

Samenvatting evaluatie Wet organisatie en bestuur gerechten en Wet Raad (Wet op de rechterlijke organisatie)

Inleiding

In deze samenvatting geven wij eerst kort de wettelijke doelstellingen en de Ausgangssituatie weer ten tijde van de invoering van de gewijzigde Wet op de rechterlijke organisatie per 1 januari 2002. Wij beschrijven hier kort het onderzoek en het verloop daarvan, en geven achtereenvolgens de door ons aangetroffen situatie weer wat betreft:

- de integrale besluitvorming en sturing in de gerechten, de kantonsectoren en de externe oriëntatie;
- de positie van de raad ten opzichte van gerechten en ministerie;
- efficiency, kwaliteit en rechtseenheid.

Het onderzoek

Het onderzoek kende een aantal specifieke eigenschappen: mede door de wat latere start was er sprake van tijdsdruk; het betrof een zeer breed onderzoek waarbij gebruik is gemaakt van diverse onderzoeksinstrumenten (web-enquête, zelfevaluaties, interviews, etc.) en er waren veel betrokkenen en belanghebbenden. Dat heeft aan de voorkant geleid tot nogal wat discussie over de vraagstelling van het onderzoek en de operationalisering daarvan (in onder meer de zelfevaluatie). De scheidslijn tussen directe belangenbehartiging en advisering vanuit de begeleidingscommissie is daarbij vanuit het onderzoekeroogpunt eenmaal overschreden wat betreft de zelfevaluatie.

Uitgangssituatie

Uit de wetsgeschiedenis, waaronder de Contourennota, komen de volgende doelstellingen naar voren:

- Het meer opereren van de rechterlijke macht als eenheid.
- Een landelijke aanpak voor gerechtsoverschrijdende zaken.
- Bestuurlijke zelfstandigheid voor de rechterlijke organisatie als geheel.
- Het verhelderen van de verantwoordingsstructuur voor het functioneren van de gerechten.
- Behoud van de ministeriële verantwoordelijkheid.
- In stand laten rechterlijke onafhankelijkheid.
- Het vergroten van het bestuurlijke vermogen van de gerechten door integrale besluitvorming en sturing.
- Behoud van de voordelen en werkwijze van het kantongerecht.
- Verbetering van de externe oriëntatie van de gerechten.

De Ausgangssituatie bij de invoering van de WOBG en de Wet Raad per 1 januari 2002 was er niet een waarbij men een geheel nieuwe organisatie uit het niets moest opbouwen. Integendeel, na 1994, mede door de invoering van de Algemene wet bestuursrecht en door de activiteiten rond Toekomst ZM, het Project Versterking Rechterlijke Organisatie en de Commissie Leemhuis, was al veel werk verzet ten behoeve van de organisatieontwikkeling in de gerechten. Die activiteiten hadden vooral betrekking op rechtseenheid, al waren er wel verschillen tussen

de sectoren. Een organisatorisch aanspreekpunt was echter nog niet ingericht. De presidentenvergadering fungeerde wel als contactorgaan voor Toekomst ZM en als (mede) opdrachtgever voor het PVRO.

Daarnaast was er nauwelijks landelijke regie wat betreft bijvoorbeeld HRM en ICT of kwaliteitszorg, en ook de gerechtsorganisaties misten duidelijke bevoegdheden om zelf te kunnen sturen. Alleen het ministerie van Justitie kon sturen, maar had zelf ook alleen maar een veelheid van aanspreekpunten, terwijl er geen instrumenten waren om de ministeriële verantwoordelijkheid in de gerechten te effectueren. Het departement wist niet precies hoe productief of efficiënt de gerechten waren. Rechters waren voorafgaand aan de invoering van de nieuwe wet vanuit institutioneel oogpunt gezien zeer onafhankelijk. Er waren, afgezien van de disciplinaire bevoegdheden van de president, geen sturingsinstrumenten ten opzichte van de rechters. Wel hadden de gerechten een externe oriëntatie ontwikkeld, bestaande uit speciale persrechters en werkafspraken met repeatplayers, met het OM en met de advocatuur.

Voorafgaand aan de eigenzinnigheid van de individuele rechter en de autonome cultuur binnen de rechterlijke macht, maakten dat men de komende veranderingen (denk ook aan de outputfinanciering) positief tegemoet zag.

Bevindingen

Integrale besluitvorming en sturing

Ten aanzien van de inrichting van het bestuur voldoen de onderzochte gerechten aan de wet en wordt aangegeven dat het model in de praktijk redelijk tot goed functioneert. Er is in alle gevallen sprake van een taakverdeling binnen het bestuur, waarbij opvalt dat vooral bij de kleinere gerechten de president en de directeur bedrijfsvoering de bedrijfsvoeringsthema's voor hun rekening nemen. Bij de grotere gerechten is er veelal sprake van een portefeuillevdeling of instelling van commissies. Ook is er een tendens naar de vorming van een dagelijks bestuur, waarin de president en de directeur bedrijfsvoering eventueel aangevuld door één sectorvoorzitter de niet beleidsgevoelige beslissingen voor het bestuur nemen. Bij bijna alle gerechten zijn richtlijnen geformuleerd voor de tijdsverdeling van sectorvoorzitters tussen bestuurs- en managementactiviteiten en zittingen. Bij de kleine en middelgrote gerechten is de verhouding grofweg 70/30 (management/zittingen) en bij de grote rechtbanken functioneren bestuursleden fulltime.

Op sectorniveau is er variatie in de organisatievormen. Dit hangt samen met de grootte van de organisatie, maar ook tussen organisaties van gelijke omvang zijn er verschillen. Bij bijna alle onderzochte organisaties is er sprake van een sectorvoorzitter en een sectorcoördinator of sectormanager. De sectorvoorzitter is bij alle organisaties integraal verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van het beleid in de sector zoals beschreven in de WOBG. Daaronder valt het voorstellen van het sectorale jaarplan in het bestuur en het uitvoeren ervan. De inhoudelijke sturing van de sectorvoorzitter is beperkt; zij besteden veel tijd aan extern overleg, zittingen en bestuurstaken.

Ten aanzien van het humanresourcesbeleid kan gesteld worden dat dit nog niet tot bloei is gebracht. Managementdevelopment, opleiding en ontwikkeling en strategisch personeelsbeleid staan weliswaar de laatste tijd hoger op de bestuursagenda, maar vinden nog niet gestructureerd en systematisch plaats. Bovenstaande punten worden echter niet ondervangen in een beleidsplan en/of een integraal personeelsbeleid. Gerechten hebben over het algemeen maar op enkele vlakken van het humanresspectrum een beleid ontwikkeld. Dit komt vooral tot uiting in het ontbreken van opleidingsprogramma's, loopbaanontwikkeltrajecten en MD-programma's.

Alle rechtbanken en appelcolleges hebben hun interne verantwoordingssysteem afgestemd op de structuur van de viermaandsrapportages en jaarlijkse verantwoording aan de Raad voor de rechtspraak. De voortgang van het jaarplan wordt veelal maandelijks of tweemaandelijks gevolgd door middel van managementrapportages. De bestuursleden zijn zeer tevreden over de interne transparantie en hebben toegang tot managementinformatie uit de andere sectoren. In sommige gerechten is de managementrapportage primair een onderwerp voor de president en de directeur bedrijfsvoering.

Tot slot is een belangrijke functie van de rechtsvergadering die van klankbord of adviseur. In alle gerechten komt deze bijeen, verschillend van jaarlijks tot twee keer per jaar. Ook de OR heeft een plaats in de organisatie; hierop lijken de WOBG en Wet Raad weinig impact te hebben gehad. De OR houdt zich bezig met de gebruikelijke thema's inzake de interne organisatie (o.a. personeelsbeleid en de relatie met de bestuurder).

Sectorgewijs worden contacten onderhouden met organisaties in het veld; af en toe worden er ook bijeenkomsten georganiseerd waar rechters algemene kennis over het veld waarin zij opereren kunnen opdoen. Gerechten organiseren klantwaarderingsonderzoeken en klachtenregelingen zijn overal van kracht, en functioneren ook.

De sector kanton heeft in de meeste rechtbanken net als de andere sectoren een behoorlijk autonome positie. De organisatie van de sector kanton lijkt daarmee in een aantal gevallen nog sterk op de oude situatie. Met andere woorden, de impact van de WOBG lijkt minder groot dan men zou vermoeden. Een van de doelstellingen van de WOBG was het bevorderen van samenwerking van de sector kanton met andere sectoren binnen de rechtbank. Door verschillende oorzaken lijkt dit niet te zijn gelukt. Dat dit niet symptomatisch is voor de sector kanton in het bijzonder blijkt uit het beeld dat ook roulatie tussen andere sectoren dan de sector kanton nauwelijks tot stand komt. De samenwerking van de sector kanton met andere sectoren is niet of nauwelijks anders dan voor de invoering van de WOBG; met name in de kleine rechtbanken was en is die er wel. Al met al zijn de voordelen van kantonrechtspraak behouden. Het lijkt erop dat deze uitkomst aansluit bij de beperkte impact van de WOBG op de organisatie en samenwerking tussen de sectoren. Immers, zodra die impact minder is en de organisatie en cultuur van de sector kanton geen geweld wordt aangedaan, zullen de werkwijze en daarmee de voordelen van de kantonrechtspraak ook niet veranderen.

De verhouding tussen de raad en de gerechten

Na een aanloopperiode van 2002 tot 2005 wordt de rechtspraak nu gefinancierd op basis van output en met behulp van een baten-lastenstelsel. Dit systeem is nog niet volledig ontwikkeld,

maar in 2007 zal het naar verwachting geheel zijn ingevoerd. Centraal in het bekostigingssysteem staat de berekening en vaststelling van $P \times Q$ (prijs maal hoeveelheid) en de daarbij behorende kwaliteit. De eerste jaren is veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van een instrumentarium om de kwantiteit en prijs van de rechtspraak transparant te maken en pas het laatste jaar is er meer aandacht gekomen voor de kwaliteitsfactor, ook wat betreft de inhoud van het rechterswerk.

Ten aanzien van het bekostigingsmodel hebben wij de volgende waarnemingen:

- In de periode 2002 tot 2005 is de eerste opzet aangescherpt.
- Het bekostigingsstelsel is complex, maar transparant.
- De prognose van de instroom is het hart van het model.
- De gerechtsbesturen moeten nog groeien in hun rol in het baten-lastenstelsel.
- Het bekostigingsmodel wordt geaccepteerd door de gerechten, maar die moeten nog wennen aan het systeem en de precieze effecten ervan.

Over het algemeen zijn de gerechten tevreden over de Planning-en-Controlcyclus. Zij zien verbetering ten opzichte van 2001. Men weet nog niet goed raad met de werkdruk die dit oplevert en de hogere eisen die er worden gesteld aan medewerkers en gerechtsbesturen op dit gebied. Ten aanzien van de invoering van het baten-lastenstelsel en de indringendheid van de sturing vanuit de raad in het begin, is er naast instemming binnen de gerechten ook wel weerstand te beluisteren vanwege de gedetailleerde informatie die steeds bij de gerechten werd gevraagd.

Het bekostigingsstelsel leidt tot een eerlijke verdeling van de middelen en is daarin ook transparant. De gerechten zijn de afgelopen jaren geconfronteerd met een stijging van de instroom, maar zijn van nature voorzichtig in het opstellen van hun ramingen. De consequentie van het voorzichtige ramen was dat er de afgelopen jaren meer instroom was dan voorspeld (de prognoses van de raad waren overigens wel hoger dan die van de gerechten). Omdat gerechten vervolgens terughoudend waren (of niet anders konden) in het aannemen van personeel, steeg de werkdruk in de organisaties. Het arbeidsethos in de gerechten is hoog en dit hield in dat men geen stijging van de werkvoorraad wilde hebben. Dit leidde tot een stijging van de productiviteit. Deze toename van de productiviteit verklaart daarmee ook de geluiden over werkdruk. Omdat deze productiviteit/werkdruk in 2003/2004 op zijn hoogst was en in deze periode ook de metingen zijn gedaan die nu nog worden gebruikt, merkt men de effecten hiervan nog steeds. Over 2005 is ook een vergelijkbaar effect te zien van hogere instroom dan geprognoseerd en tegelijkertijd een afname van de werkvoorraad. Hiermee daalt de werkelijke kostprijs, want met gelijke middelen wordt er meer geproduceerd.

Omdat het bekostigingsmodel de focus legt op de gerealiseerde kostprijs (wat in theorie ook logisch is), kan nu het beeld ontstaan dat de gerechten nog efficiënter kunnen werken. De snelle stijging van het eigen vermogen in een aantal gerechten is een effect van het boven beschreven mechanisme. De gerechten krijgen achteraf veel meer geld dan verwacht, want ze zijn veel productiever geweest, maar hebben er niet op gerekend en geven het (blijkbaar) ook niet direct uit. De gerechtsbesturen moeten dus in feite nog groeien in hun rol in het baten-lastenstelsel. Sommige gerechtsbesturen leggen de werkdruk intern uit als een gevolg van beslissingen van de

raad; de rechters verwijten vervolgens de hoge werkdruk aan de raad. Anderzijds valt op dat men soms blijk geeft het bekostigingsmodel onvoldoende te doorgronden.

De raad zoekt zijn rol nog ten opzichte van gerechten. Hierbij ligt er een spanning tussen het behouden en ontwikkelen van het integraal management bij de gerechten en het benutten van de expertise en kennis bij de raad. De afstemming tussen de raad en gerechten loopt via diverse gremia, onder meer de presidentenvergadering en het directeurenoverleg. Hoewel de presidentenvergadering niet in de wet wordt genoemd, heeft deze in de relatie tussen raad en gerechten een belangrijke functie in de afstemming tussen raad en gerechten over het beleid. Dit overleg wordt onder andere gebruikt om draagvlak te verkrijgen voor initiatieven, de eenheid tussen gerechten te vergroten en adviezen richting ministerie te formuleren. Maar de rol van de presidentenvergadering in de formele verantwoording blijft onderbelicht.

Opmerkelijk is dat het soms lijkt alsof bestuurders niet volledig achter de gezamenlijk genomen besluiten staan. Hiermee is de raad soms de kop van jut, omdat de gerechtsbesturen verwijzen naar de raad als de verantwoordelijke voor gemeenschappelijke projecten. Een voorbeeld daarvan is ICT.

Daarnaast legt de raad niet apart verantwoording af over het functioneren van de raad zelf en het bureau van de raad. Rechters en sommige gerechten noemen dit eveneens als opmerkelijk punt.

De relatie raad - ministerie

De raad heeft zich de eerste jaren duidelijk geprofileerd tegenover het ministerie. Dit leidde tot een aantal stevige discussies en langzaam lijkt de relatie zich te professionaliseren. De raad legt alleen verantwoording af over het functioneren van de gerechten via jaarverslagen, jaarplannen en jaarlijkse begroting en via zijn verplichtingen op basis van het informatieprotocol ten behoeve van het departement. De financiële sturing is dominant en de beleidsmatige of inhoudelijke facilitering van het rechterswerk is – als gevolg van de taakopvatting van de raad in deze – veel minder aanwezig.

Efficiency

De grote stijging van de productie in de periode 2002-2005 geeft een enigszins vertekend beeld doordat de meeste groei is gerealiseerd in de kantonsectoren – het gaat grotendeels om eenvoudige zaken. Voorts is in de presentatie van de productiecijfers door de raad in het jaarverslag over 2005 de forse toename van het personeelsbestand in 2001 (756 fte's) in de jaarverslagen 2003-2005 nauwelijks zichtbaar gemaakt. Worden deze beide aspecten in de analyse betrokken, dan blijkt dat de efficiency van de rechtspraak tussen 2001 en 2006 met ongeveer 8% is toegenomen, uitgaande van de gewogen productie en de toename van het personeel in fte's.

Het lijkt erop dat de gerechten als het ware klem zitten tussen de maatschappelijke druk en de eigen professionele attitude om alle binnenkomende zaken snel af te doen en de doorlooptijden kort te houden en de noodzaak om 'normale' werktijden te hanteren om een realistische prijs te realiseren. Doordat de gerechten telkens alle zaken afhandelen, ook al heeft men minder tijd,

daalt de gemiddelde kostprijs per zaak. Dit resulteert vervolgens in een signaal aan het ministerie van Justitie dat er nog rek zou zitten in de bekostiging. Dat lijkt bij de huidige werkwijze maar in beperkte mate het geval.

Kwaliteit

Uit zowel de zelfevaluaties als de (groeps)gesprekken blijkt dat er binnen de gerechten een grote zorg is over het gebrek aan aandacht voor de juridische kwaliteit van het rechterlijk werk. Volgens de enquête is het beeld minder ernstig dan uit de gesprekken blijkt, maar er is desalniettemin aanleiding tot zorg over het gebrek aan tijd dat bijna de helft van de rechters zegt te hebben voor het behandelen van bijzondere zaken. Binnen de gerechtsorganisaties heeft onder invloed van het nieuwe financieringssysteem de nadruk gelegen op het op orde krijgen van de productieregistraties en de financiële administratie. Wellicht mede daardoor is de primaire aandacht van de gerechtsbesturen en de raad voor de rechtspraak tot medio 2005 minder gericht geweest op het waarborgen van de juridische kwaliteit. Deze aandachtsverschuiving is veroorzaakt door de invoering van het nieuwe financieringssysteem dat vanaf 2002 is voorbereid en medio 2005 helemaal operationeel is geworden. Volgens veel van onze gesprekspartners is dit te wijten aan het beleid van de raad, maar de keuzen van veel gerechtsbesturen om de noodzaak van productiegroei te benadrukken en soms ook te bezuinigen op cursussen en trainingen spelen daarbij eveneens een rol.

Rechters zijn erg gevoelig gebleken voor productiedruk. Door nogal wat gesprekspartners is een hybride beeld geschetst van de persoonlijkheid van de gemiddelde rechter, enerzijds eigenzinnig en individualistisch, anderzijds zeer gezagsgetrouw. Om de productie binnen de gerechten op te voeren, was eigenlijk niet veel meer nodig dan het noemen van targets en het publiceren van benchmarks. Ook al produceerden sommige gerechten jarenlang meer dan wat ze met de Raad voor de rechtspraak hadden afgesproken, er waren altijd wel gerechten of collega's die naar verhouding meer produceerden. De raad heeft voorafgaand aan de invoering van het nieuwe financieringssysteem in 2005 getracht de productiviteitsverschillen tussen de gerechten te verminderen door een premie te zetten op een grotere productiviteit. Dat was voor sommige gerechten kennelijk een sterke stimulans om te streven naar productievergroting. Dat heeft echter geleid tot een neerwaartse druk op de juridische kwaliteit van het rechterlijk werk.

Sinds ongeveer een jaar worden er tussen de raad en de gerechtsbesturen afspraken gemaakt over verbetering van de juridische kwaliteit. Op de werkvloer zijn de effecten van die maatregelen nog maar in beperkte mate zichtbaar, maar dat verandert vermoedelijk op korte termijn. Of die extra aandacht voor kwaliteit ook zal worden omgezet in meer geld, is de vraag. Thans wordt onderhandeld over de minuitprijs gebaseerd op een werklastmeting, over de uitkomsten waarover groot verschil van mening bestaat.

Rechtseenheid

De aanzienlijke inspanningen ter bevordering van de rechtseenheid zijn volgens onze respondenten niet gerelateerd aan de invoering van de nieuwe wet, maar zijn gebaseerd op de beweging die al veel eerder was ingezet en die later verder is gestimuleerd door het PVRO. De

inspanningen die men pleegt betreffen onder meer landelijke en regionale overleggen, jurisprudentieoverleg, afspraken, en het inrichten en bijhouden van databases.

Wat betreft bevordering van eenheid tussen gerechten valt op dat er ook op regionaal niveau veel wordt samengewerkt, zowel verticaal (hof-rechtbank) als horizontaal (rechtbanken onderling). Men heeft op landelijk niveau, voorafgaand aan de nieuwe wet, maar ook daarna, grote inspanningen gepleegd om landelijke regelingen ten aanzien van inhoud van beslissen en wijze van behandeling van zaken tot stand te brengen. Die inspanningen zijn grotendeels verricht door sectorvoorzitters of hun vertegenwoordigers. Daarmee gaan die inspanningen grotendeels buiten de gerechtsbesturen om, al is het een taak van het gerechtsbestuur om een landelijke regeling te onderschrijven en aan te bevelen bij de rechters van het eigen gerecht. Deze landelijke overleggen worden ondersteund door de Raad voor de rechtspraak, die daarbij kennelijk een faciliterende en niet een sturende rol speelt – zoals ook zijn wettelijke taak is.

Rechters geven aan de inhoudelijke en procedureafspraken niet als beperkend te ervaren. Vooral het inhoudelijk overleg met collega's wordt zeer op prijs gesteld. Ook geeft een meerderheid aan zich niet beperkt te voelen in zijn professionele autonomie ten gevolge van de invoering van de gewijzigde wet; ongeveer een kwart geeft aan dit wel zo te ervaren. Over 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 dan ook geen sprake. Een verklaring voor deze perceptie van rechters is dat zij maar zelden rechtstreeks worden aangesproken op de inhoud van hun uitspraken. Sectorvoorzitters en afdelingsvoorzitters willen hun collega-rechters niet dwingend inhoudelijk sturen. Maar wettelijk is het gerechtsbesturen niet verboden zich uit kwaliteitsoogpunt te bemoeien met categorieën van zaken (zie artikel 23 lid 3 Wet RO). Wij denken dat van de productiedruk een grote conformerende werking uitgaat. Uit de enquête blijkt immers ook dat de meeste rechters zelden of nooit afwijken van inhoudelijke en procedureafspraken.

Rechters achten zich meer gebonden aan afspraken over procedures dan aan afspraken over de inhoud bij de behandeling van zaken. Vooral in de bestuursrechtsectoren van de rechtbanken en bij de bestuursrechtelijke colleges spreken rechters elkaar wel aan op afwijkingen van afspraken, maar in andere sectoren, zoals de kanton- en strafsectoren is dit minder het geval. Bij de gerechtshoven valt op dat rechters uit de sectoren straf en familie zich wél gebonden achten aan afspraken over procedures, maar rechters uit de handelssectoren veel minder.

Het organisatiemodel van de Centrale Raad van Beroep bevordert rechtseenheid van onderaf, vanuit de kamers binnen dat gerecht. Daardoor wordt de professionele autonomie van de raadsheren gerespecteerd, en is rechtseenheid effectief een niet-inhoudelijke verantwoordelijkheid van het bestuur van dat gerecht, die is vormgegeven in het bestuursreglement.

De waardering die rechters en gerechten zichzelf geven schommelt rond de 6,5 (op een schaal van 1-10); de bestuursrechtelijke colleges geven zichzelf ongeveer een 8. Uit klanttevredenheidsonderzoeken blijkt dat men nog niet erg tevreden is over de bereikte rechtseenheid.

Wat betreft de rechtseenheid tussen gerechten kan verwezen worden naar de grote hoeveelheid regelingen voor verschillende rechtsgebieden die tot stand zijn gebracht, en die gepubliceerd zijn op rechtspraak.nl.