



**Universiteit Utrecht**



**de Rechtspraak**

# Een onafhankelijke Rechtspraak?

*Over de relatie tussen de Raad voor de Rechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie*

Jorèl Wever

*Masterscriptie Publiek Management  
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap  
Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie*

*Universiteit Utrecht, september 2014*

*Begeleiders: S.C. Douglas DPhil & drs. M. Ridderbos RC  
Tweede lezer: Prof. dr. M.J. Trappenburg*

*Raad voor de Rechtspraak: Drs. P.G.J. Scholten*



# Voorwoord

---

‘Rechtspraak’ en ‘Publiek management’: Het zijn twee termen die in eerste instantie niet direct bij elkaar lijken te horen. Bij de Rechtspraak staan vooral juridische geschilpunten, rechtsartikelen en procedures centraal. Bij publiek management gaat het over het publieke domein, de strategische wijze van aansturing van organisaties en samenwerking met andere partijen.

Toch hebben beide termen een belangrijk punt gezamenlijk: ze kunnen niet zonder elkaar. Zonder de Rechtspraak zou publiek management verworpen tot een politiek spel waarin de rechten en plichten van organisaties, medewerkers en burgers worden veronachtzaamd of zelfs met voeten worden getreden. De Rechtspraak zorgt ervoor dat, ook in het publieke domein, zowel overheid, organisaties als burgers weten wat ze aan elkaar hebben en van elkaar kunnen verwachten. Rechtspraak zonder publiek management is evenmin een goede keuze. Als de rechtelijke organisatie geen aandacht zou besteden aan de manier waarop zij zich het beste kan organiseren, zou zij in de huidige tijd haar legitimiteit snel kunnen verliezen. Ook van de Rechtspraak – of misschien wel juist van de Rechtspraak – wordt immers verwacht dat de organisatie professionaliteit, zorgvuldigheid en toegankelijkheid hoog in het vaandel heeft staan.

De Rechtspraak en publiek management kunnen elkaar vinden, wanneer zij vanuit hetzelfde perspectief naar de werkelijkheid kunnen kijken. Wanneer het hen lukt om als het ware dezelfde taal te spreken, kunnen zij veel aan elkaar hebben en elkaar aanvullen. Door met behulp van termen uit de wereld van publiek management te kijken naar de uitdagingen waar de Rechtspraak zich voor gesteld ziet, zou met de complexiteit daarvan omgegaan kunnen worden.

Onlangs werd met het NSOB-rapport ‘Governance in de Rechtspraak’ een dergelijk perspectief beschreven. Door te kijken naar de maatschappelijke relevantie kunnen juridische wereld en managementwereld met elkaar verbonden worden (Frissen, ’t Hart, De Hoog, Van Oorschot & Chin-A-Fatp, 2014). Met dit onderzoek wordt geprobeerd dit gezamenlijke perspectief verder uit te breiden. In dit onderzoek gaat het daarbij over de vraag op welke manier de Raad voor de Rechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie elkaar kunnen vinden. Vanuit elk een eigen achtergrond staan ook deze organisaties voor de uitdaging om vanuit hetzelfde perspectief naar werkelijkheid te kijken, zodat zij zich op goede manier ten opzichte van elkaar kunnen verhouden.

Het vinden en uitbreiden van een gezamenlijk perspectief begint met het genereren van overzicht in de complexiteit van de uitdagingen waar een organisatie voor staat. Wanneer de uitdagingen van de Rechtspraak overzichtelijk worden gemaakt, is het ook voor buitenstaanders te begrijpen waar de (Raad voor de) Rechtspraak zich mee bezighoudt.

Wanneer meer overzicht is gegenereerd, kan dat vervolgens leiden tot meer inzicht in de complexiteit van die uitdagingen. De uitdagingen worden dan immers concreter en daarmee kan een organisatie een betere inschatting maken van de gevolgen van haar keuzes. In de Rechtspraak gaat het hierbij bijvoorbeeld over de manier waarop zij zich naar buiten toe presenteert.

Inzicht in de uitdagingen waar een organisatie voor staat, kan daarna leiden tot het vinden van passende oplossingsrichtingen. Op die manier kan een organisatie weer regie gaan voeren over de complexe situatie waar zij zich in bevindt. Termen als 'visie', 'strategische keuzes' en 'beleid' horen daarbij, die in feite een poging zijn om met de complexiteit te kunnen omgaan. In de Rechtspraak betekent dat bijvoorbeeld dat zij in een tijd waarin de samenleving transparanter en opener wordt, kan nadenken over de manier waarop zij in die samenleving wil acteren.

Resumerend leidt het bovenstaande tot het volgende perspectief als oplossingsrichting: Vanuit overzicht, via inzicht, naar regie. In dit onderzoeksrapport zal verder beschreven worden op welke manier dit ook voor de Rechtspraak van toepassing zou kunnen zijn.

Tot slot wil ik een aantal mensen bedanken. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar Scott Douglas als begeleider, die tijdens de gehele periode van het onderzoek zowel kritische feedback heeft gegeven als het vertrouwen dat de scriptie op goede wijze afgerond zou gaan worden. Daarnaast wil ik ook Martijn Ridderbos als tweede begeleider bedanken. Zonder zijn introductie bij de Rechtspraak had het onderzoek niet gedaan kunnen worden. Bij de Raad voor de Rechtspraak gaat bijzondere dank uit naar Pieter Scholten. Bij het zoeken naar een geschikt en afgebakend onderzoeksthema was hij op verschillende momenten bereid om tijd vrij te maken om mee te denken.

Daarnaast wil ik in het algemeen een aantal mensen bedanken die mij in het onderzoeksproces hebben geholpen door hun kritische reflectie, ideeën, kennis, netwerk en steun. Ik denk daarbij onder andere aan verschillende mensen bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, maar bijvoorbeeld ook aan mijn leerkringgenoten. Zonder hun bereidheid om op verschillende momenten en manieren te helpen, had dit eindresultaat niet tot stand kunnen komen. Ook velen waarvan de namen hier niet genoemd worden, hebben op die manier hun bijdrage geleverd aan dit onderzoek.

Jorèl Wever,  
september 2014



# Inhoudsopgave

---

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>8</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Een onafhankelijke Rechtspraak?	9
1.2 Twee pijlers: een stabiele basis?	10
1.3 Verantwoording waarover?	12
1.4 Probleemstelling	13
1.5 Relevantie	13
1.6 Leeswijzer	14
<b>2 Theoretisch kader deel 1 – Prestatieverwachtingen over de Rechtspraak</b>	<b>16</b>
2.1 Prestatieverwachtingen	16
2.2 Juridische kwaliteit	19
2.3 Efficiëntie	20
2.4 Maatschappelijke relevantie	21
<b>3 Theoretisch kader deel 2 - Verantwoording</b>	<b>23</b>
3.1 Opkomst	23
3.2 Wat is verantwoording	24
3.3 Fasen van verantwoording	25
3.4 Doelen en soorten van verantwoording	29
3.5 Verantwoording door de Rechtspraak	31
<b>4 Methode en techniek</b>	<b>33</b>
4.1 Onderzoeksbenadering en –strategie	33
4.2 Methoden	35
4.3 Operationalisaties	38
4.4 Betrouwbaarheid en validiteit	39
<b>5 Bevindingen</b>	<b>42</b>
5.1 Oprichting van de Raad voor de Rechtspraak	43
5.2 Verantwoording over efficiëntie	44
5.3 Verantwoording over juridische kwaliteit	54
5.4 Verantwoording over kwaliteit	65
<b>6 Analyse</b>	<b>73</b>
6.1 De waarden	73
6.2 Totaalbeeld	79
<b>7 Conclusie</b>	<b>82</b>

<b>8</b>	<b>Discussie</b>	<b>85</b>
	8.1 Onderbelichte thema's en onduidelijke definities	85
	8.2 Mogelijkheden voor vervolgonderzoek	86
	<b>Bronvermelding</b>	<b>87</b>
	Literatuur	87
	Overige bronnen	89
	<b>Bijlage: Topiclijst</b>	<b>91</b>

# Samenvatting

---

In 2002 werd de Raad voor de Rechtspraak opgericht. Met deze Raad, die als intermediair moest gaan fungeren tussen de rechterlijke macht en het ministerie van Justitie, kreeg de Rechtspraak zelf het beheer over de bedrijfsvoering. In 1998 had de commissie Leemhuis voor de oprichting van deze Raad gepleit, om zowel het toenemende belang van verantwoording als de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te kunnen waarborgen.

Nu, twaalf jaar na de oprichting, is de vraag op welke manier de Raad invulling geeft aan deze rol. De Raad maakt daarbij wel deel uit van de rechterlijke organisatie, maar niet van de rechterlijke macht. De Raad is verantwoordelijk voor het beheer van de bedrijfsvoering van de Rechtspraak, die zijn financiële middelen ontvangt van het ministerie. Zoals de commissie Leemhuis al beweerde, is ook voor de Rechtspraak de nadruk op verantwoording in het afgelopen decennium alleen maar toegenomen.

De Rechtspraak heeft de taak om te garanderen dat drie waarden goed worden ingevuld, te weten juridische kwaliteit, efficiëntie en maatschappelijke relevantie. Wanneer de Rechtspraak deze waarden voldoende weet te incorporeren in haar manier van werken, zal de rechterlijke organisatie haar legitimiteit behouden en vergroten.

In dit onderzoek wordt gekeken naar de relatie tussen de Raad voor de Rechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Centraal staat daarbij de vraag in hoeverre er sprake is van verantwoording vanuit de Raad aan het ministerie, aan de hand van de drie onderscheiden waarden. Door middel van interviews en documentanalyse wordt geconcludeerd dat voor alle waarden een grote mate van verantwoording plaatsvindt.

De vraag of een grote mate van verantwoording van de Raad aan het ministerie als problematisch moet worden beschouwd, wordt in dit onderzoek niet beantwoord. Wel komen er drie punten naar voren. Ten eerste valt op dat er sprake is van een zekere 'overproductie' van informatie van de Raad aan het ministerie. Over alle waarden wordt zoveel mogelijk gemeten en openbaar gemaakt. Dit leidt tot het tweede punt, dat ook over de verschillende gerechten zeer specifieke informatie wordt vrijgegeven en dat gerechten met elkaar worden vergeleken. Dit verschijnsel wordt '*naming and shaming*' genoemd (De Bruijn, 2007). Ten derde valt op dat de Raad ook informatie geeft over de kwaliteit en dat dit ook bij de prijsonderhandelingen tussen de Raad en Veiligheid en Justitie aan de orde komt. Op basis van het onderzoek zou daarbij geconcludeerd kunnen worden dat op die manier de keuze voor bepaalde kwaliteitsinvesteringen uiteindelijk ook (deels) wordt gemaakt door Veiligheid en Justitie. Daarbij kan de vraag gesteld worden of dit in lijn is met de gedachte van de oprichting van de Raad, zoals dat door Leemhuis is voorgesteld. De Raad voor de Rechtspraak blijkt in de afgelopen jaren te zijn gegroeid in zijn rol en dit onderzoeksrapport zou daarbij dan ook gezien kunnen worden als een soort evaluatie.



# 1. Inleiding

---

*“Wij zijn een onafhankelijke staatsmacht” (medewerker Raad).*

## 1.1 Een onafhankelijke Rechtspraak?

---

In 2002 werd de Raad voor de Rechtspraak opgericht. Met de oprichting van deze Raad, die als overkoepelend bestuur boven de gerechten zou gaan fungeren, kreeg de Rechtspraak<sup>1</sup> zelf het beheer over de bedrijfsvoering. Daarmee was niet langer het ministerie van Justitie<sup>2</sup> verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de Rechtspraak. De oprichting van de Raad zorgde dan ook voor een verandering in de relatie tussen Rechtspraak en ministerie. Niet langer was sprake van direct overleg tussen de gerechten en het ministerie, maar de Raad diende vanaf dat moment “als intermediair die moest functioneren tussen de rechterlijke macht en het ministerie van Justitie” (Boone, Langbroek, Kramer, Olthof, & Van Ravesteyn, 2007, p. 6). Op die manier zouden de waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie versterkt worden (Leemhuis, 1998, p. 27). Doordat het ministerie op meer afstand werd geplaatst, zou er dan ook meer ruimte komen voor eigen invulling van kwaliteit door de Rechtspraak.

Vóór 2002 was sprake van een directe relatie tussen het ministerie en de gerechten, waarbij de bedrijfsvoering onder de verantwoordelijkheid van het ministerie viel. De commissie Leemhuis beoordeelde deze situatie in 1998 als onwenselijk. Zij uitte haar zorgen over de toenemende invloed van ‘de politiek’, waardoor het ministerie van Justitie invloed zou kunnen uitoefenen op het werkproces en procesbeheer van de rechter (Leemhuis, 1998, p. 11). Door het directe overleg met de gerechten was er onvoldoende distantie tussen de rechterlijke macht enerzijds en de wetgevende en uitvoerende macht anderzijds, zo werd gesteld. Voor een onafhankelijke Rechtspraak is het echter noodzakelijk dat de invloed vanuit het ministerie beperkt is. “Voor de rechterlijke macht is autonomie – d.w.z. onafhankelijkheid – zelfs een constitutioneel basisbeginsel en daarmee één van de belangrijkste fundamenten van de Rechtspraak” (Noordegraaf, Schiffelers, Van de Camp & Bos, 2014, p. 57). Hierbij kan het onderscheid gemaakt worden tussen de onafhankelijkheid van de rechter en de onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie. De commissie stelde, mede op grond van het EVRM<sup>3</sup>, dat ook de rechterlijke instantie voldoende onafhankelijk zou moeten zijn (Leemhuis, 1998, p. 74).

Naast de zorgen van de commissie leidde de invloed vanuit het ministerie ook tot ongerustheid binnen de Rechtspraak, die zich uitte in “de vrees dat het benadrukken van de noodzaak van een efficiënte bedrijfsvoering de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de

---

<sup>1</sup> De Rechtspraak (met hoofdletter) verwijst naar de rechterlijke organisatie, de rechtspraak (zonder hoofdletter) verwijst naar het rechtspreken.

<sup>2</sup> In 2010 werd de naam van het ministerie van Justitie veranderd in het ministerie van Veiligheid en Justitie.

<sup>3</sup> EVRM: Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

rechtspleging kan aantasten” (Leemhuis, 1998, p. 11). Inmenging door het ministerie in de aansturing van de rechterlijke organisatie zou ertoe kunnen leiden dat de kwaliteit daardoor onvoldoende gewaarborgd blijft. Door de komst van een Raad voor de Rechtspraak zou deze onafhankelijkheid weer voldoende gewaarborgd kunnen worden. De rechterlijke organisatie kon daarmee zelf weer de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit gaan dragen.

## **1.2 Twee pijlers: een stabiele basis?**

---

De oprichting van de Raad voor de Rechtspraak zorgde voor een duidelijkere afbakening van verantwoordelijkheden. De Rechtspraak kwam meer op zichzelf te staan en was zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit. Daarnaast stond de Rechtspraak vanaf dat moment anders ten opzichte van het ministerie en daarmee ook van de samenleving. Om het rechterlijk werk voldoende af te stemmen op de samenleving, was een verdere oriëntatie op de taken van de Rechtspraak noodzakelijk. De verantwoordelijkheden zijn verwoord in twee pijlers:

1. “Versterken van de blijvende waarden onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit en professionaliteit.
2. Nauw aansluiten bij behoeften en problemen in de samenleving” (Agenda van de Rechtspraak 2011-2014, p. 18).

Door middel van deze twee pijlers wordt geprobeerd om de kwaliteit en het maatschappelijke effect van rechtspraak te bevorderen. De eerste pijler is essentieel om goede rechtspraak te garanderen. “Als de kwaliteit van de rechtspraak niet boven elke twijfel verheven is, loopt de Rechtspraak op termijn de kans haar legitimiteit en maatschappelijke waardering te verliezen” (Zuurmond, Castenmiller & Jörg, 2006, p. 23). Wanneer die ontwikkeling zich voordoet, kan dat ook het gezag van de Rechtspraak aantasten. Voor voldoende legitimiteit en maatschappelijke waardering is het nodig dat aangesloten wordt bij de verwachtingen vanuit de maatschappij door goede kwaliteit te waarborgen.

Daarmee komt ook de tweede pijler in beeld. De Rechtspraak wil aansluiten bij behoeften en problemen in de samenleving. “De samenleving verandert en daardoor veranderen ook de eisen die de samenleving aan Rechtspraak stelt” (Jaarverslag Rechtspraak, 2012, p. 7). Aangezien de Rechtspraak in dienst staat van de samenleving, is het belangrijk om deze eisen en verwachtingen te signaleren. Aan de samenleving ontleent de Rechtspraak immers haar bestaansrecht. De eisen van onder andere burgers en politiek richten zich voornamelijk op de professionaliteit en deskundigheid (Agenda van de Rechtspraak 2011-2014, p. 21). Er heerst een maatschappelijke verwachting van goede rechtspraak, waarbij “de aandacht van media en politiek voor het functioneren van de Rechtspraak groter geworden is” (Jaarverslag Rechtspraak, 2012, p. 12). De rechterlijke organisatie heeft door deze ontwikkeling dan ook te maken met prestatiedruk. Goede kwaliteit van rechtspraak wordt verwacht en zelfs geëist door de samenleving.

De twee genoemde pijlers laten niet alleen zien voor welke uitdagingen de Rechtspraak staat, ook wordt duidelijk hoe zij daarmee om wil gaan. Enerzijds moeten de onveranderlijke waarden van de Rechtspraak goed worden bewaakt. Door deze waarden te versterken, wordt zeker gesteld dat de grondbeginselen en autonomie van de Rechtspraak niet uit het oog worden verloren. Anderzijds laat het doel om aan te sluiten bij behoeften en problemen in de samenleving zien dat de Rechtspraak niet onbeweeglijk, maar reactief wil zijn op bestaande behoeften en problemen. Op die manier kan de Rechtspraak midden in de samenleving staan. Hiermee wordt het belang van externe oriëntatie steeds meer benadrukt.

De tweede pijler wordt uitgewerkt door een toename aan openheid. De voormalig voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak zegt hierover: “De huidige tijd, waarin de behoefte in de samenleving aan transparantie en de druk van politiek en media op de rechter zijn toegenomen, vraagt om steviger – en zichtbaarder – waarborgen dat de Rechtspraak aan die vereisten voldoet” (Van den Emster, 2014). Hieruit blijkt dat men een behoefte aan openheid ziet en deze serieus neemt door hierop aan te sluiten in de wijze waarop de Rechtspraak wordt georganiseerd. Men wil niet alleen de vereisten van goede rechtspraak waarborgen (zoals omschreven in de eerste pijler), maar dit ook zichtbaar en aantoonbaar maken voor de buitenwereld.

Uit de twee genoemde pijlers volgt echter ook een spanning: “waar de tweede pijler vraagt om betrokkenheid, vraagt de eerste om neutraliteit en distantie” (Agenda van de Rechtspraak 2011-2014, p. 18). Aan de ene kant moet de Rechtspraak aansluiten bij behoeften uit de maatschappij, aan de andere kant horen waarden als stabiliteit en autonomie ook bij goede rechtspraak. Het risico van een nadruk op distantie is dat de Rechtspraak minder relevant wordt. Als behoeften en problemen niet worden gesignaleerd en de Rechtspraak daar niet op inspeelt, verliest de Rechtspraak de verbinding met de samenleving.

Het risico van een eenzijdige nadruk op het aansluiten bij de samenleving is echter dat de Rechtspraak zichzelf en haar prestaties gaat verantwoorden. In een streven naar openheid en aantoonbaarheid van prestaties kunnen de eerder genoemde distantie en onafhankelijkheid uit het oog worden verloren en in gevaar komen. Wanneer partijen geen invloed op de Rechtspraak kunnen uitoefenen, zal dit risico beperkt zijn. Burgers die informatie hebben over de Rechtspraak, kunnen met die informatie nog geen invloed uitoefenen. Voor partijen die echter wel invloed op de Rechtspraak kunnen hebben, is het van belang de mate van openheid en informatievoorziening zorgvuldig af te wegen. De oprichting van de Raad laat zien dat inmenging in de Rechtspraak een latent risico is. In de relatie met het ministerie van Veiligheid en Justitie is daarom de vraag of een grote mate van openheid in alle gevallen wel wenselijk is. Openheid en informatievoorziening richting het ministerie zou immers kunnen veranderen in het verantwoorden van prestaties. Daarmee zou de mate van onafhankelijkheid van de Rechtspraak opnieuw wankel kunnen worden. Het gaat daarbij om de spanning tussen verantwoording en onafhankelijkheid. De afweging

hiertussen moet dan ook scherp worden gedefinieerd om de onafhankelijkheid van de Rechtspraak ook in de toekomst te kunnen blijven waarborgen.

### 1.3 Verantwoording waarover?

---

In een onlangs verschenen onderzoeksrapport van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) over de sturing van de Rechtspraak is aan de orde gesteld hoe de sturing van de Rechtspraak in de afgelopen 25 jaar aan permanente verandering onderhevig is geweest (Frissen, 't Hart, De Hoog, Van Oorschot & Chin-A-Fatp, 2014). Niet alleen zijn de gerechten anders georganiseerd als gevolg van een reorganisatie, ook de aansturing van de gerechten is veranderd en daarmee ook de kwaliteitseisen. De inhoudelijke kwaliteit van de vonnissen is daarbij niet heel erg veranderd, maar de procedurele en beheersmatige eisen zijn wel toegenomen. Daarnaast is er maatschappelijk meer inhoudelijke discussie over het rechterlijk functioneren (Frissen et al., 2014, p. 3). Deze ontwikkelingen stellen de Rechtspraak voor nieuwe uitdagingen. De eerdere vanzelfsprekendheid van het rechterlijk gezag en de juridische kwaliteit zijn niet langer evident. Op meerdere aspecten moet de Rechtspraak haar professionaliteit waarmaken en steeds opnieuw bewijzen.

Hierbij kunnen drie kernwaarden voor de Rechtspraak worden onderscheiden, te weten juridische voortreffelijkheid (of kwaliteit), efficiëntie en maatschappelijk relevantie. Deze drie waarden zijn alle drie belangrijk, maar soms ook moeilijk met elkaar te verbinden. Zo leidt een juridisch juiste procedure er niet altijd toe dat de partijen ook goed verder kunnen met elkaar (maatschappelijk relevant) en kan het een snelle voortgang (efficiëntie) ook in de weg staan. De Rechtspraak moet daarom “spanningsvol zoeken naar evenwichtsposities tussen waarden” (Frissen et al., 2014, p. 5). De Rechtspraak staat voor de opgave om de juridische wereld, de managementwereld en de maatschappij met elkaar te verbinden. Zowel in de interne organisatie als bij de verantwoording naar buiten zullen deze drie beelden van professionaliteit aandacht moeten krijgen.

In dit onderzoek zal gekeken worden naar de manier waarop de drie onderscheiden waarden terugkomen in de relatie tussen de Raad voor de Rechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Centraal staat de vraag of daarbij sprake is van verantwoording door de Raad aan het ministerie. De definitie van Bovens en Schillemans (2009) vormt hierbij het uitgangspunt:

*“Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor” (Bovens & Schillemans, 2009, p. 20).*

## 1.4 Probleemstelling

---

In dit onderzoeksrapport wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de Raad voor de Rechtspraak zich opstelt als actor en het ministerie als forum. Met het oog op de onafhankelijkheid van de Rechtspraak is het van belang dat duidelijk is of, en zo ja waarover, de Rechtspraak zich verantwoordt en zou moeten verantwoorden.

De doelstelling van dit onderzoek is descriptief. Het doel is om de relatie tussen Raad en ministerie te beschrijven en daarbij in kaart brengen in hoeverre er sprake is van verantwoording op de drie onderscheiden waarden juridische kwaliteit, efficiëntie en maatschappelijke relevantie.

De bovenstaande doelstelling leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

*In hoeverre is er sprake van verantwoording van de Raad voor de Rechtspraak aan het ministerie van Veiligheid en Justitie, ten aanzien van de waarden juridische kwaliteit, efficiëntie en maatschappelijke relevantie?*

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

Theoretisch deelvragen:

---

1. Met welke prestatieverwachtingen heeft de Rechtspraak te maken?
2. Wat wordt verstaan onder verantwoording?
3. Welke overwegingen spelen een rol bij verantwoording door de Rechtspraak?

Empirische deelvragen:

---

4. Hoe verhoudt de Raad voor de Rechtspraak zich tot het ministerie van Veiligheid en Justitie?
5. In hoeverre verantwoordt de Raad zich aan het ministerie over de efficiëntie?
6. In hoeverre verantwoordt de Raad zich aan het ministerie over de juridische kwaliteit?
7. In hoeverre verantwoordt de Raad zich aan het ministerie over de maatschappelijke relevantie?

## 1.5 Relevantie

---

### Wetenschappelijke relevantie

De Rechtspraak en het rechterlijk domein zijn al voor vele wetenschappers object van onderzoek geweest. Daardoor is er veel literatuur over zowel het inhoudelijke aspect van het rechtspreken als het meer rechtsstatelijke aspect van de positie van de Rechtspraak. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld over de verhouding tussen de verschillende staatsmachten.

Over uitwerking daarvan in de relatie tussen de Raad voor de Rechtspraak en het ministerie is echter nog niet veel geschreven.

Ook over verantwoording door publieke organisaties is veel wetenschappelijke literatuur. Er is uitgebreid onderzoek gedaan naar wat het precies inhoudt, wanneer en op welke manier het nuttig kan zijn en voor welke doelen het gebruikt kan worden. Hoe het concept verantwoording echter een rol speelt bij de Rechtspraak, is nog niet onderzocht. In dit onderzoek wordt dit wetenschappelijke perspectief gehanteerd in een domein waar dat nog niet is gebruikt. Daarmee leidt het niet alleen tot verdere kennis over de relatie van de Rechtspraak met het ministerie, maar kan het ook leiden tot meer inzicht in de toepassing van verantwoording.

### Maatschappelijke relevantie

De overwegingen die hebben geleid tot de oprichting van de Raad voor de Rechtspraak laten zien dat de relatie tussen Rechtspraak en ministerie complex is. Om de gepaste mate van distantie en wijze van samenwerking adequaat te kunnen bepalen, is voldoende inzicht nodig in die complexiteit. Nu het contact tussen Rechtspraak en ministerie via de Raad loopt, is de vraag hoe de Raad en het ministerie zich tot elkaar verhouden. Dit onderzoek leidt tot meer inzicht in de relatie, zodat van daaruit bepaald kan worden hoe men zich tot elkaar verhoudt en kan verhouden. Zowel voor de Raad als voor het ministerie van Veiligheid en Justitie kunnen deze inzichten leiden tot verdere beschouwing over hoe men daarop wil sturen.

Voor het vertrouwen in de rechtsstaat en de Rechtspraak is het daarnaast van belang dat de onafhankelijkheid van de Rechtspraak voldoende gewaarborgd is. Voorwaarde daarvoor is dat duidelijk is gedefinieerd wat die onafhankelijkheid precies inhoudt. Dit onderzoek draagt er aan bij dat die definiëring scherper gemaakt kan worden. Er zal niet ingegaan worden op de wenselijkheid van verantwoording over verschillende aspecten. In dit onderzoek wordt alleen de vraag beantwoord of er sprake is van verantwoording. Met het antwoord op die vraag en de bijhorende inzichten kan vervolgens beter bepaald worden waar meer of minder distantie gewenst is.

## **1.6 Leeswijzer**

---

Met deze inleiding is de probleemstelling uiteengezet en is duidelijk geworden waar dit onderzoek over gaat. De rest van het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd.

De hoofdstukken 2 en 3 vormen samen het theoretische deel. In hoofdstuk 2 wordt uitgewerkt met welke prestatieverwachtingen de Rechtspraak te maken heeft, zodat duidelijk is over welke aspecten de Rechtspraak verantwoording kan afleggen. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op het concept verantwoording. Hier wordt uiteengezet waar het vandaan komt, hoe het vorm krijgt en wat het betekent. Deze twee hoofdstukken theorie vormen de basis van waaruit het onderzoek vormgegeven is.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken. In dit hoofdstuk worden ook de operationalisaties toegelicht die voor dit onderzoek zijn gebruikt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de onderwerpen die besproken zijn tijdens de interviews bij de Raad en het ministerie. De bevindingen die uit het onderzoek naar voren komen, worden gepresenteerd in hoofdstuk 5. Zowel vanuit het perspectief van de Raad als het ministerie wordt gekeken hoe de relatie en de samenwerking er uitziet. De betekenis van deze bevindingen in het licht van de literatuur wordt uitgewerkt in de analyse in hoofdstuk 6. Door de verbinding te leggen tussen de uitkomsten en de literatuur, kan een duidelijker beeld worden geschetst over het functioneren van de relatie. Vervolgens worden de conclusies die hieruit volgen beschreven in hoofdstuk 7, waarin ook de hoofdvraag wordt beantwoord. In de discussie (hoofdstuk 8) wordt tot slot aandacht besteed aan hoe dit onderzoek en de conclusies moeten worden gewaardeerd. Hierbij gaat het onder andere over de betrouwbaarheid en validiteit van de bevindingen en conclusies. Dit is van belang voor de implicaties die uit dit onderzoeksrapport volgen. Op die manier kunnen mogelijke gevolgtrekkingen die hieraan verbonden worden ook op waarde worden geschat.

## 2. Prestatieverwachtingen over de Rechtspraak

---

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de prestatieverwachtingen waar de Rechtspraak mee te maken heeft vanuit de samenleving en (daarmee ook) vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie. Door deze verwachtingen duidelijk in kaart te brengen, wordt inzichtelijk voor welke uitdagingen de Rechtspraak is gesteld. Vervolgens zullen de verschillende aspecten waarover verwachtingen bestaan, één voor één worden uitgewerkt. Op die manier wordt in dit hoofdstuk de volgende deelvraag beantwoord:

1. *Met welke prestatieverwachtingen heeft de Rechtspraak te maken?*

### 2.1 Prestatieverwachtingen

---

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de prestatieverwachtingen waar de Rechtspraak mee te maken heeft. Om deze in een breder perspectief te kunnen plaatsen, zal echter eerst worden ingegaan op de algemene prestatieverwachtingen over publieke organisaties.

In de afgelopen decennia is het publieke domein volop in beweging geweest. In de huidige tijd staan publieke organisaties voor complexe opdrachten (Noordegraaf, Geuijen en Meijer, 2011, p. 9). Ze staan voor de uitdaging om adequaat te handelen bij ingewikkelde problematieken. Er wordt verwacht van publieke organisaties dat zij prestatiegericht opereren, op grond van rationele kosten-batenafwegingen. Daarnaast leeft ook de verwachting dat de behaalde prestaties in woord en geschrift openbaar worden gemaakt. Vanuit de samenleving wordt deze openbaarheid gezien als voorwaarde voor maatschappelijk vertrouwen in deze organisaties. De verwachtingen ten aanzien van publieke organisaties zijn al met al hooggespannen, zowel over de prestaties als de openbaarheid van het handelen.

Er zijn verschillende perspectieven om de verwachtingen over publieke organisaties en de daarbij behorende uitdagingen te beschrijven. Begin jaren tachtig kwam het New Public Management (NPM) op, een managementstroming waarbij bedrijfsmatige principes worden toegepast in de publieke sector (Hood, 1991; Noordegraaf, 2008; Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011). Dit gedachtegoed had tot doel om publieke organisaties resultaatgerichter, gecoördineerder en efficiënter te laten functioneren. Door middel van deze verzameling van inzichten, modellen en vooral praktijken werden publieke organisaties op steeds meer gecontroleerde wijze aangestuurd.

Het New Public Management vormde een reactie op de klassieke visie, waarbij aan publieke organisaties de volledige vrijheid werd gegeven om de bedrijfsvoering zelf te organiseren. Er was daarbij geen uitgesproken verwachting over de prestaties en er werd dan ook geen verantwoording verwacht en gegeven.



Selznick (1957) beschrijft een ander perspectief. Hij maakt het onderscheid tussen organisaties en instituties (p. 5). Organisaties omschrijft hij als rationele instrumenten die ingezet kunnen worden voor bepaalde doelen. Bij een institutie gaat het om een organisatie die een herkenbare en sociaal gewaarde eigen identiteit heeft. Een institutie verandert mee met de verwachtingen van de maatschappelijke omgeving, waardoor er brede steun voor haar bestaansrecht ontstaat. Het verschil tussen een organisatie en institutie is volgens Selznick dan ook dat instituties nauwelijks ter discussie staan, terwijl gewone organisaties aan veel kritiek onderhevig zijn en hun bestaansrecht voortdurend opnieuw moeten bewijzen. Een institutie heeft echter een stevige 'reputatiebuffer', waardoor een grote mate van vertrouwen en stabiliteit verzekerd is. De uitdaging voor een institutie is volgens Selznick om te werken met kernwaarden vanuit een duidelijke visie op de maatschappelijke opdracht. Hierbij moeten de missie, werkwijze en socialisatie van de organisatie op elkaar aansluiten. Bovendien is het voor een institutie van belang om haar responsiviteit voor haar (maatschappelijke) omgeving niet te verliezen.

Moore (2000) werkt de uitdaging voor een publieke organisatie verder uit aan de hand van '*the strategic triangle*'. Hij stelt dat een publieke organisatie moet beschikken over drie elementen en die aan elkaar moet kunnen verbinden. Daarbij gaat het om een missie, de capaciteit om die missie te kunnen uitvoeren en de legitimiteit en het vertrouwen om dit ook te verwezenlijken in de maatschappelijke context. Als een organisatie er in slaagt om over deze aspecten te beschikken, zal ze steeds sterker geïnstitutionaliseerd raken.

De verschillende perspectieven van waaruit gekeken kan worden naar de manier waarop publieke organisaties om kunnen gaan met de verwachtingen vanuit de samenleving, zijn ook zichtbaar in de Rechtspraak. In vroeger tijden werd met het oog op onafhankelijkheid veel distantie van de Rechtspraak ten opzichte van de samenleving verwacht. In deze klassieke benadering waren er geen prestatieverwachtingen over de Rechtspraak en genoot de Rechtspraak een groot maatschappelijk vertrouwen. De rechterlijke macht zag zelf toe op de kwaliteit waarmee recht werd gesproken en omdat het maatschappelijk vertrouwen groot was, was het niet nodig dat daar openheid van zaken over werd gegeven.

In de afgelopen decennia is de Rechtspraak zich echter meer gaan toeleggen op de aantoonbaarheid van prestaties. De samenleving heeft met de opkomst van het *New Public Management* ook over de Rechtspraak meer prestatieverwachtingen gekregen. Het maatschappelijke vertrouwen in de rechterlijke macht was niet langer groot genoeg om haar positie te waarborgen zonder openbaarheid te geven over de prestaties. Om die reden heeft de Rechtspraak er voor gekozen om haar prestaties meer inzichtelijk te maken en op die manier aan te sluiten bij de behoeften van de samenleving. De verandering van benadering leidt echter tot een spanning tussen twee verschillende waarden. De invulling van wat kwaliteit van de Rechtspraak inhoudt, wordt bij de eerste benadering immers door de rechterlijke organisatie zelf bepaald. Bij de tweede benadering volgt de Rechtspraak echter de behoeften over kwaliteit van de samenleving. Dit leidt tot een spanning over de vraag wat kwaliteit van rechtspraak precies inhoudt, omdat er op een verschillende manier invulling

aan wordt gegeven. Als gevolg daarvan verschilt ook definiëring van wat die kwaliteit is en de wijze waarop dat tot stand zou moeten komen.

De spanning tussen de twee verschillende benaderingen wordt in verschillende onderzoeken geconstateerd. Een nadruk op productie gaat ten koste van de juridische kwaliteit (Boone et al., 2007). Binnen de Rechtspraak is er grote zorg over het gebrek aan aandacht voor de juridische kwaliteit, mede door de grote aandacht voor productiecijfers. Boone en Langbroek (2007) stellen dat de juridische kwaliteit onder druk staat. Toch laten Kuhry en De Kam (2012) zien dat er geen duidelijke afruil bestaat tussen productiviteit en kwaliteit in de Rechtspraak (p. 177). De toename van de ene waarde leidt dus niet tot een afname van de andere.

De discussie tussen de nadruk op efficiëntie en de mogelijke invloed daarvan op de juridische kwaliteit is niet nieuw. Al in de jaren '90 vroeg men zich af of de kwantitatieve doelstellingen de kwaliteit niet in gevaar zouden brengen (Boone et al., 2007; Langbroek, 2009). Door een sterke gerichtheid op productiecijfers kan immers voorbij worden gegaan aan de zorgvuldigheid waarmee zaken behandeld worden. Het ministerie heeft steeds heel nadrukkelijk aangestuurd op een efficiencyverbetering in de Rechtspraak (Boone et al, 2007, p. 230).

Ook het perspectief van Selznick en Moore is terug te zien in de Rechtspraak. Frissen et al. (2014) passen dit toe op de Rechtspraak. De Rechtspraak kan in dit perspectief worden beschouwd als een institutie. De rechterlijke macht vormt een essentieel onderdeel van de rechtsstaat en is daarmee onmisbaar in de huidige samenleving. Haar bestaansrecht is daarmee dan ook gewaarborgd. Ze werkt vanuit een missie met kernwaarden (onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit en professionaliteit). Hierbij staat juridische kwaliteit centraal. De capaciteit om de missie te kunnen verwezenlijken, bestaat onder andere uit middelen als financiën en tijd. Hierbij gaat het om de efficiëntie van de Rechtspraak. Daarnaast moeten ook de legitimiteit en het vertrouwen in de Rechtspraak gewaarborgd blijven door voldoende oog te houden voor de maatschappelijke context. Dit noemen Frissen et al. (2014) de maatschappelijke relevantie.

Het gemaakte onderscheid laat zien welke waarden gewaarborgd moeten worden in de Rechtspraak. Naast de eerder genoemde juridische kwaliteit en efficiëntie, zal de Rechtspraak ook voldoende aandacht moeten hebben voor de relevantie van het rechterlijk werk voor de maatschappij. Tussen deze drie waarden zit een bepaalde spanning en daarom is het, zoals eerder al genoemd, "altijd een spanningsvol zoeken naar evenwichtsposities tussen waarden" (Frissen et al., 2014, p. 4). De vraag is op welke manier men hier in de Rechtspraak vorm aan geeft en hoe deze verschillende waarden verder worden ingevuld in de dagelijkse werkpraktijk.

Voorwaarde hiervoor is wel dat de invulling en uitwerking van deze waarden zorgvuldig geschiedt. Om te begrijpen waar de verschillende waarden over gaan, wordt hierover een verdere uitwerking gegeven.

## 2.2 Juridische kwaliteit

---

Het eerste aspect van de professionaliteit van de Rechtspraak is juridische voortreffelijkheid, ofwel juridische kwaliteit (Frissen et al., 2014). Het belang van aandacht voor kwaliteit is in de afgelopen decennia enorm toegenomen (Hardjono, 2011). De systematische wijze waarop men streeft naar kwaliteit wordt kwaliteitsmanagement genoemd en wordt steeds meer in de publieke sector toegepast. Ook voor de Rechtspraak is voldoende aandacht voor kwaliteit noodzakelijk. Het waarborgen van de juridische kwaliteit is nodig om gezaghebbend te blijven (Frissen et al., 2014). Zonder oog voor de juridische kwaliteit loopt de rechterlijke macht het risico haar legitimiteit te verliezen, doordat zij door de samenleving niet langer als gezaghebbend zal worden gezien. Het is dan ook van essentieel belang voor de rechtsstaat dat de juridische kwaliteit voldoende wordt gewaarborgd.

Juridische kwaliteit is een begrip waarover geen volledige eenduidigheid heerst. Doordat het veel verschillende aspecten bevat, is het moeilijk om kwaliteit van rechtspraak te definiëren (Noordegraaf et al., 2014, p. 52). Een standaard definitie is moeilijk te geven, mede doordat juridische kwaliteit gebonden is aan specifieke contexten (Boone et al., 2007, p. 150). In de verscheidene soorten rechtsgebieden zijn andere aspecten van groter belang. Waar in de ene zaak bijvoorbeeld het uitgebreid horen van deskundigen en getuigen van belang is, is dat in een andere zaak overbodig. Voldoende tijd voor reflectie kan een aspect zijn dat daarin meerwaarde heeft. Op die manier verschilt het belang van verschillende aspecten per zaak.

Om op een zinvolle manier over juridische kwaliteit te spreken, moet echter wel duidelijk zijn wat hiermee wordt bedoeld. Kwaliteit heeft zowel een objectieve kant als een subjectieve kant (Kuhry & De Kam, 2012). De hoedanigheid van het product is objectief vast te stellen; hoe de gebruiker het ervaart is subjectief. In de Rechtspraak zijn deze beide kanten van kwaliteit echter moeilijk vast te stellen. Om de hoedanigheid van het product te bepalen, moet gedefinieerd worden wat het product precies is. De rechtszaak zou gezien kunnen worden als het product. De juridische kwaliteit heeft daarbij dan “betrekking op juridische waarden als onpartijdigheid, rechtsgelijkheid, afdoening binnen een redelijke termijn en een eerlijke en zorgvuldige procesvoering” (Boone et al., 2007, p. 150). De vraag is daarbij of objectief vastgesteld kan worden wat de kwaliteit van het product is. Wanneer de rechterlijke macht dit zelf doet, kan zij worden gezien als een slager die zijn eigen vlees keurt. Elke partij die echter buiten de Rechtspraak staat, is ook gebruiker van het product en daarmee wordt diens beoordeling per definitie subjectief. Om die reden is de Raad voor de Rechtspraak opgericht; deze is wel deel van de Rechtspraak, maar geen deel van de rechterlijke macht. Daardoor kan hij als onafhankelijke partij optreden en toezien op de juridische kwaliteit.

Het blijft echter moeilijk om de invulling van juridische kwaliteit te bepalen. Veel relevante kwaliteitsaspecten blijken lastig te meten (Kuhry & De Kam, 2012, p. 28). Juridische kwaliteit is een abstract begrip dat moeilijk concreet gemaakt kan worden. Het gaat over waarden als zorgvuldigheid en vakinhoudelijke kennis. Het is daarom bijna onmogelijk om hiervoor

eenduidige standaarden te formuleren. In de literatuur worden uitwerkingen van juridische kwaliteit genoemd als:

- De meervoudige kamer, waarbij meerdere rechters een oordeel vellen;
- Het aanhouden van strafzaken, om de zorgvuldigheid te waarborgen;
- Het horen van getuigen en deskundigen;
- Vakinhoudelijke kennis;
- Tijd om zaken tot op de bodem uit te zoeken;
- Tijd voor reflectie;
- Intercollegiale toetsing;
- Wrakingsprocedures (Boone & Langbroek, 2007; Frissen, 't Hart & Sieckelinck, 2012; Frissen et al., 2014).

Zoals al genoemd, is ook het subjectieve aspect lastig te definiëren. Zo is bij de Rechtspraak niet direct duidelijk wie de kwaliteitseisen kan bepalen (Van Dijk en Lauwaars, 2003, p. 1). Bij juridische kwaliteit ligt het voor de hand dat alleen juristen dit kunnen beoordelen. Het systeem van hoger beroep en cassatie is een eerste waarborg voor aandacht voor juridische kwaliteit. Maar wanneer er geen hoger beroep plaatsvindt, wordt niet op die manier bekeken hoe goed de kwaliteit van de rechtspraak is. Voor voldoende waarborg van deze waarde wordt daarom ook op andere manieren aandacht besteed aan de juridische kwaliteit. Binnen de Rechtspraak is er daarom RechtspraakQ, een kwaliteitssysteem dat is ontworpen volgens het INK-model. Hierbij wordt de kwaliteit door middel van kwaliteitsstatuten, visitaties, klantwaarderingsonderzoeken en medewerkerswaarderingsonderzoeken op verschillende manieren in kaart gebracht (Barendrecht, 2009). De Raad voor de Rechtspraak ziet op die manier toe op de kwaliteit van rechtspraak. Hiermee is de eerste waarde uitgewerkt en kan worden ingegaan op de tweede waarde.

### **2.3 Efficiëntie**

---

Het tweede aspect van professionaliteit in de Rechtspraak betreft efficiëntie. Het gaat daarbij om de hoeveelheid zaken die met minimale middelen in een zo kort mogelijke tijd kan worden behandeld. Dit aspect omvat de drie waarden productie, middelen en snelheid (Frissen et al, 2014). Boone et al. (2007) constateren dat de Raad met name op dit gebied heeft ingezet op verbetering. Niet zonder resultaat, zo blijkt, want sinds 2002 zijn de productie en efficiëntie toegenomen. De sturing uit zich onder andere in de bekostigingssystematiek, waarbij sprake is van een koppeling tussen productie en financiering (Van Tulder & Van der Torre, 2012, pp. 153-154). In 2005 werd het nieuwe en huidige financieringsstelsel ingevoerd, waarbij 95% op basis van *output* gefinancierd is door het ministerie van Veiligheid en Justitie. Productie kan worden gedefinieerd als "het aantal zaken dat de gerechten en de Raad voor de Rechtspraak hebben afgedaan in een bepaalde periode" (Boone et al., 2007, p. 152). De hoeveelheid zaken (productie) die wordt behandeld, is daarmee bepalend voor de hoeveelheid financiële middelen die ter

beschikking wordt gesteld. Hierdoor is de nadruk op bedrijfs- en beheersmatige kwesties in de afgelopen jaren dan ook sterk gegroeid (Frissen et al., 2014, p. 3).

Daarnaast geldt dat de doorlooptijd (de lengte van de procedure) ook een belangrijk aspect is van de rechtspraak. “De Rechtspraak streeft al enige jaren bewust naar zo kort mogelijke doorlooptijden, waarvoor ook normen zijn ontwikkeld” (Van Tulder & Van der Torre, 2012, p. 176). Binnen vastgestelde tijden moet een zaak afgehandeld kunnen worden. Het aspect van de tijdigheid wordt op die manier gewaarborgd. Het aspect van tijd is echter niet alleen bij efficiëntie van belang. Het komt ook terug bij de juridische kwaliteit, al geldt daar dat meer tijd voor een zaak meestal als meerwaarde voor het kwaliteitsaspect wordt beschouwd. Bij maatschappelijke relevantie is echter een snelle afhandeling van een rechtszaak belangrijk. Hoewel een snelle afhandeling van zaken dus zowel voor- als nadelige effecten kan hebben, wordt snellere afhandeling in de regel als positief beschouwd. Het tijdigheidsaspect zou dus zowel onder maatschappelijke relevantie als efficiëntie geschaard kunnen worden, maar wordt meestal vooral zien als onderdeel van efficiëntie.

Bij efficiëntie gaat het naast de productie en snelheid, ook om het gebruik van de middelen. Kosten en opbrengsten, doelmatigheid en standaardisering zijn hierin de sleutelwoorden (Frissen et al., 2014, p. 43). Door middel van productienormen en productiviteitsmetingen wordt gestuurd op een zo efficiënt mogelijk gebruik van de financiën. In het huidige financieringssysteem zijn de middelen immers gekoppeld aan de productie. Nu de uitwerking van de tweede waarde beschreven is, zal worden stilgestaan bij de derde waarde.

## **2.4 Maatschappelijke relevantie**

---

Als derde aspect van professionaliteit in de Rechtspraak wordt de maatschappelijke relevantie onderscheiden. Hierbij gaat het om de betekenis die de Rechtspraak heeft voor de maatschappij. Bij de maatschappelijke functie van rechtspraak gaat het “niet alleen om beslechting van het juridische geschil, maar ook om het ‘echte’ geschil dat er achter ligt” (Frissen et al., 2014, p. 46). Door interventie van de Rechtspraak moeten de partijen verder kunnen. Daarbij geldt dat zowel de uitspraak als het proces voldoende moeten worden afgestemd op de partijen. De Rechtspraak moet betekenisvol en behulpzaam zijn. Om voldoende te kunnen aansluiten bij de partijen, is externe oriëntatie van de Rechtspraak van belang. De Rechtspraak richt zich er dan ook actief op om meer extern gericht te zijn en aan te sluiten bij de samenleving (Frissen, 't Hart & Sieckelinck, 2012, p. 6). Vanuit het besef dat de Rechtspraak ten dienste van de samenleving functioneert, is deze gerichtheid logisch en ook noodzakelijk. Er is een verschuiving op dit vlak waar te nemen bij de Rechtspraak. De Raad probeert door middel van onderzoeksprogramma's zicht te krijgen op de veranderende maatschappelijke ontwikkelingen (Goudriaan, Halbersma, Kerstens, Snijder & Thio, 2003, p. 5). De eisen die worden gesteld aan de ‘klantgerichtheid’ en het prestatieniveau van de Rechtspraak nemen toe en daarbij aansluiten is dan ook van belang. In 2008 constateerden Boone, Beijer, Franken en Kelk (2008) nog dat rechters niet veel weten van de effecten van hun uitspraken. Bovendien bleek men dat op dat moment ook niet noodzakelijk vinden. Om

de maatschappelijke functie van het rechtspreken adequaat te kunnen vervullen, is gerichtheid daarop en inzicht daarin echter onontbeerlijk. Daarom probeert de Rechtspraak haar externe oriëntatie nu te versterken.

Maatschappelijke relevantie kent verschillende aspecten. Tijdigheid is ook bij deze waarde, net als bij efficiëntie, van belang. In dit geval gaat het echter om een ander perspectief, namelijk dat de partijen baat hebben bij een uitspraak die niet te lang op zich laat wachten. Daarom is niet de feitelijke doorlooptijd van belang, maar vooral in hoeverre de snelheid aansluit bij de door de justitiabelen beleefde noodzaak. Daarnaast zijn ook aspecten als respectvolle bejegening, empathie, begrijpelijke uitleg en vooral probleemoplossend vermogen belangrijk (Frissen et al., 2014, p. 47). Het gaat hierbij dus om de maatschappelijke functie, wat zich uit in geschilbeslechting, externe oriëntatie en klantgerichtheid.

Hiermee zijn alle waarden toegelicht en is duidelijk geworden met welke prestatieverwachtingen de Rechtspraak te maken heeft. Daarmee is de eerste deelvraag nu beantwoord. Zowel ten aanzien van zowel juridische kwaliteit, efficiëntie als maatschappelijke relevantie heeft de Rechtspraak te maken met prestatieverwachtingen. Bij juridische kwaliteit blijkt het daarbij om veel verschillende aspecten te gaan, die niet altijd evengoed meetbaar zijn. De waarde efficiëntie bestaat uit de aspecten productiviteit, snelheid en middelen. De maatschappelijke relevantie gaat vooral om de manier waarop de Rechtspraak kan aansluiten bij de wensen en behoeften van de maatschappij.

Nu de in de Rechtspraak relevante waarden genoemd zijn, is daarmee ook duidelijk waarover de Rechtspraak verantwoording kan afleggen. Daarmee is een antwoord geformuleerd op de vraag waarover de Rechtspraak verantwoording zou kunnen afleggen. Tegelijkertijd blijft de vraag hoe op een goede manier over deze onderscheiden waarden verantwoording kan worden afgelegd. Om die vraag te kunnen beantwoorden, is het van belang om duidelijk zicht te krijgen op wat verantwoording precies inhoudt. In het volgende hoofdstuk zal daarom verder op dit begrip worden ingaan.

## 3. Verantwoording

---

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden welke prestatieverwachtingen er bestaan over de Rechtspraak. De Rechtspraak staat voor de taak om voldoende aandacht te geven aan de juridische kwaliteit, efficiëntie en maatschappelijke relevantie. Dit zijn de aspecten waarover de Rechtspraak verantwoording zou kunnen afleggen. Nu zal worden ingegaan op wat verantwoording precies inhoudt. Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag, is het noodzakelijk om dit begrip helder te definiëren.

In dit hoofdstuk worden daarmee de tweede en derde theoretische deelvraag beantwoord:

2. *Wat wordt verstaan onder verantwoording?*
3. *Welke overwegingen spelen een rol bij verantwoording door de Rechtspraak?*

Er zal daarom eerst worden stilgestaan bij de manier waarop het verschijnsel verantwoording is opgekomen en wat verantwoording inhoudt. Vervolgens zal worden ingegaan op de te onderscheiden fasen en de doelen en soorten van verantwoording. Tot slot zal worden ingegaan op de overwegingen bij verantwoording door de Rechtspraak.

### 3.1 Opkomst

---

In het afgelopen decennium is er sprake van een enorme toename van verantwoording door organisaties in het publieke domein. Bakker en Yesilkagit (2005) constateren “dat de roep vanuit politiek en maatschappij om gezagsdragers, publieke organisaties en professionals meer verantwoording af te laten leggen”, al jaren steeds luider klinkt (p. 7). Rond de millenniumwisseling nam verantwoording door publieke organisaties sterk toe. Op verschillende manieren lieten deze organisaties daarmee aan de buitenwereld zien welke prestaties ze leverden.

De behoefte aan en nadruk op verantwoording kan in grote mate verklaard worden vanuit de opkomst van het ‘New Public Management’ (NPM). Door dit managementgedachtengoed, dat in de jaren '80 van de vorige eeuw opkwam, werd steeds meer aangenomen dat bedrijfsmatige principes uit de private sector ook moesten worden toegepast in het publieke domein. Daarmee werden aantoonbaarheid en concurrentie belangrijke waarden in de publieke sector (Hood, 1991). Het leidde tot het ontstaan van allerlei controle- en verantwoordingsmechanismen. De legitimiteit en vrijheid van handelen van publieke organisaties waren niet langer vanzelfsprekend, maar moesten door het aantonen van *performance* worden verkregen. Onder invloed van NPM nam verantwoording toe en werd zij steeds meer als kernwaarde gezien: “Zij is zelfs op een voetstuk geplaatst en wordt steeds vaker gepresenteerd als de kern van de publieke zaak” (Bakker & Yesilkagit, 2005, p. 25). De aandacht voor publieke verantwoording vanuit zowel politiek en maatschappij als de (beleids- en bestuurs)wetenschappelijke wereld is gegroeid. De vraag

om permanente publieke verantwoording lijkt ook nu nog alleen maar toe te nemen (Bovens & Schillemans, 2009, p. 10; Van den Brink, 2002, p. 122).

Vanuit de samenleving wordt niet alleen verwacht dat organisaties presteren, maar deze prestaties moeten ook aangetoond kunnen worden. Beslotenheid van kennis is discutabel geworden en de druk op externe communicatie, presentatie en verantwoording is toegenomen (Scheltema, 2002, p. 37). De maatschappelijke behoefte aan uitgebreide verantwoording door publieke organisaties blijkt groot te zijn, verantwoording wordt als wezenlijk onderdeel van het functioneren van publieke organisaties beschouwd en de verwachting over goede verantwoording is hooggespannen. Dit alles heeft tot gevolg dat uitgebreide publieke verantwoording de norm is geworden (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, p. 225). Publieke organisaties proberen op veel verschillende manieren openheid te geven over hun functioneren en verantwoording af te leggen over hun prestaties om op die manier aan deze verantwoordingsverwachting te beantwoorden. Organisaties zijn als gevolg van de toegenomen vraag naar verantwoording steeds meer gaan verantwoorden. Met behulp van allerlei nieuwe verantwoordingsmechanismen proberen ze hun prestaties aantoonbaar te maken en daarmee aan de verantwoordingsverwachting te beantwoorden en te voldoen (Bovens & Schillemans, 2009, p. 10). Deze ontwikkelingen hebben grote invloed op het functioneren van organisaties in het publieke domein. Het heeft ertoe geleid dat de publieke sector zich in permanente staat van verantwoording bevindt (Bovens & Schillemans, 2009, p. 10).

Ook in de Rechtspraak wordt deze behoefte onderkend. De Rechtspraak is meer en meer bezig om aan haar omgeving uitleg te geven over haar functioneren. De Rechtspraak is in toenemende mate gericht op de betekenis van haar rol in de maatschappij en probeert steeds meer zichtbaar te zijn voor de samenleving. Dit uit zich onder andere in het streven naar meer openheid om zo het beeld van de Rechtspraak naar buiten toe te verduidelijken (Frissen, 't Hart & Selznick, 2012, p. 8).

### **3.2 Wat is verantwoording?**

---

Verantwoording is een begrip dat op verschillende manieren wordt gebruikt. Het wordt zowel voor verantwoordingsprocessen, instituties als instrumenten gebruikt (Bakker & Yesilkagit, 2005, p. 15). Het gevolg van het veelvuldige gebruik van het begrip is dat het moeilijk te hanteren is. Er is echter voldoende afbakening nodig om te begrijpen wat daar precies mee wordt bedoeld. "Om zinvol over verantwoording te kunnen spreken, is een zekere conceptuele uniformiteit daarom noodzakelijk" (Bovens & Schillemans, 2009, p. 19). Bovens en Schillemans hebben verantwoording daarom als volgt gedefinieerd:

*"Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor"* (Bovens & Schillemans, 2009, p. 20).



In deze definitie wordt onderscheid gemaakt tussen de actor en het forum. Hierbij is de actor de verantwoordende partij, de publieke organisatie die informatie verstrekt over het eigen handelen. Het forum is de partij waaraan de verantwoording wordt afgelegd.

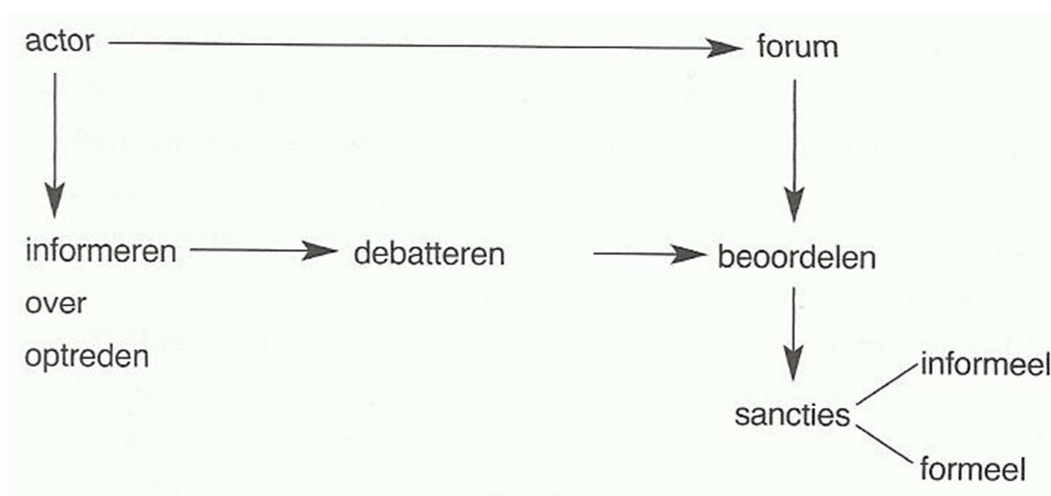
Verantwoording lijkt op controle en toezicht. Het verschil is echter het handelingsperspectief. Bij controle en toezicht wordt uitgegaan van het perspectief van de controleur en toezichthouder (het forum), terwijl bij verantwoording het perspectief van de verantwoordende partij (de actor) uitgangspunt is (Bovens & Schillemans, 2009, p. 23). De actor onderneemt immers de actie, het verantwoorden, en het forum reageert daar op. In dit onderzoek wordt gekeken vanuit het handelingsperspectief van de Raad voor de Rechtspraak om te bepalen in hoeverre er sprake is van verantwoording aan het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Verantwoording heeft een relationeel karakter. Het is een relatie tussen een actor en een forum (Bakker & Yesilkagit, 2005, p. 32). Het zegt iets over de aard van de relatie tussen twee partijen. Om een verantwoordingsrelatie te kunnen begrijpen, is het van belang om te weten hoe de actor en het forum zich tot elkaar verhouden. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende soorten verantwoordingsrelaties, afhankelijk van het soort forum.

### 3.3 Fasen van verantwoording

---

In de definitie van Bovens en Schillemans worden drie verschillende fasen onderscheiden: de informatiefase waarin de actor informatie geeft over zijn optreden (of zich daartoe verplicht voelt), de debatfase waarin het forum vragen kan stellen en de fase waarin het forum een beoordeling maakt en de consequenties daarvan duidelijk worden (Bovens & Schillemans, 2009, p. 21). In de onderstaande figuur is het verantwoordingsproces afgebeeld.



*Figuur 1: Verantwoording als relatie tussen actor en forum (Bakker & Yesilkagit, 2005, p. 30)*

---

Om te begrijpen wat er in de verschillende fasen gebeurt, zullen deze één voor één worden besproken. Hierbij zal vooral de informatiefase uitgebreid worden besproken, omdat deze fase bepalend is voor de rest van het verantwoordingsproces.

### *Informatiefase*

---

In de eerste fase voelt de actor zich verplicht om informatie te verstrekken over zijn optreden. Deze fase wordt de informatiefase genoemd. Op formele of informele wijze geeft de actor informatie over het handelen of nalaten van de organisatie, over prestaties, producten en procedures. Het gaat hierbij niet om publieksvoorlichting of propaganda, maar ook om de specifieke informatie die gegeven wordt als verklaring of rechtvaardiging van het functioneren van de organisatie. Het kan gaan om verplichte of vrijwillige vormen van informatieverstrekking. In dit verband wordt het onderscheid gemaakt tussen verantwoordingsdwang en verantwoordingsdrang. Bij verantwoordingsdwang heeft de actor een verantwoordingsverplichting, terwijl bij verantwoordingsdrang de actor vanuit zichzelf verantwoording aflegt (Van Thiel, 2004 in Bovens en Schillemans, 2009, p. 25). Daarnaast geldt dat de actor bewust of onbewust verantwoording kan afleggen. Voor de actor is het daarom belangrijk om zich af te vragen over welke aspecten men informatie wil geven en over welke niet.

Bij de vraag waarover verantwoording wordt afgelegd, gaat het aspect van het optreden waarover informatie moet worden verstrekt (Bovens & Schillemans, 2009, p. 27). Er kan over vele aspecten verantwoording worden afgelegd. Zo kan over de bedrijfsvoering worden verantwoord, maar ook over de prestaties of de werkwijze. Over welk aspect er ook verantwoording wordt afgelegd, het functioneren van de organisatie staat centraal. Volgens Bovens en Schillemans moet dit breed worden opgevat. “Het gaat niet alleen om handelen in termen van dienstverlening of het leveren van prestaties, maar ook om handelen in termen van het rechtmatig innen, beheren of uitgeven van publieke middelen, of om handelen in termen van het inrichten van een goede bedrijfsvoering of het maken van een goede risicoanalyse” (Bovens & Schillemans, 2009, p. 82). Hieruit volgt dat de actor over vele verschillende aspecten verantwoording kan afleggen. Wat de inhoud van de verantwoording precies is, hangt af van de relatie tussen de actor en het forum.

Naast de aard van de verantwoordingsrelatie is er variëteit in het soort informatie dat gegeven wordt. Men kan kiezen tussen kwalitatieve en kwantitatieve informatie (Bovens & Schillemans, 2009). Overtuigende verantwoording bestaat uit een gepaste combinatie van beide. Wat gepast is, zal afhangen van het soort forum waaraan verantwoording wordt afgelegd en het doel van de verantwoording. Ook de hoeveelheid informatie zal daarop afgestemd moeten worden. Het gaat dus om het vinden van een goed evenwicht tussen ‘veel’ en ‘weinig’, en tussen ‘harde’ en ‘zachte’ arrangementen van publieke verantwoording (Bakker & Yesilkagit, 2005, p. 261). Een belangrijk onderdeel van verantwoording door organisaties is prestatiemeting. Om aan de verantwoordingsvraag te kunnen voldoen, is immers informatie over prestaties nodig (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, p. 221). “De

beschikbaarheid van relevante informatie geldt als voorwaarde voor de informatiefase van verantwoordingsprocessen” (Bovens & Schillemans, 2009, p. 210).

Om inzicht te geven in de prestaties van organisaties, worden prestaties meetbaar gemaakt. Op die manier wordt de vertaling gemaakt van ‘goed je werk doen’ (prestatie) naar ‘tonen hoe je dat doet’ (verantwoording) (Frissen et al., 2012, p. 49). Onder invloed van NPM werden organisaties steeds meer aangemoedigd om hun prestaties inzichtelijk te maken. Het belang van prestatiemeting kreeg daardoor steeds meer nadruk (Bouckaert & Van Dooren, 2003, p. 127). Het gevolg hiervan was een massale intrede van prestatie-indicatoren (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, p. 82). Op die manier worden de prestaties van een organisatie vertaald naar meetbare indicatoren en kan de ontwikkeling van prestaties cijfermatig worden uitgedrukt. Prestatiemeting heeft daarmee een belangrijke invloed in de manier waarop organisaties zich naar buiten toe presenteren.

Tegelijkertijd wordt de nadruk op prestatiemeting in publieke verantwoording ook genuanceerd. Issues verschillen in termen van meetbaarheid: Niet alles laat zich even goed in cijfers uitdrukken (Noordegraaf, 2008, p. 33). Daarnaast heeft prestatieverantwoording door middel van cijfers niet altijd een objectieve, eenduidige betekenis. Het heeft ook een politieke dimensie (Diefenbach, 2009, p. 899). Ook De Bruijn (2007) beschrijft perverse effecten bij het gebruik van prestatiemeting. Door middel van prestatiemetingen kunnen publieke organisaties bijvoorbeeld met elkaar vergeleken worden en worden ranglijsten gemaakt. Dit omschrijft hij als ‘*naming and shaming*’. Op basis van de metingen worden de beter presterende organisaties beloond (doordat zij goed scoren), maar de minder goed presterende organisaties worden op die manier gestraft.

Alle aantoonbare resultaten van de prestaties van publieke organisaties krijgen hun verdere betekenis in de wijze waarop deze worden ontvangen, geïnterpreteerd en gewaardeerd door de maatschappelijke omgeving. Daarvoor is meer nodig dan alleen goede prestatiecijfers. Deze zullen inhoudelijk onderbouwd moeten worden. Overtuigende verantwoording is dan ook een gepaste combinatie van verhalen en feiten (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, p. 234).

Het is belangrijk om te beseffen dat er vele manieren zijn waarop een actor verantwoording kan afleggen. Uit wat Bovens en Schillemans (2009) toelichten over verantwoording wordt duidelijk dat er zowel schriftelijke als mondelinge verantwoording bestaat: “De kwartaal rapportage of het jaarverslag is een schriftelijk verantwoordingsdocument waarmee instellingen uitleg en rechtvaardiging kunnen geven over het eigen handelen. Daarnaast wordt verantwoording in de praktijk ook mondeling afgelegd tijdens al dan niet vaste overlegmomenten” (Bovens & Schillemans, 2009, p. 82).

De schriftelijke verantwoording vindt dus plaats door middel van verantwoordingsdocumenten, zoals het jaarverslag. Hierin kan een organisatie toelichten welke acties zijn ondernomen en welke resultaten zijn geboekt. Met de toelichting op de uitgaven wordt daarbij het gevoerde beleid en financieel beheer verantwoord (Bovens & Schillemans, 2009,

p. 35). Daarnaast kan er ook mondelinge verantwoording plaatsvinden. De informatie die wordt gegeven over het functioneren van een organisatie kan immers ook mondeling worden verstrekt.

Ook bij de informatie die de Raad voor de Rechtspraak geeft, is de vraag op welke wijze dat gebeurt. Hoe bijvoorbeeld schriftelijk verantwoording wordt afgelegd door middel van documenten en op welke manier mondeling door overleggen en ander contact, zal nader bekeken worden. Daarnaast is de vraag hoe men gebruik maakt van prestatie-indicatoren om de informatie 'hard' te maken.

### *Debatfase*

---

In de tweede fase kan het forum nadere vragen stellen en kan worden gedebatteerd over de aard van de informatie (Bovens & Schillemans, 2009, p. 21). Daarnaast kan het forum aangeven hoe deze het optreden van de actor waardeert. Dit wordt de debatfase genoemd. In deze fase reageert het forum op de verstrekte informatie en is er sprake van een dialoog tussen actor en forum. Op die manier geeft de actor verdere uitleg over haar handelen. Het forum heeft in deze fase, in tegenstelling tot de informatiefase, een actieve rol. In deze fase worden specifieke vragen gesteld en vindt discussie of gesprek plaats. Er is daarbij sprake van vraag en antwoord (Schillemans, Bovens & Le Cointre, 2011).

In de relatie tussen de Raad voor de Rechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie gaat het in deze fase om de vragen die vanuit het ministerie gesteld kunnen worden. Nadat de Raad informatie heeft gegeven over haar handelen, is de vraag of en op welke manier daarop gereageerd wordt door Veiligheid en Justitie. Het gesprek kan daarbij op formele wijze plaatsvinden, bijvoorbeeld op basis van afgesproken overlegmomenten. Ook kunnen vragen op meer informele wijze gesteld worden.

### *Beoordelingsfase*

---

In de derde en laatste fase staat het oordeel van het forum centraal. Op basis van de informatie- en de debatfase vormt het forum een oordeel dat eventueel ook gevolgen heeft voor de actor. De beoordeling van de actor vindt plaats op basis van de eerder genoemde fasen. Daarmee kan het forum beoordelen in hoeverre het optreden en de prestaties van de actor als succesvol kunnen worden beschouwd (Bovens & Schillemans, 2009, p. 22). Dit kan gepaard gaan met formele sancties, zoals financiële consequenties, maar ook om meer informele gevolgen. Bakker en Yesilkagit (2005) noemen bijvoorbeeld het verlies van draagvlak en vertrouwen (p. 16).

Op welke manier deze fase zichtbaar is in de relatie tussen de Raad en het ministerie, zal nader bekeken moeten worden. Met het oog op de onafhankelijke positie van de Rechtspraak zou het kunnen dat deze fase niet of nauwelijks invulling krijgt. Tegelijkertijd zou het ook kunnen dat vanuit het ministerie wel een beoordeling wordt gemaakt. In het

bevindingenhoofdstuk zal duidelijk worden in welke mate de verschillende fasen invulling krijgen.

### **3.4 Doelen en soorten van verantwoording**

---

Hoe verantwoording precies moet worden vormgegeven, is niet altijd duidelijk. Organisaties zoeken naar de manier waarop ze dat op goede wijze kunnen doen. “De roep om meer verantwoording is vaak ongericht en georiënteerd op incidenten” (Bakker & Yesilkagit, 2005, p. 8). De verwachting van goede verantwoording is steeds groter, maar tegelijkertijd is onduidelijk wanneer verantwoording goed is. Er is behoefte aan veel verantwoording, maar “méér verantwoording is niet noodzakelijk beter” (Bovens & Schillemans, 2009, p. 12). Ook is de verwachting over de kwaliteit van verantwoording hoog, maar doelgericht verantwoord worden blijkt een moeilijke opgave voor veel organisaties. De oorzaak hiervan is dat onduidelijk is waar goede verantwoording aan moet voldoen. Wanneer een publieke organisatie verantwoording aflegt, is het echter van belang dat duidelijk is met welk doel dat wordt gedaan. Alleen dan kan men een passende wijze van verantwoording daarop laten aansluiten.

#### *Doel*

---

De variëteit van verantwoordingsrelaties is mede het gevolg van de verschillende motieven van organisaties om verantwoording af te leggen. Deze redenen zeggen iets over de aard van de relatie van de organisatie als actor met het forum. Hierbij worden vier verantwoordingsdoelen of -perspectieven onderscheiden (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011; Bovens & Schillemans, 2009; Bovens & 't Hart, 2005).

Ten eerste kan men vanuit democratisch perspectief verantwoording afleggen. Het doel hiervan is om de democratische controle te garanderen. Hiermee wordt voorkomen dat er publieke bevoegdheden of middelen worden ingezet zonder democratische sturing of controle (Bovens & 't Hart, 2005). “Verantwoording is er in dit perspectief op gericht om ervoor te zorgen dat de uitvoering van beleid overeenstemt met de voorkeuren van de burgers als soeverein in de democratie” (Schillemans, Bovens & Le Cointre, 2011, p. 219). Een tweede perspectief is het rechtstatelijk perspectief. Hierbij wordt er verantwoord met het oog op het tegengaan van machtsconcentratie en corruptie. Om die reden is er bijvoorbeeld een onafhankelijke rechterlijke macht, die als institutionele tegenmacht kan dienen om bestuurlijke organen verantwoording te vragen (Bovens & 't Hart, 2005; Schillemans, Bovens & Le Cointre, 2011). Op die manier wordt een machtsconcentratie bij politiek en bestuur voorkomen.

Ten derde kan een organisatie ook verantwoording afleggen om het leervermogen te vergroten; dit wordt het cybernetisch perspectief genoemd. Verantwoording dwingt een organisatie om kritisch te kijken naar het eigen functioneren. Het gevolg hiervan is dat het leervermogen van de organisatie wordt versterkt (Bovens & Schillemans, 2009). Voor dit perspectief is nodig dat informatie rijk, de bevraging door het forum deskundig en de sfeer

veilig is. Het is van belang dat er geen nadruk ligt op sancties, maar dat er een machtsvrije dialoog plaatsvindt waarin de actor wordt gestimuleerd om prestaties te verbeteren (Schillemans, Bovens & Le Cointre, 2011). Als de nadruk wel op de consequenties ligt, zal dat de ruimte voor reflectie in het gesprek beperken.

Als vierde en laatste wordt het bestuurlijk of fiduciair perspectief onderscheiden, waarbij het doel is om de legitimiteit te vergroten. Verantwoorden over het eigen handelen, kan het vertrouwen in de organisatie doen toenemen. “Door zich actief te verantwoorden winnen publieke organisaties de noodzakelijke steun van burgers, zo is de gedachte” (Bovens & Schillemans, 2009, p. 32). Hiermee draagt de verantwoording bij aan de acceptatie van het gezag van de organisatie. Het nastreven van legitimiteit is ook een groeiende behoefte bij de Rechtspraak (Barendrecht, 2009, p. 18).

Wanneer een organisatie aan publieke verantwoording doet, is het belangrijk dat daarbij duidelijk is met welk doel dat wordt gedaan. Op die manier kan de eerder genoemde ongerichtheid bij publieke verantwoording worden tegengegaan. De wijze waarop de verantwoording wordt georganiseerd, kan dan immers worden aangepast aan het doel. Daardoor kan beter bepaald worden wat de inhoud van de verantwoording moet zijn en welke vorm geschikt is. In volgende paragraaf zal worden ingegaan op de manier waarop de verantwoordingsperspectieven van toepassing zijn op de Rechtspraak.

### *Soort*

---

Vormen van verantwoording kunnen verschillen van licht tot zwaar. “De lichtste vorm van verantwoording doet zich voor wanneer een actor verplicht is, of zich verplicht voelt, om prestatiegegevens te openbaren aan een algemeen publiek dat verder niet of nauwelijks de mogelijkheid heeft om nadere vragen te stellen en een oordeel uit te spreken” (Bovens & Schillemans, 2009, p. 22). Hieruit blijkt dat er verschil is in mate waarin bij de verantwoordingsrelatie reactie komt vanuit het forum. Er zijn verantwoordingsrelaties waarbij het forum door middel van het oordeel veel invloed heeft en er zijn verantwoordingsrelaties waarbij er nauwelijks sprake is van een oordeel. Hieruit volgt dat ook wanneer nauwelijks sprake is van een debat- of consequentiefase, er toch gesproken kan worden van verantwoording.

Schillemans (2005) maakt in dit verband een onderscheid tussen drie vormen van verantwoording (p. 87). Bij de lichtste vorm kan gesproken worden van ‘verantwoording met het scherpe oog’. Hierbij is de actor verplicht om informatie te verstrekken, maar heeft het forum geen formele bevoegdheid. Er is niet of nauwelijks sprake van verdere bevraging of debat en eventuele consequenties zijn informeel.

Als tweede vorm onderscheidt Schillemans ‘verantwoording van de luide stem’. Hierbij kan het forum na hoor en wederhoor ook een openbaar oordeel vellen. In hoeverre het oordeel invloed heeft hangt af van de inhoud van het oordeel en het gezag van het forum.

De laatste vorm is ‘verantwoording van de harde hand’. Het forum heeft in dit geval ook sanctiemiddelen ter beschikking, die bijvoorbeeld kan bestaan in een financiële

consequentie. Op basis van het verantwoordingsproces besluit het forum om al dan niet sancties te stellen.

Nu aandacht is besteed aan de verschillende verantwoordingsperspectieven en –soorten, zal gekeken worden naar de bijzondere positie van de Rechtspraak in de maatschappij. Omdat de Rechtspraak een unieke publieke organisatie is, zal verder worden ingegaan op hoe verantwoording daar een rol kan spelen.

### **3.4 Verantwoording door de Rechtspraak?**

---

De Rechtspraak is unieke organisatie. Als belangrijke bewaker van de rechtsstaat stelt de organisatie zich ten dienste van de samenleving. Door de unieke bevoegdheden van haar medewerkers om recht te spreken lijkt de Rechtspraak een volledig autonome en afgezonderde positie in te nemen in de samenleving. Een onafhankelijke Rechtspraak is op die manier een belangrijke waarborg voor de rechtsstaat. De onafhankelijke positie voor (een deel van) de medewerkers – de rechters en raadsheren – is vanuit de trias politica in de grondwet verankerd.

Hierbij is er een belangrijk verschil tussen de rechterlijke macht en de rechterlijke organisatie. De rechterlijke macht staat vanuit haar rechtsprekende bevoegdheid volledig los van burger en overheid, om op die manier neutraliteit en objectiviteit te kunnen waarborgen. De rechterlijke organisatie heeft – als kader waarbinnen de rechters deze bevoegdheid kunnen uitoefenen – te taak om dit op goede wijze te faciliteren. De mate van distantie van de rechterlijke organisatie ten opzichte van de overheid is daarmee niet volledig duidelijk afgebakend. Het gaat niet om een volledige scheiding der machten, maar eerder om een stelsel met een zekere mate van *checks and balances* (Leemhuis, 1998, p. 12). De rechtsprekende en uitvoerende macht zijn in deze definitie niet volledig gescheiden, maar de macht is wel verdeeld. De onderliggende vraag bij het verantwoordingsvraagstuk is dan ook wat de gewenste afstand is tussen de Rechtspraak en de overheid, en op welke manier zich dat laat vertalen in de dagelijkse praktijk. Die afstand wordt onder andere zichtbaar door de wijze en mate van verantwoording.

Barendrecht (2009) zegt dat op het gebied van procedures en processen al heel wat verantwoord wordt door de Rechtspraak (p. 23). Hij stelt daarbij echter de vraag of de verzamelde verantwoordingsinformatie in alle gevallen wel relevant is. Het erkennen van de noodzaak om aan verantwoording te doen en daarnaar te handelen door verantwoordingsinformatie te produceren, leidt dan ook niet automatisch tot goede verantwoording. Wanneer de verantwoordingsinformatie niet nuttig is, zal het doel van de verantwoording dan ook niet of slechts in beperkte mate bereikt worden.

Bij de verantwoording richt de Rechtspraak zich op haar maatschappelijke omgeving: “De externe oriëntatie is voor de Rechtspraak belangrijker dan ooit’, zo schrijft de Raad voor de Rechtspraak in haar programmaplan Rechtspraak en Samenleving” (Frissen et al., 2012, p. 7).

Het ministerie van Veiligheid en Justitie is daarbij het eerste politieke ambt waar de rechterlijke organisatie verantwoording aan aflegt (Boone et al, 2007, p. 49). Boone et al. laten zien dat daarbij sprake is van een spanning tussen de onafhankelijkheid van de organisatie enerzijds en de politieke (en publieke) verantwoording anderzijds. De staat heeft de 'normatieve' taak om onafhankelijke rechtspleging te waarborgen en de 'praktische' taak van het effectief functioneren van de rechtspleging. Hierbij gaat het om de doelmatigheid en effectiviteit van de rechtspleging. "Onafhankelijkheid en doelmatigheid sluiten elkaar weliswaar niet uit, maar kunnen elkaar wel bijten" (Boone et al., 2007, p. 49). Zorgvuldigheid bij verantwoording door de Rechtspraak is noodzakelijk om op die manier de onafhankelijkheid te kunnen garanderen. Tegelijkertijd wordt de Rechtspraak wel gefinancierd uit publieke middelen en zal doelmatigheid daarom ook voldoende aandacht moeten krijgen. Verantwoording door rechters is daarbij iets anders dan verantwoording door de Rechtspraak als organisatie. Ook bij verantwoording over de doelmatigheid van het functioneren van de organisatie, hoeft dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie niet direct te ondermijnen.

Dat publieke autoriteiten zich verantwoorden over de manier waarop ze hun middelen gebruiken, zal niet snel op verzet stuiten (Bovens, Schillemans & 't Hart, 2008, p. 225). Verantwoording is een 'hoerabegrip', dat vaak positieve connotaties oproept. Verantwoording door publieke instellingen is belangrijk, zo lijkt steeds meer de algemene opinie te worden. Niet in de laatste plaats omdat deze organisaties in hun middelen worden voorzien met publiekelijk geld. "Instellingen op afstand van het Rijk die omgaan met publiek geld, moeten over al hun publieke gelden verantwoorden" (Bovens & Schillemans, 2009, p. 88). De verantwoording over publiekelijk geld maakt onderdeel uit van de ministeriële verantwoordelijkheid en daarvoor is ook informatie nodig over wat er met het geld gebeurt. Om te begrijpen welke informatie nodig is voor de minister, is het belangrijk om te weten waarvoor hij precies verantwoordelijkheid is. "De aard van de verantwoordelijkheden van een minister op een bepaald terrein bepaalt dus welke informatie nodig is" (Bovens & Schillemans, 2009, p. 91). Ook in de relatie tussen de Raad en het ministerie is het dus belangrijk dat de ministeriële verantwoordelijkheid goed gedefinieerd is. Daarmee kan worden bepaald hoeveel en welke informatie precies verstrekt moet worden vanuit de Raad aan het ministerie. Voor een goede verantwoordingsrelatie geldt dat duidelijk moet zijn welke verantwoordingsinformatie nodig is, voor welk(e) doel(en) en om welke vorm van interactie het gaat.

Hiermee is de relevante literatuur over verantwoording besproken, die het kader vormt van waaruit het onderzoek wordt gedaan. In dit hoofdstuk is stilgestaan bij wat het concept verantwoording inhoudt. Daarnaast is stilgestaan bij hoe verantwoording door de Rechtspraak er uit zou kunnen zien. Daarmee zijn de tweede en derde theoretische deelvraag beantwoord en kan nu worden ingegaan op de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd.



## 4. Methoden en Techniek

---

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd en op de keuzen die daarbij gemaakt zijn. Achtereenvolgens zullen de onderzoeksbenadering en -strategie worden besproken in de eerste paragraaf. Daarna zal in de tweede paragraaf worden stilgestaan bij de onderzoeksmethoden. De operationalisering wordt in de derde paragraaf uitgewerkt en tot slot wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit.

### 4.1 Onderzoeksbenadering en –strategie

---

In dit onderzoek staat begripsvorming over de onderzoekspraktijk centraal. Het doel is om te begrijpen hoe theoretische begrippen in de dynamiek van de werkelijkheid vormkrijgen. De onderzoeksvraag zal daarom worden beantwoord door middel van kwalitatief onderzoek. Boeije (2012) zegt dat het doel van kwalitatief onderzoek is om “het onderwerp van onderzoek met de juiste begrippen te beschrijven en te begrijpen wat er zich afspeelt” (p. 18). In dit onderzoek staat de verantwoordingsrelatie centraal en is het doel om inzicht te krijgen in wat daarin gebeurt. Kwalitatief onderzoek leent zich daarvoor dan ook beter dan kwantitatief onderzoek, omdat het gaat om het begrijpen van de relatie.

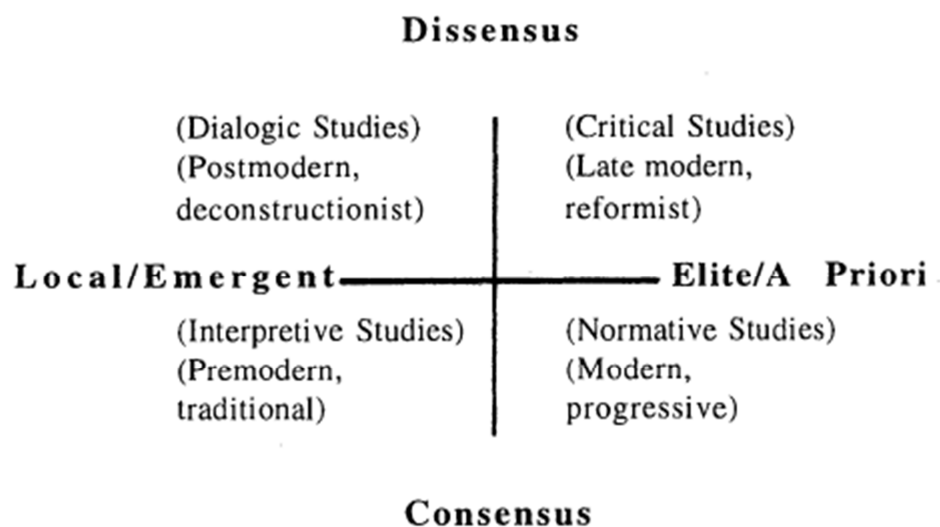
De doelstelling van dit onderzoek is om te verkennen in hoeverre sprake is van verantwoording in de relatie tussen de Raad en het ministerie. Het heeft daarmee een exploratief karakter, wat uitmondt in een (gedetailleerde) empirische beschrijving (Van Thiel, 2010, p. 23).

De onderzoeksstrategie verwijst naar “de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek” (Van Thiel, 2010, p. 68). Dit onderzoek is een gevalsstudie of *casestudy*. Dat wil zeggen dat de casus in zijn natuurlijke context wordt onderzocht en zoveel mogelijk in zijn geheel wordt bekeken (Boeije, 2012, p. 21). Door het unieke karakter van de Rechtspraak is de gevalsstudie zeer geschikt als strategie. Er wordt geen vergelijking gemaakt met andere organisaties, maar de rechterlijke organisatie wordt als uitgangspunt genomen. Bovendien wordt alles wat een rol speelt in de (verantwoordings)relatie meegenomen in het onderzoek. Zo wordt niet alleen gekeken vanuit het perspectief van de Raad voor de Rechtspraak, maar wordt ook onderzocht hoe de relatie wordt ervaren door de partij waaraan (mogelijk) verantwoording wordt afgelegd (het ministerie). Alles wat met deze relatie te maken heeft, is onderwerp van onderzoek. Dit wordt de holistische aanpak genoemd (Van Thiel, 2010, p. 99).

Het onderzoek wordt benaderd vanuit de onderzoekspositie van de kritische theorie. Deze benadering wordt genoemd door Deetz (1996), die vier wetenschapsfilosofische posities onderscheidt. Daarbij gaat het allereerst om de plaats die de literatuur in het onderzoek krijgt. Een onderzoeker kan zich eerst in de onderzoekspraktijk begeven om te onderzoeken wat hem opvalt en daar vervolgens theoretische concepten aan verbinden. Dit noemt Deetz

'local/emergent'. Theoretische concepten, zoals bijvoorbeeld 'verantwoording', kunnen echter ook voorafgaand aan het empirische deel van het onderzoek uitgewerkt. Alleen op die manier kan worden bepaald of, en zo ja, in hoeverre het theoretische concept van toepassing is op de onderzochte relatie. Dit wordt door Deetz (1996) 'elite/a priori' genoemd.

Een tweede onderscheid is het verschil tussen 'consensus' en 'dissensus'. Bij een consensusbenadering wordt de onderzochte casus als harmonieus en onproblematisch beschouwd. Bij een dissensusbenadering wordt geprobeerd om spanningen bloot te leggen en de dominante orde aan de kaak te stellen. Op die manier wordt een licht geworpen op de onderzochte situatie. In dit onderzoek wordt gekozen voor de dissensusbenadering, omdat de onafhankelijkheid van de Rechtspraak kritisch tegen het licht wordt gehouden. Door de relatie met het ministerie kritisch tegen het licht te houden, kan worden onderzocht in hoeverre er sprake is van invloed door het ministerie. Overigens wordt de vraag of een dergelijke invloed als problematisch moet worden beschouwd niet in dit onderzoek beantwoord. Er wordt alleen gekeken of het er sprake is van een verantwoordingsrelatie wat betreft de verschillende waarden. De benadering van elite/a priori en dissensus leidt tot de positie van de kritische theorie, zoals figuur 1 laat zien:



*Figuur 1: Onderzoeksbenaderingen (Deetz, 1996, p. 198)*

De onderzoeksbenadering heeft gevolgen voor de manier waarop het onderzoek wordt uitgevoerd. De onderzoekspraktijk wordt getoetst aan de theorie, waarmee het onderzoek deductief is. De theorie is het uitgangspunt, waarna op basis van de theorie een model wordt gemaakt voor de te onderzoeken casus (Van Thiel, 2010, p. 34). Op basis van de theorie over verantwoording en over de relatie tussen de Raad voor de Rechtspraak en het ministerie is een model gemaakt over de onderzoekspraktijk. Vervolgens is gekeken of de onderzochte casus, de relatie tussen de Raad en het ministerie, daarmee overeenkomt.

De keuze voor deze positie heeft echter ook nadelen. Door voorafgaand aan het onderzoek het theoretisch kader vast te stellen, is het perspectief van waaruit gekeken wordt al bepaald. Het gevolg hiervan is dat andere dingen niet meer opvallen, omdat er alleen naar deze theoretische concepten wordt gekeken. Er is ook een nadeel voor de keuze van de dissensusbenadering. In de dissensusbenadering wordt gekeken naar machtsverhoudingen en spanningen. Hiermee wordt de onderzochte werkelijkheid bij voorbaat als problematisch voorgesteld. Het nadeel hiervan is dat de dingen die goed gaan, daardoor niet of nauwelijks opgemerkt worden.

Hiermee is wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd, beschreven en toegelicht. Er is aandacht besteed aan de doelstelling en strategie van het onderzoek. Ook de keuze voor de onderzoekspositie van de kritische theorie is besproken. Daarmee kan nu verder worden ingegaan op de manier waarop het onderzoek is gedaan en welke methoden daarbij zijn gebruikt.

## **4.2 Methoden**

---

Voor elk onderzoek geldt dat van tevoren de wijze van onderzoek moet worden bepaald. Dit zijn de methoden waarmee een antwoord op de onderzoekersvraag wordt gevonden. In dit hoofdstuk worden de methoden voor dit onderzoek één voor één besproken.

Als belangrijkste onderzoeksmethoden is bij dit onderzoek gebruik gemaakt van interviews en inhoudsanalyse. Er is geen gebruik gemaakt van directe observaties. Bij observeren als methode wordt het gedrag van personen onderzocht (Silverman, 2011, p. 118). Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is daar niet voor gekozen, omdat de gedragingen van personen niet voldoende zichtbaar zijn. Hoe de medewerkers van de Raad en het ministerie zich gedragen wanneer zij contact hebben met elkaar, was niet te onderzoeken. Om toch een beeld te krijgen van de relatie is geprobeerd om door middel van documenten en interviews meer zicht te krijgen op de verschijningsvormen van verantwoording en de percepties daarover. Daarom is er voor dit onderzoek gebruik gemaakt van inhoudsanalyse en interviews.

### *Inhoudsanalyse*

---

Voor het onderzoek zijn verschillende documenten geanalyseerd door middel van inhoudsanalyse. Bij inhoudsanalyse wordt de inhoud van bestaand materiaal bestudeerd, meestal schriftelijke documenten (Van Thiel, 2010, p. 123). De documenten die de Raad voor de Rechtspraak aan het ministerie stuurt en waarin zijn prestaties beschreven worden, zijn hiervoor gebruikt. Door middel van deze documenten verantwoordt de Rechtspraak zich. Er is gekeken naar de verschillende relevante documenten en de wijze waarop deze worden gepresenteerd.

Als eerste zijn algemene documenten geanalyseerd die de relatie tussen de Raad en het ministerie van Veiligheid en Justitie beschrijven. Hierbij gaat het om het informatieprotocol

uit 2005 en de bijlage daarvan uit 2007. Het informatieprotocol 2005 is een uitwerking van het Besluit Financiering Rechtspraak (BFR). Hierin wordt de relatie tussen de Raad en het ministerie verder toelicht en wordt uiteengezet welke informatie wordt uitgewisseld (BFR 2005, art. 22 lid 2).

Ten tweede zijn verschillende documenten bekeken die de Raad opstuurt aan het ministerie. Hierbij gaat het om de begrotingsvoorstellen, jaarverslagen en de kengetallen voor de periode van 2005 tot en met 2014. Door een langere periode te onderzoeken waarin deze documenten zijn gebruikt, kan de ontwikkeling worden gezien van de verstrekte informatie. Er is voor gekozen om vanaf 2005 te kijken, omdat vanaf dat jaar de huidige bekostigingsstructuur in werking trad die invloed heeft op de relatie. Eventueel hadden ook de jaarplannen van de Raad gebruikt kunnen worden voor het onderzoek. Toch is het jaarplan in mindere mate een verantwoordingsdocument, omdat dat alleen gaat over in de toekomst uit te voeren plannen.

Het begrotingsvoorstel wordt jaarlijks door de Raad opgesteld en opgestuurd aan het ministerie. In dit document werkt de Raad uit welke financiële middelen nodig zijn voor het daaropvolgende jaar met “een omschrijving van de activiteiten en de daarmee nagestreefde concrete doelstellingen” (BFR, 2005, art. 15 lid 2). Aan de hand van dit document besluit de minister hoeveel financiële middelen er voor de Rechtspraak ter beschikking gesteld worden. Daarmee is het begrotingsvoorstel voor de Rechtspraak zeer belangrijk en maakt het een wezenlijk onderdeel uit van de (verantwoordings)relatie.

In het jaarverslag legt de Raad verantwoording over de financiën aan de minister (WRO, 2009, art 104 lid 1). Daarnaast wordt toegelicht welke werkzaamheden zijn uitgevoerd en hoe zich dat verhoudt tot het (jaar)plan. Het jaarverslag is daarmee een belangrijke bron van data, omdat hierin duidelijk wordt over welke aspecten en op welke manier de Raad verantwoording aflegt. Vanaf 2006 is de Raad ook kengetallen gaan publiceren. Hiermee wordt, als aanvulling op het jaarverslag, informatie gegeven over het functioneren van de Rechtspraak. Daarmee zijn ook deze documenten zeer relevant voor analyse.

Ten derde zijn de documenten onderzocht waarin het ministerie van Veiligheid en Justitie informatie geeft over de Raad voor de Rechtspraak. Hier is voor gekozen, omdat op die manier duidelijk wordt welke informatie bij het ministerie in ieder geval relevant wordt gevonden en bekend is. Op die manier zouden deze documenten in de relatie met de Raad voor de Rechtspraak als een reactie kunnen worden gezien op de eerder door de Raad verstrekte documenten. Het gaat daarbij om de begroting en het jaarverslag van Veiligheid en Justitie voor de periode 2005 – 2014. In de begroting en het jaarverslag wordt gereageerd op de door de Raad verstrekte informatie. In beide documenten is een paragraaf opgenomen voor de Raad voor de Rechtspraak. In deze documenten vindt de verantwoording echter plaats vanuit de minister aan de Staten-Generaal en daarmee gaat het niet over de verantwoording van Raad aan ministerie. Tegelijkertijd laat het wel zien welke informatie wordt gebruikt door het ministerie en daarom kan het wel als achtergrond

dienen. De informatie uit deze documenten dient daarmee niet zozeer voor de informatiefase, maar wel voor de debat- en beoordelingsfase.

In het onderstaande schema zijn onderzochte documenten weergegeven.

<b>Algemeen</b>	<b>Raad voor de Rechtspraak</b>	<b>Veiligheid &amp; Justitie</b>
Informatieprotocol 2005	Begrotingsvoorstel 2005 - 2014	Begroting 2005 - 2014
Bijlage informatieprotocol 2007	Jaarverslag 2005 - 2012 <sup>1</sup>	Jaarverslag 2005 - 2013
	Kengetallen 2005 - 2012	

De inhoud van deze documenten is grondig bestudeerd met een tweeledig doel. Enerzijds wordt in deze documenten beschreven hoe de Rechtspraak verantwoording wil afleggen over haar prestaties en hoe zij deze verantwoordingsrelatie ziet. Daarmee wordt voor een deel antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Anderzijds wordt gekeken naar de manier waarop in deze documenten wordt verantwoord. Hierbij gaat het om de aspecten waarover verantwoording plaatsvindt en de wijze waarop dat wordt gepresenteerd.

Tegelijkertijd is de informatie uit de documenten slechts een beperkte weergave van de werkelijkheid. Daarmee zou alleen de bestudering van deze documenten niet tot een volledig beeld van de relatie leiden. Daarom zijn er naast het onderzoeken van de documenten ook interviews afgenomen.

### *Interviews*

---

Naast het bestuderen van documenten zijn er interviews worden afgenomen bij zowel de Raad als het ministerie. Zowel bij de Raad als bij het ministerie zijn vier respondenten gesproken. Alleen door van beide organisaties mensen te interviewen, kan een objectief en compleet beeld worden verkregen van de relatie. Hierbij is voor medewerkers gekozen met verschillende functies, zodat bij beide organisaties alle waarden uitgebreid besproken konden worden in de interviews.

Door ook gebruik te maken van interviews is de (verantwoordings)relatie op meerdere manieren inzichtelijk geworden. Ook is de betekenis van de bestudeerde documenten en verstuurd informatie in de praktijk verder duidelijk geworden. Door middel van de interviews is een beeld verkregen van de informele kant van de relatie tussen de Raad en het ministerie. In artikel 42 van het Besluit Financiering Rechtspraak 2005 staat dat minister en Raad jaarlijks nadere afspraken maken over precieze informatie-uitwisseling en regels. Om inzicht te krijgen in de afspraken die worden gemaakt en de manier waarop die afspraken tot stand komen, is alleen de bestudering van documenten niet voldoende. Voor voldoende inzicht zijn interviews dan ook noodzakelijk.

De interviews zijn semigestructureerd. Dat houdt in dat het interview aan de hand van een interviewhandleiding of *topiclijst* is afgenomen (Van Thiel, 2010, p. 105). De thema's waarover gesproken wordt, zijn vooraf bepaald aan de hand van uitwerking van de waarden (zie volgende paragraaf). Het precieze verloop van het gesprek is echter niet van tevoren

bepaald, zodat het gesprek een zo natuurlijk mogelijk verloop kan hebben. Op die manier wordt gegarandeerd dat er voldoende ruimte is voor de respondent om zijn verhaal te vertellen.

Bij de keuze voor respondenten is gekozen voor een selecte steekproef. Op basis van theoretische gronden of specifieke eigenschappen (functie) is doelgericht gekozen wie is geïnterviewd (Van Thiel, 2010, p. 55). Zowel bij de Raad als het bij ministerie is gekeken welke medewerkers betrokken zijn in de relatie Raad – V&J. Hierbij is ook gekeken worden welke rol ze daarbij vervullen en welke aandachtsgebieden zij daarbij hebben. Op die manier is voor alle waarden gegarandeerd dat ze voldoende belicht kunnen worden in de interviews.

### *Analyse*

---

Nadat alle informatie van de documenten en de interviews is verzameld, moet deze zorgvuldig worden geordend. De interviews zijn daarom opgenomen en vervolgens volledig getranscribeerd. “Een transcript is de meest accurate en volledige weergave van een interview” (Van Thiel, 2010, p. 113). Op die manier wordt een goede basis gelegd voor de analyse. De transcripten zijn zorgvuldig gelezen en in fragmenten ingedeeld aan de hand van onderwerpen en subthema’s. Belangrijke *items* die herhaaldelijk aan bod komen, zijn op die manier zichtbaar geworden. Het resultaat van de analyse is een lijst met codes die met elkaar kan worden vergeleken. Deze wijze van analyse wordt open coderen genoemd (Boeije, 2012, p. 85).

Bij de documenten is deze manier van analyseren ook gebruikt. Op die manier is de informatie uit de verschillende bronnen op een gestructureerde manier aan elkaar worden gekoppeld.

Naast het noemen van de databronnen is nu ook stilgestaan bij de wijze van analyse en is duidelijk met welke methoden het onderzoek is verricht. Daarmee kan nu verder worden ingegaan op de wijze van operationalisering.

### **4.3 Operationalisaties**

---

Om de onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden, zal van tevoren nagedacht moeten worden over de manier waarop het antwoord kan worden gevonden. In deze paragraaf zullen daarom de concepten van de vraagstelling geoperationeerd en meetbaar gemaakt moeten worden.

Door middel van de interviews is zowel bij de organisatie van de Raad voor de Rechtspraak als bij het ministerie van Veiligheid en Justitie duidelijk geworden op welke manier de verschillende waarden een rol spelen. Om uiteindelijk antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag, is het van belang dat de deelvragen en concepten verder zijn uitgewerkt. De *topics* die tijdens de interviews besproken zijn, komen voort uit de deelvragen. Deze

operationalisaties zijn verwerkt in de topiclijst, die voor de interviews zijn gebruikt (zie bijlage 1).

Voor zowel de inhoudsanalyse als de analyse van de interviews geldt dat het noodzakelijk is om eerst te bepalen op welke elementen gelet zal worden. Uit de deelvragen en het theoretisch kader werd al duidelijk dat voor beantwoording van de onderzoeksvraag gekeken moet worden naar de waarden juridische kwaliteit, efficiëntie en maatschappelijke relevantie. Daarnaast zijn het doel van de verantwoording en de verschillende fasen van het verantwoordingsproces van belang om te bepalen in hoeverre echt gesproken kan worden van verantwoording. Wanneer duidelijk wordt in hoeverre er sprake is van verantwoording, kan de verantwoordingssoort worden bepaald. Dit alles leidt tot onderstaande operationalisatieschema.

#### Operationalisatieschema

	Doel	Is V&J (onderdeel van) het forum?	Actor geeft informatie	Forum kan nadere vragen stellen	Forum kan oordeel uitspreken + consequenties	Soort
Efficiëntie						
Juridische kwaliteit						
Maatschappelijke relevantie						

In het operationalisatieschema wordt de waarde efficiëntie als eerst genoemd, in tegenstelling tot de volgorde die in het theoretische deel werd gehanteerd. De reden hiervoor is dat tijdens het onderzoek is gebleken dat in de relatie tussen de Raad en het ministerie in eerste instantie worden gesproken aan de hand van de waarde efficiëntie. Daarom is ervoor gekozen om deze waarde ook als eerste te beschrijven bij de bevindingen en de analyse.

Na de bevindingen kan het schema in de analyse worden ingevuld en kan op die manier de onderzoeksvraag worden beantwoord. Hiermee zijn de operationalisaties voldoende uitgewerkt en zal nu worden ingegaan op de manier waarop de betrouwbaarheid en validiteit gewaarborgd zijn tijdens het onderzoeksproces.

#### **4.4 Betrouwbaarheid en validiteit**

---

Om het wetenschappelijke karakter van het onderzoek te waarborgen, is het noodzakelijk dat aandacht wordt besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit. Op die manier wordt duidelijk met welke zekerheid de onderzoeksvraag kan worden beantwoord en in hoeverre de conclusies als aannemelijk kunnen worden beschouwd.

## *Betrouwbaarheid*

---

“Betrouwbaarheid heeft betrekking op beïnvloeding van de waarnemingen door toevallige of onsystematische fouten” (Boeije, 2012, p. 145). Als de waarnemingen van de onderzoeker onzorgvuldig of onnauwkeurig zijn, gaat dat ten koste van de betrouwbaarheid van de conclusies. Daarom is het van belang om de wijze waarop de waarnemingen en analyse worden gedaan, zorgvuldig vast te stellen en te standaardiseren.

In dit onderzoek is daarom aan de hand van de literatuur een topiclijst opgesteld met vragen die in de interviews terugkomen. De interviews zijn opgenomen en volledig getranscribeerd, zodat vervolgens de precieze citaten weergegeven konden worden. Op die manier is inzichtelijk gemaakt wat zich tijdens het interview heeft afgespeeld en wat er is gezegd. Bovendien zijn bij het trekken van conclusies meerdere citaten uit de verschillende interviews gebruikt ter onderbouwing, zodat aan één citaat niet zoveel waarde wordt gehecht dat een verkeerde interpretatie van de onderzoeker of respondent direct de bevindingen beïnvloedt. De onderzoeker kan een antwoord van een respondent immers verkeerd interpreteren. Op dezelfde manier zou de respondent een vraag anders kunnen opvatten of misschien een sociaal wenselijk kunnen antwoord kunnen geven. Door niet op basis van één citaat conclusies te trekken, wordt de betrouwbaarheid dan ook groter.

## *Validiteit*

---

Validiteit gaat over beïnvloeding van het onderzoek door systematische fouten (Boeije, 2012, p. 145). Door systematische fouten wordt niet onderzocht wat de onderzoeker wil verklaren. Daarom is het van belang om kritisch een aantal systematische stappen te bekijken. De gekozen methode voor dataverzameling moet tot de juiste informatie leiden, zodat met de verkregen data echt antwoord kan worden gegeven op de onderzoeksvraag. Voor dit onderzoek is dan ook de vraag of deze manier van operationalisering echt de relatie beschrijft. De rol van de literatuur in het onderzoek is daarbij van belang. De topiclijst is aan de hand van de literatuur opgesteld en is vooraf beoordeeld door zowel de docent als de medestudenten. Op die manier zijn de besproken thema's geverifieerd en daarmee meer valide.

Een systematische fout kan gemaakt worden bij het kiezen van de onderzoekspopulatie of data. Er is gekozen om meerdere soorten documenten te analyseren, zodat de verschillende aspecten van de (verantwoordings)relatie aan bod komen. Ook zijn er mensen met verschillende functies geïnterviewd om eenzijdigheid van data te voorkomen.

Er is dit onderzoek gebruikt gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden, waardoor gesproken kan worden van triangulatie (Van Thiel, 2010, p. 61). Door triangulatie wordt zowel de betrouwbaarheid als validiteit vergroot.

Daarmee zijn de methoden en technieken besproken. In dit hoofdstuk is stilgestaan bij de manier waarop het onderzoek is vormgegeven. De onderzoeksbenadering en –strategie zijn



besproken, de onderzoeksmethoden zijn toegelicht en de deelonderwerpen zijn geoperationaliseerd. Tot slot is ingegaan op de manier waarop de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek is gewaarborgd. Doordat deze dingen allemaal zijn behandeld, kan worden gekeken naar welke bevindingen er gedaan zijn tijdens het onderzoek.

## 5. Bevindingen

---

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd. Het gaat hierbij om de resultaten van de analyse van de documenten en de interviews. Om de relatie tussen de Raad voor de Rechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie goed te begrijpen, zal eerst in een institutionele inkadering stilgestaan worden bij de oprichting van de Raad. Vervolgens zal worden ingegaan op hoe de verschillende waarden terugkomen in de relatie tussen Raad en ministerie. Daarbij worden alleen de teksten en de uitspraken van respondenten gepresenteerd. In het volgende hoofdstuk zal vervolgens worden stilgestaan bij de betekenis daarvan aan de hand van de literatuur.

### 5.1 Oprichting van de Raad voor de Rechtspraak

---

In deze paragraaf wordt ingegaan op het ontstaan van de Raad voor Rechtspraak en de relatie tussen de Raad en het ministerie. Op die manier wordt de volgende deelvraag beantwoord:

4. *Hoe verhoudt de Raad voor de Rechtspraak zich tot het ministerie van Veiligheid en Justitie?*

Om te begrijpen op welke manier verantwoording een rol speelt in de Rechtspraak, is het van belang om te weten hoe de rechterlijke organisatie is opgebouwd. De rechtsprekende macht in Nederland bestaat allereerst uit rechtbanken en gerechtshoven. Hier vinden de rechtszaken plaats. Tot 2002 waren de rechtbanken en gerechtshoven zelfstandige organisaties, die onder directe verantwoordelijkheid stonden van de minister van Justitie. De minister had daarmee het beheer over de financiën van de Rechtspraak en verdeelde zelf de beschikbaar gestelde financiële middelen onder de gerechten. Er vond daarom ook direct overleg plaats tussen de minister of het ministerie en een gerecht.

Toen in 2002 de Raad voor de Rechtspraak werd opgericht om inmenging vanuit het ministerie in de rechterlijke organisatie te voorkomen, kreeg de Rechtspraak meer zelfstandigheid en onafhankelijkheid. Er is daardoor sindsdien geen direct overleg meer tussen het ministerie en gerechten. In plaats daarvan is nu de Raad verantwoordelijk voor het beheer van de financiële middelen. Daarnaast is zij ondersteunend voor de gerechten wat betreft de juridische kwaliteit van de rechtspraak (Boone et al., 2007, p. 14). De Raad heeft een unieke positie ten opzichte van het ministerie. Hij heeft geen specifieke organisatievorm, zoals een ZBO of een agentschap. De Raad uniek is zijn organisatievorm en daarmee is ook de relatie met het ministerie uniek.

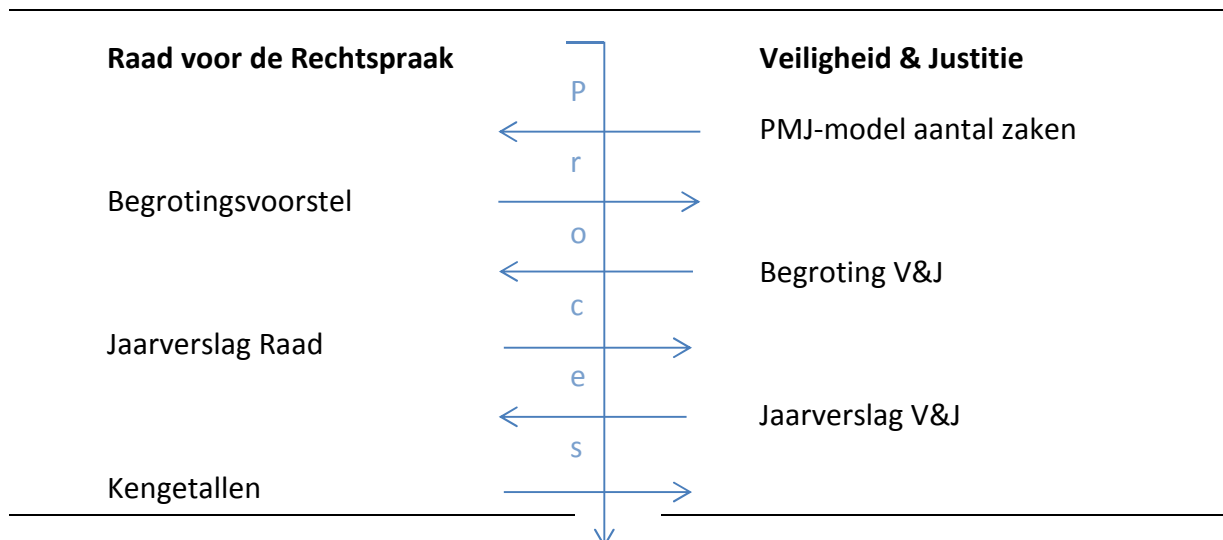
In 2005 veranderde de bekostigingssystematiek voor de Rechtspraak van inputfinanciering naar outputfinanciering (Ridderbos, 2011). Sinds die tijd ontvangt de Rechtspraak financiële middelen vanuit het ministerie op basis van het aantal rechtszaken tegen een afgesproken prijs per zaak (PxQ). In het kader daarvan vinden er elke drie jaar prijsonderhandelingen

plaats tussen de Raad en de minister om de prijzen voor de verschillende type zaken vast te stellen. Ook vindt er twee keer per jaar een overleg plaats tussen de Raad en de minister (Bijlage informatieprotocol, 2007, p. 4). In dit overleg wordt onder andere gesproken over het jaarplan en –verslag. Op die manier kunnen er verdere vragen worden gesteld over het functioneren van de Rechtspraak en kan de Raad zich verantwoorden.

Daarnaast is er een tweemaandelijks overleg tussen de Raad en het ministerie van Veiligheid en Justitie, met het directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR). In deze overleggen wordt gesproken over de onderlinge samenwerking, ontwikkelingen en eventuele belemmeringen (Informatieprotocol, 2005, p. 12). Hiermee wordt ook de afstemming op ambtelijk niveau voldoende gewaarborgd.

Voorafgaand aan elk jaar wordt de verwachte hoeveelheid zaken vastgesteld door het ministerie in het zogenoemde Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ). Op basis daarvan doet de Raad een begrotingsvoorstel, waarin de benodigde financiële middelen worden onderbouwd aan de hand van de hoeveelheid zaken en de afgesproken prijzen. Vervolgens wordt de begroting van Veiligheid en Justitie vastgesteld waarin ook het budget staat dat aan de Rechtspraak ter beschikking wordt gesteld. De Raad verdeelt het ter beschikking gestelde budget daarna over de gerechten. Na afloop van het jaar verantwoordt de Rechtspraak zich in het jaarverslag over haar activiteiten en de besteding van de middelen. Op die manier wordt aan de minister verantwoording afgelegd over het financiële beheer (WRO, art. 104 lid 3). Het verslag omvat een verklaring van een door de Raad aangewezen accountant omtrent de getrouwheid en de rechtmatigheid (WRO, art. 104 lid 5). Dit jaarverslag is het belangrijkste verantwoordingsdocument van de Rechtspraak. Daarnaast geeft de Raad sinds 2006 jaarlijks een kengetallenrapportage uit, die een aanvulling is op het jaarverslag. Met deze kengetallen wordt meer gedetailleerde informatie gegeven over de Rechtspraak. Zowel de jaarverslagen als kengetallen worden naar het ministerie gestuurd, maar zijn daarnaast ook openbare documenten. In figuur 1 zijn de relevante verantwoordingsdocumenten op een rij gezet, waardoor het proces zichtbaar wordt.

*Figuur 2: Relevante documenten in plannings- en verantwoordingscyclus Raad - ministerie*



Nu de algemene planningscyclus is doorlopen, kan gekeken worden naar de specifieke aspecten en waarden waar de Raad verantwoording over aflegt.

## 5.2 Verantwoording over efficiëntie

---

Als eerste zal gekeken worden naar de waarde efficiëntie en de manier waarop deze waarde terugkomt in de relatie tussen de Raad en het ministerie. Achtereenvolgens zal worden stilgestaan bij de verschillende fasen in de verantwoording: de informatie-, debat- en beoordelingsfase. Daarmee kan de vijfde deelvraag worden beantwoord:

### 5. *In hoeverre verantwoordt de Raad zich aan het ministerie over de efficiëntie?*

Met de bevindingen uit dit hoofdstuk zal in de analyse (hoofdstuk 6) het antwoord op deze vraag worden gegeven.

#### *Informatiefase*

---

In deze fase wordt gekeken naar de mate waarin de Raad informatie geeft over de efficiëntie van de organisatie. Uit de onderzochte verantwoordingsdocumenten blijkt dat de Raad uitgebreid aandacht besteedt aan de efficiëntie van de Rechtspraak. Hierbij gaat het om de drie aspecten productie, middelen en snelheid.

De productie is in de verschillende documenten een steeds terugkerend onderwerp. Als gevolg van de bekostigingssystematiek, waarbij de financiële middelen gekoppeld zijn aan de productie, wordt in de jaarverslagen uitgebreid aandacht besteed aan de productie. Per sector beschrijft men de omvang van de instroom van zaken en het aantal afgehandelde zaken. Op die manier wordt inzichtelijk gemaakt welke prestatie de Rechtspraak heeft geleverd wat betreft het aantal rechtszaken. Daardoor worden ook de gevolgen voor de voorraadontwikkeling duidelijk: de toename of afname van het aantal nog in behandeling te nemen rechtszaken. Daarnaast wordt per sector de gerealiseerde productie ten opzichte van de instroom en de productieafspraken getoond. Daarmee wordt duidelijk of de Rechtspraak meer of minder zaken heeft verwerkt dan vooraf was verwacht en afgesproken:

*“Sommige sectoren van de gerechten hebben aanzienlijk meer moeten produceren dan met de Minister was afgesproken; bij andere was de instroom aanzienlijk lager dan was afgesproken” (Jaarverslag 2005, p. 19).*

In de jaarverslagen is te zien in welke sectoren sprake is van een afwijking en hoe groot die afwijking is. Niet alleen worden hierbij de cijfers gepresenteerd, ook de oorzaak van een afwijkende productie wordt toegelicht:

*“Het aantal afgehandelde vreemdelingenzaken was in 2005 relatief hoog vanwege het wegwerken van voorraden” (Jaarverslag 2006, p. 14).*

*“Bij de CRvB (Centrale Raad van Beroep) kwam het aantal afgedane zaken ver onder de doelstelling uit vooral omdat er onvoldoende extra rechters aangetrokken konden worden, maar ook vanwege een verhuizing naar het Gerechtsgebouw te Utrecht” (Jaarverslag 2013, p. 48).*

Ook in de interviews komt naar voren dat de Raad informatie geeft over de efficiëntie en productie. Meerdere respondenten geven aan dat daarover vaste afspraken zijn gemaakt met het ministerie. De informatie die over dit aspect wordt gegeven, is volgens de respondenten in grotere mate vastgesteld dan bij de andere waarden:

*“De cijfers dat is trouwens een ander verhaal, want wij maken, we hebben wel afspraken met V&J over welke cijfers we in ieder geval opnemen” (medewerker Raad).*

*“Dat is ook allemaal veel meer geprotocolleerd. D'r zijn allemaal afspraken die allemaal vastgelegd zijn van zo gaan we daarmee om, zo gaan we daarmee om” (medewerker Raad).*

Uit deze citaten blijkt dat wat betreft de productie duidelijke afspraken zijn gemaakt over de informatie die de Raad geeft. Toch blijkt uit de verantwoordingsdocumenten dat er ook een onderdeel van efficiëntie is waar de Rechtspraak wel informatie over geeft, hoewel dat niet is vastgelegd. Naast de informatie die wordt gegeven over de productie, wordt ook aandacht besteed aan de productiviteit. Bij de productiviteit gaat het om het aantal rechtszaken dat binnen een bepaalde termijn is verwerkt. Met name in de kengetallen wordt hierop ingegaan, maar ook in jaarverslagen wordt daar aandacht aan besteed:

*“De arbeidsproductiviteit nam met 3 procent af. Dit was het gevolg van extra kwaliteitsinspanningen, behandeling van zwaardere zaken in de strafsectoren en vermindering van de werkdruk” (Jaarverslag 2006, p. 12).*

De productiviteit is geen onderwerp dat deel uitmaakt van de informatie die de Rechtspraak moet geven. Er is geen verwachting vanuit het ministerie dat hierover informatie wordt verstrekt. De Rechtspraak geeft deze informatie dan ook uit eigen beweging. Eén van de respondenten zegt over de productiviteitsanalyse:

*“Dat is iets waar we ons niet formeel over hoeven te verantwoorden, maar we geven altijd wel een productiviteitsanalyse. () Het grote teken waar het dus in staat, is dat je dus zo transparant mogelijk wilt zijn” (medewerker Raad).*

Hieruit volgt dat de Raad over dit aspect meer informatie geeft dan dat noodzakelijk is. Het komt voort uit het streven naar transparantie. Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat de Rechtspraak een zekere vrijheid heeft om te bepalen of ze deze informatie wil geven of niet. Zij kiest er daarbij zelf voor om die informatie wel te geven. Hierin is er een verschil tussen het jaarverslag en de kengetallen. In de jaarverslagen wordt de productiviteitsanalyse over

de hele Rechtspraak gegeven aan de hand van de verschillende sectoren. In de kengetallen wordt echter ook per gerecht aangegeven hoe het met de productiviteit gesteld is. Daardoor kan worden vergeleken welk gerecht productiever is dan een ander gerecht. Zo bleek de rechtbank Rotterdam in 2010 qua arbeidsproductiviteit het slechtst presterende gerecht van Nederland te zijn (Kengetallen 2012, p. 59). Hiermee geeft de kengetallenrapportage meer inzicht in de interne organisatie dan het jaarverslag.

### Middelen

Naast de productie geeft de Rechtspraak ook informatie over de financiële middelen. Hierbij gaat het om de benodigde middelen die worden gevraagd aan en gegeven door het ministerie, maar ook om informatie over de interne boekhouding.

Over de financiële situatie wordt allereerst Rechtspraak breed informatie gegeven. Een vast onderdeel van het jaarverslag is de jaarrekening waarin de financiële situatie inzichtelijk wordt gemaakt en wordt laten zien hoe de financiën zijn besteed. Hierin wordt zichtbaar welke investeringen er zijn gedaan en hoe het geld door de Raad is verdeeld over de gehele Rechtspraak. In de kengetallen wordt meer gedetailleerde informatie gegeven over de middelen. Daarin wordt ook per gerecht weergegeven hoe de financiën zijn besteed. Op die manier wordt duidelijk welke gerechten hun geld efficiënt hebben besteed en welke minder efficiënt. Een aantal gerechten komen daardoor minder positief naar voren:

*“Relatief de hoogste kosten maakten Zeeland-West-Brabant, Noord-Holland en Oost-Nederland” (Kengetallen 2012, p. 32).*

*“Van de gerechtshoven was hof Amsterdam relatief gezien, het duurst” (Kengetallen 2010, p. 6).*

Op deze manier wordt, ook voor het ministerie, inzichtelijk gemaakt bij welke gerechten de besteding van de financiën om aandacht vraagt. Niet alleen wordt in de kengetallen aangegeven welke gerechten veel uitgeven, ook worden de specifieke sectoren daarbij genoemd. Zo staat in de kengetallenrapportage van 2012 ook aangegeven bij welke sectoren van de ‘minst efficiënte rechtbanken’ de financiële situatie niet goed op orde is:

#### Minst efficiënte rechtbanken 2012

Naar verhouding veel kosten in 2012 bij de sector				
	civiel	bestuur	straf	kanton
Zeeland-West-Brabant			x	x
Noord-Holland		x		x
Oost-Nederland	x	x	x	

*Kengetallen 2012, p. 33*

Ook de ‘meest efficiënte rechtbanken’ worden genoemd en op die manier worden de verschillende gerechten met elkaar vergeleken. In eerdere jaren werd deze informatie niet zo expliciet gegeven. De kengetallenrapportage is in ontwikkeling en in de loop van de jaren

is er steeds meer gedetailleerde informatie gegeven.

Het document met kengetallen bestaat uit een algemeen deel over de gehele Rechtspraak en een deel waarin de cijfers per gerecht worden laten zien. In dat deel verantwoorden de gerechten zich verder, onder andere over de middelen. Zo wordt geschreven over de rechtbank Zeeland-West-Brabant, die in het algemene deel werd genoemd als minst efficiënte rechtbank:

*“Met name de teams strafrecht laten een lage kostenproductiviteit zien. Door de fusiebeweging en daaraan gerelateerde activiteiten is de relatieve productiviteit lager geweest. Door een negatief resultaat daalde het eigen vermogen tot nihil” (Kengetallen 2012, p. 105).*

Hiermee wordt toegelicht wat de oorzaak is dat deze rechtbank wat betreft efficiëntie in dit jaar minder goed scoorde. In de kengetallen wordt dus uitgebreidere en specifiekere informatie gegeven over de besteding van de middelen dan in de jaarverslagen.

### Snelheid

Naast de productiecijfers wordt ook over de procesduur van de rechtszaken informatie gegeven. De zogenoemde doorlooptijden – de tijd waarin een zaak wordt afgehandeld – vormen een structureel onderdeel van de verantwoordingsdocumenten. Hierbij wordt verwoord wat er gedaan wordt om de snelheid van zaakafhandeling te verbeteren. Van de verschillende sectoren worden de doorlooptijden bovendien in tabelvorm weergegeven. Door het weergeven van de doorlooptijden per sector is ook inzichtelijk waar de aandacht tot verbetering heeft geleid. In de verschillende documenten worden de knelpunten met betrekking tot kortere doorlooptijden toegelicht, zoals ook blijkt uit de volgende teksten:

*“De tijdigheid van EK-strafzaken en MK-strafzaken is zelfs achteruit gegaan. Dit heeft te maken met:” (Jaarverslag 2010, p. 26).*

*“Meestal waren langere doorlooptijden het gevolg van organisatorische problemen en de frequentie dat zaken moesten worden aangehouden omdat de benodigde informatie nog niet volledig was” (Kengetallen 2007, p. 10).*

In de documenten worden de oorzaken van lange doorlooptijden verwoord, met daarbij de concrete verbeteringen die men daarin wil bereiken. In het jaar daarna wordt vervolgens laten zien welke uitwerking dat heeft gehad.

Ook wat betreft doorlooptijden blijkt dat de Raad zelf een afweging kan maken in de mate waarin daar informatie over wordt gegeven. Een respondent vertelt dat er afwegingen worden gemaakt in wat wel en wat niet wordt gedeeld en zegt daarover:

*“Want als je kijkt in onze jaarverslagen geven we wel per categorie zaken de gewenste doorlooptijden aan, maar we geven niet aan dat de Rechtbank Midden-Nederland daar veel slechter in is dan die in Noord-Nederland of zo. We vinden dus,*

*dat is een voorbeeld, we vinden dat dat niet bekend mag worden” (medewerker Raad).*

Uit deze uitspraak wordt duidelijk dat er bij de Raad afwegingen worden gemaakt over welke informatie wel en welke niet wordt gedeeld. De respondent geeft aan dat de rechterlijke organisatie daarin als onafhankelijke staatsmacht een zekere distantie dient te bewaren ten opzichte van buitenwereld.

Bij de mate van informatieverstrekking over de doorlooptijden is een verschil op te merken tussen de jaarverslagen en de kengetallen. In de jaarverslagen wordt alleen de gemiddelde doorlooptijd per sector weergegeven over de gehele Rechtspraak. In de kengetallenrapportages gaat het echter een stap verder. Daarin wordt, in tegenstelling tot het zojuist aangehaalde citaat van een respondent, ook per gerecht de snelheid in kaart gebracht waarmee zaken worden afgehandeld. Op die manier is inzichtelijk welke gerechten snellere zaakafhandeling hebben en welke minder snel, zoals ook blijkt uit de volgende citaten:

*“Zeer matig aan de normen voldeden de doorlooptijden bij de rechtbanken, Arnhem, Zutphen, Dordrecht, Maastricht en Rotterdam” (Kengetallen 2011, p. 15).*

*“Gerechtshof ‘s-Gravenhage voldeed aan geen van de negen doorlooptijdnormen” (Kengetallen 2010, p. 6).*

In de kengetallen wordt na het algemene gedeelte in paragrafen aandacht besteed aan de verschillende gerechten. In deze paragrafen wordt vervolgens per gerecht een toelichting gegeven op de eerdergenoemde informatie. Over het niet voldoen aan de normen van doorlooptijden wordt over één van de rechtbanken (Maastricht) gezegd:

*“De oorzaak van de andere langere doorlooptijden zijn (tijdelijke) capaciteitsproblemen in verband met langdurige uitval van juridische medewerkers” (Kengetallen 2011, p. 100).*

Hiermee wordt niet alleen informatie gegeven over de doorlooptijden per gerecht, maar wordt daarnaast ook de oorzaak daarvan genoemd. Er wordt daarmee veel meer openheid gegeven over dit aspect in de kengetallen dan in de jaarverslagen.

### Doel

Zowel uit de documenten als de interviews blijkt dat de mate van openheid in de loop der jaren is toegenomen. Nu duidelijk is dat de Rechtspraak uitgebreide informatie over productie geeft, is de vraag met welk doel ze dat doen. Eén van de respondenten zegt hierover:

*“Ook de Rechtspraak moet zich verantwoorden over wat doen ze met het geld, want het is blijft, ja, geld van jou en van mij. Gemeenschappelijk geld, dus*



*gemeenschapsgeld, dat betekent dus net als elk onderdeel van de Rijksoverheid daarover verantwoorden” (medewerker Raad).*

In het bovenstaande citaat geeft de respondent aan dat Rechtspraak de verplichting heeft of voelt om deze informatie te geven. De rechterlijke organisatie krijgt de financiën ter beschikking gesteld vanuit algemene middelen en moet om die reden daarover ook informatie geven. Daarover wordt dan ook altijd uitgebreide informatie gegeven. Een andere respondent zegt:

*“De maatschappij heeft in de eerste plaats recht op, dat ze precies weten hoe het gaat met de Rechtspraak. En het tweede punt is dat het ook nog functioneel is in het, zeg maar, in het aspect hoe mensen tegen de Rechtspraak aankijken. Als je geheimzinnig doet, kan dat het vertrouwen aantasten” (medewerker Raad).*

Ook deze respondent bevestigt deze noodzaak van het geven van informatie. Daarnaast noemt hij als reden dat minder openheid kan leiden tot een afname van het maatschappelijk vertrouwen. Het geven van meer informatie zou op die manier ook kunnen leiden tot een positievere beeldvorming over de Rechtspraak.

De informatievoorziening over efficiëntie is in de loop van de tijd toegenomen. Een respondent zegt daarover:

*“In het verleden was ‘t het geval dat dat soort gegevens, dat werd per gerecht en wordt per gerecht verzameld en gaven we ook niet de gegevens van de ene rechtbank beschikbaar voor de andere rechtbank. Dat is nu verbeterd, men wil kennelijk ook van mekaar leren” (medewerker Raad).*

Uit dit citaat blijkt dat er sprake is van een ontwikkeling waarbij meer openheid wordt gegeven. Waar de verschillende gerechten eerder niet hun gegevens met elkaar deelden, gebeurt dat nu wel. Het doel hiervan is dat men van elkaar wil leren om op die manier de organisatie te verbeteren. Daarbij wordt er voor gekozen om dit ook op te nemen in de kengetallen waardoor het ook voor het ministerie inzichtelijk is. Het openbaar maken van kengetallen is daarbij door de Raad zelf ingesteld.

Uit de interviews zijn er nu drie redenen van informatievoorziening over efficiëntie naar voren gekomen. Nu duidelijk geworden is welke informatie de Raad geeft en met welke doel, kan nu naar de volgende fase worden gekeken.

### *Debatfase*

---

Nadat de Raad informatie heeft gegeven, is het in de debatfase aan het ministerie van Veiligheid en Justitie om te reageren op de gegeven informatie. Dit kan door vragen te stellen, verdere informatie te vragen en het gesprek erover te voeren.

In het jaarverslag van Veiligheid en Justitie wordt de gerealiseerde productie van de Rechtspraak ten opzichte van de begrootte productie weergegeven. Ook wordt de

ontwikkeling van de productie laten zien ten opzichte van andere jaren. Daarbij wordt ook toegelicht waarom het productiecijfer lager is:

*“Het aantal afgehandelde vreemdelingenzaken was in 2005 relatief hoog vanwege het wegwerken van voorraden. In 2006 was er geen sprake meer van het wegwerken van voorraden, waardoor de productie daalde” (Jaarverslag V&J 2006, p. 120).*

*“Het volume aan afgehandelde zaken lag iets lager dan de instroom, met name op het terrein van rechtbank bestuur en hoger beroep straf bleef het aantal afgehandelde zaken iets achter bij de instroom” (Jaarverslag V&J 2009, p. 102).*

In de bovenstaande teksten worden de redenen genoemd waarom het productiecijfer lager was dan de instroom. Toch wordt niet echt ingegaan op de achterliggende oorzaken van een productiedaling in de documenten van het ministerie. Op basis van de documentanalyse is dan ook niet vast te stellen of hier verdere dialoog over plaatsvindt. Uit de interviews wordt echter duidelijk dat hier wel verder over wordt gesproken. Een respondent zegt hierover:

*“Dan hebben we de productie- en financiënvariabelen. Daar komen ook toch redelijk wat vragen over” (medewerker Raad).*

Hieruit blijkt dat er in deze fase inderdaad wordt gesproken over de ontwikkeling van de productie en over de financiën. Daarnaast geven de respondenten ook aan dat er vragen worden gesteld over de productiviteit:

*“De productiviteit kan wel tot vragen leiden, van joh, hoe komt het nou dat dat gerecht minder productief is dan het andere gerecht?” (medewerker Raad).*

In de vorige fase bleek dat de Raad er zelf voor kiest om informatie te geven over de productiviteit en daarbij in de kengetallen ook weer te geven wat de verschillen tussen de gerechten zijn. Dit citaat laat zien dat er vanuit het ministerie daar vervolgens ook verdere vragen over worden gesteld.

Wat betreft de middelen gaat het alleen om wat ter beschikking wordt gesteld aan de gehele Rechtspraak. De besteding per gerecht komt in de documenten van Veiligheid en Justitie niet aan de orde. Meer inhoudelijk wordt verwezen naar het jaarverslag, waardoor uit de documenten niet duidelijk wordt in hoeverre er door het ministerie op wordt gereageerd op de daarover verstrekte informatie. Ook in de interviews wordt niet duidelijk dat hier achteraf verdere vragen over worden gesteld.

Wat betreft productie en snelheid worden rond de efficiëntie in de debatfase redelijk wat vragen gesteld. Een medewerker van het ministerie geeft aan het ook belangrijk is dat daar aandacht aan wordt besteed, want:

*“Dat doet de Raad zelf natuurlijk ook, maar goed je moet natuurlijk ook een soort tegenkracht hebben om te kijken of dat goed gaat” (beleidsadviseur V&J).*

Uit dit citaat blijkt dat het ministerie op dit aspect dient als ‘een soort tegenkracht’ die de Raad hierin scherp houdt. Het ministerie reageert bijvoorbeeld op de weergegeven doorlooptijden. In de V&J-begrotingen worden de doorlooptijden van de afgelopen jaren weergegeven en wordt laten zien in hoeverre dit afwijkt van de afgesproken norm. Daarbij wordt in de toelichting wel genoemd in welke sectoren de afwijkingen zijn, maar niet wat de oorzaken daarvan zijn. Daarbij wordt steeds verwezen naar het jaarverslag van de Raad, zoals ook blijkt uit het volgende citaat:

*“Het totaaloverzicht met gemiddelde doorlooptijden laat een zeer uiteenlopende ontwikkeling zien. Wat dit betekent voor de, door de Rechtspraak, genormeerde doorlooptijden en wat mogelijke oorzaken hiervan zijn, wordt toegelicht in het jaarverslag van de Raad voor de Rechtspraak” (Jaarverslag V&J 2008, pp. 106-107).*

Uit de documenten van het ministerie lijkt men vanuit Veiligheid en Justitie op dit gebied terughoudend te zijn. Hieruit wordt dan ook niet helemaal duidelijk in hoeverre er gesprek plaatsvindt over de doorlooptijden. Uit de tabellen die de ontwikkeling van de doorlooptijden laten zien, is wel op te maken dat dit aspect in ieder geval de aandacht heeft van het ministerie. In de interviews komt naar voren dat de ontwikkeling van de doorlooptijden inderdaad ook onderwerp van gesprek is en dat daar vragen over worden gesteld:

*“De lengte van de procedures komen geregeld vragen over. () Van hè, van waarom is die doorlooptijd minder groot?” (medewerker Raad).*

Vanuit het ministerie wordt gevraagd waarom bepaalde gerechten minder goed aan de normen van de doorlooptijden voldoen. De informatie over de doorlooptijden van de verschillende gerechten heeft de Rechtspraak uit eigen beweging gegeven in de kengetallenrapportages. Vanuit het ministerie wordt op die gegeven informatie doorgevraagd naar verdere verklaringen. Dit geldt vooral voor de verschillen tussen de gerechten in doorlooptijden en productiviteit. Wat betreft de verschillen in het gebruik van middelen is niet duidelijk geworden dat daar veel op wordt doorgevraagd.

In deze fase is duidelijk geworden dat over de efficiëntie inderdaad de dialoog wordt gevoerd. Dit geldt zowel voor de productie als de snelheid. Over de besteding van de middelen binnen de Rechtspraak is niet duidelijk geworden dat daarover het gesprek wordt gevoerd. Nu de debatfase is doorlopen, zal de laatste fase worden bekeken.

### *Beoordelingsfase*

---

In deze fase gaat het om de vraag in hoeverre het ministerie een beoordeling maakt over de mate van efficiëntie van de Rechtspraak en die beoordeling verdere consequenties heeft. Als gevolg van de bekostigingsstructuur wordt het aspect van de productie nauwkeurig bijgehouden door het ministerie.

Aan de hand van de gestelde productienormen door het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt bekeken of de Rechtspraak voldaan heeft aan de gemaakte afspraken. Als deze normen niet worden gehaald, dan leidt dat tot een afname van de ter beschikking gestelde financiële middelen. Er vindt dan achteraf een correctie plaats van de eerder gegeven financiën. Om het financieringssysteem van de Rechtspraak goed te laten verlopen, is het noodzakelijk dat hier aandacht aan wordt besteed. De consequentie van de beoordeling is dan ook de mate waarin er budget wordt vrijgegeven:

*“Meer productie betekent meer geld” (in vele begrotingsvoorstellen, o.a. 2009, p. 10).*

Hieruit volgt dat er een consequentie is als er minder wordt geproduceerd door de Rechtspraak. Wanneer er minder zaken worden verwerkt, worden er ook minder financiën vrijgegeven door het ministerie. Evenzo worden er meer financiële middelen vrijgegeven als er meer wordt geproduceerd.

Toch worden er ook als de instroomverwachtingen vooraf hoog zijn, niet altijd financiële middelen vrijgegeven. Als er veel rechtszaken worden verwacht, kunnen die daardoor dus niet altijd volledig worden verwerkt:

*“De financiering blijft vanaf 2013 achter bij de instroomverwachtingen van de Rechtspraak. Hiermee ontstaat het risico dat de voorraden en daarmee de doorlooptijden de komende jaren kunnen gaan oplopen” (Begroting V&J 2012, p. 175).*

Het gevolg van de beperkte financiële middelen kan zijn dat de voorraden en doorlooptijden gaan oplopen. De financiële middelen blijken – ook bij het ministerie – beperkt te zijn en daarom wordt vanuit Veiligheid en Justitie geprobeerd om de vrijgave van budget zoveel mogelijk te beperken:

*“Mijn rol is natuurlijk om te zorgen dat zo efficiënt mogelijk weg te zetten richting de Rechtspraak” (beleidsadviseur V&J).*

Uit dit citaat blijkt dat men bij het ministerie erop toeziet dat Rechtspraak niet meer financiën krijgt dan echt noodzakelijk is. Wat ‘zo efficiënt mogelijk’ precies inhoudt en hoeveel financiële middelen dus nodig zijn, is onderwerp van gesprek tijdens de prijsonderhandelingen die één keer in de drie jaar plaatsvinden. Wanneer dat nodig is, kan dat ook in de tussentijd gebeuren. In het jaarverslag van de Raad staat daarover:

*“In het Besluit financiering rechtspraak 2005 is in artikel 21 geregeld dat bij ingrijpende wijzigingen van de omstandigheden met aantoonbare gevolgen voor de productie de Minister en de Raad overleggen over te nemen maatregelen en het zo nodig aanpassen van de productieaantallen en de landelijke prijzen” (Jaarverslag 2005, p. 69).*

Wanneer het echt nodig is, kunnen de ter beschikking gestelde financiële middelen tussendoor bijgesteld worden. Op die manier kan het gebeuren dat de Rechtspraak toch meer budget krijgt. Op het moment dat dat niet gebeurt, zijn de gevolgen voor de Rechtspraak:

*“Bij de verwachte toename van het aantal rechtszaken en daarbij achterblijvende financiële middelen zal de druk op de gerechten toenemen” (Begroting V&J 2012, p. 171).*

Ook uit de interviews wordt duidelijk dat er druk gevoeld kan worden bij de Rechtspraak. Eén van de respondenten zegt daarover:

*“En als je minder geld beschikbaar wil stellen, ja, dan zou dus de uiterste consequentie kunnen zijn: voorraden lopen op, doorlooptijden lopen op” (medewerker Raad voor de Rechtspraak).*

Het gesprek over hoeveel budget er precies nodig is voor de Rechtspraak wordt gevoerd tussen de Raad en de minister. Toch wordt dit ook voelbaar in de relatie tussen Raad en ministerie. Vooral als er minder financiële middelen beschikbaar komen, heeft dit gevolgen voor die relatie. Eén van de respondenten zegt daarover:

*“Met bezuinigingen echt heel erg. Ja, en dan als er klappen gaan vallen, ja, dan komt die relatie toch wel weer wat meer onder spanning te staan” (beleidsadviseur Veiligheid en Justitie).*

Hieruit blijkt dat wat betreft de efficiëntie er inderdaad consequenties zijn door de invloed vanuit Veiligheid en Justitie. De beoordeling bestaat daarbij uit twee delen. Ten eerste wordt gekeken naar de hoeveelheid productie die de Rechtspraak geleverd heeft. De consequentie daarvan is een correctie van de hoeveelheid budget van het afgelopen jaar. Ten tweede wordt vanuit Veiligheid en Justitie bepaald hoeveel budget er ter beschikking wordt gesteld voor de komende jaren. Daarbij is de Raad afhankelijk van hoeveel financiële middelen vrij worden gegeven. De consequenties van minder budget zijn hierbij een mogelijke toename van de voorraden en daarmee de druk enerzijds en een mogelijke afname van de snelheid en doorlooptijden anderzijds.

Hiermee zijn de verantwoordingsfasen voor de waarde efficiëntie volledig doorlopen. In de volgende paragraaf zal daarom worden ingegaan op de volgende waarde: de juridische kwaliteit.

### 5.3 Verantwoording over juridische kwaliteit

---

In deze paragraaf zal worden gekeken naar de manier waarop de juridische kwaliteit onderwerp van gesprek is tussen de Raad en het ministerie aan de hand van de verschillende fasen. Op die manier kan de zesde deelvraag worden beantwoord:

6. *In hoeverre verantwoordt de Raad zich aan het ministerie over de juridische kwaliteit?*

Hieronder zal worden stilgestaan wat hierover in de documenten en interviews wordt gezegd. In het analysehoofdstuk zal deze vraag vervolgens verder worden beantwoord.

#### *Informatiefase*

---

In deze fase gaat het om de informatie die de Raad voor de Rechtspraak geeft over het aspect van de juridische kwaliteit. De Raad heeft als taak om de juridische kwaliteit te bevorderen en zet zich dan ook actief in om verbeteringen te bewerkstelligen. In de verantwoordingsdocumenten, waar wordt toegelicht welke werkzaamheden de Raad heeft verricht, is dit dan ook onderwerp van bespreking. In verschillende interviews komt naar voren dat dit eerder gebeurde aan de hand van de Agenda van de Rechtspraak, waarin het rechterlijk beleid voor vier jaar beschreven staat.

*“Wij verantwoorden ons over de strategische agenda. En in die strategische agenda staan ook kwaliteitsonderwerpen. En daar verantwoorden wij ons dan ook over, () en ook richting het ministerie dus” (medewerker Raad).*

In deze strategische agenda staat waar de Rechtspraak zich op wil gaan richten. Gedurende de jaren waarin deze Agenda leidend was, verantwoordde de Rechtspraak zich over de kwaliteitsdoelstellingen die daarin beschreven stonden. Dit veranderde toen de Rechtspraak van doelstellingen overging naar het opstellen van kwaliteitsnormen: *“In 2006 heeft de Rechtspraak normen ontwikkeld voor de kwaliteit van het rechtspreken”* (Jaarverslag 2006, p. 43). Deze normen zijn kort na de invoering van de bekostigingsstructuur (2005) ontwikkeld. Vanaf dat moment komen deze normen ook terug in de verantwoordingsdocumenten en wordt per norm besproken in hoeverre deze is behaald.

Eén van die punten om de kwaliteit te meten betreft de verhouding tussen het aantal zaken met een enkelvoudige en meervoudige kamer. Dit onderscheid betreft het aantal rechters dat zich over een zaak buigt. Bij een enkelvoudige kamer (EK) is dat er één, bij een meervoudige kamer (MK) zijn dat er drie:

*“Het aandeel MK-zaken geeft weer in welke mate procedures door de meervoudige kamer, d.w.z. door drie rechters, zijn behandeld. Het is van belang dit aandeel in de gaten te houden om te voorkomen dat efficiency overwegingen (= meer zaken door de enkelvoudige rechter) ten koste gaan van de kwaliteit van de afdoening” (Kengetallen 2007, p. 4).*

Om te waarborgen dat er voldoende deskundigheid is in het rechterlijk oordeel, kan een meervoudige kamer meerwaarde hebben. Daarom is er een norm vastgesteld voor het percentage van zaken dat meervoudig moet zijn behandeld. In de verschillende documenten worden de percentages genoemd. Waar het aantal MK-zaken onder het vastgestelde percentage ligt, wordt gesteld dat per zaak is bekeken of een meervoudige kamer nodig is. In de jaarverslagen wordt steeds aangegeven dat ondanks het lagere percentage de kwaliteit er niet onder lijdt. Per zaak wordt bekeken – zo staat in de verslagen – of een meervoudige kamer nodig is en waar dat nodig is, wordt daarin ook voorzien.

Een andere kwaliteitsnorm is de permanente educatie. Hierbij gaat het om het gemiddeld aantal uren dat rechters en raadsheren per jaar besteden aan verdere bijscholing. Deze kwaliteitsnorm is belangrijk volgens de Raad, want *“een norm maakt zichtbaar aan de samenleving dat wordt gewerkt aan het borgen van de kwaliteit van de rechtspraak”* (Jaarverslag 2006, p. 48). Door middel van bijscholing wordt geprobeerd de deskundigheid van de rechters en raadsheren op niveau te houden, wat bijdraagt aan de kwaliteit van rechtspraak. In de kengetallen wordt toegelicht wat maakt dat niet aan de norm is voldaan:

*“Het percentage medewerkers dat aan deze norm voldeed is in 2012 afgenomen als gevolg van de organisatieveranderingen en de toegenomen productiedruk”*  
(Kengetallen 2012, p. 7).

Hiermee wordt de oorzaak benoemd van het niet behalen van de vastgestelde norm. Ook wordt in de kengetallen specifiek ingegaan op de cijfers per gerecht. Zo wordt geschreven over het gerechtshof Leeuwarden:

*“Hof Leeuwarden investeert structureel relatief weinig in de permanente educatie van raadsheren; slechts de helft van de raadsheren voldoen er aan de PE-norm, ook over een periode van vier jaar bezien.” “Ziekteverzuim en nieuwe aanstellingen gedurende het jaar hebben in de sectoren civiel en straf in 2011 een nadelig effect gehad op het eerder gestaag stijgende percentage voor permanente educatie (PE) van het rechterlijk personeel”* (Kengetallen 2011, pp. 19, 131).

In het algemene deel van de kengetallen wordt de vergelijking gemaakt tussen de gerechten. Vervolgens wordt in de paragraaf over het hof Leeuwarden dieper ingegaan op de oorzaken. Hiermee wordt een verklaring gegeven voor het lagere percentage. Op die manier is ook voor ministerie inzichtelijk welke gerechten onder de maat presteren en welke oorzaken dat heeft.

Een ander kwaliteitskenmerk is het aantal gegronde klachten en gehonoreerde wrakingen. In de kengetallenrapportages, die vanaf 2006 zijn opgesteld, worden de cijfers daarover gepresenteerd. Wanneer een klacht gegrond wordt verklaard of een wraking wordt gehonoreerd, wordt duidelijk dat het kwaliteitsniveau niet alleen door de justitiabele als onvoldoende is ervaren. Ook in de beoordeling vanuit de Rechtspraak zelf blijkt dat de kwaliteit heeft tekort geschoten of dat het daar in ieder geval de schijn van heeft:

*“Een gehonoreerde wraking kan betekenen dat het gerecht in dat specifieke geval op het gebied van onpartijdigheid en integriteit tekort is geschoten” (Kengetallen 2007, p. 8).*

In de kengetallen worden de gerechten op dit punt met elkaar vergeleken. Er wordt genoemd bij welke gerechten er veel gegronde klachten en gehonoreerde wrakingen voor zijn gekomen:

*“Van de gerechtshoven viel hof Amsterdam op door het relatief grote aantal gegronde klachten” (Kengetallen 2010, p. 7).*

*“Bij enkele rechtbanken, Amsterdam, Arnhem, Den Haag en Utrecht kwam in 2009 meer dan één keer een gegronde wraking voor” (Kengetallen 2009, p. 26).*

Op die manier is ook voor het ministerie inzichtelijk bij welke gerechten (het er de schijn van heeft dat) de kwaliteit niet helemaal op orde is en waar er fouten zijn gemaakt. De openheid die hierover in de kengetallen wordt gegeven is inmiddels ook overgenomen in het jaarverslag: *“Sinds 2011 worden in het Jaarverslag van de Rechtspraak cijfers over wraking, klachten en disciplinaire maatregelen gepubliceerd” (Jaarverslag 2013, p. 66).*

In de mate van openheid is een verschuiving te bemerken, zo komt ook in de interviews naar voren. Men is in de afgelopen tien jaar opener geworden. Een respondent zegt hierover:

*“Er wordt ook veel meer gepubliceerd over het aantal wrakingen en zo. Dat soort punten die, ja, vroeger was dat absoluut niet het geval. En wraking, dat is natuurlijk toch een punt waar je je kwetsbaar mee opstelt. () Tegenwoordig is dat onzin om zo te denken en zijn we daar veel meer open in” (medewerker Raad).*

Hieruit wordt duidelijk dat de Raad op dit punt in opstelling veranderd is. Dit doet de vraag opkomen wat maakt dat bepaalde informatie wel of niet wordt verstrekt aan het ministerie en welke verwachtingen er daarbij leven vanuit het ministerie. In de interviews komt naar voren dat de openheid een eigen streven van de Rechtspraak is. Het ministerie van Veiligheid en Justitie vraagt daar niet om. Zo zegt één van de respondenten:

*“V&J gaat inderdaad niet zoveel vragen over bepaalde onderwerpen die hier in staan van goh, zouden jullie het niet kunnen hebben over dit of over dat, of over zus of over zo. Dat bepalen we eigenlijk zelf” (medewerker Raad).*

Hieruit blijkt dat de Raad zelf bepaalt in hoeverre er openheid wordt gegeven over de interne organisatie, ook op het gebied van kwaliteit. Hierbij lijkt de ontwikkeling een steeds grotere openheid te zijn. Tegelijkertijd wordt er wel een afweging in gemaakt welke informatie wel en niet kan worden gedeeld. Eén van de respondenten zegt daarover:

*“Je bent meer afhoudend als dat dichter tegen het rechterlijk domein aan is. () Want als wij de minister teveel toegang geven binnen het rechterlijk domein dan, dan komt eigenlijk dat aspect van het staatsrecht in, in het geding” (medewerker Raad).*



Hij geeft aan dat deze zaken voortdurend worden afgewogen. Hij geeft aan dat inderdaad in woord en geschrift de openheid en transparantie wordt beleden, maar dat men er ook voor kiest om geen openheid te geven over zaken waarover men geen bemoeienis wil. De vraag is daarbij volgens de respondent steeds tot wiens verantwoordelijkheid het behoort, tot die van de Raad of van de minister. Als het tot de verantwoordelijkheid van de minister behoort, moet het gedeeld worden met het ministerie. Wanneer dat niet het geval is, is er vrijheid over wat men wel of niet wil delen.

### Doel

Zowel uit de documenten als de interviews blijkt dat de mate van openheid in loop der jaren is toegenomen. Dit doet de vraag opkomen wat maakt dat de Rechtspraak meer informatie is gaan verstrekken op gebied van de juridische kwaliteit. Er zijn verschillende redenen voor de Rechtspraak om open te zijn over haar eigen handelen, ook ten aanzien van de juridische kwaliteit.

Een eerste reden die in de interviews wordt genoemd, is dat de Rechtspraak zich moet verantwoorden over de wijze waarop men de financiële middelen heeft gebruikt. Deze worden ook aangewend voor het verbeteren van de kwaliteit en daarom zal daarover ook informatie gegeven moeten worden. Twee respondenten antwoorden op de vraag waarom de Raad informatie geeft over de kwaliteit:

*“Om te verantwoorden wat je doet met het geld. In feite kom het daar op neer. En met het geld gaat het niet alleen om de aantallen, maar ook over nou, alles wat samenhangt met rechtspreken. Dus ook kwaliteit” (medewerker Raad).*

*“Over de kwaliteit? Omdat je monopolist bent. En omdat je natuurlijk ook een overheidsorganisatie bent. Dus je bent wel, je behoort je te verantwoorden over de kwaliteit van je organisatie, want het is een vrij wezenlijke taak die, die er is” (medewerker Raad).*

Een tweede reden waarom de Raad informatie geeft over de juridische kwaliteit, heeft te maken met het vertrouwen in de rechterlijke organisatie. Door openheid te geven over interne organisatie zal ook het vertrouwen in de Rechtspraak toenemen. Twee respondenten zeggen hierover:

*“Als je niet laat zien hoe je functioneert, dan kan dat vertrouwen makkelijk afbrokkelen, ja. En dat zit hem in de eerste plaats natuurlijk meer op de kwaliteitsaspecten van de Rechtspraak, denk ik” (medewerker Raad).*

*“Dus je bent wel onafhankelijk in je oordeel tuurlijk, in de uitspraak, maar je bent als systeem moet je wel een legitieme basis hebben” (medewerker Raad).*

Een derde reden voor de Rechtspraak om informatie te geven over de kwaliteit wordt genoemd in het jaarverslag van 2009:

*“Het is echter ook aan de Rechtspraak om zichtbaar te maken dat hij structureel investeert in kwaliteitsbevordering, leert van zijn fouten en ontvankelijk is voor signalen uit zijn omgeving en uit de eigen organisatie” (Jaarverslag 2009, p. 8).*

In deze tekst wordt duidelijk dat de Rechtspraak graag wil leren van fouten en gericht is op verbetering. De Rechtspraak wil dat ook graag naar buiten toe tonen en dat doet zij door informatie te geven over de verbeteringen op verschillende gebieden zijn bewerkstelligd.

In deze fase is duidelijk geworden dat de Raad uitgebreide informatie geeft over de juridische kwaliteit aan de hand van de kwaliteitsnormen. Dit gebeurt voornamelijk door middel van de kengetallen. Bovendien is een ontwikkeling in de afgelopen jaren waarin hierover meer openheid wordt gegeven door de Rechtspraak.

### *Debatfase*

---

In deze fase gaat het om de manier waarop Veiligheid en Justitie reageert op de gegeven informatie over de juridische kwaliteit. Vanuit het ministerie denkt men ook na over de kwaliteit. Hoewel de verantwoordelijkheid om te waken over het kwaliteitsniveau van de Rechtspraak bij de Raad ligt, is men daar vanuit het ministerie ook zeker mee bezig. Eén van de respondenten zegt hierover:

*“In principe doet de Rechtspraak dat zelf. Wij kijken natuurlijk mee” (beleidsadviseur V&J).*

Ook uit de documenten van het ministerie blijkt inderdaad dat men meekijkt naar de ontwikkeling op het gebied van kwaliteit.

*“In 2006 heeft de Rechtspraak indicatoren ontwikkeld die de kwaliteit van het rechtspreken in de kern raken en zoveel als mogelijk meetbaar maken. De Rechtspraak zal in 2008 in elk geval voortgang boeken op de volgende zes kwaliteits-elementen:” (Begroting V&J 2008, p. 143).*

Uit deze tekst blijkt dat bij het ministerie men goed in de gaten houdt hoe de Rechtspraak zich ontwikkelt op het gebied van kwaliteit. Door dit te noemen in de begroting, wordt deze verwachting ook expliciet gemaakt. De eerder besproken kwaliteitsnormen die door de Raad zijn opgesteld, zijn ook onderwerp van gesprek met het ministerie. Op de vraag over welke kwaliteitsonderwerpen het gesprek wordt gevoerd met het ministerie, zeggen de respondenten:

*“Het aantal zaken behandeld door de meervoudige kamer minder, als, als hier maar duidelijk uit wordt, dat het niet, dat een laag percentage niet ten koste is gegaan van de kwaliteit. Permanente educatie komen wel vragen over” (medewerker Raad).*

*“We hebben natuurlijk die PE-norm, dat wordt natuurlijk met ze besproken. Uhm, en over verantwoord” (medewerker Raad).*

Hieruit blijkt dat de kwaliteitsnormen inderdaad aanleiding zijn voor de dialoog. Achteraf blijkt of de Rechtspraak ook de verwachte kwaliteitsverbeteringen heeft kunnen bewerkstelligen. Dit verwoordt de Raad in het jaarverslag en de kengetallenrapportages. Vanuit het ministerie wordt daar vervolgens op doorgevraagd, zo vertelt een respondent:

*“Als er iets opvalt bij het ministerie en dat geldt in de eerste plaats voor het jaarverslag, maar ook voor de kengetallen, krijg je natuurlijk vragen van de betreffende afdeling” (medewerker Raad).*

De vragen richten zich ook op de verschillende kwaliteitsaspecten en –normen. Men vraagt door op bepaalde uitkomsten en vraagt wat de oorzaken zijn van de ontwikkeling op de verschillende gebieden. Men wil graag het verhaal achter de cijfers horen en daarom wordt op informele wijze gevraagd naar verdere achtergronden, zo vertelt de respondent.

Ook bij het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt bevestigd dat er dialoog plaatsvindt over de kwaliteit. Het in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de Raad, maar het ministerie is op de achtergrond wel aanwezig en beschikbaar. Een respondent zegt hierover:

*“Op het moment dat het echt gaat kraken en piepen, ja, dan, dan komen ze wel. Hè, dus dat is iets waar, waar we van zeggen nou, dat is aan de Rechtspraak in principe. Daar gaan wij niet te veel ons in mengen.”*

*“Het is natuurlijk met name de Rechtspraak die dat zelf organiseert. Ja. En dan gaan wij, als wij denken van nou, dat is wellicht onvoldoende dan gaan wij in gesprek met de Rechtspraak van joh, zou je dat niet eens doen?” (beleidsadviseur V&J).*

Uit de bovenstaande citaten blijkt dat men bij het ministerie zoveel mogelijk op de achtergrond probeert te blijven. Het initiatief voor vragen en gesprek probeert men daarom bij de Raad te laten. Pas op het moment dat de Raad het gesprek aan gaat, reageert men daar vanuit het ministerie op. De beleidsadviseur van het ministerie licht ook toe waarom zij hierin een afwachtende rol aannemen:

*“Dus dat moeten wij respecteren, dat, dat zij een andere staatsmacht zijn. Dus wij proberen dat dan gewoon via gesprekken en niet hiërarchisch van ‘jij moet dit doen’” (beleidsadviseur V&J).*

Hieruit blijkt dat de respondenten bij het ministerie de Raad zien als onderdeel van een andere staatsmacht en daarmee als onafhankelijk. Daarom probeert men wel in gesprek te zijn met de Raad, maar niets op te leggen over wat men zou moeten doen.

Uit deze antwoorden volgt dat er inderdaad gesprek plaatsvindt tussen de Raad en het ministerie over de kwaliteit. Omdat die kwaliteit zoveel mogelijk gemeten wordt aan de hand van de kwaliteitsnormen, wordt ook langs die onderwerpen het gesprek gevoerd. Op het moment dat de Raad met meer informatie komt, blijkt dat ook meer dialoog plaatsvindt tussen de Raad en het ministerie. Eén respondent zegt:

*“Hoe meer je kan verklaren, hoe meer vragen je ook van het ministerie kan verwachten naar verdere verklaringen” (medewerker Raad).*

Hieruit blijkt dat het ministerie inderdaad reageert op de informatie die de Raad geeft en daarover vragen stelt. Bij de Raad wordt door verschillende respondenten opgemerkt dat ze de dialoog daarover met het ministerie als positief ervaren. De vragen die gesteld worden vanuit het ministerie helpen de Raad om zich te verbeteren, zo vertelt men. Dit gebeurt op verschillende manieren, zowel op formele als informele wijze, blijkt uit de interviews. Op formele wijze gebeurt dit tijdens de verschillende overleggen die plaatsvinden tussen de Raad en het ministerie. Eén van de respondenten vertelt dat daarin bijvoorbeeld ook wel wordt gesproken over wrakingen:

*“Dat komt aan de orde. Toelichtende wijs op ons jaarverslag of op ons jaarplan leggen wij uit van. En daar wordt, ja, wordt op ingehaakt, d'r wordt even gezegd van nou ja, hoe zit dat dan? En meestal is het zo daarmee is het dan af” (beleidsadviseur V&J).*

Uit het bovenstaande citaat blijkt dat er ook in de formele overleggen wordt gesproken over de juridische kwaliteit. Daarnaast is er ook veel gesprek over deze zaken op informele wijze. Zowel uit de interviews bij de Raad als het ministerie wordt aangegeven dat op die manier veel besproken wordt, ook over de kwaliteit. Twee beleidsadviseurs van Veiligheid en Justitie vertellen over die informele afstemming:

*“Ik denk dat het bestuurlijk overleg is echt het bestuurlijke afhechten, hè. Want, zeg maar, de gesprekken vinden eerst op ambtelijk niveau, dus ambtenaren van de departementen en de Raad voor de Rechtspraak plaats. Daar wordt alles in feite al voorbereid” (beleidsadviseur V&J).*

*“Want het echte gesprek vindt natuurlijk, zoals eigenlijk bij alle organisaties denk ik, op de werkvloer en informele situaties plaats” (beleidsadviseur V&J).*

Uit de citaten blijkt dat het gesprek tussen de Raad en het ministerie vooral plaatsvindt door informele afstemming. Zowel in de interviews bij de Raad als het ministerie wordt over deze afstemming heel positief gesproken. Men blijkt elkaar gemakkelijk te kunnen vinden en goed te kunnen overleggen.

In deze fase is duidelijk geworden dat over de kwaliteit van rechtspraak inderdaad gesprek plaatsvindt tussen de Raad en het ministerie. Het ministerie neemt in eerste instantie een afwachtende rol in aan, maar komt wel met vragen waar dat nodig is. De afstemming in deze fase wordt door beide partijen als positief ervaren.

In deze fase gaat het om de vraag in hoeverre er sprake is van een beoordeling door het ministerie over de juridische kwaliteit en wat mogelijke consequenties zijn. Om daar een compleet beeld van te krijgen, is het goed om eerst te kijken naar wat hierover in de documenten van Veiligheid en Justitie staat. Belangrijk om daarbij te beseffen is dat het belangrijkste middel van invloed van het ministerie het te geven te budget is. In één van de begrotingen van V&J staat daarover het volgende:

*“Conform de gemaakte prijsafspraken voor de periode 2008–2010 worden deze middelen ingezet voor een aantal specifieke onderwerpen, te weten: permanente educatie, meelezen van enkelvoudige zaken, meer ruimte voor meervoudige zittingen, instructie en feitenonderzoek en goede bewijsmotivering” (Begroting V&J 2009, p. 133).*

Uit deze tekst blijkt dat bij de prijsafspraken is afgesproken waaraan het geld zou worden besteed. Daarbij is tussen het ministerie en de Raad afgesproken voor welke onderwerpen dit zou worden vrijgegeven. De Raad is daarbij leidend in het vaststellen van wat onder kwaliteit moet worden verstaan. Daar wordt bepaald wat de kwaliteitsonderwerpen en –normen zijn. De Raad rapporteert hier vervolgens over aan het ministerie, zo bleek al eerder in de informatiefase.

De vraag die in deze fase centraal staat is wie vervolgens de beoordeling over de kwaliteit maakt. In eerste instantie is dit de Raad voor de Rechtspraak. Deze is immers opgericht om hierop toe te zien, zodat dat niet meer onder het ministerie van Veiligheid en Justitie zou vallen. Zowel in de documenten als de interviews wordt deze verantwoordelijkheid bevestigd. Van daaruit wordt het vervolgens aan het ministerie overgegeven en wordt daar bepaald hoeveel financiële middelen er ter beschikking worden gesteld:

*“Binnen de beperkte financiële middelen zal ruimte worden geboden voor kwaliteitsbepalende elementen, zoals de meervoudige behandeling van zaken, instructie en feitenonderzoek en het meelezen van vonnissen” (Begroting V&J 2010, p. 145).*

Uit de bovenstaande tekst blijkt dat het ministerie inderdaad het budget vaststelt. Daarbij blijkt bovendien dat daar ook bepaald wordt voor welke kwaliteitsonderwerpen geld ter beschikking wordt gesteld. Hierin heeft het ministerie op die manier dus een belangrijke invloed, die tot uiting komt tijdens de prijsonderhandelingen. Deze invloed wordt ook in de interviews genoemd. Zo zegt één van de respondenten over de prijsonderhandelingen:

*“Daarin is dus aangegeven van nou, voor die en die en die onderwerpen wordt geld beschikbaar gesteld. En die worden in de prijzen doorberekend en op basis daarvan maken wij de productieafspraken. Daarin staat dus onder andere ook: we hebben*

*wat kwaliteitsmaatstaven. En daar verantwoorden wij ons ook over. En 'wij' is dan de Rechtspraak" (medewerker Raad).*

Uit het bovenstaande citaat blijkt dat tijdens de prijsonderhandelingen door de minister of vanuit het ministerie wordt bepaald voor welke kwaliteitsonderwerpen er wel budget wordt vrijgemaakt en voor welke dat niet gebeurt. Een andere respondent bevestigt dit als hij vertelt over één van de kwaliteitsonderwerpen, namelijk de permanente educatie. Hierover zegt hij dat dit punt tijdens prijsonderhandelingen wordt voorgesteld door de Raad en dat het ministerie daar vervolgens op reageert:

*"Dat wordt dan meegenomen. En zij hebben daar dus ja op gezegd, dat is, dat is meegenomen" (medewerker Raad).*

Hieruit wordt opnieuw duidelijk dat tijdens de prijsonderhandelingen wordt bepaald waar budget voor wordt vrijgegeven. Dit doet vraag opkomen of men vanuit het ministerie ook kan bepalen dat er voor bepaalde kwaliteitsonderwerpen die de Raad voorstelt geen geld beschikking wordt gesteld. Op deze vraag antwoordt de respondent:

*"Dat zeggen ze ook. Dat hebben ze ook gezegd, bij een aantal onderwerpen zeggen ze dat ook. En dat is, dat is, dat onderhandel je uit. Dat ze zeggen ja, daar wel, daar niet, daar wel, daar niet" (medewerker Raad).*

Uit dit citaat blijkt dat er bij Veiligheid en Justitie gezegd kan worden en gezegd wordt voor welke kwaliteitsonderwerpen er geen geld wordt vrijgegeven. Daarmee blijkt de invloed van het ministerie dus zo groot te zijn, dat zij ook invloed heeft op de manier waarop de kwaliteit wordt verbeterd. Op het moment dat Raad immers de kwaliteit zou willen verbeteren door middel van een investering in een specifieke sector en dat vanuit het ministerie niet wordt goedgekeurd, is daar dus geen budget voor en kan de Raad dat bijna niet uitvoeren. Een andere respondent zegt:

*"Als je een te laag budget krijgt dan gaat het ook ten koste van de kwaliteit. Want kwaliteit laat zich ook vertalen in termen van geld, hè, van hoeveel rechters er met een zaak bezig zijn. () En dat zou dus kwalitatief mindere uitspraken teweeg kunnen brengen dat uh, dan eigenlijk nodig is. Dus geld heeft wel relatie met kwaliteit. Alleen het is een indirecte band" (medewerker Raad).*

Die invloed wordt bevestigd in de documenten. Een groter budget geeft de ruimte aan de aan de rechterlijke organisatie om bijvoorbeeld meer tijd te besteden aan zaken:

*"Binnen de rechtbanken en hoven is breed verspreid het geluid te horen dat de beschikbare tijd voor de behandeling van jeugdzaken onvoldoende is, waardoor de kwaliteit van rechtspreken onder druk komt te staan" (Jaarverslag 2010, p. 10).*

De vraag die hieruit volgt, is hoe dat wordt beleefd bij de Raad. Daarover geeft de respondent aan dat dat deels tegenstrijdig is. Aan de ene kant geven de

prijsonderhandelingen voor drie jaar rust over de manier waarop er in de kwaliteit kan worden geïnvesteerd.

*“Aan de andere kant, ja, is het wel zo dat je zegt ja, dan is het soort van, van wie gaat, gaan ze daar wel over?” (medewerker Raad).*

Tot nu toe is er alleen stilgestaan bij de manier waarop de medewerkers van de Raad deze beoordelingsfase zien. Nu zal worden ingegaan het perspectief vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie. Zonder stil te staan bij wat de medewerkers van het ministerie over deze fase zeggen, zou een eenzijdig beeld verkregen kunnen worden.

Ook bij het ministerie probeert zoveel mogelijk te doen om ondersteunend te zijn aan de Rechtspraak en daarmee de kwaliteit zoveel mogelijk te bevorderen. Zoals eerder al bleek, kijkt men vanuit Veiligheid en Justitie mee en stelt men vragen zodat de kwaliteit verbeterd kan worden. De beleidsadviseurs geven aan dat zij zich erg graag in willen zetten om die kwaliteit zo hoog mogelijk te houden. Onder andere door middel van de eerder genoemde kwaliteitsnormen probeert men dat goed in de gaten te houden. Eén van de respondenten zegt daarover:

*“Zo probeer je enigszins die kwaliteit te meten en te kijken of dat niet achteruit holt, zeg maar. Maar tot nu toe zijn de signalen dat de kwaliteit nog steeds op orde is” (beleidsadviseur V&J).*

In dit citaat wordt duidelijk dat men bij ministerie inderdaad kijkt of de kwaliteit nog steeds goed is. De vraag die hierop volgt, is dan in hoeverre bij het ministerie wordt bepaald hoe die kwaliteit zich zou moeten ontwikkelen en waar de verantwoordelijkheid van de kwaliteitsontwikkeling precies ligt.

Eén van de respondenten vertelt dat tijdens prijsonderhandelingen wordt bepaald in hoeverre er ruimte is voor kwaliteitsinvesteringen. Daarbij is het, zo vertelt hij, zoeken naar de balans tussen kwaliteit en efficiency. Daarover zegt hij:

*“Wij willen geen slecht product kopen. Daar komt het op neer. Wij willen waar voor ons geld. Zo, zoveel mogelijk kwaliteit tegen zo laag mogelijke prijzen” (beleidsadviseur V&J).*

Uit dit citaat blijkt dat het ministerie zichzelf ziet als de koper van het product ‘rechtszaken’. Daarbij zijn zij degene die belang hebben bij hoge kwaliteit en bij lage prijzen. In dit perspectief lijkt het dan ook logisch dat zij invloed hebben op het kwaliteitsniveau. Hieronder ligt de vraag wie verantwoordelijk is voor het kwaliteitsniveau van de Rechtspraak. Daarop geeft één van de respondenten op verschillende momenten in het interview een ambigue antwoord:

*“Dat is natuurlijk met name een verantwoordelijkheid van de Rechtspraak zelf.”  
“Dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid” (beleidsadviseur V&J).*

Uit de uitspraken van de respondenten blijkt de ambiguïteit van het vraagstuk over de verantwoordelijkheid. Aan de ene kant is de Rechtspraak verantwoordelijk voor de kwaliteit van rechtspraak en ziet de Raad daarop toe. Aan de andere kant draagt het ministerie ook een zekere verantwoordelijkheid daarin, zo geeft de respondent aan.

Toch blijkt dit vraagstuk – over de verantwoordelijkheid over de kwaliteit – wel essentieel en is eenduidigheid daarom van groot belang. Eén van de medewerkers van de Raad zegt over de invloed die Veiligheid en Justitie heeft:

*“Doordat de geldkraan open en dicht kan worden gedraaid, heeft het ministerie daarmee te maken en kan daar invloed op uitoefenen. Ja. Nou, maar wij zijn, tuurlijk, wij tamboereren telkens van ‘maar als je die geldkraan dichtdoet, dan, dan wordt de kwaliteit minder en dat, dat knabbelt aan de, aan de basis van de rechtsstaat. Dat moet je niet willen’” (medewerker Raad).*

Deze medewerker geeft hiermee aan dat de invloed vanuit het ministerie hierin soms ook zo kan uitpakken dat dat – vanuit het perspectief van de Rechtspraak bezien – niet gewenst is. Hij stelt zelfs dat dat aan de basis van de rechtstaat kan raken. Hieruit zou men zich kunnen afvragen of die invloed überhaupt wel gewenst is.

Toch zijn er ook geluiden vanuit de Raad voor de Rechtspraak die deze invloed wel als positief duiden. Zo zegt een andere respondent:

*“Zij moeten op een gegeven moment ook kunnen zeggen hoe het functioneert” (medewerker Raad).*

Uit dit citaat blijkt dat men bij de Raad ook vindt dat het ministerie inderdaad een beoordelende rol zou moeten hebben wat betreft de kwaliteit. De belangrijkste vraag die in deze fase dan ook naar voren is gekomen, is waar de verantwoordelijkheid ligt voor de kwaliteit van de Rechtspraak. Die vraag is nog niet eenduidig beantwoord en daarom zal daar in het analysehoofdstuk verder op worden ingegaan.

Concluderend kan gesteld worden dat niet volledig duidelijk is wie welke rol heeft in de beoordelingsfase rond kwaliteit. Wel blijkt dat in de prijsonderhandelingen kwaliteit een belangrijk onderwerp is en dat daar de Raad en het ministerie elkaar proberen te vinden rond dit aspect. Daarmee is de waarde juridische kwaliteit nu besproken en kan op de derde waarde worden ingegaan: maatschappelijke relevantie.



## 5.4 Maatschappelijke relevantie

---

In deze paragraaf staat de derde onderscheiden waarde centraal: de maatschappelijke relevantie. Hier gaat het om de laatste deelvraag:

7. *In hoeverre verantwoordt de Raad zich aan het ministerie over de maatschappelijke verwachting?*

In deze paragraaf zal worden ingegaan op wat hierover in de documenten is genoemd en in de interviews is gezegd. In het volgende hoofdstuk zal daarmee deze deelvraag worden beantwoord.

### *Informatiefase*

---

Als eerste zal gekeken worden naar de informatie die door de Rechtspraak gegeven wordt over de maatschappelijke relevantie. Hierbij gaat het om de betekenis die de Rechtspraak heeft voor de maatschappij.

Deze waarde laat zich moeilijk uitdrukken, zo blijkt uit de documenten. De Raad wil hier graag aandacht aan besteden, zo wordt verwoord in de verschillende Agenda's voor de Rechtspraak. Ook in de jaarverslagen en kengetallen wordt er bij stilgestaan, maar

*“de maatschappelijke betekenis van de Rechtspraak laat zich echter minder gemakkelijk in getallen vangen” (Kengetallen 2011, p. 4).*

Om toch te kunnen laten zien dat de Rechtspraak aansluit bij de samenleving, verwoordt de Raad in de verslagen en rapportages op welke manier zij van meerwaarde is. Door bijvoorbeeld te kijken naar de waardering van anderen en geschilbeslechting wordt geprobeerd om de meerwaarde aan te tonen.

### Waardering

Het thema waardering van anderen wordt veelvuldig genoemd in de verschillende documenten:

*“De resultaten van de afgelopen drie jaar (2003-2005) laten een stijging van de waardering voor het rechterlijk functioneren zien ten opzichte van de periode 2001-2004. In de breedte presteert de Rechtspraak goed” (Jaarverslag 2005, p. 40).*

De Rechtspraak laat hiermee zien dat zij open is voor de beoordeling door anderen en bereid is om daarbij kritisch naar zichzelf te zijn. Uit de verschillende documenten blijkt dat de Raad uitgebreid aandacht besteed aan de beoordelingen van anderen. Op die manier kan immers steeds beter worden achterhaald waar er nog tekortkomingen zijn in het rechtelijk proces en hoe de rechterlijke organisatie daarin verbeterd zou kunnen worden.

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee partijen: de justiablen en de professionals. Bij de justiablen gaat het om de partijen die betrokken zijn geweest in de rechtsgang en het

proces van geschilbeslechting aan den lijve hebben ondervonden. Zij zijn daarom mogelijk in staat om een objectief oordeel te geven over de kwaliteit van de Rechtspraak en daarom wordt daar door de Raad ook expliciet aandacht aan gegeven. Bij de professionals gaat het om de overige rechtsgeleerden: de advocatuur en de officieren van justitie. Vanuit hun expertise over het rechterlijk proces kan ook hun beoordeling van meerwaarde zijn om de kwaliteit van de Rechtspraak te verbeteren, want

*“als de rechtspraak zich niet vernieuwt en zich niet aanpast aan ontwikkelingen die zich elders in de maatschappij voordoen, bestaat het gevaar dat de waardering en de kosten zich in ongunstige richting zullen ontwikkelen” (Kengetallen 2006, p. 10).*

Zowel in de jaarverslagen als de kengetallen wordt aandacht besteed aan de waardering van anderen. Over verschillende kwaliteitsaspecten wordt de beoordeling openbaar gemaakt:

*“Burgers en professionele klanten waarderen de deskundigheid, de bejegening en onpartijdigheid van de rechter” (Jaarverslag 2007, p. 43).*

*“De tevredenheid over het rechterlijk functioneren is over het algemeen hoog en is de afgelopen jaren zelfs iets toegenomen. Men was vaak tevreden over de deskundigheid van de rechter, de onpartijdigheid, de bejegening door de rechter van partijen (zoals luisteren en ruimte geven voor hun verhaal), de begrijpelijkheid van het besprokene en de mondelinge uitleg bij de beslissing. Minder vaak was men tevreden over de duur van de procedure, de motivering van de beslissing en de rechtseenheid” (Kengetallen 2007, p. 10).*

Al in 2007 werd uitgebreid aandacht besteed aan de tevredenheid over het rechterlijk functioneren. Uit de documenten blijkt dat deze aandacht in de afgelopen jaren niet is afgenomen, maar is toegenomen. Waar in 2007 de beoordeling over de gehele Rechtspraak wordt beschouwd, staat men ook nu stil bij de beoordeling per gerecht. Door middel van de kengetallen is op die manier openbaar welke gerechten volgens de beoordelingen van derden minder goed presteren:

*“Justitiabelen zijn eveneens minder dan gemiddeld tevreden over het rechtspreken bij de rechtbank Groningen, vooral over de (onderbouwing van) vonnissen en de bejegening door de rechter. Verbetering van de motivering van vonnissen is door de rechtbank al ter hand genomen” (Kengetallen 2012, p. 13).*

*“De minder grote tevredenheid over Leeuwarden betreft vooral de deskundigheid en onpartijdigheid” (Kengetallen 2011, p. 12).*

Door de openheid die wordt gegeven in de kengetallen is zodoende, ook voor het ministerie, inzichtelijk gemaakt welke gerechten op welke gebieden onvoldoende presteren volgens anderen.

## Geschilbeslechting

Een tweede thema waarover de Rechtspraak informatie geeft ten aanzien van de maatschappelijke relevantie, is mediation. Hierbij gaat het om geschilbeslechting tussen partijen, waarbij wordt geprobeerd om het conflict op een andere manier op te lossen dan via een rechterlijke uitspraak.

*“Bij mediation lossen partijen hun conflicten gezamenlijk op met behulp van een onafhankelijke derde, de mediator. Sinds 2005 kunnen rechters aan partijen de keus voor mediation voorleggen. Zij doen dit met name in zaken waarin de inschatting is dat een juridische beslissing het achterliggende conflict niet kan oplossen” (Jaarverslag 2006, p. 29).*

Door een mediator in te schakelen wordt geprobeerd om de twee partijen die recht zoeken, toch weer bij elkaar te brengen. Wanneer dit vaker lukt, is een rechtszaak en rechterlijk proces minder vaak nodig. Bovendien wordt op die manier geprobeerd om een oplossing te zoeken die verder gaat dan de op dat moment voorliggende casus. Daarmee zouden beide partijen – en ook de maatschappij – meer gediend zijn en daarom probeert de Rechtspraak dit middel zoveel mogelijk uit te breiden. Dit gebeurt met succes, zo blijkt uit de documenten:

*“Het gebruik van het instrument mediation is in 2008 toegenomen. Vooral in familierechtelijke procedures wordt veelvuldig gebruik gemaakt van mediation. Het percentage (gedeeltelijk) geslaagde mediations nam weer licht toe en was in 2008 59 procent” (Jaarverslag 2008, p. 17).*

Daar waar het gebruik van mediation afnam, wordt dat ook benoemd. In sommige jaren zijn er sectoren waarin minder gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot geschilbeslechting. In de jaarverslagen wordt daarbij ook een verklaring voor de afname gegeven:

*“In 2011 is het aantal verwijzingen naar mediation en het aantal gestarte mediations voor het eerst sinds de invoering van de verwijsvoorzieningen bij de gerechten fors gedaald en wel met circa 30%. () Mogelijke oorzaken zijn:” (Jaarverslag 2011, p. 27).*

In de bovenstaande tekst wordt de oorzaak genoemd van de afname van de geschilbeslechting. Ook in andere jaarverslagen worden de oorzaken genoemd voor de afname in bepaalde sectoren.

In de kengetallen wordt nog uitgebreidere informatie gegeven. Niet alleen worden hier de sectoren met elkaar vergeleken, ook de verschillende gerechten worden met elkaar vergeleken ten aanzien van de hoeveelheid mediation waarvan gebruik is gemaakt. Op die manier wordt getoond welke gerechten meer en minder gebruik maken van mediation:

*“Duidelijk beneden gemiddeld is dat in 2011 in Almelo en Assen” (Kengetallen 2011, p. 22).*

Over Roermond: *“De rechtbank heeft minder zaken doorverwezen voor mediation dan gemiddeld bij de rechtbanken, mede doordat er weinig mediators werkzaam zijn in het arrondissement en justitiabelen de reisafstand als een probleem zien”*(Kengetallen 2011, p. 105).

Uit de bovenstaande teksten blijkt dat het verschil in hoeveelheid mediation tussen de gerechten wordt genoemd en toegelicht. Per gerecht wordt vervolgens stilgestaan bij de oorzaken voor lagere hoeveelheid mediation. Op die manier geeft de Raad ook aan het ministerie informatie over de ontwikkeling wat betreft geschilbeslechting.

Naast de mate waarin men gebruik maakt van de mogelijkheid tot mediation, wordt gekeken naar de mate waarin dat leidde tot succesvolle geschilbeslechting. Evenals de hoeveelheid zaken verschilt ook het succes van de mediation per gerecht. In de kengetallen worden deze vergelijkingen tussen de gerecht benoemd:

*“Bij Maastricht, Middelburg en Leeuwarden waren de slagingspercentages het laagst”* (Kengetallen 2009, p. 25).

Hiermee worden laten zien dat deze gerechten op het gebied van mediation niet goed presteren.

### Doel

Nu duidelijk is geworden dat ook op gebied van maatschappelijke relevantie er openheid wordt gegeven door de Rechtspraak, is de vraag wat maakt deze informatie wordt gedeeld. Uit de documenten blijkt dat de Raad hier bewust op inzet:

*“De Rechtspraak zet de luiken verder open. Deftiger gezegd: werkt aan versterking van de maatschappelijke oriëntatie”* (Jaarverslag 2013, p. 13).

Ook in de interviews wordt veelvuldig genoemd dat er sprake is van een steeds grotere openheid in de Rechtspraak:

*“Ik denk dat als je de, de Rechtspraak tien jaar geleden in ogenschouw zou nemen dan, dan is het op veel punten een veel meer open organisatie geworden”*  
(medewerker Raad).

Meerdere respondenten geven aan dat de Rechtspraak er alles aan doet om steeds opener te zijn en te laten zien hoe de organisatie functioneert en wat er precies gebeurt. Ook benoemen de respondenten waarom hier naar wordt gestreefd. Als eerste noemen de respondenten dat men graag wil laten zien aan de samenleving dat de Rechtspraak relevant is voor de maatschappij. Daarachter ligt de gedachte dat door openheid ook het vertrouwen vanuit de samenleving zal toenemen. Twee respondenten zeggen hierover:

*“Omdat wij willen laten zien dat wij maatschappelijk relevant bezig zijn”*  
(medewerker Raad).

*“Je probeert wat bij te brengen en dus jezelf zichtbaar te maken. En dan gaat het om zichtbaarheid. En vooral met het oog, omdat dat vertrouwen wat de samenleving in de Rechtspraak heeft, dat is heel belangrijk. Om dat vertrouwen groot genoeg te houden” (medewerker Raad).*

Eén van de respondenten geeft daarbij aan dat juist op het gebied van de maatschappelijke relevantie door Raad erg wordt afgewogen welke informatie wel en welke niet gedeeld moet worden. Op gebied van financiën en efficiëntie ligt immers al veel meer vast, zo licht hij toe.

Een andere reden is dat door de openheid de verschillende gerechten van elkaar kunnen leren. Eén van de respondenten zegt hierover:

*“Het doel is ook dat gerechten van elkaar kunnen zien wat het is. En we wilden eigenlijk niet getallen hebben die dan alleen intern spelen en niet extern, en vice versa. We wilden niet twee soorten kengetallen naast elkaar” (medewerker Raad).*

Doordat de gerechten ook meer van elkaar kunnen zien, hoopt de Raad dat dat het lerend vermogen van de organisatie toeneemt. De respondent vertelt dat goede prestaties van een gerecht nieuwsgierigheid bij andere gerechten zou kunnen opwekken. Van daaruit zou men met elkaar in gesprek kunnen gaan over hoe prestaties verbeterd kunnen worden, zo vertelt de respondent.

Nu duidelijk is geworden dat de Rechtspraak een steeds grotere mate van openheid geeft – en dus ook steeds meer informatie aan het ministerie verstrekt – is de vraag hoe dat gewaardeerd moet worden. Hierover zijn verschillende geluiden te horen binnen de organisatie van de Raad. Eén van de respondenten zegt:

*“Ik vind zelf, hoe meer V&J weet hoe het functioneert, hoe beter” (medewerker Raad).*

Een ander respondent geeft echter aan het delen van alle informatie ook risico met zich mee brengt en dat het daarom niet alleen maar voordelen heeft:

*“We zijn sowieso wel open, soms wel te open. Dan denk ik: je hoeft ook niet alles.. () Ja, we zijn echt verschrikkelijk open. () Het is soms ook een soort politieke naïviteit, dat je echt denkt, het kan. Omdat je, en dat je dan niet helemaal bewust bent van de indrukken die dat bij anderen maakt. Dat ze daar, dus dat je bijvoorbeeld ook laat zien hoe verdeeld iedereen in alles op iets is. Dan denk ik: ja, dat is ook zo. Maar of dat nou heel handig is dat je dat ook zo naar buiten brengt, is een tweede” (medewerker Raad).*

Met dit citaat wordt duidelijk dat het verstrekken van informatie soms ook een keerzijde kan bevatten. In het analysehoofdstuk zal hierop nog verder worden ingegaan.

Wat betreft maatschappelijke relevantie blijkt de Rechtspraak steeds meer openheid te geven. Hierbij worden vooral de waardering over de Rechtspraak door anderen en geschilbeslechting uitgebreid toegelicht.

### *Debatfase*

---

In de debatfase is het aan het ministerie om te reageren op de door de Raad verstrekte informatie. Het ministerie bekijkt en onderzoekt de informatie die vanuit de Rechtspraak wordt gegeven. Dat men hierbij ook aandacht besteedt aan de maatschappelijke relevantie, blijkt onder andere uit de volgende tekst:

*“Om dit te bereiken krijgt de rechter meer ruimte om regie te voeren en maatwerk te leveren aan partijen. Rechters krijgen meer mogelijkheden om geschillen definitief te beslechten. Het juridisch geschil vormt daarbij de basis, maar waar mogelijk beziet de rechter ook het onderliggend conflict en begeleidt hij partijen naar een oplossing. Hierbij is het uitgangspunt een eenvoudig proces waar het kan, en een uitgebreidere behandeling waar dat nodig is” (Begroting V&J 2014, p. 27).*

Vanuit Veiligheid en Justitie houdt men dus in de gaten op welke manier de Rechtspraak bezig is met geschilbeslechting. De Raad informeert het ministerie daarover, zo bleek al in de voorgaande fase. Uit het bovenstaande citaat blijkt dat het ministerie daarbij ook kijkt naar de manier waarop de Rechtspraak dat vormgeeft. Toch wordt in de documenten van het ministerie niet veel aandacht besteed aan de maatschappelijke relevantie. Dit doet de vraag opkomen in hoeverre het ministerie daarover in gesprek is met de Raad. Uit de interviews blijkt dat men hier weleens vragen over stelt, maar dat dat niet heel veel gebeurt. Zo vertelt één van de respondenten:

*“Over de uitkomsten van het klantwaarderingsonderzoek, daar wordt niet heel veel gevraagd” (medewerker Raad).*

Hieruit blijkt dat men vanuit het ministerie verdere vragen kan stellen over de waardering van anderen en dat hier het gesprek over gevoerd kan worden. Toch gebeurt dat niet heel veel, zo geeft de respondent aan.

Ook op het gebied van geschilbeslechting heeft het ministerie de mogelijkheid om vragen te stellen aan de Raad. Hierover wordt gezegd:

*“Gebruik van mediation heb ik weleens vragen over gehad, maar dat is een las, lastig te interpreteren variabele” (medewerker Raad).*

Hieruit volgt dat zowel voor de waardering van anderen als voor geschilbeslechting het aantal vragen vanuit het ministerie beperkt is. Het gesprek hierover vindt dan ook maar in beperkte mate plaats. Ook in de interviews bij het ministerie wordt duidelijk dat men zich hierin afwachtend opstelt en wil opstellen. De beleidsadviseurs bij Veiligheid en Justitie geven aan dat ze dat in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de Raad vinden. Op

het moment dat ze het idee hebben dat er iets niet klopt of onzorgvuldig verloopt, stelt men daar vragen over. Eén van de respondenten zegt hierover:

*“Er wordt wel heel goed afgewogen van het moet wel gaan om een substantieel punt. Niet, niet van hoe staat het hiermee, hoe staat het daarmee, maar. Je kunt geen trivialiteiten aan de Raad vragen, maar het moet natuurlijk wel zeg maar ergens over gaan” (beleidsadviseur V&J).*

Vanuit het ministerie worden, zo blijkt, niet zonder goede redenen vragen gesteld aan de Raad. Dit beeld wordt bevestigd door een medewerker van de Raad als hij zegt:

*“Dat krijgt V&J dan te lezen en die denken, o, wow, dat is een verschil, hoe komt dat nou? Nou, dan lezen ze iets van ons. Het kan zijn dat ze dan denken, nou, hier moeten we gewoon verder over praten met elkaar. Want dit kan niet, of hoe komt dat nou? Wat is er binnen die Rechtspraak aan de hand?” (medewerker Raad).*

Uit dit citaten blijkt dat men vanuit Veiligheid en Justitie inderdaad de mogelijkheid heeft om vragen te stellen over de maatschappelijke relevantie en dat men daar ook gebruik van maakt. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat dat alleen gebeurt op het moment dat belangrijke vragen heeft en dat hier niet structureel het gesprek over wordt gevoerd.

### *Beoordelingsfase*

---

In de laatste fase is de vraag in hoeverre er een beoordeling plaatsvindt vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie over de maatschappelijke relevantie. Om daar een goed inzicht in te verkrijgen, is het allereerst van belang om de documenten van het ministerie te onderzoeken. In de documenten van het ministerie wordt echter niets genoemd over de genoemde onderwerpen met betrekking tot maatschappelijke relevantie. Op basis van de documenten lijkt er op dit punt dan ook geen beoordeling plaats te vinden door Veiligheid en Justitie.

Toch komt in de interviews naar voren dat de Raad en het ministerie elkaar wat betreft maatschappelijke relevantie niet altijd direct kunnen vinden en soms een tegengestelde mening hebben. Zo vertelt één van de respondenten:

*“Dan vinden ze natuurlijk dat we enorm conservatief zijn. En, nou, daar hebben ze voor een deel wel gelijk in. Ja, vind ik ook. Alleen, ja, ook dan moet je wel de organisatie kennen” (medewerker Raad).*

Dit beeld wordt bevestigd bij het ministerie, als een respondent zegt:

*“Dat hebben we eigenlijk de afgelopen tien jaar juist gehoopt van ga ook eens een beetje aansluiten bij wat de burger of de maatschappelijke omgeving wil. En nu zie je die innovatiekracht ontstaan” (beleidsadviseur V&J).*

Uit bovenstaande citaten blijkt dat tijdens de gesprekken over de ontwikkeling rondom maatschappelijke relevantie het ministerie nog wel meer vernieuwing zou willen zien. Ook bij de Raad wordt dat herkend en wordt ook gezien dat dat belangrijk is. Tegelijkertijd kan dat slechts bij geleidelijkheid, zo blijkt uit het citaat van de medewerker van de Raad. Het is op dit punt voor zowel de Raad als het ministerie dus een precair gebied waar men met voorzichtigheid mee kan en wil omgaan. Maatschappelijke relevantie wordt vanuit beide organisaties als een belangrijk thema beschouwd. De manier waarop en het tempo waarin dat kan, is daarbij onderwerp van gesprek. Hierbij zoeken zowel de Raad als het ministerie naar de manier waarop ze hierin met beleid kunnen handelen en proberen elkaar daarbij ruimte te geven, zonder de richting uit het oog te verliezen. Op sommige momenten kost dat enige moeite, zo blijkt als twee respondenten vertellen:

*“Daar wordt soms ook wel druk op gelegd, hoor. Dat ze dan zeggen van ‘nou, als jullie het niet intern regelen, dan regelen we dat via wetgeving’. Dat is natuurlijk altijd hun machtsmiddel. Zij kunnen altijd iets afdwingen” (medewerker Raad).*

*“Dat is voortdurend is dat langs het randje lopen eigenlijk. En ik vind het wel goed. Er mag dan sprake zijn van ruzie, maar dat komt wel weer goed” (medewerker Raad).*

Uit de bovenstaande citaten blijkt dat de Raad en het ministerie moeite doen om elkaar hierin te kunnen vinden. Daarbij leeft, volgens de eerst genoemde respondent, bij het ministerie de wens dat de ontwikkeling rond maatschappelijke relevantie sneller verloopt. Uit het tweede citaat blijkt dat dat soms ook wel tot enige spanning kan leiden. Tegelijkertijd wordt dit niet als problematisch ervaren bij de Raad. De spanning, zo geeft deze respondent aan, leidt er ook toe dat men verder komt in deze ontwikkeling.

Hiermee is voor alle aspecten bekeken in hoeverre het verantwoordingsproces van toepassing is op basis van de documenten en interviews. In het volgende hoofdstuk kan daarom nu worden ingegaan op de betekenis van deze bevindingen en zullen deze verder worden geanalyseerd.



## 6. Analyse

---

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen verder worden geanalyseerd aan de hand van de literatuur. Op die manier kan worden bepaald in hoeverre daadwerkelijk sprake is van verantwoording over de verschillende aspecten. Eerst zullen de verschillende waarden achtereenvolgens besproken worden. Daarna zal meer algemeen worden ingegaan op wat uit het onderzoek geconcludeerd kan worden.

### 6.1 De waarden

---

In deze paragraaf zullen de verschillende waarden efficiëntie, juridische kwaliteit en maatschappelijke relevantie achtereenvolgens worden besproken. Daarbij zal steeds eerst kort worden stilgestaan bij wat hierover is bevonden tijdens het onderzoek. Vervolgens zal worden bekeken hoe dit zich verhoudt tot de literatuur om op die manier de bevindingen te analyseren.

#### *Efficiëntie*

---

De eerste waarde die besproken wordt, is de efficiëntie. In het bevindingenhoofdstuk bleek dat het aspect van de efficiëntie uitvoerig wordt besproken, zowel in de verantwoordingsdocumenten als in het contact tussen de Raad en het ministerie. Hierbij gaat het om de aspecten productie, middelen en snelheid.

In de informatiefase geeft de Raad uitgebreide informatie over de productie door middel van cijfers per sector. Ook worden de oorzaken toegelicht van lagere productiecijfers ten opzichte van de afgesproken aantallen. Over de productiviteit worden door de Raad zowel cijfers per gerecht openbaar gemaakt als de achterliggende oorzaken genoemd, hoewel hij dat niet verplicht is aan het ministerie. Wat betreft de middelen wordt in de jaarverslagen algemene informatie gegeven. In de kengetallen worden ook per gerecht en sector de oorzaken beschreven van hoge kosten. Ook over de snelheid wordt informatie gegeven. De doorlooptijden worden per sector weergegeven en verklaard; in de kengetallen worden deze bovendien per gerecht besproken.

In de debatfase wordt vanuit het ministerie weinig toegelicht in de documenten. Over de productie en snelheid worden de cijfers wel gepresenteerd, maar niet verder verklaard. Wel vindt er gesprek plaats en worden vragen gesteld over zowel de productie en productiviteit (per gerecht) als de snelheid.

In de beoordelingsfase blijkt de mate van productie ook achteraf de hoeveelheid financiële middelen te bepalen als gevolg van het bekostigingssysteem. Doordat het budget vooraf bepaald wordt, zijn andere consequenties dat de hoeveelheid voorraden, de mate van druk op de organisatie, de snelheid van zaakafhandeling en de mate van spanning in de relatie van de Raad met het ministerie toenemen.

Voor de efficiëntie van de Rechtspraak wordt het volledige verantwoordingsproces doorlopen. Hierbij nemen cijfers en metingen een centrale plaats in. De productiecijfers, de hoeveelheid middelen en de gemeten doorlooptijden vormen het uitgangspunt van de verantwoording. In deze manier van aansturing en verantwoording wordt de visie van het New Public Management (NPM) zichtbaar. Door middel van cijfers en metingen wordt immers met bedrijfsmatige principes gewerkt met een meer gecontroleerde aansturing om gecoördineerd en resultaatgericht te werken (Hood, 1991; Noordegraaf, 2008; Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011). De cijfers laten heel feitelijk zien welke resultaten zijn geboekt.

Bovendien is naar voren gekomen dat het ministerie kijkt naar de efficiëntie van de Rechtspraak, zoals ook al in de literatuur werd gesteld (Boone et al, 2007, p. 230). Het ministerie heeft baat bij kostenbesparingen en in de prijsonderhandelingen blijkt daarop gestuurd te worden. Voldoende aandacht voor deze waarde wordt door Veiligheid en Justitie dan ook zeker gewaarborgd. Vanuit het ministerie wordt dit aspect sterk benadrukt en dat maakt dat het aan de Raad voor de Rechtspraak is om ook de andere waarden voldoende in het oog te houden.

In de literatuur werd al gesteld dat de Raad sterk heeft ingezet op verbetering op het gebied van efficiëntie (Boone et al., 2007; Van Tulder & Van der Torre, 2012, p. 176). Door de invloed van outputfinanciering is de nadruk op bedrijfs- en beheersmatige kwesties sterk toegenomen (Frissen et al., 2014, p. 3). Dit wordt bevestigd in het onderzoek uit zowel de documenten als de interviews. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de informatie die wordt gegeven aan het ministerie en de manier waarop wordt verantwoord.

Alle verantwoordingsfasen komen uitgebreid aan bod en daaruit kan worden geconcludeerd dat er op het gebied van efficiëntie inderdaad sprake is van verantwoording door de Raad aan het ministerie. Door de gemaakte afspraken is de Raad verplicht om zich hierover te verantwoorden en kan dan ook gesproken worden van verantwoordingsdwang (Van Thiel, 2004 in Bovens en Schillemans, 2009, p. 25). Over de productiviteit blijkt echter vanuit eigen beweging verantwoording te worden afgelegd door Raad en daarbij gaat het dus om verantwoordingsdrang. De Raad wil op dit punt dus graag meer informatie laten zien dat dat strikt noodzakelijk is. Dit geldt ook voor de kengetallenrapportages met daarin de cijfers over efficiëntie per gerecht. De Raad neemt zelf het initiatief om hier meer informatie over te geven, met als gevolg dat daar ook vragen over worden gesteld in de debatfase. Op die manier wordt de mate van verantwoording van de Raad aan het ministerie vergroot. Ook in de beoordelingsfase blijken beoordelingen en bijhorende consequenties vanuit het ministerie gegeven te kunnen worden. Omdat de efficiëntie in alle verantwoordingsfasen wordt ingevuld, is er sprake van de zwaarste vorm van verantwoording. Naar de definitie van Schillemans (2005) gaat het bij deze waarde om 'verantwoording van de harde hand' (p. 87). De Raad geeft informatie, het ministerie reageert hierop door middel van vragen en heeft een beoordelende rol waaruit consequenties volgen.

De uitgebreide manier van verantwoording over deze waarde is niet onverwacht. Vanuit de afspraken die zijn gemaakt met het oog op de bekostigingsstructuur volgt logischerwijs uitgebreide verantwoording. Wat wel opvallend is, is dat de Raad daarbij uitgebreidere informatie geeft dan noodzakelijk. Zowel wat betreft productiviteit als de specifieke situatie per gerecht geeft de Raad veel openheid over de interne organisatie van de Rechtspraak. Belangrijk om daarbij op te merken, is dat deze openheid ook gevolgen heeft voor de mate van verantwoording. Het ministerie krijgt een volledig beeld en stelt zich daarbij kritisch op door ook op die informatie door te vragen. Op die manier verantwoordt de Raad zich in de debatfase daardoor uitgebreider dan noodzakelijk.

De motieven om te verantwoorden op het gebied van efficiëntie zijn in de bevindingen duidelijk naar voren gekomen. In de eerste plaats verantwoordt de Raad zich hierover omdat gebruik gemaakt wordt van publieke middelen. Hierbij gaat het om het democratisch perspectief om democratische controle te garanderen (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011; Bovens & Schillemans, 2009; Bovens & 't Hart, 2005). In de tweede plaats verantwoordt de Raad zich vanuit het fiduciair perspectief met het oog op voldoende maatschappelijk vertrouwen. In de derde plaats probeert de Raad met de verantwoording het interne leervermogen van de Rechtspraak te vergroten, wat als het cybernetische perspectief onderscheiden wordt.

Voor de waarde efficiëntie is nu in kaart gebracht hoe de verschillende theoretische concepten terug te zien zijn in de verantwoording door de Raad aan het ministerie. Daarmee kan nu naar de volgende waarde worden gekeken.

### *Juridische kwaliteit*

---

Als tweede waarde zal worden ingegaan op de manier waarop juridische kwaliteit wordt besproken in de relatie tussen de Raad en het ministerie. In het bevindingenhoofdstuk bleek dat deze waarde in alle verantwoordingsfasen aan de orde komt.

In de informatiefase geeft de Raad informatie aan de hand van de opgestelde kwaliteitsnormen. Zo wordt de verhouding EK/MK-zaken<sup>4</sup> besproken in de documenten, de tijd die besteed is aan permanente educatie (PE) voor rechters en raadsheren, en het aantal gegronde klachten en gehonoreerde wrakingen. In de loop van de jaren blijkt hierover meer gedetailleerde informatie te worden verstrekt, waarbij met name in de kengetallenrapportages meer openheid wordt gegeven.

In de debatfase reageert het ministerie op de gegeven informatie aan de hand van de kwaliteitsnormen. Met name door middel van informeel overleg worden vragen gesteld over de oorzaken en verklaringen van de gegeven cijfers. Daarbij neemt het ministerie een afwachtende rol aan, maar stelt wel vragen over opvallende cijfers. Ook blijkt men meer vragen te stellen wanneer de gegeven informatie uitgebreider is.

---

<sup>4</sup> Verhouding EK/MK-zaken: de verhouding tussen het aantal zaken met een enkelvoudig kamer (EK) met één rechter en zaken met een meervoudige kamer (MK) met drie rechters.

In de beoordelingsfase wordt duidelijk in hoeverre sprake is van een beoordeling ten aanzien van kwaliteit en welke consequenties gesteld kunnen worden vanuit Veiligheid en Justitie. Hierbij blijkt dat Veiligheid en Justitie door middel van het vrijgeven van budget, op indirecte wijze invloed heeft bij het bepalen van de kwaliteitsonderwerpen waarvoor wel en waarvoor geen geld beschikbaar wordt gesteld. De onderliggende vraag wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de kwaliteit blijkt ambigu te zijn en is in het bevindingenhoofdstuk onbeantwoord gebleven.

Uit de bevindingen wordt duidelijk dat de manier waarop men met de juridische kwaliteit omgaat, in de loop van de jaren is veranderd. In vroeger tijden werd hierover niet gerapporteerd naar buiten toe en zag de Rechtspraak zelf toe op kwaliteit van rechtspreken. Daarbij werd niet of nauwelijks gebruik gemaakt van metingen. De rechterlijke macht zag er vanuit haar professionaliteit zelf op toe dat een hoogstaand kwaliteitsniveau gegarandeerd werd. Tegenwoordig zijn er vastgestelde kwaliteitscriteria en –normen, op basis waarvan de juridische kwaliteit gemeten wordt. De cijfers en resultaten hiervan worden vervolgens gepresenteerd en openbaar gemaakt met toelichting. In deze ontwikkeling zijn twee visies te herkennen. Vanuit de klassieke visie had de Rechtspraak alle vrijheid om zelf de manier van kwaliteitswaarborging en de openbaarheid daarvan te bepalen. Nu leeft de verwachting om openheid te geven over de wijze waarop de Raad daarop toeziet en wordt gebruik gemaakt van metingen en cijfers als onderbouwing. Daarmee is ook in deze waarde de invloed van het New Public Management (NPM) doorgedrongen. Deze ontwikkeling is mede te verklaren door het toenemende belang van kwaliteit en de opkomst van kwaliteitsmanagement (Hardjono, 2011). Bovendien is de aantoonbaarheid van de juridische kwaliteit nodig om gezaghebbend te blijven, omdat de grote mate van gezag van de Rechtspraak niet langer vanzelfsprekend blijkt te zijn (Frissen et al, 2014).

De veranderde benadering blijkt niet onproblematisch te zijn op het kwaliteitsaspect. Juridische kwaliteit is moeilijk te definiëren en blijkt ook lastig te meten (Boone et al., 2007, p. 150; Kuhry & De Kam, 2012, p. 28; Noordegraaf, Schiffelers, Van de Camp & Bos, 2014, p. 52). In de bevindingen wordt bijvoorbeeld duidelijk dat een gestelde norm over het aantal MK-zaken in praktijk weinig betekenis heeft. De norm wordt op structurele basis niet gehaald, maar blijkt ook niet als probleem te worden ervaren. In de gevallen dat het nodig is, moet worden gekozen voor een meervoudige kamer en die noodzaak is lastig uit te drukken in een norm. Per jaar zou dit immers kunnen verschillen. Hierin wordt duidelijk hoe moeilijk het is om kwaliteit te sturen aan de hand van NPM-methodieken.

Vanuit het ministerie stelt men weinig kritische vragen bij dit aspect over het niet behalen van de door de Raad gestelde normen. Bij het ministerie wordt steeds afgewogen waarover men vragen wil stellen en waarover niet. Het leidt dan ook niet tot meer verantwoording in de debatfase. Het ministerie houdt door middel van de vragen die gesteld worden de Raad scherp om met zorgvuldigheid op het kwaliteitsniveau te blijven toezien.

In de beoordelingsfase blijkt dat de Rechtspraak niet volledig onafhankelijk is in de wijze waarop men de kwaliteit wil verbeteren. Doordat in de prijsonderhandelingen wordt bepaald waarvoor wel en geen financiële middelen ter beschikking worden gesteld, heeft Veiligheid en Justitie hierin een belangrijke invloed. Met betrekking tot verantwoording kan in ieder geval worden vastgesteld dat Veiligheid en Justitie ook in de beoordelingsfase een belangrijke rol speelt met bijbehorende consequenties.

In alle verantwoordingsfasen blijkt het ministerie betrokken te zijn bij de waarde kwaliteit. Daaruit kan de conclusie getrokken worden dat ook wat betreft dit aspect sprake is van 'verantwoording van de harde hand' (Schillemans, 2005, p. 87).

De uitgebreide verantwoording over juridische kwaliteit leidt tot de vraag, met welk doel dit gebeurt. Uit de bevindingen blijkt dat ook op dit aspect drie perspectieven een rol spelen. Het democratisch perspectief om te verantwoorden wat met de publieke middelen gedaan is, geldt ook voor de kwaliteitsinvesteringen (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011; Bovens & Schillemans, 2009; Bovens & 't Hart, 2005). Daarnaast is er grote openheid om te voorkomen dat het vertrouwen in de Rechtspraak afbrokkelt. Hierbij gaat het om het fiduciair perspectief, waarbij men probeert de legitimiteit van de organisatie te behouden en te vergroten. De derde reden betreft het stimuleren van lerend vermogen binnen de organisatie: het cybernetisch perspectief. Hiermee is ook de juridische kwaliteit in het verantwoordingsproces geanalyseerd en zal nu op de laatste waarde worden ingegaan.

### *Maatschappelijke relevantie*

---

De derde waarde is de maatschappelijke relevantie. In het bevindingenhoofdstuk bleek dat de Raad daar in de afgelopen jaren in toenemende mate informatie over is gaan verstrekken. Hierbij bleken twee onderwerpen met name te worden toegelicht, namelijk waardering door anderen en geschilbeslechting. Bij waardering door anderen gaat het om hoe justiabellen<sup>5</sup> en professionals de verschillende aspecten van de Rechtspraak waarderen. Hierover wordt per gerecht informatie verstrekt. Bij geschilbeslechting gaat het om de mate waarin gebruik is gemaakt van mediation en wat de oorzaken daarvan zijn. In de kengetallen worden deze per gerecht genoemd en worden daarbij ook de slagingspercentages van succesvolle mediation gepresenteerd.

In de debatfase wordt hierop door het ministerie in beperkte mate gereageerd. Over geschilbeslechting wordt in de documenten wel wat genoemd en hierover worden ook wel enkele vragen gesteld. Over de waardering door anderen worden geen vragen gesteld door Veiligheid en Justitie. Men weegt goed af waar men vragen over wil stellen.

In de beoordelingsfase blijkt dat de Raad en het ministerie elkaar soms moeilijk kunnen bereiken. Bij Veiligheid en Justitie zou men graag zien dat de Rechtspraak zich hier meer op richt en spreekt dat ook uit naar de Raad. De gevolgen hiervan zijn het eventueel bewerken ervan via regelgeving en spanning in de relatie tussen de Raad en het ministerie.

---

<sup>5</sup> Justiabellen: De partijen die betrokken zijn geweest in de rechtsgang en proces van geschilbeslechting zelf hebben meegemaakt.

Bij deze waarde is de visie van Selznick (1957) te herkennen. De Rechtspraak kan gezien worden als een institutie die mee verandert met de maatschappelijke omgeving. De externe gerichtheid en het vermogen om mee te gaan met de ontwikkeling kunnen de maatschappelijke relevantie vergroten (Frissen, 't Hart & Sieckelinck, 2012, p. 6). Uit de bevindingen blijkt dat de Rechtspraak dit doet door open te staan voor de feedback van externe partijen. Hieruit blijkt de externe gerichtheid van de organisatie, waar ook in de literatuur al over werd gesproken (Frissen, 't Hart & Sieckelinck, 2012, p. 6). Dit zorgt er bovendien voor dat rechters beter kunnen inschatten hoe hun uitspraken worden beleefd, waar dit eerder nauwelijks het geval was (Boone et al., 2008).

Daarnaast probeert men door middel van mediation relevant te zijn voor de samenleving. Op die manier biedt de Rechtspraak rechtzoekenden de gelegenheid om het geschil te beslechten op de wijze die bij hen aansluit (Frissen et al., 2014, p. 46).

Tegelijkertijd is ook de invloed van NPM bij de verantwoording over deze waarde zichtbaar. Men probeert de maatschappelijke relevantie te meten door middel van waarderingpercentages en de hoeveelheid geschilbeslechting en slagingspercentages. Hierin is de nadruk op prestatie meting en intrede van prestatie-indicatoren te zien (Bouckaert & Van Dooren, 2003, p. 127; Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, p. 82). Ook blijkt dat de NPM-methodiek voor deze waarde de betekenis ervan niet kan dekken. Met de cijfers is het verhaal over de maatschappelijke relevantie niet volledig te vertellen, omdat de cijfers slechts een indicatie geven voor de mate waarin dit aspect aanwezig bij de Rechtspraak.

De waarde maatschappelijke relevantie blijkt in elke fase van verantwoording voor te komen. Over de informatieverstrekking zijn geen afspraken gemaakt en de Raad geeft deze informatie dan ook uit eigen beweging (verantwoordingsdrang). Er worden vragen gesteld door het ministerie en er zijn consequenties. Daarmee valt ook dit aspect onder 'verantwoording van de harde hand'.

Opvallend is het verschil in uitspraken van respondenten over hoe de mate van openheid op dit gebied moet worden gewaardeerd. Waar de ene respondent aangeeft dat meer openheid van zaken altijd goed is, heeft de andere respondent daar zijn bedenkingen tegen en moeten er goede afwegingen worden gemaakt over welke informatie wordt gedeeld. In de literatuur wordt gesteld dat daarvoor duidelijk moet zijn wat de verantwoordingsdoelen zijn (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011; Bovens & Schillemans, 2009; Bovens & 't Hart, 2005). In de bevindingen worden er twee genoemd. Allereerst wordt met meer informatie over de maatschappelijke relevantie een groter maatschappelijk vertrouwen beoogd. Hierbij gaat het om het fiduciair perspectief. Het nastreven van legitimiteit bleek al een groeiende behoefte bij de Rechtspraak te zijn (Barendrecht, 2009, p. 18). Ten tweede wordt leren binnen de organisatie genoemd: het cybernetisch perspectief. Daarmee is ook deze waarde beschouwd en kan nu naar het geheel worden gekeken.

## 6.2 Totaalbeeld

Nu alle waarden één voor één zijn besproken, kan gekeken worden naar het totaalbeeld dat uit het onderzoek naar voren komt. De Rechtspraak blijkt, net zoals andere publieke organisaties, voor een complexe opdracht te staan. Er leven hoge verwachtingen ten aanzien van zowel de prestaties van de organisatie als verantwoording daarover (Bakker & Yesilkagit, 2005, p. 25, Bovens & Schillemans, 2009, p. 10; Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, p. 225; Van den Brink, 2002, p. 122; Scheltema et al., 2002, p. 37; Frissen, 't Hart & Selznick, 2012, p. 8). De Rechtspraak reageert op deze algemene ontwikkeling door meer nadruk te leggen op verdere professionalisering wat betreft de onderscheiden waarden en door een toename van openheid over haar handelen.

De *'strategic triangle'* van Moore (2000) wordt hierbij zichtbaar. Alle waarden zijn nodig en door die aan elkaar te verbinden kan in het gesprek met het ministerie het gezamenlijke perspectief worden gevonden. Het ministerie kijkt in eerste instantie naar de efficiëntie en de Rechtspraak naar de juridische kwaliteit. Door na denken en in gesprek te gaan over de maatschappelijke relevantie kan toch de verbinding tussen deze twee belangrijke waarden worden gevonden.

Per waarde is stilgestaan bij de mate waarin sprake is van verantwoording. Voor alle waarden geldt dat het totale verantwoordingsproces doorlopen kan worden en in de praktijk ook doorlopen wordt. Daarmee zijn alle deelvragen beantwoord, die in de onderstaande tabel zijn verwerkt.

	Doel	Is V&J (onderdeel van) het forum?	Actor geeft informatie	Forum kan nadere vragen stellen	Forum kan oordeel uitspreken + consequenties	Soort
<b>Efficiëntie</b>	Democratisch, cybernetisch, fiduciair	Ja - V&J is het belangrijkste forum	Ja - Veel cijfers en verklaringen	Ja - Er worden veel vragen gesteld	Ja - Dat gebeurt deels ook	Van de harde hand
<b>Juridische kwaliteit</b>	Democratisch, cybernetisch, fiduciair	Ja - V&J is onderdeel van het forum	Ja - Veel cijfers en verklaringen	Ja - Er worden regelmatig vragen gesteld	Ja - Dat lijkt ook te gebeuren	Van de harde hand
<b>Maatschappelijke relevantie</b>	Fiduciair, cybernetisch	Ja - V&J is onderdeel van het forum	Ja - Veel cijfers en verklaringen	Ja - Er worden enkele vragen gesteld	Ja - Door spanning in de relatie	Van de harde hand

*Tabel 2: Mate van verantwoording*

Uit het schema volgt dat de Raad zich over alle waarden verantwoordt, al gebeurt dat bij de ene waarde in de verschillende fasen meer dan bij de andere. Dat betekent dat er een grote mate van verantwoording is van de Raad aan het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Nu duidelijk is in hoeverre de Raad voor de Rechtspraak verantwoording aflegt, is de vraag welke betekenis dat heeft en hoe dat gewaardeerd zou kunnen worden. Vanuit de eerder genoemde spanning tussen onafhankelijkheid en verantwoording, zou afgeleid kunnen

worden dat verantwoording per definitie negatief is. Toch is verantwoording door de Rechtspraak niet per sé problematisch (Boone et al., 2007, p. 49). Een zekere openheid over de prestaties en interne organisatie kan goed zijn. Wel is het belangrijk om te bepalen vanuit welk doel verantwoording wordt afgelegd en of de wijze van verantwoording daarbij aansluit.

In het onderzoek over het verantwoordingsproces en de relatie tussen de Raad en het ministerie zijn drie zaken opgevallen. Ten eerste valt het op dat er veel informatie wordt geproduceerd en gedeeld. Over alle waarden is zeer uitgebreide en gedetailleerde informatie beschikbaar. Voor de waarden juridische kwaliteit en maatschappelijke relevantie geldt dat steeds meer informatie beschikbaar is doordat er meer gemeten wordt. De invloed van New Public Management is daarmee evident, zoals hierboven al werd beschreven. Hoewel deze waarden niet volledig door middel van cijfers gerepresenteerd kunnen worden, wordt toch geprobeerd om met meer en specifiekere metingen te laten zien wat er gebeurt. Het leidt niet tot veel vragen bij het ministerie daarover.

Ten tweede is de mate van openheid opvallend en mate waarin dat specifiek wordt gemaakt. Deze specifieke informatie wordt ook openbaar gemaakt. De Raad kiest er niet voor om deze informatie binnen de rechterlijke organisatie te houden, maar stelt dit beschikbaar voor onder andere het ministerie. Daarbij wordt ook sectoren en gerechten met elkaar vergeleken. Op die manier wordt duidelijk waar men goed en minder goed heeft gepresteerd. Dit is wat De Bruijn (2007) beschrijft als *'naming and shaming'*. Publiekelijk wordt laten zien welke organisatie of welk organisatieonderdeel slechter presteert door middel van ranglijsten. De impact hiervan is hoog volgens De Bruijn omdat slechte beeldvorming invloed heeft op de klanten, de werknemers en eventueel toekomstige werknemers.

Ten derde is de wijze waarop de juridische kwaliteit wordt besproken, opvallend. In de bevindingen werd genoemd dat bij de prijsonderhandelingen door Veiligheid en Justitie gezegd kan worden, voor welke kwaliteitsinvesteringen wel en voor welke geen geld is. Dat zou betekenen dat het ministerie zeggenschap heeft over of invloed heeft op de manier waarop het beschikbare budget besteed zal gaan worden. Zoals in de inleiding al werd genoemd, is de Raad voor de Rechtspraak echter opgericht om de Rechtspraak zelf het beheer over de bedrijfsvoering en daarmee de financiën te geven. Op die manier zou de invloed vanuit het ministerie worden beperkt en zou de Raad kunnen bepalen welke kwaliteitsinvesteringen noodzakelijk zijn. De commissie Leemhuis constateerde in 1998 dat "er een potentieel spanningsveld is tussen enerzijds de rechterlijke onafhankelijkheid en anderzijds de noodzaak tot externe verantwoording door de rechtsprekende macht over een doelmatige en doeltreffende besteding van de middelen" (Leemhuis, 1998, p. 11). Hieruit blijkt dat de commissie Leemhuis verwachtte dat verantwoording door de Rechtspraak zou gaan toenemen en zij vond dat niet problematisch. Wanneer de verantwoording toeneemt, is echter wel van belang dat er sprake is van onafhankelijkheid. Hierbij gaat het zowel om de



onafhankelijkheid van de rechter als van de rechterlijke organisatie. Daarom heeft de Rechtspraak met de oprichting van de Raad zelf het beheer gekregen over de bedrijfsvoering. Daarmee zou de Rechtspraak dan ook zelf kunnen bepalen op welke manier zij het door het ministerie vrijgegeven budget zou kunnen besteden. Invloed of zeggenschap van het ministerie daarover is in combinatie met verantwoording door de Rechtspraak niet wenselijk, was de gedachte van Leemhuis. Uit de bevindingen kan echter worden geconcludeerd dat op dit moment nog sprake lijkt te zijn van een situatie waarin zowel invloed van het ministerie is over de besteding van de middelen als dat daarover verantwoording wordt afgelegd door de Raad.

Nu, twaalf jaar na de oprichting van de Raad voor de Rechtspraak, zou het bovenstaande kunnen dienen als evaluatie over de manier waarop de Raad zich verhoudt tot het ministerie. Door de unieke positie die de Raad heeft, is het verklaarbaar dat de organisatie moet groeien in haar rol. Bovendien zal het voor de Raad zoeken zijn naar de manier waarop hij als intermediair kan dienen tussen het ministerie en de rechterlijke macht. Daarbij spelen alle waarden een rol en zal de Raad moeten zoeken hoe deze op een juiste wijze kunnen terugkomen in de relatie met het ministerie van Veiligheid en Justitie.

## 7. Conclusie

---

Nu alles over het onderzoek is beschreven, kan worden stilgestaan bij de antwoorden en inzichten die tijdens het onderzoek zijn gevonden en opgedaan. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de algemene conclusies en antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag.

Op basis van de bevindingen en de analyse is de relatie tussen de Raad voor de Rechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie duidelijk te beschrijven. Door te onderzoeken in hoeverre er sprake is van verantwoording over de waarden efficiëntie, juridische kwaliteit en maatschappelijke relevantie is er meer inzicht verkregen in hoe beide organisaties zich tot elkaar verhouden. De onderzoeksvraag luidde:

*In hoeverre is de definitie van verantwoording van toepassing op de relatie van de Raad voor de Rechtspraak met het ministerie van Veiligheid en Justitie, ten aanzien van de waarden juridische kwaliteit, efficiëntie en maatschappelijke relevantie?*

Hierbij werd gebruik gemaakt van de definitie over verantwoording van Bovens en Schillemans:

*“Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor” (Bovens & Schillemans, 2009, p. 20).*

In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre de Raad voor de Rechtspraak gezien kan worden als actor in deze definitie en het ministerie van Veiligheid en Justitie als (deel van het) forum.

Allereerst is duidelijk geworden dat er uitgebreide verantwoording plaatsvindt over de waarde efficiëntie. Zowel wat betreft de productie, middelen als snelheid wordt informatie verstrekt door de Raad in de verschillende documenten. In zowel formeel als informeel contact reageert het ministerie daarop en stelt daar vragen over. Ook wordt op deze aspecten ingegaan in de documenten van het ministerie. Bovendien heeft de beoordeling van Veiligheid en Justitie invloed. Door het financieringssysteem zijn de middelen gekoppeld aan de productie. Het leveren van meer productie leidt daardoor tot meer financiële middelen. Wat betreft de snelheid waarmee zaken worden behandeld, probeert de Raad de gevolgen zoveel mogelijk aan het ministerie over te laten. Men laat zien wat de verwachte gevolgen zijn van het verstrekken van minder financiële middelen. Minder budget kan leiden tot een minder grote productie, waardoor de werkvoorraden oplopen en de doorlooptijden toenemen. Hiermee wordt duidelijk dat op dit aspect het handelen en de beoordeling van het ministerie consequenties heeft voor de Raad.

Ten tweede is duidelijk geworden dat de Raad ook veel informatie verstrekt over kwaliteit. Men probeert kwaliteit zo objectief mogelijk uit te drukken door middel van metingen en

cijfers, hoewel dat de kwaliteit niet altijd representeert. Het kwaliteitsaspect wordt bewust meegenomen in de verantwoording en prijsonderhandelingen. Dit heeft tot gevolg dat er vanuit het ministerie ook vragen over gesteld worden en een inschatting of beoordeling over wordt gemaakt. De invloed die dat heeft op de kwaliteit heeft ook hierbij vooral te maken met de financiën. De ruimte voor de Raad om kwaliteitsinvesteringen te doen, heeft te maken met hoeveel budget die daarvoor wordt vrijgegeven. Dit wordt verdisconteerd in de prijsafspraken per product. Uit de bevindingen kan worden afgeleid dat er gevolgen zijn voor de manier waarop kwaliteitsverbetering plaatsvindt, op het moment dat door V&J de beoordeling wordt gemaakt dat de kwaliteitsinvestering niet echt nodig is. Op indirecte wijze kan dat ook de juridische kwaliteit beïnvloeden.

Ten derde is duidelijk geworden dat de waarde maatschappelijke relevantie sterk in ontwikkeling is. De Raad is in toenemende mate bezig met de positie van de Rechtspraak in de samenleving en geeft informatie over de ontwikkelingen daarvan in de organisatie. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het meten van de waardering van andere partijen en het aanbieden van mediation. Vanuit het ministerie worden hier ook vragen over gesteld en staat men positief tegenover de ontwikkeling die de Raad en de Rechtspraak hierin doormaken. De beoordeling die hierin vanuit het ministerie wordt gemaakt, wordt vooral voelbaar in de relatie met de Raad. Verschil in visie hierover kan bijvoorbeeld leiden tot spanning in de relatie.

Concluderend kan gesteld worden dat voor alle waarden geldt dat er sprake is van verantwoording. Alle verantwoordingsfasen worden daarbij doorlopen, wat maakt dat gesproken kan worden van ‘verantwoording van de harde hand’ (Schillemans, 2005). De manier waarop die verantwoording wordt ingevuld, verschilt per waarde. In de onderstaande tabel is dit samengevat:

	Doel	Is V&J (onderdeel van) het forum?	Actor geeft informatie	Forum kan nadere vragen stellen	Forum kan oordeel uitspreken + consequenties	Soort
<b>Efficiëntie</b>	Democratisch, cybernetisch, fiduciair	Ja - V&J is het belangrijkste forum	Ja - Veel cijfers en verklaringen	Ja - Er worden veel vragen gesteld	Ja - Dat gebeurt deels ook	Van de harde hand
<b>Juridische kwaliteit</b>	Democratisch, cybernetisch, fiduciair	Ja - V&J is onderdeel van het forum	Ja - Veel cijfers en verklaringen	Ja - Er worden regelmatig vragen gesteld	Ja - Dat lijkt ook te gebeuren	Van de harde hand
<b>Maatschappelijke relevantie</b>	Fiduciair, cybernetisch	Ja - V&J is onderdeel van het forum	Ja - Veel cijfers en verklaringen	Ja - Er worden enkele vragen gesteld	Ja - Door spanning in de relatie	Van de harde hand

*Tabel 3: Verantwoordingsrelatie Raad – V&J*

In algemene zin kan gesteld worden dat de Raad zich over de prestaties van de Rechtspraak verantwoordt. Daarbij is er een ontwikkeling te bemerken waarbij de Raad steeds meer

informatie verstrekt, ook aan het ministerie, over de prestaties van de rechterlijke organisatie. Minder duidelijk is echter waar de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Rechtspraak precies ligt en waar die ophoudt. Zowel uit de documenten als in de verschillende interviews blijkt dat niet volledig duidelijk is welke informatieverstrekking er precies nodig is. De ministeriële verantwoordelijkheid zou scherper gedefinieerd kunnen worden om te voorkomen dat de Raad opnieuw teveel verweven raakt met het ministerie; dat wil zeggen dat de Raad zich minder als onderdeel van de rechterlijke organisatie gedraagt. De Raad voor de Rechtspraak zal er dus voor moeten waken om daarin haar onafhankelijke positie niet te verliezen. Ook het ministerie heeft hierin een verantwoordelijkheid door voldoende op afstand te blijven.

## 8. Discussie

---

Nu het onderzoek voltooid en uitgewerkt is, kan kritisch worden teruggekeken op het onderzoeksproces. In dit hoofdstuk zal worden geëvalueerd hoe het onderzoek is verlopen en worden ingegaan op de vraag hoe de conclusies van dit rapport beoordeeld kunnen worden.

### 8.1 Onderbelichte thema's en onduidelijke definities

---

Om de waarde van de conclusies te kunnen bepalen, zal stilgestaan moeten worden bij thema's die niet of nauwelijks aan de orde zijn gekomen in het onderzoek. Bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag is gekozen voor het vooraf opstellen van een theoretisch kader. Het nadeel daarvan is dat bepaalde concepten nauwelijks belicht worden.

Een concept waar in dit onderzoek geen aandacht aan is besteed, is de ministeriële verantwoordelijkheid. Tijdens het onderzoek is gebleken dat niet altijd even duidelijk is waar de verantwoordelijkheid van de minister – en daarmee ook van het ministerie – begint en eindigt. In de WRO staat hierover dat de Raad “desgevraagd aan Onze Minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen” verstrekt (WRO, 2009, art. 105). Wat daarbij precies voor zijn taak benodigd is, is niet nader omschreven. Daardoor is de vraag waarover dan verantwoording afgelegd zou moeten worden, ook niet helemaal duidelijk. Bij een vervolgonderzoek zou hier verder op ingegaan kunnen worden.

Een ander thema wat niet volledig is uitgewerkt, is wanneer het gaat over de minister en wanneer het gaat over het ministerie. Het was niet het doel van dit onderzoek om in te gaan op dat onderscheid en daarom is ervoor gekozen om deze beide te zien als ‘Veiligheid en Justitie’. Wel is het belangrijk om te beseffen dat de minister andere bevoegdheden en daarmee een andere invloed heeft dan het ministerie. Het onderscheid daartussen is in dit onderzoeksrapport onderbelicht gebleven.

Een derde punt waarop in dit onderzoek niet uitgebreid is ingegaan, is het onderscheid tussen de rechterlijke macht, de rechterlijke organisatie en de Raad voor de Rechtspraak. Alle zouden ze gezien kunnen worden als ‘de Rechtspraak’. De doelstelling van dit onderzoek was niet om hierin een duidelijke onderscheid aan te brengen. Mogelijk heeft dat de helderheid waarmee de bevindingen zijn gepresenteerd, vertroebeld. Overigens is het wel goed om op te merken dat naar het onderscheid tussen deze begrippen al eerder onderzoek is gedaan. Voor verdere afbakening van de definities van deze begrippen, kan verwezen worden naar Mak (2008).

## 8.2 Mogelijkheden voor vervolgonderzoek

---

Tijdens het onderzoek zijn verschillende punten naar boven gekomen waar verder onderzoek naar gedaan zou kunnen worden. Tijdens de analyse en conclusies zijn zaken opgevallen waar door andere wetenschappers wellicht nog eens grondiger naar gekeken zou kunnen worden.

Een eerste thema waar vervolgonderzoek naar gedaan zou kunnen worden, is de hoeveelheid informatie waarmee de Rechtspraak zich naar buiten toe presenteert. In de analyse werd genoemd dat hierin de invloed van NPM zichtbaar is bij alle waarden. Er wordt veel specifieke informatie geproduceerd, die ook openbaar wordt gemaakt. Vervolgonderzoek zou zich dan ook kunnen richten op de vraag waarom de invloed van NPM zo groot is bij de waarden kwaliteit en maatschappelijke relevantie. Zoals duidelijk werd in de analyse, lenen deze waarden zich daar eigenlijk niet volledig voor.

Een tweede thema waar verder op ingegaan zou kunnen worden, is de vraag waarom zoveel informatie openbaar wordt gemaakt. Een belangrijk doel bleek het cybernetisch perspectief te zijn: het lerend vermogen. De vraag is of het om dat doel te bereiken noodzakelijk is dat alle informatie ook buiten de rechterlijke organisatie wordt getoond.

Als derde onderwerp voor vervolgonderzoek zou gekeken kunnen worden naar de vraag waar de verantwoordelijkheid ligt voor de juridische kwaliteit. In dit onderzoek werd al genoemd dat het erop lijkt dat het ministerie via prijsonderhandelingen op indirecte wijze invloed heeft op de kwaliteit van de Rechtspraak. Dit lijkt bovendien niet in lijn te zijn met de gedachte van Leemhuis en het doel waarmee de Raad voor de Rechtspraak werd opgericht. Deze conclusie is echter op te weinig data gebaseerd om dit voor waarheid aan te nemen. Vervolgonderzoek zou zich hier dan ook verder over kunnen buigen.

Hiermee is het onderzoeksrapport afgerond. Er zijn in dit hoofdstuk enkele thema's en uitdagingen genoemd waar de Raad voor de Rechtspraak zich verder over zou kunnen buigen. Het doel van dit onderzoeksrapport is niet om de Raad aanbevelingen te doen over hoe hij met deze uitdagingen om zou kunnen omgaan. Het is aan de Raad zelf om te bepalen wat hij wil doen met de conclusies en uitdagingen. Het blijft de verantwoordelijkheid van de Raad zelf om te bepalen hoe hij zich wil verhouden ten opzichte van andere partijen, zoals het ministerie van Veiligheid en Justitie. Met die verantwoordelijkheid en autonomie wordt opnieuw de onafhankelijkheid van de Raad bevestigd.

# Bronvermelding

---

## Literatuur

---

- Bakker, W., & Yesilkagit, K. (red.) (2005). *Publieke verantwoording*. Amsterdam: Boom.
- Barendrecht, M. (2009). Verantwoording van rechtspraak richting burger. In Scheepmaker, M.P.C. (red.), *Justitiële verkenningen: Het Nederlandse rechtsbestel in Europees perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boeije, H. (2012). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boone, M., Beijer, A., Franken, A.A., & Kelk, C. (2008). *De tenuitvoerlegging van sancties: maatwerk door de rechter?* Den Haag: WODC/Ministerie van Justitie.
- Boone, M., & Langbroek, P.M. (2007). Van Dieteren naar Delden. *Nederlands Juristenblad*, pp. 542-549.
- Boone, M., Langbroek, P.M., Kramer, P., Olthof, S. & Van Ravesteyn, J. (2007). *Financieren en verantwoorden*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bouckaert & Van Dooren (2003). Performance measurement and management in public sector organizations. In: Bovaird, T. & Löffler, E. (Eds.). *Public management and governance* (pp. 127-136). Londen/New York: Routledge.
- Bovens, M.A.P., & Hart, P. 't (2005). Publieke verantwoording: zegen of vloek? In Bakker & Yesilkagit: *Publieke verantwoording*.
- Bovens, M.A.P., & Schillemans, T. (red.) (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bovens, M.A.P., Schillemans, T. & Hart, P. 't (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public administration*, 86(1), 225–242.
- Brink, G. van den, (2002). *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bruin, J.A. de (2007). *Managing performance in the public sector*. New York: Routledge.
- Deetz, S. (1996). Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy. *Organization Science* 7(2), 191-207.
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in public sector organisations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'. *Public Administration* 87(4), 892-909.

Dijk, F. van, & Lauwaars, F. (2003). Is moderniseren ook verbeteren? *Justitiële verkenningen*, 1, 121-132.

Emster, F.W.H. van den (2014). *Visie op de Rechtspraak*. Geraadpleegd via <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Visie-op-de-rechtspraak/Pages/Visie-op-de-rechtspraak.aspx> (2014, 7 februari).

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

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

Goudriaan, R., Halbersma, R.S., Kerstens, K., Snijder, J.K., & Thio, V. (2003). *Rechtspraak en productiviteit: Een internationale verkenning*. Den Haag: Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE).

Hardjono, T. (2011). Kwaliteitsmanagement. In M. Noordegraaf, K., Geuijen, & A. Meijer, (red.). *Handboek Publiek Management* (pp. 259-283). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.

Kuhry, B. & Kam, F. (red.) (2012). *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Langbroek, P.M. (1999). Kwaliteitszorg voor rechtspraak. *Justitiële verkenningen*, 153(4), 31-41.

Leemhuis-Stout, J.M. (1998). *Rechtspraak bij de tijd*. Den Haag.

Mak, E. (1998). Rechtspraak & rechtspraak: een precaire balans. Rechtstreeks

Moore, M.H. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29 (1), 183-204.

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

Noordegraaf, M., Geuijen, K., & Meijer, A. (red.). (2011). *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Noordegraaf, M. Schiffelers, M.J.W.A., Camp, E.F.G. van de, & Bos, A. (2014). *Professionele standaarden: een vergelijkend perspectief*. Den Haag: Sdu Uitgevers BV.

Ridderbos (2011). Financieel management. In Noordegraaf, M., Geuijen, K., & Meijer, A. (red.). *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.



Scheltema, M., Bouma, J., Butter, F.A.G. den, Dam-Mieras, M.C.E. van, Knaap, G.A. van der, Dam-Mieras, M.C.E. van, Knaap, G.A. van der, Meurs, P.L., Pelkmans, J.L.M. & Schuyt, C.J.M.. (2002). *Van oude naar nieuwe kennis: de gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Schillemans, T. (2005). Verantwoording na verzelfstandiging: Continuïteit, verwarring en vernieuwing. In Bakker & Yesilkagit, Publieke verantwoording.

Schillemans, T., Bovens, M.A.P., & Le Cointre, S. (2011). Publieke managers en publieke verantwoording. In Noordegraaf, Geuijen & Meijer (red.), *Handboek Publiek Management* (pp. 211-239). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

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

Silverman, D. (2011). *Interpreting Qualitative Data*. Los Angeles etc.: Sage Publications.

Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Tulder, F. van & Torre, A. van der (2012). Rechtspraak. In *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Zuurmond, A., Castenmiller, P., & Jörg, P. (2006). *Rechtspraak beoordeeld: Over het kwaliteitssysteem van de gerechten*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

## Overige bronnen

---

Agenda's van de Rechtspraak 2002-2014. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

BFR (2005). Besluit Financiering Rechtspraak. Geraadpleegd via [http://wetten.overheid.nl/BWBR0017975/geldigheidsdatum\\_08-07-2009](http://wetten.overheid.nl/BWBR0017975/geldigheidsdatum_08-07-2009) (2014, 15 april).

Begrotingsvoorstellen van de Rechtspraak 2005-2014. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Bijlage informatieprotocol Rechtspraak (2007). Den Haag.

Informatieprotocol Rechtspraak (2005). Den Haag.

Jaarverslagen van de Rechtspraak 2005-2012. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Kengetallen van de Rechtspraak 2005-2012. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Rijksbegrotingen Veiligheid & Justitie 2005-2014. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Rijksverslagen Veiligheid & Justitie 2005-2013. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

WRO (2009). Wet op de Rechterlijke Organisatie. Geraadpleegd via:  
[http://wetten.overheid.nl/BWBR0001830/geldigheidsdatum\\_15-04-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0001830/geldigheidsdatum_15-04-2014) (2014, 15 april).

N.B.

In verband met de anonimiteit zijn citaten geanonimiseerd en wordt over respondenten uitsluitend in de mannelijke vorm gesproken. Voor de toetsing hebben de examinatoren toezicht gehad op het gebruik van de citaten.

# Bijlage: Topiclijst

---

## Relatie Raad – V&J

Centrale vraag: Hoe ziet die relatie er uit, formeel en informeel?

- Welke informatie en uitleg wordt gegeven? Waarom?

### *Verantwoording (algemeen)*

- Geeft de Raad informatie, welke en waarom?
- Kunnen er vragen gesteld worden, waarover en waarom?
- Wat is de invloed van V&J daarbij?
- Welke verantwoordelijkheid ligt waar? Waar is het ministerie verantwoordelijk voor?
- Hoe zien de bestuurlijke overleggen eruit? Waar richt zich dat op?

### *Prijsonderhandelingen*

- Hoe loopt dat proces?
- Op basis van welke informatie wordt er gesproken? Welke plek heeft kwaliteit daarin?
- Wordt er ook gekeken naar de kengetallen, jaarplannen en jaarverslagen? En zo ja, hoe komt dat terug?
- Wat wordt er gedaan met de Agenda voor de Rechtspraak?
- Er wordt soms minder budget gegeven dan door de Raad gevraagd. Waarom wordt er minder gegeven en volgt V&J daarmee de instroomprognose niet?

### *Kwaliteit*

- Op welke manier wordt er gesproken over kwaliteit en kwaliteitsverbetering?
- Wat is de invloed van Rechtspraak: werkwijze + consequenties
- Indicatoren: Welke worden er gebruikt en waarom die?

### *Efficiëntie*

- Op welke manier is men in het contact bezig met efficiëntie (productie, middelen, snelheid)?
- Werkwijze + consequentie
- Wat als de gevraagde productie en snelheid niet worden geleverd?

### *Maatschappelijke relevantie*

- Geschiloplossing: Op welke manier komt dat terug in de relatie?
- Klantgerichtheid: Op welke manier komt dat terug in de relatie?
- Samenleving/externe oriëntatie: Hoe de Rechtspraak er is voor de samenleving. Wat wordt daarover besproken?

### *Spanning tussen de waarden*

- Ervaring met de spanning
- Het manifest

- Hoe gaat de Raad om met de spanning?
- Invloed bekostigingssysteem