

5 RECHTSPLEGING

Empirisch onderzoek naar het functioneren van de rechterlijke organisatie

Philip Langbroek

5.1 INLEIDING

De rechterlijke organisatie is een staatsinstelling, een ambtenorganisatie met een hiërarchische structuur, waarbij ambtsdragers tevens ambtenaar zijn, die zijn georganiseerd in gerechtsorganisaties. Die gerechtsorganisaties organiseren rechtspraak, maar voor de gedingvoering en de uitspraken zijn ambtsdragende ambtenaren – rechters – verantwoordelijk. Daartoe passen zij in gereguleerde verhoudingen met partijen en hun vertegenwoordigers verschillende regelingen van procesrecht toe, afhankelijk van het rechtsgebied. Die procedureregels – het burgerlijk procesrecht, het strafprocesrecht en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) – zijn in grote mate, maar niet uitsluitend, bepalend voor de interne organisatie van de gerechten. Voor het functioneren van de gerechtsorganisaties zijn de gerechtsbesturen verantwoordelijk. Daartoe dragen zij ook budgetverantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheden worden gedeeld met de Raad voor de rechtspraak en, op afstand, met de minister van Justitie en Veiligheid. Binnen de gerechten bestaat een bestuursstructuur en een organisatie van rechters in teams en afdelingen, waarin ook gerechtssecretarissen en administraties functioneren.

Onderzoek naar de organisatie van rechtspraak en het functioneren van rechters en gerechten is in Nederland en in Europa de afgelopen decennia een specialisme geworden, waarin bestuurskunde, rechtsgeleerdheid, economie en management- en organisatiewetenschap samenkomen. In de Verenigde Staten is men daar al veel eerder mee begonnen en de expertise die daar op dit terrein is ontwikkeld, heeft langzamerhand zijn weg naar Europa gevonden.¹ Daarin heeft het National Center for State Courts een belangrijke rol gespeeld en het heeft die functie nog steeds.² De kennisinfrastructuur die met die ontwikkeling tot stand is gekomen, is vooral internationaal georiënteerd: de Studygroup on Justice and Court Administration van de European Group for Public Administration,³ het Inter-

1 Langbroek, 2013, p. 59-67.

2 www.ncsc.org/, geraadpleegd op 15 oktober 2019.

3 https://egpa.iias-iisa.org/EGPA_STUDY_GROUPS.php, geraadpleegd op 15 oktober 2019.

national Journal for Court Administration⁴ en het Justice Systems Journal, maar ook Het European Network of Councils for the Judiciary⁵ en Het European Judicial Training Network.⁶

In deze bijdrage bespreek ik eerst de op de rechterlijke organisatie gerichte onderzoeken die in de laatste twintig jaar zijn gepubliceerd. Er is in de context van de rechterlijke organisatie gedurende die tijd ook ander empirisch onderzoek gedaan, bijvoorbeeld naar mediation,⁷ naar het gebruik van het procesrecht door rechters,⁸ naar het taalgebruik in uitspraken,⁹ naar de begrijpelijkheid van uitspraken,¹⁰ naar klachtprocedures¹¹ en naar procedurele rechtvaardigheid,¹² maar ik richt mij in deze bijdrage vooral op het functioneren van de rechterlijke organisatie vanuit het organisatieperspectief.

Binnen dat perspectief zijn verschillende indelingen mogelijk, en wellicht lijkt de traditionele organisatie en managementindeling voor de hand te liggen: personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering, huisvesting, wellicht nog aan te vullen met leiderschap en governance. Maar ik kies voor een andere benadering, namelijk vanuit het perspectief van het doel van het onderzoek, omdat veel onderzoek heeft plaatsgevonden in het kader van voorgeschreven evaluaties of taakstellingen, overigens overwegend in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid¹³ of de Raad voor de rechtspraak.

Ik begin met een kleine geschiedenis van het onderzoek met deze focus, en beschrijf vervolgens het onderzoek dat het functioneren van de rechterlijke organisatie beoogt te evalueren, zoals dat is ingegeven uit wettelijke taakstellingen. Het gaat daarbij om wetsevaluaties, visitaties, doelmatigheids- en productiviteitsstudies. Daarna richt ik mij op het beleids- en organisatieonderzoek dat zich richt op deelaspecten van de rechterlijke organisatie, zoals de strafrechtsketen, ontslagregelingen, governance, professionele standaarden, management indicatoren en de outputfinanciering, en dat beoogt de Raad voor de recht-

4 www.iacajournal.org, geraadpleegd op 15 oktober 2019.

5 www.encj.eu/, geraadpleegd op 15 oktober 2019.

6 www.ejtn.eu/, geraadpleegd op 21 oktober 2019.

7 Gerritsen, Weda & Poort, 2012.

8 O.m.: Van der Kraats, 2017; Praagman, 2011, p. 6-28; Lieverse, 2017, p. 25-31; Verschoof & Van Rossum, 2018.

9 O.m.: De Groot-van Leeuwen, Laemers & Sportel, 2015; Langbroek, Van der Velde & Van der Linden, 2014, p. 138-162; Van der Hoven & Plug, 2008, p. 249-267.

10 Malsch, Lavender & Nijboer, 2006, p. 363-368; Van der Schaaf & Malsch, 2015, p. 96-102.

11 Laemers, 2011.

12 Grootelaar, 2018.

13 Voluit: ministerie van Justitie, ministerie van Veiligheid en Justitie en tegenwoordig ministerie van Justitie en Veiligheid. Ik gebruik: ministerie van Justitie.

spraak, het ministerie van Justitie en Veiligheid of de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak te informeren over deze deelaspecten van de rechterlijke organisatie.

Naast het onderzoek in opdracht, is er onderzoek dat vanuit universiteiten is geprogrammeerd. Dat is verspreid, weinig samenhangend onderzoek naar onderwerpen als IT in de rechtspraak, rechtsstatelijke kaders voor de rechterlijke organisatie, kwaliteitszorg, samenwerking tussen rechters en samenwerking tussen rechters en gerechtssecretarissen. Ik sluit af met een korte reflectie op de actuele stand van zaken van het onderzoek naar de rechterlijke organisatie en formuleer enkele onderwerpen voor toekomstig onderzoek.

5.2 EMPIRISCH ONDERZOEK NAAR HET FUNCTIONEREN VAN DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE TOT 2000

5.2.1 *Context*

De afgelopen twintig jaar zijn er verschillende veranderingen doorgevoerd in de structuur van de rechterlijke organisatie, zoals de nieuwe beheersstructuur en outputfinanciering, de kantongerechten zijn opgeheven en tevens is per 2013 het aantal rechtbanken gereduceerd tot elf en het aantal gerechtshoven tot vier. Dat brengt voor de meeste rechtbanken een schaalvergroting mee. Daarnaast zijn er tal van veranderingen doorgevoerd in de verschillende wettelijke procesrechten, en wordt er regeringsbeleid gevoerd ten aanzien van de toegang tot de rechtspraak en rechtsbescherming in ruimere zin, inclusief de verhouding tussen rechtspraak en mediation, met name door de hoogte van het griffierecht en de condities voor de gefinancierde rechtsbijstand. Overigens is informatietechnologie een steeds belangrijkere rol gaan spelen in het functioneren van rechters en gerechten. Er is, kortom, een hele wereld van rechtspraak in Nederland te onderzoeken. En zulk onderzoek gebeurt ook. De rechterlijke organisatie wordt elke vierjaar gevisiteerd; de Wet op de rechterlijke organisatie is drie jaar na invoering geëvalueerd, en dat geldt ook voor de herziening van de gerechtelijke kaart. Daarnaast wordt er regelmatig gekeken naar de efficiency van de rechtspraak en brengt de Algemene Rekenkamer van tijd tot tijd de doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitgaven voor rechtspraak in kaart. Verder zijn er enkele proefschriften verschenen waarin aan verschillende aspecten van het functioneren van rechters en gerechten aandacht is besteed. Dit betekent dat het initiatief voor onderzoek echter overwegend bij beleidsmakers en beheerders ligt en in mindere mate bij de Nederlandse wetenschap. Door die dominantie van de beleidsmakers in het onderzoek is de wetenschap in de rechterlijke organisatie vooral te gast.

5.2.2 *Ontwikkeling van empirisch onderzoek naar de rechterlijke organisatie*

De organisatie van rechters en gerechten is tot een jaar of dertig geleden nauwelijks onderwerp geweest van empirisch onderzoek. Voor zover er sprake was van onderzoek werd dat verricht door juristen of werd er beleidsgeoriënteerd onderzoek uitgevoerd, zoals het onderzoek door de Staatscommissie Van Zeben.¹⁴ De herziening van de rechterlijke organisatie is mede aangezet door de rapportage van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden.¹⁵ Daaruit bleek onder meer dat de rechterlijke controle op de gehanteerde opsporingsmethoden onvoldoende was. Daaraan voorafgaand werd de Awb voorbereid en (deels) ingevoerd. De incorporatie van de bestuursrechtspraak in de rechterlijke organisatie was een grote operatie, die is geëvalueerd in onder meer het proefschrift van Pim Albers¹⁶ en de daaraan ten grondslag liggende evaluatiestudies. Dat onderzoek was een combinatie van casestudies, cijfermatige analyse en interviews.¹⁷ De herziening van de rechterlijke organisatie van 1999-2002 was een politiek proces, ingegeven door het verlangen de effectiviteit en efficiency van gerechtsorganisaties en gerechtelijke procedures te verbeteren, maar ook om eenzelfde parlementair onderzoek naar het functioneren van rechters en gerechten te voorkomen. Uit die bezorgdheid naar aanleiding van het onderzoek van de commissie-Van Traa komt de in 1995 gestarte Toekomstverkenning ZM voort.¹⁸ Dat was een actieonderzoek, uitgevoerd door een team onder leiding van Albert Koers,¹⁹ met interviews met gerechtsbestuurders en veel gestructureerde groepsbijeenkomsten.

Ook afgezien van de uit wettelijke opdrachten voortvloeiende evaluaties heeft het empirisch onderzoek naar de rechterlijke organisatie sedert het jaar 2000 enige vlucht genomen. Het meeste van dat onderzoek heeft plaatsgevonden onder de vleugels van de Raad voor de rechtspraak, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie, het Centraal Planbureau en de Algemene Rekenkamer.

Verder heeft de European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) de afgelopen zeventien jaar kwantitatief empirisch, beschrijvend onderzoek geëntameerd naar de kwaliteit en de efficiency van nationale rechterlijke organisaties van de lidstaten van de Raad

14 Van Zeben, 1984, 1985.

15 Van Traa, 1994.

16 *Met recht herzien...*, 1996.

17 Albers, Voermans & De Waard, 1994, p. 5-6.

18 Austen, Koers, Langbroek & Vennix, 1996, 1997; Austen, Hiemcke, Koers & Vennix, 1998.

19 Een actieonderzoek is gericht op verandering, waarin de onderzoekers hun observerende taken combineren met participatie aan het veranderingsproces. Het wordt vaak gebruikt in professionele organisaties, zoals in het onderwijs en in de gezondheidszorg. Vgl. Somekh, 2006; Jacobs, Cardiff & Van Lieshout, 2018, p. 56.

voor Europa.²⁰ En de Europese Commissie van de Europese Unie heeft de afgelopen twintig jaar onderzoek geëntameerd naar het functioneren van internationale justitiële samenwerking, zoals bijvoorbeeld op het terrein van het Europese arrestatiebevel, grensoverschrijdende ‘small claims’-procedures en grensoverschrijdende echtscheidingszaken. Van meer recente datum is het zogenoemde Justice Scoreboard,²¹ dat als functie heeft de kwaliteit van het functioneren van de nationale justitiesystemen van EU-lidstaten te monitoren en dat in belangrijke mate steunt op de Justice Systems-studies van de CEPEJ. Deze onderzoeken zijn het vermelden waard omdat ze methodologisch interessant én discutabel zijn. Dat laatste heeft te maken met de vele verschillende manieren waarop prestaties van justitiesystemen kunnen worden geregistreerd (zoals bijv. doorlooptijden van rechtszaken of aantallen rechters: lekenrechters, professionele rechters, absolute aantallen of fte’s, tellen officieren van justitie wel of niet mee), die maken dat nationale data niet zonder meer landsgrensoverschrijdend vergelijkbaar zijn.²² Ondanks deze methodologische problemen is het voor de transparantie van nationale justitiesels belangrijk dat dit onderzoek verder wordt ontwikkeld.

Ik laat dit internationale onderzoek verder buiten beschouwing; deze bijdrage is primair op Nederlands onderzoek gericht.

5.3 EVALUATIES OP BASIS VAN WETTELIJKE TAAKSTELLINGEN

Onderzoek waarin het beleid dominant is, is vooral evaluatieonderzoek naar (aspecten van) het functioneren van de organisatie van de rechterlijke macht. Dat is veelal gebonden aan nieuwe wetten, die voorschrijven dat na een beperkte tijd hun invoering moet worden geëvalueerd. Dat geldt ook voor de wijzigingen in de Wet op de rechterlijke organisatie en voor de herziening van de gerechtelijke kaart, waarbij de minister van Justitie opdrachtgever van het onderzoek was. Die evaluatieonderzoeken zijn empirisch van aard en combineren kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. De rapportage van de commissie-Deetman uit 2006²³ berustte op een kwantitatieve analyse van de productie en de productiviteit van de gerechten,²⁴ naast een met een enquête uitgevoerd klantwaarderingsonderzoek, een enquête onder rechters, een analyse van het functioneren van het

20 *European judicial systems: Efficiency and quality of justice, CEPEJ Studies, 2006- 2018*. Om het jaar verschijnt een rapport gebaseerd op de data van twee jaar eerder. Geraadpleegd op 31 oktober 2019, van www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies.

21 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en, geraadpleegd op 31 oktober 2019.

22 Vgl. Dori, 2015, p. 1-35.

23 Commissie-Deetman, 2006.

24 Van Erp, 2006.

beheer van de gerechten, gebaseerd op een documentenanalyse en interviews met sleutel-personen,²⁵ een analyse van het kwaliteitssysteem RechtspraakQ²⁶ en op een breedtestudie naar het functioneren van de rechterlijke organisatie, gebaseerd op een webenquête, zelf-evaluaties en een verificatie van de uitkomsten door middel van interviews.²⁷ Evaluatiestudies voor de rechterlijke organisatie zoals ten behoeve van de commissie-Deetman hadden voor die tijd niet in die omvang plaatsgevonden. Vanaf 1995 was er wel de Toekomstverkenning ZM, maar die bestond uit, zoals hiervoor aangegeven, een reeks van actieonderzoeken.

In 2006 vond ook de eerste visitatie van de rechterlijke organisatie plaats in het kader van het stelsel van kwaliteitszorg.²⁸ Aan de rapportage lagen dataverzamelingen volgens zelf-evaluaties en groepsinterviews ten grondslag, beide volgens een door de Raad voor de rechtspraak opgesteld visitatieprotocol, waarin de focus en werkwijze van de visitatiecommissie worden beschreven. Die opzet bleef ook in volgende visitaties in 2010 (uitgebreid met een enquête onder rechters en medewerkers), 2014 en 2018 behouden.²⁹ Opdrachtgever van deze visitaties is de Raad voor de rechtspraak. Overigens worden door de Raad voor de rechtspraak in het kader van het kwaliteitsbeheer ook medewerkers- en klantwaarderingsonderzoeken gehouden, door middel van enquêtes. Daarin wordt naar percepties gevraagd.

Na de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart is de invoering van deze wet in de gerechtsorganisaties geëvalueerd door de commissie-Kummeling, die deze evaluatie bestempelde als een formatieve evaluatie, gericht op leren. Voor deze evaluatie werd gebruikgemaakt van een enquête onder rechters en medewerkers³⁰ en van verschillende deelonderzoeken, ten aanzien van de schaalgrootte van de gerechten³¹ en de samenwerking in de strafrechtketen.³²

Het valt op dat veel evaluaties niet verricht zijn door universiteiten en hogescholen, maar door onderzoeksbureaus. De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren tweemaal de doelmatigheid van de rechterlijke organisatie onderzocht, de laatste keer met een focus

25 Fransen, Mein & Verberk, 2006.

26 Zuurmond, Castenmiller & Jörg, 2006.

27 Boone, Kramer, Langbroek, Olthof & Van Ravesteyn, 2006.

28 Rapport *Visitatie gerechten 2006*.

29 Rapport *Visitatie gerechten 2010*, p. 38-40; *Rapport Visitatie gerechten 2014*, p. 82; *Rapport Visitatie gerechten 2018: Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat*.

30 Diepenhuis et al., 2017.

31 Eshuis, 2017.

32 Kristen et al., 2017.

op de bekostiging.³³ Eerdere onderzoeken betroffen de veranderteams in de rechterlijke organisatie,³⁴ beloningen en ontslagregelingen in de rechterlijke macht,³⁵ en prestaties in de strafrechtsketen.³⁶ Deze onderzoeken zijn combinaties van financiële analyses, dossieronderzoek en interviews, voor zover uit documenten onvoldoende informatie kon worden ingewonnen. Omdat overheidsorganisaties een medewerkingsplicht hebben bij Rekenkameronderzoeken, en de onderzoekers optimaal geïnformeerd zijn, zijn deze onderzoeken bijzonder serieus te nemen. Het jongste Rekenkamerrapport over de rechterlijke organisatie laat zien dat de outputfinanciering van de gerechten begrensd wordt door het budget voor de rechtspraak zoals vastgesteld door regering en parlement overeenkomstig de Comptabiliteitswet. In zoverre is er dus geen sprake van outputfinanciering, maar van verdeling van geld tussen de gerechten binnen een begrensd budget.³⁷

5.4 ONDERZOEK NAAR DEELASPECTEN VAN DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE IN OPDRACHT VAN DE RAAD VOOR DE RECHTSPRAAK OF HET MINISTERIE VAN JUSTITIE EN DE NEDERLANDSE VERENIGING VOOR RECHTSPRAAK

In het kader van de ontwikkeling van de rechterlijke organisatie organiseert en financiert de Raad voor de rechtspraak onderzoek naar belangrijke aspecten van de organisatie van het rechtspreken.³⁸ De focus is daarbij niet altijd alleen maar op organisatieaspecten gericht, maar ook op procesrecht en rechtsstatelijke waarden. Het is daarom niet altijd mogelijk om een strak onderscheid te maken tussen organisatie en processuele aspecten, of tussen organisatieaspecten en rechtsstatelijke waarden. Typische organisatieonderwerpen zijn professionele standaarden, governance in de rechtspraak en werkdruk. Typisch procedurele onderwerpen betreffen de goede procesorde en de wrakingspraktijk. Een aantal van de onderzoeken zit daar tussenin, zoals evaluatie van belastingrechtspraak in twee instanties, de positie van de jeugdrechter, of het organiseren en verantwoorden door de strafrechter. Daarnaast zijn er kwantitatieve analyses, bijvoorbeeld over het meten van het financiële belang van civiele zaken en over de zwaarte van opgelegde straffen. Ik ga voorbij aan de processuele onderwerpen voor zover zij gaan over de hantering van procesrechtelijke normen door rechters.

33 Algemene Rekenkamer, 2016.

34 Algemene Rekenkamer, 2001.

35 Algemene Rekenkamer, 2007.

36 Algemene Rekenkamer, 2012.

37 Algemene Rekenkamer, 2016.

38 Frans van Dijk heeft als hoofd van de afdeling Onderzoek en ontwikkeling van de Raad voor de rechtspraak een belangrijke rol gespeeld bij dit onderzoeksprogramma.

5.4.1 *Organisatie*

Er is in opdracht van de Raad voor de rechtspraak een beperkt aantal organisatiestudies uitgevoerd. Het gaat over governance in de rechtspraak,³⁹ professionele standaarden,⁴⁰ de reputatie van de rechtspraak⁴¹ en werkdruk,⁴² maar er is ook een staatsrechtelijke studie naar de waarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak.⁴³ Bij deze studies valt op dat ze overwegend literatuuronderzoek ('desktop research') combineren met interviews en focusgroepen of expertmeetings om onderzoeksresultaten te verifiëren. Enerzijds geven deze rapporten de stand van zaken in een veld van onderzoek weer, bijvoorbeeld professionals in organisaties en professionele standaarden, voor zover relevant voor de rechterlijke organisatie. Anderzijds geven deze onderzoeken de opvattingen weer van betrokken rechters en leidinggevenden, of van derden, zoals bijvoorbeeld journalisten in het geval van de studie naar de reputatie van de rechtspraak. De interpretatie van die data wordt vervolgens vaak gekoppeld aan een advies voor de Raad voor de rechtspraak, maar niet altijd.

Naast het organisatieonderzoek is er sinds 2005 in opdracht van de Raad voor de rechtspraak ook onderzoek gedaan naar het meten van productie en productiviteit in de gerechten. Informatie over productie en productiviteit is relevant voor het beheer van de rechterlijke organisatie, en dat geldt ook voor de ervaren werkdruk en de werklast. Ik besteed hierbij geen aandacht aan de meer extern georiënteerde analyses over wat rechtspraak oplevert voor de samenleving⁴⁴ of hoe anderen dan rechters rechterlijke beslissingen ervaren.

5.4.2 *Werkdruk, productiviteit, zaakswaarte, kengetallen*

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft in 2012 opdracht gegeven voor een onderzoek naar de werkdruk binnen de rechterlijke organisatie. Dat onderzoek is uitgevoerd door de Radbouduniversiteit Nijmegen en de Hogeschool Utrecht.⁴⁵ Het onderzoek is uitgevoerd door middel van literatuuronderzoek over werkdruk in organisaties en via interviews met sleutelpersonen, die hebben geleid tot een enquête onder leden van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Het onderzoek is dus perceptieonderzoek. De

39 Frissen, 't Hart, De Hoog, Van Oorschot & Chin-A-Fat, 2014.

40 Noordegraaf, Schiffelers, Van de Camp & Bos, 2014.

41 Frissen, 't Hart & Sieckelink, 2012.

42 Van Duijneveldt, Wijga & Van Reisen, 2017a.

43 Van Emmerik, Loof & Schuurmans, 2014.

44 Van Velthoven, 2005, 2007; Van der Ploeg, Rohlf's & Van der Ham, 2016; onderzoek aan de hand van gerechtsregistraties, dossieronderzoek en validatie door een check op dossiergegevens.

45 Fruytier et al., 2013. Zie ook Visser, Schouteten & Dijkers, 2019, p. 39-53.

respons was 25%. Uitkomst is onder meer dat werklast is gerelateerd aan ervaren werkdruk, en dat bij het Openbaar Ministerie de ervaren werkdruk beduidend riskanter is dan in de rechtspraak, omdat deze hoger is dan in de rechtspraak en het Openbaar Ministerie een kleinere organisatie is. Overigens is de ervaren werkdruk zeer hoog in beide organisaties.

In 2014 verscheen een onderzoeksverslag van IPSE, mede gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over de langjarige ontwikkeling van de productiviteit in de rechterlijke organisatie.⁴⁶ Dat is een kwantitatief empirisch onderzoek, waarbij gebruik is gemaakt van verschillende databases van de Raad voor de rechtspraak, het Openbaar Ministerie en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Uit dat onderzoek blijkt dat de productiviteit van de rechterlijke organisatie fors is gedaald in de jaren 1985-2002, met gemiddeld ruim 5% per jaar. Daarna stabiliseert de productiviteit zich. De verklaring voor de productiviteitsdaling komt voor een deel voort uit investeringen in gebouwen en materieel (ICT), en voor een ander deel uit het weghalen van zaken bij de rechterlijke organisatie, zoals de behandeling van verkeersboetes, en voor een klein deel uit de stijging van personeelsprijzen. Vermoedelijk heeft ook de toegenomen complexiteit van zaken iets te maken met het productiviteitsverlies. Al met al is de productiviteit van de rechterlijke organisatie sinds 2002 ruim 60 indexpunten lager dan in de periode 1965-1985. In het licht van ander onderzoek naar productiviteit, prijzen en zaakzwaarte blijkt dat het bijna onmogelijk is om scherp te krijgen wat rechtspraak kost, wat het oplevert en hoe efficiënt de rechterlijke organisatie is, zo concludeert het rapport. Met die kanttekening laat het IPSE-onderzoek zien dat overheidsbeleid en invoering van ICT gevolgen hebben voor de kosten en de efficiëntie van de rechterlijke organisatie.

Daarna heeft de Raad voor de rechtspraak onderzoek laten doen naar hoe het beste omgegaan kan worden met de hoge ervaren werkdruk. Daarbij is door Ecorys⁴⁷ een bronnenonderzoek gedaan, is een analyse van beschikbare managementinformatie gemaakt, zijn interviews afgenomen op elk niveau in de organisatie, en zijn werksessies gehouden met medewerkers in alle functiecategorieën om de oorzaken van werkdruk vast te stellen en zijn er ook werksessies gehouden met leidinggevendenden om oplossingsmogelijkheden te inventariseren. Samengevat is de uitkomst dat werkdruk voortkomt uit werklast plus een beperkt regelvermogen. Een gedeelde ervaring is dat productiedruk ten grondslag ligt aan de ervaren werkdruk. Ervaren werkdruk verschilt van gerecht tot gerecht, maar ook van medewerker tot medewerker. Tegelijkertijd wordt werkdruk binnen de rechterlijke organisatie als een individueel probleem ervaren. Oplossingen kunnen worden gevonden in een verbetering van de werkverdeling en de werkprocessen, meer aandacht voor leider-

46 Dumaij, Niaounakis & Urlings, 2014.

47 Van Duijneveldt et al., 2017a.

schap en personeelszorg, en verbetering van de feedbackcultuur. Elders hebben de onderzoekers aangegeven dat ervaren werkdruk in de organisatie van rechters en gerechten voor een deel van de medewerkers ook voortvloeit uit de veranderingen die de afgelopen jaren (ICT, financieringssysteem, herziening gerechtelijke kaart, griffierechten) zijn doorgevoerd, waardoor een kleine maar relevante groep zich van de organisatie heeft afgewend, terwijl een andere, grotere groep er het beste van probeert te maken.⁴⁸

Voorts heeft de Raad voor de rechtspraak onderzoek laten doen naar de ontwikkeling van de zaakswaarte, onder rechters een veelgehoorde oorzaak van de hoge ervaren werkdruk, zoals ook in dit onderzoek is verwoord door het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht en het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht. Het onderzoek is uitgevoerd door Ecorys.⁴⁹ De onderzoekers hebben sleutelpersonen gevraagd naar hun inschatting van de ontwikkeling van de swaarte van bepaalde zaken en mogelijke oorzaken. Aan de hand van de uitkomsten hebben zij lijsten gemaakt van concrete zaken waar de zaakswaarte zou zijn toegenomen, aangevuld met een steekproef van dossiers (2008-2014). Daarbij hebben zij geïnventariseerd op welke indicatoren de dossiers significant verschillen. Daarnaast hebben ze een enquête onder medewerkers van de gerechten gehouden om de benodigde tijd per indicator vast te kunnen stellen. Deze enquête is mislukt wegens een gebrek aan respons. Wat opvalt is dat de toegenomen zaakswaarte in kantonzaken en handelszaken op tegenspraak nogal meevalt, maar in strafzaken van de meervoudige kamer (promis) en in echtscheidingszaken wel aantoonbaar is. Er is sprake van samenhang tussen de gevonden indicatoren. De onderzoekers lichten toe dat omvangrijke dossiers samengaan met meer zittingen, meer vonnissen, omvangrijkere vonnissen, veel deskundigenrapporten, veel door partijen ingediende stukken, en dergelijke. Het aantal schikkingen en referetes hangt dan weer negatief samen met de indicatoren voor zaakswaarte. De gevonden indicatoren zouden daarom ook voor toekomstig onderzoek naar zaakswaarte kunnen worden benut.

Behalve onderzoek naar de zaakswaarte heeft de Raad voor de rechtspraak ook onderzoek laten doen naar de kengetallen die de rechterlijke organisatie hanteert. In de management- en organisatieliteratuur wordt gewaarschuwd voor het meten van te veel indicatoren, zodat het de kunst van het performancemanagement is om niet meer te meten dan men nodig heeft voor de bedrijfsvoering en externe verantwoording.⁵⁰ De Raad voor de rechtspraak lijkt dat te beseffen. De kengetallen hebben betrekking op kwaliteit, op bedrijfsvoering en

48 Van Duijneveldt, Wijga & Van Reisen, 2017b, p. 9-23, m.n. p. 21.

49 Van der Ploeg & Wit, 2015.

50 Vgl. Seddon, 2008; Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2010.

op personeel en organisatie. Dat onderzoek is uitgevoerd door Public Economics BV.⁵¹ Het onderzoek is opgezet met interviews en correlatie- en regressieanalyses van de meetwaarden van de kengetallen en de data van het (ook hiervoor genoemde) werkdrukonderzoek dat is verricht in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Belangrijke uitkomsten zijn dat de kengetallen vooral dienen voor externe verantwoording, en dat ze nauwelijks intern worden gebruikt. Vermoedelijk zijn er betere manieren om publiek verantwoording af te leggen (nl. tv-documentaires, via de persrechter en ‘meet the judge’-bijeenkomsten), zo wordt er gezegd. Verder kan er beter worden gekeken naar samenhangen tussen de kengetallen, is er behoefte aan een presentatie van de kengetallen over een aantal jaren, en kunnen de kengetallen op een voor het publiek toegankelijker wijze worden gepresenteerd.

Meer recentelijk heeft de Raad voor de rechtspraak de Boston Consulting Group laten uitzoeken of het systeem van outputfinanciering nog up-to-date is ter zake van de gemiddeld benodigde tijd per type zaak, en of er in de organisatie van primaire processen en in de bedrijfsvoering nog efficiencyvoordelen te halen zijn. Het gaat om een kwantitatief empirisch onderzoek op basis van productie- en productiviteitsgegevens, aangevuld met interviews en observaties. Daarbij is begonnen met het raadplegen van de landelijke overleggen over de vakinhoud, en is men nauwkeurig nagegaan waar in de bedrijfsvoering en in de behandeling van zaken efficiënter gewerkt kan worden, waar meer tijd nodig is, en om welke handelingen het gaat. De uitkomsten daarvan zijn ter verificatie voorgelegd aan deskundigen, waarna een schatting is gemaakt van het effect van die uitkomsten op de organisatie. Dat onderzoek kan geplaatst worden in de context van de bezuinigingen die ook op de rechterlijke organisatie werden toegepast. Het onderzoek laat zien dat de zaakzwaarte – op basis van periodieke tijdschrijfonderzoeken voor de Raad voor de rechtspraak – in het algemeen is toegenomen met 10 tot 30% en dat verlichtende factoren dat niet compenseren. De toegenomen zaakzwaarte (in gemiddeld benodigde tijd per type zaak) is niet gecompenseerd in de prijzen die met het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn afgesproken. Afgezien van verbetering van de logistiek van strafzaken in samenwerking met het Openbaar Ministerie zijn er weinig mogelijkheden om de efficiency te verbeteren, en de financiering schiet tekort, aldus het rapport.⁵² Het onderzoek laat zien hoe fijnmazig het meten van de productie van de rechterlijke organisatie is; dat staat nogal in contrast met de omstandigheid dat de begroting van de rechterlijke organisatie binnen de justitiebegroting overeenkomstig de Comptabiliteitswet en het Besluit financiering rechtspraak eindig is. Waarom zou je zo gedetailleerd de productie meten als de begroting voor de rechterlijke organisatie geen open einde heeft?

51 Goudriaan, Friperon & Gielen, 2015.

52 Doorlichting financiën rechtspraak, 2019.

Alles bij elkaar is het functioneren van de rechterlijke organisatie vanuit het perspectief van management en managementinformatie herhaaldelijk onderzocht. Tezamen met de jaarverslagen van de Raad voor de rechtspraak geven deze door beleidsmakers geïnitieerde onderzoeken veel informatie over het functioneren van de rechterlijke organisatie.

5.5 OVERIG ONDERZOEK NAAR HET FUNCTIONEREN VAN DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE

Veel ander door de Raad voor de rechtspraak en het WODC geëntameerd onderzoek is van belang voor de organisatie, maar richt zich niet op de organisatie zelf. Zo zijn er nogal wat onderzoeken die experimenten of (nieuwe) regelgeving evalueren. Het gaat daarbij om zaken als mediation, invoering van belastingrechtspraak in twee instanties, specialisatie in de rechtspraak, vechtscheidingen, de Awb, selectie van rechters, comparities enzovoort. Veel van deze onderzoeken richten zich op het procesrecht, de interactie van procesrecht en rechtzoekenden enzovoort. Onderzoeken naar wraking, nevenfuncties en schijn van partijdigheid gaan niet over het functioneren van de organisatie. Ook onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid gaat niet in op de organisatie, en onderzoek naar hoger beroep: idem dito. Een grensgeval is wellicht het onderzoek van Langbroek naar zaakstoeiding.⁵³ Het onderzoek is gebaseerd op een combinatie van literatuuronderzoek, analyse van gerechtsreglementen en interviews met coördinerende rechters. Het bleek dat de zaaksverdeling in Nederland vooral werd gekenmerkt door pragmatiek, waarbij de coördinerende rechter of gerechtssecretaris zelf de schijn van partijdigheid vermeed, op basis van wat men van de nevenfuncties van rechters wist, zonder transparantie (en zonder veel externe controleerbaarheid).

Naast het vele onderzoek dat door het ministerie van Justitie of door de Raad voor de rechtspraak is gevraagd, is het andere empirische onderzoek naar de rechterlijke organisatie nogal gefragmenteerd, zoals hierna zal worden uiteengezet.

5.5.1 *Kwaliteitszorg, selectie en opleiding, samenwerking tussen rechters*

Kwaliteit van rechtspraak en van de rechterlijke organisatie zijn onderwerp van een proefschriftonderzoek door Ng (2007). Het onderzoek is een vergelijking van het gerechtelijke kwaliteitsbeheer in Frankrijk en Nederland. Het onderzoek heeft een normatieve naast een empirische benadering, die bestaat uit het interviewen van zo'n twintig managende

53 Langbroek & Fabri, 2007; Langbroek, 2007, p. 95-123.

rechters en kwaliteitscoördinatoren en uit een analyse van beleidsdocumenten.⁵⁴ De uitkomsten van deze interviews en documentenanalyse zijn geïnterpreteerd in termen van effectiviteit en verantwoordingsplichten en checks and balances. Het onderzoek laat zien dat kwaliteitsbeheer ertoe leidt dat het professionele rechterswerk wordt gescheiden van organisatieverantwoordelijkheid van rechters. Dat kan leiden tot meer sturingsvermogen voor de managers in gerechtsorganisaties. De inzet van kwaliteitsstandaarden leidt ertoe dat rechters samenwerken en dat het publiek beter op de hoogte wordt gebracht van wat rechters en gerechtsorganisaties doen. Volgens Ng wordt daardoor (het meten van performances op basis van kwaliteitsstandaarden en sturing op basis daarvan en het delen van deze scores en activiteiten met het publiek) de rechtsstatelijke positie van rechters en gerechten ondersteund.

Rutten-van Deurzen heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop kwaliteit van rechtspleging in de rechterlijke organisatie wordt bevorderd, met name door de Raad voor de rechtspraak.⁵⁵ Zij bestudeert de kwaliteit van de rechtspraak vanuit juridisch-rechtsstatelijk perspectief, bestuurlijk-organisatorisch perspectief en dienstverleningsperspectief. Daarbij heeft zij niet alleen een analyse gemaakt van beleidsdocumenten en evaluatieonderzoeken, maar ze heeft ook 38 interviews met rechters en leidinggevendenden in de rechterlijke organisatie afgenomen aan de hand van een voorgestructureerde vragenlijst.⁵⁶ Zij komt mede op basis van dit kwalitatief empirische onderzoek onder meer tot de conclusie dat de Raad voor de rechtspraak binnen zijn wettelijke opdracht blijft door te sturen op kwaliteitsbevordering vanuit deze drie perspectieven.

Langbroek heeft vooral in internationaal verband onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de rechterlijke organisatie, vanuit het perspectief van een zekere spanning tussen rechterlijke onafhankelijkheid en verantwoordingsplichten van rechters en gerechtsorganisaties.⁵⁷ Dat onderzoek is gebaseerd op documentenanalyses en interviews met sleutelpersonen wat betreft de Nederlandse rechterlijke organisatie. Daarbij staat steeds de relatie tussen rechters, organisatie en beleidsmakers centraal, en dat leidt tot verschillende perspectieven. De uitkomst is dat de relatie tussen beleidsmakers en centraal management van de Raad voor de rechtspraak er een is van samenwerking, maar dat de managers in de rechterlijke organisatie er niet in geslaagd zijn om effectief tegendruk te organiseren tegen de door de output-financiering opgelegde productiedruk. Overigens is er spanning tussen managers en rechters, omdat de rechters vinden dat zij te weinig invloed hebben op het organisatiebeheer

54 Ng, 2007.

55 Rutten-van Deurzen, 2010.

56 Rutten-van Deurzen, 2010, p. 18-20.

57 Langbroek, 2010; Langbroek & Westenberg, 2018; Dijkstra, Langbroek, Bozorg Zadeh & Türk, 2017, p. 297-325.

en op de benoeming van managers. Voor de verhouding rechters-politiek geldt dat rechters gebonden zijn aan politieke beslissingen over de inrichting van de rechterlijke organisatie. Het beïnvloeden van beleid door rechters loopt in beginsel via de gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak. De beleidsbeïnvloeding via deze kanalen is mede afhankelijk van argumenten die onder andere door visitatiecommissies en in andere onderzoeken worden gegenereerd en van de publieke aandacht voor deze argumenten. Overigens hoeft niet alle managementinformatie over productiviteit en kwaliteit op de werkvloer te worden gedeeld met beleidsmakers van de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Justitie.

5.5.2 *Samenwerking binnen de rechterlijke organisatie*

Bevers heeft een actieonderzoek gedaan naar de invloed van structuurveranderingen in de organisatie op de samenwerking bij de sectoren kanton en handel van de rechtbanken van Haarlem en Breda en heeft voorafgaand aan en na de verandering metingen gedaan van de kwaliteit van de arbeid, arbeidssatisfactie, innovatievermogen en effectiviteit van de organisaties.⁵⁸ De verandering bestond uit de vorming van teams. Uit het onderzoek komt naar voren dat sprake was van een toename van de mate waarin overleg plaatsvond over de organisatorische aanpak van zaken, van de afwisseling van werkzaamheden, de mate van overleg, de mate waarin er ruimte was voor innovatie, de kwaliteit van de informatievoorziening en de werkdruk, maar dat geen sprake was van een toename van de productiviteit en de arbeidssatisfactie. Maar over het geheel werd de organisatie flexibeler en werkten rechters en ondersteuning beter samen.

Dijksterhuis heeft onderzocht hoe een werkgroep van (oorspronkelijk) kantonrechters alimentatienormen tot stand heeft kunnen brengen met voorbijgaan aan de wetgever.⁵⁹ In dit onderzoek heeft zij gebruikgemaakt van observaties van bijeenkomsten van de werkgroep Alimentatienormen, meer dan vijftig interviews afgenomen en de nodige documenten bestudeerd. Ze beschrijft het ontstaan van de werkgroep en de interactie tussen de werkgroep en de wetgever, die tegen de zin van de werkgroep een forfaitair stelsel van alimentatienormen wilde vaststellen. Daarmee zou tot aan de Hoge Raad over alimentaties geprocedeerd kunnen worden, en dat wilde men voorkomen. Uiteindelijk werden in de werkgroep de alimentatienormen gedetailleerd ingevuld, waarbij de werkgroep wel allerlei belanghebbenden en deskundigen heeft betrokken. Dat geldt overigens niet voor alimentatiebetalers en -ontvangers, wat bij (consultatie over) wetgeving wel het geval zou zijn geweest. Evengoed heeft de werkgroep de normen herhaaldelijk aangepast na kritiek. De

58 Bevers, 2004.

59 Dijksterhuis, 2008.

legitimiteit van de alimentatienormen stoelt op de omstandigheid dat de wetgever heeft berust in deze normen en dat de werkgroep erin is geslaagd de alimentatienormen steeds aan te passen. Een uitkomst van dit onderzoek is dat rechters dus in staat zijn om in onderlinge samenwerking gedurende langere tijd zo'n stelsel van normen op te zetten, in stand te houden en aan te passen.

Robroek heeft onderzoek gedaan naar de proeftuin, eerst in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, later in een proefschrift. De proeftuin was een experiment binnen het gerechtshof Arnhem, waarbij het casemanagement, inclusief de appointering van zaken, aan een strafrechtelijk team werd overgelaten, maar waar de strafrechter wel verantwoording over aflegde: 'Organiseren en verantwoorden door de strafrechter.'⁶⁰ Het onderzoek bestaat uit interviews en een kwantitatieve vergelijking van het aantal zaken afgedaan door de proeftuin en de normale afdoening van zaken bij het gerechtshof Arnhem. Het experiment leert dat deze werkwijze vrij efficiënt functioneerde, beter dan de andere strafkamers, maar dat de relatie tussen de proeftuinrechters en de sectorleiding onder spanning stond, en dat gerechtssecretarissen vreesden voor de relatie met de rest van de strafsector. Het valt op dat binnen de proeftuin de rechters zelf voor het hele procesverloop verantwoordelijk waren, terwijl daarbuiten de rechters qua logistiek het Openbaar Ministerie en de rechtsorganisatie volgen.

Taal verrichtte internationaal vergelijkend onderzoek naar de wijze waarop (bestuurs)rechters kennis delen, onder de titel *Working separately together*.⁶¹ Daarbij besteedde zij ook aandacht aan Nederlandse rechters. Bij haar onderzoek heeft ze gebruikgemaakt van een enquête met gevalideerde items op het terrein van kennisdeling in organisaties. De meest opmerkelijke uitkomst uit dit zorgvuldig uitgevoerde onderzoek is dat ICT-toepassingen helemaal niet doorslaggevend zijn voor rechterlijke samenwerking. Als rechters kennis uitwisselen, moeten zij elkaar kennen. Ook managementsupport voor het uitwisselen van kennis is niet doorslaggevend, volgens dit onderzoek; er moet een collegiaal-emotionele connectie zijn tussen rechters. Dat geldt voor zowel kennisuitwisseling tussen rechters van dezelfde organisatie als die tussen rechters van verschillende gerechten.

Het onderzoek van Holvast, *In the shadow of the judge*, is gericht op het beschrijven van de samenwerking tussen rechters en ondersteunende juristen.⁶² Daarbij heeft ze veldonderzoek verricht, observaties gedaan en een groot aantal interviews gehouden. Met het gebruik van deze methoden valt dit onderzoek in de categorie kwalitatief empirisch onderzoek.

60 Robroek, 2011, 2016.

61 Taal, 2014, p. 50-56; Taal, 2016.

62 Holvast, 2017.

Zij constateert dat er een rechtsstatelijk en een managementperspectief is op de rol van gerechtssecretarissen. Daarbij is de rol van gerechtssecretarissen formeel een administratieve, maar in de praktijk ook een inhoudelijke, die bijdraagt aan het rechterswerk. Die logistieke, administratieve en inhoudelijke rollen kunnen niet effectief gescheiden worden. Rechters kijken daar met wisselende blik naar: als bekend zou worden hoezeer het werk van gerechtssecretarissen verweven is met de inhoud van het rechterswerk, vrezen rechters een afname van de legitimiteit van hun werk en positie, maar anderzijds is het rechterswerk ook niet mogelijk zonder de inbreng van gerechtssecretarissen. Maar het functioneren van gerechtssecretarissen wordt door de rechter begrensd: als een rechter geen inhoudelijke invloed wil, gebeurt het niet. Holvast pleit voor richtlijnen en standaarden om de samenwerking tussen rechters en gerechtssecretarissen te stroomlijnen.

5.5.3 *Ander onderzoek*

Er zijn nog twee proefschriften die in dit verband genoemd mogen worden. Het eerste is het proefschrift van Reiling, *Technology for justice*, uit 2009.⁶³ Het is meer een onderzoek gebaseerd op ervaring en documenten dan een empirisch onderzoek met eigen dataverzameling, maar het boek is wereldwijd invloedrijk. Informatietechnologie als een middel om allerlei logistieke, efficiëntie en inhoudelijke problemen in het openbaar bestuur op te lossen is hot, maar het stelt hoge eisen aan het management en organisatievermogen binnen elke organisatie. Reiling heeft op een rij gezet wat voor keuzes daarbij te maken zijn. Daarbij kan de logistiek van papieren dossiers worden geoperationaliseerd, maar IT biedt de mogelijkheid om de interactie met partijen en de interne logistiek opnieuw te ontwerpen. Daarbij biedt IT mogelijkheden om accuraat te meten hoe snel processen gaan. Risico's daarbij zijn dat de organisatie zich aan nieuwe werkwijzen moet aanpassen, met een nieuwe stratificatie van verantwoordelijkheden. Dat gaat meestal niet vanzelf. Buiten Nederland wordt er veel meer onderzoek gedaan naar de gevolgen van IT voor rechtspraak en in justitieketens.

Behalve dit proefschrift noem ik nog het proefschrift van Lindeman, over officieren van justitie in de 21ste eeuw.⁶⁴ Bij dit onderzoek naar officieren van justitie als professionals binnen de organisatie van het Openbaar Ministerie heeft Lindeman gebruikgemaakt van participerende observaties, interviews en documentenonderzoek. Daarmee past zijn onderzoek in de categorie kwalitatief empirisch onderzoek. Zo heeft hij onderzocht hoe officieren van justitie omgaan met de spanning tussen hiërarchie en autonomie. Hij laat

63 Reiling, 2009.

64 Lindeman, 2017.

zien dat er veel beleid is, waarbij er in veel zaken nauwelijks ruimte is voor ‘magistratelijkheid’ – autonomie. Het streven naar efficiency brengt mee dat de officier van justitie in veel gevallen geen vervolgingsbeslissingen neemt, maar het beleid toepast. De organisatie en het beleid zijn dominant geworden in het Openbaar Ministerie, voor professionele autonomie is de ruimte beperkt. De bevindingen van het onderzoek zijn natuurlijk genuanceerder dan ik hier kan weergeven.

5.6 WAT LEVERT HET BESCHREVEN ONDERZOEK OP EN WAT MISSEN WE NOG?

Gerechtsorganisaties en de Raad voor de rechtspraak functioneren niet in een maatschappelijk vacuüm, maar onderhouden ook relaties met andere overheidsorganisaties, zoals het Openbaar Ministerie, en met het publiek en de media. Dat dat vanuit de rechterlijke organisatie gebeurt, is nu veel vanzelfsprekender dan vroeger. Het rapport over de integriteit van de rechterlijke macht van de Stichting WORM uit 1996 laat vooral zien hoe intern gericht de rechterlijke organisatie destijds was, zozeer dat klachten over ‘ons kent ons’, rechters en advocaten als rechters-plaatsvervangers, dus klachten over vooringenomenheid en vriendjespolitiek, vaak werden genegeerd. Dat zou nu niet meer kunnen, omdat met alle onderzoek en transparantie zulke integriteitskwesties nauwelijks meer aan de openbaarheid onttrokken kunnen worden. Veel van het door beleidsmakers gevraagde onderzoek draagt bij aan die transparantie.

Bezien we de onderzoeksproducties op het terrein van het functioneren van de rechterlijke organisatie, dan kan de conclusie geen andere zijn dan dat dit onderzoek wordt gedomineerd door de Raad voor de rechtspraak en, in mindere mate, het WODC van het ministerie van Justitie. Daarbij staat het belang van de rechterlijke organisatie en van beleidsmakers voorop. Veel van het onderzoek is evaluatieonderzoek of onderzoek dat beoogt de beleidsmakers en beheerders van de gerechten te informeren. Met name bij de evaluatieonderzoeken valt op dat deze vooral op de organisatie van de gerechten (en het Openbaar Ministerie) zelf zijn gericht. Interacties met de samenleving komen nauwelijks aan bod, al is bij de jongste drie visitaties wel aandacht besteed aan wat de gerechten doen aan ‘verbinding met de samenleving’.⁶⁵

Toch kunnen we niet anders concluderen dan dat de rechterlijke organisatie in Nederland een goed gekende organisatie is. Er zijn weinig landen waarbij de organisatie van de rechtspraak zo volledig is onderzocht op punten die voor beleidsmakers en organisatiebe-

65 Rapport *Visitatie gerechten 2010*, p. 38-40; Rapport *Visitatie gerechten 2014*, p. 82; Rapport *Visitatie gerechten 2018*.

heerders van belang zijn. Het onderzoek naar de rechterlijke organisatie op eigen initiatief van de wetenschap is veel beperkter van omvang.

We weten nu heel veel over hoe de gerechtsorganisaties functioneren, hoe ze gemanaged worden en hoe productief ze zijn. We weten vrij veel over hoe rechters in die organisatie functioneren, hoe ze samenwerken met de juridische en de andere gerechtsambtenaren. We weten hoe onafhankelijk ze zijn, we weten hoe snel de gerechten rechtspreken, hoe rechters geselecteerd worden en wat er daarbij goed en fout gaat. We weten veel minder van hoe de interacties tussen de Raad voor de rechtspraak en de gerechten verlopen. We weten ook vrij weinig van de interacties tussen de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Justitie. Het is zichtbaar dat de Raad voor de rechtspraak een mediabeleid voert en de gerechten doen daaraan mee. We weten echter niet hoe dat functioneert jegens de organisatie en jegens de samenleving.⁶⁶ En in dat verband, hoe belangrijk zijn symbolen eigenlijk in de rechterlijke organisatie en voor de interacties met rechtzoekenden? Er wordt wel nagedacht over de rechter op sociale media. We weten hoe interacties tussen rechters en rechtzoekenden verlopen en hoe belangrijk de ervaren procedurele rechtvaardigheid is voor de acceptatie van rechterlijke vonnissen,⁶⁷ maar we weten niet zo goed wat de rol van de organisatie daarin is.

De drama's van de afgelopen jaren over kwaliteit en innovatie in de rechterlijke organisatie zijn bekend, maar naar het functioneren van informatietechnologie in de rechterlijke organisatie wordt in Nederland weinig empirisch onderzoek gedaan.⁶⁸ Er wordt wel onderzoek gedaan naar IT in organisaties, maar de rechterlijke organisatie blijft daarbij overwegend buiten beeld. Het gebruik van algoritmes bij rechtstoepassing is onderwerp van debat, maar hoe dat het functioneren van de rechterlijke organisatie kan beïnvloeden weten we (nog) niet.

Het valt op dat het economisch georiënteerde onderzoek naar het functioneren van de rechterlijke organisatie (productie, productiviteit, zaakswaarte enz.) overwegend op kwantitatieve onderzoeksmethoden is gericht, maar verreweg het meeste onderzoek bestaat uit documentenonderzoek en interviews, aangevuld door expertgroepen om het onderzoek te valideren. Soms wordt er met observaties gewerkt. Wetsevaluaties bevatten soms enquêtes, maar lijken qua opzet erg op de beschreven organisatieonderzoeken.

66 Het onderzoek van Gies naar het functioneren van de persrechter dateert van omstreeks 2002: Gies, 2005, p. 450-472.

67 Grootelaar, 2018; Boekema, 2015; Marseille, De Waard, Tollenaar, Laskewitz & Boxum, 2015.

68 Uitzonderingen: Oskamp, Lodder & Apistola, 2004; Langbroek & Tjaden, 2008, p. 2-8.

Er is wellicht meer fundamenteel onderzoek mogelijk, waarbij de uitgangspunten en het functioneren van de organisatie op onderdelen onderwerp van onderzoek kunnen zijn.

De rechterlijke organisatie is ondanks al het onderzoek nog steeds een tamelijk gesloten bastion, waarin rechters letterlijk achter de security verschanst zitten. De Raad voor de rechtspraak bewaakt de tijd die in de organisatie aan medewerking aan onderzoek wordt besteed. Tijd is geld in de rechtspraak. Enquêtes krijgen een lage respons, op de werkvloer heeft men niet veel zin in deelname aan onderzoek. Je vraagt om twintig interviews en de Raad vindt dat tien interviews wel genoeg zijn. Het beleid van de Raad voor de rechtspraak lijkt niet onredelijk, maar een meer open houding is belangrijk om meer fundamenteel empirisch onderzoek naar de rechterlijke organisatie mogelijk te maken. Het streven naar *empirical legal*-studies kan hier wellicht ook nog in ander opzicht een stimulans zijn. Er is niet alleen in methodologisch opzicht behoefte aan innovatie, maar het is ook nodig om kennis te nemen van de inzichten en methoden van andere disciplines. Organisationspsychologie is er daar een van, maar wat te denken van operations management?⁶⁹

Een van de verklaringen van de dominantie van de rechtsgeleerde benadering is wellicht dat de rechterlijke organisatie oorspronkelijk het domein was van juristen. Management en organisatiewetenschappers en bestuurskundigen hebben zich veel minder met die organisatie bemoeid. Dat is opvallend. De bestuurskunde komt uit de rechtsgeleerdheid voort, maar bestuurskunde en rechtsgeleerdheid functioneren gescheiden, en dat is geen uniek Nederlands verschijnsel.⁷⁰ Maar die scheiding is niet rationeel en het verdient aandacht en verklaring. Academische juristen kunnen veel opsteken van wat andere disciplines aan kennis en methoden te bieden hebben. De rechterlijke organisatie is wellicht in normatief opzicht uniek, maar dat betekent niet dat ervaringen uit andere organisaties en disciplines in het fundamentele onderzoek naar de rechterlijke organisatie genegeerd kunnen worden. *Empirical legal*-studies naar het functioneren van de rechterlijke organisatie zouden in elk geval ook multidisciplinaire *empirical legal*-studies kunnen zijn.

LITERATUUR

Albers, P., Voermans, W., & Waard, B.W.N. de (1994). *Geïntegreerde rechtbanken, de eerste ervaringen: Tussenrapport in het kader van evaluatie-onderzoek Herziening Rechterlijke Organisatie, onderdeel 1 en 2*. Tilburg: IVA, p. 5-6.

69 Vgl. Pekkanen, 2011.

70 Dragos & Langbroek, 2017, p. 1067-1085.

Algemene Rekenkamer (2001). *Veranderteams rechterlijke organisatie*.

Algemene Rekenkamer (2007). Beloningen en ontslagregelingen rechterlijke macht. *Kamerstuk 31030*, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2012). Prestaties in de strafrechtsketen. *Kamerstukken II 2011/12*, 33173, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2016). *Bekostiging rechtspraak: Gevolgen voor de doelmatigheid*.

Austen, J.M.M., Hiemcke, M., Koers, A.W., & Vennix, J.A.M. (1998). *Rechtspreken en rechterlijke organisatie anno 2005. Toekomst ZM*. Utrecht.

Austen, J.M.M., Koers, A.W., Langbroek, P.M., & Vennix, J.A.M. (red) (1996). *Waar staat de ZM? ZM 2000*. Utrecht.

Austen, J.M.M., Koers, A.W., Langbroek, P.M., & Vennix, J.A.M. (1997). *De ZM op weg. ZM 2000*. Utrecht.

Bevers, P.J.J.M. (2004). *Samenwerking binnen de rechterlijke organisatie* (Proefschrift). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Boekema, I.M. (2015). *De stap naar hoger beroep* (Proefschrift). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

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

Commissie-Deetman (2006). *Rechtspraak is kwaliteit*. Den Haag.

Diepenhuis et al. (2017). *Vragenlijstonderzoek Wet herziening gerechtelijke kaart* (rapport van 16 maart). Apeldoorn: i.o.v. Commissie Evaluatie Wet HGK (online publiek).

Dijksterhuis, B.M. (2008). *Rechters normeren de alimentatiehoogte: Een empirisch onderzoek naar rechterlijke samenwerking in de Werkgroep Alimentatienormen (1975-2007)*. Leiden: Leiden University Press.

Dijkstra, R.I., Langbroek, P.M., Bozorg Zadeh, K., & Türk, Z. (2017). Performance management of courts and judges: Organizational and professional learning versus political accountabilities. In F. Contini (Ed.), *Handle with care: Assessing and designing methods for evaluation and development of the quality of justice* (p. 297-325). Bologna: Lappeenranta University of Technology.

Dooren, W. van, Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance management in the public sector*. Abingdon: Routledge.

Doorlichting financiën rechtspraak (2019). Boston Consulting Group (de onderzoekers zijn niet genoemd).

Dori, A. (2015). *The EU justice scoreboard: Judicial evaluation as a new governance tool* (Working paper 2). Luxemburg: Max Planck Institute, p. 1-35.

Dragos, D., & Langbroek, P.M. (2017). Law and public administration: A love-hate relationship? In E. Ongaro & S. van Thiel (Eds.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (p. 1067-1085). Londen: Palgrave Macmillan.

Duijneveldt, I. van, Wijga, P., & Reisen, K. van (2017a). Naar een vitale organisatie: Een duurzaam antwoord op werkdruk binnen de rechtspraak. *Research Memoranda*, 2.

Duijneveldt, I. van, Wijga, P., & Reisen, K. van (2017b). Werkdruk en organisatieontwikkeling in de rechtspraak. *Recht der Werkelijkheid*, 38(1), 9-23, m.n. p. 21.

Dumaij, A., Niaounakis, T., & Urlings, T. (2014). *Productiviteitstrends bij de rechterlijke macht: Onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling van rechtspraak en Openbaar Ministerie tussen 1965 en 2011* (IPSE Studies). Delft: Technische Universiteit.

Emmerik, L. van, Loof, J.P., & Schuurmans, Y.E. (2014). Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak. *Research Memoranda*, 10(2).

Erp, J. van (i.s.m. A. Hendriks) (eindred.) (2006). *Kwantitatieve ontwikkelingen rechtspraak 2000-2005: Informatie ten behoeve van de evaluatiecommissie modernisering rechterlijke organisatie*. Den Haag: WODC.

Eshuis, R.J.J. (2017). *Schaalgrootte rechtspraak in eerste aanleg: Veranderingen in grootte van rechtspraaklocaties onder invloed van de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013* (factsheets 2017-4). Den Haag: WODC.

Franssen, J., Mein, A., & Verberk, S. (2006). *Gerechtsbesturen, integraal management en md-beleid*. Den Haag: WODC.

Frissen, P., Hart, P. 't, Hoog, J. de, Oorschot, K. van, & Chin-A-Fat, N. (2014). Governance in de rechtspraak. *Research Memoranda*, 1.

Frissen, P., Hart, P. 't, & Sieckelinck, S. (2012). Reputaties gewogen: Beelden over de rechtspraak bij beslissers en publieke opinieleiders. *Research Memoranda*, 4.

Fruytier, B., Dijkers, J., Keesen, M., Janssen, J., Berg, I. van den, Valetton, N., & Schouten, R. (2013). *Werkdruk bewezen: Eindrapport werkdrukonderzoek rechterlijke macht*. Utrecht/Nijmegen: Hogeschool Utrecht/Radboud Universiteit Nijmegen.

Gerritsen, M., Weda, J., & Poort, J. (m.m.v. K. Janssen en S. Bremer) (2012). Mediation naast rechtspraak: Kosten en doorlooptijden. *Research Memoranda*, 4.

Gies, L. (2005). The empire strikes back: Press judges and communication advisers in Dutch courts. *Journal of Law and Society*, 32(3), 450-472.

Goudriaan, R., Frierson, R.J., & Gielen, M.A.G. (2015). Van kengetallen naar kennis: Een onderzoek naar de mogelijkheden tot verbetering van de kengetallen voor gerechten. *Research Memoranda*, 3.

Groot-van Leeuwen, L. de, Laemers, M., & Sportel, I. (m.m.v. P. Frielink en P.H. van Kempen) (2015). Het vonnis beter uitgelegd? Maatschappelijke effecten van beter motiveren in de strafrechtspraak. *Research Memoranda*, 2.

Grootelaar, H.A.M. (2018). *Interacting with procedural justice in courts* (Proefschrift Universiteit Utrecht).

Holvast, N. (2017). *In the shadow of the judge: The involvement of judicial assistants in Dutch district courts*. Amsterdam.

- Hoven, P. van den, & Plug, H.J. (2008). Naar een verbetering van strafmotiveringen: Een onderzoek naar de effectiviteit van het PROMIS model. *Tijdschrift voor Taalbeheersing*, 249-267.
- Jacobs, G., Cardiff, S., & Lieshout, F. van (2018). Actieonderzoek: De praktijk centraal. *TVZ*, 128, 56.
- Kraats, K. van der (2017). *De eigen(aardig)heid van de kantonrechter* (Proefschrift Universiteit Utrecht).
- Kristen, F.G.H, Sikkema, E., Lindeman, J.M.W., Schiffelers, M.J.W.A., Vorm, D.B. van der, Weerd, A. van der, Vries, A.J. de (2017). *Evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart; Samenwerking in de strafrechtketen*. Utrecht.
- Laemers, M.T.A.B (2011). *Morren in de marge van de rechtspraak: Klagen over rechters, gerechtsambtenaren en de rechterlijke organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Langbroek, P.M. (2007). Toedeling van zaken en rechterlijke integriteit in Nederlandse gerechten. In J.B.J.M ten Berge & A.M. Hol (red.), *De onafhankelijke rechter* (p. 95-123). Den Haag, Boom Juridische uitgevers.
- Langbroek, P.M. (2010). *Quality management in courts and in the judicial organisations in 8 councils of Europe member states: A qualitative inventory to hypothesise factors for success or failure* (CEPEJ-studies). Straatsburg: Council of Europe Publishing.
- Langbroek, P.M. (2013). Court administration as a practice and as an academic discipline. In P. Policastro (Ed.), *Towards innovation in legal education* (p. 59-67). Den Haag: Eleven.
- Langbroek, P., & Fabri, M. (2007). *The right judge for each case: A comparative study of case assignment and impartiality in 6 European countries*. Antwerpen: Metro/Intersentia.
- Langbroek, P., & Tjaden, M. (2008). ICT in de strafrechtketen: De ontwikkeling en implementatie van nieuwe systemen bij het Openbaar Ministerie. *PROCES*, 1, 2-8.
- Langbroek, P., Velde, M. van der, & Linden, T. van der. (2014). Written justifications of judgments of Utrecht District Court: An empirical study on the relationship between case characteristics and text characteristics. *Justice System Journal*, 36(2), 138-162.

Langbroek, P. & Westenberg, M. (2018). *Court administration and quality work in judiciaries in four European countries: Empirical exploration and constitutional implications* (Justizforschung-series). Bern: Stämpfli Verlag.

Lieverse, L. (2017). Wat gebeurt er op de gang? Een kwalitatief empirisch onderzoek naar schikkingsonderhandelingen tijdens civielrechtelijke procedures. *RdW*, 3, 25-31.

Lindeman, J. (2017). *Officieren van justitie in de 21e eeuw: Een verslag van participierend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinfilling van officieren van justitie* (Proefschrift). Utrecht.

Malsch, M., Lavender, T.J., & Nijboer, J.F. (2006). Van kop tot staart: Helpt de motivering bij het begrijpen van schriftelijke strafvonnissen? *Nederlands Juristenblad*. 7, 363-368.

Marseille, A.T., Waard, B.W.N. de, Tollenaar, A., Laskewitz, P., & Boxum, C. (2015). *De praktijk van de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Met recht herzien...: Een onderzoek naar de beleidsvoorbereiding en implementatie van de eerste en tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. (1996). Tilburg University Press.

Ng, G.Y. (2007). *Quality of judicial organisation and checks and balances*. Utrecht/Antwerpen: Utrecht University/Intersentia.

Noordegraaf, M., Schiffelers, M.J.W.A., Camp, E.J.G. van de, & Bos, A. (2014). Professionele standaarden: een vergelijkend perspectief. *Research Memoranda*, 3.

Oskamp, A., Lodder, A.R., & Apistola, M. (Eds.) (2004). *IT support of the judiciary: Australia, Singapore, Venezuela, Norway, The Netherlands and Italy*.

Pekkanen, P. (2011). *Delay reduction in courts of justice: Possibilities and challenges of process improvement in professional public organizations* (Diss.). Lappeenranta.

Ploeg, S. van der, Rohlf, S., & Ham, L. van der (2016). Financieel belang van rechtszaken. *Research Memoranda*, 3.

Ploeg, S. van der, & Wit, J. (m.m.v. L. van Beek, D. van den Berg, J. van der Tuin en N. Verkennis) (2015). Ontwikkeling zaakzwaarte 2008-2014. *Research Memoranda*, 4.

- Praagman, S. (2011). Comparitierechters in eenzelfde zaak vergeleken: De individuele aanpak van rechters. *RdW*, 2, 6-28.
- Reiling, D. (2009). *Technology for justice: How information technology can support judicial reform*. Leiden University Press.
- Robroek, R. (2011). De proeftuin 2010: Organiseren en verantwoorden door de strafrechter. *Research Memoranda*, 7(4).
- Robroek, R. (2016). *De macht over het strafproces*. Groningen: Rijksuniversiteit.
- Rutten-van Deurzen, W. (2010). *Kwaliteitsbevordering en de rol van de Raad voor de rechtspraak*. Wolf Legal Publishers.
- Schaaf, J. van der, & Malsch, M. (2015). Burgers over strafvonnissen: De begrijpelijkheid en overtuigingskracht van rechterlijke uitspraken. *Trema*, 96-102.
- Seddon, J. (2008). *Systems thinking in the public sector*. Axminster: Triarchy Press.
- Somekh, B. (2006). *Action research: A methodology for change and development*. Maidenhead: Open University Press.
- Taal, S. (2014). Understanding knowledge sharing between judges. *Recht der Werkelijkheid*, 2, 50-56.
- Taal, S. (2016). *Working separately together: A quantitative study into the knowledge sharing behaviour of judges*. Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Traa, M. van (1994). *Inzake opsporing*. Den Haag: Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden.
- Velthoven, B.C.J. van (2005). De waarde van de juridische infrastructuur voor de Nederlandse economie. *Research Memoranda*, 1.
- Velthoven, B.C.J. van (2007). Civiele rechtspraak in eerste aanleg, 2005: Een eerste stap op weg naar kwantificering van de maatschappelijke betekenis. *Research Memoranda*, 1.
- Verschoof, R.J., & Rossum, W. van (2018). *Geschied van niet geschikt: Schikkingsgedrag van de civiele rechter en de invloed daarvan op partijen*. Den Haag: Boom juridisch.

Visser, M., Schouteten, R., & Dijkers, J. (2019). Controlling the courts: New public management and the Dutch judiciary. *Justice System Journal*, 40(1), 39-53.

Zeben, C.J. van (1984). *Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie. Deel 1*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Zeben, C.J. van (1985). *Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie. Deel 2*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Zuurmond, A., Castenmiller, P., & Jörg, P. (2006). *Rechtspraak beoordeeld: Over het kwaliteitssysteem van gerechten*. Zenc.