

Van Dieteren naar Delden

Miranda Boone en Philip Langbroek

Heeft de herziening van de wet op de rechterlijke organisatie de onafhankelijkheid van rechters en de kwaliteit van de rechtspraak aangetast?

Inleiding

In 2002 zijn de wet Organisatie en Bestuur Gerechten (WOBG) en de wet Raad voor de rechtspraak (wet Raad) in werking getreden.¹ In de periode daaraan voorafgaand is in dit tijdschrift heftige discussie gevoerd over enkele aspecten van die wetgeving. Er was, kort samen gevat, grote angst dat de invoering van integraal management in combinatie met het in stand laten van enkele toezichtbevoegdheden en de oprichting van een Raad voor de rechtspraak, de scheidslijn tussen de politieke en de rechterlijke macht zouden doen vervagen en de juridische kwaliteit van de rechtspraak zouden aantasten. Ten behoeve van de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie door de commissie Deetman², zijn de WOBG en de Wet Raad geëvalueerd door de faculteit rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht en KPMG gezamenlijk.³ Hoewel de doelstellingen van de nieuwe wet in deze evaluatie centraal staan, zijn ook de consequenties daarvan voor de kwaliteit van het rechterswerk en de onafhankelijkheid van rechters en gerechten in de vraagstelling meegenomen, althans de percepties die daarover leven binnen de rechterlijke macht. In deze bijdrage stellen wij dat onderdeel van ons onderzoek centraal. Daartoe memoreren we eerst de relevante veranderingen in de organisatie en de daarbij behorende wetswijzigingen. Vervolgens geven we een korte samenvatting van de discussie die is gevoerd voorafgaande aan de totstandkoming van de wet. Tenslotte presenteren we de conclusies uit ons onderzoek die betrekking hebben op de kwaliteit en onafhankelijkheid van rechtspraak.

De (wettelijke) herziening van de organisatie

Integraal management

Voorafgaande aan de herzieningsoperatie bestond er grote eensgezindheid over de noodzaak van een organisatorische verbetering van de rechterlijke organisatie.⁴ De kritiek was steeds dat die organisatie inefficiënt en archaïsch was en niet was ingericht op het verwerken van de toename van het aantal zaken, zoals die vanaf eind jaren zeventig was ingezet.⁵ Ingewijden vatten de bedrijfsvoering in de jaren tachtig wel samen onder de

¹ Stb. 2001, 621

² Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, Rechtspraak is kwaliteit, Den Haag, 2006.

³ Miranda Boone, Petra Kramer, Philip Langbroek, Steven Olthof, Joost van Ravesteyn, Het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld, KPMG/Universiteit Utrecht 2006. Een hard copy van het rapport verschijnt begin februari 2007 bij Boom onder de titel Financieren en Verantwoorden, het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld.

⁴ Zie voor een overzicht het eerste hoofdstuk van ons rapport.

⁵ Brommet, Edo, Van rechterlijke macht naar de rechterlijke organisatie: kroniek van achttien jaar verandering, 1983-2001, Den Haag, Ministerie van Justitie 2002.

term 'Dieteren', naar het hoofd van de toenmalige hoofddirectie Rechtspleging. Daarmee wordt verwezen naar de onderhandelingen die de presidenten van de gerechten allemaal afzonderlijk moesten voeren met het ministerie van Justitie, een ondoorzichtig proces, waarbij de persoonlijke relatie van grote invloed was op de uitkomst van de onderhandelingen.

Uit de leiding van de arrondissementen als gedeconcentreerde diensten van het ministerie van justitie is in een proces van meer dan 10 jaar de huidige functie van de directeur ontwikkeld. Vanaf het midden van de jaren negentig was 'integraal management' een doelstelling voor de invulling van de samenwerking tussen directeuren beheer gerechten en de gerechtsbesturen.. Bedoeling was om de verantwoordelijkheid voor het organisatie beheer en voor het bestuur van de rechtspraak in die samenwerking gemeenschappelijk te realiseren, ook al was er formeel nog een scheiding.⁶ De praktijk van die samenwerking werd met de introductie van de WOBG geformaliseerd. De directeur ging formeel deel uitmaken van het gerechtsbestuur, dat verantwoordelijk is voor de organisatie van de rechtspraak, het beheer van de organisatie, en voor het rechtsprekende (rechterlijke) en ondersteunende (gerechtelijke) personeel.⁷

Raad voor de rechtspraak

Bij de herzieningsoperatie trok de instelling van een Raad voor de rechtspraak de meeste aandacht. De wens voor een Raad voor de rechtspraak was afkomstig uit de rechterlijke macht. De raad zou een buffer moeten zijn tussen politiek en rechtspraak. Die wens krijgt ondersteuning van de commissie Leemhuis,⁸ die grotendeels in de nieuwe wet is uitgewerkt. De belangrijkste taak die de raad krijgt toebedeeld, is het voorbereiden van een begroting voor de raad en gerechten gezamenlijk, het toekennen van de budgetten aan de onderlinge gerechten en het toezicht houden daarop.⁹ De Raad zou een stimulerende rol moeten vervullen bij het functioneren van de rechterlijke organisatie als eenheid. De individuele gerechten en de organisatie als geheel zouden eenzelfde boodschap moeten uitdragen, niet alleen met betrekking tot uitspraken, maar ook met betrekking tot bijvoorbeeld de omgang met de pers, het publiek en de politiek. Daarbij streefde men naar een landelijke aanpak van gerechtsoverschrijdende taken, zoals procesregelingen en ICT-voorzieningen.¹⁰

Ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechterlijke organisatie moest in stand blijven. Daartoe zijn de gedelegeerde regelgevingsbevoegdheden op het terrein van de rechterlijke organisatie van groot belang. Zo kan de minister het organisatorisch functioneren van de rechterlijke organisatie ingrijpend sturen. Denk maar aan het

⁶ P.P.T Bovend'Eert, Het bestuur en beheer van de rechterlijke macht in constitutioneel perspectief, RM Themis 1997, nr. 6, pp. 229-240.

⁷ Zie de artikelen 15 en 23 RO

⁸ Commissie Leemhuis, Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur, *Rechtspraak bij de tijd*, Den Haag 1998.

⁹ Art. 91 RO

¹⁰ Art. 91 RO

aanwijzen van nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen van de gerechten, en de financiering. Daarnaast kregen minister en Raad toezichtbevoegdheden voor respectievelijk de raad en de gerechtsbesturen. Zo kan de minister algemene aanwijzingen geven aan de raad voorzover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering binnen de gerechten¹¹ De raad kan algemene aanwijzingen geven aan de gerechten de bedrijfsvoering betreffende, terwijl de gerechtsbesturen algemene en bijzondere aanwijzingen kunnen geven aan hun ambtenaren met betrekking tot hun in artikel 23 RO genoemde taken¹²In zoverre zijn er geen principiële verschillen tussen de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsorganisaties enerzijds, en zelfstandige bestuursorganen anderzijds. De raad kan daardoor gemakkelijk gezien worden als een verlengstuk van het ministerie van justitie in zijn hoedanigheid van bestuursdepartement. Een verschil is echter dat de toezichthoudende taken niet ten koste mogen gaan van de rechterlijke onafhankelijkheid. Noch de minister (noch de Raad noch de gerechtsbesturen mogen zich met de inhoud van de rechtspraak op zaaksniveau bemoeien.¹³ Dit staat er niet aan in de weg dat zowel de Raad als de gerechtsbesturen zich wel met de inhoud van categorieën van zaken mogen bemoeien, voorzover zij daarmee de rechtseenheid dan wel de kwaliteit van rechtspraak beogen te bevorderen.¹⁴

Outputfinanciering

Met de oprichting van de Raad voor de rechtspraak is tevens een nieuwe bekostigingssystematiek voor de rechtspraak geïntroduceerd. Deze is echter niet uitgewerkt in de WOBG of wet Raad, integendeel, zeer tegen de wens van de rechterlijke macht in, is het nieuwe financieringssysteem in een algemene maatregel van bestuur neergelegd. De basis voor het huidige bekostigingstelsel is het Besluit financiering rechtspraak 2005, vóór 1 januari 2005 was dat het Besluit financiering rechtspraak 2002.¹⁵

Volgens het financieringssysteem krijgen de gerechten geld naar rato van de productie die zij in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar hebben gerealiseerd en de verwachte instroom van zaken in het begrotingsjaar. De productie wordt geregistreerd in verschillende categorieën van zaken (bij voorbeeld: beschikking handelsrekest; kortgedingvonnis/behandeling ter zitting op tegenspraak; uitspraak meervoudige kamerzaak met/zonder tolk en/of getuigen; appellabele einduitspraak bodemzaak enzovoorts). Voor elke zaakscategorie wordt op basis van periodieke werklastmeting vastgesteld hoeveel productietijd er gemiddeld mee is gemoeid. Die productietijd wordt uitgedrukt in minuten. De prijs voor de gedane arbeid wordt berekend aan de hand van de minuutprijs. Deze wordt elke drie jaar door de minister van justitie vastgesteld.

Een gerecht krijgt geld van de Raad voor de rechtspraak overeenkomstig het aantal afgehandelde zaken per categorie. Een x aantal zaken per categorie betekent dus het aantal zaken x (lees: 'keer') het aantal minuten dat voor dat soort zaken als gemiddelde is

¹¹ art. 93 lid 1 RO

¹² art 23 en 24 RO

¹³ art. 109, resp. 96, en 23 lid 3 en 24 .lid 2 RO

¹⁴ art 94, jo 96 en 23 lid 3 RO

¹⁵ Stb. 2002, nr. 390.

vastgelegd. Geld voor minder afgehandelde aantallen zaken dan begroot wordt achteraf deels (70%) teruggestort in het vereveningsfonds van de Raad voor de rechtspraak, de gerechten krijgen voor meerproductie uit datzelfde vereveningsfonds 70% van het bedrag vergoed. Met dat geld mogen gerechten maximaal 5% van hun jaarbudget aan eigen vermogen in reserve houden; reserves boven dit percentage vloeien terug in het vereveningsfonds van de Raad voor de rechtspraak. In 2005 is besloten tot het verkleinen van de 49 zaakcategorieën in elf productgroepen. Deze reductie geldt echter alleen in de verhouding ministerie en raad.

De discussie voorafgaande aan de invoering van de WOBG en de wet Raad

Voor een herzieningsoperatie met zulke grote implicaties voor ons rechtssysteem, moet allereerst worden opgemerkt dat de academische discussie beperkt is geweest en vooral is gevoerd in dit blad. Allereerst is er natuurlijk de fameuze brief van de president en de procureur- Generaal van de Hoge Raad, Martens en ten Kate, aan de vaste kamercommissie en het commentaar dat zij in een eerder stadium hebben geleverd op de wetsvoorstellen¹⁶, maar ook anderen hebben zich intensief met de wetgevingsoperatie bemoeid. De meest wezenlijke bezwaren die tegen de aanstaande wetwijzigingen werden aangevoerd, hadden betrekking op de onafhankelijkheid en kwaliteit van de rechtspraak.

Ten tijde van de vormgeving van de nieuwe wet heerste er onder juristen en sommige rechters de angst dat de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de rechtspraak zouden worden aangetast via de volgende vier mechanismen. Allereerst was men bang dat integraal management als zodanig de onafhankelijkheid en autonomie van de organisatie zou uithollen en de juridische kwaliteit onder druk zou zetten. Als beheer en bestuur geen gescheiden verantwoordelijkheden meer zijn, zou het bestuur (mede) tot stand komen op grond van bedrijfskundige principes, terwijl het bestuur geacht werd veel dichter bij de rechtspraak te staan dan bij het beheer en dus voluit onder de onafhankelijkheid zou moeten vallen.¹⁷ Een tweede angst was dat politieke beïnvloeding via het opstapje van de Raad voor de rechtspraak vergemakkelijkt zou worden. Een buffer te creëren tussen de gerechtbesturen en het ministerie van justitie was vooral een wens van rechters, maar er was ook angst dat de instelling van een raad verkeerd zou uitpakken en zich juist tegen de onafhankelijkheid zou keren. Een verzameling individuen is nu eenmaal moeilijker te beïnvloeden dan een orgaan.¹⁸ Daaraan droeg zeker bij dat de raad vanaf het rapport van de commissie Leemhuis met veel uitgebreidere bevoegdheden werd opgetuigd dan in eerdere voorstellen het geval was.¹⁹ In de derde plaats was er discussie over de wijze waarop de toezichtbevoegdheden in de wet zijn

¹⁶ Gepubliceerd in *NJB* 2000, aflevering 32, p. 1615-1623.

¹⁷ Bijvoorbeeld: Bovend'Eert, o.c. 1997, p. 239; Ingelse, P. Wie verdeelt de strafzaken? Wie koopt de nietjes, *NJB* 1996, afl. 40, p. 1667 e.v., De Werd, Rechterlijke organisatie nieuwe stijl, *NJB* 1997, p. 325 e.v.

¹⁸ Langemeijer, aangehaald in Pauline Hofer van Dongen, De ongrijpbare rechter, *NJB* 1996, p. 663.

¹⁹ Werd, M.F.J.M. de, Een Raad voor de Rechtspraak, *Trema* 1998, nr. 6a, Brenninkmeijer, A.F.M. Rechtspraak bij de tijd, Bespreking van het rapport van de Commissie Leemhuis, *NJB* 27 februari 1998, afl. 9.

geregeld.²⁰ Deze veronderstellen dat de verantwoording die door de rechterlijke macht moet worden afgelegd over de besteding van openbare middelen rechtvaardigen dat de minister bevoegdheden krijgt toebedeeld die het mogelijk maken te controleren of de gelden rechtmatig en doelmatig worden besteed. De minister is daarvoor uiteindelijk politiek verantwoordelijk. Volgens Martens en Ten Kate is dat helemaal niet zo vanzelfsprekend, er is hier sprake van een typische botsing tussen twee constitutionele beginselen, waarvan de onafhankelijkheid het meeste gewicht in de schaal legt.²¹ Tenslotte het financieringsstelsel. Scherper dan de meeste andere auteurs, zien Martens en ten Kate dat de consequenties die de herziening van de rechterlijke organisatie zal hebben voor het (onafhankelijk) functioneren ervan, voor een belangrijk deel zal afhangen van de wijze waarop het financieringsstelsel wordt vormgegeven. Juist daarom vinden zij dat het financieringsmodel bij wet moet worden geregeld en wijzen zij de directe relatie tussen de hoeveelheid geld en het aantal afgedane zaken af, omdat het aan de rechterlijke macht zelf moet worden overgelaten vast te stellen wat goed procesbeheer en een goede bedrijfsvoering vergen. Rechterlijk beleid en bedrijfsvoering zijn niet strikt van elkaar te scheiden. De gerechten hebben zelf nauwelijks invloed op de instroom van het aantal zaken en voorzover ze die wel hebben, maken die afwegingen onderdeel uit van het procesbeheer. Dat behoort niet door doelmatigheidsoverwegingen te worden bepaald en daarover zouden rechters en gerechten aan de wetgevende en uitvoerende macht geen verantwoording hoeven af te leggen.

Bevindingen van het onderzoek

Dataverzameling

Voor ons onderzoek hebben wij op drie verschillende manieren informatie verzameld. In de eerste plaats is een brede enquête uitgezet onder 2916 rechterlijke ambtenaren en gerechtsfunctionarissen gezamenlijk. De enquête had een respons van tussen de 67% (rechtbanken -1481 respondenten) en 60% (appèlcolleges - 419 respondenten). Daarnaast hebben wij 21 gerechtsbesturen gevraagd een zelfevaluatie te schrijven over hun eigen functioneren. Allen hebben daaraan gehoor gegeven, al waren de kwaliteitsverschillen enorm. Door middel van interviews met bestuursleden en groepsgesprekken met rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren afzonderlijk bij 9 gerechten (bijna 200 personen), hebben wij getracht de bevindingen uit de andere onderzoeksinstrumenten te verifiëren en meer inzicht te krijgen in waar die resultaten met elkaar in tegenspraak waren. Onze methode richtte zich op de percepties van de ondervraagden. Daarom kunnen wij geen uitspraken doen over de feitelijke verbetering of verslechtering van de juridische kwaliteit of onafhankelijkheid van de rechtspraak.

Kwaliteit versus efficiency

²⁰ vgl. P.M. Langbroek, Tuinieren en tutelle hollandaise, vernieuwing op het raakvlak van rechtsstaat, rechtspraak en goed bestuur, in: M.A. Heldeweg, R.J.P. Schobben en W.G.Werner, (red.) De Regel Meester, opstellen voor Dick W.P. Ruiten, Enschede 2001, blz. 111-124.

²¹ Martens en ten Kate, o.c. 2000, p. 1616.

In de memorie van toelichting bij de WOBG wordt het begrip juridische kwaliteit als volgt omschreven: ‘De juridische kwaliteit heeft –mede in het licht van artikel 6 EVRM- betrekking op juridische waarden als onpartijdigheid, rechtsgelijkheid, afdoening binnen een redelijke termijn en een eerlijke en zorgvuldige procesvoering.’²² Voor ons onderzoek hebben wij dit begrip op dezelfde wijze opgevat.

In de enquête is een aantal vragen opgenomen die direct samenhangen met de juridische kwaliteit van rechtspraak of het spanningsveld tussen efficiency en inhoudelijke kwaliteit. Een aantal vragen betreffen de tijd en ruimte die respondenten hebben om zaken af te doen op de manier die zij nodig vinden. Zowel bij de rechtbanken als bij het gerechtshof zegt 70% voldoende tijd te hebben voor standaardzaken (tabel [C.1.10](#)).²³ Ruim 40% van de ondervraagden bij de gerechtshoven en bijna de helft van de ondervraagden bij de rechtbanken daarentegen zegt onvoldoende tijd te hebben voor bijzondere zaken ([C.1.11](#)). Zowel rechterlijke als gerechtsambtenaren stellen het belang van juridische kwaliteit op een negen. De prestaties van het gerecht worden door de rechterlijke ambtenaren bij de rechtbanken op krap een zes geschat, door de gerechts ambtenaren op een ruime vier. De gerechtshoven en de bestuursrechtelijke colleges scoren beduidend hoger op kwaliteit ([figuren 5.11 en 5.12](#)). Een relatie tussen de kwaliteit van het rechterlijk werk en de veranderde wetgeving worden door een merendeel van de respondenten ontkend ([figuren 5.9 en 5.10](#)). Uit de zelfevaluaties en de verificatieronde blijkt echter wel dat er een (negatieve) relatie gelegd wordt tussen de juridische kwaliteit van het rechterlijk werk en het financieringssysteem. In de zelfevaluatie was de volgende algemene vraag opgenomen met betrekking tot inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak: ‘Welk beleid volgt het gerecht in het algemeen om de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak te bevorderen?’ Deze algemene vraag werd in een kwart van de zelfevaluaties gebruikt om zorg te uiten over de spanning tussen inhoud en productie. Men is van mening dat de nadruk de afgelopen jaren teveel op productie is komen te liggen en signaleert dat rechters geneigd zijn voor productie te kiezen ook als dat ten koste gaat van het bevorderen van kwaliteit.

Tijdens de (groeps)gesprekken riep het onderwerp productie versus kwaliteit vaak heftige emoties op. Met name het financieringsmodel en de wijze waarop dit door de Raad voor de rechtspraak was geïmplementeerd, werd als oorzaak gezien van de toegenomen productiedruk. De emoties in de gesprekken liepen hoger op naarmate de invoering van het financieringsmodel in het betreffende gerecht tot grotere financiële problemen had geleid. De opvattingen over de verhouding kwaliteit-productie waren gematigder naarmate men hoger in de organisatie kwam. Rechters maken zich zorgen om de juridische kwaliteit van uitspraken als juridische beslissingen niet langer afhangen van de door de rechter gemaakte inhoudelijke afweging, maar door overwegingen die te maken hebben met de productiedruk. Daartoe behoren het enkelvoudig afdoen van zaken die zich op grond van juridisch-inhoudelijke criteria zouden lenen voor meervoudige afdoening omdat op grond van de door de raad opgestelde assortimentsmix, maar 12% van de zaken als een meervoudige zaak wordt betaald. Andere beslissingen die veelvuldig in de gesprekken naar voren kwamen, omdat ze onder druk van de productie soms anders zouden uitpakken dan wenselijk op grond van louter juridisch-inhoudelijke

²² Kamerstukken II, 1999/2000, 27182, nr. 3, p. 23

²³ De tabelnummers verwijzen naar de tabellen die zijn opgenomen in de uitgebreidere versie van dit artikel op www.njb.nl

argumenten, waren: de aanhouding in strafzaken²⁴, de schikking na comparitie in civiele zaken, het horen van getuigen en deskundigen en het nemen van tussenbeslissingen/vonnissen.

Het financieringssysteem als zodanig lokt niet uit tot het opvoeren van de productie. Er zijn wel een aantal factoren die verklaren dat er in de periode tussen 2002 en 2005 een enorme productiedruk is gevoeld in de gerechten. De gerechten zijn de afgelopen jaren geconfronteerd met een stijging van de instroom van zaken, maar zijn voorzichtig geweest in het opstellen van hun ramingen. Dit kan mogelijk verklaard worden door de vorige financieringssystemen, waarin ze het moesten doen met het budget dat ze aan het begin van het jaar kregen. De consequentie van het voorzichtig schatten was, dat er in de afgelopen jaren meer instroom was dan geraamd. Het arbeidsethos in de gerechten is hoog en dit hield in dat men een stijging van de werkvoorraad wilde voorkomen. Dit leidde tot stijging van de productiviteit die mede werd gerealiseerd doordat veel rechters 's avonds en in het weekeind gingen werken.

De productiestijging vertaalde zich echter niet in evenredig meer geld, omdat de gerealiseerde productie in de periode 2002-2005 niet door het ministerie van justitie werd vergoed. Een van de oorzaken hiervoor was dat door het steeds maar toenemen van de productie de indruk werd gewekt dat er nog rek zat in het productievermogen van de gerechten.

Door de raad is in deze periode ook gestuurd op het verkleinen van de verschillen in productiviteit tussen de gerechten. Hiervoor kregen gerechten met een hoge productiviteit extra budget, met de bedoeling dit te investeren in kwaliteitsverbetering. Minder productieve gerechten werden niet direct gekort, maar er bestond wel een dreiging van minder budget en er was in ieder geval sprake van een relatieve vermindering ten opzichte van de goed presterende gerechten. Dat prikkelde de gerechtsbesturen ook om voor wat betreft de productiviteit niet voor elkaar onder te doen. Ondanks het feit dat het eigen vermogen van een aantal gerechten in deze periode fors toenam, werden de extra inkomsten die door middel van de productietoename werden gegenereerd, niet direct omgezet in nieuw personeel.

De toegenomen aandacht voor productie, heeft overigens maar geresulteerd in een bescheiden efficiencyvergroting. De productie van de gerechten is de afgelopen vijf jaar in absolute aantallen gestegen van 1.450.000 in 2001 naar 1.801.000 in 2005. Het aantal fte's is in dezelfde periode gestegen met 1262 dat is een stijging van 18% ten opzichte van de uitgangssituatie in 2001. De conclusie is dat de gewogen productiviteit in dezelfde periode is gestegen met 8%. Over de toegenomen werkdruk zeggen deze cijfers echter

²⁴ Deze bevinding wordt niet bevestigd door de uitkomsten van de enquête. Waar de aanhoudingsbeslissing vooral in de gesprekken met rechters uit de strafsector veelvuldig als voorbeeld genoemd werd van een beslissing die onder tijdsdruk moest worden genomen, stelt ruim 80% van de rechterlijke ambtenaren voldoende tijd te hebben voor het aanhouden van zaken en de rechterlijke ambtenaren uit de sectoren strafrecht wijken daar nauwelijks van af ([tabel C.1.9](#)).

niet zoveel, omdat die ook samenhangt met de toegenomen zwaarte en complexiteit van zaken.²⁵

Onafhankelijkheid versus verantwoorden

Hierboven is de onafhankelijkheid van de individuele rechter bij het afdoen van zaken onderscheiden van de autonomie van de rechterlijke organisatie. Onze gegevens over de relatie tussen de nieuwe wet en het realiseren van rechtseenheid, geven den indicatie voor de mate waarin de individuele rechter in staat is zaken te behandelen zonder bemoeienis van buitenaf. Rechtseenheid wordt in de memorie van toelichting bij de WOBG gedefinieerd als: 'uniformiteit van het recht in zijn toepassing in concreto'.²⁶ Voor rechtseenheid geldt dat wij in het onderzoek vooral percepties van rechters hebben verzameld; daarnaast hebben wij het beleid van de gerechten bestudeerd. Uit die gegevens blijkt dat er aanzienlijke inspanningen worden verricht ter bevordering van rechtseenheid, zowel binnen de afzonderlijke gerechten als tussen de gerechten. Die inspanningen worden door de respondenten echter niet of nauwelijks gerelateerd aan de nieuwe wet, maar zijn het gevolg van een beweging die al veel eerder was ingezet.²⁷ De inspanningen die men pleegt, betreffen onder meer landelijke en regionale overleggen, jurisprudentieoverleg, en het inrichten, bijhouden en raadplegen van databases.

Uit de enquête blijkt dat afspraken die er zijn nagenoeg niet als knellend worden ervaren. Grote meerderheden (>80%) over alle sectoren en alle soorten gerechten geven dat aan. Driekwart van de rechters bij de rechtbanken en gerechtshoven voelt zich vrij om af te wijken van afspraken over de inhoud van uitspraken (C.1.2), terwijl meer dan de helft van de respondenten uit deze categorieën zich vrij voelt om af te wijken van procedureafspraken (C.1.6). Voor de rechters uit de bestuursrechtelijke colleges, met name de Centrale Raad van Beroep, geldt overigens steeds dat dat substantieel minder is. Maar deze heeft zijn organisatie anders ingericht dan de rechtbanken en hoven en werkt consequent vanuit een streven naar juridisch-inhoudelijke top-kwaliteit, waarbij men - met praktisch oog voor de noodzaak van tijdige rechtspraak- de productiedruk tracht te negeren. De 'peer pressure' om vergelijkbare zaken op een vergelijkbare wijze te behandelen en beslissen is daardoor kennelijk groter en effectiever dan elders. Dat kan verklaard worden uit het door de raadsheren daar breed gedragen streven naar juridische top-kwaliteit.

Bijna driekwart van de rechters geeft aan geen verandering te ervaren in de mate waarin hij of zij zijn of haar professionele autonomie kan uitoefenen, 28% daarentegen vindt dat deze sinds de invoering van de nieuwe wetgeving is afgenomen (C.1.17). Hoewel rechters zich dus vrij voelen om af te wijken van inhoudelijke en procedure afspraken, doen ze dat maar zelden. De precieze percentages verschillen afhankelijk van de sector en het soort gerecht, maar grote meerderheden van rechters geven aan nooit of zelden of

²⁵ Overeenkomstig ons door de Raad voor de Rechtspraak verstrekte gegevens. Volgens het Jaarverslag Rechtspraak 2002, p. 55, is er een toename van 756 fte ten opzichte van 2001, maar daarin was de omvang van de stafdiensten nog niet verwerkt.

²⁶ Kamerstukken II, 1999-2000, 27182, nr. 3, p. 21.

²⁷ Vgl voor de bestuursrechtspraak: J. van Erp, P.M. Langbroek, S.Verberk, R. Widdershoven, Eenheid van rechtspraak, Een onderzoek naar de werking van coördinatiemechanismen in het bestuursrecht, Den Haag/Utrecht 2001.

slechts af en toe af te wijken van afspraken. Van afspraken over de inhoud van uitspraken (C.1.3) wordt wel iets vaker afgeweken dan van procedureafspraken (C.1.7), maar de categorie regelmatig/vaak blijft in beide categorieën steeds onder de 5% steken, alleen in de sectoren strafrecht bij de rechtbanken wijkt 10% regelmatig tot vaak af van afspraken over de inhoud van uitspraken. Als rechters echter afwijken van afspraken, wordt slechts 25% daarop aangesproken als het een inhoudelijke afspraak betreft (C.1.4), 35% als het een procedureafpraak betreft (C.1.8). De uitkomsten van de enquête worden overwegend bevestigd in de verificatieronde. Over de aantasting van de professionele autonomie werd nauwelijks geklaagd in de zelfevaluaties en tijdens de gesprekken. Van een directe aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid (wat betreft de inhoudelijke bemoeienis van derden met de zaakbehandeling of inhoud van rechterlijke oordelen) is blijkbaar geen sprake.

Een tweede aspect van de onafhankelijkheid betreft de mate waarin de rechterlijke macht als organisatie autonoom ten opzichte van de twee andere staatsmachten kan functioneren. De vrees ten tijde van de hierboven weergegeven discussie was dat de minister van justitie via het integraal management en het opstapje van de Raad voor de rechtspraak meer invloed zou krijgen op het bestuur van de rechtspraak. Vooropgesteld moet worden dat ons onderzoek over dit aspect maar in beperkte mate informatie verschaft. De hierboven genoemde assortimentsmix wordt door sommigen als een ongerechtvaardigde inbreuk gezien en niet ontkend kan worden dat de raad mede tot de vaststelling hiervan zal zijn gekomen op grond van de (vanzelfsprekend) beperkte hoeveelheid middelen die het ministerie van justitie ter beschikking stelt. Maar de gerechten hebben alle vrijheid de zaken naar eigen goeddunken over de verschillende categorieën te verdelen, in zoverre blijft hun autonomie in stand. Toch zien wij wel enige risico's.

De Raad en de gerechtsbesturen zijn de afgelopen jaren zeer druk in de weer geweest met het op orde krijgen van de productregistraties en de financiële registraties. Geld en productie zijn in het beheer van de rechtspraak een grote rol gaan spelen. Men moest immers ook aan het departement en 'de politiek' laten zien dat men verantwoordelijk met overheidsgeld kon omgaan, en de gerechtsorganisaties zijn ook in dat opzicht door de Raad voor de rechtspraak omstandig bij de hand genomen. Maar wat opvalt is hoe gering de weerstand is geweest tegen de grote druk waaronder men stond. Daarbij zijn rechters veel gevoeliger gebleken voor productiedruk dan tijdens het wetgevingsproces werd voorspeld.²⁸ Veel gerechtsbesturen hebben jegens hun rechters en gerechtsambtenaren de hoge werkdruk aan het beleid van de Raad voor de rechtspraak geweten. Kennelijk was men niet altijd in staat om bij die druk als buffer te functioneren en met een beroep op de inhoudelijke kwaliteit van het rechterswerk tegen de raad én tegen de eigen mensen te zeggen: genoeg is genoeg. Deze bevinding is te verklaren uit de nieuwigheid van het stelsel en de relatieve onervarenheid met management van veel gerechtsbestuurders, maar ook uit de volgzaamheid van rechters.

²⁸ Zie bijvoorbeeld M. van den Broeke e.a., Onafhankelijkheid is ook een 'state of mind'. Interview met mr. A.H. van Delden, voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak, *Trema* oktober 2002, afl. 8, p. 377-380 en hoofdstuk 1 van ons rapport.

Zoals gezegd, laat de wet de mogelijkheid open dat de raad en de gerechtsbesturen op categorieën van zaken mogen sturen, waar het de bevordering van de rechtseenheid en de juridische kwaliteit van zaken betreft. Wij hebben niet de indruk dat dat op grote schaal gebeurt. Overleggen over rechtseenheid hebben plaats buiten de gerechtbesturen om en worden, van onderaf, sectorgewijze georganiseerd. Deze situatie is in overeenstemming met de eisen die de onafhankelijkheid aan het rechterswerk stelt. Er bestaat echter een risico dat een volgende generatie gerechtbestuurders zich wel nadrukkelijk met de inhoud van rechtspraak zou gaan bemoeien. Dat risico zou groter worden wanneer het model van integraal management op den duur vervangen zou worden door een bestuur van professionele managers. Ook nu al moet in sommige gerechten gewaakt worden voor een te grote macht van de directeuren bedrijfsvoering. Daarbij moet worden opgemerkt dat het gevolg van de nieuwe wetgeving is geweest dat het ministerie van justitie in het dagelijks beheer meer op afstand is geplaatst, maar dat tegelijkertijd de informatie-uitwisseling tussen ministerie en raad, de minister veel meer inzicht verschaft in het functioneren van de rechterlijke organisatie dan voorafgaand aan de invoering van de nieuwe wet. De sturingsmogelijkheden van het ministerie van justitie zijn hierdoor feitelijk substantieel toegenomen.

Conclusie

Dat de juridische kwaliteit van de rechtspraak onder (productie)druk staat, lijkt een harde uitkomst van ons onderzoek, ook al blijkt dat vooral uit de percepties van rechters. De Commissie Deetman komt in haar onderzoek tot dezelfde conclusie,²⁹ evenals eerder de Raad voor de rechtspraak.³⁰ Die signalering alleen al zal ongetwijfeld helpen het tij te keren. Die beweging is al in gang gezet, zoals blijkt uit het onlangs in dit blad gepubliceerde artikel van leden van de Raad voor de rechtspraak.³¹ Desondanks valt het ons inziens zeer te betreuren dat er niet in een eerder stadium maatregelen zijn genomen om deze zeer voorzienbare en, zoals uit de boven beschreven discussie blijkt, ook voorziene gevolgen van het invoeren van integraal management en een systeem van outputfinanciering te voorkomen.

Ons onderzoek geeft geen harde aanwijzingen dat de individuele onafhankelijkheid van rechters wordt aangetast, al zijn de uitkomsten bepaald niet eenduidig en voor meerdere interpretaties vatbaar. Een verklaring voor deze perceptie van rechters is dat zij maar zelden rechtstreeks worden aangesproken op de inhoud van hun uitspraken, uitspraken die evident in strijd zijn met staande jurisprudentie daargelaten. De onafhankelijkheidsceptie behoedt hen daar immers voor. Toch denken wij dat van de productiedruk een grote conformerende werking uitgaat. Rechters zijn immers deels ontevreden over de uitspraken die zij zelf doen en uit de enquête blijkt ook dat de meeste rechters zelden of nooit afwijken van inhoudelijke en procedureafspraken. In dat opzicht zijn rechters veel gevoeliger gebleken voor gezag en productiedruk dan bij de totstandkoming van de wetgeving werd voorspeld. In verband met de onafhankelijkheid en autonomie van de rechterlijke organisatie is rechtseenheid een doelstelling die van

²⁹ O.c., p. 15.

³⁰ Raad voor de rechtspraak, jaarverslag 2005, voetteksten p. 1-15.

³¹ Mr. A.H. van Delden, dr. F. van Dijk en mr. E. Bauw, Kwaliteit van rechtspraak, *NJB* 2007, afl. 3, p. 144-151.

onderaf moet worden gerealiseerd. Op dit moment gebeurt dat ook, maar de mogelijkheid van de raad en de gerechtsbesturen om te sturen op categorieën van zaken ten behoeve van de kwaliteit en eenheid van rechtspraak moet volgens ons om die reden worden geschrapt. Bij een verdere versterking van de managementvaardigheden in de gerechtsbesturen kan het huidige systeem van financiering van en verantwoording door de gerechten dan in stand worden gelaten.

C.1.2 Ik voel mij vrij om af te wijken van de afspraken over de inhoud van uitspraken									
	Totaal	Rechterlijke ambtenaren				Gerechtsambtenaren			
		Subtotaal	Rechtbanken	Gerechtshoven	Colleges	Subtotaal	Rechtbanken	Gerechtshoven	Colleges
	N=1312	N=919	N=712	N=175	N=32	N=393	N=272	N=98	N=23
Eens	63%	74%	76%	73%	44%	37%	42%	29%	17%
Neutraal	9%	7%	7%	7%	16%	15%	15%	16%	9%
Oneens	19%	15%	14%	15%	34%	29%	25%	32%	65%
Geen mening	8%	4%	3%	6%	6%	19%	18%	23%	9%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

BIJLAGE tabellen en figuren

C.1.3 Hoe vaak wijkt u af van de afspraken over de inhoud van uitspraken?								
<i>Sectoren rechtbanken</i>	Bestuursr	Civiel	Kanton	Straf	Vreemd	Belasting	Bedrijfsb	
Rechterlijk ambtenaren	N=137	N=204	N=101	N=196	N=4	N=0	N=48	
Nooit/zelden	66%	67%	58%	45%	75%		69%	
Af en toe	31%	30%	39%	45%	25%		31%	
Regelmatig/Vaak	4%	3%	3%	10%	0%		0%	
Gerechtsambtenaren	N=70	N=68	N=40	N=51	N=4	N=0	N=24	
Nooit/zelden	79%	66%	80%	73%	75%		83%	
Af en toe	20%	34%	20%	24%	25%		17%	
Regelmatig/Vaak	1%	0%	0%	4%	0%		0%	
<i>Sectoren appelcolleges</i>	Bestuursr	Straf	Handel	Familie	Belasting	Civiel	Bedrijfsb	K&O
Rechterlijk ambtenaren	N=29	N=58	N=32	N=20	N=22	N=23	N=6	N=0
Nooit/zelden	93%	36%	69%	60%	59%	65%	100%	
Af en toe	3%	53%	31%	40%	32%	35%	0%	
Regelmatig/Vaak	3%	10%	0%	0%	9%	0%	0%	
Gerechtsambtenaren	N=20	N=48	N=12	N=9	N=14	N=7	N=0	N=2
Nooit/zelden	85%	79%	83%	78%	0%	57%		100%
Af en toe	15%	19%	0%	22%	0%	29%		0%
Regelmatig/Vaak	0%	2%	17%	0%	0%	14%		0%

C.1.4 Ik word aangesproken wanneer ik afwijk van afspraken over de inhoud van uitspraken									
	Totaal	Rechterlijke ambtenaren				Gerechtsambtenaren			
		Subtotaal	Rechtbanken	Gerechtshoven	Colleges	Subtotaal	Rechtbanken	Gerechtshoven	Colleges
	N=1282	N=899	N=699	N=170	N=30	N=383	N=265	N=95	N=23
Eens	30%	25%	24%	22%	50%	43%	44%	39%	57%
Neutraal	15%	16%	16%	17%	17%	11%	13%	8%	4%
Oneens	38%	46%	47%	45%	27%	19%	16%	27%	22%
Geen mening	17%	13%	13%	15%	7%	26%	27%	25%	17%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

C.1.6 Ik voel mij vrij om af te wijken van de procedure afspraken									
	Totaal	Rechterlijke ambtenaren				Gerechtsambtenaren			
		Subtotaal	Rechtbanken	Gerechtshoven	Colleges	Subtotaal	Rechtbanken	Gerechtshoven	Colleges
	N=1276	N=896	N=695	N=171	N=30	N=380	N=260	N=97	N=23
Eens	47%	54%	56%	51%	40%	30%	34%	23%	17%
Neutraal	12%	10%	10%	12%	10%	16%	15%	18%	22%
Oneens	29%	28%	28%	27%	47%	32%	32%	34%	30%
Geen mening	11%	7%	6%	9%	3%	22%	19%	26%	30%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Vraag C.1.7 Hoe vaak wijkt u af van procedurele afspraken?								
<i>Sectoren rechtbanken</i>	Bestuursr	Civiel	Kanton	Straf	Vreemd	Belasting	Bedrijfsb	
Rechterlijk ambtenaren	N=131	N=208	N=100	N=194	N=4	N=0	N=47	
Nooit/zelden	77%	70%	57%	63%	75%		74%	
Af en toe	21%	27%	40%	34%	25%		26%	
Regelmatig/Vaak	2%	2%	3%	3%	0%		0%	
Gerechtsambtenaren	N=68	N=68	N=43	N=47	N=4	N=0	N=24	
Nooit/zelden	78%	78%	81%	68%	100%		83%	
Af en toe	21%	22%	16%	32%	0%		17%	
Regelmatig/Vaak	1%	0%	2%	0%	0%		0%	
Sectoren appelcolleges	Bestuursr	Straf	Handel	Familie	Belasting	Civiel	Bedrijfsb	K&O
Rechterlijk ambtenaren	N=0	N=58	N=33	N=19	N=0	N=24	N=5	N=0
Nooit/zelden	100%	74%	67%	84%		83%	100%	
Af en toe	0%	22%	33%	16%		17%	0%	
Regelmatig/Vaak	0%	3%	0%	0%		0%	0%	
Gerechtsambtenaren	N=20	N=47	N=13	N=10	N=0	N=7	N=0	N=2
Nooit/zelden	80%	89%	85%	70%		86%		50%
Af en toe	20%	11%	8%	30%		14%		50%
Regelmatig/Vaak	0%	0%	8%	0%		0%		0%

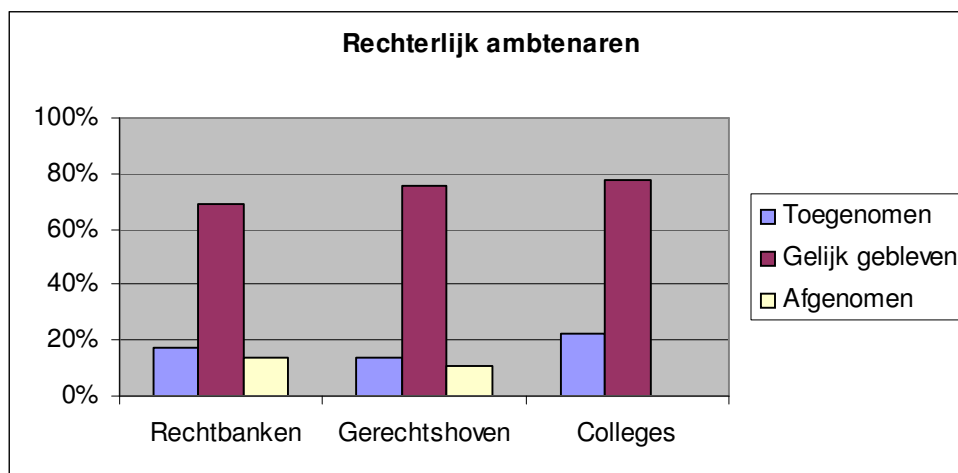
C.1.8 Ik word aangesproken wanneer ik afwijk van procedure afspraken									
	Totaal	Rechterlijke ambtenaren				Gerechtsambtenaren			
		Subtotaal	Rechtbanken	Gerechtshoven	Colleges	Subtotaal	Rechtbanken	Gerechtshoven	Colleges
	N=1270	N=891	N=694	N=167	N=30	N=379	N=261	N=95	N=23
Eens	38%	34%	33%	35%	50%	47%	51%	34%	52%
Neutraal	15%	17%	17%	16%	17%	10%	10%	12%	4%
Oneens	29%	35%	35%	34%	17%	17%	14%	23%	22%
Geen mening	18%	15%	15%	15%	17%	26%	24%	32%	22%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

C.1.9 k heb voldoende ruimte om zaken aan te houden indien nodig								
<i>Sectoren rechtbanken</i>	Best	Civiel	Kanton	Straf	vreemd	Belasting	Bb	
Rechterlijke ambtenaren	N=82	N=125	N=53	N=100	N=0	N=0	N=8	
Eens	89%	94%	85%	78%			88%	
Neutraal	5%	2%	8%	7%			0%	
Oneens	5%	2%	8%	10%			13%	
Geen mening	1%	2%	0%	5%			0%	
Gerechtsambtenaren	N=36	N=41	N=23	N=23	N=0	N=0	N=3	
Eens	75%	78%	74%	26%			0%	
Neutraal	11%	5%	4%	0%			33%	
Oneens	6%	5%	13%	26%			0%	
Geen mening	8%	12%	9%	48%			67%	
<i>Sectoren appelcolleges</i>	Best	Straf	Handel	Familie	belasting	Civiel	Bb	K&O
Rechterlijke ambtenaren	N=7	N=35	N=14	N=3	N=12	N=27	N=4	N=0
Eens	86%	80%	86%	100%	100%	81%	100%	
Neutraal	14%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	
Oneens	0%	17%	14%	0%	0%	11%	0%	
Geen mening	0%	0%	0%	0%	0%	7%	0%	
Gerechtsambtenaren	N=5	N=27	N=8	N=1	N=8	N=8	N=0	N=0
Eens	60%	41%	88%	0%	0%	25%		
Neutraal	0%	7%	0%	100%	0%	13%		
Oneens	20%	26%	13%	0%	0%	25%		
Geen mening	20%	26%	0%	0%	0%	38%		

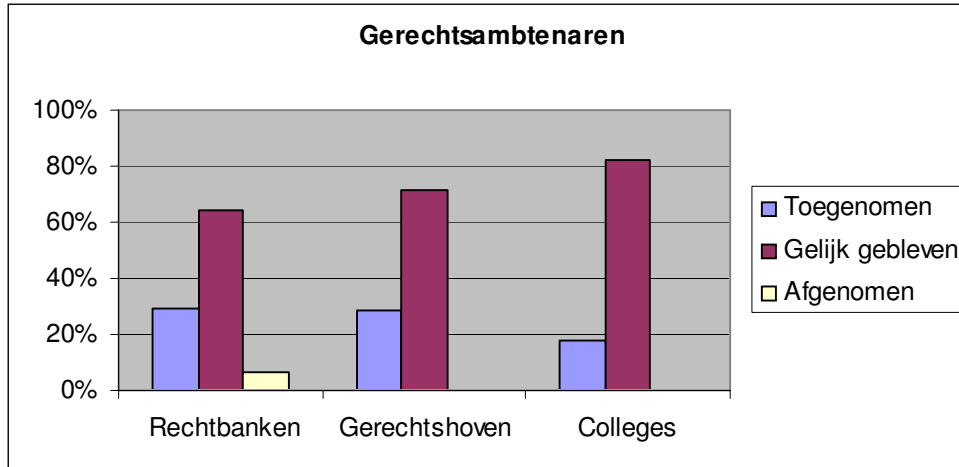
C.1.10 Ik heb voldoende tijd voor standaardzaken									
	Totaal	Rechterlijke ambtenaren				Gerechtsambtenaren			
		Subtotaal	Rechtbanken	Gerechtshoven	Colleges	Subtotaal	Rechtbanken	Gerechtshoven	Colleges
	N=1283	N=902	N=699	N=172	N=31	N=381	N=262	N=96	N=23
Eens	71%	69%	70%	69%	65%	74%	77%	64%	78%
Neutraal	9%	10%	9%	12%	10%	7%	7%	5%	9%
Oneens	18%	19%	19%	19%	23%	15%	14%	20%	4%
Geen mening	3%	2%	2%	1%	3%	5%	2%	11%	9%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

C.1.11 Ik heb voldoende tijd voor bijzondere zaken									
	Totaal	Rechterlijke ambtenaren				Gerechtsambtenaren			
		Subtotaal	Rechtbanken	Gerechtshoven	Colleges	Subtotaal	Rechtbanken	Gerechtshoven	Colleges
	N=1283	N=903	N=700	N=172	N=31	N=380	N=261	N=96	N=23
Eens	43%	41%	40%	44%	39%	49%	51%	41%	70%
Neutraal	12%	12%	12%	14%	13%	12%	12%	11%	4%
Oneens	42%	45%	46%	42%	45%	35%	35%	41%	13%
Geen mening	3%	2%	2%	1%	3%	4%	2%	7%	13%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

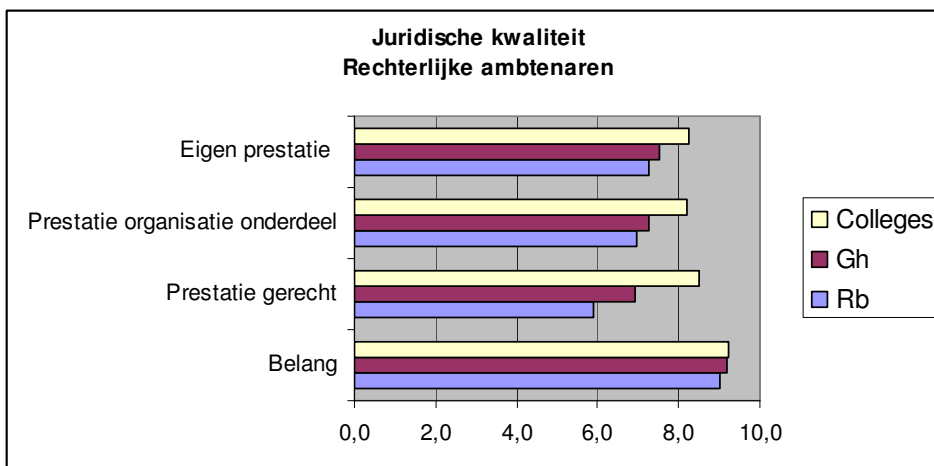
C.1.17 Mijn professionele autonomie is toegenomen – gelijk gebleven – afgenomen sinds het in werking treden van de gewijzigde wet op de rechterlijke organisatie (2002)									
	Totaal	Rechterlijke ambtenaren				Gerechtsambtenaren			
		Subtotaal	Rechtbanken	Gerechtshoven	Colleges	Subtotaal	Rechtbanken	Gerechtshoven	Colleges
	N=1000	N=751	N=572	N=151	N=28	N=249	N=175	N=58	N=16
Toegenomen	4%	2%	2%	1%	0%	10%	11%	9%	13%
Gelijk gebleven	74%	71%	69%	75%	89%	83%	83%	81%	88%
Afgenomen	22%	28%	30%	24%	11%	6%	6%	10%	0%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%



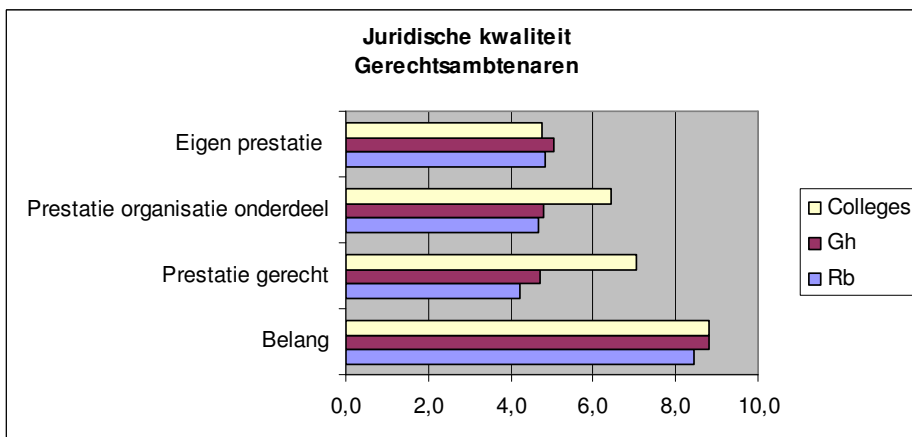
Figuur 5-9 C.4.9 Het niveau van het inhoudelijke werk en de uitspraken van de rechtspraak in mijn organisatie zijn toegenomen – gelijk gebleven – afgenomen sinds de invoering van de gewijzigde wet op de rechterlijke organisatie (2002)



Figuur 5-10 C.4.9 Het niveau van het inhoudelijke werk en de uitspraken van de rechtspraak in mijn organisatie zijn toegenomen - gelijk gebleven - afgenomen sinds de invoering van de gewijzigde wet op de rechterlijke organisatie (2002)



Figuur 5-11



Figuur 5-12