legitimiteit van de rechtspraak.
4. In alle geledingen van de Rechtspraak moet het gesprek over en het uitdragen van kernwaarden een primaire strategische praktijk vormen. Bestuurders nemen een expliciete verantwoordelijkheid voor de bevordering van de 'rijke conversatie' over en binnen de rechtspraak door in hun stijl meer op het gesprek en de praktijk dan op het plan en het document te focussen. De samenleving wordt daarbij actief opgezocht. Rechters en bestuurders zijn zichtbaar in het debat, van wetenschap tot oude en nieuwe media.
5. De waarde van onafhankelijkheid wordt systematisch verdedigd, zeker ook ten opzichte van de andere staatsmachten. Dat gebeurt bij voorkeur niet defensief, maar proactief en zelfbewust, als bijdrage aan de kwaliteit van rechtsstaat en democratie. De Raad voor de rechtspraak, maar ook de andere bestuurlijke en inhoudelijke gremia hebben daarin een prominente rol.
6. De LOV's moeten een meer centrale en zichtbare positie krijgen in de bewaking en bevordering van vakinhoudelijke kwaliteit,

inclusief de daarbij behorende vaststelling van normen, standaarden en protocollen.

7. De aantrekkelijkheid van de functie van 'middenmanager' (teamvoorzitter/ afdelingsvoorzitter) moet sterk worden verbeterd, zowel in financiële en structurele zin, als in culturele zin. Het gaat om autonome bevoegdheden, budgettaire ruimte en gezag van een middenniveau dat cruciaal is. De gerechtsbesturen moeten daartoe in samenspraak met de Raad voor de rechtspraak voorstellen ontwikkelen.
8. Terughoudendheid ten aanzien van grote reorganisaties en herinrichtingen verdient aanbeveling. Bij de inrichting en opzet van

KEI moet de I vooral via de E aan de K worden gebonden.

9. De wettelijke taken van de Raad voor de rechtspraak behoeven geen aanpassing. Een aantal bestuurlijke en inhoudelijke gremia in de Rechtspraak zou formeel en feitelijk steviger verankerd mogen worden. De Raad en de gerechtsbesturen moeten in samenspraak met de Presidentenvergadering, de LOV's en de teamvoorzitters en afdelingsvoorzitters voorstellen ontwikkelen voor een verduidelijking van posities en onderlinge verhoudingen. Over de uiteindelijk te kiezen rolverdeling moet binnen de Rechtspraak stevig worden gecommuniceerd.

Inhoudsopgave

	Samenvatting	3
1	Rechtspraak in opspraak	11
2	Besturen van de Rechtspraak: van bij- tot hoofdzaak	15
2.1	Hoge ambitie	15
2.2	Van heren van stand tot rechterlijke organisatie	16
2.3	De Raad voor de rechtspraak	18
2.4	De vernieuwing gaat door	19
2.5	Het huidige sturingssysteem	21
2.6	Het rechterlijk sturingssysteem: eerste reflecties	32
3	“Laat mij gewoon mijn werk doen”: Beelden van de organisatie	35
3.1	De Rechtspraak als organisatie van professionals	35
3.2	De Rechtspraak als concern	42
3.3	Ambigue verhoudingen	44
3.4	Professioneel besturen van rechtspraak-professionals	46
3.5	Het delicate midden	51
3.6	Sturing als gesprek	54
4	Worstelen met waarden: Beelden van de professie	57
4.1	Het belang van beelden van de professie	57
4.2	Het briljante vonnis	59
4.3	Het efficiënte vonnis	61
4.4	Het relevante vonnis	65
4.5	Tussenbalans	71

5	Duiding: verschil als sturingsopgave	73
5.1	Een beeld van diversiteit	73
5.2	De Rechtspraak als organisatie van professionals	75
5.3	De Rechtspraak als professionele organisatie	78
5.4	Beelden van de professie	81
5.5	De Rechtspraak als publieke institutie	83
5.6	Een beeld van ambivalenties	85
6	Sturing in de Rechtspraak: enkele suggesties	88
6.1	Gedeelde verantwoordelijkheid	89
6.2	Een kwestie van stijl	90
6.3	Een rijke conversatie	91
6.4	Waarden en waardering	92
6.5	Een sterk midden	93
6.6	Reorganiseren, formaliseren, prioriteren	94
6.7	Het permanente 'tussen'	95
	Over de auteurs	96
	Literatuurlijst	97
	Bijlagen	
1	Gesprekspartners	101
2	Theoretisch perspectief: publieke instituties	103

Rechtspraak in opspraak

Een bescheiden initiatief van een aantal raads-heren in Leeuwarden groeide in december 2012 uit tot een landelijke uiting van ongenoegen en onrust. Het Leeuwarder manifest werd door het land heen ondertekend door meer dan 700 rechters, een derde van het totaal aantal rechters. En dat terwijl rechters – zo is het beeld – niet snel publiek hun ongenoegen zullen uiten. Het manifest verscheen net voor het ingaan van de Herziening Gerechtelijke Kaart – een herschikking van de rechterlijke organisatie tot 11 nieuwe rechtbanken en 4 gerechtshoven. Steen des aanstoots waren vooral de benoeming van de besturen voor de nieuwe gerechten, de productiedruk en de afstand tussen rechters en de Raad voor de rechtspraak.

De Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) werd in 2002 opgericht en plaatste de beheers- en bestuursverantwoordelijkheden bij de rechterlijke macht zelf, op afstand van het ministerie. Dat is geen gemakkelijke opdracht gebleken. De ambities waren hoog, veel veranderingen zijn in gang gezet. Tien jaar later bleek er een kloof te zijn ontstaan tussen de rechters enerzijds en het bestuur en

management anderzijds. Dat de Raad zo in de collegiale vuurlinie kwam te liggen, was des te opmerkelijker omdat zij in haar institutioneel ontwerp bedoeld was als een bestuurlijk bastion van en voor de rechtspraak – iets waarom de Nederlandse rechtspraak nu juist wordt benijd door vele buitenlandse collega's die overwegend te maken hebben met directe sturing en beheer door de uitvoerende macht.

De binnen de rechtspraak ontstane discussie over sturing van de rechtspraak was aanleiding voor de Raad voor de rechtspraak om de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur te vragen onderzoek te doen naar sturing binnen de rechtspraak. Dit rapport is het resultaat daarvan. Wij lichten de doel- en probleemstelling alsmede de aanpak van het onderzoek nader toe.

Doelstelling

Dit onderzoek vloeit voort uit ontstane onrust over sturing binnen de rechtspraak en het gepercipieerde lage wederzijdse vertrouwen tussen rechters en raadsheren en management en bestuur. Er lijkt sprake van een kloof

tussen de professionals enerzijds en het (lokaal en landelijk) bestuur en management anderzijds. De daaruit voortkomende spanning is in veel opzichten contraproductief. Er is na de ontstane commotie en publieke polemieken behoefte aan een meer bezonken, theoretisch en empirisch grondiger onderbouwde reflectie op de huidige en toekomstige vormgeving van governance in de rechtspraak.

Het centrale doel van dit onderzoek is om een dergelijke reflectie te bieden. Het onderzoek behelst geen uitputtende beschrijving van sturingsmodellen en sturingspraktijken binnen de rechtspraak. Ook is ons niet gevraagd om een evaluatieonderzoek uit te voeren. De kern van de opdracht is om de rechtspraak te helpen in de spiegel te kijken, en aanzetten te geven tot een bij haar passende, bedachtzame discussie over de manier waarop zij zichzelf op dit moment bestuurt.

Bij de uitvoering van deze opdracht zijn wij ons er van meet af aan bewust van geweest dat de rechtspraak een bijzondere institutie is. Ze is weliswaar een schoolvoorbeeld van een professionele organisatie, maar ze onderscheidt zich van andere professionele organisaties door de constitutioneel verankerde kernwaarden die haar dragen en de specifieke positie die ze inneemt ten opzichte van de andere staatsmachten. Dat maakt ook dat bestuur in en het besturen van de rechtspraak altijd een delicate aangelegenheid zal zijn en dat elders ontwikkelde concepten en inzichten

niet als vanzelfsprekend kunnen worden toegepast.

Uiteindelijk gaat het om het bestuur van een professionele organisatie waarvan de belangrijkste waarde de constitutioneel geborgde onafhankelijkheid tegenover de andere staatsmachten is. Sturing is dan per definitie *zelfsturing*, zonder dat de sturing op zichzelf komt te staan. Sturing in professionele organisaties zorgt zodoende steeds voor dilemma's, waarbij tegenstrijdige waarden en perspectieven verbonden moeten worden. Rechters moeten hun eigen professionaliteit en autonomie niet verliezen, maar haar tegelijkertijd ook verenigen met andere perspectieven, waarden en doelen. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de organisatie en de sturing. Het gaat dus steeds om het verenigen van onverenigbare en principieel verschillende uitgangspunten, om het zoeken naar een voor betrokkenen werkbaar en productieve balans.

Vraagstelling en aanpak van onderzoek

De vraagstelling van het onderzoek heeft om die redenen niet alleen betrekking op de structurele aspecten van sturing, maar juist ook op cultuur, communicatie en stijl van optreden en onderhandelen. Het is evident dat het betrekken bij management en bestuur van professionals die dagelijks druk bezig zijn met het rechtspreken notoir moeilijk is en om een weloverwogen aanpak vraagt. Dit onderzoek maakt de relevante overwegingen zichtbaar en legt van daaruit een aantal varianten

voor, die de Raad kan benutten als bouwstenen en inspiratiebronnen voor eigen keuzes. Daarbij is gekozen voor de volgende, drieledige vraagstelling:

- Welke centrale sturingsopgaven en strategische spanningsvelden zijn aan de orde in de sturing van rechtspraak?
- Wat zijn de institutionele arrangementen en praktijken binnen de rechtspraak en hoe worden deze door partijen binnen de rechtspraak ervaren?
- Op welke manieren en gedragingen door welke kernwaarden kunnen Raad en gerechten zichzelf besturen, waarbij betrokkenheid en vertrouwen van professionals cultureel zijn verzekerd en waaruit een op onafhankelijkheid gebaseerde evenwichtige verhouding tot de andere staatsmachten resulteert?

Wij hebben dit complex van vragen onderzocht met behulp van een mix aan onderzoeksmethoden. Wij hebben ten eerste een voorbereidende documentanalyse en literatuuronderzoek gedaan, gericht op de vraag hoe en waarom de organisatie van sturing binnen de rechtspraak in Nederland zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld en welke debatten daarover in de vakliteratuur en in het publieke domein zijn gevoerd. Over technisch complexe aspecten zoals het Lamicie-systeem is daarnaast mondeling navraag gedaan bij ter zake deskundige medewerkers van de Raad voor de rechtspraak. Dat heeft geleid tot verstrekking van aanvullende documentatie en

een 'mini-college' waarin de werking van een en ander nader werd toegelicht. Over dit deel van het onderzoek wordt met name in hoofdstuk 2 en 3 verslag gedaan. Ten tweede hebben wij een quick scan gedaan van theorievorming en onderzoek over sturing en management in professionele publieke organisaties, in het bijzonder universiteiten en ziekenhuizen, gericht op de vraag vanuit welke filosofie deze zijn vorm gegeven en wat hun typerende sterkten en zwakten zijn op voor de rechtspraak relevante kernwaarden. De opbrengsten van dit deel van het onderzoek zijn vervat in een reeks 'spiegels' die als boxen op verschillende plaatsen in de lopende tekst van het rapport zijn weergegeven, met als expliciet doel lezers op verschillende momenten gericht te prikkelen om te leren van de vergelijking met ervaringen in morfologisch vergelijkbare professionele sectoren. Ten derde hebben wij 26 semigestructureerde individuele interviews gehouden, waarbij gezorgd is voor geografische spreiding, balans tussen eerste en tweede aanleg, en balans tussen rechtsgebieden. Daarnaast zijn vier groepsinterviews/focusgroepen gehouden met in totaal 31 gerechtsbestuurders, middenmanagement (i.e. teamvoorzitters en afdelingsvoorzitters), 'gewone' rechters, en niet-rechterlijk medewerkers. Tijdens de groepssessies werd aanvullende informatie vergaard op zaken die uit de interviewstudie nog onvoldoende duidelijk waren of waarover bepaalde geledingen binnen de rechterlijke organisatie nog niet aan het woord waren geweest. Daarnaast werden bij wijze van

check op de validiteit van onze initiële bevindingen deelnemers aan de groepssessies ook om reacties gevraagd op enkele centrale observaties die wij aan de analyse van de individuele interviews hadden ontleend. Bij de selectie van deelnemers aan de groeps gesprekken is eveneens gezorgd voor zo veel mogelijk spreiding op de relevante achtergrondkenmerken. Van alle interviews en focusgroepen zijn gedetailleerde gespreksverslagen gemaakt. Deze zijn via kwalitatieve inhoudsanalyse in thematisch gestructureerde dataclusters ondergebracht, die als basis voor de hoofdstukken 4 en 5 dienden. We doen daarbij geen uitspraken over de frequentie waarmee opvattingen voorkomen. We hebben ons in de analyse met name gericht op de discoursen die uit de interviews naar voren komen.

Begeleiding en toetsing

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn wij bijgestaan door een begeleidingscommissie bestaande uit:

- Drs. M.H. Meijerink, voorzitter van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (voorzitter)
- Mr. F.C. Bakker, voorzitter Raad voor de rechtspraak
- Dr. F. Van Dijk, directeur strategie en ontwikkeling, Raad voor de rechtspraak
- Mr. L. Verheij, president van het gerechtshof Den Haag
- Mr. B.J.J. Melssen, raadsheer gerechtshof Arnhem-Leeuwarden

De commissie is in totaal drie maal bijeen geweest en heeft onze stukken op constructief-kritische wijze becommentarieerd en ons van talrijke nuttige adviezen voorzien. Daarnaast hebben de onderzoekers hun ontwerp gepresenteerd in een presidentenvergadering, waarbij sprake was van een levendige, openhartige discussie en eens te meer duidelijk werd dat de rechtspraak allesbehalve een monolithische organisatie genoemd kan worden.

Contactpersoon voor de onderzoekers bij de Raad was dr. S. Verberk, die behulpzaam was bij de selectie en benadering van te interviewen personen en deelnemers aan de groepsdiscussies, en waar nodig ons de weg wees naar specialistische deskundigheid.

Opbouw

Het vervolg van dit rapport kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 schetsen wij een korte geschiedenis van sturing binnen de rechtspraak en de huidige feitelijke situatie van sturing. In hoofdstuk 3 en 4 gaan wij in op de beelden van de organisatie, respectievelijk de professie die uit de interviews naar voren komen. We brengen die beelden tot leven door vooral de geïnterviewden aan het woord te laten en duiding onzerzijds tot een minimum te beperken. In hoofdstuk 5 reflecteren wij op deze bevindingen aan de hand van de actuele wetenschappelijke literatuur en vergelijkbare professies. Hoofdstuk 6 tenslotte bevat onze belangrijkste observaties en aanbevelingen.

Besturen van de Rechtspraak: van bij- tot hoofdzaak

In het eerste hoofdstuk beschreven we de recente onrust over het besturen en managen van de rechtspraak. Deze discussie is echter geen geheel nieuwe discussie, het debat over bestuur en management van de rechtspraak wordt al veel langer gevoerd. Vormen van sturing van het rechterlijk werk zijn er altijd geweest, en dus ook de spanningen die dit met zich meebrengt. In dit hoofdstuk memo- reren wij eerst kort het historische decor waar- tegen de huidige sturingsperikelen zich afspe- len. Vervolgens inventariseren we de actuele situatie op dit vlak.

2.1 Hoge ambitie

In eigentijds, aspirationeel managementjar- gon staat deze op de website van de recht- spraak (www.rechtspraak.nl): de visie van de Rechtspraak. Er is een visie geformuleerd op haar kernwaarden, op haar positie in het staatsbestel, op de effectiviteit, op de toe- komst en ook op haar eigen organisatie en besturing. Dit laatstgenoemde onderdeel legt de lat hoog, de visie op de eigen organisatie en sturing luidt als volgt:

- De Rechtspraak is een professionele orga- nisatie van betrokken medewerkers.
- De Rechtspraak speelt in op wensen en behoeften van de maatschappij en de rechtzoekende.
- De Rechtspraak bewaakt dat elke zaak de juiste behandeling krijgt / of balans tussen aandacht besteed aan zaken en het maat- schappelijk en financiële belang ervan.
- De Rechtspraak streeft naar een hoog niveau van dienstverlening.
- Medewerkers werken samen en communi- ceren.
- De Rechtspraak werkt continu aan verbe- tering van dienstverlening en rechtspre- ken.
- De Rechtspraak biedt uitdagend werk in een lerende en mensgerichte omgeving.
- De personele samenstelling van de Recht- spraak is divers.
- De Rechtspraak gaat doelmatig, doeltref- fend en duurzaam om met publieke mid- delen.

Om de visie te realiseren wordt veel verwacht van leiderschap binnen de organisatie van de rechtspraak: "De kracht van deze organisatie wordt in hoge mate bepaald door sterke

bestuurders en andere leidinggevendenden, goede communicatie tussen bestuurders en medewerkers, samenwerking tussen de verschillende geledingen binnen een gerecht, samenwerking tussen gerechten en samenwerking tussen de gerechten en de Raad. Besturen bestaan overwegend uit rechters (managing professionals). Goed leiderschap van Raad en gerechtsbesturen kenmerkt zich onder andere door een extern georiënteerde visie, durf en aandacht voor innovatie.”

Het is niet makkelijk om hier tegen te zijn. Het zijn zinnige, zelfbewuste, maar ook tamelijk abstracte aspiraties. Zoals vrijwel altijd het geval is bij dit soort streefbeelden wordt wel het ‘wat’ geformuleerd maar wordt het ‘hoe’ er niet pasklaar bijgeleverd. In dit hoofdstuk bekijken we op welke manier dit ‘hoe’ zijn beslag heeft gekregen in institutionele arrangementen. In de volgende twee hoofdstukken wordt gezien hoe deze institutionele arrangementen in de praktijk ‘uitpakken’, althans hoe zij worden ervaren door medewerkers uit alle geledingen van de rechtspraak.

2.2 Van heren van stand tot rechterlijke organisatie

In Nederland waren rechters van oudsher financieel zelfstandig en werden zij voor hun werkzaamheden niet betaald. De onafhankelijkheid van rechters werd als het ware gewaarborgd door deze financiële zelfstandigheid. Oud-president van de rechtbank Amsterdam Asscher vertelt daarover in een interview:

“Elke rechter moest voor benoeming een vragenlijst invullen waarop de vraag: ‘Bezit betrokkene enig vermogen?’ Het standaardantwoord daarop behoorde te luiden: ‘Betrokkene is niet onvermogen.’” Pas in de jaren vijftig wordt het salaris van de rechter gelijk getrokken met ‘overeenkomstige rangen van de ambtenarij’. (Versteegh, 2000:71-72)

Management was nagenoeg afwezig. De president was voornamelijk een primus inter pares en vervulde een bijna symbolische functie. Rechters werkten meestal thuis en de meeste bestuurstaken van gerechtsbesturen vielen toe aan het intercollegiale gremium van de gerechtsvergadering en niet aan de president (Brommet, 2002:11).

Ondertussen veranderde de wereld waarin de rechtspraak functioneerde. Het aantal rechtszaken nam toe en in de maatschappelijke turbulentie van de jaren zestig en zeventig viel bij rechtszaken regelmatig het verwijt van klassenjustitie. De rechtspraak komt net als veel andere bestaande instituties ter discussie te staan (Brommet, 2002:11). Zij verliest een deel van haar status aparte.

Professoren onder vuur

Gedurende de jaren zestig en zeventig richt de maatschappelijke turbulentie zich ook op de universiteit. Studenten eisen meer inspraak in het bestuur van de universiteit en meer invloed op de aard en inhoud van onderwijs en onderzoek. Via de wet universitaire bestuurs hervorming

1970 (WUB) wordt het besturingsmodel van de universiteit herzien en komt er medebeslissingsrecht voor studenten, wetenschappelijk en niet-wetenschappelijk personeel. De gebruikelijke hegemonie van hoogleraren wordt op deze manier verbroken, en de sturing van de universiteit wordt overgedragen aan een College van Bestuur. Met de Modernisering van de universitaire bestuursorganisatie (MUB, 1997) wordt de medezeggenschap beperkt, wordt de instellingsautonomie vergroot en komt er meer ruimte voor de bestuurders voor een verdere professionalisering van de universitaire bestuursorganisatie (Onderwijsraad, 2000).

Begin jaren zeventig belooft de toenmalige minister van Justitie Van Agt een staatscommissie in te stellen om zich te buigen over de algehele herziening van de rechtspraak. Het is het begin van een lange reeks commissies en werkgroepen die zich zal buigen over de organisatie van de rechtspraak. De staatscommissie rondt in 1984 haar eindrapport af. De aanbevelingen gaan vooral over een overzichtelijke rechtspraak en een duidelijker verdeling van zaken over de verschillende gerechten en raken nauwelijks aan het management en bestuur van de rechtspraak (Brommet, 2002:20).

Het omslagpunt

Ondertussen krijgt de rechtspraak het allengs drukker: het totale zaaksaanbod groeit vanaf

begin jaren tachtig jaarlijks met ongeveer 5% (Maarleveld et al, 2013:65, Brommet, 2002:14) en zal tot 2005 gestaag blijven toenemen. Vooruitlopend op het advies van de commissie komen op 30 juni 1983 de toenmalig minister-president Lubbers, minister van Financiën Ruting, minister van Justitie Korthals Altes, de voorzitter van de NVvR Graaf van Randwijck, de Alkmaarse rechtbankpresident Van den Haak en de Haagse hoofdofficier van justitie Van Randwijck samen op het Binnenhof voor wat later het *Torentjesconclaaf* zou gaan heten. Dit is een omslagpunt omdat het wordt beschouwd als het eerste moment waarop de minister van Justitie en de rechterlijke macht over de rechterlijke organisatie in gesprek gaan (Van den Haak, 2000:92).

Tijdens de bijeenkomst wordt besproken hoe de rechtspraak om moet gaan met twee tegenstrijdige ontwikkelingen: aan de ene kant een toenemend zaaksaanbod en aan de andere kant bezuinigingen die de benodigde groei van het aantal formatieplaatsen van de rechtspraak in de weg staan. Het conclaaf resulteert in een besluit tot een gefaseerde groei van de formatie tot in het jaar 2000. Om met deze 'vertraagde groei' de groeiende werklast op te kunnen vangen, zal de rechtspraak op alle niveaus doelmatiger te werk moeten gaan en haar procedures moeten stroomlijnen. Vanuit het ministerie van Justitie wordt het bureau Berenschot ingehuurd om de bestaande organisatiestructuur van de rechtspraak door te lichten en verbeterpunten te identificeren.

Scheiding van gerechtsbestuur en beheer

Om de rechtspraak doelmatiger te laten werken, wordt verandering aangebracht in het management van de gerechten. Begin jaren negentig wordt op alle rechtbanken één ondersteunend apparaat gevormd onder leiding van een directeur gerechtelijke organisatie (DGO). Deze directeuren krijgen beheersbevoegdheden binnen de gerechten; de presidenten van de gerechten blijven verantwoordelijk voor beleid (Vlasbloem, 2008:2, Brommet, 2002:20). Beiden staan wel op gelijke voet binnen de rechtbank (Algemene Rekenkamer, 1993:8-9). Een jaar na invoering van de DGO-structuur wordt overigens binnen de departementen al geconcludeerd dat beleid en beheer binnen de gerechten toch weer beter in één hand zouden moeten worden gelegd (Boone et al, 2006:55; Brommet, 2002:11). Het onderscheid tussen beleid en beheer – lees: de taakverdeling tussen DGO en President – is in de praktijk niet duidelijk genoeg.

In 1993 neemt het Amsterdamse arrondissement het initiatief voor een discussie over de organisatie van de rechtspraak. Het discussiestuk Amsterdam 2000 van de hand van Amsterdams gerechtshofpresident Harry van den Haak zal leiden tot de instelling van de beweging ZM 2000. Het luidt een nieuwe ontwikkeling van de rechterlijke organisatie in, het vormt het eerste directe geluid vanuit de rechterlijke macht zelf in de discussie over de hervorming van de rechterlijke organisatie

(Brommet, 2002:123). Tot uitvoering van de voorstellen komt het niet direct.

Er volgt nog een aantal andere commissies en werkgroepen. In 1995 wordt de werkgroep Beheersstructuur (ook wel: werkgroep Hoekstra) ingesteld om te komen tot aanbevelingen voor een doelmatig beheer van de rechterlijke macht (Boone et al, 2006:12). De discussie over de rolverdeling tussen bestuur en beheer wordt behandeld in de notitie 'Het besturen van de rechtspraak' van de hand van de Directie Rechterlijke Organisatie, en er is een initiërend beraad over bestuur en beheer van de rechtspraak. In 1997 wordt er naar aanleiding van een motie van Tweede Kamerlid en voormalig rechter Boris Dittrich een commissie ingesteld die moet nagaan 'binnen welke financiële en organisatorische kaders de rechtspraak het beste in staat is om verantwoordelijkheid voor het beheer te gaan dragen' (Brommet, 2002:141). Deze commissie Leemhuis luidt het begin in van grotere veranderingen in het management en bestuur van de rechtspraak.

2.3 De Raad voor de rechtspraak

In haar twee jaar later verschenen advies pleit de commissie voor de invoering van een landelijke Raad voor de rechtspraak, met beheersmatige (voorbereiding begroting en verdeling van middelen) en beleidsvormende (kwaliteitsbeleid, rechterlijke samenwerking) coördinatietaken. Binnen de gerechten zal de bestaande DGO-structuur worden opgeheven

en de positie van de presidenten worden verzwaaard, zij het ingebed binnen een drie-hoofdig college van bestuur. De commissie pleitte daarnaast voor een bestuurlijke samenvoeging van de rechtbanken en kantongerechten.

Op basis van dit advies wordt een wetswijziging door het Parlement aanvaard. In 2002 treden de nieuwe wetten in werking, zij behelzen twee cruciale veranderingen:

- De instelling van de Raad voor de rechtspraak. De Raad werd verantwoordelijk voor de begroting van de Rechtspraak, jaarverslagen en jaarplannen en klachtenafhandeling. Verder zou de Raad toezicht houden op de juridische kwaliteit, de zelfstandige bedrijfsvoering van de gerechten stimuleren, het ministerie wetgevingsadvies geven en adviseren over de benoeming van bestuursleden van de gerechten.
- Integraal management per gerecht. Er kwam een einde aan de scheiding van bestuur en beheer; beide kwamen nu voor rekening van het gerechtsbestuur.

Een interdepartementale commissie onder leiding van Meijerink onderzoekt parallel aan dit proces de bekostiging en bedrijfsvoering van de rechtspraak. In 1999 presenteert de commissie een nieuw financieringsmodel gebaseerd op werklastmeting en productienormen (Meijerink et al, 1999; Boone et al, 2006:13). De commissie stelt een systeem van

prestatiegerichte bekostiging voor, in combinatie met de invoering van een baten- en lastenstelsel. De gerechten zouden zelf complete verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering dragen. De moderniseringsimpuls krijgt in die periode ook vanuit de ZM zelf gestalte in de vorm van het Programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO). Hierin staat onderzoek naar en bevordering van de kwaliteit van de rechtspraak centraal (Boone et al, 2006:13).

2.4 De vernieuwing gaat door

In 2006 evalueert de Commissie Deetman de stelselherziening. De commissie concludeert in haar rapport dat de rechterlijke organisatie te maken heeft met zowel een toenemende vraag naar als een toenemende complexiteit van rechtspraak. In de eerste vijf jaar na de invoering van de Raad voor de rechtspraak was de aandacht vooral uitgegaan naar ontwikkeling van het beheersinstrumentarium. De tijd is nu aangebroken om weer meer inhoudelijk te gaan besturen.

Ten tijde van de Commissie Deetman wordt ook het rapport uitgebracht van de Commissie Van der Winkel, getiteld *Goede rechtspraak door sterke regio's*. Deze commissie onderzoekt in opdracht van de Raad en de presidentenvergadering hoe kwalitatief goede rechtspraak in een snel veranderende samenleving optimaal vorm kan krijgen. Zij beveelt een herindeling van de gerechtelijke kaart aan. Die moet een fundament bieden aan de

regionale samenwerking van gerechten en zo deskundigheid en specialisatie binnen (kleine) gerechten verzekeren. Dat zou de kwaliteit van de Rechtspraak op peil doen houden en de slagvaardigheid borgen.

Die boodschap valt goed bij de Raad, maar brengt in het land geen grote beweging tot intensivering van intergerechtelijke samenwerking tot stand. De Raad kiest daarom uiteindelijk voor een centraal geregisseerde herinrichting (Van den Emster e.a., 2011:127-128). Het aantal gerechten wordt in de plannen teruggebracht tot 10 (later wordt dit door interventie van de Eerste Kamer vergroot tot 11), het aantal hoven gaat terug van 5 naar 4 (de hoven Leeuwarden en Arnhem worden samengevoegd). Alle gerechtsbestuursposities komen vacant. Op ieder gerecht wordt een nieuwe driehoofdige leiding aangesteld: president, rechterlijk en niet-rechterlijk lid. In december 2012, twee weken voor de invoering van de Herziening Gerechtelijke Kaart (HGK), komt het Leeuwarder manifest uit.

Manifest van wetenschappers

De rechterlijke organisatie is niet de enige professionele organisatie die te maken krijgt met een manifest van de eigen professionals. In september 2013 komt een manifest uit van enkele wetenschappers onder de naam 'science in transition'. Hierin uiten zij hun zorgen over het functioneren van de wetenschap en het universitaire onderwijs. Er bestaat veel onvrede, voornamelijk veroorzaakt door 'de stort-

vloed aan wetenschappelijke publicaties' en het bijbehorende 'cijferfetisjisme'. Wetenschappers worden beoordeeld op het aantal publicaties in tijdschriften met hoge impactfactoren en zijn zodoende economisch afhankelijk geworden van hun publicaties. Maar er kunnen vraagtekens gesteld worden bij de kwaliteit en de maatschappelijke relevantie van de grote hoeveelheid publicaties. De publicatiedruk van academici heeft ertoe geleid dat 'universiteiten zijn getransformeerd tot promovendiefabrieken'. Het grootste risico hierbij is dat de sturing louter gebaseerd is op cijfers in plaats van op inhoudelijke kwaliteiten (Dijstelbloem e.a., 2013).

Terwijl de onrust rond het Leeuwarder manifest inmiddels gedaald is, de structuuringreep van de HGK zich aan het 'zetten' is en de nieuwe gerechtsbesturen zich in hun rollen nestelen, staat de volgende ambitieuze operatie alweer voor de deur. De Raad en het ministerie hebben samen het programma Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (KEI) opgezet. Doel is een kwaliteitsverbetering en innovatie van de rechtspraak, waarbij de digitalisering van de rechtspraak en een nieuwe, vereenvoudigde procedure voor civielrechtelijke zaken een belangrijke rol spelen. Deze kwaliteitsslag heeft als belangrijke bijvangst efficiëncywinst; de financiële winst die hiermee te behalen valt is voor de komende jaren vast ingeboekt. Een rustig bezit van 'heren van stand' is de rechtspraak dan al bijna vijf decennia niet meer geweest.

2.5 Het huidige sturingssysteem

Laten wij nu bezien hoe anno 2013 sturing van en binnen de rechtspraak tot stand komt. We beginnen met een korte duiding van wat er eigenlijk wordt bestuurd.

De Rechtspraak als 'productiebedrijf'

In 2012 bedroeg het aantal rechters in fte bijna 2200. Zij werken verdeeld over 11 rechtbanken, 4 hoven en 2 bijzondere colleges. Die formatie-omvang is de afgelopen jaren min of meer stabiel geweest, maar vertoont sinds 2010 een licht dalende trend. Rechterlijk personeel maakt overigens slechts een vierde uit van de totale personeelsformatie van de rechterlijke organisatie. De zeer omvangrijke groep niet-rechterlijk medewerkers – in 2012 in totaal ruim 6250 fte – houdt de gerechten vanuit de 'back office' draaiende. Het gaat hier om een zeer heterogene groep van administratieve ondersteuning tot afgestudeerde juristen die als gerechtssecretaris vonnissen voorbereiden.

De totale kosten van de rechtspraak bedroegen in 2012 nominaal 983,8 miljoen euro. Ten opzichte van 5 jaar geleden toen dat bedrag nog op 871,9 miljoen stond, zijn de kosten dus fors gestegen, maar sinds 2010 zijn ze min of meer stabiel. Dat zal zo blijven tot 2016, wanneer de rechtspraak ook een financiële 'taakstelling' krijgt opgelegd in het kader van de bezuinigingen op de justitiebegroting. Dit is overigens een flink aantal jaren nadat vrijwel

alle andere onderdelen van Justitie en de rijksoverheid in het algemeen daarmee te maken kregen. Eerder dreigende bezuinigingen zijn in het reguliere begrotingsoverleg tussen het departement en de Raad afgewend.

In ruil voor dat geld werd de rechtspraak geacht in totaal 1,68 miljoen zaken af te handelen. Dat was althans de omvang van de totale productie in de sectoren civiel, straf en bestuursrecht in zowel eerste aanleg als hoger beroep bij elkaar opgeteld, inclusief ook alle kantonzaken. De civiele sector heeft met ruim tweederde hiervan (in 2012 afgerond 1,15 miljoen zaken) verreweg het grootste zaaksaanbod, gevolgd door strafrecht met 409.000 en bestuursrecht met 123.000 zaken. Dit niveau van zaaksaanbod ligt aanmerkelijk hoger dan tien jaar geleden toen het nog 1,41 miljoen bedroeg. Het is sindsdien blijven groeien, tot aan 2010, waarin het piekte op 1,84 miljoen. In 2011 daalde dat licht en in 2012 een stuk verder. Of dit een robuust dalende trend impliceert is momenteel niet te zeggen. De gerealiseerde 'output' van de rechtspraak kwam in 2012 dicht in de buurt van het aanbod, met in totaal 1,68 miljoen vonnissen, arresten en andere afdoeningen.

Deze cijfers zeggen uiteraard op zichzelf niets over de door rechters en rechtbankmedewerkers ervaren complexiteit van de zaken, noch over de juridische kwaliteit of de mate van aanvaarding van het oordeel respectievelijk tevredenheid over de rechtsgang bij justiti-

abelen. Ook kan uit de cijfers niet worden afgeleid hoe veel zaken enkelvoudig dan wel meervoudig zijn behandeld. Rechters hebben ook enige terughoudendheid hun organisatie zo als productiebedrijf te benaderen, het is immers geen 'koekjesfabriek'. De Rechtspraak is echter niet de enige professionele organisatie waarin de output van producten steeds meer centraal komt te staan.

De universiteit als 'diplomafabriek'

Het budget van een universiteit wordt bepaald door zijn productie, zo beschrijft Rutger Bregman in 2013. Het is een uitvloeisel van het New Public Management-denken, waardoor vanuit een steeds meer bedrijfsmatig perspectief naar universiteiten wordt gekeken. Universiteiten zijn steeds meer gaan tellen en meten: aantallen studenten, diploma's, publicaties en promoties. Deze zijn zeer bepalend voor het budget. Op steeds meer faculteiten wordt het rendement van ieder vak afzonderlijk gecontroleerd. Docenten van de struikelvakken dienen zich te verantwoorden, want een vermindering van de cursusafzet en het aantal diploma's heeft financiële gevolgen. Steeds vaker worden universiteiten betaald naar prestatie, zoals docenten politicologie aan de Universiteit van Amsterdam met een tijdelijke aanstelling die worden betaald per afgeronde scriptie. Minder studenten betekent eenvoudigweg minder geld (Bregman, 2013).

De besturing van het stelsel ligt in eerste aanleg bij de gerechtsbesturen. De Raad heeft daarnaast op landelijk niveau een belangrijke beheersmatige en 'aanjagende' functie. Op meer afstand, maar niettemin in een zeer invloedrijke positie, staat de minister van Veiligheid en Justitie. Er zijn drie organisatie-brede activiteiten waar de Raad verantwoordelijk voor is:

- Sinds 1 december 2011 is er een landelijk dienstencentrum (LDCR), waarin enkele bedrijfsvoeringstaken van de gerechten en andere instanties binnen de rechtspraak zijn ondergebracht, zoals financiële administratie, inkoop en gebouwbeheer, inning van griffierechten en proceskostenveroordelingen, HRM-advisering en arbeidsmarktcommunicatie.
- Spir-it is het ICT-bedrijf voor de Rechtspraak en bestaat sinds 1 januari 2011. Onderdelen van Spir-it zijn het nieuwe werken en het digitaal loket.
- Het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) is het opleidingsinstituut van de Rechtspraak en wordt gefinancierd door het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak. Vanaf 1 januari 2014 is de nieuwe universele rio-opleiding (rechter/raadsheer in opleiding) van start gegaan. Als gevolg daarvan is de raio-opleiding (rechterlijk ambtenaren in opleiding) komen te vervallen.

Deze besturende organen bedienen zich van een tableau aan sturingsopties. We behandelen achtereenvolgens: geld, mensen en pro-

cessen. Tot slot reflecteren we kort op de vraag of en hoe de Rechtspraak ook op kwaliteit stuurt.

Sturen met geld

De rechtspraak wordt gefinancierd vanuit de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Tot 2002 geschiedde de financiering uitsluitend op basis van de werklasmeting. Dat systeem kende onvoldoende prikkels voor doelmatigheid en kwaliteit (Andersson Elffers Felix, 2006:6) en was daarom aangepast. Momenteel geschiedt 95% van de financiering op basis van outputfinanciering. Tussen het ministerie en de Raad voor de rechtspraak worden iedere drie jaar prijsafspraken gemaakt over de prijs per productgroep. Momenteel zijn dat er tien: voor de rechtbanken gaat het om de groepen straf, civiel, bestuur, kanton, vreemdelingenkamers en belasting; voor de hoven om straf, civiel, belasting, en Centrale Raad van Beroep. Deze prijs is gebaseerd op de in het verleden gehanteerde prijs, veranderingen in de samenstelling van zaken per productgroep, uitkomsten van de werklasmeting en aanvullende onderzoeken en overwegingen van kwaliteit en overwegingen van doelmatigheid.

Financiering vindt jaarlijks plaats op basis van een prognose vooraf van het aantal te behandelen zaken in een jaar. Wanneer bij de nalculation het daadwerkelijke aantal zaken hoger of lager blijkt te liggen, wordt het bedrag met 70% van de afgesproken prijs verhoogd of

verlaagd. Een positief exploitatieresultaat komt ten goede van de reserve van de Raad, een negatief exploitatieresultaat gaat ten koste ervan. De reserve mag nooit meer bedragen dan 5% van de gemiddelde jaarlijkse begroting, de rest vloeit terug naar het ministerie. Wanneer de exploitatiereserve negatief wordt, vult het ministerie de reserve aan. Het ministerie en de Raad overleggen dan over het resultaat.

Naast regeling voor het bepalen van de prijzen en de financiering, is in het Besluit financiering rechtspraak (2005) ook opgenomen dat er een aantal 'ondersteunende systemen en modellen' wordt gehanteerd. Het financieringssysteem gaat dus hand in hand met een verantwoordingssysteem over tijden, productie en prijzen.

Ondersteunende systemen en modellen voor financiering

- *Systeem van productiemeting: meten van aantal behandelde of afgedane zaken per rechtbank, ingedeeld naar productgroepen en zaakscategorieën;*
- *Prijsmeting voor de rechtspraak, toerekenen van kosten aan de verschillende productgroepen;*
- *Werklasmeting, meten van de werklasm bij het personeel bij de gerechten door tijdschrijven;*
- *De Raad houdt benchmarks tussen de gerechten en doet uit eigen beweging of op verzoek van de minister diepte-*

onderzoek naar specifieke elementen uit de gerealiseerde prijs per zaak;

- *De Raad en de gerechten ontwikkelen een kwaliteitssysteem;*
- *De minister ontwikkelt en beheert een prognosemodel voor aantallen zaken.*

Bron: Besluit financiering rechtspraak (2005)

Naast de afspraken tussen het ministerie en de Raad, worden er tussen de Raad en de gerechten ook financiële afspraken gemaakt. De Raad financiert de gebouwen, de ICT en de centrale diensten (waaronder de Raad zelf). Hieraan wordt ongeveer 30% van het bedrag besteed. De overige 70% gaat naar de gerechten. Voor de verdeling over de gerechten geldt een vergelijkbaar, maar veel fijnmaziger systeem van niet minder dan 53 productgroepen die elk worden geprijsd. Ook op dit niveau wordt vervolgens een schatting gemaakt van het aantal zaken (de 'productieafspraken'). Wanneer een gerecht meer of minder zaken realiseert dan in de begroting gepland, wordt nadien 70% van het verschil verrekend. De besturen van de rechtbanken zijn vrij het geld her te verdelen over de verschillende afdelingen/rechtsgebieden, afhankelijk van hun lokale prioriteitsstellingen. Daarvan is tot nu toe slechts in beperkte mate gebruik gemaakt. Het gerechtshof kan bovendien ook kiezen op welk niveau hij de financiële managementverantwoordelijkheden legt: bij zichzelf, bij afdelingsvoorzitters of zelfs bij afzonderlijke teamvoorzitters.

Het systeem is complex en creëert hoge interne transactiekosten. Er is momenteel dan ook een proef gaande met een nieuwe, vereenvoudigde manier van financiering: de PROFI (Procesfinanciering). Hierbij wordt het aantal productgroepen op gerechtsniveau sterk verminderd. Er komen in plaats van de huidige drieënvijftig, acht categorieën zaken die voor alle afdelingen gelijk zijn. Het gaat om: administratieve zaken, vijf soorten enkelvoudige kamer (EK) zaken (eenvoudige, lichte, standaard, complexe en bijzondere EK-zaken) en twee verschillende meervoudige kamer (MK) zaken (MK-zaken rechtbank en MK-zaken gerechtshof).

Financiering van universiteit en ziekenhuizen

Op de universiteiten lopen drie verschillende 'geldstromen'. Ten eerste de rijksbijdrage voor het uitvoeren van wettelijke taken op het gebied van onderwijs en onderzoek. Ten tweede het collegegeld van studenten. Ten derde het geld voor het uitvoeren van contractonderwijs en contractonderzoek. De rijksbijdrage bestaat uit geld gebaseerd op onderwijs (op basis van studenten en afstudeerders) en geld op basis van het onderzoek. Het geld voor het onderzoek wordt gedeeltelijk uitgekeerd in de vorm van promotiepremies – voor elke promotie ontvangt de universiteit € 93.000 – en via het onderzoeksbudget van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW). Elk van deze

vormen van financiering levert een eigen discussie op. Wordt het studenten niet te gemakkelijk gemaakt om af te studeren? Krijgt de universiteit ook een schandaal als de diplomafraude van InHolland? Staan sommige vakgebieden niet op achterstand in de financiering omdat de criteria van de NWO sterk gevormd zijn door de bètawetenschap? En wat betekent de toename van contractonderzoek? Maakt dat het onderzoek maatschappelijk relevant of brengt het de onafhankelijkheid van wetenschappers in gevaar?

Ziekenhuizen werden tot 2012 gefinancierd door diagnosebehandelcombinaties (DBC's) te declareren bij de zorgverzekeraar. De tarieven voor de DBC's werden jaarlijks landelijk vastgesteld door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Tegelijkertijd werden voor een aantal DBC's de tarieven vrijgegeven, en werd hiervoor de prijs bepaald in onderhandelingen tussen zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Het systeem werd echter zo ingewikkeld dat niemand meer begreep hoe iets gedeclareerd moest worden en de indruk bestond dat medisch specialisten gemakkelijk een duurdere DBC kozen. In 2012 is een nieuwe productstructuur geïntroduceerd: DBC's Op weg naar Transparantie (DOT). Met de introductie van DOT is het aantal producten teruggebracht van ruim 30.000 DBC's naar circa 4.000 DBC's. Medisch specialisten kunnen nu niet meer zelf de DBC bepalen. De DBC wordt automatisch

afgeleid door een landelijk computersysteem dat zorgactiviteiten behorende bij een diagnose verwerkt tot declarabele zorgproducten. Daarnaast heeft de minister een macrobeheersingsinstrument ingevoerd, bedoeld om de uitgaven aan ziekenhuiszorg te beheersen. Met dit instrument kunnen ziekenhuizen een korting opgelegd krijgen als er te veel is uitgegeven aan ziekenhuiszorg. Het wordt als ultimum remedium ingezet bij overschrijding van het Budgettair Kader Zorg.

Sturen op mensen

Een ander belangrijk veld van sturing is het personeel. Hoe worden rechters en rechtbank-medewerkers geselecteerd? Hoe worden zij benoemd en hoe wordt hun functioneren beoordeeld? Dit is geen triviale kwestie. Uit bovenstaande korte historische schets kwam naar voren dat er bestuurlijk gezien pas echt beweging in de rechtspraak kwam toen zij het verwijt kreeg 'klassenjustitie' te produceren. Met andere woorden: de rechtspraak was onvoldoende representatief in haar samenstelling en waardepatroon. Enkele decennia later keerde de discussie in andere vorm terug toen uit een peiling van een weekblad bleek dat de politieke oriëntatie van een zeer groot aantal rechters richting het progressief-liberale D66 ging, een partij die op dat moment in de peilingen slechts op steun van een klein deel van de kiezers kon rekenen. Het riep – terecht of niet, dat is om het even – het beeld op van een kaste comfortabele postideologische,

gezetten burgers: oprecht, integer, maar ook met (te) weinig verbinding met de volle breedte van de maatschappij waarin zij rechtspreekt.

Recruterings- en socialisatie spelen een cruciale rol in de sociaaldemografische samenstelling van de rechterlijke macht en (de breedte van) het binnen die macht heersende waardepatroon. Hoe zijn die momenteel georganiseerd? Het rechterschap is een functie op academisch, hoog-geprofessionaliseerd niveau. Voor de selectie van nieuwe rechters wordt een centrale en een lokale procedure doorlopen. Op centraal niveau worden kandidaten geselecteerd door de selectiecommissie rechterlijke macht. Wanneer een kandidaat door die selectie heen is, kan hij solliciteren op een beschikbare plaats op een rechtbank of gerechtshof. De selectie van niet-rechterlijke medewerkers gebeurt decentraal, per gerecht. Dat geldt zowel voor de administratieve functies als voor de juridische ondersteuning.

De opleiding van veel rechters vond lange tijd gezamenlijk plaats met die van officieren van justitie, de zogeheten raio-opleiding (voor starters) of rio-opleiding (voor mensen met werkervaring). Per 1 januari 2014 begint de nieuwe rio-opleiding, een aparte opleiding voor rechters. De bedoeling is om alleen mensen te selecteren met werkervaring – er geldt een minimumeis van twee jaar werkervaring buiten de rechterlijke macht. Voor hen die al meer dan vier jaar juridische werkerva-

ring hebben, wordt een flexibele opleiding aangeboden van vijftien maanden tot vier jaar. Wanneer iemand de opleiding succesvol heeft afgerond en er een plek beschikbaar is, beveelt het gerechtshof de benoeming van deze persoon aan. De Selectiecommissie rechterlijke macht (SRM) is een landelijke, door de Raad benoemde commissie, samengesteld uit leden die afkomstig zijn uit diverse maatschappelijke sectoren. Als de SRM een kandidaat positief beoordeelt op zijn geschiktheid voor benoeming, vindt de benoeming plaats per Koninklijk Besluit.

Benoeming is voor het leven. Alleen de Hoge Raad kan op verzoek van de procureur-generaal een rechter ontslaan. Ook kan een rechter een schriftelijke waarschuwing krijgen van het gerechtshof. Er is een wet in voorbereiding waarbij de mogelijkheden om disciplinaire maatregelen te nemen verruimd worden. De Rechtspraak staat achter deze wet omdat een waarschuwing soms als een te lichte en ontslag soms als een te zware sanctie wordt ervaren. Rechters kunnen wanneer de nieuwe wet in werking treedt te maken krijgen met berisping, schorsing, overplaatsing, inhouding van loon, of het (tijdelijk) op non-actief stellen.

Naast de opleiding die alle rechters krijgen wanneer zij starten, zijn alle rechters sinds enkele jaren verplicht 30 uur opleiding per jaar te volgen. Er vinden in beginsel jaarlijkse functioneringsgesprekken plaats met de teamvoorzitter. Rechters mogen daarbij evenwel niet beoordeeld worden op de inhoud van

hun vonnis. Wel gaan de gesprekken over de productie en over de kwaliteit (waartoe in abstracto kernwaarden als onpartijdigheid en integriteit, deskundigheid, bejegening, rechts-eenheid en snelheid en tijdigheid worden gerekend).

Er bestaat een aantal 'doorgroeimogelijkheden' voor rechters. De rechter kan allereerst benoemd worden als senior rechter (vroeger vicepresident, er bestaat treurnis over het verliezen van die naam). De rechter kan wanneer hij verder wil daarna kiezen voor managementfuncties als teamvoorzitter, afdelingsvoorzitter (voorheen sectorvoorzitter), gerechtsbestuurder, president van de Rechtbank of lid van de Raad voor de rechtspraak. Ook bestaat er de mogelijkheid voor een meer inhoudelijk groeipad, inhoudelijke specialisten kunnen senior rechter A worden. De interviews wekken de indruk dat dit door-groeipad niet heel duidelijk is uitgewerkt.

Er wordt momenteel een nieuwe benoemingsprocedure voor gerechtsbesturen ingericht. De benoemingen van gerechtsbesturen na de herziening van de gerechtelijke kaart was een van de drie genoemde punten van kritiek in het Manifest. De gerechtsbesturen en de leden van de Raad worden benoemd bij Koninklijk Besluit; deze benoeming is tijdelijk.

Sommigen menen dat de leden van de Raad door de rechters zelf moeten worden benoemd in plaats van door het ministerie. Ten tijde van de vorige grote herziening van de

rechterlijke organisatie is voorgesteld om de leden van de Raad en gerechtsbesturen niet door de minister van Justitie, maar door de Hoge Raad te laten benoemen, omdat anders de onafhankelijkheid van de rechtspraak niet wordt gegarandeerd (Haak, 2001). De tijdelijke benoeming kan inkapseling voorkomen. Maar volgens de toenmalige president van de Hoge Raad en procureur-generaal leidt vooral de ministeriële bevoegdheid om leden van de Rechtspraak te herbenoemen, te schorsen of te ontslaan, tot twijfels over rechterlijke onafhankelijkheid (Ten Kate en Haak, 2000:1608).

Er bestaat ook discussie over wie de presidenten moet benoemen – zou de Hoge Raad dat niet beter kunnen, moeten de professionals daar niet meer invloed op hebben – en over de benoemingstermijn. Doet de tijdelijke benoeming af aan het gezag of de onafhankelijkheid van de president of is het een waarborg tegen het aanblijven van presidenten die matige managementcapaciteiten hebben (Barendrecht, 2000:1960)?

De kritiek op de benoeming van gerechtsbestuurders is overigens niet nieuw. Ook voor de vernieuwing uit 2002 was er al kritiek op de manier waarop presidenten werden benoemd (zie bijvoorbeeld Asscher, 1998:822). Voor de wijziging van 2002 lag de benoeming helemaal bij de minister. Deze benoemde meestal, maar niet altijd op basis van anciënniteit. De procedure was niet transparant (Voermans, 2000:648). Later was er een transparantere procedure met commissies, adviezen en dele-

gaties. De Rechtspraak is echter een kleine wereld. De vergrote transparantie had tot gevolg dat het verloop van sollicitaties bij iedereen bekend was en presidenten van kleine rechtbanken niet naar posities bij grote rechtbanken durfden te solliciteren (Asscher, 1998:822-823).

Sturingssymboliek: 'de foto'

Het leek zo'n goed idee: ter completering van de operatie Herziening Gerechtelijke Kaart de zestien nieuw benoemde presidenten aan de wereld presenteren mid-

dels een groepsfoto met de Minister. Het moest de nieuwe professionaliteit en esprit de corps uitdrukken. Zo geschiedde, alleen trad er een boemerangeffect op in de wijze waarop de foto binnen (maar ook buiten) de rechtspraak werd ervaren. De gepercipieerde dramaturgie was er een van de minister met 'zijn' rechters – uiteraard een uiterst gevoelig, om niet te zeggen 'fout', signaal voor een ieder die zich toch al bezorgd maakte over de rechterlijke onafhankelijkheid.

Foto 1 Sturingssymboliek



We zien dus in de loop der tijd een verschuiving van de dominante probleemstelling als het gaat om sturing van mensen. De preoccupatie met representativiteit en waardepatronen uit de jaren zestig en zeventig is niet geheel verdwenen, maar heeft in belang ingeboet. Centraal staan nu zorgen over de invloed van de uitvoerende macht op de selectie van leden van de rechterlijke macht. Daarnaast – minder controversieel maar niet minder belangrijk – is de vraag naar het gewenste professionaliteitsprofiel van rechters bijgekomen. Wat moet een rechter aan kwaliteiten meebrengen naast brede en soms specialistische juridische deskundigheid, en hoe kan dat worden geborgd in de rekrutering en (permanente) socialisatie van rechters?

Sturen via processen

Een derde aangrijpingspunt voor sturing in de rechtspraak is de organisatie van de werkprocessen. Daarbij is de uitdaging om juridische waarborgen, zoals vastgelegd in het procesrecht vloeiend te combineren met overwegingen van effectiviteit, efficiency en responsiviteit ten opzichte van justitiabelen.

Het procesrecht is een dominant gegeven bij de inrichting van rechterlijke werkprocessen. Daarin is onder meer geregeld welke rechtbank bevoegd is, welke fasen en (maximum) termijnen voor de behandeling van verschillende typen zaken gelden, hoe (in geval van het strafprocesrecht) de belangen van de verdachte procedureel worden geborgd, en

hoe de tenuitvoerlegging van vonnissen en arresten moet geschieden. Het procesrecht is een gegeven, daarbinnen is echter nog veel discretionaire ruimte voor de precieze inrichting van het proces. Deze ruimte wordt gedeeltelijk ingevuld door de gerechtelijke rol- of procesreglementen. In zo'n procesreglement wordt het proces op een gedetailleerder niveau beschreven. Dit is een openbaar document vooral bedoeld voor de mensen die een proces voeren bij de rechtbank (de advocaten, officieren van justitie). Het procesreglement schrijft zowel intern als extern zaken voor. Zo is er bijvoorbeeld voor de afdeling civiel voor rechtbank Gelderland, locatie Arnhem (voorheen rechtbank Arnhem) een maximumomvang aan de processtukken gesteld: 15 pagina's voor dagvaarding en conclusies, 5 pagina's voor aktes. Dit met een lettergrootte van minimaal 11 punt, een regelafstand van minimaal 1 en een afstand tot de kantlijn van minimaal 4 centimeter. Dit maakt onderdeel uit van een pilot om de civiele procedure te versnellen.

Er bestaat dus de nodige variatie in 'spelregels' volgens welke de verschillende gerechten functioneren. Dat wordt vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid als probleem ervaren en er is dientengevolge al een tijd een beweging gaande om procesreglementen landelijk te uniformeren. In het burgerlijk procesrecht neemt dit de vorm aan van een landelijke digitaliserings- en vereenvoudigingsoperatie. Voor strafrecht geldt al sinds 1 januari 2012 een landelijk procesreglement

dat zowel de rechtbanken als het openbaar ministerie bindt. Hierin is bijvoorbeeld vastgelegd dat de sector strafrecht elk jaar in oktober een jaarlijks stramien levert waarbij voor het komende kalenderjaar wordt vastgelegd welke type zitting op welke dagen en in welke frequentie plaatsvindt. Het lokale parket is verantwoordelijk voor het volledig benutten van dit jaarlijks stramien. Het zittingsrooster wordt voor twee maanden gemaakt en dient drie maanden voor ingangsdatum af te zijn.

Naast deze openbare rolreglementen zijn de interne managementprocessen van gerechten van belang. Het door rechters meest genoemde aspect is het proces van roosteren. Er worden zittingen ingepland en per zitting worden er op een later tijdstip zaken ingepland. Aan de hand van het aantal uren dat iemand werkt en het aantal zaken dat iemand verwacht wordt te doen, worden de zittingen ingepland voor een rechter. Op deze zittingen worden de afzonderlijke zaken gepland. Hoe dat precies in zijn werk gaat, verschilt sterk per rechtbank en afdeling. Soms is het de administratie die de planning doet, soms de teamvoorzitter. Bij het ene gerecht kunnen rechters verhinderdata doorgeven en wordt daarna een zittingsrooster gemaakt en worden daarna zaken per zitting ingepland. Op een ander gerecht ontvangt de rechter een uitnodiging in zijn agenda, waarbij hij op accepteren of weigeren kan klikken. Het roosteren is een zwaar punt voor rechters en wordt direct in verband gebracht met het financieringssysteem. De tijd die zij van hun lokale

management voor een bepaalde zaak krijgen, wordt immers in belangrijke mate gestuurd door de hoeveelheid geld die het gerecht krachtens de geldende budgetafspraken van de Raad voor bepaalde typen zaken krijgt. Die normering wordt nogal eens als knellend ervaren.

Naast deze verticale sturing van processen door de wetgever respectievelijk de beheerslijn, vindt er ook horizontale, intercollegiale sturing plaats. Centraal daarbij staan de zeven zogeheten Landelijk Overleggen Vakinhoud (LOV's) waarin afspraken worden gemaakt over hoe er inhoudelijk met bepaalde zaken wordt omgegaan. Tot voor kort namen alleen gerechtsbestuursders aan deze overleggen deel, maar nu neemt er vooral middenmanagement (met inhoudelijke ervaring) aan deel. In deze intercollegiale overleggen worden afspraken gemaakt over bijvoorbeeld alimentatienormen of oriëntatiepunten voor de strafmaat. Op het gebied van strafrecht bestaan er sinds mei 2013 bijvoorbeeld 45 oriëntatiepunten en LOV-afspraken voor een reeks van delicten.

Sturen op kwaliteit?

Veel van de hierboven beschreven sturingsarrangementen hebben deels een generiek beheersmatig karakter en zijn deels van specifiek juridisch-procesmatige aard. Maar hoe staat het eigenlijk met de sturing op de centrale maatschappelijke opgave die de rechtspraak vervult? Centraal in de huidige officiële

visie op de rechtspraak staat het gezag van de rechter. Op de website is bij de visie voor 2020 te lezen: "Afnemende sociale cohesie en individualisering verzwakken het conflictoplossende vermogen van de samenleving. De behoefte aan een boven partijen staand en niet door politieke of commerciële belangen gedreven gezag dat het evenwicht van belangen bewaakt en voor een ieder bindende beslissingen neemt, zal toenemen." En: "De rechter zal steeds kritischer gevolgd worden. Het vermijden van fouten – al dan niet te kwalificeren als 'systeemfouten' – wordt daarvoor (nog) belangrijker. Aangezien dat nooit volledig mogelijk is, is het geven van (nadere) uitleg over ter discussie gestelde beslissingen noodzakelijk. Daarnaast dienen recht en rechtspraak dicht bij de samenleving te blijven. Dit betekent dat uitspraken in grote lijnen sporen met het rechtvaardigheidsgevoel van de burger en bijdragen aan de oplossing van de onderliggende problemen van partijen en samenleving."

De uitdaging die hieruit spreekt, impliceert een meervoudige kwaliteitsopvatting. Er worden ten minste vier dimensies van kwaliteit genoemd: betrouwbaarheid respectievelijk foutenvermijding; transparantie en communicatie; maatschappelijke responsiviteit; en (bijdragend aan) effectieve probleemoplossing. Even aannemende dat dit de centrale kwaliteiten zijn waaraan de rechtspraak haar functioneren wil afmeten, zouden zij dus aan de basis moeten liggen van het ontwerp van alle sturings- en controlemechanismen binnen

de institutie. Op de vraag wat dat behelst komen wij in het laatste deel van dit rapport terug. Voor nu is het de vraag of en hoe de rechtspraak momenteel zichzelf stuurt op dergelijke noties van 'kwaliteit'.

Het overkoepelende kwaliteitssysteem RechtspraakQ wordt sinds 2002 door de hele Rechtspraak gehanteerd. Het is een voor de hele institutie geoperationaliseerd INK-kwaliteitsmodel. Maar veel dieper geworteld en deels voor de rechtspraak karakteristieke vormen van sturing op kwaliteit zijn de volgende mechanismen:

- *Meelezen en het gebruik van meervoudige kamers*

Voor de behandeling van inhoudelijk anderszins complexe zaken wordt wat we doelbewuste inefficiëntie zouden kunnen noemen ingezet. Het idee is simpel: waar meerdere paren ogen meekijken, wordt ruimte geschapen voor intercollegiale zelfcorrectie, waardoor de betrouwbaarheid en dus de gezaghebbendheid van het uiteindelijke oordeel toeneemt. Het systeem is eeuwenoud, en contemporair experimenteel onderzoek laat zien dat de veronderstellingen erachter (inzet van en discussie tussen meerdere rechters leidt tot betere oordelen in complexe zaken) zonder meer valide zijn (Van Dijk et al, 2012). De toewijzing van een zaak aan een meervoudige kamer is voor een deel procesrechtelijk geïndiceerd, maar lijkt ook in belangrijke mate af te hangen van de

inschatting van team- of afdelingsvoorzitters of zelfs gerechtsbesturen. Daarbij speelt dan vroeg of laat ongetwijfeld ook de mogelijke spanning tussen kwaliteit/ effectiviteit enerzijds en efficiëntie/kostenbeheersing anderzijds, die na 2016 alleen maar pregnanter zal (moeten) worden. Van belang is dat de Raad voor de rechtspraak recent heeft bepaald dat een minimum aantal zaken meervoudig behandeld dient te worden om de perverse prikkel tegen te gaan dat sturing op output altijd ertoe leidt dat 'simpele zaken' de voorkeur krijgen.

- *Hoger beroep*
Het feit dat rechtzoekenden meerdere kansen krijgen om hun recht te halen, waarbij 'hogere' rechters een check vormen op de kwaliteit van het werk van 'lagere' rechters is een van de absolute pijlers van de legitimiteit van de rechtspraak. Het gezag van de hoogste rechtscolleges – in het bijzonder de Hoge Raad – is groot, zowel binnen de rechtspraak als daarbuiten. Het gaat hierbij niet om een instantie die zich sterk heeft laten leiden door noties van tijdigheid, efficiëntie en maatschappelijke responsiviteit. Haar gezagsclaim berust juist op afstandelijkheid, juridische kwaliteit en wijsheid in oordeelsvorming.
- *Intercollegiale toetsing*
Binnen veel gerechten vinden op team- of afdelingsniveau met enige regelmaat intervisiegesprekken plaats, waarin op bepaalde zaken wordt gereflecteerd,

nieuwe ontwikkelingen worden besproken en meer in het algemeen professionele kennis wordt gedeeld. Daarnaast wordt binnen de rechtspraak net als binnen de universiteiten gebruik gemaakt van een systeem van periodieke visitatiecommissies, waarin zowel collega's van andere gerechten als externe deskundigen een bepaald gerecht onder de loep nemen.

2.6 Het rechterlijk sturingssysteem: eerste reflecties

We sluiten deze historische en contemporaine tour d'horizon van de institutionele arrangementen voor sturing af met een aantal observaties:

- *Een zichtbaarder en dus kwetsbaarder institutie*
In het grootste deel van haar bestaan heeft de rechtspraak verhoudingsgewijs in de maatschappelijke luwte kunnen opereren. Daarin is met ingang van de jaren zestig niet alleen incidenteel maar ook structureel verandering gekomen. De rechtspraak wordt indringender bekeken, en waarnemers en rechtzoekenden zijn er eerder bij om ervaren tekortkomingen van de rechtspraak te signaleren en te agenderen. Weliswaar krijgt de rechtspraak in klantwaarderingsonderzoeken en in opinieonderzoeken van het publiek en van haar belangrijkste stakeholders nog in ruime mate het voordeel van de twijfel (zie ook Frissen et al, 2012), maar het automa-

tisme is eraf. Dat heeft vooral te maken met een meer algemene tendens tot gezagserosie die voor alle instituties geldt. Dat zien en voelen de bestuurlijke elites, en het brengt de rechtspraak dus bij hen als (mogelijk) te adresseren probleem in beeld.

- *Veranderingsdrukte*

Het verhaal van de sturing van rechtspraak van de laatste 25 jaar is een verhaal van permanente verandering. Er is bijna geen onderdeel van de sturing en controle waar geen veranderingen gaande zijn. We hebben de splitsing van beleid en beheer zien komen en gaan. De financiering van de rechtspraak wordt veranderd, na eerdere veranderingen in 2002 en 2005. De selectie en de opleiding van rechters wordt veranderd. Het aantal disciplinaire maatregelen wordt uitgebreid, de benoemingsprocedures voor gerechtsbesturen wordt veranderd. De Raad voor de rechtspraak is opgericht. De Gerechtelijke Kaart is veranderd. Gerechtsbesturen zijn opnieuw samengesteld. KEI staat alweer voor de deur. Alles bij elkaar is het nogal wat. De vraag is welke veranderingsdiepgang en welk tempo een institutie aankan. Studies in bijvoorbeeld het onderwijs en de gezondheidszorg waarschuwen op indringende wijze voor wat Pollitt (2007), sprekend over de Engelse National Health Service, het risico van de 'permanent re-disorganization' noemde. In Nederland concludeerde de parlementaire commissie Dijsselbloem dat de stapeling van de

veranderingen de kwaliteit van het Nederlandse onderwijssysteem niet had bevorderd maar juist had ondermijnd.

- *Lege sturing, hoe lang nog?*

Er is een bewust gelaten leegte in de sturing van de rechtspraak: de inhoud en de inhoudelijke kwaliteit van vonnissen zijn bewust ongenormeerd gelaten. Dat is een belangrijke en vitale leegte voor een organisatie waarin het inhoudelijke oordeel berust bij onafhankelijke professionals. Rechterlijke kwaliteit wordt 'gestuurd' door opleidingen, het systeem van beroep en door vakinhoudelijke en wetenschappelijke discussies. Tegelijkertijd zien we dat de traditionele inhoudelijke leegte steeds meer wordt omringd met procedurele en beheersmatige eisen en in ieder geval semantisch wordt omsingeld door een welluidende strategische visie. Bovendien is er maatschappelijk en politiek beweging in de richting van meer inhoudelijke discussie over rechterlijke oordeelsvorming en rechterlijk functioneren.

- *Professionalisering van management*

Het heeft verhoudingsgewijs lang geduurd, maar nu is ook binnen de rechtspraak de 'normalisering' van haar besturing zichtbaar. De traditionele nadruk op procesmatige, horizontale en intercollegiale vormen van sturing is afgevlakt. Zij hebben gezelschap gekregen van hiërarchische, beheersmatige arrangementen. Van de vervullers van bestuurlijke functies binnen de rechtspraak wordt meer verwacht dan vroeger. Zij worden er ook

beter in getraind dan vroeger en expliciet op geselecteerd. Die professionalisering privilegieert generiek, 'modern' publiek management boven het traditionele, patriarchale laissez-faire. Onmiskenbaar wordt ruimte gemaakt voor een nieuwe taal en

dus voor een nieuwe sturingslogica: een waarin doelen, prestaties, kostenbeheersing, aanspreekbaarheid en transparantie centraal staan. In de volgende hoofdstukken beschrijven wij hoe het oprukken van die nieuwe orde ervaren wordt.

“Laat mij gewoon mijn werk doen”: Beelden van de organisatie

“Het sturen van professionele organisaties, daar weet ik ook niet zo veel van. Dat maakt het natuurlijk ook lastig. Dat geldt voor iedereen hier.” (rechter)

Dit hoofdstuk richt zich op de manier waarop geïnterviewden en deelnemers aan de groeps gesprekken de aard van de rechterlijke organisatie typeren en welke implicaties voor de sturing zij daaruit afleiden. Hieronder laten wij hen zo veel mogelijk zelf aan het woord. Uit hun reacties op onze vragen kwamen twee sterk verschillende organisatie- en sturingsopvattingen naar voren. Het eerste beeld is dat van de Rechtspraak als een bundeling van professionals. De sturingsopvatting die daarbij hoort, is die van gerechts- en landelijke bestuurders die een faciliterende rol spelen en verder op afstand dienen te blijven. Het tweede beeld is dat van de Rechtspraak als één organisatie, met de Raad als concernleiding en de gerechtsbesturen als gedeconcentreerd management. Achter beide beelden gaan normatieve opvattingen over het wezen van goede en goed georganiseerde rechtspraak schuil. Deze beelden zijn dan ook gekozen als eerste ingang voor de presentatie van het hoofdstuk.

3.1 De Rechtspraak als organisatie van professionals

Onzichtbaar bestuur gewenst

Het beeld van de rechterlijke organisatie als een verzameling rechters (en hun ondersteuners) is gestoeld op een beeld van de rechter als een deskundige, intrinsiek gemotiveerde, gedisciplineerde, onafhankelijke professional. Die moet zoveel mogelijk ongehinderd zijn ‘zaken kunnen draaien’. Zoals een geïnterviewde het typeerde: “Het komt neer op: als ik er maar geen last van heb. Dat is typisch voor professionals, je wilt gewoon je werk doen.” (rechter) En: “Volgens mij zijn we al 200 jaar rechtspraak dankzij rechters, niet bestuurders. Onze kracht ligt bij rechters. Niet andersom.” (middenmanager) Ook een ervaren afdelingsvoorzitter beaamt dit: “Ik proef bij ons in de organisatie heel sterk dat het heil van boven komt, maar dat is niet zo. We hebben zo’n sterke rechterlijke macht omdat de macht ‘niet’ van boven komt, maar van onderen! Ik heb me daar best eenzaam in gevoeld.”

Vanuit die basisgedachte moet het gerechtshof de randvoorwaarden scheppen waarvoor onder rechters optimaal hun zaken kunnen worden gedaan en voor de rest vooral bescheiden, zelfs onzichtbaar blijven: "De meeste rechters denken terecht: 'Ik wil gewoon als een professional mijn werk doen, ik wil het gewoon niet merken, ik wil niet merken dat het voor me wordt georganiseerd', dan gaat het goed. Als de bode maar goed loopt, de opleidingen worden verzorgd, als het maar loopt is het prima. Dan maakt het voor de meesten niet uit of het landelijk of gerechtelijk wordt georganiseerd." (rechter) Gerechtsbestuurders – soms ook wel als 'managers' aangeduid – moeten zich dan vooral ook niet met het rechterlijke werk bemoeien "De lengte van je vonnis en of je wel of geen getuigen hoort, dat is een zaak van de behandelende rechter, daar heeft geen enkele manager iets als 'doe maar wat minder' over te zeggen." (rechter) Teamvoorzitters, afdelingshoofden, gerechtsbestuurders: ze zijn volgens de echte puristen eigenlijk niet meer dan een "noodzakelijk kwaad". Een van de geïnterviewde rechters zegt over het gerechtsbestuur: "geen last van, moet vooral zo blijven." Gevraagd de afdelingsvoorzitter te typeren zegt een andere rechter "ver weg". Een griffiemedewerker zegt het nog treffender: "Eens in de zoveel tijd worden alle namen door elkaar gegooit: afdelingsvoorzitter, sectorvoorzitter, teamvoorzitter. Ik zou mijn god niet weten wie dat dan is." (niet-rechterlijke medewerker) De afstand tussen gerechtsbestuurders/middenmanagers en het primaire proces wordt vanuit dit per-

spectief overigens niet direct als problematisch ervaren. Goede professionals komen er immers zo veel mogelijk zelf uit; bestuurlijke interventies zijn in die logica spaarzaam: "Het is helemaal niet bezwaarlijk als ze relatief onzichtbaar zijn. Ik denk dat als zij zichtbaar zijn er iets mis is." (niet-rechterlijke medewerker over gerechtsbestuur)

Faciliteren

Bij het beeld van de professional die centraal staat in de organisatie past het beeld van gerechtsbestuurders en managers die het primaire proces op de achtergrond faciliteren: "Hun enige doel is om de afdeling waar ze leiding aan geven goed te laten functioneren. En om te zorgen dat mensen goed kunnen doen wat ze moeten doen. Dat de zittingszaal gereserveerd is, dat er bodes zijn, dat er brieven gestuurd zijn, dat mensen weten wat ze moeten doen. Dat het ondersteuningsapparaat goed loopt. En het huidige gerechtsbestuur is daar ook op gericht. Het loopt hier ook als een trein." (rechter) Een andere rechter: "En het zou veel fijner zijn als er werd gekeken van, wat zijn jullie taken en wat is daarvoor nodig." Volgens een van de geïnterviewden is een goede manager iemand die zegt "Ik heb een bureau met allemaal mensen die ik ook echt vertrouw. Mijn functie is als een paraplu. Ik ben ervoor om te zorgen dat vervelende telefoontjes, lekkende daken, geen gummetjes, dat dit soort zaken die mensen niet bereikt."

Faciliterende sturing, dienstbaar aan het rechterlijk werk. Dat beeld wordt ook door teamvoorzitters en gerechtsbestuurders zelf herkend: “Je team wil gewoon dat je hun belangen behartigt. De formatie moet kloppen met het werk. Ik hoef niet meer de beste van de klas op juridisch vlak te zijn, dat zit meer in je eigen hoofd. Je kunt beter iets minder zittingswerk doen en goed managen.” (middenmanager) Een afdelingsvoorzitter: “Er zitten teamleden bij die het belangrijk vinden dat ik ook meedoe in een MK, en dat ik laat zien dat ik nog weet waar het over gaat. Maar er zijn er ook die dat iets minder belangrijk vinden. Ze verwachten dat ik de boel goed organiseer, en dingen uit handen neem, en coördineer. En dat ze dat dan kunnen overlaten aan één iemand.” Ook een gerechtsbestuurder benadrukt dat het bestuur afstand moet houden. “Er moet niet te veel nadruk liggen op besturen, er zijn een paar mensen die daar mee belast zijn, dat vertrouwen we ze toe, dat moeten ze doen, maar wij gaan ze niet hinderlijk volgen.” (gerechtsbestuurder)

Hitteschild

De gerechtsbestuurders en ‘middenmanagers’ – afdelings- en teamvoorzitters – dienen de rechters niet alleen te faciliteren en te ondersteunen in hun werk, zij dienen hen ook te beschermen. Zij worden geacht als ‘hitteschild’ – een veelgebruikte term onder rechters – te functioneren tegen zaken die van boven of vanuit de politiek komen. Veel geïnterviewden signaleerden het belang van ge-

rechtsbesturen en een Raad die ‘van ons’ zijn, en zich ‘tegen hen’ teweer stellen: “Tegen alles wat niet rechter is, moet afstand worden gecreëerd.” (rechter) De knip tussen ‘wij’ en ‘zij’ wordt soms al binnen de rechtspraak zelf gelegd. ‘Wij’ zijn dan het gerecht, ‘zij’ de Raad voor de rechtspraak: “Er zijn zelfs gerechtsbesturen die de rechtspraak nadelig beïnvloeden, door het toegeven aan begrotingsdrang van de Raad voor de rechtspraak.” (rechter)

Vaker echter wordt – in ieder geval als streefbeeld – de Raad als iets van ‘ons’ beschouwd, eerst en vooral omdat zij ‘ons’ beschermt tegen ‘Den Haag’, vooral wanneer men daar de rechtspraak wil disciplineren, korten, of anderszins beïnvloeden: “die Raad, die is er voor ons, die is er als buffer tussen het ministerie en ons, die is er om te zorgen dat wij ons werk heel goed kunnen doen. Maar óók om naar buiten toe een krachtige derde macht te vormen.” (rechter) Het landelijk bestuurlijke echelon moet in deze opvatting een bastion zijn van rechterlijke onafhankelijkheid in een politiek-bestuurlijke omgeving waarin allerlei partijen eropuit zijn die onafhankelijkheid te beknotten. De Raad verkrijgt intern dus meer gezag naarmate zij zich extern robuuster opstelt: “Als in die politiek harder wordt gespeeld moet je als rechterlijke macht ook harder zijn. Dat vind ik dus geweldig aan die nationale ombudsman, die bijt van zich af, en die is door Teeven niet erg geliefd. Maar hij is dus wel erg duidelijk. Ik zie hem als toonbeeld van onafhankelijkheid.” (rechter) Vanuit die

optiek bezien heeft het feitelijk functioneren van de Raad niet altijd aan de verwachtingen voldaan. Een rechter memoreert een situatie waarin Haagse gezagsdragers in zijn ogen ongerechtvaardigde interventies in de rechtspraak dreigden te plegen: "Ik keek naar de Raad voor de rechtspraak. Ik dacht, nu moet je iets zeggen, je rug recht houden, aangeven: 'En nou is het klaar.' Maar de Raad deed helemaal niets, die heeft niet openlijk en met kracht partij gekozen." (rechter)

Het beeld van bestuurders als hitteschild houdt niet op bij de Raad. Het geldt ook voor gerechtsbestuurders. In het denken van sommige geïnterviewden is de Raad min of meer onderdeel van het politiek-bestuurlijke beïnvloedingssysteem geworden, en valt de schildfunctie dus toe aan de gerechtelijke bestuurders en 'middenmanagers'. Die moeten zich standvastig teweer stellen tegen productiedruk en andere bureaucratische vereisten die vanuit de lijn op de professionals dreigt neer te dalen. Het eisenpakket wordt steeds groter: landelijke financiering vertalen naar lokale praktijk in roosters, bezetting etc.; inhoudelijke juridische kennis hebben; rug recht kunnen houden en als hitteschild fungeren.

Niet iedere gerechtsbestuurder of middenmanager lijkt dat te kunnen, of te willen: "Kijk het management, dat zijn mensen die hogerop willen, die gaan een traject in, die krijgen dan targets mee, en die denken: dat moet ik wel doen. En de een is beter in zijn rug recht

houden dan de ander en met te zeggen: het kan gewoon niet." (rechter)

Vrijblijvendheid vs. bureaucratisering

Geïnterviewden die vanuit deze visie naar de rechtspraak kijken, maken zich zorgen over de bestuurlijke ontwikkelingen in en rond de rechtspraak. Zij signaleren dat het belang van de rechter in de organisatie wel genoemd wordt "....maar vervolgens er een soort juridische en administratieve uitleg wordt gegeven van 'rechter zijn'. Er zijn een hoop regeltjes, en dat is tegenstrijdig met het idee dat de rechter onafhankelijk is en dat dit goed is. Vroeger gebeurde dat absoluut niet, want pas als je mensen de ruimte laat, kunnen ze die professionele ruimte waarmaken." (gerechtsbestuurder)

Sterker nog, zij zijn bang dat de rechtspraak ten prooi valt aan een van de wetten van C. Northcote Parkinson (1959), die van het omgekeerd evenredig verband tussen de bestuurlijke en operationele complexen van de organisatie: in iedere bureaucratie nemen in de loop van de tijd het aantal en de reikwijdte van de bestuurders toe terwijl het aantal mensen dat de primaire processen realiseert juist afneemt. Een gerechtsbestuurder onderkent en deelt – wellicht paradoxaal – die angst: "We zijn natuurlijk vreselijk bang dat net als in de zorg en in het onderwijs de bureaucraten ons gaan onderdrukken. En wij moeten daar weerstand aan bieden. Je moet zoveel mogelijk proberen intern je positie als onafhankelijk

rechter veilig te stellen. Als er externe aanvallen zijn, moet je je daar ook extern op richten. Maar als het gaat om die bureaucratisering moet je dat toch intern aanpakken.”

Universiteiten onder bureaucratische druk

Universiteiten zijn als organisaties steeds groter geworden en hebben er meer administratieve taken bij gekregen. Voor universitaire hoogleraren ligt de nadruk van het werk echter bij het primaire proces: het op autonome wijze geven van onderwijs en verrichten van onderzoek. Hoewel in de ogen van de hoogleraren de administratieve taken daaraan ondergeschikt zijn, voelen ze zich veelal wel belemmerd door deze bureaucratische lasten. Hoe meer druk er van het management uitgaat om bijvoorbeeld administratieve gegevens te leveren, hoe groter de kans dat dit leidt tot een zekere haat-liefde verhouding tussen hoogleraren en managers (Kayser & Fokkema, 2007). De Bruijn (2008) beziet deze relatie dan ook als counterveiling powers: de hoogleraar staat voor kwaliteit, de manager voor kostenbeheersing, en ze hebben beiden gelijk.

Daar staat tegenover dat in een organisatie die primair wordt opgevat als een bundel autonome professionals altijd het risico van ‘los zand’ bestaat. Intern neemt dat de vorm aan van rechterlijk solisme en een vrijblijvende houding ten opzichte van gerechtelijke of landelijke doelen en afspraken, waardoor een

ongebreidelde differentiatie aan praktijken optreedt die ‘de’ rechtspraak een voor buitenstaanders onoverzichtelijk en grillig karakter kunnen geven. Als rechters, zich beroepend op hun professionele autonomie en constitutionele onafhankelijkheid, geen binding voelen met gerechtelijke of landelijke procesafspraken of richtpunten bij het wijzen van vonnissen of arresten, doet dat de institutie uiteindelijk geen goed, zo meenden vele gerechtsbestuurders: “Individueel werkt het dus niet om te zeggen: nee. Dat moet je afspreken met zijn allen, tijdens zo’n landelijk overleg. Het is alleen ontzettend moeilijk om dit voor elkaar te krijgen. In hoeverre krijg je mensen tot dit soort standaarden? En rechters zijn ook nog eens verschrikkelijk individualistisch.” (gerechtsbestuurder) Een beroep op lokale tradities en omstandigheden als grond voor het varen van een eigen koers is bovendien ook minder verdedigbaar in een context van toegenomen transparantie: “Er zijn altijd dingen die echt lokaal zijn, alleen er is een tendens dat het minder lokaal wordt door het Internet. Alles wat in Amsterdam gebeurt, ligt morgen in Rotterdam ook op straat. Voor de pers is de rechter gewoon de rechter. We worden heel erg over één kam geschoren, dat is al heel snel over het lokale heen.” (gerechtsbestuurder) Tenslotte zijn de transactiekosten van een radicaal collectief georganiseerde gerechtelijke beleidsbepaling hoog, hoger dan de gemiddelde rechter-professional zal willen betalen. Sommige geïnterviewden herinnerden zich de ‘bad old days’ waarin iedereen over alles meebesliste, en willen

daar zeker niet naar terug: "We hadden vroeger de rechtersvergadering, die ging over elke benoeming. Dat waren Poolse landdagen." (middenmanager)

Extern bestaat het 'los zand' risico vooral eruit dat de rechterlijke macht niet met een mond spreekt in publieke of politiek-bestuurlijke discussies over zaken die de rechtspraak raken. Daar ligt een legitieme taak voor gerechtsbestuurders, maar dus ook een verwachting dat rechters zich daaraan binden: "het is wel nodig dat er regie is, dat er afstemming plaatsvindt over de boodschap." (middenmanager) Mutatis mutandis geldt hetzelfde op landelijk niveau: "Individuele rechters moeten zich niet gaan mengen in het debat, maar één of twee presidenten, of de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak. Het is vooral belangrijk dat dit in Den Haag gebeurt door de Raad." (middenmanager)

Ambivalentie

Er zit uiteindelijk een fundamentele ambivalentie in de opvatting over de plaats en rol van bestuurders in een organisatie waarin het primaat van de (autonome) professional geldt. Bestuurders en managers moeten dienstbaar zijn, zich klein maken, zich onthouden van micro-management en dus op enige afstand blijven van het primaire proces. Tegelijkertijd moeten ze wel weten wat er speelt, in contact staan met de professionals, betrokkenheid en respect tonen. In veel van de interviews wordt het belang benadrukt van een manager of

bestuurder die ook rechter is: "Ik vind het ontzettend prettig als ik een leidinggevende heb die weet wat er speelt, die vakinhoudelijk goed op de hoogte is. Ik vind dat dat enorm scheelt als zaken aangepakt worden, als die weet wat er wel en niet kan, en waar problemen opkomen." (rechter) Die balans vinden, daar heeft de bestuurlijke kaste in de rechtspraak het in de ogen van velen – henzelf niet uitgezonderd – moeilijk mee.

Verbroken verbindingen

De navelstreng van informatie, inlevingsvermogen en dialoog tussen rechter-professionals en hun bestuurders lijkt – grotendeels onbedoeld – te veel te zijn afgeknepen of zelfs doorgeknipt, zo menen veel geïnterviewden:

"Ik zie heel erg dat het daar aan schort. Dat de gerechtsbesturen loszingen, en de Raad ook. Ontwikkelingen gaan ontzettend snel dus het is goed om elkaar daar in vast te houden." (rechter)

"Sectorvoorzitters maakten deel uit van het gerechtsbestuur; het gerechtsbestuur wist toen écht wat er toen speelde. Nu zijn ze bewust niet meer bezig met het primaire proces." (rechter)

"De presidenten en de Raad hebben te weinig binding met wat er eigenlijk gebeurt. Dat heeft twee gevolgen, de ene is dat het toch moeilijk wordt professionals te overtuigen. Je weet niet precies wat

voor problemen er zijn, ‘het is makkelijk praten’. Zo is het bij de politie ook gegaan. Die afstand is vandaag veel groter dan die vroeger was. De winst zou moeten zijn dat de bestuurskracht groter is geworden. Maar die afstand is wel een punt van zorg.” (gerechtsbestuurder)

“Er wordt te weinig geluisterd naar de noden van de rechter in het veld. Het management is per definitie niet super geschikt om de noden van het veld over te brengen omdat ze tegelijkertijd ook meer geld van de Raad willen. Hun belang is ook de sfeer goed houden met de Raad, anders krijg je helemaal niet wat je wil. En ondertussen zitten die arme types in toga met die stapels zaken.” (rechter)

“Het gerechtsbestuur en management staan aan de ene kant en de werkvloer aan de andere kant. Er wordt heel vaak naar gerechtsbestuurders/managers gekeken en niet de verbinding gemaakt met het primaire proces.” (middenmanager)

“De presidenten zijn inmiddels ook aan het loszingen.” (rechter)

“Als het manifest nu geschreven zou worden zou het meer over gerechtsbesturen gaan, die nu zo’n afstand hebben dat zij niet meer zien wat er op de werkvloer speelt.” (middenmanager)

“Als ik hoor van allerlei mensen: ‘Ach, die president, die zie ik nooit, alleen bij een afscheid.’ Dan is dat niet goed, denk ik. Als het zo in elkaar zit, dan heeft de president een groot probleem t.a.v. zijn professionals.” (gerechtsbestuurder)

“Waar we wat in zijn doorgeslagen en wat terrein terug moeten winnen, de afstand is te groot geworden. (...) Mij werd toen ik hier kwam duidelijk dat de afstand tussen de gerechtsbestuurders en de werkvloer groot was.” (gerechtsbestuurder)

Betere communicatie wordt – het zal niet verbazen – als een belangrijke manier beschouwd om verbindingen tussen bestuurders en professionals te herstellen of verstevigen: “Als je op afstand wilt besturen is dat prima, maar je moet wel communiceren. Mijn president zei onlangs: ‘We doen veel aan communicatie, want ik blog.’ Maar ja,... als je dat zo moet zeggen dan weet je het ook wel.” (niet-rechterlijke medewerker) Het beter doen op dit vlak is bepaald geen ‘rocket science’, zo denkt men, en er worden ook positieve voorbeelden genoemd: “Wat het gerechtsbestuur in Amsterdam heel erg sterk doet, sinds een half jaar, is eens per twee weken een nieuwsbrief van één kantje, met wat die gerechtsbestuurders nu aan het doen zijn! Dat helpt zo veel! Dat is echt een wereld van verschil.” (rechter)

3.2 De Rechtspraak als concern

Als het beeld van de rechtspraak als bundel professionals uniform zou worden gedeeld binnen de Rechtspraak, zouden de ontwikkelingen van het afgelopen decennium moeilijk verklaarbaar zijn. Dat brengt ons bij het andere belangrijke beeld dat uit de interviews spreekt: dat van de Rechtspraak als één organisatie, met een centraal beleid, een heldere bestuursstructuur, een zo veel mogelijk uniform optreden en een consistente communicatiestrategie. In dit streefbeeld is rechts-eenheid een centrale waarde. Het bestuurlijk systeem van de rechtspraak moet daarop zijn ingericht. In deze opvatting is de verhouding tussen bestuurders en professionals meer top-down: iedere bestuurslaag is eerder een 'agent' van de bovenliggende laag dan een 'trustee' van de professionals aan de basis van de organisatie.

Uit de interviews blijkt duidelijk dat de rechterlijke organisatie zich in het laatste decennium in de richting van dit beeld heeft ontwikkeld. Voor de een is dit een logische tendens, die alle steun verdient: "Voor mij zou het ideale model er een zijn waarin de Raad een raad van bestuur-achtig model heeft, met een helder takenpakket en wat toezichhoudende rollen. Veel meer naar een structuur waarbij managementteams onder leiding van de president werken. Waar gerechten onderdelen van de BV Rechtspraak zijn en 'hangen' onder een raad van bestuur. Dat er niet 18 organisaties zijn zoals nu. Je hebt één raad van be-

stuur, en daaronder hangen managementteams, onder leiding van de president met bevoegdheden. Alles zou meer op centraal niveau gebeuren en minder decentraal. Er zou geen integrale verantwoordelijkheid zijn en iedereen zou in dienst van de Rechtspraak zijn. Ik zou meer gaan voor één concern." (gerechtsbestuurder)

In de ogen van anderen ondermijnt een dergelijk streven naar bestuurlijke uniformiteit de onderliggende functionele en organisatorische verscheidenheid: "Als je de Rechtspraak ziet als één concern, als één koekjesfabriek, dan hebben we één bestuur en dat is dan de Raad voor de rechtspraak. Dat is niet het geval als je zegt: dat zijn toch aparte entiteiten. De gerechten en hoven moet je bijvoorbeeld al helemaal uit elkaar houden." (rechter) De kritiek op het model gaat terug op filosofische verschillen in de waardering van rechts-eenheid: "Rechtseenheid is primitief, want rechtseenheid kan simpelweg niet, dat is er nooit geweest. Als je zo focust op rechtseenheid haal je rechtsontwikkeling eruit. Je kunt nooit tot rechtseenheid komen, omdat ons systeem daar niet op is gericht. Ons systeem is ingericht op individueel recht, op de persoon." (gerechtsbestuurder)

Dergelijke bezwaren – hoe fundamenteel ook – hebben niet verhinderd dat er een duidelijke centralisatiebeweging in gang is gezet. Hierover is grote overeenstemming onder de geïnterviewden: steeds meer bestuurlijke taken worden op landelijk niveau

opgepakt. De Raad heeft zich in iets meer dan een decennium ontwikkeld tot – letterlijk en figuurlijk – een bestuurlijke entiteit van formaat: “Die Raad werd ook steeds maar groter, het is een zichzelf vergrotende organisatie.” (gerechtsbestuurder)

De waardering voor de geobserveerde centralisatie van de sturing loopt echter uiteen. De klassieke rechter-professional beziet het een en ander met een mengeling van scepsis en dedain: “Ze [de Raad, aut.] trekken te vaak de grote broek aan. Ze bemoeien zich met dingen waar ze niet over gaan. Ze treden soms in het domein. Ze komen soms over de grens, soms zitten ze op zaken waar ze niets mee te maken hebben. Zij zijn voor onderhandelingen, beheersmatige zaken, zorg maar dat we geen last hebben van het departement. Maar verder moeten wij in volstrekte onafhankelijkheid kunnen functioneren. De Raad zei vaak: ‘maar daar zijn we helemaal niet van. Hoe kan het dat iedereen naar ons kijkt?’ dan zeg ik: maar ze gedragen zich wel als hoofdkantoor van de rechtspraak.” (rechter) Maar er is ook waardering: “Het OM heeft 30% ingeleverd, en wij hebben onlangs bijgekregen. Dan zeg ik: Joop Pot, dat heb je goed gedaan. Maar dat moeten ze beter communiceren.” (niet-rechterlijke medewerker)

Deze uiteenlopende waarderingen van de toegenomen centralisatie van de sturing hangen wellicht niet alleen samen met verschillende basisopvattingen over wat voor organisatie de rechtspraak zou moeten zijn, maar

ook met attitudes ten opzichte van verandering. In het vorige hoofdstuk lieten we zien hoe de bestuurlijke drukte in de rechtspraak is toegenomen. Sinds de komst van de Raad is er bovendien sprake van een centrale ‘motor’ van allerlei initiatieven en transformationele ambities. Die vertalen zich via commissies en projecten in structuurwijzigingen, nieuwe spelregels, nieuwe naambordjes en nieuwe verhoudingen – landelijk maar ook binnen gerechten. Dat lijkt niet altijd even soepel te zijn gegaan, hetgeen overigens niets bijzonders is, want overal worden organisatieveranderingen vaak beschouwd als te directief, te frequent en in te hoog tempo doorgevoerd, met te weinig werkelijke betrokkenheid van de relevante stakeholders. Ze lijden mede daardoor ook vaak weer schipbreuk, waardoor ironisch genoeg weer prikkels ontstaan voor nieuwe veranderingsgolven, die als ze op dezelfde manier worden aangepakt op nog weer minder draagvlak kunnen rekenen, evenals het bestuurlijk systeem dat deze ‘permanente verandering’ produceert.

Veranderingskunst gevraagd

“Ik denk dat er in korte tijd heel veel verandert. Ik denk dat mensen daar niet zo geweldig toe in staat zijn. Iedereen is het er nu wel over eens dat de afgelopen 30 jaar voor het onderwijs rampzalig waren. Zo erg is het bij ons niet, maar het grootste probleem is de opeenstapeling van verandering, niet de rust nemen om te kijken of het nou werkt. En de enorme

hoeveelheid wetgeving.” (gerechtsbestuurder)

“En ik zie het echt als een probleem dat wij heel goed zijn in het bedenken en opschrijven van hoe het moet, maar dat we heel slecht zijn in de uitvoering. Wij kunnen 80 ideeën hebben en daar een plan over schrijven waar je niet tegen kunt zijn. (...) Het vertalen van beleid in lokale uitvoering is gewoon een heel ander vraagstuk dan het bedenken van mooi beleid.” (gerechtsbestuurder)

“Vorig jaar is de financiële dienst gecentraliseerd. En dat is op zich goed, op centralisatie is niets tegen. Het is alleen niet soepel verlopen. (...) Dat is georganiseerd door iemand die er, pardon, de ballen niet van begrijpt wat wij hier doen. En dat heeft hier behoorlijk lang geduurd. Als je zo’n centralisatie gaat doen, kijk dan eerst eens wat er nou nodig is, en welke eisen daar aan worden gesteld.” (rechter)

“Ik weet het absoluut niet, en het is maar een indruk, maar het lijkt vaak dat voor mensen die hogerop willen in het leidinggeven het van belang is dat er projecten afgerond worden, dat er dingen gebeuren. En het gevaar is dan dat er verandering om de verandering komt, zonder draagvlak en zonder reden.” (rechter)

“Het grote project KEI dat nu gaande is. Pas nou op dat je daar niet weer iets van

bestuurders en managers van maakt, maar zorg dat je inhoudelijke mensen betreft. Die verbinding is veel te weinig gemaakt.” (middenmanager)

3.3 Ambigue verhoudingen

De Rechtspraak heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld in de richting van één organisatie, maar is tegelijkertijd allesbehalve ontworpen vanuit het idee dat het één organisatie dient te zijn met de Raad aan het hoofd. Dat levert binnen en tussen de verschillende bestuursniveaus (Raad, presidenten/gerechtsbesturen, afdelingenteams) onduidelijkheid op over bevoegdheden en onderlinge verhoudingen. Wat kan decentraal en wat moet centraal, wie is nu precies waarvoor verantwoordelijk, wie consulteert wie waarover, wat kun je zelf doen en waarbij heb je anderen nodig? Op elk van die vragen worden, afhankelijk van de kwestie en de spreker, veel uiteenlopende antwoorden gegeven. Die ambiguïteit wordt door vele geïnterviewden opgemerkt en geproblematiseerd. Een president: “Daar komt bij dat iedereen overal een beetje over gaat. Vooral op bestuurlijk niveau is dat heel sterk. Het is erg onduidelijk wie bepaalde besluiten heeft genomen, dit vinden de achterbannen ook onduidelijk. Het is eigenlijk hybride.” Een rechter: “Ik snap wel heel goed dat er zo’n ding als de presidentenvergadering is opgezet, om gezamenlijk tot beleid te komen, maar ik blijf het dus lastig vinden dat het nergens vaststaat. Wie spreek je aan als het misgaat?” Een collega-rechter beaamt: “Die besturen

hebben qua governance geen bodem, de presidentenvergadering en het DB komen nergens uit voort. Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden hebben ze officieel niet. Dus als het ergens misgaat, is er niemand die vragen kan beantwoorden.” Een derde rechter: “Een actueel voorbeeld is te vinden in de discussie over wrakingen. Daar is een werkgroep voor in het leven geroepen, dat is ook heel diffuus. Is die werkgroep door de Raad in het leven geroepen, door de presidenten of door een combinatie?”

Voor al de status van de presidentenvergadering is onduidelijk. Zij “lijkt overal van te zijn” en “bemoeit zich overal mee” (rechters), zonder dat duidelijk is op welke titel. Een gerechtsbestuurder observeert: “De presidentenvergadering bestaat eigenlijk niet, het is een verzameling van vertegenwoordigers van de gerechtsbestuurders. Wat iedere keer weer onduidelijk is, is of we nu aan het praten zijn over wat voor de Raad prettig is of wat de presidentenvergadering wil bespreken.” (gerechtsbestuurder) Zo ervaart men het ook in Den Haag: “Er ontstaat natuurlijk wel regelmatig een probleem, ook naar aanleiding van het Manifest, dat er veel onduidelijkheid bestaat wat ieders rol daarin is. Bijvoorbeeld zo’n persrichtlijn, een richtlijn van de PV en niet van de Raad, wordt in het land breed toegeschreven dat het de Raad is die weer eens iets bedacht heeft.” (Raad)

Maar ook over de positie van de Raad in het systeem heerst twaalf jaar na haar oprichting

nog steeds onduidelijkheid. Of beter gezegd: hoe deze positie wordt gedacht en gewaardeerd, hangt weer sterk af van welk organisatie-model voor de rechtspraak men hanteert: “Als je de Rechtspraak als één organisatie ziet, dan is de Raad bestuur, maar ook toezichthouder, dan heeft de Raad een andere rol en staat ze veel dicht bij het ministerie.” (rechter) Maar zo denkt lang niet iedereen. Binnen de Raad zelf is men zich terdege bewust van de onverminderde zeggingskracht van de andere visie, waarin haar veel minder ruimte wordt toebedacht: “Wij zijn niet de directe baas van presidenten. Wij hebben informele functioneringsgesprekken, maar dat is informeel, wij zijn hun baas niet, zij hebben geen baas. We hebben geen formele leiders.” (Raad) Maar anderen observeren dat de Raad niet altijd de bij deze opvatting horende bestuursstijl heeft gehanteerd: “Dat de Raad ze niet heel de dag moet bestoken met circulaire, dat is duidelijk. Maar dat deden ze in de jaren die ik heb kunnen meekrijgen niet goed.” (gerechtsbestuurder)

In een gelaagd bestuurlijk stelsel – want dat is wat er feitelijk tot stand is gekomen sinds de oprichting van de Raad – is het verhelderen en optimaliseren van de bestuurlijke verhoudingen altijd een even vitaal als heikel punt. De huidige Raad lijkt daarvan grondig doordrongen: “Eén van de grote uitdagingen waar de Raad en de PV voor staan is om te zorgen dat iedereen in de goede positie zit. Wij moeten vanuit de Raad zorgen dat de presidenten in positie worden gebracht om in hun gerecht

optimaal te besturen, en omgekeerd moeten gerechtsbesturen de Raad in positie brengen om te zorgen dat dingen landelijk geregeld worden. We moeten geen armpje drukken met wie wat voor het zeggen heeft. Wij moeten aan de gerechten overlaten zichzelf te sturen, we moeten hen het vertrouwen geven dat ze het goed doen. En gerechten moeten ons het vertrouwen geven dat we het in de politiek goed kunnen doen. Vooral niet op de stoel van de ander zitten." (Raad) Omgekeerd: "De ontwikkeling zou moeten zijn dat de gerechtsbestuurders zoveel bestuurskracht en leiderschap ontwikkelen dat de behoefte aan een coördinerende en toezichhoudende rol van de Raad geleidelijk aan afneemt." (gerechtsbestuurder)

In de praktijk is het interbestuurlijke verkeer binnen de rechtspraak evenwel niet ontbloeit van strategische overwegingen: wie is aan de bal, en wie gebruikt wie waarvoor? Vanuit de Raad wordt de presidentenvergadering gebruikt om proefballonnen op te laten en draagvlak te krijgen: "Om te sturen heb ik als belangrijk instrument om te initiëren, het initiëren van beleid. Daar heb ik vaak de presidentenvergadering voor nodig, om te kijken of ik alle gerechten op één lijn kan krijgen voor een beleidsvoorstel, en of het al dan niet landelijk aanvaard wordt." (Raad)

De relaties komen op scherp te staan als er dingen fout gaan of negatieve publiciteit ontstaat, zoals rond het Manifest. Dan ontstaat ambigüiteit al snel in over en weer

'zwarte pieten': "Dat zie je ook in die hele discussie, de Raad zegt jullie moeten dat bespreken met het gerechtsbestuur, en het gerechtsbestuur zegt in zo'n beknelde situatie dat de Raad zegt dat het zo moet." (rechter) "De managers krijgen nu de schuld, 'de Raad heeft altijd voor kwaliteit gestaan'. Dat vind ik niet heel chique." (middenmanager) Een collega-teamvoorzitter schetst het beeld van een keten van 'blame avoidance': "De Raad heeft naar aanleiding van het manifest de zwarte piet bij de gerechtsbesturen gelegd, en besturen weer bij de middenmanagers." De beweging is overigens niet uitsluitend van boven naar beneden: "Alle communicatie ging via de gerechtsbesturen. En de gerechtsbesturen zijn daar ook niet goed in. Bij slechte beslissingen zeggen ze: 'Dat komt door de Raad.' En bij goede beslissingen hoor je: 'Ja dat hebben we goed gedaan hè, met zijn allen.'" (rechter)

3.4 Professioneel besturen van rechtspraak-professionals

Wat moet een bestuurder of manager in de rechtspraak dan kunnen, doen en laten om gezag in de organisatie te verwerven? Wat is dat voor vak, het besturen/managen van professionals in de rechtspraak? We vroegen met name in de groepsinterviews expliciet naar wat men nu zag als eigenschappen van een 'goede bestuurder'. Dat leverde een rijk tableau aan reacties op. Ook die reflecteren de uiteenlopende basishoudingen ten opzichte

van het fenomeen sturing en management in de rechterlijke organisatie.

De eerste kwestie is of een goede bestuurder ook per definitie een goede rechter moet zijn om gezaghebbend te kunnen opereren. Die gedachte lijkt op minder steun te kunnen rekenen dan wij vooraf hadden ingeschat: “Wie goede rechters zijn, hoeven helemaal geen goede bestuurders te zijn. Er zijn situaties waarin dit heel mooi parallel loopt, maar garanties biedt het niet.” (gerechtsbestuurder) Een collega-gerechtsbestuurder: “Rechters zitten graag aan het stuur. Die mensen zijn voor tweederde onze bestuurders. Als gerechtsbestuurders zijn ze allemaal nog steeds rechters. Dat is goed, maar de prijs die je daarvoor betaalt is dat mensen op bestuurs- en managementfuncties zitten die niet het DNA van bestuurder of manager hebben. Daar schuurt het want daar heb je andere competenties voor nodig.” Het zijn zeker niet alleen de bestuurders zelf die vinden dat er meer nodig is dan professioneel aanzien om effectief te kunnen besturen in de hedendaagse rechtspraak: “Je kreeg vroeger je prestige niet omdat je een manager was, maar omdat je een goede rechter was. Je gezag ontleen je aan het feit dat je een goede rechter bent. En die norm, daar moeten we eigenlijk vanaf, want die rechtbanken zijn zo groot geworden. Er is een totaal ander model, je moet nu heel goede bestuurders hebben, dat je een goede rechter bent bewijst niet dat je een goede manager zult zijn.” (rechter)

Het probleem kan – en wordt – natuurlijk ook goed worden opgelost door selectie en taakverdeling op het niveau van het bestuurscollectief. Niet iedere gerechtsbestuurder hoeft alles te kunnen: “Je ziet gerechtsbestuurders, die echt bestuurders zijn, en je hebt ook president rechters. Ik hoor bij de laatste groep, ik ben absoluut geen bestuurder. Hier hebben we een hoofd bedrijfsvoering, en hij doet een hoop.” (gerechtsbestuurder) [sinds 1 januari 2013 zijn er geen hoofden bedrijfsvoering meer, aut.] Maar de middenmanagers in de organisatie, afdelings- en/of teamvoorzitters, hebben die luxe niet: “Het is best wel lastig om meewerkend voorman te zijn. Je wordt in die rol gezet door je team, dat je niet meer *one of them* bent. Dat doen zij ook, daar dragen zij aan bij. Dan kun je zelf wel willen, maar het is iets waar je niet meer bij hoort.” (middenmanager) Dat geldt des te sterker voor middenmanagers die ook actief zijn in landelijke gremia, zoals de LOV's: “Als nieuwe LOV's hebben we daar ook last van, want het beeld bestond dat een LOV een club van bestuurders is, 'niet van ons maar van hullie'. Ik vraag me af of het slim was om dezelfde afkorting te houden. Maar goed, het is zoals het is. Toch is het een beeld waartegen ik moet vechten. Het duurt nog wel even voordat mensen de LOV's zien als 'ja, dat zijn onze mensen.'” (middenmanager)

Er bestaat bovendien bij sommigen onmiskenbaar scepsis tegenover 'managers' die geen wortels in het rechtsvak hebben. De discussie over de numerieke balans tussen rechterlijk en

niet-rechterlijk leden van de Raad voor de rechtspraak was daarvan een voorbeeld, maar we hoorden het ook terug in de interviews: "In zekere zin is het niet meer een collega-rechter. Daar is op zich niet heel veel mis mee. Maar het gevoel is een beetje alsof ze daarmee ook een beetje de belangen en de behoeften uit het oog verliezen. Alsof dat verband is doorgeknipt." (rechter) Een andere rechter schampert over de niet-gerechtigde bestuurders dat het "overwegend mensen met MBA's zijn. Dat soort Nyenrode-types." Niet-rechterlijke bestuurders zijn zich hier terdege van bewust: "Je bent b-garnituur want je bent geen rechter. Je hebt rechters en gewone mensen. Dat laten vooral gewone rechters merken. Er is wel een tweedeling tussen rechters en niet-rechters, bij het ene gerecht meer dan het andere." (niet-rechterlijk gerechtsbestuurder)

Overigens raakt dit onderscheid aan een diepere en weinig benoemde culturele kloof binnen de organisatie, los van de sturing: die tussen medewerkers in toga en alle anderen. Die kloof wordt met name door laatstgenoemden als tastbaar en soms als pijnlijk ervaren: "Als er bij ons dingen fout zijn, is het compleet onze schuld. En als er bij een raadsheer een fout ontstaat, kan die het naderhand altijd nog herstellen. En dan gaan wij daar respectvol mee om, onder het motto van 'het zijn ook maar mensen'. Maar andersom is dat niet altijd het geval, sommigen gaan aan je bureau staan, en die kunnen je dan flink uit staan kaffen." (niet-rechterlijke medewerker) Een

manager vertelt ons: "Ik heb eerst bij advocatenkantoor gewerkt, en daar was het hele idee dat je tijdens de lunch meer met andere mensen ging zitten. Maar toen ik raio werd, at ik alleen met raio's. Er was een keer een rechter die met zijn secretarissen ging lunchen, en die is daar toen op aangesproken."

Teamvoorzitters moeten met deze kloof zien te 'dealen', en dat is om tal van redenen niet eenvoudig. Over niet-rechterlijke medewerkers: "Ik denk dat het gebrek aan waardering voor secretarissen echt een belemmering is voor een hoop mensen." (middenmanager) Omgekeerd: "Ze voelen zich ook ondergewaardeerd. Ze hebben ook niet altijd het goede zelfbeeld. Er zijn ook secretarissen die denken dat ze het beter doen dan de rechter." (middenmanager) In abstracto ziet iedereen ontegenzeggelijk het belang van niet-rechterlijke medewerkers voor het functioneren van de rechtspraak: "Naarmate raadsheren meer kunnen vertrouwen op wat de secretarissen neerzetten, kun je meer zaken op een zitting zetten." (middenmanager) Maar om hun potentieel ten volle te benutten is pro-actief management nodig – ook van de in- en uitstroom van gerechtelijk medewerkers: "Het voorbereiden moet worden gedaan door goede gerechtssecretarissen. Zij ordenen het dossier, kopiëren de dagvaarding, schrijven bewijsmiddelen kort op zodat bij elke klacht een bewijsmiddel staat. Dan doe jij de zitting. En de gerechtssecretarissen maken dan het vonnis, als ze goed zijn dan kunnen ze dat ook goed. En dan kijk jij het na. En dan

ben je klaar. Dan verplaats je namelijk de kosten naar het niveau van gerechtssecretarissen, en neem maar van mij aan, die zijn een stuk goedkoper! Ze krijgen niet zo goed betaald. Dat maakt niet zo uit want ze groeien toch wel door. De besten blijven bij ons twee tot vier jaar zitten, doen veel ervaring op. En als rechter probeer je hen dan te motiveren, door ze een plekje te geven, en ze bijvoorbeeld in de raadkamer als eerste te laten spreken.” (rechter)

Een tweede kwestie is die van de bestuursstijl. Hoe zetten en houden bestuurders en managers in de rechtspraak de rechters en ondersteuners nu effectief in een gewenste beweging? In welke mate en op welke wijze moeten zij sturen op inputs (middelen), throughputs (processen), outputs (producten) of outcomes (uitkomsten)? Uit de interviews komt naar voren dat de nadruk de afgelopen jaren binnen de sturing erg sterk op productie en productiviteit heeft gelegen: “Ja, dat is één van de zwakke plekken van de rechtspraak. We hebben de afgelopen 10 jaar gewerkt aan harde feiten, aan de budgetten en processen. Het is een soort koekjesfabriek geworden. Daardoor kwam de kwaliteit in het geding. Toen kwamen er kwaliteitsnormen – over dingen als opleidingen per jaar, hoeveel tijd je kunt besteden aan zaken – harde normen met als doel grip krijgen op kwaliteit. Maar die normen gaan een eigen leven leiden.” (middenmanager) “Wat ondergesneeuwd is, is de rol van het bewaken van inhoudelijke en organisatorische kwaliteit. Die

rol is te veel op de achtergrond geraakt.” (rechter, voormalig gerechtsbestuurder)

Het gesprek op de universiteit

Ook op de universiteit vraagt men zich af of de focus op de kwantiteit niet te dominant is geworden. Het draait om ‘return on investment’ en ‘het vergroten van transparantie’, en de roep om verantwoording over de kwaliteit van onderwijs en onderzoek wordt steeds vaker gehoord. ‘Meten is weten’, is hierbij het adagium. Auteurs als Kayser en Fokkema (2007) benadrukken echter dat de universiteit geen fabriek is met routinematig werk. De bestuurder vertelt de hoogleraar dat hij zo optimaal mogelijk moet presteren en zo hoog mogelijke cijfers genereren. Dit levert een ‘wij-zij-gevoel’ op, zonder gemeenschappelijk belang. Het gesprek zou niet alleen over de kwantiteit moeten gaan, maar ook over de kwalitatieve aspecten van de output waar de hoogleraar veel waarde aan hecht.

Uit de interviews komt terug dat het niet alleen de Raad is die heeft gefocust op de productie en productiviteit, rechters hebben de norm ook zelf overgenomen: “Ik denk dat de Raad zelf onderschat heeft wat het effect van zo’n focus zou zijn. Ik denk dat gerechtsbesturen ook niet genoeg tegenspel hebben geleverd met het oog op kwaliteitsbewaking.” (rechter) Een collega vult aan: “En iedereen is in die overijverigheid meegegaan.” Een gerechtsbestuurder typeert de prikkelstructuur

waaronder zijn gerecht heeft gewerkt de afgelopen jaren: "Een enorme nadruk op kwantiteit. Dus niet gewaardeerd worden op kwaliteit maar op... Dus als we de cijfers maar halen. Ik denk dat dit beeld ook wel klopt. Dat men toch te veel oog heeft gehad voor productie, en niet genoeg voor de kwaliteit." De hele organisatiecultuur kan ervan doordrongen raken, met alle gevolgen van dien: "Ik vind die cijfers, die spelen niet alleen van boven naar beneden een rol. Maar ook onderling bij ons, ik merk dat collega's er erg op gaan letten: Doe jij wel net zo veel als ik?" (rechter) Ook gerechtssecretarissen ervaren dit: "Maar dat inhoudelijke staat voortdurend onder druk. Je komt eigenlijk tijd tekort om dingen uit te zoeken. En om dingen goed op te schrijven. Bij ons is meerdere malen gezegd: 'als ik de zaak niet goed voorbereid, dan kan ik geen goed arrest schrijven'. Maar dat wordt niet gehoord. Op een gegeven moment mag je het gewoon niet meer zeggen, want dan is het niet meer fijn. Maar als je de zaak moet uitwerken dan zit je daar wel mee. Na een tijdje doet dat afbreuk aan je motivatie."

Cijfers en centen

"De Raad heeft enorm gefocust op financiering. De kerntaken van de Raad waren bedrijfsvoering (organisatie- en kwaliteitssturing), maar de begrotingsdiscipline en het bevorderen van de doorloop hebben de meeste aandacht gekregen." (voormalig gerechtsbestuurder)

"Je hebt dus drie cijfers die ertoe doen: instroom, uitstroom, en doorloop." (middenmanager)

"Je hebt hier een aparte afdeling PenC (Planning en control), en die geeft hun info door aan het gerechtsbestuur. Teamvoorzitters gaan één keer per jaar zitten met het gerechtsbestuur. Maar als je in januari gaat zitten met de geëxtrapoleerde cijfers die het gerechtsbestuur van PenC heeft gehad, dan schrikt iedereen zich rot. Want als januari moeilijk is lijkt het ineens alsof het hele jaar moeilijk wordt, terwijl, tja, januari gewoon wat zwaarder is geweest." (middenmanager)

"De taal waarin gerechtsbestuurders spreken is die van cijfers, als je kijkt naar informatie die zij krijgen." (middenmanager)

"Ik vind dat de sturing wel heel erg op de financiën is. Het gaat veel minder over: Wat willen we nu gaan doen en waarom ook alweer?" (middenmanager)

"Mijn voorganger wist niet hoeveel zaken er binnenkwamen en hoeveel er uitgingen. Dat er productiedruk werd gevoeld dat snap ik wel, we zijn zakelijker geworden. Je kunt me midden in de nacht wakker maken en ik kan zeggen hoeveel zaken we hebben liggen, en hoeveel we in de plus of min zitten." (middenmanager)

De gevoelde druk op ‘cijfers en centen’ versterkt zo de mentale scheidslijn tussen managers en professionals, en biedt de laatsten ook kansen om heroïsch hun vak te verdedigen: “Ik zeg tijdens die gerechtsvergaderingen altijd: ‘Ik hoop dat geen hond, geen hond, hier een beslissing neemt omdat ik financiële problemen heb.’ En dan staat er altijd wel iemand op die zegt: ‘we moeten onze rug recht houden’.” (gerechtsbestuurder)

Over cijfers en centen in de zorg

Met de introductie van marktwerking in de zorg, zou de efficiëntie van de zorg vergroten. Bij deze assumptie kunnen echter vraagtekens worden gesteld. Een van de perverse effecten die kunnen optreden is dat artsen alleen de makkelijke patiënten accepteren. ‘Marktwerking spoort artsen aan om patiënten met een eenvoudige knieoperatie te verkiezen boven patiënten met een complexe en onvoorspelbare aandoening.’ (Tonkens, 2008) Dit laatste lijkt te worden bevestigd door de resultaten uit een enquête onder 1249 KNMG-leden van het vakblad Medisch Contact. Hieruit blijkt dat driekwart van de artsen de marktwerking wil afschaffen, omdat de beloning van productie in de zorg tot meer onnodige behandelingen leidt (NOS, 2012). De medische professional verwordt zo tot een ‘geldwolf’ in plaats van het belang van de patiënt voorop te stellen.

Binnen het middenmanagement wordt veel over productie gesproken. Er zijn teamvoorzitters die proberen met het eigen team dat juist niet het belangrijke onderwerp te laten zijn: “Binnen het MT hebben we het heel veel over de productie. In de aansturing is het 30% over output en productie, 70% van de tijd over het andere deel.” (middenmanager) “Ik word gefinancierd op output, maar dat reken ik niet allemaal precies door naar eisen per persoon. Onder water doe ik het wel. Kijken wat het per zaak, per individu betekent, maar we hebben daar speelruimte.” (middenmanager) En sommige gerechtsbestuurders zien het ook nadrukkelijk als een instrument om de vrijblijvendheid van het gesprek met de ‘professionals’ te reduceren: “Ik geef aan wat er niet goed gaat, en vraag wat ze gaan doen om het op te lossen. Ik accepteer niet iets waarvan ik denk dat het niet werkt. Dan blijf ik er achteraan gaan. Dan bel ik en maak ik afspraken totdat er een goed plan is. Heel veel mensen ... zijn helemaal niet gewend aan resultaatverantwoordelijkheden.” (gerechtsbestuurder)

3.5 Het delicate midden

In de sturingsdiscussie binnen de rechtspraak ligt meestal sterk de nadruk op de twee polen: de rechter en de Raad. De eerste heeft historisch gezien een zeer sterke positie in de organisatie van de rechtspraak en de laatste heeft de afgelopen tien jaar een sterke positie verworven. Veel minder wordt er gesproken over de ‘tussenvormen’ van management: de teamvoorzitters, de afdelingsvoorzitters, groe-

pen van zelfsturende professionals. Dat is opmerkelijk, omdat we uit onderzoek weten dat juist het middenmanagement in professionele organisaties niet minder belangrijk is dan in klassieke hiërarchieën.

Uit de interviews komt diverse malen naar voren dat het lastig is om rechters te vinden die teamvoorzitter of afdelingsvoorzitter willen worden: "Het middenmanagement is niet zo sterk in de gerechten, het is heel moeilijk om daar de goede personen voor te vinden, de meeste mensen hebben daar niet zo'n zin in." (gerechtsbestuurder) Rechters laten desgevraagd weinig onduidelijkheid bestaan: *U zou niet op een teamvoorzittersfunctie solliciteren?* "Geen haar op mijn hoofd." (rechter) En: "Ik ben iemand die heel erg van zijn vak houdt, en ik ben geen manager, daar ben ik niet voor opgeleid. Ik zou ook helemaal geen ambities hebben om manager te worden." (rechter) "Mensen willen gewoon aan hun zaken werken. Ze willen vervelende gesprekken met collega's voorkomen en niet alleen met cijfertjes bezig zijn." (rechter) En tenslotte: "Er is nog steeds wel een eis dat je rechter bent, en, eerlijk gezegd is dat ook niet zo gek omdat je het juist beter doet als je goed weet wat er gebeuren moet en dat in de vingers hebt. Maar rechters zijn rechter geworden omdat ze die zaken willen doen, niet omdat ze de hele dag willen vergaderen. Ik denk dat het in iedere professionele organisatie zo zal gaan. Je krijgt alle narigheid op je bordje, en krijgt heel weinig dank." (rechter) Sommigen komen trouwens ook met littekens

uit de strijd: "Ik ben helemaal geen goede manager, ik ben het twee jaar geweest voor het team. Ik vond het verschrikkelijk, ik kan dat helemaal niet, ik vond het afschuwelijk." (ex-teamvoorzitter) Hun collega's zien dat, en bedenken zich wel twee keer voor zij dit pad opgaan.

De functie van teamvoorzitter wordt dan ook opmerkelijk vaak omschreven in negatieve termen: "echt een hondenbaan" (niet-rechterlijke medewerker), "een doorgeefluik, wat doet hij eigenlijk?" (rechter) Wat maakt het zo moeilijk om een effectief 'middenmanager' te zijn in de rechterlijke organisatie? "Dat heeft niet te maken met de verhouding rechters/juridisch ondersteuning, maar met de verhouding tot het gerechtsbestuur. Van het laatste zijn wij in ons gerecht formeel helemaal losgekoppeld, we hebben niets meer te zeggen. Tegenover de gerechtsbesturen is het wel een hondenbaan, maar niet tegenover de rechters en juridisch ondersteuning." (middenmanager) In de interviews komt ook naar voren dat teamvoorzitters ervaren dat de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden niet met elkaar in overeenstemming zijn: "Maar hier bij het kanton zijn er grote administratieve problemen maar daar heb je als teamvoorzitter niets over te vertellen. Dat gaat zo ver dat een hoofd administratie er met mij niet over hoeft te praten. Maar ik word wel met de problemen geconfronteerd. Dat ervaar ik als problematisch." (middenmanager) Er is volgens sommigen een fundamentele spanning tussen hun bevoegdheden en hun verantwoordelijk-

heden, en tussen wat ze kunnen en moeten weten: “Wat ik ook moeilijk vind is dat je als teamvoorzitter overal maar iets van moet vinden. Voor mij is het een hoge vorm van luchtfitserij, want die cijfers waar ik iets over zou moeten weten zeggen me vaak niets. En daar hangt veel vanaf. En ik heb geen budget, of niet dat ik weet.” (middenmanager) Een ander: “Ik vind het zo moeilijk dat ik zo afhankelijk ben van afdelingsvoorzitters, je holt overal maar achteraan. Je hebt alle informatie net te laat.” (middenmanager) Tegelijkertijd is in de teamvoorzittersfunctie de ‘human touch’ van essentieel belang: “Verder is het belangrijk om de lijntjes met iedere medewerker warm te houden. Vooral rechters en secretarissen. Om te vragen: ‘hoe zit je in je vel? Hoe gaat het? Hoe zit je in je achterstand?’ Want dat zijn dingen die niet direct uit de cijfers blijken. Er zijn niet genoeg cijfers om te zien of het goed gaat. Er zijn namelijk alleen harde cijfers: ‘wat komt erin, wat gaat eruit’. Er is geen informatie om te sturen in eigen team, dat is nog niet goed belegd, dat is nog in ontwikkeling.” (middenmanager)

Over afdelingsvoorzitters – die niet op alle gerechten gemeengoed zijn – worden vergelijkbare opmerkingen gemaakt: “Afdelingsvoorzitters krijgen wel erg weinig ruimte van het bestuur.” (middenmanager) En: “Hier heb je eerst de teamvoorzitter, en daarboven zit de afdelingsvoorzitter, die maakt geen deel meer uit van het gerechtsbestuur [zoals wel het geval was bij diens voorloper, de sectorvoorzitter, aut.]. Het lijkt me een verschrikke-

lijke positie. Dat lijkt me héél vervelend.” (rechter)

Overigens bestaan er op dit punt aanmerkelijke verschillen tussen gerechten. Op sommige plekken hebben teamvoorzitters juist wel veel ruimte om te manoeuvreren. Dat komt vermoedelijk op zijn minst hun arbeids-satisfactie ten goede: “Ik vind het heel leuk als je in een team zo autonoom kan functioneren, dat je alles gewoon samen kan oplossen en dat je daar ook dingen kan beslissen.” (middenmanager) Een ander: “Ik vind het heerlijk, want ik heb gewoon mijn eigen toko. Ik hoef alleen maar met het gerechtsbestuur te praten. Zij zeggen ook: ‘wij besturen, jullie managen.’ Ik heb ook een MT-overleg met familie en straf en zo. Ik vind dit eigenlijk prettiger dan toen ik een sectorvoorzitter boven me had, ik heb nu een korter lijntje. Voor de rest kan ik redelijk mijn eigen gang gaan.” (middenmanager)

Gerechtsbestuurders benadrukken ironisch genoeg het belang van team- en afdelingsvoorzitters in alle toonaarden: “onmisbaar”, “heel erg belangrijk”, “zij maken en breken de organisatie”, “kritische succesfactor”, “zij vormen de kracht van je verandering, van de transitie die we doormaken”. Maar wat zij concreet doen om deze functie aantrekkelijk te maken en de bekleders ervan te professionaliseren, is veel minder duidelijk. Sommige gerechtsbesturen sturen er niettemin doelbewust op aan om het middenmanagement in positie te brengen: “Voor het begrotingstra-

ject hebben we de bal volledig neergelegd bij de teamvoorzitters. Het is een moeizaam proces geweest, maar ze zijn er uiteindelijk wel in geslaagd en zijn daar trots op. We hebben de verbinding tot stand gebracht. Ze zijn zelf verantwoordelijk voor een heel belangrijk proces geweest.” (gerechtsbestuurder) En: “Bij ons heeft het gerechtsbestuur heel erg als motto: ‘wij besturen’ [op hoofdlijnen, aut.]. Ik kreeg heel veel terug op mijn bord. En in het begin vond ik dat vervelend, maar het gerechtsbestuur zei ook: ‘het is jouw taak om dat team te runnen’. Je moet dan ook naar collega’s toe.” (middenmanager)

3.6 Sturing als gesprek

In een aantal interviews wordt benadrukt dat de sturing meer in organiseren van het onderlinge gesprek tussen professionals gezocht moeten worden: “Er zijn managers die zonder behoorlijke legitimatie die rechters allerlei regelingen aan het opdringen zijn. Downgrading van wat des rechters zou moeten zijn. Je zou van onderop discussies moeten organiseren, dat is ook goed voor de rechtseenheid.” (rechter) Een gerechtsbestuurder: “Het gaat om het gesprek, we gaan niet snel met elkaar aan tafel. We krijgen het nu terug met gesprekken over professionele standaarden. Als het over dit soort verschillen gaat, dan moet het idealiter vanzelf gaan dat je daar met elkaar over gaat praten. Rechters zeggen al snel: wij zijn onafhankelijk, wij zijn autonoom. En dat betekent dat wij niet zoveel te maken hebben met wat ze in Arnhem doen. De ge-

dachte is al snel, als ze er daar minder tijd aan besteden, dan doen ze het minder goed. En als ze er daar meer tijd aan besteden, dat zijn het stoethaspels die hun tijd niet goed besteden. Dan kijken we niet of ze dingen doen die wij niet doen en we wel zouden moeten doen. Toen ik bij het hof in [...] zat, was de ene kamer om half vier en de andere kamer om zeven uur klaar. Ik heb gekeken hoeveel zaken eruit kwamen, hoeveel cassaties. Het was allemaal hetzelfde. Maar ze hadden beelden van elkaar: dat kan niet deugen.”

Dat professionele gesprek vraagt ook wat van de rechters zelf, vraagt een zekere mix van persoonlijkheden en vergt dat de sluipende ‘verambtelijking’ van het rechtersvak een halt wordt toegeroepen, zo menen geïnterviewden: “We hebben één grote fout gemaakt, we hebben alles gestructureerd en met alles rekening gehouden, maar als iets buiten die lijntjes valt voelt niemand zich meer verantwoordelijk. Als je mensen geen verantwoordelijkheid geeft, pakt niemand meer de ruimte. Je moet nu oppassen dat je ze niet als brave ambtenaren in de rij zet, want dan heb je brave ambtenaren.” (gerechtsbestuurder) Een andere gerechtsbestuurder: “Ik sprak laatst een rechter die zei: ‘ik heb mijn teamvoorzitter niet nodig, ik doe gewoon mijn werk in de rechtszaal.’ Ik vind dat egoïstisch. De rechter zou zich verantwoordelijk moeten voelen voor het concern als geheel.”

Het intercollegiale gesprek wordt gezien als een sleutel tot het worden van een lerende

organisatie: “We moeten ook leren van elkaar, via best practices.” (gerechtsbestuurder) Een president: “Wanneer doe ik mijn werk goed, dat is wel een gesprek wat ik onderling probeer te stimuleren. En één van de mechanismen die we daarvoor hebben is de gerechtsvergadering. De gerechtsvergadering heeft hier altijd bestaan en die heb ik altijd zeer gecultiveerd.” Een afdelingsvoorzitter: “Vroeger was er de gerechtsvergadering waar veel werd besloten en die een belangrijke functie binnen het gerecht vervulde. Dat is nu lang niet meer zo belangrijk maar het overleg is blijven bestaan en de raadsheren gaan nog steeds zelf over vakinhoud.”

Ook meervoudige kamers zijn een potentiële, maar soms in het gedrang geraakte, plaats voor dat onderlinge gesprek: “Wij hebben 1% MKs (i.p.v. landelijk 3%), dat is gewoon bepaald door teamvoorzitters. Maar als rechter heb je daar totaal geen kennis van. Ik vroeg me af: waarom hebben we niet meer MKs? Het is van 5 naar 1% gebracht. Landelijk is het 3%, en wij hebben dus 1%, want wij hadden een enorme achterstand. Dat vind ik zelf écht niet goed. Je zit als familierechter compleet alleen, je hebt geen feedback, alleen van je secretaris die officieel onder je staat. Met drie rechters uit je eigen gerecht. Als je af en toe een MK doet zie je elkaar bezig, leer je van elkaar, het is ook een intervisie instrument.” (rechter) Rijke feedback is en blijft essentieel voor goed rechterlijk werken, ook of juist in een tijdperk van toenemende digitalisering: “Gevaar is zonder meer dat het systeem van

digitaal en universeel werken het maatwerk van de rechtspraak overspeelt. Niet van: ik vind die of die tekst mooier in een uitspraak, dan heb je het vooral over cultuur. Maar als je als rechter ergens rechtsaf wilt, terwijl het digitale werken alleen toestaat dat je recht door of linksaf gaat, ja dat is wel echt een verlies. Je moet kunnen afwijken als de zaak er om vraagt.” (middenmanager)

Er is binnen sommige gerechten een actieve zoektocht gaande naar nieuwe manieren om het intercollegiale gesprek te organiseren. In Utrecht wordt bijvoorbeeld gewerkt met zelfsturende teams: “Ik was projectleider van het medewerkerswaarderingsonderzoek. Daar kwam uit dat er behoefte is aan meer eigen verantwoordelijkheid, meer eigenaarschap. Vrijheid in verantwoordelijkheid, zo staat dat ook in de visie van het gerechtsbestuur. Omdat ik projectleider was, ben ik er over na gaan denken. Er was ook behoefte vanuit het team. Die combinatie heeft geleid tot deze pilot. We wilden het al veel eerder in gang zetten, maar door de HGK is dat allemaal wat later geworden.” (middenmanager) De (her)ontdekking van dialoog als sturingsinstrument vereist, ten slotte, natuurlijk eerst en vooral een bepaalde houding en gedrag op het niveau van de individuele gerechtsbestuurder en manager: “Ik voer dus een hoop individuele gesprekken. Dat is voor mij een rijke bron aan informatie. Dat is een heel nadrukkelijke keuze, het vergroot enorm mijn gezag en invloed in huis. Bij deze organisatie gebeurt niets omdat ik het zeg, of omdat ik het met

voldoende gewicht kan zeggen, het vergroot mijn armslag en invloed. Mensen hebben het gevoel dat ze gehoord en gezien worden.

Voor mij is dat een belangrijk mechanisme om vooruit te kunnen." (gerechtsbestuurder)

Worstelen met waarden: Beelden van de professie

"Rechter zijn.. dat is toch het mooiste wat er is. Het enige wat mooier is, is de wet zelf." (gerechtsbestuurder)

"Er is geen beeld van dit doet een goede rechter wel en dat doet een goede rechter niet. Kijk er zijn wel algemene dingen zoals, je moet niet de ene partij bellen voordat je de andere ook hebt gesproken. Maar niets wat minder definieerbaar is, zoals: 'Hoe doe je een zitting, hoeveel tijd moet je uittrekken voor een zaak om hem goed te doen, hoe uitgebreid is je vonnis?'" (middenmanager)

4.1 Het belang van beelden van de professie

In het vorige hoofdstuk is een spanning zichtbaar geworden tussen de wereld van 'bestuur' en 'management' aan de ene kant en die van de rechterlijke 'professionals' die 'gewoon hun werk willen doen' aan de andere kant. Een goede rechtspraak heeft beide nodig, maar de wereld van bestuur en management is binnen de institutie een relatief recente ontwikkeling. Een wereld waarvan het bestaansrecht inmiddels wellicht wordt erkend, maar die nog lang geen vanzelfsprekende plaats en beproefde modus operandi lijkt te hebben verworven. Er rijst uit de interviews een beeld van pluriformiteit op. Er is verschil in opvattingen over nut, noodzaak, en vormgeving van de bestuurlijke gremia en de daaraan gekoppelde managementfuncties in de rechtspraak. En er is verschil in de praktijken waarin bestuur en management feitelijk vorm krijgen

binnen de gerechten en op landelijk niveau (denk bijvoorbeeld aan verschillen in werkwijze van LOV's). Achter die verschillen liggen uiteenlopende waarden en opvattingen over 'wat past' en 'wat werkt' in de besturing van rechtspraak. Daarbij gaat het onder meer over kwesties als:

- *Hiërarchisch vs. intercollegiaal:*
Besturen de rechters en gerechten primair zichzelf of worden zij bestuurd door een Haags directoraat van ministerie en Raad?
- *Uniformiteit vs. verscheidenheid:*
Hoe verhoudt de waarde van het sturen op rechtseenheid en op efficiëncywinst door optimalisering van processen zich tot de waarde van rechterlijke autonomie en ruimte laten voor 'maatwerk' en lokale tradities in de organisatie en werkwijze van gerechten?
- *'Technocratie' vs. 'vrijblijvendheid':*
Hoe kan worden voorkomen dat de bestu-

ring van de rechtspraak ten prooi valt aan een eenzijdig bedrijfsmatig-technocratische oriëntatie (het schrikbeeld van de 'koekjesfabriek'), maar tegelijkertijd ook worden voorkomen dat het beroep op rechterlijke onafhankelijkheid wordt gebruikt als een schaamlap voor een slappe 'laissez-faire' bestuursstijl die de noodzakelijke modernisering van de rechtspraak belemmert?

- *'Inhoudelijk' vs 'bestuurlijk' vakmanschap:* Hoe borg je in de vormgeving van sturing binnen de rechtspraak evenwichtig tussen enerzijds de traditionele nadruk op inhoudelijke waarden, juridische expertise en professioneel gezag, en anderzijds de realiteit dat het 'overeind houden' van de rechtspraak als institutie in een toenemend complexe en veeleisende maatschappelijke en politieke omgeving, generieke bestuurlijke en managementcompetenties vereist?

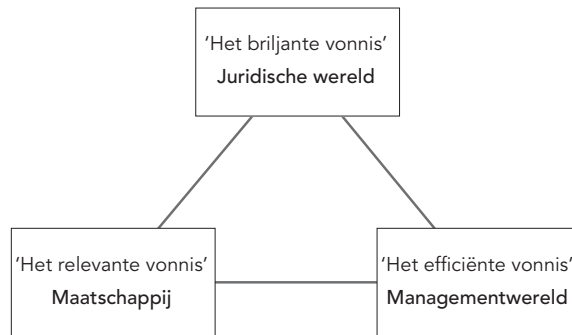
Dergelijke spanningsvelden zijn niet uniek voor de rechtspraak. Ook andere professies worstelen met dergelijke vragen, zoals onder meer zichtbaar wordt in de katernen over sturing in de medische en de universitaire wereld die op verschillende plekken in dit rapport zijn ingevoegd. Maar de wijze waarop over deze spanningsvelden binnen de rechtspraak wordt nagedacht – zo is ons gaandeweg het onderzoek duidelijk geworden – is

sterk beïnvloed door onderliggende opvattingen over het vak van rechter of zo men wil het antwoord op de vraag 'wat is goede rechtspraak?' Die opvattingen blijken nogal uiteen te lopen. Het gaat daarbij niet om grote kloven of scholenstrijd, maar wel om duidelijk verschillende accenten die geïnterviewden leggen in de waarden die zij meewegen bij de beantwoording van die vraag.

Wij hebben die verschillende opvattingen gedestilleerd tot drie beelden van rechtspraak, met elk een eigen institutionele logica, eigen verwachtingen over 'goed rechterschap' en dus een eigen idee over hoe de professie rechtspraak wel en niet bestuurd zou moeten worden. De drie beelden staan samengevat in figuur 2. Wij gebruiken daarin het vonnis als metafoor voor het bredere werk van de rechter.

In dit hoofdstuk laten wij opnieuw de geïnterviewden zo veel mogelijk in hun eigen woorden spreken over de professie – in bestuurskundig jargon: over de eigen aard van het te besturen en managen systeem. Wij hebben tijdens de interviews en groepsgesprekken expliciet gevraagd naar wat de betrokkenen als kernwaarden voor, respectievelijk als kenmerken van goede rechtspraak zagen. Hieronder volgt, in afzonderlijke paragrafen, een overzicht van de drie bundels van antwoorden die zij ons op deze vragen gaven.

Figuur 2 Drie werelden van goede rechtspraak



4.2 Het briljante vonnis

Het eerste beeld van de professie dat naar voren komt uit de interviews is het beeld van juridische voortreffelijkheid als kernwaarde in de rechtspraak. Het briljante vonnis is daarvan het symbool en de maatstaf. De institutionele logica van rechtspraak die het impliceert is die van 'schrijven voor de Kazernestraat', hetgeen in bredere zin staat voor een ethos van kwaliteit door intercollegiale toetsing. Dergelijke toetsing vindt in formele zin plaats via het systeem van hoger beroep, maar begint eigenlijk al binnen het eigen gerecht – in de meervoudige kamer, in praktijken van 'meelezen', in terugblik op cases in teamverband, of in inhoudelijke discussies binnen collegiale gremia als de gerechtshofvergadering.

Binnen de hoven lijkt deze opvatting veel steun te genieten. Zoals een raadsheer het uitdrukt: "Wij schrijven hier 'cassatie-proof'." Een rechter signaleert "[Dit leeft]... vooral op de hoven. Die kijken naar boven, maar nooit naar beneden. Als je jurisprudentieoverzichten krijgt, dan zie je alleen maar cassaties van de Hoge Raad, terwijl de vernieuwing vaak ligt bij de rechtbanken zelf. Er zit dus wel een hiërarchie in, niet in organisatorische zin, maar 'wat zou het hof vinden'." Als inhoudelijk-juridische kwaliteit de maat der dingen is, zullen niet alleen collega's maar ook gerechtsbestuurders en managers met diezelfde maatlat worden gemeten, zo weet een gerechtsbestuurder: "Hier krijg je gezag op die deskundigheid. Als je magertjes in je vakgebied bent heb je het wel moeilijk hier want gezag accepteren ze pas als ze het gezien hebben." (gerechtsbestuurder)

Het algemene beeld in de interviews is dat dit historisch gezien het belangrijkste onderdeel van de professionaliteit was, dat het nog steeds belangrijk is, maar dat het niet meer zo dominant is als het ooit was. De beperkingen van het ethos van het perfecte vonnis liggen natuurlijk ook voor de hand: "Ik had in mijn begintijd wel erg veel bewondering voor al die juridische nerds. Ik heb daar wel erg veel naar geluisterd. Ik heb echter gemerkt dat ze soms wel en soms geen adequate rechters zijn. Dat ze vaak naar referenten keken, naar jurisprudentie van een kantonrechter uit Zierikzee. Maar ik heb nog nooit voor jurisprudentie naar een kantonrechter uit Zierikzee gekeken. Die mannen waren dan juridische kanonnen, maar ongeschikt voor de rechterlijke macht." (rechter) De komst van 'moderne' rechters en gerechtsbestuurders met andere dan alleen juridisch-interne oriëntaties heeft ongetwijfeld bijgedragen aan een relativering van deze professionaliteitsopvatting. Dat is uiteraard niet zonder slag of stoot gegaan: "Toen ik hier voorzitter van de strafsector was, toen waren er een paar collega's die zeiden letterlijk: ik schrijf voor de Kazernestraat, dat is de Hoge Raad. Ik zei: niets daarvan, je schrijft voor partijen en voor de omgeving en je zorgt dat het aan de professionele maat is voor de Hoge Raad. Dat was een lastig gesprek." (gerechtsbestuurder) En: "Ik kan dat illustreren aan de hand van mijn tijd in Amsterdam. Toen ik daar kwam was het idee: een goed raadsheer schrijft briljante arresten, daar mag hij lang over doen. Maar toen zei ik: een arrest dat een jaar duurt, is geen briljant arrest,

moest daar even over worden doorgepraat." (middenmanager)

Enkele decennia van oprukkende bestuurlijke aandacht voor en 'managerialisering' van de rechtspraak hebben echter allerminst betekend dat juridische voortreffelijkheid is verdwenen uit het professionele normenkader van de gemiddeld rechter. Dat werkt ook door in de manier waarop die opereert in het reilen en zeilen van de organisatie, niet altijd tot genoegen van gerechtsbestuurders: "Geef een jurist een stuk papier en hij begint eraan te kluiven. Elk verslag van een vergadering wordt behandeld alsof het een vonnis is, Hoge Raad-proof graag." (gerechtsbestuurder)

Voortreffelijke vakinhoudelijke kennis staat nog steeds zeer hoog aangeschreven, maar ook tijd hebben en tijd nemen om zaken tot op de bodem uit te spitten en goed na te denken alvorens een oordeel te vellen. En op dat punt is de praktijk van vele geïnterviewden tot hun spijt vaak sterker dan de leer: "Als ik iemand hoor zeggen van straf: ik heb niet alles gezien maar ik heb toch maar een vonnis geschreven, dan schrik ik daar toch van. Ik heb zelf volgens mij wel alles gezien voordat ik een uitspraak doe. Maar ik heb wel vaak de behoefte aan wat meer reflectie op een zaak, en daarop geef ik vaak wel toe, moet ik bekennen." (rechter) En: "Veel rechters werken alleen maar enkelvoudig. Wanneer maak je dan de tijd om eens bij een andere rechter te kijken? En dat is ook nog eens eng, want je

gaat elkaar een beetje controleren. Dát gesprek, dat wordt niet echt gevoerd.” (midden-manager) Het is uiteraard een kwestie van gradaties, maar de aanhangers van deze visie op rechterlijke kwaliteit maken zich wel zorgen over de vraag of de algehele trend wel de goede kant opgaat: “Nederland heeft nog wel één van de beste rechtspraken van de wereld. Maar ik maakte me dus enigszins zorgen om de kwaliteit op de langere termijn. De kwaliteit van je mensen bepaalt de graad. Ik dacht en ik denk dat als we daar niet echt aandacht aan besteden, dat we over 50 jaar tot de conclusie komen dat die toch niet zo goed meer is.” (gerechtsbestuurder)

Een essentiële sleutel tot kwaliteit ligt in deze visie bij de opleiding en socialisatie van nieuwe rechters, die dan ook als een van de belangrijkste bestuurlijke opgaven voor de professie wordt gezien. Doorgaans valt het oordeel over de huidige en voorgenomen opleidingspraktijken niet positief uit: “De commissie Leemhuis was daar al mee bezig. Er moet tijd gestoken worden in het onderwijs. Echt fundamenteel je vak bijhouden hoort bij je taakomschrijving, niet 30 uur per jaar, dat is een grap.” (gerechtsbestuurder) Een andere gerechtsbestuurder deelt deze zorg: “Ik vind dat we veel te weinig tijd besteden aan het verzekeren dat mensen tijd kunnen besteden aan het vak bijhouden. Het is een leuk idee dat mensen dat in hun vrije tijd doen, en je mag een gedeelte best van ze vragen, ook al weten we dat dit niet altijd zal gebeuren, maar je moet daar structureel iets

aan doen.” Het omgekeerde geldt dan natuurlijk ook: binnen deze visie is weinig ruimte voor het idee dat het besturen van juridische professionals en rechterlijke organisaties op zichzelf weer een vak is, dat niet zo maar even kan worden gecombineerd met een (volledige) rechtersbaan, en dat moet worden aangeleerd. “Voor het juridische deel ben je veel uitgebreider opgeleid”, merkt een van de geïnterviewden eufemistisch op.

4.3 Het efficiënte vonnis

Een tweede cluster van opvattingen over de rechterlijke professie kunnen wij aanduiden als die van het efficiënte vonnis. Hierin wordt rechtspraak als een bedrijfsproces gezien, dat inzichtelijk en bestuurbaar is te maken in termen van onder meer doorlooptijden, kosten en opbrengsten, doelmatigheid en standaardisering. In ultieme zin schrijven rechters in deze visie niet voor ‘de Kazernestraat’ maar voor het management, dat immers als centrale opgave heeft een ‘case load’ die in aantal en/of complexiteit eerder groeit dan krimpt op een fatsoenlijke manier weg te werken met beperkte – en in de onmiddellijke toekomst krimpende – budgettaire middelen. Het Lamiciesysteem is op dit moment de belangrijkste institutionele vorm waarin het streven naar een efficiënte rechtspraak is gegoten; en de KEI-operatie komt eraan.

Alle geïnterviewden onderkennen de opkomst van dit perspectief binnen de rechtspraak over de afgelopen decennia. Velen – ook de vete-

ranen binnen de rechtspraak die door 'vernieuwers' nogal eens als onverbeterlijke conservatieven worden neergezet – zeggen dat ook te kunnen begrijpen en billijken, al was het maar als reactie op de excessen van het oude systeem waarin 'kwaliteit' en 'onafhankelijkheid' boven alles leken te gaan: "Toen ik begon waren doorlooptijden geen issue, en konden mensen soms jaren op een besluit wachten. En ja, dat kan dus echt niet." (rechter) En: "Ik ben nog uit de tijd dat je naar eigen goeddunken een zaak uit de kast trok en die naar eigen inzicht afhandelde. Tegenwoordig is dat veranderd. Die ontwikkeling is positief." (middenmanager) De 'oude tijden' waarin het niet zo nauw genomen werd met tijds- en kostenoverwegingen, zijn een bron van vlot van de tong rollende anekdotes geworden, vooral onder bestuurders en managers: "Met doelmatigheid zijn we een eind opgeschoten. In mijn tijd in [...] was er een afscheid en er werd toen echt letterlijk gezegd: 'kwantitatief gaan we je niet missen'. Die man deed namelijk gemiddeld slechts 8 vonnissen per jaar!" (middenmanager) En: "Ik stel dan de vraag: 'Weten jullie dat er in de oude tijd rechters waren die maar 3 vonnissen per jaar schreven?' 'Jaaa', antwoorden ze dan, 'dat is ook belachelijk, het is goed dat dit nu veranderd is'." (gerechtsbestuurder)

Het streven naar 'tijdigheid' van rechterlijke interventies en oordelen werd veel benadrukt in de interviews: "Die tijdigheid is ook een waarde. Dat zit in elk rechterlijk hoofd. Die tijdigheid." (rechter) "Tijdigheid is een be-

langrijk element van kwaliteit, dat lijkt me evident." (gerechtsbestuurder) "Ha, ik heb tot vervelens toe gehoord dat tijdigheid een aspect van de kwaliteit is." (rechter) De vraag lijkt niet langer te zijn of de bedrijfsprocessen zo moeten worden georganiseerd dat justitiabelen 'tijdig' recht kan worden gedaan, maar vooral tegen welke prijs. Het streven naar tijdigheid kan in de praktijk als strijdig worden ervaren met het streven naar inhoudelijke grondigheid: "Tijd is inderdaad een aspect van kwaliteit... maar het is soms niet mogelijk om dat te doen." (rechter) Maatvoering is dus essentieel: "Het is belangrijk dat je je niet laat verblinden door die snelheid. Het moet met prudentie worden toegepast." (rechter) Ook gerechtsbestuurders benadrukken het belang van evenwicht: "Snelheid moet echt nog veranderen, dat moet gewoon nog verbeteren. En we moeten dus zorgen dat we onder die productiviteitseisen de kwaliteit niet laten zakken." (gerechtsbestuurder) Ondertussen is overigens de praktijk op dit punt taai, en zijn sommige gerechten nog ver van de door henzelf gewenste situatie af. Een bericht uit de machinekamer van één van de hoven: "Ik merk bij ons dat zaken heel vaak worden aangehouden... Als partijen niets meer kunnen. Dan zetten we het een half jaar weg, een arrest. Wordt 'ie aangehouden. Dan wordt 'ie weer aangehouden, en weer. Als ik dan word gebeld door een advocaat zeg ik dat 'ik denk dat dit komt doordat de zaak complex is', wetende dat de raadsheren er gewoon niet aan toekomen, maar ja, dat kan ik niet zeggen natuurlijk." (niet-rechterlijke medewerker)

De vraag is ook hoe die prudentie kan worden betracht – wie borgt het belang van tijdigheid en op welke manier? Veel geïnterviewden associëren de Raad met het streven naar efficiëntie, en hebben daar dan gemengde gevoelens over. Kennelijk mag er in theorie wel op tijdigheid worden gestuurd, zo lang andere, dieper gekoesterde waarden als de eigen onafhankelijkheid maar niet in het gedrang komen. Een typerend citaat: “Wij snappen allemaal wel dat tijdigheid belangrijk is. Klaarblijkelijk vraagt de samenleving om snelheid. Dat snappen wij ook wel. Maar dan gaat zo’n Raad mij vertellen dat ik meer zaken op een zitting moet doen?! Wat ben ik dan voor een ambtenaar? Dat je mij even gaat zeggen wat ik moet doen? Dit is wel een heel belangrijk punt.” (rechter) Ook bij gerechtsbestuurders hoorden we soms het aan de voordeur binnenhalen en via de achterdeur weer relativeren van efficiëntie-overwegingen. Ze zijn kennelijk ‘best belangrijk’, maar... Opnieuw een typerend citaat: “Tijdigheid is wel belangrijk, maar de rechtspraak zakt niet door de bodem als dit niet goed gaat. De doorlooptijden zijn een hele tijd niet goed geweest, en toch functioneerde de rechtspraak.” (gerechtsbestuurder)

Voorbeelden van weinig prudente doorvoering van het streven naar efficiëntie zijn ook niet moeilijk te vinden. Wat veel geïnterviewden vooral lijkt te steken, zijn sturingssystemen waarin van iedereen dezelfde productie wordt geëist terwijl dat niet reëel is. Er zijn legitieme verschillen tussen rechters en tussen

zaken, die dan niet worden verdisconteerd: “Ik heb twee goede vrienden die ervaren strafrechters zijn. En zij geven aan dat jonge rechters gewoon minder weten, omdat ze minder ervaring hebben. Als je minder weet, dan duurt de hele procedure ook veel langer. Het apparaat is overigens ook heel snel gegroeid. Er zitten heel veel mensen in met betrekkelijk korte ervaring.” (gerechtsbestuurder) Verschillen in capaciteiten en oriëntaties bieden ook mogelijkheden voor maatwerk in sturing: “Van oudsher heb je al het onderscheid tussen de rechter die prachtig schrijft, maar die moet je niet in een zittingszaal loslaten. En dan heb je ze die juridisch niet zo sterk zijn, maar laat die vooral in een zittingszaal los want die lossen alles op. En dat is mooi, dan kun je mensen wat meer indelen.” (gerechtsbestuurder) Geïnterviewden zien het deels ook als een culturele kwestie, die samenhangt met leeftijd en ervaring: “De jongere generatie past zich gemakkelijker aan productienormen en het afrekenen op output aan. Dat je daar als leidinggevende met rechters over praat, vindt de jongere generatie normaal. De oudere minder.” (middenmanager) Dat heeft wellicht ook met verschillen in werkbeleving tussen deze generaties te maken, zo denken sommigen: “Het is minder een roeping geworden. Iedereen ervaart het nog wel als bijzonder. Niet een beroep als alle andere beroepen. Maar we hebben ook nog een privéleven. Het is een baan, er zijn andere dingen in het leven. Het is geen 24-uur, dat is voor oudere rechters wel anders.” (middenmanager)

Natuurlijk kan dit alles ook gevoelig zijn omdat zaken als productiviteitsmeting en productienormen competentieverschillen tussen rechters zichtbaar en dus minder makkelijk negeerbaar maken. Een teamvoorzitter observeert nuchter: "Van sommigen weet je gewoon dat het productietijgers zijn. En van anderen weet je dat als je ze een makkelijke zaak geeft, dat ze daar over drie maanden een ingewikkelde zaak van hebben gemaakt." De vraag is dan hoe een teamvoorzitter deze beide typen rechters daadwerkelijk bejegt – en of het in naam van de efficiëntie wat steviger 'aanpakken' van het tweede type rechter dan ook door diens collega's wordt gebillijkt of als puntje bij paaltje komt toch wordt bekritiseerd als machtsontplooiing van managers die van de rechtspraak een koekjes-fabriek willen maken.

Een manier om een brug te slaan tussen het streven naar het briljante vonnis en dat naar het efficiënte vonnis, is wat in de beslistheorie 'satisficing' heet: niet streven naar het theoretisch optimum, maar kiezen voor een optie die 'goed genoeg' is, in de zin dat zij voldoet aan de belangrijkste inhoudelijke eisen van de besluitvormers, maar dat de kosten om erop uit te komen aanmerkelijk lager zijn dan die van het blijven zoeken naar de perfecte oplossing. In termen van de rechtspraak: dus niet langer altijd en overal streven naar een Maserati – maar voor bepaalde categorieën zaken of in bepaalde omstandigheden weloverwogen te streven naar een Volkswagenovonnis – naar een 7+ in plaats van een 9+. In abstracto

kunnen vele geïnterviewden de redenering volgen. Maar in de praktijk blijkt een ingesleten norm van inhoudelijk perfectionisme een belangrijk obstakel. Het betere blijft dan toch de vijand van het goede. Vooral teamvoorzitters en gerechtssecretarissen – die in de dagelijkse praktijk wellicht ook het meest pregnant met het spanningsveld worden geconfronteerd – onderkennen deze tendens, en willen – zeker bij rechtspraak in eerste aanleg – daar van af.

Maserati of Volkswagen?

"Niet elke zaak hoeft een 9 te zijn. Standaardzaken kun je best standaard afdoen. Je hoeft van een standaardzaak geen 9 te maken. Je moet het niet doen vanwege de werkdruk, maar omdat een zaak het niet nodig heeft." (niet-rechterlijk medewerker)

"Sommige raadsheren zijn eerder tevreden, en anderen gaan zo'n concept [van de gerechtssecretaris, aut.] herschrijven, en dat doen ze dan in het weekend. En dat mag, maar dat is je eigen professionele keuze, dat 'telt niet als werk'." (middenmanager)

"Het is niet efficiënt om voor een 9 of een 10 te gaan schrijven." (middenmanager)

"Je moet het opschrijven zoals het is, en dat kan mooi zijn, maar genoeg is genoeg." (middenmanager)

"Het wordt meer een normaal beroep, en ik vind dat het meer een eenheidsworst wordt. Het creatieve en het excellente is weg, het zijn allemaal zevens en zeven-en-een-halven." (rechter)

"Je kan een zaak tot op 7 cijfers achter de komma uitrekenen, en dat kost allemaal heel veel tijd. Daar zit natuurlijk een enorm spanningsveld. Iedereen weet dat dit geld niet oneindig is en dat je daar op een redelijke manier mee om moet gaan." (rechter)

Bij de hoven – waar niet weinigen graag 'schrijven voor de Kazernestraat' – is het spanningsveld ook aanwezig. Maar tegelijkertijd kan daar de afweging ook anders liggen: niet tussen snelheid en juridische kwaliteit, maar tussen intern-juridische en meer maatschappelijk georiënteerde oordeelsvorming en uitleg over die oordeelsvorming: "Vooraf bij de hoven zijn er mensen die zeker nog wel vinden dat het nog mooier op papier moet staan, dat hoeft niet per se. Het kan niet te kort door de bocht worden opgeschreven, maar ook mensen die het nog mooier wilden opschrijven, die moet je meer stimuleren. Vragen om na te denken over je core business, namelijk: een beslissing geven en op papier zetten waarom jouw uitspraak luidt zoals het luidt, in plaats van meer tijd te steken in het formuleren van mooie zinnen." (rechter)

4.4 Het relevante vonnis

Dat brengt ons bij het derde beeld dat naar voren komt uit de interviews, dat we 'het relevante vonnis' hebben genoemd. Het zwaartepunt in de perceptie van de professie verschuift in dit perspectief nog sterker dan in het tweede beeld naar de maatschappelijke functie en verantwoordelijkheid van de rechtspraak. In zijn meest zuivere vorm is dit perspectief er een waarin de essentie van rechtspraak maatschappelijke geschilbeslechting is. Het gaat niet alleen om beslechting van het juridische geschil, maar ook om het 'echte' geschil dat er achter ligt. Partijen moeten verder kunnen na het vonnis. Het vonnis moet niet alleen als gezaghebbend worden ervaren, maar ook als betekenisvol, behulpzaam. En de ervaring van de procesgang die aan dit vonnis vooraf is gegaan moet een positieve zijn.

Tijdigheid is ook vanuit dit perspectief een belangrijke waarde, maar om andere redenen: "Je kent het verhaal van de bruidsjurk wel: het kan nog zo'n mooie zijn, maar als die een dag na je bruiloft komt heb je er niets aan. Het is net zo met zaken, als je op geld zit te wachten. Voor sommige ondernemingen is dat het verschil tussen faillissement of niet. En als je dan nog een dagje nodig hebt, ja, dan heeft niemand er nog iets aan." (rechter) En: "Na drie maanden kun je als rechter nog met de partijen praten, na twee jaar niet meer, dan is de zaak soms helemaal niet meer relevant en denken de partijen: 'Kom gewoon maar met je uitspraak.' Na drie maanden kun je nog de

essentie van waar het over gaat op tafel krijgen. Dat spreekt rechters aan, dat werd als nuttig ervaren." (middenmanager) En vanuit het perspectief van een gerechtsbestuurder: "Het verwoestende effect van een uitblijvende uitslag, vind ik maatschappelijk onaanvaardbaar. Dan is een zeven ook genoeg. En mag het Hof het juridische tot het naadje uitvullen."

Tijdigheid is in dit perspectief in feite onderdeel van een bredere kwaliteitsopvatting waarin onder meer fairness, respectvolle bejegening, empathie, begrijpelijke uitleg en vooral probleemoplossend vermogen hun plek hebben gekregen. Wie vanuit dit perspectief naar het rechterlijke ambacht kijkt, is automatisch meer geneigd tot het waarderen van een op het vinden van werkbare oplossingen gericht pragmatisme dan van juridisch-technische kwaliteit. Deze opvatting van rechterlijke professionaliteit lijkt bijvoorbeeld kantonrechters op het lijf geschreven, maar we troffen hem ook onder raadsheren aan, die daar hun eigen redenering bij hebben: "In hoger beroep gaan heeft vaak te maken met het gevoel hebben gehoord te zijn. En dan komen mensen in hoger beroep niet omdat de discussie juridisch niet goed was, maar vaak om gewoon zijn verhaal nog eens te doen. In mijn ogen gaat het om een goede balans tussen juridische correctheid, communicatie met de rechtszaal en tijdigheid." (middenmanager)

Betrokken pragmatisme

"Civiel recht is ook heel erg je gedrag, je intuïtie, kunnen ontdekken welke problemen achter het probleem liggen, je moet daar geen juridische nerds hebben. Daar heb je niets aan." (rechter)

"Geen beslechting van het juridische geschil maar van het echte geschil, hoe kan het nou dat er collega's zijn die denken dat het eerste belangrijker is dan het tweede? Natuurlijk probeer je dat!" (gewone rechter)

"Rechters kijken naar het dossier, en niet er overheen naar de mensen erachter. Als bestuurder moet je de ramen openzetten en spiegels voorhouden." (gerechtsbestuurder)

"Professionaliteit omvat zeer veel meer dan kennis alleen. Je moet in strafzaken durf hebben, een rechte rug houden, en vooral ook durf, doorzettingsvermogen, op het publiek gericht zijn, op de openbaarheid." (rechter)

"De vraag is of je echt conflict-oplossend bezig bent. Ik vind het nog te veel: 'We geven je een beslissing, zie maar of je er wat aan hebt.'" (gerechtsbestuurder)

"Ik denk dat mensen gewoon fundamenteel onderschatten wat dat doet met mensen. Dat mensen niet door hebben wat het gebrek aan snelheid en, vooral gebrek

aan betrouwbaarheid doet met mensen. Ik geef vaak een voorbeeld van de dokter. Stel dat er een test is uitgevoerd en dat je woensdag de uitslag van die test zou krijgen. Maar je belt op woensdag en je hoort dat de uitslag nog een week wordt aangehouden. En de week erop gebeurt het weer. Dan denk je: 'Waar ben ik terechtgekomen?' 'En wat heb ik dan?'" (rechter)

"Wij moeten dus juist achter de zaak kijken. Wat is het onderliggende geschil, soms is dat zo simpel als: 'ze hebben nooit sorry gezegd', dan zeggen ze sorry en dan is het klaar! Daarom doen we meer mondelinge uitspraken. Dat willen justitiabelen, dan hebben ze snel uitslag." (rechter)

"Ik ben zelf geneigd wat meer nadruk te leggen op de categorie die goed communiceert op de zitting dan op juridische correctheid. Je kunt een rechtvaardig vonnis vellen dat juridisch rammelt." (middenmanager)

"Stuurmanskunst is erg belangrijk, je rol als dorpsoudste is vrij groot." (gewone rechter)

De populariteit van deze opvatting onder onze geïnterviewden was groot. Veel verwondering hoeft dat ook niet te wekken, omdat zij het beste aansluit bij het maatschappelijk engagement dat veel rechters voelen en dat hen tot dit vak heeft aangetrokken. Een rech-

ter zei het zo: "Ik ben geobsedeerd geraakt door het recht, met name vanwege mijn klas-sieke scholing. Je voelde echt dat je een taak in de samenleving hebt om geschillen te beslechten. Dat heeft de roeping tweeweg gebracht. Ik zie voor mezelf een taak die ik graag zou willen vervullen." Een ander: "Je moet je taak doen op een manier die de maatschappij van je vraagt. Je hebt een maatschappelijk rol, en dus een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Je moet kijken: wat heeft de maatschappij over voor deze functie en hoe kun je die invullen?" (rechter)

Een veranderingsopgave

Vanuit dit perspectief is er wel werk aan de winkel voor de rechtspraak als geheel, en dus voor de wijze waarop zij wordt bestuurd en gemanaged, tot aan de keuze en inrichting van de behuizing aan toe: "Ik zou wat mooiere gerechtsgebouwen willen. Dat zal niet zo snel gebeuren, want het heeft te maken met financiën. Maar, ik vind dat gerechtsgebouwen symbolen in de stad moeten zijn. Die monumentaliteit heeft te maken met zichtbaarheid in de samenleving, het moet toegankelijk en open zijn, je moet er een kop koffie kunnen drinken. De toegankelijkheid van die gebouwen is natuurlijk ook te streng, vroeger kon je op de markt ook gewoon kijken. Het moet vriendelijker, vooral voor het publiek, dat gewoon komt kijken. En voor studenten en leerlingen." (middenmanager) Maar de kern van de zaak zit volgens velen op het immateriële vlak: waarden, communicatie en

competenties. Dat heeft dus ook implicaties voor de opleiding en socialisatie van rechters, die duidelijk anders zijn dan wat vanuit het 'perfecte vonnis'-denken wordt gewenst: "Vroeger lag het accent op het verbale en het analytische. Het is nu veel meer ook gericht op communicatieve vaardigheden, openheid naar de samenleving. Het vermogen om op verschillende niveaus met justitiabelen te kunnen schakelen, dat is cruciaal voor de huidige generatie rechters." (gerechtsbestuurder) En in modern managementjargon: "Dat is een van de grootste omwentelingen waar we mee te maken hebben – van binnen naar buiten naar van buiten naar binnen denken." (gerechtsbestuurder) Dat vereist niets minder dan het 'omdenken' van het psychologisch contract dat de rechter met justitiabelen aangaat. Een voorbeeld: "Veel raadsheren denken dat als mensen in hoger beroep komen ze een mooi arrest willen. Ik was advocaat geweest, ik dacht daar anders over, die mensen willen graag zo snel mogelijk een rechter zien, praten over een zaak en kijken of ze kunnen schikken. Na een poosje realiseerden ze zich: die mensen willen niet allemaal een arrest. De vraag is hoe haal je de buitenwereld naar binnen." (gerechtsbestuurder) Wie eenmaal die stap heeft gezet, aarzelt minder om buiten de in de rechtspraak lange tijd gebaande paden te treden: "Eén van onze plannen voor de komende tijd is externe feedback organiseren op een meer regelmatige basis. We hebben een tijdje zo'n feedbackzuil gehad, zoals in het ziekenhuis, maar dat werkt natuurlijk niet. We willen dat nu met interviews

doen: en ik denk dat dit ook wel een impact heeft. We hebben het nu ook met filmpjes gedaan. Wat doet zo'n filmpje met je?" (gerechtsbestuurder)

Of het ideaal van de relevante rechtspraak wordt benaderd, hangt volgens velen samen met de 'zachte kanten' van het rechterlijk werk: bejegening en communicatie: "Het gaat niet alleen over je vonnis, als je een negatieve uitslag krijgt dan maakt het wel écht een groot verschil of je het idee hebt dat je goed bent behandeld. *Comportment* heet dat in het Engels." (rechter) Daar is de rechterlijke organisatie traditioneel gezien niet sterk op gefocust geweest. Er is dus nog betrekkelijk eenvoudig winst te boeken: "Ik zou dit jaar willen concentreren op communicatie met de zaal. Vaak wordt er gesteld: 'Goed, u heeft niets te zeggen, dan gaan we door,' en voor de zaal kan het dan in één keer abracadabra worden." (middenmanager) En: "Ik heb een communicatiecursus gehad. Ik zou het heel fijn vinden als er tijdens je werk meer op wordt teruggekomen. Eigenlijk zit je altijd heel erg in je eigen rolletje. Als je daar echt in investeert, met camera's en dergelijke echt in investeert, denk ik dat daar nog heel veel te halen is." (rechter) Dat zou van laag tot hoog in de rechtspraak moeten gelden, volgens sommigen: "Dat de Hoge Raad bijvoorbeeld zegt [deftig stemmetje]: 'Wij nemen geen persraadsheren, wij spreken door onze arresten.' Ja, dat is allemaal mooi hoor, maar die leest niemand. Daar is ook niet doorheen te komen."

Minder polemisch, maar niet minder duidelijk is deze rechter, die het performatieve karakter van het rechterlijk werk centraal stelt: "Je moet verschijnen als rechter. Je moet met al die dingen die voorkomen omgaan in het oog van de media en het publiek. Soms is er helemaal geen journalist, je doet het toch voor jezelf. Je moet je als rechter ook positioneren, niet alleen door je vonnis uit te spreken. Maar ook door je te positioneren." (rechter) Of, heel nuchter, deze griffiemedewerker: "Voor veel mensen is juridische taal veel te moeilijk, 'je bent niet ontvankelijk', dat is te ingewikkeld, dat kennen ze niet. 'Spreekt u ook Nederlands?', vragen ze dan." En dan stelt zich de vraag of het bevorderen van de door velen gewenste 'zachte' kwaliteiten in het rechterlijk werk ook voldoende handen en voeten krijgt in de 'harde' managementsystemen en -praktijken binnen de gerechten. Een nieuwe gerechtsbestuurder observeert: "Dan kijk je beter en zie je dat in het jaarplan wordt gezegd: alle brieven naar de buitenwereld gaan we tegen het licht houden en in begrijpelijk Nederlands schrijven. Ik denk dan: 'Goh, dat is een behoorlijk taak, ik weet van mijn tijd in [X] dat dit er wel 400 kunnen zijn.' En dan kijk je naar het jaarverslag en staat er: 'De brieven die uitgaan naar de scholen die ons benaderen voor scholenbezoeken zijn tegen het licht gehouden en in begrijpelijk Nederlands geschreven.' Alleen dat! Dat noem ik dus *wind-dressing*. Ja, en dan zeg ik ook wel: 'Ja, jongens, dit gaan we zo dus niet meer doen.' Maar wat dan wel?"

Relevantie door of versus snelheid?

Waar in sommige interviews wordt benadrukt dat een snelle zaaksbehandeling ook minder tijd kost, en dus twee vliegen in een klap kunnen worden geslagen, zien anderen juist spanningsvelden: "Het is de bedoeling dat we meer stilstaan bij wat er speelt, en wat er omheen afspeelt. Die geschilbeslechting weet je wel? Of je mensen meer tevreden de deur uit laat lopen. Dat is heel leuk, maar dat kost meer tijd op zittingen. En daar krijgen we nog niet genoeg ruimte voor vind ik. Dan willen ze wel dat we het gaan doen." (rechter) Een andere rechter: "Ik heb tijden op de familiekamer gezeten, en je kunt dingen als scheidingen en alimentatie niet gewoon uitrekenen. Je moet écht naar mensen luisteren, anders ruziën ze op de gang verder. (...) Maar dat kost gewoon tijd. Soms zijn het standaardzaken, maar meestal niet. Het is meestal maatwerk." Vanuit het handelsrecht: "Wij hebben onlangs met grotere organisaties gekeken naar hoe ze ons zagen. En we hebben toen gevraagd, zeg eens: 'Waar hebben jullie behoefte aan? Willen jullie dat we sneller gaan? Wat is er voor jullie van belang?' Daar kwam uit: wij willen het wel graag snel, maar liever niet te snel als het gaat om de duidelijkheid en richting die jullie ons geven. Maar wel op zo'n manier dat we weten wanneer het komt. Dus voorspelbaarheid vanaf behandeling tot de uitspraak." (gerechtsbestuurder) En vanuit het bestuursrecht: "De samenleving als geheel wil een systeem om bestuursgeschillen op te lossen, waarin het bestuur niet automa-

tisch gelijk krijgt. Met die nieuwe zaakomschrijving gaan we naar belangen vragen. In sommige zaken willen mensen nog steeds gewoon ja of nee. Ik heb niet het idee dat mensen zo ontevreden waren met de vorige werkwijze. Als ik hoor 'die doorlooptijden zijn onaanvaardbaar', dan denk ik, waar gaat dat dan over? Ik heb niet het gevoel dat het over mij gaat. Ik herken me niet in die discussie over doorlooptijden. Maar ook dat mensen zo vreselijk graag daar over hun belang willen praten zodat ze samen door kunnen is ook geen gegeven. Bij geschillen tussen een gemeente en een kroeg, à la, maar als je een boete krijgt wil je gewoon ja of nee horen." (rechter)

Ook in de omgang met dit spanningsveld lijkt prudentie geboden, bijvoorbeeld in de vorm van differentiatie: "In heel veel zaken is het uniform: voorbereiding, zitting, afhandeling. Maar soms denk je: het moet anders. Dan moet je wel het idee hebben dat dat kan." (rechter) Gerechtsbestuurders zien dat ook: "Nu begint te komen dat tijdigheid in eenvoudiger zaken wel kan, dat wordt erkend dat het in het belang van de rechtzoekende is. Terwijl bij grotere zaken het voor de rechtzoekende meer van belang is dat de tijd wordt genomen." (gerechtsbestuurder) De *million dollar question* is dan natuurlijk welke grondslagen voor zo'n differentiatie als wel en niet valide worden aangemerkt, waar in de rechterlijke organisatie dat oordeel wordt neergelegd, en welke financiële en immateriële prikkelstructuur daaromheen wordt gebouwd.

Wezenlijk is ook volgens veel geïnterviewden het besef dat het reflexmatig verwijzen naar het stokken van de Haagse geldkraan geen soelaas brengt in het omgaan met dit spanningsveld, zo benadrukken met name de gerechtsbestuurders. Eén stelt onomwonden: "Wat men ook besepte was: we zijn vaak veel te laat. Met name in civiele sectoren van Den Haag, Amsterdam en ook Den Bosch, kwam het wel voor dat uitspraken na drie jaar kwamen, dan maak je niemand meer gelukkig. Men wist dat, men benoemde dat, maar het antwoord was: dan moet de minister meer geld geven. Nu zitten we meer in de houding van professionals, wij kunnen er ook wat aan doen, we kunnen het probleem niet voortdurend buiten onszelf leggen. En als het te veel wordt, moeten we dat tegen de minister zeggen." (gerechtsbestuurder)

Er is met KEI aan de horizon ook de nodige speculatie over de effecten van verdere digitalisering van de professie en haar werkprocessen. Er zijn onmiskenbaar de nodige digitaliseringsenthousiastelingen onder de geïnterviewden, zoals bijvoorbeeld deze rechter: "Dat is een digitale zitting, helemaal voorbereid door een secretaris. Als rechter krijg ik dan een voorbereidingsformulier waarop alles is uitgewerkt. Dat bereid je dan voor. Voor mij is dat een *piece of cake*, dat doe ik 's avonds. En de uitwerking: als ik een ervaren secretaris heb dan ga ik het niet allemaal meer na. Ik kijk na of de uitspraak overeenkomt. En dan teken ik. Er zijn sommigen die wel alles nagaan, en die doen dat in een slakkengang. Dat zijn

rechters die onzeker zijn, of geen vertrouwen hebben in de organisatie, die willen drie spaden diep.” (rechter)

Een groter aantal geïnterviewden ziet in theorie de efficiencyvoordelen wel, maar beziet vanuit het ‘relevante vonnis’-perspectief de ontwikkeling vooralsnog toch eerder met behoedzaamheid en scepsis: “Technisch gezien zal het er door die digitalisering anders uit gaan zien. Ik denk dat we moeten blijven bij mondelinge behandeling. We moeten geen technocratisch instituut worden. Als je met het recht te maken hebt, wil je met een rechter te maken hebben en je verhaal doen.” (middenmanager) De huidige studie is uiteraard niet representatief, maar geeft wel een indicatie dat het ‘draagvlak’ voor KEI binnen de gerechten niet per definitie groot is. Een respondent formuleert het nog neutraal: “KEI. Reken maar dat dat vak niet onveranderd blijft, zoals overal geschreven staat. Dat heb ik al bij het OM gezien.” (gerechtsbestuurder) Anderen zijn minder omfloerst: “Gevaar is zonder meer dat het systeem van digitaal en universeel werken het maatwerk van de rechtspraak overspeelt. Niet van: ik vind die of die tekst mooier in een uitspraak, dan heb je het vooral over cultuur. Maar als je als rechter ergens rechtsaf wilt, terwijl het digitale werken alleen toestaat dat je rechtdoor of linksaf gaat, ja, dat is wel echt een verlies. Je moet kunnen afwijken als de zaak er om vraagt.” (rechter) Een andere rechter: “Digitalisering geeft ook een soort keurslijf. Je moet de rest van de zaak bepalen, adviseren dat het nu naar die

en die partij moet, maar als je dat opschrijft dan krijg je: ‘nee dat kan niet, want het past niet in het digitale blokje’. Dat is toch lastig, want zo weet de ander namelijk niet wat er speelt als je niet voldoende instructie en duidelijkheid kan geven. Hetzelfde is met de klantvriendelijkheid, je wordt wat afstandelijker. Als er een bepaald stuk in het dossier ontbreekt, kon je vroeger zeggen: stuur het maar na. Maar als het nu bij de griffie komt, dan is er een standaardbriefje: te laat, terugzenden. Het wordt wat mechanisch, wat individuele behandeling in de weg komt te staan. Je kan niet meer iets informeel doen door de uniformering.” (rechter)

4.5 Tussenbalans

In dit hoofdstuk en het vorige hebben we mensen uit de rechtspraak aan het woord gelaten over hun organisatie, hun professie en de manier waarop deze worden bestuurd en gemanaged. In het volgende hoofdstuk zullen wij een bestuurskundige duiding geven van de beelden die deze rondgang onder rechters, rechtbankmedewerkers, ‘middenmanagers’ en gerechtsbestuurders heeft opgeleverd. Eén ding is al duidelijk: sturing van en in de rechtspraak is op zijn best een ‘work in progress’.

In hoofdstuk 2 zagen we dat het beeld van de rechtspraak als een in de luwte van het openbaar bestuur opererende kaste achterhaald is. Net als de meeste andere bestuurlijke instellingen en beleidssectoren is ook de rechtspraak de afgelopen decennia onderwerp

geweest van intensieve pogingen tot evaluatie, reorganisatie en innovatie van de manier waarop zij in elkaar steekt, wordt aangestuurd en haar werkprocessen inricht. De rechtspraak mag dan institutioneel op afstand staan van de uitvoerende macht, zij heeft zich niet kunnen (of willen) onttrekken aan het streven naar modernisering en rationalisatie dat overheden in de hele Westerse wereld in haar greep heeft gekregen.

In hoofdstuk 3 en 4 hebben we kunnen beluisteren dat de rechtspraak als gevolg daarvan in beweging is gekomen, maar dat er over de richting en wenselijkheid van die beweging ambivalentie bestaat. Is het een begrijpelijk en welkom streven naar het 'bij de tijd' brengen van een institutie die door haar specifieke

rol en taakopvatting gemakkelijk kan 'achterblijven' bij de wensen en eisen die in een snel veranderende samenleving aan een publieke instelling worden gesteld? Of is het een al lang niet meer sluipende inkapseling en dus ondermijning van de kernwaarden van een professie die niet op een lijn mogen en kunnen worden gesteld met die van een willekeurige 'uitvoeringsdienst'?

In hoofdstuk 5 zullen wij op de geconstateerde ambivalentie over sturing en management binnen de rechtspraak reflecteren, en een perspectief aanreiken dat die ambivalentie niet doet verdwijnen maar juist als uitgangspunt neemt voor het vorm geven aan sturing.

Duiding: verschil als sturingsopgave

5.1 Een beeld van diversiteit

Allereerst valt op dat er sprake is van een grote diversiteit aan percepties, praktijken en opvattingen. Tussen maar ook binnen gerechten bestaan werelden van verschil in zo ongeveer ieder denkbaar facet van sturing. Achter de uniforme formele bestuursstructuur die de Herziening Gerechtelijke Kaart heeft gecreëerd, gaat een omvangrijke variëteit aan besturings- en managementpraktijken schuil. Deze is voor een deel te verklaren uit de eigen logica van de processen en producten binnen de verschillende rechtsgebieden: verschillende soorten justitiabelen met andere verwachtingen, uiteenlopende procesrechtelijke regimes, wel of geen directe lijn naar 'de mens' in het dossier, bulk versus complex, en uiteraard de onderscheiden logica's van recht spreken in eerste en tweede aanleg. Dergelijke diversiteit is tot op zekere hoogte een noodzakelijke voorwaarde voor het leveren van 'maatwerk'. Zij is waardevol en moet dus worden gekoesterd. Men verwacht niet anders in een maatschappelijke institutie waarin het werk wordt verricht door academisch gevormde professionals.

Tegelijkertijd vloeien lang niet alle verschillen tussen en binnen gerechten logisch voort uit de werkinhoud. Organisatorische parameters spelen uiteraard ook een rol: grote en kleine gerechten, wel of geen grote werkvoorraden, gezonde versus zwakke financiële situaties. Bovendien bestaan er sterke gerechts- en afdelingsgebonden subculturen, die eerder te verklaren zijn uit padafhankelijkheden dan uit professionele vereisten. Het ligt de geïnterviewden in de mond bestorven: 'zo doen wij dat bij Handel', 'bij ons in Leeuwarden zijn we gewend om...', 'bij Kanton heb je een eigen winkel en moet je doorpakken'. Een typerend citaat: "Dat bij jullie een kort geding 1,5 uur duurt! Wij hebben daar 45 minuten voor. En dan komen advocaten uit Rotterdam die zeggen 'oh wij hebben hier normaal maar een half uur voor'." (Focusgroep rechters)

Niet alleen voor de buitenstaander maar ook voor de leden van de organisatie zelf is die heterogeniteit allerm minst vanzelfsprekend. Zelfs achter schijnbaar uniforme begrippen – 'teamvoorzitter', 'sturen', 'managen', 'afdelingsvoorzitter', 'richtlijnen', 'afstemming', 'productienormen' – gaan vaker wel dan niet

nogal uiteenlopende lokale betekenissen en praktijken schuil. Oprechte verwondering over hoe het bij de ander toegaat, is daarom nooit ver weg wanneer professionals en managers met elkaar het intercollegiale gesprek aangaan. Diversiteit kan niet alleen in functionele en professionele zin vereist zijn, zij kan een organisatie ook tot een levend lab maken waarin voortdurend natuurlijke experimenten plaatsvinden. Die kunnen systematisch worden geobserveerd en vergeleken, en zelfs bewust geïnstigeerd, geëvalueerd en eventueel 'uitgerold'. Dat gebeurt voor een deel ook al – er lopen op enig moment altijd en overal de nodige experimenten ('pilots'). Het is echter wel de vraag waar nuttige variëteit ophoudt en spraakverwarring en 'hokjesdenken' beginnen. Subculturen zijn, zo weten we uit organisatiesociologisch onderzoek, buitengewoon belangrijke bronnen van betekenisgeving en dragers van normen en waarden voor de groepsleden. Maar zij kunnen ook een voedingsbodem voor sektarische loyaliteiten vormen, die het samenwerken met en het leren van 'anderen' bemoeilijken. Sterke subculturen zijn ook verdedigingslinies tegen iedere poging van buiten- of bovenaf om de status quo binnen de eigen groep ter discussie te stellen, of organisatiebrede veranderingen door te voeren. Tribalisering of balkanisering liggen altijd op de loer.

Het beeld van diversiteit is ook van toepassing op het fenomeen dat zo centraal stond in het Leeuwarder manifest: de productiedruk en de daaruit voortvloeiende werkdruk. Zowel uit

de interviews als uit de focusgroepen blijkt niet dat 'de' Rechtspraak onder een zeer hoge productiedruk staat en dat 'de' rechter gebukt gaat onder een hoge werkdruk. In de focusgroepen zijn niettemin 17 van de 31 deelnemers het eens tot zeer eens met de stelling dat hun eigen werkdruk dan wel die binnen hun gerecht hoog ligt. In objectieve zin lijkt de werkdruk binnen de strafsector gemiddeld genomen het hoogst; binnen de andere sectoren is deze veel variabelere. De ervaren werkdruk is deels ook gerechts-, persoons- en stijlafhankelijk, zo benadrukken velen. En er treden ook verplaatsingseffecten op, omdat goed ingevoerde justitiabelen en advocaten gerechten met achterstanden vermijden. Daarmee is het vraagstuk van de werkdruk niet weggepoetst, maar wel van een nieuw frame voorzien: objectieve en subjectieve dimensies ervan moeten uit elkaar worden gehouden, en er moet meer inzicht komen in de situationele factoren die op beide van invloed zijn.

Conclusie

- De vastgestelde diversiteit past weliswaar bij de aard van de Rechtspraak als organisatie, maar is lang niet altijd het gevolg van professionele of bestuurlijke keuzes, laat staan van institutionele reflectie.
- De diversiteit heeft zeker ook betrekking op concepten en praktijken van sturing en governance.

5.2 De Rechtspraak als organisatie van professionals

Een klassiek vertrekpunt om de institutionele positie van de rechtspraak te duiden is de triasleer. Vanuit die optiek concentreert de aandacht zich op de evenwichtskunst die door alle betrokkenen moet worden betracht in het dynamische verkeer tussen wetgever, uitvoerende macht en rechtspraak (Witteveen, 1991; WRR, 2002). Rechters opereren in deze optiek als gezaghebbend maatschappelijk conflictbeslechter en tevens als institutionele 'check' op de andere staatsmachten. Vanuit deze optiek moeten justitiabelen onbelemmerde toegang tot de rechtspraak genieten en moeten rechters onafhankelijk, integer, zorgvuldig, deskundig kunnen horen, afwegen en oordelen. Zij moeten zich daarbij uiteraard bewust zijn van het maatschappelijk effect van hun interventies, maar moeten zo veel mogelijk gevrijwaard blijven van sturing en beïnvloeding van buiten- en bovenaf.

De organisatie van de rechtspraak moet dat mogelijk maken. Dat begint bij de opleiding en socialisatie van nieuwe rechters en moet worden doorvertaald in de manier waarop het rechterlijk werk is ingericht en wordt ondersteund. Autonomie, competentie en integriteit zijn dan de vanzelfsprekende ijkpunten voor sturing en controle van en binnen de rechtspraak. Rechtspraak is, zo gezien, eerst en vooral een optelsom van het functioneren van de rechters en rechtscolleges bij wie de beslissingsbevoegdheid in individuele zaken is

neergelegd. In extremis kan dit leiden tot de conclusie dat 'de' rechterlijke organisatie geen relevante grootheid zou moeten zijn.

Er is in de Rechtspraak veel debat en gedoe over geld en structuren, zoals dat vaak het geval is in organisaties van professionals. Dat past bij een beeld van dergelijke organisaties, waarin de professional autonoom, om niet te zeggen autarkisch is. 'Laat mij nou maar gewoon mijn werk doen', zo lijkt menige rechter te verzuchten, waaraan valt toe te voegen: 'and that's it'. Daardoor is autonomie eigenlijk een vorm van autarkie: de rechter is zelfvoorzienend en moet vooral met rust worden gelaten. Keerzijde: de rechter heeft ook niet veel van doen met de organisatie – een beeld van passiviteit. Dat lijkt op de houding van medisch specialisten of hoogleraren die ziekenhuis respectievelijk universiteit als een bedrijfsverzamelgebouw voor eigen onderneming of handelen lijken te beschouwen. Managere en bestuurders moeten dan vooral onzichtbaar zijn. Ze moeten rechters faciliteren.

Volgens Trappenburg (2011) heeft de manager in professionele organisaties als voornaamste prioriteit ervoor te zorgen dat het beheer van de organisatie in orde is. Wanneer de randvoorwaarden van de werkzaamheden van de professional op orde zijn en de professionele autonomie onder de gehanteerde bedrijfsvoering wordt gerespecteerd, creëert dit loyaliteit van professionals aan de organisatie. De

aanpak voor het managen van professionals wordt door Mintzberg (1998) ook wel gedefinieerd als 'covert leadership'. De professie zorgt voor de structuur en coördinatie, en de meeste professionals hebben weinig behoefte aan directe supervisie van een manager. De manager dient dan ook niet zozeer hiërarchisch te sturen, maar zal eerder informeel en achter de schermen aan het werk dienen te gaan.

Dat is overigens een opvatting die rechterlijke managers en bestuurders zelf ook vaak uitdragen. Daarbij hoort dat managers en bestuurders een rol krijgen toegedicht, en vaak ook nemen, als hitteschild voor de buitenwereld. Zeker van de Raad voor de rechtspraak, maar ook van gerechtsbestuurders wordt verwacht dat deze de 'gewone' rechter beschermen tegen druk van buiten: de samenleving, de media, en vooral ook het departement en de politiek. Dat is vaak een dubbelzinnige verwachting omdat de Raad tegelijk het geld adequaat dient te regelen, en dat ook doet, getuige de vaak beluisterde positieve appreciatie hiervan.

De houding van veel rechters jegens bestuurders en managers toont de in professionele organisaties gebruikelijke vrijblijvendheid. Het gaat om een noodzakelijk kwaad, zo vinden de professionals, maar tegelijk oogt de organisatie daardoor extern vaak als 'los zand', met alle afbreukrisico's van dien. Intern is het grootste risico het fenomeen van de 'verbro-

ken verbindingen'. Managers en bestuurders raken vervreemd van professionals. Het Leeuwarder manifest was daarvan dan ook een articulatie, meer dan van objectief vaststelbare werkdruk. Kennelijk was er onvrede, maar ook niet veel meer. We beluisteren vooral relativering van het manifest, maar niet van de achterliggende oorzaken. De groeiende zichtbaarheid van 'bestuurders' en 'managers' in de rechtspraak, de taal die zij spreken en de artefacten die zij produceren – beleidsnota's, plannen, beheersinstrumenten, prestatieafspraken – moet vanuit die optiek met zorg worden gezien, als bronnen van nodeloze bureaucratie en ongewenst bedrijfsmatig denken.

De moeizame relatie tussen de professionals en 'managers' en 'bestuurders' kan worden verklaard door verschillende kenmerken van professionaliteit (De Bruijn, 2008). Zo is professioneel handelen gebaseerd op tacit knowledge, impliciete professionele kennis die ingesloten is door voortdurend professioneel handelen en moeilijk is te expliciteren. Het gevolg van tacit knowledge is dat veel in een professionele organisatie vanzelf gaat, waardoor een manager weinig zicht heeft op wat er binnen de organisatie gebeurt. Door impliciete kennis van de professional wordt de afstand tussen managers en professionals vergroot, waardoor de manager houvast zoekt in meer beheersing en controle. Een belangrijke taak voor de manager kan overigens zijn om de tacit

knowledge van professionals te doen omzetten naar repliceerbare explicit knowledge, zodat persoonsgebonden, hoog-specialistische kennis soepeler gaat stromen binnen de organisatie.

De voor zulke professionele settings passende sturingslogica is eerst en vooral 'bottom-up'. Dat laat zich naar de rechtspraak vertalen. Hiërarchische sturingsrelaties binnen en van gerechten moeten een subtiel, dienend, randvoorwaarden scheppend karakter hebben. Ze maken zelfsturing mogelijk en codificeren de opbrengsten ervan in regels en instrumenten. Kwaliteitsnormen en productie-eisen die exclusief in de boezem van bestuurlijke gremia – het gerechtsbestuur, de presidentenvergadering, de Raad – worden ontwikkeld en vervolgens worden 'uitgerold', hebben weinig kans van slagen, omdat met name rechters en raadsheren zich zullen verzetten tegen wat zij als aantasting van hun professionele autonomie en integriteit zullen ervaren.

Omdat de wet de taken en bevoegdheden van rechtspraak niet ook bij de organisatie maar alleen bij de individuele rechterlijk ambtenaren ('de rechter') legt, ligt het logische primaat bij de borging van de gewenste kwaliteiten dan ook bij de individuele rechter, de individuele zaak, het individuele vonnis. Sturing is dan ook eerst en vooral een zaak van zelfsturing: zelfcorrectie via hoger beroep, intercollegiale toetsing in teamverbanden, professionele normering en bevordering van rechtseenheid via landelijke overleggremia

zoals de LOV's. Vanuit dit perspectief ligt het ook voor de hand dat, ceteris paribus, de dominante kwaliteitsopvatting binnen de rechtspraak sterk juridisch-inhoudelijk zal zijn getoonzet. Daarop nemen de gerechtelijk professionals elkaar de maat: de productielogica van gerechten moet erop zijn ingericht dat er inhoudelijk overtuigende, knap verwoorde vonnissen tot stand komen, die als gezaghebbend worden ervaren. Als ze toch worden aangevochten, moeten ze zo veel mogelijk 'cassatie-proof' blijken te zijn.

Conclusies

- Er is een sterk beeld van individuele autarkie, met weinig uitgewerkte noties van multidisciplinariteit en een beperkte opvatting over management en besturing als vooral faciliterende activiteit.
- Er geldt een primaat van de professional en borging van diens 'autonomie'.
- Er geldt een primaat van 'de inhoud' als basis voor kwaliteitsmodel en personeelsbeleid. Standaardisering vindt vooral plaats door training en intensieve socialisatie 'op de werkvloer', geleid door uit de professie zelf voortkomende kennis- en competentievereisten.
- Rolopvattingen en intercollegiale verhoudingen op de gerechtelijke 'werkvloer' – al of niet togadragend – staan centraal, niet het beleid van gerechtsbesturen, teamvoorzitters of de Raad voor de rechtspraak.

- Tussen inhoudelijk werkproces en sturing en governance bestaat een grote afstand.

5.3 De Rechtspraak als professionele organisatie

De Rechtspraak is niet alleen een organisatie van professionals, maar ook een professionele organisatie. Vanaf de invoering van de DGO-structuur is er steeds meer aandacht gekomen voor de organisatie als geheel, voor beheersvraagstukken en voor beleidsvorming. Ook dat beeld komt uit het onderzoek naar voren. Voor de één is de ideale organisatie van de Rechtspraak die van het concern. Voor de ander blijft dat een verwerpelijk model dat haaks staat op de waarde van onafhankelijkheid. Dan duikt al ras het begrip 'koekjesfabriek' op. Met deze gemakkelijke metafoor duiden de critici van de concerngedachte op eendimensionale productiedruk en doorgeslagen bureaucrativering.

De deprofessionaliserende manager
De afstand tussen managers en professionals is volgens Noordegraaf (2008a) toe te schrijven aan de verschillende werelden waarin zij opereren en de verschillende waarden die zij vertegenwoordigen. De afstand die ontstaat wordt beschreven in termen van kloven, verbroken verbindingen, breuken en is daarmee problematisch. De manager beklemt en deprofessionaliseert de wereld van de professional. Oplossingen voor deze afstand zijn het overbruggen van de kloof door dienstbare

managers of de kloof te laten verdwijnen door de manager te elimineren.

Onmiskenbaar is echter de centralisering in de Rechtspraak. De gepercipieerde groei in omvang en bereik van de Raad symboliseert deze tendens. Er is meer beleid, er zijn meer initiatieven, meer plannen en projecten. Er zijn de positieve gevolgen voor rechtseenheid en doorlooptijden, en gerechtsbestuurders ervaren toegenomen ruimte om bestuurlijk te handelen en hoeven niet slechts managerial te opereren. En zolang de Rechtspraak van bezuinigingswoede gespaard blijft, is er veel waardering voor centrale sturing. Maar binnen de organisatie zijn de verhoudingen tussen de verschillende gremia en bestuurlijke lagen ambigu. De presidentenvergadering heeft geen formele positie. Zeker voor juristen is dat vaak problematisch. Hoe verhouden presidentenvergadering en Raad voor de rechtspraak zich tot elkaar? En ook de positie van de Raad is niet altijd even duidelijk. Sommigen spreken van een raad van toezicht voor de gerechten, volgens anderen gaat het om een raad van bestuur. Vergelijk een one-tier of two-tier board. In het geval van de rechtspraak lijkt er geen keuze te zijn gemaakt.

Voor veel rechters, griffie en juridisch medewerkers staat het gerechtsbestuur op afstand, is de presidentenvergadering uit zicht, en vormt 'Den Haag' (Raad en ministerie) een andere planeet. Voor teamvoorzitters in gerechten waar de afdelingenstructuur bestaat, geldt min of meer hetzelfde; in 'platte' ge-

rechten is de afstand tussen teammanagers en gerechtsbestuurders daarentegen kleiner. Er bestaat ook een variabele maar onmiskenbare sociale afstand tussen rechterlijk en niet-rechterlijk personeel. Die komt tot uitdrukking in omgangsvormen en sociale rituelen (gescheiden lunches, invitatiebeleid bij feestelijke gelegenheden). Zij is groter naarmate het rechterlijk personeel meer 'van de oude stempel' is. Sociale afstand valt dan samen met een betrekkelijk scherpe statushiërarchie. Het is een open vraag wanneer en hoe dergelijke sociaal geconstrueerde standverschillen de kwaliteit van het werkproces nadelig beïnvloeden. Het is in ieder geval zo dat de door ons geïnterviewde rechters en bestuurders de niet-rechterlijke geledingen van de organisatie niet zelden als 'bescheiden', 'timide' en 'stil' ervaren, wanneer het om discussies over organisatie- en managementvraagstukken gaat.

Wat ook opvalt is de relatief zwakke positie van LOV's en teamvoorzitters. Juist in een professionele organisatie als de Rechtspraak zouden deze naar verwachting een belangrijke rol moeten vervullen. In gerechten waar het niveau van de sectoren of afdelingen ertussenuit is gesneden, lijken – zo is onze voorzichtige indruk – over en weer de beste verhoudingen tot stand te zijn gekomen. De verandering van de LOV's van Landelijk Overleg Voorzitters naar Landelijk Overleg Vakinhoud suggereert een verschuiving van de LOV's als onderdeel van het concern Rechtspraak naar de LOV's als onderdeel van een

organisatie van zelfsturende professionals. Tegelijkertijd worden de LOV's (nog) niet als 'iets van ons' ervaren en bestaan er verschillende opvattingen over de rol van de rechters binnen het LOV. Functioneren zij als representanten van de professionals of als managers binnen de rechtspraak? Is de (ervaren) afstand tussen LOV's en rechters het gevolg van een communicatieprobleem of een dieper liggend probleem. Zoals in vele professionele organisaties zijn middenposities van groot belang om de verbinding tussen inhoud en beheer tot stand te brengen. Niet voor niets hebben wij gesproken van het 'delicate midden'. In wisselende mate slaagt de Rechtspraak erin het midden in positie te brengen.

De door de HGK veroorzaakte fusiegolf, de nieuwe topstructuur en de daarmee samenhangende benoemingencarrousel hebben uiteraard veel commotie veroorzaakt. Identiteiten, waarden en praktijken zijn teloor gegaan. Nieuwe spelregels en verhoudingen zijn ontstaan. Voor sommigen een uitdaging, anderen ondergaan de verandering gelaten, relativerend, kritisch of fatalistisch. Nieuwe gerechtsbesturen konden niet a priori op gezag rekenen. Het vertrouwen van de professionals moest en moet in zekere zin tegen de klippen op worden verdiend. De HGK-operatie volgde bovendien op eerdere grote, maar anders gerichte veranderingsprocessen in de twee voorgaande decennia. Duidelijk is dat de Rechtspraak – ooit een rustig bezit – geleidelijk aan een 'gewone' publieke organisatie is geworden en dus per-

manent voorwerp van reorganisatieambities. Daarbij valt op dat veel van de reorganisaties steeds betrekking hebben op structuur en bedrijfsmatig functioneren en veel minder op inhoudelijke en kwalitatieve aspecten. Per saldo lijkt de organisatie zich aan het 'zetten' te zijn.

Veranderingen

In professionele organisaties, zo leert de theorie, komen veel veranderingen spontaan tot stand. Dit leidt voor een manager tot problemen, omdat deze vaak de spontane veranderingen niet ziet of zich er niet bewust van is. Vervolgens is een manager vaak gericht op het organiseren van veranderingen en wil dus invloed hebben op de spontane veranderingen. Ten slotte voert een manager vaak veranderingen door die niet zijn ingegeven door professionele ervaringen, maar door de leefwereld van de manager.

En nu is er dan KEI. Hierin zijn vereenvoudiging en digitalisering van processen en een organisatieverandering aan elkaar gekoppeld. Een nieuw icoon lijkt in wording. KEI-enthousiasten reppen over de meerzijdige, genuanceerde visie op kwaliteit die men in diverse landelijke KEI-gremia tot stand aan het brengen is. KEI-sceptici menen zeker te weten dat een één-dimensioneel, door 'management-denken' gedomineerd kwaliteitsbegrip straks leidend zal zijn voor de systeemontwikkeling. KEI is dan een nieuwe stap op weg naar de veelbesproken omvorming van de Recht-

spraak tot 'koekjesfabriek'. Op de werkvloer wordt KEI niet steeds herkend als een kwaliteitsoperatie.

Conclusies

- De organisatie is in de afgelopen periode gecentraliseerd. Daarbij is de nadruk op bedrijfs- en beheersmatige kwesties sterk gegroeid. De aandacht voor inhoudelijke vraagstukken blijft daarbij achter, zo is de ervaring.
- De waardering daarvoor is gemengd: enerzijds ziet men professionalisering van sturing en management, anderzijds is er de 'koekjesfabriek' die de Rechtspraak nooit mag zijn, maar wel wordt.
- Er is – als in vele publieke organisaties – een permanente reorganisatiedrift. De HGK is zich nog maar nauwelijks aan het zetten of KEI komt er al weer aan.
- Verhoudingen tussen verschillende bestuurlijke lagen, gremia en posities zijn ambigu. Niet-geformaliseerde entiteiten stuiten onder juristen vaak op bezwaren. Tegelijkertijd is er een sterke niet-geformaliseerde statushiërarchie tussen rechters en niet-rechterlijke medewerkers.
- Middenposities in de organisatie zijn van het grootste belang, zowel vanwege de schaal en de structurele opbouw van de Rechtspraak, als vanwege het professionele karakter van het primaire proces.
- LOV's en teamvoorzitters hebben een relatief zwakke of nog niet uitgekristalliseerde positie. Verwacht zou mogen wor-

den dat juist deze posities in een professionele organisatie cruciaal zouden zijn.

- Sturing en governance hebben in overwegende mate betrekking op vraagstukken van bedrijfsvoering en veel minder op inhoudelijke kwesties.

5.4 Beelden van de professie

Beelden van de professie bepalen natuurlijk hoe de Rechtspraak valt te duiden: is het een organisatie van professionals of een professionele organisatie? In hoofdstuk 4 bleken die beelden te botsen als het gaat om waarden en opvattingen over passende vormen van sturing. Er is een evidente spanning tussen hiërarchie en inter-collegialiteit. Meer nog: er is een zeer sterke spanning tussen hiërarchie en het breed gedragen primaat van de professional. De waarde 'onafhankelijkheid' wordt daarbij regelmatig nogal autarkisch geïnterpreteerd en gehanteerd.

Ook tussen uniformiteit en verscheidenheid is er grote spanning: aan de ene kant is er sprake van grote diversiteit en een voorkeur voor maatwerk, aan de andere kant is er het permanente streven naar rechtseenheid en vooral ook efficiëntie als richtsnoer voor de inrichting van processen. Het vaak geuite dreigbeeld van de 'koekjesfabriek' verbeeldt een technocratische oriëntatie. Daartegenover staat het evenzeer gevreesde beeld van de vrijblijvendheid die zowel de passieve professional als een 'laissez faire' bestuursstijl moet karakteriseren. Tenslotte is er de spanning

tussen inhoudelijk en bestuurlijk vakmanschap. Natuurlijk moet de Rechtspraak inhoudelijk naar excellentie streven, daarover bestaat weinig misverstand. Maar in een maatschappelijke omgeving met veel media-exposure voor in ieder geval het strafrecht en sterke politieke druk, zijn ook stevige bestuurlijke en managementcompetenties vereist. De uit de interviews naar voren komende beelden van de professie bewegen zich in deze spanningsvelden en tonen in die dynamiek elk een eigen logica en eigen verwachtingen.

Ten eerste is er het beeld van het briljante vonnis, waarmee de juridische wereld met de rechtspraak als autonoom proces en de Hoge Raad als maatstaf wordt aangeduid. Dat is een cruciaal beeld met de geformaliseerde inter-collegiale toetsing van het beroep en de inhoudelijke discussies binnen professionele gremia. Opleiding en socialisatie van rechters zijn kernopgaven voor bestuurlijk handelen. Uit het onderzoek kan worden afgeleid dat het belang dat dit beeld representeert slinkt – althans in de percepties. Er is toegenomen tijdsdruk en men vreest voor afname van kwaliteit dientengevolge.

Ten tweede is er het beeld van het efficiënte vonnis, vooral herkend in de wereld van het management met rechtspraak als te managen proces en de nadruk op productiviteit en standaardisering. Rechtspraak is dan eerst en vooral een bedrijfsproces met caseload en doorlooptijden als cruciale variabelen. Er is veel en soms heftige weerstand tegen dit

beeld (de 'koekjesfabriek'), maar ook relativering en waardering: tijdigheid kan ook een belangrijke waarde zijn. Er is brede consensus over de relatieve dominantie van dit beeld in de afgelopen periode. Waar in het eerste beeld 'de Kazernestraat' prominent figureert, is dat in het tweede beeld 'de Kneuterdijk'.

Ten derde is er het beeld van het relevante vonnis dat zich vooral richt op de maatschappij en met de partijen als maatstaf. De maatschappelijke functie van de rechtspraak als geschilbeslechting staat dan centraal. Tijdigheid is in dit beeld ook een relevante kwaliteit, maar dan vooral vanuit een extern oogpunt. Maatschappelijk engagement, dat vele rechters kenmerkt, is eigen aan dit beeld. Bejegening van justitiabelen en heldere en begrijpelijke communicatie zijn van groot belang.

De spanningen die gepaard gaan met deze drie verschillende – eveneens ideaaltypische – beelden, zijn inherent aan de rechtspraak. Maar er zijn ook raakvlakken. Tussen het briljante en het efficiënte vonnis valt te bemiddelen door te erkennen dat een Volkswagen ook voldoende kwaliteit heeft en dat niet altijd de Maserati streefdoel is. Juristen van het briljante vonnis zullen juristen van het relevante vonnis kunnen overtuigen als de taal begrijpelijk is. En het efficiënte vonnis kan overeenstemmen met het relevante vonnis door waarde te hechten aan responsiviteit: standaard als het kan, maatwerk als het moet. Acceptatie is naast snelheid ook van belang.

Conclusies

- De Rechtspraak is (nog) niet eenduidig te benoemen als een professionele organisatie van zelfsturende professionals. De spanningsvelden laten zien dat het beeld van de organisatie van professionals nog breed aanwezig is.
- De beelden van de professie komen alle voor, maar verschuiven in onderling gewicht. Het briljante vonnis is niet meer dominant en in de perceptie van velen heeft het efficiënte vonnis fiks aan betekenis gewonnen. In een organisatie van professionals stuit dat natuurlijk op weerstand.
- Als het beeld van de professionele organisatie sterk wordt geassocieerd met het efficiënte vonnis is dat een groot risico. Inhoudelijke excellentie is immers in een professionele organisatie een sterke bron voor legitimiteit.
- Governance en bestuur worden gemakkelijk geassocieerd met de wereld van het efficiënte vonnis, minder met die van het relevante vonnis en niet of nauwelijks met die van het briljante vonnis.
- Goed bestuur in een professionele organisatie is een kwestie van balanceren tussen de verschillende beelden van professionaliteit.

5.5 De Rechtspraak als publieke institutie¹

Als het om reputatie gaat, kan de Rechtspraak zonder twijfel als een 'sterk merk' worden getypeerd. De missie van de organisatie met als evidente kernwaarde onafhankelijkheid staat intern en extern niet ter discussie. In onze studie *Reputaties gewogen* (Frissen et al, 2012) constateerden we dat de steun bij cruciale maatschappelijke en politiek-bestuurlijke stakeholders voor de missie van de rechtspraak groot is. In het algemeen is er tevredenheid over de prestaties, maar uit dit onderzoek bleek wel dat met name diegenen die veel inzicht hadden in het feitelijk functioneren van de Rechtspraak aanmerkelijk kritischer waren over de geleverde prestaties (Frissen et al, 2012). We spraken toen over het risico van een 'reputatieballon': hoge legitimiteit, maar op onderdelen van het presteren een gebrekkige effectiviteit die ook wordt waargenomen. De kunst van bestuur en governance is natuurlijk om het presteren in overeenstemming met de verwachtingen te brengen zonder de kernwaarden aan te tasten. Uiterekend de kernwaarde onafhankelijkheid maakt dit tot een zeer gecompliceerde opgave. Sturen op efficiëntie raakt al snel de onafhankelijkheid, zeker als uniformering en versnelling van doorlooptijden en standaardisatie (vaak in de dracht van gewenste rechtseenheid) de oogmerken zijn.

Onafhankelijkheid is in de Rechtspraak immers een gekoesterd icoon, dat constitutioneel is verankerd. Het gaat om niet minder dan een van de uitgangspunten van de trias politica. In de jaren die onmiddellijk voorafgingen aan het Leeuwarder manifest is binnen de professie onmiskenbaar de zorg gegroeid dat 'Den Haag' – door velen ervaren als een complex waarvan minister, Kamer, departement en eigenlijk ook de Raad deel uitmaken – bezig was juist die rechterlijke onafhankelijkheid uit te hollen door allerlei vormen van landelijke sturing – variërend van 'oriëntatiepunten' in de straftoemeting tot politiek-bestuurlijke kritiek op geruchtmakende uitspraken, tot het steeds verder uitbouwen van een technocratisch en centralistisch beheersregime. Hiërarchie gaat dan de met onafhankelijkheid verbonden vrijheid aantasten. We treffen echter ook een ander beeld aan van het denken en spreken over rechterlijke onafhankelijkheid – dat van het schild. Op modernisering georiënteerde gerechtsbestuurders binnen de gerechten ervaren dat hun rechters soms reflexmatig een beroep doen op de kernwaarde onafhankelijkheid als legitimatie van hun uit veel minder hooggestemde motieven voortkomende weersin tegen verandering. Het personeel is nog steeds intrinsiek gemotiveerd, dat is duidelijk. Een te grote nadruk op beheerskwesties kan daaraan echter wel afbreuk doen – het signaal van het Manifest. De cultuur van de organisatie ademt en institutionaliseert de kernwaarden zeker, maar tussen bestuur en management enerzijds en professionals anderzijds bestaan wel kloven, met als

1. Voor een theoretisch perspectief op het fenomeen 'publieke instituties' zie bijlage 2

risico dat de noodzaak van vernieuwing op weerstanden stuit en de ruimte voor uitdaging van heersende opvattingen ingeperkt raakt.

Wat we moeten vaststellen is dat het ontbreekt aan rijke meerzijdige strategische conversatie over de manier waarop deze professie het best kan worden georganiseerd om haar kernopgaven te kunnen vervullen in het licht van steeds veranderende maatschappelijke, politiek-bestuurlijke en financieel-economische omstandigheden. De uiteenlopende verwijzingen naar de kernwaarde onafhankelijkheid illustreren wat er kan gebeuren als een organisatie er niet in slaagt een rijke en reflectieve strategische conversatie op gang te brengen en te houden. Er zijn wel veel initiatieven, zeker van de Raad, maar deze doordesemen de organisatie niet. Ook bij de bestuurlijke actoren troffen wij geen coherente en consistente visie waarin het 'waarom' en het 'hoe' van rechtspraak met elkaar worden verbonden. Er lijkt sprake te zijn van een semantisch arsenaal aan klassieke rechterlijke kernwaarden, dat langzaam maar zeker is uitgebreid met een aantal 'moderne' waarden zoals tijdigheid, uitlegbaarheid en responsiviteit (oplossen van het 'echte geschil'). Bestuurders in de rechtspraak putten daar vrijelijk maar ook tamelijk vrijblijvend uit om hun beslissingen en reorganisatieplannen van een rationale te voorzien. Hoe deze kernwaarden zich tot elkaar zouden moeten verhouden in de strategie van een team, afdeling, of gerecht, of van de rechtspraak als geheel, blijft echter onduidelijk. De bestuurders in de

rechtspraak staan erbij, kijken ernaar, zijn vaak niet overtuigd, en nemen in hun contrapleidoelen even eclectisch hun toevlucht tot andere onderdelen van hetzelfde arsenaal. Rechters en raadsheren praten veel en graag over hun vak, en schrijven daar ook geleerde pleidooien over in vakbladen. Toch lijken die uitingen weinig te zijn verbonden met de daadwerkelijke inrichting en vormgeving van sturing binnen de rechtspraak. De doorslaggevende bijdragen daaraan komen eerder van ad-hoc commissies onder leiding van buitenstaanders, en sinds 2002 vanuit de voor het overgrote deel van de geïnterviewden betrekkelijk onzichtbare, en niet als 'van ons' ervaren Raad voor de rechtspraak.

Tenslotte, als het om sturing en governance gaat, is er regelmatig sprake van de ervaring van een zekere bestuurlijke drukte: de Raad voor de rechtspraak, de presidentenvergadering, het directeurenberaad, de centrale ondernemingsraad, het college van afgevaardigden, de NVvR, de LOV's, de vele commissies, de lokale besturen van de gerechten. Dit betekent dat er ook enige concurrentie om competentie is. Wie gaat er over het ontwikkelen van de normen voor kwaliteit van de rechtspraak? Mag de Raad een verzoek om normen neerleggen bij de LOV's, mag de Raad de LOV's aanwijzingen geven? Wat is de verhouding tussen de presidentenvergadering en de LOV's?

In grote meerderheid verklaren de gerechtshofbestuurders dat zij 'besturen', en het 'mana-

gen' overlaten aan teamvoorzitters en afdelingsvoorzitters. Wat zij onder de beide begrippen verstaan, is niet altijd helder. Ze zetten het financiële speelveld uit, stellen beleidsprioriteiten, beheren de 'kwaliteitsportefeuille', vertegenwoordigen het gerecht in de buitenwereld. Sturing binnen de rechtspraak heeft uiteraard verschillende dimensies. Er zitten financiële, personele, organisatorische en – niet onbelangrijk – symbolische dimensies aan sturing. In institutionele zin – de manier waarop sturing en governance organisatievraagstukken weten te verbinden met waarden – is er nog veel onduidelijkheid. Ook daarin liggen risico's voor de Rechtspraak als publieke institutie, zowel intern als extern.

Conclusies

- De reputatie van de Rechtspraak als publieke institutie met duidelijke kernwaarden is stabiel en sterk.
- Er is wel een risico: een reputatieballon dreigt als het beeld van gebrekkig functioneren niet kan worden weggenomen.
- De belangrijkste waarde – onafhankelijkheid – wordt intern gedragen en extern herkend. Deze waarde is een belangrijk icoon waarvan de verankering een cruciale bestuurlijke opgave is, juist omdat deze zo vanzelfsprekend is.
- Als deze waarde echter als een schild functioneert zijn de effecten contraproductief. Onafhankelijkheid is geen excuus voor organisatorische vrijblijvendheid en passiviteit.

- Er is in de Rechtspraak een ervaring van bestuurlijke drukte. Bestuurlijke legitimiteit, zeker intern, kan daardoor onder druk komen te staan.
- Er is een zekere institutionele stilte in de Rechtspraak. Het lukt nog niet goed om een rijke strategische conversatie tot stand te brengen. Er zijn initiatieven, zeker van de Raad, maar vooralsnog doordeseamen deze de organisatie onvoldoende.

5.6 Een beeld van ambivalenties

Zoals dat bij vele professionele organisaties in het publieke domein het geval is, kenmerkt de Rechtspraak zich door hybriditeit en dus door meervoudigheid.

Over hybriditeit en meervoudigheid

Organisaties opereren in een bepaalde geïnstitutionaliseerde setting met eigen posities, routines, procedures en regels in de lijn van 'zo doen wij dingen hier'. Volgens Noordegraaf (na) zal de stijl van management per setting verschillen. Hoe politieker de setting, des te meer zal de nadruk liggen op het vergroten van betrokkenheid, netwerken, processen en symboliek. In het huidige tijdperk van managerialism worden alle settings en situaties geconfronteerd met bedrijfsmatige vereisten. Inherent aan publiek management is daarom dat het hybride praktijken zijn, zelfs bij ambigue zaken wordt er van publieke managers verwacht dat ze de zaken controleerbaar maken.

Publieke managers moeten daarom in hun eigen praktijk gebruik maken van meer-voudigheid, waarbij met alle verschillende logica's wordt omgegaan.

Veel van de bedrijfsprocessen in de Rechtspraak zijn hybride, omdat ze opgezet zijn tussen routinematigheid enerzijds en complexe professionaliteit anderzijds. Duidelijk is dat een grotere aandacht voor bedrijfsmatige vraagstukken een inherente logica meebrengt die organisaties dwingt in de richting van routinisering en standaardisering. De inherente logica van professioneel werk is echter dat reputaties en statushiërarchie juist samenhangen met complex professioneel werk. Belangrijke bestuurlijke opgave is dan de permanente omgang met beide logica's, zonder de illusie te koesteren dat ze altijd verenigbaar zijn. Soms gaat het om combineren, soms om verbinden, maar vaak ook gaat het om botsen en contrasteren.

Omgaan met meervoudigheid

Combineren: Als rechters bijvoorbeeld verplicht worden om volgens organisatiele standaarden te werken, dan ontstaat er meer uniformiteit in het behandelen van zaken. Dit kan leiden tot meer efficiëntie, en tegelijkertijd ook tot meer legitimiteit.

Verbinden: Wanneer bijvoorbeeld een kosten-batenanalyse wordt gecombineerd met een professioneel oordeel voor een hogere kwaliteit van de dienstverlening.

Professionalisering wordt zo verrijkt met andersoortige (bedrijfsmatige) informatie om het eigen werk nog beter uit te kunnen voeren.

Botsen: Verschillende logica's kunnen elkaar tegenspreken. Veelal kan dat leiden tot conflicten in de praktijk, zoals wanneer managers proberen om bedrijfsmatige instrumenten op te leggen aan professionals. Managers kunnen de voorkeur geven aan één eigen logica, of meer meegaan met de logica van de professional.

Contrasteren: De logica's worden als verschillend beschouwd, en tegelijkertijd kunnen ze wel gelijktijdig worden toegepast. Dit wordt ook wel *interplay* genoemd. Managers zorgen er voor dat de fricties tussen de verschillende logica's productief worden gemaakt. Publieke managers erkennen dat er geen eenduidige oplossing is. Trade offs dienen continu te worden gemaakt, zowel door de manager als door de professional. Logischerwijs kan het verstandig zijn om professionals te betrekken bij het maken van deze trade offs, bijvoorbeeld door het instellen van self-managing teams. Daarnaast kan de vaardigheid om met tegenstellingen om te gaan onderdeel zijn van professionalisering.

Daar komt bij dat publieke instituties, en dus ook de Rechtspraak, zichtbaarder en dus kwetsbaarder zijn geworden. Er is zeker geen

sprake van fundamentele gezagserosie bij de Rechtspraak, maar de publieke en politieke aandacht voor spraakmakende zaken, voor 'dwalingen', voor gebreken in efficiëntie en bejegening is toegenomen, met alle medialogica van dien. Ook dat is een steeds belangrijker bestuurlijke opgave. Externe representatie van de institutie kent een eigen logica en dus ook een eigen professionaliteit. Besturen is dus een vak, dat niet als vanzelfsprekend samenhangt met inhoudelijke excellentie, maar daar in termen van interne legitimiteit niet los van is te zien. Wie een ziekenhuis bestuurt moet grote affiniteit met de medische professie hebben. Het kan niet zijn dat het primaire proces door de bestuurder als het belangrijkste probleem wordt opgevat. Daarom is de rol van de bestuurder in elke professionele organisatie zo ambigu. Vandaar ook dat er altijd de spanning is tussen twee soorten professionaliteit: die van de inhoud waarmee de primaire reputatieverdeling samenhangt en die van de besturing waarmee alle organisatorische randvoorwaardelijkheden samenhangen. De botsingen tussen deze twee ideaaltypische professionaliteiten worden zichtbaar in het debat over rechterlijke en niet-rechterlijke gerechtsbestuurders, in de conflicten over benoemingen van gerechtsbestuurders en in de ingewikkelde positie van het 'delicate midden'.

Sturing in de Rechtspraak is dus omgaan met dilemma's. De bestuurlijke rol hangt samen met een hiërarchische positie maar moet worden uitgeoefend in een omgeving waar intercollegialiteit een belangrijk uitgangspunt is. De gerechtsbestuurder dient altijd te bemiddelen tussen de noodzaak van organisatorische eenheid, zowel op het punt van de inhoud als op dat van de processen, en de noodzaak van maatwerk en differentiatie die nu eenmaal samenhangt met professioneel werk. Valkuil voor de bestuurder is het verwijt van technocratie dat hem of haar steeds dreigt te treffen, terwijl dat verwijt vaak gemaakt wordt vanuit een positie van professionele vrijblijvendheid. Besturen van professionals lijkt soms een contradictie in terminis. Zelfsturing is de vanzelfsprekende norm, maar in complexe omstandigheden met veel turbulenties en met de permanentie van beperkte middelen vergt zelfsturing professionaliteit die niet aan de inhoudelijke professie zelf te ontleenen is.

Sturing in de Rechtspraak is dus een voortdurende worsteling met waarden. De metaforen van het briljante, het efficiënte en het relevante vonnis maken die worsteling duidelijk en laten ook zien dat tussen de metaforische extremen weer allerlei tussenposities zijn aan te geven. Sturing in de rechtspraak is daarom opereren in een krachtenveld waar de posities van het tussen en het midden van groot belang zijn, maar wel voortdurend bewegen.

Sturing in de Rechtspraak: enkele suggesties

De onderzoeksresultaten zijn nu gepresenteerd en geduid. Dat heeft geleid tot een beeld van diversiteit en ambivalenties. Dat mag geen verbazing wekken, gegeven de bijzondere aard van de Rechtspraak als publieke institutie en rechtspreken als professioneel ambt. Veel gebruikelijke concepten voor sturing en governance schieten tekort omdat de Rechtspraak een bijzondere constitutionele grondslag kent: onderdeel van de trias politica en uitgeoefend door onafhankelijke ambtsdragers. De overeenkomsten met de medische en de academische professie zijn groot, zoals we hebben laten zien. Het bijzondere van al deze professies is dat ze alle een relatie hebben met waarheid en existentie, en dat individuele professionals zowel een institutionele als een individuele grondslag hebben voor onafhankelijk, autonoom optreden. De Rechtspraak is echter ook nog eens een staatsmacht die zowel tegenover burgers als tegenover andere staatsmachten met uitzonderlijke bevoegdheden en dus macht is toegerust. Met het besturen van de Rechtspraak is dus ook altijd de institutionele positie in het geding.

Deze combinatie van factoren maakt governance van en binnen de Rechtspraak tot een bijzondere activiteit. Klassiek-hiërarchische 'top-down' sturing die past binnen het ideaaltype van de bureaucratische organisatievorm, staat op gespannen voet met de bovengenoemde kenmerken van de Rechtspraak. Moderne, aan het 'New Public Management' ontleende sturingsconcepten – waarin markt- en bedrijfsmatige principes centraal staan en die inmiddels ook in het hoger onderwijs en de gezondheidszorg in ruime mate ingang hebben gevonden (Lindemann, 2014:50-65; Noordegraaf en Steijn, 2013) – laten zich evenmin gemakkelijk vertalen naar een organisatie die in belangrijke mate principieel als monopolist voor gezaghebbende conflictbeslechting is gepositioneerd.

Sturing van en in de rechtspraak kan zich beter laten inspireren door twee andere bronnen. Ten eerste het denken over de institutionalisering van publieke organisaties (Selznick, 1957; Moore, 1997; Boin en Christensen, 2008; Goodsell, 2011; zie ook bijlage 2). Daarin staat de vraag centraal hoe organisaties met een publieke functie moeten worden ingericht en bestuurd opdat zij de status van

een 'institutie' krijgen en behouden – een organisatie die door zowel haar leden als de relevante 'buitenwereld' als intrinsiek waardevol, effectief en betrouwbaar wordt ervaren. De Rechtspraak is vanouds een publieke institutie in *staatsrechtelijke* zin. Maar of zij ook in de bovenbedoelde *sociologische* zin de status van institutie kan behouden, is minder vanzelfsprekend: intern ervaren veel professionals spanning en zelfs onvrede over hun werksituatie (Husken en Lensink, 2013). Als sturing niet *in* en *door* de rechtspraak zelf plaatsvindt, dan zal deze na verloop van tijd wel *buiten* plaatsvinden. Het afbreukrisico van maatschappelijke en politieke ontevredenheid over te lange wachttijden en een te geringe responsiviteit is groot. Om te voorkomen dat de rechtspraak aldus 'deinstitutionaliseert' en aan maatschappelijk gezag inboet is alert, sensitief en strategisch leiderschap op alle niveaus binnen de rechterlijke organisatie nodig.

Een tweede inspiratiebron kan het denken over sturing en management in professionele publieke organisaties zijn (Noordegraaf, 2008b; Noordegraaf en Schinkel, 2009; Noordegraaf en Steijn, 2013). Dat draait om het spanningsveld tussen de institutionele logica's van 'professionaliteit' (vakmatige competentie en kernwaarden, autonomie, zelfsturing, 'peers') en 'management' (procesmatige oriëntatie, controle, systeemsturing, hiërarchie). Het onderzoekt welke strategieën professionals en managers, en professies en organisaties vinden om dat spanningsveld draaglijk, hanteerbaar en zelfs productief te maken. Het

wederzijds onderkennen en respecteren dat zowel professionals als managers over essentieel sociaal kapitaal beschikken om de institutie draaiende te houden is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde.

Uit beide denkwerelden vloeit voort dat sturing in en van een instelling als de Rechtspraak de vorm moet hebben van een rijke conversatie, die plaatsvindt in alle geledingen van de organisatie, en die neerslaat in de manier waarop professionals, functies en processen op elkaar ingrijpen. Sturing in en van de Rechtspraak is altijd een spanningsvol zoeken naar evenwichtsposities tussen waarden. Om de door iedereen in en om de rechtspraak gewenste inhoudelijke kwaliteit in de Rechtspraak voorop te kunnen stellen, is hoogwaardige besturing nodig, die ook altijd zelfsturing impliceert. Op basis van ons onderzoek doen wij de volgende suggesties, die vooral ook als een uitnodiging voor discussie zijn bedoeld.

6.1 Gedeelde verantwoordelijkheid

Hoewel we dit onderzoek hebben verricht in opdracht van de Raad achten wij het passend allereerst de rechter als ambtsdrager aan te spreken. Sturing in een professionele organisatie en zeker sturing in de Rechtspraak is een *gedeelde verantwoordelijkheid*. Rechters zijn en blijven 'eigenaar' van de Rechtspraak. Managers en bestuurders zien hun verantwoordelijkheid als dienend aan het rechtspreken. Uiteraard zijn er bevoegdheden en gefor-

maliseerde posities, maar uiteindelijk kan een professionele organisatie alleen maar bestaan als sturing steeds zelfsturing is. En zelfsturing kan niet anders worden opgevat dan als het delen van verantwoordelijkheid voor het functioneren van de organisatie als geheel. Individuele vakuitoefening wordt niet los gezien van managementverantwoordelijkheden. Dit doelbewust organiseren van de 'wrijvingswarmte' tussen vakinhoudelijke en managerial professionaliteit leidt tot robuuster debat binnen bestuurlijke gremia en tot meer draagvlak in de organisatie als geheel. Professionele autonomie is daarom geen individualistisch concept van autarkie, maar kan slechts zinvol

worden begrepen in de *verbinding van professionals onderling en van professionals met de organisatie*. Onafhankelijkheid is een waarde die op het niveau van de individuele rechter alleen maar kan worden gerealiseerd als deze op het niveau van de institutie is geborgd. Dat pleit ervoor om aan de individuele rechter veel ruimte te geven, als het om kwesties van organiseren en beheren gaat, op voorwaarde dat daarmee wordt bijgedragen aan de institutie als geheel. Dat betekent ook dat het benoemen van rechters en gerechtsbestuurders als onderdeel van deze gedeelde verantwoordelijkheid moet worden opgevat.

Aanbevelingen

1. Op alle niveaus van de Rechtspraak moet systematisch de verbinding worden gezocht tussen het rechtspreken en de besturing ervan. 'Managerial' vaardigheden zijn onderdeel van de professionaliteit van de rechtspraak. Gemengde professionaliteit moet een onbetwistbaar uitgangspunt zijn in de samenstelling en werkwijze van zowel de afzonderlijke gerechtsbesturen als op het systeemniveau (Raad, LOV's).
2. De rol van de rechters in het proces van benoemingen van gerechtsbestuurders moet worden uitgebreid. De rol van de minister zou kunnen worden beperkt tot de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak.

6.2 Een kwestie van stijl

Sturing in de Rechtspraak is ook een kwestie van stijl. Uiteraard kan hier sprake zijn van een grote variëteit, mits een paar stijlkenmerken worden gedeeld. In een professionele organisatie staat de inhoud altijd voorop. Rechtspreken is en blijft de kern en de hele organisatie en alle bestuurlijke interventies dienen duidelijke

lijken te maken dat zij erop zijn gericht een zo groot mogelijke kwaliteit van rechtspreken te bewerkstelligen. Het streven naar excellentie is vanzelfsprekend. Dat vraagt om een stijl van sturing die voortdurend alert is op logica's uit andere domeinen die de inhoud van de hoogste plek dreigen te duwen. Bedrijfsmatige aspecten als geld, logistiek en informatievoorziening zijn essentieel voor goede recht-

spraak, maar hebben altijd een 'gulzige' kant. Sturing in en van rechtspraak dient er daarom op gericht te zijn een 'imperialisme' te bestrijden. Dat is vooral een kwestie van maatvoering in gedrag en waardering. Aandacht voor de kwaliteit van het professionele werk dient zichtbaar en voelbaar absolute prioriteit te hebben: in de verdeling van aandacht, in appreciaties, in beloningen, in manifestaties en evenementen. Dat de rechter een bijzondere functionaris is, moet in alle geledingen worden uitgedragen. Dat bijzondere is echter geen individuele verdienste, maar een institutionele kwaliteit waaraan de hele organisatie bijdraagt: alle collega's, alle niet-rechterlijke medewerkers, alle gerechtsbestuurders en managers. Sturing is geen facilitaire activiteit die de randvoorwaarden op orde brengt, maar is zelfsturing van een professionele institutie die op die wijze het eigenaarschap van de organisatie tot uitdrukking brengt. Taal is daarbij van het grootste belang. Te veel ma-

nagementtaal – targets, output, productiecijfers, operational excellence – leidt tot verkeerde symboliek. De Rechtspraak is inderdaad geen 'koekjesfabriek'. Om sturing in de rechtspraak mogelijk te maken, is taal van groot belang. De retoriek van de 'koekjesfabriek', maar ook die van de 'ivoren toren' dient te worden vermeden.

Onafhankelijk rechtspreken is waar de professionaliteit van de Rechtspraak om draait. Die onafhankelijkheid is geen individuele verdienste, maar een institutionele kernwaarde. Onafhankelijkheid vraagt om onderhoud. Dat impliceert een zelfbewuste, assertieve maar constructieve sturingsstrategie naar externe stakeholders ('Den Haag', media, partners, belangengroepen), en tegelijkertijd een interne sturingsfilosofie die de professionals binnen de organisatie prikkelt de kernwaarden van rechtspraak te iken, te operationaliseren en in effectieve praktijken vorm te geven.

Aanbeveling

3. Sturing en management zijn niet louter faciliterend bedoeld voor de individuele rechter, maar moeten altijd de waarden en legitimiteit van de rechtspraak als geheel dienen. Aandacht en zorg voor kwantitatieve aspecten (prijs, aantal, tijd) moeten strekken tot waarborging van de onafhankelijkheid en legitimiteit van de rechtspraak.

6.3 Een rijke conversatie

Sturing in een professionele organisatie is altijd vooral een gesprek over kernwaarden en over de bijdrage die elk handelen van de organisatie en van de ambtsdragers daaraan

leveren moet. Wat de betekenis van de kernwaarde 'onafhankelijkheid' is voor de institutie en vooral ook voor de positie van de institutie ten opzichte van burgers, andere organisaties en staatsmachten moet niet aflatend worden onderzocht, besproken en gearticuleerd. Dat

is de kern van de strategische reflectie die in de Rechtspraak verder moet worden ontwikkeld. Het lijkt ons de kern van de bestuurlijke verantwoordelijkheid om hierin stevig te investeren, van opleidingsprogramma's tot elk intercollegiaal gesprek. Dat betekent ook het opzoeken van de buitenwereld om hierover het gesprek aan te gaan: met andere instituties, met de wetenschap, met en in de media. Een dergelijke rijke conversatie hoeft niet te leiden tot een plan of een nota. Dit is het verschil tussen 'strategy as plan' versus 'stra-

tegy as practice', dat we graag ook aan de hoogste bestuurlijke gremia voorhouden. Het voeren van de conversatie zelf en het tot uitdrukking ervan brengen in alle onderdelen van het primaire proces zijn het belangrijkste. Dit is geen oproep tot permanent navelstaren, integendeel. Elke rechter moet kunnen uitleggen hoe de waarde van onafhankelijkheid steeds opnieuw bijdraagt aan inhoudelijke en operationele excellentie en daardoor de maatschappelijke positie van de rechtspraak onderhoudt en waar mogelijk versterkt.

Aanbevelingen

4. In alle geledingen van de Rechtspraak moet het gesprek over en het uitdragen van kernwaarden een primaire strategische praktijk vormen. Gerechtsbestuurders nemen een expliciete verantwoordelijkheid voor de bevordering van de 'rijke conversatie' over en binnen de rechtspraak door in hun stijl meer op het gesprek en de praktijk dan op het plan en het document te focussen. De samenleving wordt daarbij actief opgezocht. Rechters en bestuurders zijn zichtbaar in het debat, van wetenschap tot oude en nieuwe media.
5. De waarde van onafhankelijkheid wordt systematisch verdedigd, zeker ook ten opzichte van de andere staatsmachten. Dat gebeurt bij voorkeur niet defensief, maar proactief en zelfbewust, als bijdrage aan de kwaliteit van rechtsstaat en democratie. De Raad voor de rechtspraak, maar ook de andere bestuurlijke en inhoudelijke gremia hebben daarin een prominente rol.

6.4 Waarden en waardering

De aandacht voor inhoudelijke kwaliteit is van cruciaal belang. Dat vraagt om voortdurend stimuleren van intercollegiale toetsing en beoordeling. Er gebeurt op dat terrein al veel, en dat verdient versterking en uitbreiding, ook in verplichtende zin. Professionaliteit kan niet in autarkie worden gerealiseerd, maar vergt

een permanente uitwisseling met collega's en een gedeeld besef van de noodzaak van multidisciplinariteit. Onafhankelijkheid mag nooit als excuus worden gebruikt voor een solipsistische opstelling. Systemen van selectie, promotie en beloning dienen te zijn ingericht op de bevordering van intercollegialiteit. Het principe van intercollegialiteit moet zoveel mogelijk worden verankerd in het recht-

spreeken alsook in de zelfsturing binnen de rechtspraak. Meer zaken meervoudig afdoen en de roostering daarop afstemmen kan hieraan bijdragen, maar ook de in professionele domeinen voorkomende variëteit van collegiale toetsing, beoordeling en kwaliteitsbevordering dient op grotere schaal te worden ingevoerd. Dat moet niet vrijblijvend gebeuren, maar onderdeel zijn van loopbaanontwik-

keling. Ook andere carrièrelijnen dan bestuurlijke dienen te worden gestimuleerd, zoals ook nu al gebeurt. De positie van de LOV's vergt in dit licht wel versterking. Op het niveau van de Rechtspraak als geheel dienen dergelijke gremia die de vakinhoudelijke kwaliteit bevorderen een stevige en gezaghebbende positie te kunnen verwerven. Bestuurlijke aandacht daarvoor is geboden.

Aanbeveling

6. De LOV's moeten een meer centrale en zichtbare positie krijgen in de bewaking en bevordering van vakinhoudelijke kwaliteit, inclusief de daarbij behorende vaststelling van normen, standaarden en protocollen.

6.5 Een sterk midden

De Rechtspraak als professionele organisatie moet in de eerste plaats een organisatie van zelfsturende professionals zijn. Dat maakt het urgent om de positie van functionarissen op het middenniveau – teamvoorzitters en/of afdelingsvoorzitters, i.e., middenmanagers – te versterken. Dat kan in termen van bevoegdheden, van budgettaire ruimte en van gezag. Dat betekent ook dat zij ruimte moeten krijgen om verschil te maken tussen rechters, ook als het gaat om de verdeling van capaciteit. Verruiming van de mogelijkheden om zelf de agenda te bewaken en te sturen klinkt triviaal maar geeft zelfsturing meteen betekenisvolle inhoud. In de verbinding tussen inhoud en beheer kunnen middenmanagers een cruciale rol vervullen die weer kan bijdragen aan de legitimiteit van de sturing.

Om hun werk goed te kunnen doen moeten ze uiteraard vakinhoudelijk sterk onderlegd zijn. Daarnaast dienen ze over managerial competenties te beschikken. Zij zijn primair verantwoordelijk voor de concrete vertaling van bestuurlijke randvoorwaarden, zoals geld, capaciteit en roostering. Dat neemt uiteraard niet weg dat middenmanagers een rol als 'hitteschild' zullen spelen tussen rechters en bestuur. Daarom ook moeten ze maximaal mee kunnen denken en acteren in bestuurlijke processen. Ze moeten een rol kunnen spelen als intermediair en als tegenkracht.

Aanbeveling

7. De aantrekkelijkheid van de functie van 'middenmanager' (teamvoorzitter/afdelingsvoorzitter) moet sterk worden verbeterd, zowel in financiële en structurele zin, als in culturele zin. Het gaat om autonome bevoegdheden, budgettaire ruimte en gezag van een middenniveau dat cruciaal is. De gerechtsbesturen moeten daartoe in samenspraak met de Raad voor de rechtspraak voorstellen ontwikkelen.

6.6 Reorganiseren, formaliseren, prioriteren

Er is, zoals in vele publieke instituties, nogal wat reorganisatiedrift in de Rechtspraak. We zouden willen pleiten voor behoedzaamheid met reorganisaties en grote operaties. De Raad heeft weliswaar capaciteit om veel projecten te doen, dat kan echter gemakkelijk tot overbelasting in de organisatie leiden. Wat meer experiment, wat meer informele groepen, wat meer variëteit en decentrale ruimte kan zeer behulpzaam zijn, ook voor het bevorderen van de eerder genoemde rijke conversatie. En als het dan om reorganiseren en herinrichten van bedrijfsprocessen gaat, dient de inhoudelijke kwaliteit van het rechtspreken en de bevordering daarvan de prioriteit te

hebben en niet de een of andere administratieve of beheersmatige logica.

Daarbij komt dat in een organisatie van juristen er een vanzelfsprekende en begrijpelijke voorliefde voor formalisering is. Dat de presidentenvergadering geen formele status heeft, hebben we vaak mogen horen. Als formalisering al nodig is dan toch in de eerste plaats om de aandacht voor inhoudelijke kwaliteit en de borging van onafhankelijkheid zeker te stellen. De posities en onderlinge verhoudingen van de Raad en de gerechtsbesturen zijn stevig verankerd in de huidige governance-structuur. Dat is in veel mindere mate het geval voor a. de presidentenvergadering, b. de LOV's en c. teamvoorzitters en afdelingsvoorzitters. Daardoor ontstaan onduidelijkheden en domeinconflicten.

Aanbevelingen

8. Terughoudendheid ten aanzien van grote reorganisaties en herinrichtingen verdient aanbeveling. Bij de inrichting en opzet van KEI moet de I vooral via de E aan de K worden gebonden.
9. De wettelijke taken van de Raad voor de rechtspraak behoeven geen aanpassing. Een aantal bestuurlijke en inhoudelijke gremia in de Rechtspraak zou formeel en feitelijk steviger verankerd mogen worden. De Raad en de gerechtsbesturen moeten in samenspraak met de presidentenvergadering, de LOV's en de teamvoorzitters en afdelingsvoorzitters voorstellen ontwikkelen voor

een verduidelijking van posities en onderlinge verhoudingen. Over de uiteindelijk te kiezen rolverdeling moet binnen de Rechtspraak stevig worden gecommuniceerd.

6.7 Het permanente 'tussen'

Sturing in de Rechtspraak is omgaan met meervoudigheid, verdragen van contradicties en spanningen en een permanent bewegen tussen uiteenlopende posities en waarden. Spanningen zijn niet oplosbaar, maar moeten productief worden gemaakt. Praten in termen van eenduidigheid, stippen op de horizon en alle neuzen die eenzelfde kant op moeten wijzen heeft weliswaar de charme van de eenvoud, maar is voor een zo complexe en hybride activiteit als sturing in en van de Rechtspraak vooral bedrieglijk. De vonnismetaforen laten zien dat elk ervan een relevante configuratie van waarden representeert en dat er tussen elk van de metaforen weer verbindende posities zijn te definiëren. Precies dat zoeken van 'het tussen', om het maar eens filosofisch aan te duiden, is de bestuurlijke opgave die in het omgaan met spanningen besloten ligt. Tussen het briljante en het efficiënte vonnis ligt de vraag naar kwaliteit en excellentie die altijd contextueel is en nooit absoluut. Tussen het efficiënte en het relevante vonnis ligt de afweging tussen de waarden van tijdigheid en die van voldoende tijd. Tussen het briljante en het relevante vonnis ligt het voor legitimiteit relevante vraagstuk van maatschappelijke positionering van de institutie. Gelet op de tijdgeest achten wij het zeer waarschijnlijk dat veel strategisch belang voor de Rechtspraak te vinden is in de waar-

denconfiguratie van het relevante vonnis. De maatschappelijke positie van de Rechtspraak vraagt daarom de komende jaren veel aandacht, zoals dat voor veel – ook eeuwenoude en eerbiedwaardige – instituties geldt. Kwalitatief hoogwaardige juridische expertise dient verbonden te zijn met zorg voor tijdigheid en responsiviteit. Om de maatschappelijke legitimiteit van de rechtspraak als institutie te borgen en te versterken is responsiviteit strategisch cruciaal. Responsiviteit staat niet tegenover onafhankelijkheid, maar is juist van niet te onderschatten betekenis daarvoor. Versterking van responsiviteit mag dan ook de belangrijkste strategische opgave heten voor de institutionele governance van de rechtspraak.

Over de auteurs

Prof. dr. Paul Frissen is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Prof. dr. Paul 't Hart is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde.

Mr. drs. Josta de Hoog is als onderzoeker verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en is werkzaam als wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Kayleigh van Oorschot MSc is als onderzoeker verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Drs. Nancy Chin-A-Fat is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (1993). *Rechterlijke organisatie: decentralisatie van beheer en automatisering*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Andersson Elffers Felix (2006). *Bekostiging, doelmatigheid, kwaliteit rechtspraak. Verslag symposium bekostiging commissie Deetman*. Utrecht: Andersson, Elffers, Felix

Asscher, B.J. (1998). 'De benoemingsprocedure van de rechtbankpresidenten deugt niet.' In: *NJB*, 1 mei 1998, afl. 18, pp. 822-833

Barendrecht, M. (2000). 'De kleine risico's van een belangrijke hervorming.' In: *NJB*, 10 november 2000, afl. 40, pp. 1960-1961

Besluit financiering rechtspraak (2005). *Besluit van 28 januari 2005, houdende nieuwe regels inzake de financiering van de rechtspraak in verband met het invoeren van een baten-lastenstelsel en het verrekenen van productieveverschillen*. http://wetten.overheid.nl/BWBR0017975/geldigheidsdatum_08-07-2009 Geraadpleegd op 5 december 2013

Boin, A., Christensen, T. (2008). The development of public institutions: Reconsidering the role of leadership. In: *Administration and Society*, 40 (3), pp. 271-297

Boone, M., Kramer, P., Langbroek, P. Olthof, S., Ravesteyn, J. van (2006). *Het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld. Breedtestudie evaluatie Wet organisatie en bestuur gerechten en Wet Raad voor de rechtspraak*. Amstelveen: KPMG Business Advisory Services, Universiteit Utrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Bregman, R. (2013). *Diplomafabriek*. <http://www.rutgerbregman.nl/diplomafabriek.html> Geraadpleegd op 5 december 2013

Brommet, E. (2002). *Van rechterlijke macht naar rechterlijke organisatie. Kroniek van achttien jaar verandering*. Den Haag: Ministerie van Justitie

Bruijn, H. de (2008). *Managers en professionals: Over management als probleem en als oplossing*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Deetman, W.J., Andersson, H., Berge, J.W. van den, Herweijer, M., Smits, H.J.W. (2006). *Rechtspraak is kwaliteit*. Den Haag: Ministerie van Justitie

Dijstelbloem, H., Huisman, F., Miedema, F. Mijnhart, W. (2013). 'Waarom de wetenschap niet werkt zoals het moet, en wat daar aan te doen is.' Position paper, Science in Transition, 9 september 2013

Dijk, A.H. van, Sonnemans, J. en Bouw, E. (2012). *Judicial error by groups and individuals*. <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/WetenschapsOnderzoek/publicatieswetenschappelijkonderzoek/Documents/Working-paper-judicial-error-by-groups-and-individuals.pdf> Geraadpleegd op 5 december 2013

Emster, E. van den, E. van Amelsfort en F. van Dijk (2011). 'Herziening gerechtelijke kaart: kwaliteit door samenwerking.' In: *Trema*, 2011, nr. 4, p. 127

Frissen, P., Hart, P. 't, Sieckelink, S. (2012). *Reputaties gewogen. Beelden over de rechtspraak bij beslissers en publieke opinieleiders*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Goodsell, C. (2011). *Mission Mystique: Belief Systems in Public Agencies*. Washington: CQ Press

Haak, H.F. van den (2000). 'Een NJB-levenslang rechters; zijn ze in die 75 jaar veranderd?' In: *NJB*, 14 januari 2000, afl. 2, pp. 88-95

Haak, W.E. (2001). 'De ramen staan open bij de Hoge Raad.' In: *NJB*, 13 april 2001, afl. 15, pp. 699-707

Husken, M., Lensink, H. (2013). *De rechter geeft zich bloot*. In: *Vrij Nederland*, 14 december 2013

Kate, Th.b. ten, Haak, W.E. (2000). 'De modernisering van de rechtsprekende macht.' In: *NJB*, 15 september 2000, afl. 32, pp. 1607-1610

Kayser, J., Fokkema J.T. (2007). 'Onder professoren.' In: *Thema*, 1: 50-55

Leemhuis-Stout, J.M. (1998). *Rechtspraak bij de tijd. Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak

Lindemann, B. (2014). *Lost in translation: How public professional services reconfigure professional practices*. Amsterdam: Dissertatie Vrije Universiteit

Maarleveld, H., Meeuwisse, A., Schram, G., Tamsma, J., Tax, C. (2013). *De logica van verbinding, Naar een Raad voor de goede rechtspraak*. Den Haag: NSOB

Meijerink et al (1999). *Recht van spreken, interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering rechtspraak*. Ronde 1998 – juli 1999, rapport nr. 7

Mintzberg, H. (1998). *Covert Leadership: Notes on Managing Professionals*. Boston: Harvard Business Review

Moore, M.H. (1997). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press

MUB (1997). *Wet van 27 februari 1997, houdende wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de bestuursorganisatie van en medezeggenschap in universiteiten (modernisering universitaire bestuursorganisatie)*. http://wetten.overheid.nl/BWBR0008573/geldigheidsdatum_09-09-2009 Geraadpleegd op 6 december 2013

Noordegraaf, M. (na). *Public Management. Performance, professionalism, politics*. Ongepubliceerd werk

Noordegraaf, M. (2008a). *Professioneel bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*. Den Haag: Boom Lemma

Noordegraaf, M. (2008b). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, 2nd ed. Bussum: Coutinho

Noordegraaf, M., Meulen, M. van der (2008). 'Professional power play: organizing management in health care.' In: *Public Administration*, 86 (4): 1055-1069

Noordegraaf, M., Schinkel, W. (2010). 'Professional capital contested.' In: *Comparative Sociology*, 10. 197-225

Noordegraaf, M., Steijn, B. (2013). *Professionals under pressure*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Northcote Parkinson, C. (1959). *Parkinson's law; Or, the pursuit of progress*. New Abbott: Readers Union

NOS (2012). *Artsen willen af van marktwerking*. 4 september 2012

Onderwijsraad (2000). *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig. Werkdocument bij het advies Dereguleren met beleid, studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting*. Den Haag: Onderwijsraad

Pollitt, C. (2007). 'New Labour's re-disorganization: hypermodernism and the costs of reform: a cautionary tale.' In: *Public Management Review*, 9:4, pp. 529-543

Selznick, P. (1957). *Leadership and Administration*. New York: Harper and Row

Tonkens, E. (2008). 'Triomf en afgang van marktwerking.' *De Volkskrant*, 19 maart 2008

Trappenburg, M. (2011). *Professionals en managers*. In: Noordegraaf, M., K. Geuijen en A. Meijer (2011). *Handboek publiek management* (p.165-190). Den Haag: Boom Lemma

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Stemmingen, 10 December 1996, TK 36-2925. http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vi3agdol3xvf/f=/han5200.pdf
Geraadpleegd op 5 december 2013

Versteegh, K. (2000). 'Waar is de nobiliteit gebleven? Over vrijheid en waardigheid binnen de rechterlijke macht, de advocatuur en het notariaat.' In: *NJB*, 14 januari 2000, afl. 2, pp. 70-78

Vlasbloem, H.H. (2008). *Inventaris van het archief van het Kantongerecht te Delft (1950) 1980-1989 (1992)*. Den Haag: Nationaal Archief

Voermans, W. (2000). 'Kwaliteitsbevordering van rechtspleging via een Raad voor de rechtspraak?' In: *NJB*, 12 maart 2000, afl. 12, pp. 641-648

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag: SDU Uitgevers

Witteveen, W. (1991). *Evenwicht van machten*. Zwolle: Tjeenk Willink

Bijlagen

Bijlage 1 Gesprekspartners

Mr. dr. J.C.E. Ackermans-Wijn	Middenmanagement
Mr. F.C. Bakker	Raad voor de rechtspraak
I.B. de Bakker	Niet-rechterlijk medewerker
Mr. F.G. Bauduin	Rechter/Raadsheer
Mr. A. van de Beek	Landelijk Overleg Vakinhoud
Mr. L.I.M. van Bergen	Rechter/Raadsheer
Mr. A. Bijlsma	Groepsondernemingsraad Rechtspraak (deze raad heet nu: Centrale Ondernemingsraad)
Mr. A.M. Brakel	Rechter/Raadsheer
Mr. R.H.M. Bruin	College van Afgevaardigden
Mr. W. ten Cate	Rechter/Raadsheer
Mr. G.J.M. Corstens	Hoge Raad
Mr. M. Dam	Middenmanagement
A. Deckers	Niet-rechterlijk medewerker
Mr. A.A.E. Dorsman	Gerechtsbestuurder
Mr. C.M.T. Eradus	Gerechtsbestuurder
Mr. J.W. Fokkens	Hoge Raad
P.M. Foppen LL.B.	Niet-rechterlijk medewerker
Mr. H.C. Frankena	Rechter/Raadsheer
J.P. Gazan	Niet-rechterlijk medewerker
M.A. Gerritsma	Niet-rechterlijk medewerker
Mr. L.A. Gruiters	Gerechtsbestuurder

Mr. H. de Hek	Middenmanagement
Mr. M. Holierhoek	Landelijk Overleg Vakinhoud
Mr. U. van Houten	Landelijk Overleg Vakinhoud
Mr. W.B. Klaus	Rechter/Raadsheer
Mr. E. Kouwenhoven	Rechter/Raadsheer
Mr. K.G.F. van der Kraats	Rechter/Raadsheer
Mr. R.G. de Lange-Tegelaar	Gerechtsbestuurder
Mr. F.C. Lauwaars	Rechter/Raadsheer
Mr. M.J. van Lee	Rechter/Raadsheer
Mr. P.A.H. Lemaire	Landelijk Overleg Vakinhoud
Mr. W.J.J. Los	Landelijk Overleg Vakinhoud
Mr. H.J.H. van Meegen	Middenmanagement
Mr. B.E. Mildner	Middenmanagement
Mr. K.E. Mollema	Rechter/Raadsheer
Mr. P.K. Nihot	Landelijk Overleg Vakinhoud
Mr. F.W. Pieters	Rechter
Mr. R.A. van der Pol	Rechter/Raadsheer
Drs. M.G. Poorthuis MPM	Gerechtsbestuurder
Mr. G.N. Roes	Directeur generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Mr. E.G. van Roest	Rechter/Raadsheer
Drs. S.M. Roos	Raad voor de rechtspraak
Mr. R.P. Sampat	Niet-rechterlijk medewerker
Mr. J.A. van Schaik-Veltman	Rechter/Raadsheer
Mr. M.C.C. van de Schepop	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
Mr. S.N. Schipper	Middenmanagement
Mr. F. Sijens	Middenmanagement
Mr. R.H. Smits	Gerechtsbestuurder
Mr. A.E. Sutorius-van Hees	Rechter/Raadsheer
Mr. G. Tangenberg	Gerechtsbestuurder
C.N. Tomopawiro	Niet-rechterlijk medewerker
Mr. drs. S. Vaessen	Gerechtsbestuurder
Drs. A.T.M. Veldman RA	Gerechtsbestuurder
Mr. H.A.E. Uniken Venema	Gerechtsbestuurder
Mr. L. Verheij	Gerechtsbestuurder
M.J.A.M. Vugs	Niet-rechterlijk medewerker
Mr. J.M. van Westerlaak	Niet-rechterlijk medewerker
Mr. R.F.B. van Zutphen	Gerechtsbestuurder

Bijlage 2

Theoretisch perspectief: publieke instituties

Belangrijke auteurs in de publieke organisatie-theorie zijn Philip Selznick (1957), die over de institutionalisering van publieke organisaties schrijft en Mark Moore (1995) met zijn werk over strategisch management in de publieke sector en Charles Goodsell (2011) die het succes van publieke organisaties analyseert.

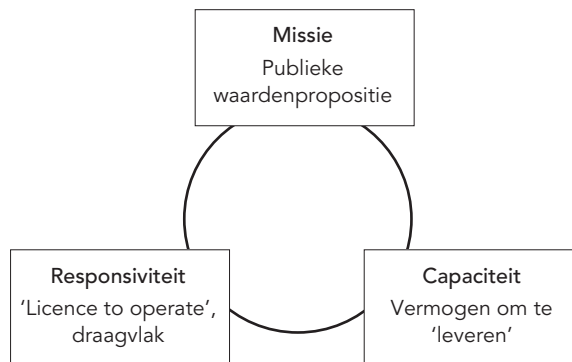
Selznick maakt een belangrijk onderscheid tussen een 'organisatie' en een 'institutie'. Een organisatie is wat hij een 'expendable tool' noemt, een 'lean, no-nonsense system of consciously coordinated activities' (Selznick, 1957:5). Ofwel: een rationeel instrument dat wordt ingezet om bepaalde doelen te bereiken. De term institutie gebruikt Selznick daarentegen voor een organisatie die een herkenbare en sociaal gewaardeerde eigen identiteit bezit. Een institutie is 'infused with values beyond the technical requirements of the task at hand' (Selznick, 1957:17). Haar organisatie en werkwijze evolueren in een dynamisch

evenwicht met de (veranderende) kenmerken, noden en eisen van de maatschappelijke omgeving waarin zij ingrijpt. Juist daarom worden haar bestaansrecht en modus operandi breed gesteund – ze wordt als intrinsiek waardevol ervaren. 'Gewone' organisaties worden snel bekritiseerd, veranderd en afgeschaft als ze hun werk niet goed doen. Geïnstitutionaliseerde organisaties en hun werkwijzen staan daarentegen niet of nauwelijks ter discussie – en dit versterkt weer hun effectiviteit. Een institutie beschikt dan ook over een stevige 'reputatiebuffer' die de organisatie beschermt tegen kritiek op suboptimale praktijken en prestaties. Ze is in marketingtermen een 'sterk merk'. De sturing van publieke organisaties moet vanuit Selznicks optiek dan ook altijd gericht zijn op institutionalisering. Zij moeten vanuit een scherpe visie op hun unieke maatschappelijke opgave worden 'doordrenkt' met bepaalde kernwaarden. Hun hele opbouw en functioneren moeten dien-

overeenkomstig worden ingericht. Missie, werkwijze en socialisatie van personeel moeten naadloos in elkaars verlengde komen te liggen. Wanneer dat is gelukt, is het vervolgens zaak te voorkomen dat de institutie 'vastroest', zelfgenoegzaam wordt en haar responsiviteit verliest ten opzichte van de maatschappelijke omgeving waarin zij opereert en die zij dient.

Moore werkt dit uit in de zogeheten *strategische driehoek* waarin leidinggevendenden in publieke organisaties opereren. Het is hun taak de drie aangrijpingspunten voor strategische sturing – missie, werkwijze en draagvlak (zie figuur 3) – met elkaar te verbinden, dan wel begaanbare paden te vinden wanneer zich spanningen voordoen tussen deze parameters.

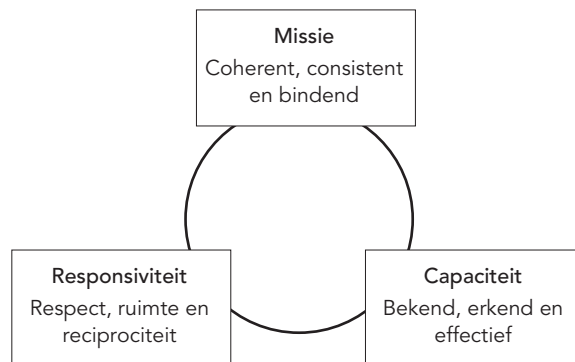
Figuur 3 Strategische driehoek van publieke organisaties



Missie verwijst naar de mate waarin publieke instellingen hun maatschappelijke opgaven vervullen. Een publieke organisatie kan alleen institutionaliseren als zij een overtuigende maatschappelijke waardepropositie weet te articuleren: zij moet herkenbaar en geloofwaardig staan voor waarden en belangen. Die moet zij vertalen in een of meer kernfuncties die zij – en liefst alleen zij – vervult. *Capaciteit* verwijst naar het vermogen van de organisatie om (alleen en in samenwerking met partners) haar missie waar te maken. Centraal staat de

vraag of de organisatie beschikt over een uitgekende inrichting en werkwijze, en of leden van de organisatie over de competenties, motivaties en middelen beschikken om die in de praktijk gestalte te geven. *Responsiviteit* van publieke organisaties verwijst naar de mate waarin managers strategisch draagvlak voor hun missie, inrichting en werkwijze weten te krijgen bij het geheel aan stakeholders (zoals cliënten, wetgever, bestuur, toezichthouders en media). Dat kan alleen als zij zich vergewissen van de omstandigheden,

Figuur 4 De strategische driehoek van een sterk geïstitutionaliseerde publieke organisatie



waarden en prioriteiten van deze stakeholders, met hen in dialoog verkeren en de organisatie (bij)sturen in het licht van de gevoelens de leven in wat Mark Moore treffend de 'authorizing environment' van de organisatie noemt.

Een sterk geïstitutionaliseerde publieke organisatie kenmerkt zich door het feit dat zij een formule heeft gevonden om deze drie factoren met elkaar in overeenstemming te brengen, en zo een positieve spiraal tussen effectiviteit en legitimiteit van haar handelen tot stand te brengen. Figuur 4 illustreert dat.

Wat is ervoor nodig om die gelukkige staat te bereiken en te conserveren? De Amerikaanse bestuurskundige Charles Goodsell (2011) onderzocht de historische ontwikkeling van en de sturing, organisatie en werkwijzen binnen een aantal Amerikaanse overheidsinstanties die in brede kring de reputatie genoten duurzaam succesvol en gerespecteerd te zijn. Hij distilleerde uit zijn waarnemingen een aantal terugkerende organisatiepatronen binnen deze instituties. Hij vatte die regelmatigigheden samen in onderstaande matrix.

Figuur 5 Kenmerken van succesvolle publieke organisaties (bron: Goodsell, 2011)

	Primaire kwaliteiten	Essentiële voorwaarden	Temporele aspecten
Doelgericht aura	Organisatie is 'door-drenkt' van centraal doel	Missie wordt maatschappelijk urgent geacht	Organisatie is 'sterk merk' op basis van prestaties
Intern commitment	Personeel is intrinsiek gemotiveerd	Organisatiecultuur ademt en institutionaliseert kernwaarden	Geschiedenis van de organisatie is bekend en wordt gevierd
Cruciale 'hulpmotoren'	Ruimte voor 'uitdaging' van heersende opvattingen	Autonomie binnen kaders faciliteert aanpassing	Organisatie kent lerende cultuur van permanente vernieuwing

Avenir 45 8/10

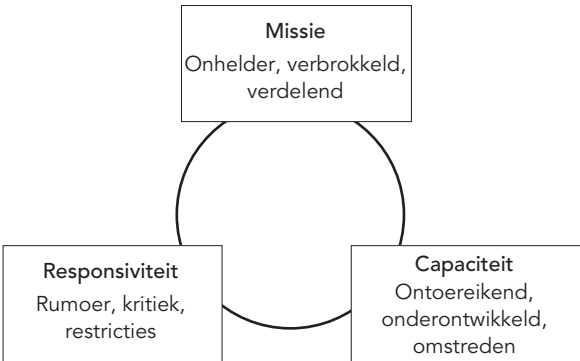
Avenir 65 8/10

Het vinden van zo'n formule is echter niet eenvoudig en nooit af. Er doen zich daarbij van tijd tot tijd onvermijdelijk spanningen voor. De drie belangrijkste spanningsvelden zijn als volgt te benoemen:

- *Sturingsspanning* tussen de eigen opvatting van de missie die binnen de instelling heersen en het draagvlak dat bij cliënten, belangenorganisaties, media en politiek voor die interpretatie van de missie bestaat.
- *Prestatiespanning* tussen de in kernwaarden en doelstellingen geconcretiseerde missie van de instelling en de operationele capaciteit waarover zij feitelijk beschikt.
- *Responsiviteitsspanning* tussen de feitelijke opbouw en werkwijzen van de instelling en de waardering die deze bij de relevante externe stakeholders genieten.

Deze spanningen kunnen – zeker wanneer ze langdurig niet effectief worden benoemd en geadresseerd, maar ook als zich in de omgeving van de organisatie voor haar ongunstige ontwikkelingen voordoen – het karakter van dilemma's krijgen. Het risico neemt dan toe dat de organisatie terechtkomt in een proces van deïstitutionalisering: een negatieve spiraal tussen toenemende ineffectiviteit en afnemende externe maar ook interne legitimiteit van de missie en de bijbehorende werkwijzen. Afnemende maatschappelijke steun kan zich vertalen in afkalving van het mandaat, de autonomie en de middelen die tezamen de kurk vormen waarop haar operationele capaciteit drijft. Doorredenerend vanuit Moore kan dientengevolge ook het proces van deïstitutionalisering worden geschetst (figuur 6).

Figuur 6 De strategische driehoek van een zwak geïnstitutionaliseerde organisatie



De organisatorische dynamiek die dan ontstaat kan worden getypeerd door de bevin-

dingen van Goodsell als het ware om te keren (zie figuur 7).

Figuur 7 Kenmerken van organisatorische dynamiek

	Primaire faalindicatoren	Essentiële faalfactoren	Temporele aspecten
Missieverlamming	meerdere doelen, waarden, frames strijden om voorrang	Missie geniet geen maatschappelijke prioriteit	Organisatie is ‘omstreden merk’ op basis van gepercipieerd falen
Interne vrijblijvendheid	Personeel is extrinsiek c.q. laag gemotiveerd	Geen relatie tussen systeemwereld en leefwereld	Organisatie kent geen ‘verhaal’, lijdt aan amnesie
Cruciale hindernissen	Organisatie vindt geen balans tussen hiërarchie en vrijheid	Interne rigiditeit en strijd beperken wendbaarheid	Organisatie onveilig en overspannen en leert niet

Avenir 45 8/10

Avenir 65 8/10

De twee sets van beelden zijn te beschouwen als uitersten op een continuüm tussen zeer zwakke en zeer sterke mate van institutionalisering die publieke organisaties kunnen bezitten. Dit analyseschema is op twee manieren te

benutten. Het stelt ons in staat een ‘foto’ te nemen van de mate van institutionalisering van een organisatie die een organisatie op een bepaald moment bezit. Het maakt het echter ook mogelijk om door de tijd heen te

bezien in welke richting(en) de institutionaliseringspendule van een organisatie zich beweegt. In een dynamische technologische, maatschappelijke, politieke en budgettaire omgeving zijn er altijd veranderingskrachten aanwezig. Longitudinale toepassing van het kader maakt het mogelijk te bezien of en hoe deze krachten inwerken op manieren waarop de organisatie wordt aangestuurd en welke gevolgen dat heeft voor de (wisselwerking

tussen de) effectiviteit en legitimiteit van de organisatie. Sommige sterk geïnstitutionaliseerde organisaties slagen erin een langdurig positieve relatie met hun omgeving te bewerkstelligen, zo leert het werk van Goodsell. Veel meer publieke organisaties staan minder sterk, zijn minder wendbaar en ondergaan dientengevolge de cyclus van opbouw, spanningen, kritiek en hervorming schijnbaar keer op keer.