

# Normering van kwaliteitszorg in de rechterlijke organisatie, een verkenning.

dr. P.M. Langbroek.<sup>1</sup>

## 1. Inleiding

Kwaliteitszorg voor en in dienstverlenende organisaties is het laatste decennium gewoon geworden. Ook veel overheidsdiensten stellen er een eer in zich met kwaliteitszorg te kwalificeren. Omdat kwaliteitsnormering oorspronkelijk afspraken betreft tussen verschillende aanbieders en afnemers van producten op markten rijst de vraag welke functies kwaliteitsnormering in het publieke domein kan vervullen, en welke eisen aan die normering kunnen worden gesteld. Wat betreft de rechterlijke organisatie zijn die eisen vooral interessant, omdat de rechterlijke functie een eigen, met bijzondere waarborgen omgeven plaats inneemt in ons staatsbestel. Bovendien is onlangs - in het verlengde van de Toekomstverkenning ZM - een project van start gegaan dat mede tot doel heeft dat rechters, gerechten en hun medewerkers de kwaliteitszorg in hun organisaties zelf ter hand nemen, het PVRO<sup>1</sup>. In het verlengde daarvan en in het verlengde van de rapportage van de Commissie Leemhuis kan nieuwe wetgeving voor de rechterlijke organisatie tegemoet gezien worden.<sup>2</sup>

In deze bijdrage zal ik eerst ingaan op kwaliteitsmanagement en de normering van kwaliteit in het algemeen. Vervolgens ga ik in op spanning tussen centrale sturing en autonomie en de betekenis van die spanning voor dienstverlenende organisaties van de overheid. Daarbij leg ik een verband met kwaliteitszorg als taakstelling voor deze organisatie. De uitkomsten van deze verkenning spits ik toe op de rechterlijke organisatie en op de vraag wat de wetgever met betrekking tot kwaliteitszorg zou moeten normeren. Ik sluit concluderend af met enige aanbevelingen voor de wetgever en voor rechters en gerechten.

## 2. Kwaliteitsmanagement en normalisatie.

Kwaliteitsmanagement vindt zijn oorsprong in de wereld van de techniek. Daar staan het fysieke productieproces en het fysieke product centraal. Wezenlijk voor deze kwaliteitszorg is dat tussen producenten en consumenten overeenstemming bestaat over de hoedanigheden waaraan een product moet voldoen. Daarover is en wordt onderhandeld op nationale, regionale of mondiale platforms van de wereldwijde ISO-organisatie.<sup>3</sup> Sleutelwoorden in dit verband zijn: 'gelijkheid' en 'massaliteit'. De zin van de onderhandelingen die aan deze overeenstemming voorafgaan bestaat er in dat de producenten hun afzetmarkten kunnen vergroten en dat de afnemers de geproduceerde producten ook buiten hun eigen omgeving kunnen toepassen. Traditionele voorbeelden betreffen

---

<sup>1</sup> P.M. Langbroek is verbonden aan de Disciplinegroep Staats- en bestuursrecht en aan het Centrum voor Beleid en Management van de Universiteit Utrecht.

hier de maatvoering van schroeven, bouten en moeren, of de maatvoering van stekkerdozen en stekkers. De verkrijgbaarheid van passende schroeven en moeren, stekkerdozen en stekkers is voor vrijwel iedereen zo vanzelfsprekend dat we vergeten dat de producenten daarvan hun productiewijzen en hun producten ooit hebben moeten aanpassen aan overeengekomen normen. Wie het heeft over kwaliteitszorg heeft het dan ook stevast over 'afstemming' en 'aanpassing'. Een onderscheid kan daarbij gemaakt worden tussen standaardisatie en normalisatie. Kenmerkend voor standaardisatie is dat niet alle belanghebbenden bij een afspraak om tot afstemming te komen betrokken zijn. Kenmerkend voor normalisatie is dat alle belanghebbende partijen betrokken zijn bij het proces waarbij regels op vrijwillige basis totstandkomen door overeenstemming met alle belanghebbende partijen. Weliswaar kan standaardisatie aan normalisatie voorafgaan, maar noodzakelijk is dit niet.

Dat die afstemming en aanpassing niet automatisch tot stand komen blijkt bij voorbeeld uit de machtsstrijd tussen Philips en Sony over de standaard voor het opnemen en afspelen van home-video's. Afstemming en aanpassing, standaardisatie, vergroten de uitwisselbaarheid van de producten en bevorderen eveneens de concurrentie tussen producenten van een product binnen dezelfde standaard. Anderzijds kan de markt voor een product daardoor worden vergroot. Die aanpassing en afstemming hebben gevolgen voor het productieproces. Immers, niet alleen zal het productieproces moeten worden aangepast, tevens zal moeten worden gecontroleerd of de voorgeschreven maatstaven worden gerealiseerd, van grondstof tot halffabriekaat tot eindproduct. En geconstateerde fouten leiden, als de kwaliteitszorg goed is georganiseerd, tot het opsporen van de oorzaken en het aanbrengen van verbeteringen in het productieproces: andere grondstoffen of andere machines, of alleen maar een aangepaste afstelling van een machine, enzovoorts. Zo bezien kan kwaliteitszorg worden voorgesteld als een kringloop: het geplande productieproces, de tenuitvoerlegging daarvan, de controle op product en proces teneinde te kunnen leren van wat er fout is gegaan, en tenslotte de correctie van de planning en de tenuitvoerlegging, die zelf ook weer een planning behelzen. Die kringloop wordt naar zijn bedenker, ook wel de Deming-cirkel genoemd.

In commerciële organisaties strekt de kwaliteitszorg zich niet alleen uit tot een productieproces en een eindproduct, maar ook tot de bediende klant. Voor een bedrijf is het immers van groot belang te weten of klanten tevreden zijn met een geleverde dienst en hoe die dienstverlening eventueel verbeterd zou kunnen worden. Immers, ook daarmee valt concurrentievoordeel te behalen. De werelden van het maken en verkopen van fysieke producten en van het maken en verkopen van diensten zijn niet strikt gescheiden. Kwaliteit wordt in de marktsector dan ook wel gedefinieerd als klanttevredenheid. In toenemende mate eisen afnemers van producenten van goederen en diensten dat deze producten en diensten voldoen aan kwaliteitsmaatstaven. Praktisch betekent dit dat men eist dat een leverancier zich heeft laten certificeren volgens de normering van een bepaald kwaliteitssysteem. Wat betreft kwaliteitszorg voor dienstverlening zijn er thans twee systemen dominant: de kwaliteitszorg volgens de ISO-9000 serie, en de kwaliteitszorg volgens het Instituut voor de Nederlandse Kwaliteit.

Bedrijven en instellingen kunnen leren hoe zij deze kwaliteitssystemen kunnen toepassen. Er zijn gespecialiseerde, daartoe geaccrediteerde onafhankelijke bureaus die bedrijven en instellingen keuren of zij voor een kwaliteitszorgcertificaat in aanmerking komen. Zo'n kwaliteitscertificaat is gewild, omdat het bedrijf of de instelling dan aan zijn afnemers kan demonstreren dat verleende diensten aan door derden beoordeelde maatstaven voldoet. Zo is er het Nederlandse Normalisatie

Instituut dat gelieerd is aan de internationale ISO-organisatie. En er is ook een landelijke Raad voor de Accreditatie. Het gaat daarbij om particuliere organisaties, die overigens geen winstoogmerk hebben, en die bestuurd worden door vertegenwoordigers van de overheid en van het bedrijfsleven. Een bedrijf dat zich er op toe legt om bedrijven en instellingen te leren hoe zij een kwaliteitssysteem kunnen toepassen en dat hen na een toets een certificaat wil kunnen toekennen, moet daartoe door de Raad voor de Accreditatie worden toegelaten. Daarbij worden de deskundigheid en de vaardigheid van dat bedrijf getoetst. Het proces van invoering van kwaliteitssystemen vraagt nogal wat van bedrijven en instellingen. Invoering van kwaliteitssystemen en de begeleiding van bedrijven en instellingen in dat proces - tot en met de certificatie - heeft zich mede daardoor ontwikkeld tot een aparte bedrijfstak.

Het invoeren van kwaliteitszorg binnen grotere conglomeraten van organisaties - grote bedrijven, maar ook de overheid en not for profit organisaties kan gevolgen krijgen voor de verhoudingen binnen die complexe organisaties. Effectieve toepassing van kwaliteitszorgsystemen kan de autonomie van een onderdeel van een grotere organisatie relatief versterken. In die zin kan het toepassen van kwaliteitszorgsystemen de verhouding tussen moeder- en dochterorganisatie beïnvloeden. Verhoudingen tussen moeder- en dochterorganisatie worden traditioneel vormgegeven door centrale sturing, inspectie en controle. Die hebben het nadeel van bureaucrativering. Dat leidt er toe leiden dat men na verloop van tijd decentraliseert. Naderhand wil de centrale leiding toch meer greep krijgen op organisatieonderdelen, en haalt men de teugels van controle weer aan, met als gevolg bureaucrativering, enzovoort. Die golfbeweging kan men afvlakken door bij de dochterorganisatie kwaliteitszorgsystemen in te voeren. Voorwaarde daarvoor is wel, dat de dochterorganisatie de verantwoordelijkheid voor het eigen functioneren in termen van product, proces en klantgerichtheid accepteert.<sup>4</sup> Ook in het publieke domein kan het invoeren van kwaliteitszorgsystemen van invloed zijn op de verhouding tussen centrale sturing en de relatieve autonomie van al dan niet gedeconcentreerde diensten, zelfstandige bestuursorganen en gedecentraliseerde openbare lichamen.

### **3. Het publieke domein: spanning tussen centrale sturing en organisatie-autonomie.**

Het publieke domein is in de eerste plaats de maatschappelijke sfeer van de staat. Het publieke domein is ook de maatschappelijke sfeer van het debat over zaken die iedereen aangaan. Voorgenomen overheidsmaatregelen of overheidsmaatregelen in uitvoering kunnen voorwerp zijn van publiek debat. Het is overigens lastig om de publieke sfeer en de private sfeer precies van elkaar af te bakenen<sup>5</sup>, en het onderscheid houdt weinig rekening met het domein van de markt dat tussen deze sferen geplaatst kan worden. Dit betekent dat het lastig is precies te onderscheiden waar het domein van de staat ophoudt en waar de domeinen van markt en samenleving en de privé-sfeer beginnen. Ik concentreer mij hier vooral op de maatschappelijke sfeer van de staat. De maatschappelijke sfeer van de staat is de sfeer van de overheidsorganisaties op centraal en decentraal niveau, en hun politieke aansturing. Ik beperk mij hier verder tot de centrale overheid in de betekenis van het organisatorische verband van de in de Grondwet en de organieke wetgeving in het leven geroepen centrale staatsorganen.

De verhouding tussen politiek en ambtelijke diensten is in beginsel een hiërarchische verantwoordingsrelatie. De feitelijke rollen van politici en ambtenaren bij het ontwerpen en ten uitvoerleggen

van beleid verschillen, maar het meest wezenlijke verschil is dat politici het beleid vaststellen en de wet- en regelgevende ambten bekleden. Ambtenaren zijn in de eerste plaats ontwerpers en uitvoerders van beleid en van wet- en regelgeving. Een minister is politiek verantwoordelijk voor het ontwerpen en ten uitvoerleggen van beleid, en van wet- en regelgeving. Politici zijn, behalve voor hun eigen doen en laten, publiekelijk aanspreekbaar op het doen- en laten van ambtenaren. Daarom moeten ambtenaren verantwoording afleggen over hun ontwerp- en uitvoeringswerkzaamheden. Initiatief tot en controle op beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering vindt plaats via de wegen van de volksvertegenwoordiging en via de ambtelijke hiërarchie binnen overheidsdiensten. Binnen de overheid wordt veel gewerkt met inspecterende organisaties, zoals de Inspectie voor de Ruimtelijke ordening of de Inspectie voor de milieuhygiëne. Een instantie die rechtmatigheids- en doelmatigheidsinspecties uitvoert is de Algemene Rekenkamer. Wat betreft concrete beslissingen hetzij ten aanzien van een publiekrechtelijk handelen, hetzij ten aanzien van een privaatrechtelijk of feitelijk handelen, kan een rechterlijke oordeel worden gevraagd. Voor vermeende misdragingen van ambtenaren, ambtsdragers en bestuursorganen jegens een burger kan een oordeel van de Nationale Ombudsman worden gevraagd. Een algemene regeling omtrent klachten over gedragingen van de overheid is als hoofdstuk 9 van de Awb per 1 juli 1999 in werking getreden.<sup>6</sup> Dat zijn de traditionele wegen van centrale sturing, toezicht en verantwoording waarin eisen aan het overheidshandelen gesteld kunnen worden en getoetst kan worden of overheidshandelen aan gestelde eisen voldoet.

De verhouding tussen moeder- en dochterorganisaties en de golfbeweging van centralisatie en decentralisatie in die verhouding vertoont parallellen met de spanning tussen centrale sturing en organisatie-autonomie binnen de overheid. Verzelfstandiging van overheidsdiensten is nog altijd overheidsbeleid, evenals decentralisatie van taken en bevoegdheden naar provincies en gemeenten. Die verzelfstandiging en decentralisatie gaan gepaard met toezichtsbevoegdheden voor centrale bestuursorganen, zoals aanwijzings-, vernietigings- en goedkeuringsbevoegdheden. Maar hoewel verzelfstandiging en decentralisatie overheidsbeleid zijn, toch willen politici het stuur zoveel mogelijk in handen houden, of zelfs hun greep op het functioneren van een organisatie in de publieke sector vergroten. De veranderingen in het openbaar ministerie, zoals de instelling van een College van Procureurs Generaal, zijn daarvan een voorbeeld.

In het overheidshandelen zit dus een paradox. Aan de ene kant staan de vanuit de politiek nagestreefde uitgangspunten van maakbaarheid, controle en verantwoording. Aan de andere kant staan de vanuit uitvoerende diensten en geprivatiseerde organisaties nagestreefde uitgangspunten van deskundigheid, professionaliteit, doelmatigheid, eigen verantwoordelijkheid en autonomie. En dat streven naar autonomie van eenheden van grote organisaties (ook die binnen overheidsverband) wordt nog eens gestimuleerd door de toenemende complexiteit en onvoorspelbaarheid van de samenleving. De spanning tussen de opvatting van politici (de politiek) over de verantwoordelijkheid van de overheid en de autonomiewens van (overheids)organisaties en instellingen kan zichtbaar worden gemaakt, zoals in de volgende matrix.

*Opvattingen van verantwoordelijkheid van de overheid en de mate van gewenste autonomie van organisaties in een maatschappelijk veld van overheidswerkzaamheid*

Mate van door organisaties in een maatschappelijk veld gewenste autonomie	Opvatting van de overheid over de omvang van haar verantwoordelijkheid		
	groot	klein	
	Groot	<b>I</b> de overheid dwingt, inspecteert, eist verantwoording	<b>III</b> ongereguleerde markt of beperkte marktregulering
	klein	<b>II</b> top-down bureaucratie, verantwoording wordt gevraagd langs lijnen van ambtelijke hiërarchie	<b>IV</b> organisatie bedelt bij de overheid om geld, aandacht, en/of hechte banden

*I. De overheid acht zich zeer verantwoordelijk, de door organisaties gewenste autonomie is groot.*

Deze situatie is conflictueus. Als een overheid geldverstrekker is of handhaver van voorschriften, en ter zake politiek verantwoordelijk, terwijl de organisaties in het maatschappelijk veld over bijzondere deskundigheden beschikken, brengt het effectueren van de verantwoordelijkheid van de overheid spanningen mee. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de aangewende middelen kunnen voorwerp worden van publiek debat, en de overheid wenst te sturen, onder andere door verantwoording te eisen. Voorbeelden daarvan betreffen de handhaving van milieuvoorschriften door gespecialiseerde diensten jegens de industrie (veelal met eigen deskundigheid op het terrein van milieuzorg), in de gezondheidszorg de verhouding tussen overheid en ziekenhuizen, de verhouding tussen overheid en ziektekostenverzekeraars, de verhouding tussen overheid en medisch specialisten, enz. Ook de rechtspraak (wat betreft leidinggevende rechters) is in dit kwadrant te plaatsen, evenals de parketten van het openbaar ministerie.

*II. De overheid acht zich zeer verantwoordelijk, de door de organisatie gewenste autonomie is klein.*

Dit is de situatie van veel uitvoerende overheidsdiensten. De overheid tracht hier het handelen van mensen door regelgeving en uitvoeringsinstructies te sturen. De verantwoordingsrelaties volgen hier primair de lijnen van de ambtelijke hiërarchie. Voorbeelden daarvan zijn een sociale dienst, een handhavingsorganisatie als de politie, maar ook de immigratie en naturalisatiedienst. De relatie tussen het maatschappelijk middenveld en de subsidiërende overheid kan ook op deze wijze zijn ingericht. Het voorbeeld daarvan is nog steeds de onderwijssector.

III. *De overheid acht zich in beperkte mate verantwoordelijk, de mate van gewenste autonomie van organisaties in het veld is groot.*

Dit is de situatie van de markt, waarin er enige mate van overheidsregulering kan zijn. Ik denk daarbij aan de verhouding tussen de meeste instellingen of bedrijven en de overheid in de gedaante van bijvoorbeeld de mededingingsautoriteit of de arbeidsinspectie. Ook in dit segment kan die autonomiewens tot spanningen leiden. Enerzijds is er de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en instellingen om zoveel mogelijk gevrijwaard te blijven van bevoegdheidsuitoefening door de overheid. Anderzijds kunnen arbeidsinspectie en mededingingsautoriteit hun werk slechts doen als hun binnen overheidsverband de vrijheid wordt gelaten die past bij de deskundigheid, vereist om hun functies te kunnen vervullen.

IV. *De overheid acht zich niet erg verantwoordelijk, de mate van gewenste autonomie van organisaties in het maatschappelijk veld ten opzichte van de overheid is klein.*

De organisatie wenst de autonomie ten opzichte van de overheid niet te groot te laten zijn, terwijl de overheid er niet aan wil of er juist van af wil. Het kan hier gaan om een organisatie die voortgezette ondersteuning en subsidie vraagt van de overheid, terwijl de overheid er van af wil. De situatie van de publieke omroepen en het NOB lijkt hier wel wat op. Een ander voorbeeld is dat van de advies- en onderzoeksdienst van een provincie of een departement die tegen de zin van de meeste medewerkers wordt verzelfstandigd of zelfs geprivatiseerd. Dat was ook de situatie van veel rechters en gerechten; ingrijpende veranderingen in het institutionele verband van hun werk werden door hen niet geambieerd.

Vanzelfsprekend zijn dit slechts typering. De overheid is doorgedrongen in vrijwel alle facetten van het maatschappelijk leven. De overheid acht zich dus altijd wel voor een of ander aspect van een maatschappelijke activiteit verantwoordelijk. Voorts zijn binnen op een maatschappelijk veld georiënteerde overheidsorganisaties en ook binnen organisaties in maatschappelijke velden verschillende, tegengestelde tendenties waar te nemen.

Voor de sector van het openbaar vervoer, bijvoorbeeld, belijdt de overheid de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen en busbedrijven. Tegelijkertijd wil de overheid echter gegarandeerd hebben dat er ook in de onrendabele uithoeken van het land een behoorlijk openbaar vervoer functioneert. Busbedrijven en de Nederlandse Spoorwegen willen graag zelfstandig zijn, maar verzetten zich tegen het beleid om ook aan anderen dan de verzelfstandigde bedrijven concessies te verlenen met het oog op het bevorderen van de onderlinge concurrentie. Verzelfstandiging en privatisering betekenen dus niet, dat er vanzelf 'marktwerking' optreedt.

Wat betreft rechters en gerechten kan als beleidsstandpunt worden ingenomen dat – in het licht van de toenemende maatschappelijke complexiteit en veranderlijkheid – de rechterlijke organisatie zich moet ontwikkelen in de richting van een autonome, zelfsturende organisatie. Dat standpunt werd enkele jaren geleden niet door veel rechters onderschreven. Op dit moment is dat idee vooral onder leidinggevende rechters grotendeels geaccepteerd. Maar dat betekent ook nu nog niet dat een meerderheid van rechters en gerechtsorganisaties deze ontwikkelingen verwelkomt. Het ministerie van justitie en enkele leidinggevende rechters hebben heel veel moeite moeten doen om rechters van de onvermijdelijkheid van deze ontwikkelingsgang te overtuigen. Zij wordt hen opgedrongen door de dynamiek van onze samenleving.<sup>7</sup> Die dynamiek genereert ontwikkelingen als die op de terreinen van biotechnologie, medische techniek, technische ontwikkeling in de

handhaving van verkeersvoorschriften, internationalisering van handel en productie, Europese integratie, de aanhoudende stromen asielzoekers, juridisering, vergaande specialisatie van advocaten, de dominante positie van verzekeringsmaatschappijen in gerechtelijke procedures, de toegenomen belangstelling van de media voor gerechtelijke procedures, de toegenomen politieke belangstelling voor het rechtsbedrijf, en natuurlijk ook de ontwikkeling van informatie en communicatie technologie. Ook rechters en gerechten zullen hun organisatorisch functioneren daaraan aan moeten passen.

De spanning tussen centrale sturing en autonomie kan dus verschillend van aard zijn. Enerzijds kan streven naar verzelfstandiging meebrengen dat een organisatie of de leden daarvan onwillig zijn om daar aan mee te werken: er ontstaat weerstand tegen verzelfstandiging. Anderzijds is het heel goed mogelijk dat op die plaatsen waar de overheid centraal tracht te sturen er behoefte bestaat aan autonomie, en er juist weerstand is tegen centrale sturing.

#### **4. Kwaliteitszorg en de spanningen tussen centrale sturing en organisatie-autonomie.**

De traditionele verantwoordingslijnen in de publieke sector kunnen gezien worden als een vorm van kwaliteitszorg, mits de betreffende organisatie er in voorziet dat gegeven oordelen van politici, toezichthouders, rechters en klachtinstanties doorwerken in producten en processen. Dat wil zeggen, mits zij kunnen leiden tot verbeteracties. Maar ook als dat het geval is, verschillen deze wegen van verantwoording principieel van kwaliteitszorg in de sfeer van de markt. Immers, de democratische en juridische controles in het publieke domein zijn primair gericht op sturing en verantwoording, terwijl kwaliteitszorg in de sfeer van de markt primair gericht is op systematische controle aan de hand van zelf gekozen kwaliteitscriteria en daaraan gekoppelde verbeteracties. Dit betekent bepaald niet, dat er in het publieke domein geen plaats zou zijn voor kwaliteitszorg. Weliswaar zijn het behalen van concurrentievoordeel en het vergroten van de markt voor overheidsdiensten geen officiële doelstelling. Maar parallellen zijn er wel. Sommige diensten concurreren met elkaar als het gaat om de verdeling van nieuwe taken, en dienstverlenende overheidsorganisaties streven soms ook naar publieke steun voor en erkenning van de zin van hun werk, zoals sociale diensten of de belastingdienst. Om die reden hebben sommige diensten zich laten certificeren, zoals bij voorbeeld het Openbaar Ministerie in het Arrondissement Amsterdam.<sup>8</sup> Zij hebben volgens de maatstaven van een geaccrediteerde instantie hun product en hun productieproces in termen van een kwaliteitssysteem gedefinieerd aan de hand van de ISO 9001-normalisatienorm, en hun organisatie zo aangepast dat men zelfstandig de kwaliteit van producten en van het productieproces aan de hand van zelf bepaalde kwaliteitsmaatstaven bewaakt en handhaaft.<sup>9</sup>

De spanning tussen het uitgangspunt van centrale sturing en het uitgangspunt van autonomie van diensten en instellingen kan misschien met de invoering van kwaliteitszorgsystemen worden verminderd. Daarbij onderscheid ik twee bewegingsrichtingen:

##### *1. Kwaliteitszorg als compensatie voor verminderde centrale overheidssturing.*

In marktgerichte organisaties wordt kwaliteitszorg overwegend vanuit die organisaties zelf geëntameerd, ook al stellen regelgevers eisen aan producten en productieprocessen met het oog

op bijvoorbeeld gezondheid, veiligheid en milieuhygiëne. In die eigen kwaliteitszorg zit ook veel inspiratie. Zoveel, dat er ook al overheidsdiensten zijn die zelf voor hun eigen kwaliteit zijn gaan zorgen, en zich op dat punt hebben laten certificeren.

De invoering van kwaliteitszorg in overheidsorganisaties kan wellicht bewerkstelligen dat planning en controle vanuit het centrum en rekening en verantwoording vanuit de periferie minder de nadruk krijgen. Daardoor zou ook de positie van burgers/ onderdanen tegenover de overheid een andere kunnen worden.

Een grotere klantgerichtheid van overheidsdiensten maakt het bestaan van veel burgers/ onderdanen wat betreft hun relatie met de overheid wel gemakkelijker.<sup>10</sup> Voorts kan daardoor de positie van de overheidsdiensten tussen politiek en burgers of cliënten veranderen, omdat zij hun doelstellingen en werkwijzen ook anders dan alleen maar in termen van politieke, juridische en financiële rekening en verantwoording kunnen definiëren. Het werk wordt niet uitsluitend meer vanuit bureaucratische processen benaderd.

Kwaliteitszorg kan zo gezien worden als een middel om in de verhouding tussen een overheid en een dienst of instelling de teugels te laten vieren, zodat deze verhouding beweegt in de richting van situatie III. Daarmee beweer ik niet dat de situatie van beperkt geregeerde marktverhoudingen de meest wenselijke is, maar slechts dat de verantwoordelijkheid van de overheid ook kan worden geoperationaliseerd in op kwaliteitszorg gerichte verantwoordingsrelaties tussen dienstverlenende overheidsorganisatie en het publiek. Traditionele verticale, ambtelijke verantwoordingsrelaties kunnen zo worden gehorizontaliseerd in nieuwe "checks and balances" tussen (semi)overheid en het publiek.

## *2. Kwaliteitszorg als middel om een organisatie zelfsturing te laten leren.*

Het is niet vanzelfsprekend dat overheidsdiensten verzelfstandiging en maatschappelijke erkenning nastreven. Toch vindt de overheid het noodzakelijk dat die verzelfstandiging wel plaatsvindt.<sup>11</sup>

Het motief daarvoor is gelegen in de veronderstelling dat een vergroting van de autonomie van dienstverlenende organisaties een voorwaarde is voor een verbetering van de dienstverlening aan de cliënten van die organisaties. Die voorwaarde wordt veelal aangevuld met de prikkel om te komen tot enige concurrentie om de gunst van het publiek.

Dat kan geïllustreerd worden aan de hand van veranderingen in de organisatie en wettelijke normering van het onderwijs. De onderwijswetgeving is de laatste 15 jaar ingrijpend veranderd. Men spreekt zelfs van een 'nieuwe sturingsconceptie', een ontwikkeling van administratief beleid naar kwaliteitsbeleid, waarbij ook de autonomie van de onderwijsorganisaties, binnen en buiten het verband van de overheidsorganisatie, werd vergroot.<sup>12</sup> Wettelijke kwaliteitseisen werden daar gecombineerd met financiering aan de hand van instroom en uitstroom van leerlingen en studenten. Daarmee wil overigens niet gezegd zijn dat de huidige situatie in het onderwijsveld ideaal is, omdat de invoering van kwaliteitsnormering in het onderwijs de laatste 15 jaar gepaard is gegaan met ingrijpende bezuinigingen.

Zowel in het geval van organisaties met een autonomie wens als in het geval van organisaties zonder autonomie wens is evenwel verondersteld dat men zelf de verantwoordelijkheid neemt om zich te laten certificeren en om ook na een eerste certificatie of erkenning aan de voorwaarden voor certificering te blijven voldoen. Certificatie of erkenning worden niet voor onbepaalde tijd verleend, maar de houder van een erkenning moet periodiek bewijzen dat hij nog aan de voor-



waarden voor erkenning voldoet. Door het stellen van die eisen kan de verhouding tussen overheid en burgers veranderen, evenals de verhouding tussen overheid en maatschappelijk middenveld en de verhouding tussen politici en uitvoerende overheidsdiensten. Alleen onder die voorwaarden kunnen kwaliteitszorgsystemen overheidsregulering, toezicht en handhaving daarvan deels vervangen.<sup>13</sup>

## 5. Kwaliteitszorg en wetgeving.

De wetgever heeft de bevoegdheid om voor te schrijven dat een overheidsdienst of een door derden beheerde instelling (gezondheidszorg, onderwijs) kwaliteitsmaatstaven hanteert. Doelstelling van het stellen van die kwaliteitsmaatstaven kan zijn aan te geven aan welke eisen een eindproduct moet voldoen. Die kwaliteitsmaatstaven kunnen echter ook betrekking hebben op het functioneren van de organisatie, en, tenslotte, op de wijze waarop een organisatie ervoor zorgdraagt dat haar producten of haar functioneren aan die kwaliteitsmaatstaven voldoet. Object van die kwaliteitszorg is de verhouding tussen overheidsdienst en burger, of tussen instelling en cliënt.

### *Bestaande wetgeving*

Wat betreft het onderwijs onderscheidt Karstanje tussen in regelgeving neergelegde kwaliteitshandhavende elementen enerzijds en kwaliteitsverbeterende elementen anderzijds. Kwaliteitshandhavende voorschriften zijn maatregelen die beogen vooraf sturing te geven aan de kwaliteit van het onderwijs, zoals de algemene doelstelling, de voorgeschreven vakken, exameneisen e.d. Kwaliteitsverbeterende elementen in regelgeving zijn het kwaliteitsproces sturende voorschriften. Het gaat om de kwalificatie-eisen aan docenten, normering van de kwaliteitszorg, schoolwerkplannen e.d. Deze voorschriften beogen het onderwijsproces op verschillende punten te beïnvloeden. De onderwijsinspectie kan zowel op kwaliteitshandhavende als op kwaliteitsverbeterende elementen aangrijpen.<sup>14</sup>

Aan burgers, bedrijven en instellingen wordt regelmatig de verplichting opgelegd om materialen te gebruiken die voldoen aan bepaalde normalisatienormen, zoals in het Bouwbesluit, of de verplichting wordt opgelegd om een kwaliteitszorgsysteem in te voeren, zoals in de Kwaliteitswet zorginstellingen voor de gezondheidszorg. Die verplichting kan inhouden een kwaliteitszorgsysteem in te voeren, zich te laten certificeren volgens een bestaande normalisatienorm voor kwaliteitszorg door een particulier bureau, dan wel erkenning te verwerven door een aangewezen overheidsdienst. Een garagebedrijf dat APK-keuringen uitvoert, bij voorbeeld, moet erkend zijn door de Rijksdienst voor het Wegverkeer ingevolge de artikelen 78 juncto 83 en 84 Wegenverkeerswet. Arbo-diensten moeten gecertificeerd zijn overeenkomstig artikel 18 van de Arbeidsomstandighedenwet.

Ook in de gezondheidszorg eist de wetgever dat met systemen van kwaliteitszorg wordt gewerkt. Er worden ook al opleidingseisen gesteld aan beroepsuitoefenaren in de gezondheidszorg (Wet beroepen in de gezondheidszorg), maar in de Wet Kwaliteitszorg zorginstellingen wordt van professionele organisaties in de gezondheidszorg ook verlangd dat zij de kwaliteit van hun organisaties verzorgen. De invulling daarvan is overgelaten aan de zorginstellingen zelf, terwijl de minister van Volksgezondheid aanwijzingen kan geven als de kwaliteitszorg in zorginstellingen

als onvoldoende wordt beoordeeld.

*Het rapport normalisatie en certificatie en kwaliteitszorg binnen de overheid*

In het rapport Normalisatie en Certificatie, van de MDW-werkgroep Certificering, is verslag gedaan van een onderzoek naar de verhouding tussen wetgeving, normalisatienormen en certificatie. In dat rapport worden verschillende situaties onderscheiden. Het perspectief daarbij is steeds het behoud van de marktwerking en de noodzaak van terughoudendheid met wetgeving. Als er met normering een publiek belang is gediend, en de wet stelt fundamentele eisen aan een product of productieproces kan er nog gekozen worden tussen vrijwillige of verplichte normalisatie en tussen verplichte en vrijwillige certificatie.<sup>15</sup>

Ter zake van het normeren van kwaliteitseisen door wet-, en regelgevers is steeds de vraag in hoeverre de centrale overheid verantwoordelijk is te achten voor het daadwerkelijk realiseren van deze eisen. In hoeverre is daarbij centrale sturing noodzakelijk? Bij de beantwoording van die vraag kan bij voorbeeld gedifferentieerd worden tussen gedeconcentreerde ambtelijke diensten, zbo's en particuliere organisaties. Wet- en regelgevers kunnen kiezen tussen enerzijds de formulering van de kwaliteitseisen aan overheidsdiensten en instellingen zelf over te laten, anderzijds deze kwaliteitseisen op het politiek niveau van formele wetgeving, amvb's of ministeriële regelingen inhoudelijk te normeren. Daarbij speelt ook de vraag in hoeverre het invoeren van marktprikkels aanvaardbaar kan worden geacht om de kwaliteitszorg een impuls te geven. Invoering van systemen van kwaliteitszorg kan wellicht enerzijds de controlerende overheid enigszins ontlasten, anderzijds de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid enigszins verminderen omdat het enige vergroting van de autonomie van een onderdeel van die overheid impliceert.

De vraag is steeds hoever de controle op doelbereiking en het naleven van kwaliteitsvoorschriften door de overheid het beste kan gaan. Anders gezegd: welke mate van autonomie kan de organisaties, belast met de verplichting om aan genormeerde kwaliteitseisen te voldoen, het beste worden gelaten? Uit hetgeen in de voorgaande paragraaf werd gesteld kan worden afgeleid dat deze vraag verschillend kan worden beantwoord, afhankelijk van de vraag welk veld van overheidswerkzaamheid het betreft en afhankelijk van de wensen die er bij organisaties in het veld leven.

Wat betreft de verhouding tussen kwaliteitszorg en centrale sturing, zou het goede functioneren van een kwaliteitszorgsysteem in een ambtelijke dienst politici er van kunnen overtuigen dat zij zich minder ingrijpend met die dienst hoeven te bemoeien. Het komt er dan dus op aan een overheidsdienst zijn relatieve zelfstandigheid te laten verdienen. Ik zie daarbij verschillende mogelijke ontwikkelingslijnen:

- Een uitvoerende dienst wordt in de gelegenheid gesteld om, binnen wettelijke kaders en met het oog op de uitvoering van een opgedragen overheidstaak, eigen normen en doelstellingen te ontwikkelen. Die dienst staat echter onder toezicht van de overheid, moet periodiek rekening en verantwoording afleggen aan politiek verantwoordelijken over verrichte taken en behaalde doelstellingen, moet desgevraagd aan politiek verantwoordelijken inlichtingen verschaffen en is gehouden ad hoc instructies voor individuele gevallen ten uitvoer te leggen. De ambtelijke hiërarchie blijft in stand, maar de inspanning van kwaliteitszorg wordt beloond met een minder directe aansturing van de ambtelijke activiteiten. Dat kan bij voorbeeld worden bewerkstelligd door middel van contractmanagement. Invoering van een systeem van kwaliteitszorg vindt hier in beginsel plaats op basis van vrij-

willigheid.

- Wettelijke taken worden aan een ambtelijke dienst opgedragen. Voor de uitvoering van deze taken krijgt deze organisatie middelen, die door de overheid zijn begroot. Over de tenuitvoerlegging van deze taken moet weliswaar periodiek rekening en verantwoording worden afgelegd, maar aan deze organisatie kunnen voor individuele gevallen geen instructies worden gegeven. Meestal zal het gaan om organisaties met een specifieke deskundigheid, zoals de belastingdienst of de arbeidsinspectie. Kwaliteitszorg kan hier op verschillende manieren vorm krijgen, nl. vrijwillig, vanuit de organisatie en verplicht, door de wetgever.<sup>16</sup> Naarmate de behartiging van het publieke belang door deze organisatie een groter gewicht wordt toegekend, lijkt het beter toepassing van een kwaliteitszorgsysteem door de wetgever voor te laten schrijven. Een open vraag daarbij is in hoeverre de wetgever daarbij in detail zou moeten treden. Het antwoord op die vraag is gerelateerd aan twee factoren: het bijzondere karakter van de deskundigheid van die organisatie en de formele positie van die organisatie binnen de staatsorganisatie.
- Een uitvoerende dienst wordt losgekoppeld van de staatsorganisatie. Wettelijke taken kunnen aan deze organisatie worden uitbesteed. Of deze organisatie dat werk wordt gegund is afhankelijk van de prijs die de organisatie in rekening brengt en van de kwaliteit van de geleverde dienst. Deze organisatie staat dus in concurrentieverhouding met andere organisaties. Om op die markt mee te kunnen, dan wel om concurrentievoordeel te kunnen behalen kan deze organisatie op haar dienstverlening een systeem van kwaliteitszorg toepassen dat zij laat certificeren. Invoering van een kwaliteitszorgsysteem vindt plaats op basis van vrijwilligheid.

Wat betreft kwaliteitszorg als middel om een organisatie in de (semi)publieke sector op te voeden tot zelfstandigheid is het verhaal enigszins anders. Organisatorische zelfstandigheid wordt daar lang niet altijd geambieerd. Maar ook daar gaat het er om een evenwicht te vinden tussen centrale sturing van het op gang te brengen proces van kwaliteitszorg en kwaliteitsborging, en de ontwikkeling van de visie van medewerkers en leidinggevenden in die organisaties. Regelgeving met een taakstelling en de mogelijkheid van ingrijpen van hogerhand indien met deze taakstelling de hand wordt gelicht, kan na het ingang zetten van een traject tot heroriëntatie op de organisatie worden overwogen. Het ziet er naar uit, dat de politie deze weg is ingeslagen.<sup>17</sup>

## 6. Kwaliteit van rechtspraak

De bestaande organisatie van de gerechten binnen de arrondissementen bestaat deels ook uit gedeconcentreerde ambtelijke buitendiensten van het ministerie van justitie. In zoverre is daarop ook de normale ambtelijke hiërarchie van toepassing (grote verantwoordelijkheid voor de overheid, gering behoefte aan autonomie van de ondersteunende diensten van gerechten). De rechterlijke organisatie zelf is thans meer een instituut dan een organisatie, zodat er in de sfeer van de rechtspraak op landelijk niveau nauwelijks van een organisatorische eenheid binnen staatsverband gesproken kan worden.<sup>18</sup> Vooral nog bestaat de rechterlijke organisatie uit rechters

en gerechten, hier en daar met een institutioneel noodverband (presidentenvergaderingen, verschillende overleggen van coördinerend vice-presidenten) en een sleetse Wet op de rechterlijke organisatie bij elkaar gehouden.

#### *autonome rechtspraak*

Het streven naar rechterlijke autonomie als voortvloeiend uit de institutionele rechterlijke onafhankelijkheid en uit de professionele habitus van mensen die onpartijdig met recht moeten oordelen in geschillen, had tot voor enkele jaren echter nog geen vertaling gekregen in een streven naar een autonome rechterlijke organisatie. Rechters waren en zijn afhankelijk van de dienstverlening door de arrondissementale buitendiensten van het ministerie van justitie. Er bestond en er bestaat weerstand tegen veranderingen, want veel rechters vonden en vinden dat het ministerie van justitie voor afdoende voorzieningen voor rechtspraak moet zorgen - inclusief wetgeving waarmee rechters uit de voeten kunnen. Veel rechters stellen zich dus afhankelijk op ten opzichte van de overheid, en kunnen daarmee eerder in de vakken II en IV van de hierboven genoemde matrix geplaatst worden dan in de vakken I en III.

Dat leidinggevende rechters streven naar organisatorische autonomie (en zich dus in vak I van de matrix positioneren) is mede de verdienste van de projecten Toekomstverkenning ZM, Gerecht van de Toekomst<sup>19</sup> en het rapport van de Commissie Leemhuis.<sup>20</sup> Ook diegenen die politiek verantwoordelijk zijn voor de organisatie van het rechtspreken, is zo duidelijk geworden dat de bestaande situatie beter niet kan voortbestaan. Om met Koers te spreken: wij leven in verwarrende tijden.<sup>21</sup> De uitkomsten en de organisatorische vervolgen op deze projecten en op het advies van de commissie Leemhuis zijn samengebracht in het Project Versterking Rechterlijke Organisatie. Het PVRO is een programma van organisatieontwikkeling van de rechtspraak. De projecten onder de vlag van het PVRO betreffen onder ander het bestuur van gerechten, het personeelsbeleid, ontwikkeling van een externe oriëntatie, onder meer inhoudende waarderingsonderzoek, het ontwikkelen van kwaliteitsindicatoren en van een interne klachtregeling. Ook de dienstverlening is een aandachtspunt. Wie die lijst ziet, krijgt het plaatsvervangend benauwd, want in Nederland hebben rechters en beleidsmakers klaarblijkelijk nog weinig gedeeld zicht op wat nu de juiste maatstaven zijn voor de kwaliteit van rechtspraak. Daarmee zeg ik overigens niet dat er in Nederland weinig nagedacht is over kwaliteit van rechtspraak.<sup>22</sup> Een belangrijke aanzet daartoe is gedaan door Ten Berge.

#### *juridische en organisatorische kwaliteitseisen*

Ten Berge onderscheidt juridische en organisatorische kwaliteitseisen, die een plaats zouden moeten krijgen in een kwaliteitsbeleid voor de rechtspraak. De juridische kwaliteitseisen krijgen deels vorm in constitutionele – en verdragsrechtelijke normen, zoals het vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid, en het recht op toegang tot de rechter. Deels zijn zij genormeerd in procesrechtelijke bepalingen betreffende de behandeling van de zaak in de verschillende fasen van de procesgang, de uitspraak, en de snelheid waarmee tot een uitspraak kan worden gekomen. Die procesrechtelijke normen zijn grotendeels neergelegd in de verschillende procesrechten, en wat betreft snelheid vervult vooralsnog artikel 6 EVRM een normerende functie.<sup>23</sup> Duidelijk is, dat de normen die de kwaliteit van rechtspraak in organisatorisch en beleidsmatig opzicht beheersen, nog moeten worden vastgesteld en geoperationaliseerd. Ook in menig buitenland wordt op de een of andere wijze aan ontwikkeling van kwaliteitszorg

voor rechters en gerechten gedaan.<sup>24</sup> Het is van belang daarbij te constateren dat er effectieve methoden zijn ontwikkeld om de kwaliteiten van individuele rechters (inhoudelijk, zitting leiden) te evalueren, zonder dat daarbij het gezag van die rechter wordt aangetast en zonder dat de cliënten van die rechter zich bloot hoeven geven.<sup>25</sup>

De uitkomsten van de projecten van het PVRO kunnen tevens adviezen aan de wetgever behelzen. Het ontwikkelen van klachtprocedures en het ontwikkelen van kaders voor kwaliteitszorg binnen de gerechten horen daar ook bij. Rechters en gerechten in Nederland zijn begonnen met een proces dat onvermijdelijk leidt tot het ontwikkelen van normen voor rechtspraak en de organisatie van rechtspraak. Dat proces zelf vraagt al een organisatorisch verband waaraan de meeste rechters als juridische professionals niet gewend zijn. Afstemming en aanpassing zijn hier het parool, en dat brengt onvermijdelijk disciplinerende maatregelen mee. Deze organisatorische disciplinerende maatregelen staan haaks op de cultuur van professionele autonomie van rechters, die bovendien een strenge interpretatie van de constitutionele en verdragsrechtelijke norm van rechterlijke onafhankelijkheid bewerkstelligt. Het is begrijpelijk dat in het PVRO aan die disciplinerende werking weinig aandacht wordt besteed, omdat daardoor op voorhand het draagvlak voor het hele organisatie-ontwikkelingstraject in gevaar zou kunnen worden gebracht. Vast staat nu evenwel al, dat veel rechters zich in de nabije toekomst niet uitsluitend tot hun rechtsprekende taken kunnen beperken.

#### *spanningen in de trias*

Omdat rechtspraak een primaire staatsfunctie behelst staat daarmee de relatie tussen de overheid in de gedaante van regering, parlement en als (begrotings)wetgever enerzijds en rechters en gerechten anderzijds op verschillende manieren onder spanning.

Die spanning is in de eerste plaats element van de machtscheidsleer, die ten grondslag ligt aan onze staatsinrichting. Deze verhouding binnen de publieke sfeer is wat betreft die spanningsverhouding vergelijkbaar<sup>26</sup> met de verhouding tussen overheid en bedrijfsleven met betrekking tot bij voorbeeld arbeidsomstandigheden, milieuzorg en gezondheidszorg (grote verantwoordelijkheid voor overheid, grote mate van gewenste autonomie van de organisatie in een maatschappelijk veld). Het feit dat rechters en gerechten trachten zoveel mogelijk van de nieuwe organisatie- en kwaliteitsnormen in eigen kring te ontwikkelen, moet ook gezien worden in het kader van deze spanningsverhouding. Rechters en gerechten willen wat betreft het rechtspreken de afhankelijkheid van verantwoordelijke politici zo klein mogelijk maken en houden. Als politici aangeven niet erg gelukkig te zijn met de duiding van hun bevoegdheidsuitoefening door een onafhankelijke rechter<sup>27</sup> is dat een gezond teken dat onze rechtsstaat functioneert. Die spanning moet behouden blijven.

Maar in de tweede plaats is er de spanning tussen een ministerie van justitie en een regering enerzijds en rechters en gerechten anderzijds als het gaat om hun zelfstandigheid. De regering wil rechters en gerechten in een nieuw vormgegeven rechterlijke organisatie niet alleen onafhankelijk laten functioneren wat betreft de rechterlijke oordeelsvorming, maar wil de rechterlijke organisatie - weliswaar binnen de staat - ook als organisatie zo autonoom mogelijk laten bestaan. Dat schept in een organisatie die altijd door het departement van justitie centraal is beheerd het nodige ongemak, omdat deze verzelfstandiging gepaard gaat met een overdracht van verantwoordelijkheden. Rechters en gerechten zijn dat niet gewoon.

*horizontale naast verticale checks and balances*

Kwaliteitszorg en de borging daarvan binnen de rechterlijke organisatie passen binnen de trend naar verzelfstandiging van overheidsdiensten, en het sluit goed aan bij de constitutionele positie van de zittende magistratuur. Een belangrijk element daarbij is, dat rechters en gerechten zo kunnen leren hoe zij hun inbedding in de samenleving kunnen verzorgen – natuurlijk met handhaving van hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Horizontale verantwoordingsrelaties kunnen maatschappelijk gesproken deels de plaats innemen van verticale (politieke) verantwoordingsrelaties. Dat zou voor rechters en gerechten gezien hun constitutionele positie veel vanzelfsprekender kunnen zijn dan voor andere instituten binnen overheidsverband. Slagen rechters en gerechten in deze externe oriëntatie, dan kan een belangrijk effect zijn dat men een steviger fundament heeft om weerstand te bieden tegen politieke kritiek, niet alleen wat betreft de inhoud van rechterlijke uitspraken, maar ook wat betreft kritiek op de maatschappelijke dienstverlening door rechters en gerechten. Kwaliteitszorg kan dus een voertuig zijn op de weg naar het bereiken van een nieuw en anders gefundeerd evenwicht tussen de rechtsprekende macht en de andere staatsmachten.

*innovatiedoctrine naast bewakingsdoctrine*

Voor het creëren van een nieuwe situatie waarin aan die nieuwe verantwoordelijkheid voor rechters en gerechten gestalte kan worden gegeven is een heldere visie op de verantwoordelijkheden van enerzijds rechters en gerechten en anderzijds politici voor de rechtspraak echter onontbeerlijk. Het heikele punt daarbij is wie over welke aspecten van het werk van rechters en gerechten politiek verantwoording verschuldigd zal zijn. Discussies over de door de Commissie Leemhuis voorgestelde Raad voor de Rechtspraak betreffen vooral de kwestie aan wie en waarover verantwoording behoort te worden afgelegd. Zoals de discussie over een nieuwe inrichting van de rechterlijke organisatie tot nu toe wordt gevoerd heeft die hoofdzakelijk het karakter van het handhaven van wat ik noem de *bewakingsdoctrine*. Dat is de juridische traditie van het bewaken van de rechterlijke onafhankelijkheid zoals veelvuldig beoefend in het commentaar op artikel 6 EVRM en op de jurisprudentie over dit artikel. Dit bewaken van de rechterlijke onafhankelijkheid is zonder meer functioneel. De aanhangers van de bewakingsdoctrine zijn onder juristen veruit in de meerderheid.<sup>28</sup> Zij zijn vooral bekommerd om de positie van de rechter. Ik vind dat men eens zou moeten ophouden normatief tegen elkaar op te bieden wat betreft de rechterlijke onafhankelijkheid ten opzichte van de regering en het ministerie van justitie en wat betreft de rechterlijke onpartijdigheid. Maatschappelijk gesproken functioneren rechters niet in “splendid isolation”.<sup>29</sup> De bewakers hebben het ook wel gemakkelijk, want tot richtingwijzende alternatieven voor de maatschappelijke positie van de rechtspleging leiden hun opvattingen in het algemeen niet. Het resultaat van het uitsluitend vasthouden aan de bewakingsdoctrine is versterking van de rechtspleging. Er zou, als wezenlijke aanvulling op de bewakingsdoctrine, veel meer aandacht moeten komen voor innovatie van en in de rechterlijke organisatie en in de rechtspleging.<sup>30</sup> Zulke innovatie brengt niet noodzakelijk schending van de onafhankelijkheids- en onpartijdigheidsnormen mee. Het gaat ook om meer dan alleen het aanpassen van procesrecht of van de formele structuur van de rechterlijke organisatie. Wat betreft de samenwerking tussen rechters en hun ondersteunend personeel, bij voorbeeld, hebben de bewakers de neiging te focussen op het probleem van medezeggenschap van ondersteunend personeel in gerechten, conform de Wet op de Ondernemingsraden, in relatie tot de rechterlijke onafhankelijkheid. Het enorme verschil in sociale status tussen rechters en ondersteuning brengt op veel plaatsen binnen de rechterlijke

organisatie moeilijkheden mee bij het ontwikkelen van voorwaarden voor een vruchtbare samenwerking. Dat heeft ook te maken met het gebrek aan belangstelling van veel rechters voor het ondersteunend personeel.<sup>31</sup> Uitwerking van het juridisch relevante thema medezeggenschap en rechterlijke onafhankelijkheid leidt er toe dat verschillen tussen rechters en ondersteuning worden benadrukt in een sociale organisatorische context waarin de ontwikkeling van nieuwe vormen van samenwerking voorrang zouden moeten krijgen. Zo bezien zou dit juridische thema nu geen prioriteit moeten krijgen.

Weliswaar gaat innovatie nu eenmaal gepaard met zoeken en tasten.<sup>32</sup> Dat betekent zeker ook dat commentaar van bewakers noodzakelijk blijft, maar het evenwicht tussen bewaken en innoveren zou meer aan de zijde van de innovatie moeten komen te liggen. De bewakingsdoctrine moet dus worden aangevuld met de *innovatiedocctrine*.

Tegen de achtergrond van de geschetste spanningsverhoudingen is het daarom terecht dat het ministerie van justitie met de dienst Prisma en met PVRO projecten onder de noemer “externe oriëntatie” en “Quality Audit” fors heeft ingezet op het ontwikkelen van de vaardigheden tot kwaliteitszorg in de rechterlijke organisatie.

## **7. Kwaliteitsnormering in een nieuwe wet op de rechterlijke organisatie.**

Een van de moeilijke vragen bij elke organisatieontwikkeling is steeds: wie, welke instantie zal welke taken krijgen en hoe zal deze verantwoordelijkheid het beste kunnen worden geoperationaaliseerd? Deze vragen zullen voor rechters en gerechten uiteindelijk in een nieuwe wet op de rechterlijke organisatie worden beantwoord. Omdat rechtspraak een staatsfunctie betreft die in onafhankelijkheid moet worden vervuld zal de politieke verantwoordelijkheid voor rechtspraak slechts een beperkte mogen zijn, die vooral te maken heeft met het voteren van begrotingsgelden, en het in wettelijke regels vastleggen van de instituties van de rechterlijke organisatie en de gerechten.<sup>33</sup> In een nieuwe wet op de rechterlijke organisatie zouden, afgezien van de algemene vraag naar de institutionele verhoudingen, ook de volgende vragen moeten worden beantwoord:

- Welke eisen aan rechtspraak en de rechterlijke organisatie zouden in wetgeving moeten worden vastgelegd?
- Welke onderwerpen ter zake van rechtspraak kunnen zonder nadere regeling aan rechters en gerechten worden overgelaten?

Theoretisch bestaan er verschillende mogelijkheden om de kwaliteit van rechtspraak te bevorderen. Het gaat daarbij om het invoeren van prikkels om aan kwaliteitszorg te gaan doen. Maar daarbij hebben we te maken met beperkingen die voortvloeien uit de in de Grondwet en in internationale verdragen neergelegde eis dat rechters en gerechten onpartijdig en onafhankelijk ten opzichte van de executieve behoren te zijn. Het bevorderen van marktwerking in de rechtspraak is niet mogelijk, omdat gerechten voor hun inkomsten niet afhankelijk mogen zijn van de klanten die zij bedienen. Gerechten mogen overigens niet in de verleiding komen de inhoud van hun oordelen af te laten hangen van de financiële situaties van partijen in een geschil. Maar de wetgever mag wel eisen stellen aan rechters en gerechten, zoals in de huidige wet op de rechter-

lijke organisatie al gebeurt, en in de wetgeving die het procesrecht regelt. Het gaat om de opleidingsvereisten, de organisatorische inrichting van de gerechten, de wijze waarop beroepen moeten worden afgedaan, en de regeling van hoger beroep en cassatie. Ook het normeren van een moderne, toegankelijke klachtenregeling voor cliënten van gerechten behoort tot door de wetgever te formuleren eisen.

De – inmiddels door het kabinet Kok overgenomen - adviezen van de commissie Meijerink zijn twijfelachtig in het licht van het rechtsstatelijke vereiste dat rechtspraak belangeloos moet worden verricht. De commissie Meijerink wil immers gerechten financieel afhankelijk maken van hun kwantitatieve zgn. past performance, als een incentive om die kwantitatieve performance zo groot mogelijk te laten zijn, en om het oplopen van achterstanden in de behandeling van zaken te voorkomen. Evenals bij uitstroombetaling in het hoger onderwijs de kwaliteit van de afstudeerders in het geding komt, wordt de juridische kwaliteit van rechterlijke oordelen onder efficiency druk geplaatst, zelfs als gerechten in dit stelsel mogen beginnen met een behoorlijke financiële reserve.<sup>34</sup> Dat is economisch, politiek en maatschappelijk gesproken wellicht onvermijdelijk, maar men neemt zo het risico dat de juridische kwaliteit van rechterlijke oordelen wordt aangetast. In zoverre is de haastige spoed waarmee men deze innovatie beoogt door te voeren ook hier niet goed. De vraag is verder of het wenselijk is dat de wetgever daarnaast nog andere dan efficiencyeisen aan rechters en gerechten stelt.

#### *Afstemming en standaardisatie*

De afstemming die ook bij rechtspraak behoort krijgt traditioneel primair vorm in het hoger beroep en in cassatie. Zo worden verschillen tussen uitspraken van lagere gerechten weggenomen, en evenzo kunnen fouten van lagere rechters worden gecorrigeerd. Dat heeft - uit oogpunt van kwaliteitsnormering - nog het meeste weg van een vorm van inhoudelijke standaardisering van rechterlijke uitspraken. De vraag is of dat afdoende is, of dat de wetgever mag eisen dat rechters en gerechten rechtspraak ook nog op een andere wijze standaardiseren.

In hoeverre de vormgeving van de verschillende procesrechten uitsluitend tot de verantwoordelijkheid van de wetgever behoort, is de vraag. De sectoren bestuursrechtspraak zijn druk bezig met het ontwikkelen van afspraken ter zake van het toepassen van hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht. De nieuwe procesregeling Bestuursrecht is daarvan een eerste product.<sup>35</sup> Zulke afstemming vindt ook plaats tussen de Centrale Raad van Beroep en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In familiezaken vindt afstemming vooral per ressort plaats, terwijl landelijk een strafmaatoverleg is gestart. Rechters overleggen al informeel om tot afstemming van hun rechtspraak te komen. De status van de uitkomsten van die overleggen is ongewis.

Voorstelbaar is dat de rechterlijke organisatie -binnen rechtsgrenzen- in nog grotere mate dan thans de bevoegdheid krijgt om landelijk de regels van procesrecht vast te stellen. Aan afstemming van de inhoud van rechterlijke oordelen op deelrechten van het recht kleven nadelen. Die afstemming is afgezien van enkele kantonrechtersafspraken en de procesregeling van het Bestuursprocesrecht niet openbaar. Voorts leidt de afstemming er toe dat rechters afwijkingen van de afgestemde norm min of meer uitvoerig motiveren. De tijd die daarvoor nodig is, zal een rechter onder werkdruk daaraan niet graag besteden. En dat zou weer slecht zijn voor de bijdrage van eerstelijns gerechten aan de rechtsontwikkeling.<sup>36</sup>

Standaardisatie van rechtspraak is zo gezien vooral een onderwerp dat de wetgever zich zou



moeten aantrekken om de afstemming van rechtspraak te beperken.

### *kwaliteitszorg*

In paragraaf 5 heb ik stilgestaan bij de vraag wanneer de wetgever kwaliteitszorg beter wel en wanneer beter niet zou kunnen voorschrijven. Ik heb daarbij een onderscheid gemaakt tussen een ambtelijke dienst, een zelfstandig bestuursorgaan en een geprivatiseerde organisatie. Naarmate de marktwerking geringer is en het publieke belang bij de goede tenuitvoerlegging van een publieke taak groter is, ligt het meer voor de hand dat de wetgever de toepassing van een kwaliteitszorg-systeem voorschrijft. Met de normering van kwaliteitszorg voor de rechterlijke organisatie is een publiek belang gediend, en de Grondwet en internationale verdragen stellen fundamentele eisen aan de wijze van totstandkoming aan rechterlijke uitspraken. Volgens het MDW-rapport kan er wat betreft rechtspraak dus nog gekozen worden tussen vrijwillige of verplichte normalisatie en tussen verplichte en vrijwillige certificatie. Welnu, de eis van onpartijdigheid en belangeloosheid sluit uit dat rechters en gerechten aan concurrentie en marktwerking worden onderworpen. We mogen er van uitgaan dat rechters gevoeliger zijn voor wettelijke taakstellingen dan leden van andere professionele beroepen, zoals artsen. Dan is - juist in het licht van de op professionele autonomie<sup>37</sup> geïntendeerde beroepshouding van rechters - een voorschrift dat eist dat gerechten met een kwaliteitszorgsysteem gaan werken, nogal voor de hand liggend. De Wet Kwaliteitszorg zorginstellingen kan daarbij als voorbeeld dienen. Het lijkt mij niet goed om deze normering in regelgeving verder uit te werken. Dat moeten rechters en gerechten juist zelf doen. Wat betreft de kwaliteitszorg moet het bestuursrecht voor de rechterlijke organisatie dus beperkt blijven. Een algemeen geformuleerde taakstelling met terzake een toezichtsfunctie voor de Raad voor de Rechtspraak is alles wat er nodig is. Voorzover dat al niet in de vormgeving van de bufferfunctie van de Raad voor de Rechtspraak tussen rechters en gerechten enerzijds en regering en parlement anderzijds tot uitdrukking komt, wordt zo bovendien de eigen verantwoordelijkheid en de autonomie van de gerechten benadrukt.

In het verlengde daarvan ligt een uitdaging voor rechters en gerechten in het verschiet: rechters uit Nederland kunnen in samenwerking met rechters uit andere landen, vergelijkbaar met de kwaliteitsnormen van de ISO-organisatie, een universele kwaliteitsnorm voor gerechten ontwikkelen, een internationale organisatie voor accreditatie en nationale organisaties voor de certificatie van gerechten inclusief. De relatieve autonomie van rechters en gerechten binnen een staatsorganisatie zou daarmee pas echt worden gesymboliseerd.

## **8. Conclusie**

In deze bijdrage heb ik gewezen op de vanzelfsprekendheid van kwaliteitszorg in de marktsector en in dienstverlenende organisaties. Ik heb daarbij de vraag gesteld in hoeverre de overheid kwaliteitszorg voor dienstverlenende overheidsorganisaties zou moeten normeren. Het antwoord op de gestelde vraag is afhankelijk van de spanning tussen de opvatting van de overheid over de omvang van haar verantwoordelijkheid enerzijds en de mate van door de organisaties in een maatschappelijk veld gewenste autonomie.

Organisaties in de publieke sector die autonomie wensen behoeven in regelgeving nauwelijks de taakstelling dat zij aan kwaliteitszorg moeten doen. Dat is anders bij organisaties die hun autonoo-

mie door de overheid krijgen opgedrongen. De verzelfstandigingstendenties bij de overheid kunnen deze spanning oproepen, juist als de wens van de overheid om verantwoordelijkheden te deconcentreren, te decentraliseren of zelfs buiten de overheid te plaatsen niet strookt met de autonomiewens van de betrokken organisatie. Niet elke organisatie kan of wil zelfstandig zijn. Rechters en gerechten nemen hier een bijzondere plaats in. Rechtspraak behoort tot de constitutionele taken van de overheid. De verantwoordelijkheid is in de opvatting van de overheid dus groot en onveranderlijk, maar omdat de autonomiewens hier constitutioneel is vastgelegd, kan de regering niet direct sturen. Maar rechters en gerechten hebben – wat betreft hun organisaties niet een authentieke autonomiewens. De wenselijkheid van hun organisatorische autonomie vloeit voort uit maatschappelijke ontwikkelingen buiten de rechterlijke organisatie. In die omstandigheid moet een instituut als de rechterlijke organisatie de organisatorische autonomie kunnen leren. Kwaliteitszorg kan daartoe een voertuig zijn. Tegen die achtergrond ligt het niet alleen voor de hand dat het ministerie van justitie de ontwikkeling van kwaliteitszorg faciliteert, maar ook dat de wetgever de rechterlijke organisatie kwaliteitszorg tot taak stelt, vergelijkbaar met de verplichting zoals neergelegd in de Kwaliteitswet zorginstellingen voor de gezondheidszorg. Rechters zouden in het verlengde daarvan hun relatieve autonomie binnen een staatsorganisatie tot uitdrukking kunnen brengen door in internationaal verband een universele kwaliteitsnorm voor gerechtsorganisaties te ontwikkelen en te demonstreren dat zij zelfstandig aan die eisen kunnen voldoen.

## Aantekeningen

<sup>1</sup> Het Programma Versterking Rechterlijke Organisatie is de facto in maart 1999 van start gegaan. Een van de projecten onder de noemer ‘ontwikkelen van externe oriëntatie’ betreft het ontwikkelen van kwaliteitsindicatoren. Zie het Programmaplan, dat dateert van april 1999. Het bureau PVRO is gevestigd in Amersfoort.

<sup>2</sup> Rechtspraak in de 21<sup>e</sup> eeuw, Contourennota modernisering rechterlijke organisatie, december 1998, blz. 22.

<sup>3</sup> ‘ISO’ betreft niet een afkorting, maar een Grieks stamwoord voor ‘gelijk’. Zie de informatieve website van ISO: [www.iso.ch](http://www.iso.ch)

<sup>4</sup> P. Noordzij, Motieven voor Kwaliteit (2), Motieven voor de overheid, Openbaar bestuur 1995 blz. 15 e.v.

<sup>5</sup> Vgl. H.R. van Gunsteren, Culturen van besturen, Amsterdam 1994, blz. 71 e.v.

<sup>6</sup> Wet van 12 mei 1999, Stb. 1999, 214

<sup>7</sup> Verschillende publicaties onder de hoede van de projecten Toekomstverkenning ZM en Toekomst ZM, onder redactie of van de hand van A.W. Koers, P.M. Langbroek, J.A.M. Vennix en J.M.M. Austen getuigen er van: Waar staat de ZM?, Utrecht 1996, Wat beweegt de ZM, Utrecht 1997, De ZM op weg, Utrecht 1997 en: Rechtspreken en rechterlijke organisatie anno 2005, Utrecht 1998.

<sup>8</sup> Het arrondissementsparket Amsterdam heeft zich laten certificeren volgens de ISO-9001 norm, gericht op het met behulp van een documentatiesysteem beheersen van de bedrijfsvoering. Het door dit dienstonderdeel van het Openbaar Ministerie gepubliceerde Kwaliteitshandboek laat zien dat men er trots op is.

<sup>9</sup> Zie ook: H.J.R. Fijn, Kwaliteitszorg bij Justitie, in: Justitiële Verkenning 1996, blz. 25 e.v. Fijn meldt onder andere het succes van deze operatie.

<sup>10</sup> Vgl. de slogan van de belastingdienst: Leuker kunnen wij het niet maken....

<sup>11</sup> Een inspiratiebron was en is: D.Osborne, T. Gaebler, Reinventing Government, how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Plume, New York 1992.

<sup>12</sup> P.N. Karstanje, Deregulering en Kwaliteitszorg, Stand van zaken in de Nederlandse onderwijswetgeving, Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht 1997, blz. 3 e.v.

<sup>13</sup> H.A.M. Backx, Normalisatie en certificering als alternatieven voor en in wettelijke regelingen, Regelmaat 1995, blz. 89 ev.

<sup>14</sup> Deze allinea is ontleend aan P.N. Karstanje, t.a.p.

<sup>15</sup> MDW Werkgroep Certificering, Normalisatie en certificatie, Achtergrondstudies Algemeen wetgevingsbeleid, Den Haag 1996.

<sup>16</sup> Ik sluit hiermee aan bij de omschrijving van zelfstandige bestuursorganen van S.E. Zijlstra, Zelfstandige bestuursorganen en de democratische rechtsstaat, Den Haag 1997, blz. 97-98.

<sup>17</sup> Ingevolge artikel 53c van de Politiewet 1993 kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven over de wijze waarop de korpsbeheerders zorg dragen voor de kwaliteit van hun taakuitvoering, de resultaten en het beheer van de politiekorpsen. Ter uitvoering hiervan is het Besluit kwaliteitszorg politie (Stb. 1999, 288) tot stand gekomen.

<sup>18</sup> Weliswaar wordt er hard aan gewerkt om verandering in deze situatie te brengen. Ik wijs op drie symbolen: 1. het PVRO trekt sedert april 1999 hard aan veranderingen in de rechterlijke organisatie. 2. de web site is sedert begin december 1999 on line: [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). 3. het convenant dat 5 rechtbankpresidenten en de kantonrechters sloten over de wijze van integratie van de kantongerechten in de arrondissementsrechtbanken.

<sup>19</sup> Zie noot 7.

<sup>20</sup> Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur, Rechtspraak bij de tijd, januari 1998.

<sup>21</sup> A.W. Koers, Driemaal is scheepsrecht, de modernisering van de rechterlijke organisatie, Den Haag 1999, blz. 3.

<sup>22</sup> Zie o.a. de bundel Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal, Deventer 1998, onder redactie van mijzelf, Lahuis en Ten Berge. Ten Berge gaat in zijn bijdrage Contouren van een kwaliteitsbeleid voor rechtspraak, in op juridische, organisatorische en beleidsmatige kwaliteitseisen.

<sup>23</sup> J.B.J.M. ten Berge, Contouren van een kwaliteitsbeleid voor de rechtspraak, in: P.M. Langbroek, K.Lahuis, J.B.J.M. ten Berge (red), t.a.p. blz. 21 e.v.

<sup>24</sup> N.J.Baas, E. Niemeijer, Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht, een internationale verkenning, WODC, Den Haag 1999.

<sup>25</sup> F.C.J. van der Doelen, Over de kwaliteit van rechtspreken, rechters en gerechten, NJB 1999, blz. 1301-1307.

<sup>26</sup> Ten onrechte lezen veel juristen “vergelijkbaar” als: “hetzelfde”.

<sup>27</sup> Een stoplap is inmiddels: Werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur, Bestuur in geding, Haarlem 1997.

<sup>28</sup> P.P.T. Bovend' Eerd is een prominente exponent van de bewakingsdoctrine. Vgl. zijn: De rechterlijke organisatie: een nieuwe buitendienst van het ministerie van justitie? NJB 1996, blz. 669-675. Zie ook: P. Ingelse, Integraal rechterschap, NJB 1998, blz. 396-397, M.F.J.M. de Werd, De Trias Politica van Montignac, NJB 1998, blz. 660; J.P. Loof (red.) Onafhankelijkheid en onpartijdigheid, De randvoorwaarden voor het beheer van de rechterlijke macht, NJCM Boekerij, Leiden 1999; H.U. Jessorun d'Oliveira Rechters die afstemmen en afhouden, NJB 1999 blz. 377-384, T.Schalken, 'Gevraagd: rechter als productiemedewerker (m/v)', NJB 1999, blz. 1558

<sup>29</sup> Dat is wat mij betreft voortschrijdend inzicht, sedert ik in 1987 in Bestuurswetenschappen “Rechtszekerheid en de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht” publiceerde.

<sup>30</sup> Dat was al een uitkomst van de Toekomstverkenning ZM. Zie onder meer: A.W.Koers, P.M. Langbroek, J.A.M. Vennix, J.M.M. Austen (red), De ZM op weg, Utrecht 1997, blz. 11. J.M. Barendrecht, A.F.M. Brenninkmeijer en N.J.H. Huls hebben dat opgepakt in hun “Naar een onderzoeksagenda voor de rechtspleging” voor de gelijknamige conferentie van 8 december 1999.

<sup>31</sup> Dat was nu eenmaal een uitkomst van de Toekomstverkenning ZM. Zie daarover ook: J.C. van Dijk, Rechters en hun ondersteuning, in: P.M.Langbroek, K.Lahuis, J.B.J.M. ten Berge (red) Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal, Deventer 1998, blz. 319-324. Zie ook het rapport: Prisma Doorlichting Arrondissementen, de rechtbank vijf maal doorgelicht, 1996.

<sup>32</sup> Innovatoren zijn bij voorbeeld: J.M. Barendrecht, De Hoge Raad op de hei, Tilburg, H.D. Tjeenk Willink, 1998, F.C.J. van der Doelen, zie noot 23, F.A.M. Stroink, De verantwoording voor rechtspraak aan de politiek, in: P.M.Langbroek, K.Lahuis, J.B.J.M. ten Berge (red), t.a.p. blz. 281-291.

<sup>33</sup> Vgl. mijn: De publieke verantwoordelijkheid voor rechtspraak, Trema 1994, blz. 405 e.v.

<sup>34</sup> Recht van spreken, Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bedrijfsvoering rechtspraak, Den Haag 1 juli 1999. De commissie Meijerink beveelt wel aan deze kwantitatieve incentives te combineren met een systeem van kwaliteitszorg.

<sup>35</sup> R.J.G.M. ,Widdershoven Een eerste stap..., enige beschouwingen bij de aanbidding van de Procesregeling Bestuursrecht, Trema 1999 blz. 360 – 363.

<sup>36</sup> De gedachtegang werd geformuleerd door F. Kuitenbrouwer, bij een bijeenkomst in het kader van het project Gerecht van de Toekomst in discussie. Een verslag van mijn hand is te vinden in Trema 1998, blz. 221-224.

<sup>37</sup> Wel te onderscheiden van het gebrek aan belangstelling voor organisatorische autonomie van veel rechters.