

De rapportages 'Rechtstreeks' nader bezien

**drs. A.J.J. Slotboom
afdeling EWB**

september 1996



**Wetenschappelijk
Onderzoek- en
Documentatiecentrum**

De rapportages 'Rechtstreeks' nader bezien

1 Inleiding

Het arrondissementsbestuur Arnhem heeft het WODC verzocht behulpzaam te zijn bij het vinden van een antwoord op een aantal vragen die het arrondissementsbestuur zich stelt naar aanleiding van de rapportages 'Rechtstreeks' van TerpstraTukker Organisatie Adviseurs bv. Het verzoek betrof nadrukkelijk *niet* de gehele rapportage, maar een tweetal punten daaruit, namelijk:

- de conclusies c.q. suggesties die de beroepsintegriteit van de rechterlijke macht raken, met steekwoorden als partijdigheid, vooringenomenheid, willekeur;
- de kwantificering van de conclusie dat 'de effectiviteit ruim 1,7 maal sneller kan'.

Het WODC is een onderzoeksinstituut; daarnaast treedt het op als opdrachtgever van onderzoek dat ten behoeve van Justitie extern wordt uitgevoerd door commerciële onderzoeksinstituten of universiteiten. Er is uit dien hoofde ruime deskundigheid aanwezig in het beoordelen van (de methodologische kwaliteit van) onderzoek.

Het WODC heeft de rapporten¹ bezien op de vraag of, gegeven de inhoud en de beschreven methode van onderzoek, bovengenoemde conclusies op verantwoorde wijze kunnen worden getrokken. Daarbij hebben wij ons in eerste instantie geconcentreerd op de vraag welke aanvullende informatie van TerpstraTukker nodig is om de conclusies op hun validiteit en betrouwbaarheid te kunnen beoordelen.

Vervolgens is getracht, een afspraak te maken met drs. L.H. Terpstra van TerpstraTukker teneinde een aantal concrete vragen onzerzijds – onder andere betreffende de representativiteit van de respondenten – met hem te bespreken. Ondanks herhaalde pogingen daartoe, is dit niet mogelijk gebleken. Terpstra heeft geweigerd mee te werken aan wat hij benoemt als 'het (doen) verminderen van de effectiviteit van onze interventie'.

1 'In een lastig parket' plus bijlage (arrondissementsparket);
'Van deel naar geheel' plus bijlage (parket procureur-generaal);
'De gebroken staf' plus bijlage (arrondissementsstaf);
'Zwijgen is zilver' (kantongerechten);
'Opgedeeld' (rechtbank);
'Brokstukken of mozaïek' (gerechtshof);
'Ruimte Zittende Magistratuur' (3 bijlagen, bij de rapporten over kantongerechten, rechtbank en hof);
'Quis Custodiet Ipsos Custodes?' plus bijlage (eindrapport).

De door ons gevolgde werkwijze, en Terpstra's weigering in te gaan op specifieke vragen van onze kant, brengen beperkingen met zich mee voor de conclusies die wij kunnen trekken.

2 Begrenzing

Wij hebben ons beperkt tot een *methodologische toets* van de rapporten op slechts een tweetal terreinen, betreffende de beroepsintegriteit en de produktiviteit. Daarover kunnen we iets zeggen; niet over de gevolgde werkwijze van TerpstraTukker in zijn algemeenheid.

In een brief aan het WODC d.d. 13 september 1996 merkt Terpstra op: 'Overigens wijzen wij u erop dat elke conclusie uwerzijds over de validiteit van ons onderzoek, op zich pas valide kan zijn wanneer u beschikt over ons onderzoeksmateriaal in de door ons opgebouwde databanken. Deze is conform afspraken echter voor niemand anders dan voor ons toegankelijk'.

Met zijn opmerking over de validiteit heeft Terpstra ten dele gelijk. Door zijn weigering ons te woord te staan, maakt hij elke controle op zijn conclusies onmogelijk. Wij hebben bovendien *niet* het waarheidsgehalte onderzocht van de beweringen van TerpstraTukker. Hiertoe zou het gehele onderzoek over gedaan moeten worden, en dat was niet de bedoeling. Een en ander betekent dat wij geen uitspraken kunnen en willen doen over

- de beroepsintegriteit van de rechterlijke macht in Arnhem, en
- de mate van produktiviteit van de gerechtelijke diensten in Arnhem.

Het is echter wel degelijk mogelijk uitspraken te doen over de onderbouwing van de door TerpstraTukker gevolgde redeneringen.

3 Integriteit van de rechterlijke macht

3.1 Inleiding

De conclusies in het eindrapport die de integriteit van de rechterlijke macht raken, zijn voor een groot deel gebaseerd op uitspraken van externe respondenten. Daarbij behoeven – methodologisch gesproken – de volgende punten aandacht:

- de representativiteit van de respondenten;
- een zo scherp mogelijk onderscheid tussen meningen en feiten;
- in geval van feiten: een check op de uitspraken;
- een zo objectief mogelijke wijze van samenvoegen van antwoorden, waarbij van belang zijn de eensluidendheid en het aantal respondenten dat bepaalde uitspraken doet.

Hierna zullen wij onder andere op deze punten ingaan.

3.2 *Algemene en methodologische opmerkingen*

Veel beweringen van de 'externe' respondenten worden door Terpstra klakkeloos overgenomen; nergens blijkt dat Terpstra deze gecheckt heeft, bijvoorbeeld aan de hand van cijfers, of door boude beweringen in interviews nog eens nader aan de orde te stellen. Terpstra zal dit waarschijnlijk bevestigen; het gaat hem immers niet om 'factfinding', maar om beeldvormende feedback (blz. 4 bijlage bij het eindrapport 'Quis Custodiet Ipsos Custodes?'). Zelfs bij 'beeldvorming' kan het echter van belang zijn na te gaan wat respondenten met hun opmerkingen precies bedoelen.

(Vermeende) feitelijkheden lopen door elkaar met interpretaties en waarderingsen, c.q. evaluatieve opmerkingen. Vaak is onhelder of de evaluatie afkomstig is van Terpstra of van de respondenten.

'Uit een grote hoeveelheid mededelingen (in het externe onderzoek) destilleren wij gemeenschappelijke kenmerken, overeenkomende beelden en fenomenen' (blz. 5 eindrapport). Onhelder blijft, hoe die distillatie tot stand gekomen is. Methodologisch verantwoord zou zijn: minstens twee lezers, die onafhankelijk van elkaar tot dezelfde conclusies komen. Is dat gebeurd? Nu is niet na te gaan, of de 'distillatie van gemeenschappelijke kenmerken' door iemand anders tot dezelfde conclusies zou leiden.

Het is volstrekt onhelder hoeveel respondenten bepaalde uitspraken gedaan hebben.

Terpstra beweert, dat er een 1-op-1 relatie is tussen de binnenspiegel (het onderzoek binnen de gerechtelijke diensten) en de buitenspiegel (beelden van extern betrokkenen). In tegenspraak met de beweringen over 'voorgebakken vonnissen' e.d. zijn echter de volgende passages uit de rapporten:

- '... medewerkers (AS: magistraten?) blijken vooral belang te hechten aan normen ten aanzien van houding: eerlijkheid en integriteit zijn daarbij veel gehoorde termen. Bovendien moet men vertrouwen bieden en een houvast voor de burger kunnen zijn' (blz. 39 eindrapport).
- De beantwoording van vragen 1176 en 1177 (gebieden waarop men het maken van beleidsafspraken in het geheel niet wenselijk vindt) door officieren van Justitie. Zie blz. 129 bijlage bij 'in een lastig parket...': 'De onafhankelijkheid van de rechter is een item voor de officieren. Zij gaan relatief gezien, breed op dit onderwerp in. Men vindt bijvoorbeeld dat met betrekking tot de strafmaat de leden OM buiten de afspraken moeten blijven'.

Een greep uit de geciteerde motiveringen:

- het mag niet zo zijn in een rechtstaat dat te voren al vast staat wat de verdachte zal krijgen
- ik acht het ethisch onjuist om met de rechtbank een consensus te bereiken over de strafmaat

- de rechter moet volkomen vrij zijn te oordelen in een concrete situatie.
- De antwoorden van de zittende magistratuur op de vragen 1170 t/m 1173 over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht (blz. 9 deel 2 bijlagen bij 'ruimte voor de zittende magistratuur'): 'het gaat in de meeste reacties om de vrijheid die een raadsheer, een rechter of een kantonrechter moet hebben om zonder beïnvloeding door wie dan ook een beslissing te kunnen nemen'.
- De antwoorden van de zittende magistratuur over gebieden waarop beleidsafspraken in het geheel niet wenselijk worden geacht (vraag 1176, blz. 43/44 bijlage deel 2). Het gaat hier vooral om straftoemeting en - meer algemeen - de specifiek rechterlijke beslissing t.a.v. de concrete zaak.

In deze passages benadrukken de magistraten juist de integriteit en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Het beeld dat hieruit opdoemt is anders dan dat van de buitenstaanders, waar sommigen spreken over vooringenomenheid, voorgebakken vonnissen en dergelijke. Gezien deze tegenstrijdige beelden, kan de conclusie over een 1-op-1 relatie tussen binnen- en buitenspiegel o.i. geen stand houden.

3.3 *Benodige (en ontbrekende) informatie*

Voor een beoordeling van de validiteit van de beweringen in het eindrapport, is inzicht nodig in een aantal zaken. Van belang daarbij is vooral de non-respons; non-respons is namelijk veelal een bron van selectiviteit binnen de uiteindelijke steekproef, omdat bepaalde groepen respondenten eerder meewerken aan een onderzoek dan andere. Vaak doen alleen degenen die bij het onderwerp betrokken zijn - omdat ze er belangstelling voor hebben of een belang erbij hebben - mee. Het is dan zeer de vraag in hoeverre de onderzochte groep representatief is voor de gehele populatie. Een - gebruikelijke - methodologische verantwoording ontbreekt op de volgende punten:

- Hoe zijn de respondenten benaderd?
Dit geldt zowel de vraag van Terpstra aan de gerechtelijke diensten om namen te leveren (is er gevraagd naar representatieve buitenstaanders? Relaties die iets te vertellen hebben? Kritische relaties?) als de begeleidende brief waarmee Terpstra de respondenten heeft benaderd. De toezetting hiervan kan grote invloed gehad hebben op de resultaten.
- Hoeveel respondenten zijn benaderd en hoeveel hebben er uiteindelijk aan het onderzoek meegewerkt? Wie waren dat? Is er, kortom, informatie over de omvang en de aard van de non-respons?
- Een verklaring voor de conclusie van een 1-op-1 relatie tussen binnen- en buitenspiegel, gezien de tegenstrijdige beelden op het terrein van de integriteit van de rechterlijke macht.
- Een beschrijving van de analysemethode. Nu is niet na te gaan of een ander ook tot eenzelfde 'distillatie van gemeenschappelijke kenmerken' zou komen, en hoe vaak bepaalde beweringen gedaan zijn.

3.4 Concluderend

Een beoordeling van de validiteit van Terpstra's conclusies is o.i. niet mogelijk. Dit betekent dat wij geen uitspraken kunnen doen over het waarheidsgehalte van Terpstra's beweringen. De rapportages vertonen echter een aantal duidelijke tekortkomingen, te weten:

- onvoldoende verantwoording van de manier van benaderen van de externe respondenten;
- ontbrekende beschrijving van eventuele non-respons;
- onvoldoende verantwoording van de analysemethode ('distillatie van gemeenschappelijke kenmerken')
- ontbreken van cijfers over hoe vaak bepaalde beweringen gedaan zijn;
- door elkaar heen lopen van feitelijkheden, meningen en evaluatieve opmerkingen, waarbij onhelder blijft of de meningen afkomstig zijn van de respondenten of van TerpstraTukker;
- onterechte conclusie over een 1-op-1 relatie tussen binnen- en buiten-spiegel.

Kortom: de suggesties die de beroepsintegriteit van de rechterlijke macht raken, zijn wetenschappelijk gezien onvoldoende onderbouwd.

4 Effectiviteit

4.1 Algemene en methodologische opmerkingen.

Definities van termen, methode van meten en berekeningswijze zijn op zijn minst ongebruikelijk, zoals uit het navolgende moge blijken.

Tijdsbesteding

De tijdsbesteding van de medewerkers is gemeten via een open vraag. Uit allerlei werklasteronderzoeken blijkt, dat dit *niet* de geëigende manier is om tijdsbesteding te meten: mensen 'vergeten' dingen op te geven, geven verschillende benamingen aan dezelfde activiteiten of benoemen verschillende activiteiten hetzelfde. Tijdsbestedingsonderzoek via zelfschattingsmethoden levert in hoge mate onbetrouwbare gegevens, zeker wanneer de gegevens niet op een gestandaardiseerde manier worden verzameld. De onderzoeker moet dan interpreteren wat welke activiteit precies inhoudt, met de bijbehorende kans op fouten.

De indeling in direct versus indirect productief werk wordt daarmee zeer discutabel. Kan het bijvoorbeeld niet zo zijn dat datgene wat de één 'voorbereiden' (= indirect) noemt, door een ander 'beoordelen' genoemd wordt, en daarmee in de categorie direct productief werk valt?

Weergave van de tijdsbestedingsgegevens in procenten (zie bijvoorbeeld de bijlage bij 'in een lastig parket...' vanaf blz. 134) maakt onvoldoende helder hoeveel mensen een en ander hebben opgegeven en wat de werkelijke tijdsbesteding is.

Arbeidsproductiviteit

Een gebruikelijke definitie is: de produktie per medewerker per tijdseenheid. De door TerpstraTukker gebruikte omschrijvingen zijn ongebruikelijk, niet consistent en daarnaast vaag:

- de arbeidsproductiviteit geeft aan in hoeverre de organisatie in staat is de aanwezige energie en kwaliteiten van mensen aan te wenden. De definitie van produktiviteit vertrekt vanuit de benutting van mensen en meet de mate waarin aanwezige kwaliteiten, capaciteiten en energieën van mensen produktief worden benut. ('in een lastig parket...', blz. 26).
- Bij de arbeidsproductiviteit gaat het om de verhouding tussen de mate waarin mensen en middelen in 'normaal-goede-omstandigheden' kunnen worden benut en de feitelijke benutting van mensen en middelen (bijlage bij 'in een lastig parket...', blz. 242).
- In dezelfde bijlage wordt op bladzijde 243 gesproken over de produktiviteit of benuttingsgraad.
- In het eindrapport wordt op blz. 46 gesproken over de uitnuttingscoëfficiënt en de feitelijke uitnutting. Wat wordt hiermee precies bedoeld? De 'feitelijke uitnutting' lijkt hier gelijk gesteld te worden aan de (arbeids-) produktiviteit; maar wat is dan de 'uitnuttingscoëfficiënt'?

Berekening van de arbeidsproductiviteit

We hebben getracht, de berekening van de arbeidsproductiviteit voor het arrondissementsparket (bijlage bij 'in een lastig parket...', vanaf blz. 242) te volgen. Stapsgewijs:

1 *Inschatting van de arbeidsproductiviteit*

De leidinggevenden hebben kunnen aankruisen welke produktiviteit van toepassing was op hun werkeenheid c.q. organisatie-onderdeel. Dit op een 5-puntsschaal, lopende van 120% (Uw werkeenheid vertoont een excellente inzet, is uiterst slagvaardig georganiseerd, er is continu uiterst actieve aandacht voor de motivatie van de medewerkers, de medewerkers zijn uiterst vaardig en zeer gemotiveerd) via 100%, 80%, 60% tot 40% (Uw werkeenheid toont een slechte inzet en een lage slagvaardigheid, er is nauwelijks aandacht voor planning, de werkorganisatie is nauwelijks georganiseerd en de vaardigheid en motivatie van de medewerkers is onvoldoende).

De gemiddelde produktiviteit van de Staf (AS: waarschijnlijk wordt bedoeld: volgens de Staf) is volgens de respons tussen voldoende en normaal-goed in, namelijk 92,5%.

2 *Normen met betrekking tot arbeidsproductiviteit*

De leidinggevenden is gevraagd naar de normen die zij hanteren m.b.t. ziekte (7,4%), persoonlijke verzorging (5,4%), werkoverleg (3,8%) enzovoort. In dit staatje ook normen voor inzet (100%; dit is 6x opgegeven, en 7x op deze waarde geschat door Terpstra), slagvaardigheid (97%; 6 opgegeven waarden, 7x op 100% geschat door Terpstra) en *produktiviteit (norm)*: 5 opgegeven waarden, met een gemiddelde van 85%. Veel normcijfers ontbreken, en zijn bij de inzet en slagvaardigheid door Terpstra op 100% gesteld.

3 *Productiviteit van de werkeenheid c.q. organisatie-onderdeel*

Vervolgens is de leidinggevenden gevraagd, in te schatten hoe hoog het feitelijke ziekteverzuimpercentage is, hoeveel uren worden gewerkt na aftrek van persoonlijke verzorging, enzovoort. Ook hier weer een aantal ontbrekende antwoorden. Aangezien met name de inschatting van de inzet en de slagvaardigheid voor de produktiviteitsberekening van belang is, zijn deze - waar ze ontbraken - door Terpstra geschat op resp. 100% (werkelijke inzet) en 80% (werkelijke slagvaardigheid). De gemiddelde geschatte waarde voor de werkelijke inzet komt daarmee op 100% en die voor de slagvaardigheid op 91%.

4 *Arbeidsproductiviteit*

'Uit de invulschriften van medewerk(st)ers en leidinggevenden leiden wij af, dat de arbeidsproductiviteit binnen het arrondissementsparket 52% is. Met andere woorden: volgens de invulschriften wordt 52% van de aanwezige capaciteiten en kwaliteiten van medewerk(st)ers doelmatig gebruikt, gemeten aan de doelstelling van het arrondissementsparket.' (bijlage bij 'in een lastig parket...', blz. 246).

Volstrekt onhelder is, hoe die arbeidsproductiviteit uit de invulschriften bepaald is.

In het eindrapport figureren van al deze cijfers en berekeningen alleen de twee getallen 85% (gemiddelde norm voor de produktiviteit, slechts door 5 van de 13 leidinggevenden ingevuld!) en 52%. Dit zou betekenen dat er $85\% - 52\% = 33\%$ ruimte in de arbeidscapaciteit van het arrondissementsparket aanwezig is om (onder andere) de doorloopsnelheid te vergroten.

Berekeningen voor de andere arrondissements-onderdelen verlopen analoog. In de bijlage bij het rapport over de DGO-staf wordt op blz. 203 aangegeven dat 'de berekening van de produktiviteit of benuttingsgraad betreft een samengesteld beeld dat is opgebouwd uit de inschattingen van de leidinggevenden én uit de tijdsbestedingsgegevens van de medewerk(st)ers'. Dit verheldert nog niet hoe de berekening precies in zijn werk is gegaan; bovendien wordt gebruik gemaakt van (zie boven) onbetrouwbare tijdsbestedingsgegevens.

Voor het hele arrondissement komt men op deze wijze op een produktiviteitsverlies van 81,5% (norm leidinggevenden) - 48% (feitelijke uitnutting) = 33,5%.

Een merkwaardige redenering! Als de leidinggevenden een wellicht reëlere norm van 65% hadden gehanteerd, was dan het produktiviteitsverlies ineens slechts $65\% - 48\% = 17\%$ geweest? Met andere woorden: is het produktiviteitsverlies af te leiden uit de norm die door (slechts een gering deel van) de leidinggevenden gedefinieerd wordt?

Grote organisatie-adviesbureaus als KPMG Management Consultants en BDO CampsObers stellen dat activiteiten zoals verlof, ziekteverzuim, reistijd, intern overleg en overige indirecte activiteiten in de meeste organisaties zo'n 30% tot 40% van de totale tijdsbesteding uitmaken.

Ongeveer 60% à 70% (zeg gemiddeld 65%) van de tijd blijft dan per fte over voor het uitvoeren van 'directe' activiteiten. Het zou aanbeveling verdienen van dergelijke ervaringscijfers uit te gaan, in plaats van zich te baseren op inschattingen van een gering aantal leidinggevenden.

Een produktiviteitstoename van $81,5\% : 48\% = 1,7$ keer zou mogelijk zijn. Deze bewering berust echter op drijfzand, zoals uit het bovenstaande blijkt. Daarnaast is onhelder, waarom nu de norm van de leidinggevenden (81,5%) gedeeld wordt door de feitelijke uitnutting (48%). Hoe verhoudt zich dit tot het eerder vermelde produktiviteitsverlies van 33,5%?

Bovendien: zelfs al zou de produktiviteit 1,7 maal hoger kunnen liggen, dan betekent dit nog niet dat de doorloopsnelheid (de rechtsprocesgang, zie blz. 48 eindrapport) ook 1,7 maal sneller zou kunnen. De doorloopsnelheid heeft slechts in zeer beperkte mate te maken met de produktiviteit, maar veel meer met de manier waarop de processtromen zijn ingericht. Van de totale doorlooptijd is slechts 5 à 10% bewerkingstijd, circa 5% transporttijd en 85 à 90% wachttijd.

4.2 Concluderend

De bewering dat de effectiviteit 1,7 maal sneller kan, kan o.i. geen stand houden. Belangrijkste reden hiervoor is het feit dat de (onnavolgbare) berekeningen gebaseerd zijn op

- ongebruikelijke en vage definities en discutabele redeneringen, waarbij sommige cijfers uit de lucht komen vallen (arbeidsproductiviteit van 48%);
- tijdsbestedingsgegevens, gebaseerd op zelfschattingen, waarvan uit de literatuur bekend is dat deze in het algemeen onbetrouwbaar zijn, en
- inschattingen van slechts een gering aantal leidinggevenden die – met alle respect – geen deskundigen op dit terrein zijn;
- veelal ontbrekende (norm)gegevens, die vervolgens door TerpstraTukker zelf zijn ingevuld.

5 Eindoordeel

Zowel bij de uitspraken van TerpstraTukker over het voorkomen bij Arnhemse magistraten van partijdigheid, vooringenomenheid, willekeur en afweer ten opzichte van de omgeving, als bij de uitspraken over de effectiviteit van de Arnhemse rechtspleging kunnen vraagtekens geplaatst worden. De vraagtekens betreffen niet zozeer het waarheidsgehalte van de uitspraken, als wel de oncontroleerbaarheid ervan.

Wat de *partijdigheid* e.d. betreft, vertoont de rapportage ernstige tekortkomingen in de verantwoording van benadering van respondenten, non-respons en analysemethode. De conclusies zijn wetenschappelijk gesproken onvoldoende onderbouwd.

De (onnavolgbare) berekeningen van de *produktiviteit*/effectiviteit berusten op onbetrouwbare tijdsbestedingsgegevens en daarmee op drijfzand.