



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Loyaliteit binnen de rechterlijke macht

Holvast, N.; Doornbos, N.

DOI

[10.5553/RdW/138064242014035001003](https://doi.org/10.5553/RdW/138064242014035001003)

Publication date

2014

Document Version

Final published version

Published in

Recht der Werkelijkheid

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Holvast, N., & Doornbos, N. (2014). Loyaliteit binnen de rechterlijke macht. *Recht der Werkelijkheid*, 35(1), 23-41. <https://doi.org/10.5553/RdW/138064242014035001003>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Loyaliteit binnen de rechterlijke macht*

Nina Holvast & Nienke Doornbos

1 Inleiding

Als rechters het ergens niet mee eens zijn, schreeuwen zij doorgaans geen moord en brand, zij staan niet op de barricaden, zij staken niet en zij zoeken niet zelf de media op. Dat past niet bij de rol van rechters. Rechters spreken immers via hun uitspraken en respecteren hun plaats binnen de Trias Politica. Zij staan bekend als plichtsgetrouwe, hardwerkende mensen, die hun taken integer en in stilte uitoefenen. Uit een enquête verricht in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) onder 684 leden van de rechterlijke macht, blijkt ook dat rechters en officieren van justitie erg toegewijd zijn aan hun werk. Ruim 97 procent van de ondervraagden is het 'eens' of 'helemaal eens' met de stelling 'de loyaliteit jegens mijn werk is hoog'.¹

Deze uitkomst is opmerkelijk als men de kritiek in ogenschouw neemt die dezelfde respondenten uiten. Met name is het opmerkelijk dat rechters hun zorgen en gevoelens van onbehagen sinds enkele jaren *publiekelijk* aan de orde stellen, aangezien zij er doorgaans eer in scheppen alleen via hun uitspraken te spreken.² De werkdruk is wel het grootste punt van zorg. Circa 73 procent van de respondenten is van mening dat de werklust te groot is. Eenzelfde percentage antwoordt dat men soms of vaak concessies moet doen aan de kwaliteit van zijn werk.³ Voor de buitenwacht werd de interne kritiek voor het eerst zichtbaar toen enkele rechters in vaktijdschriften en in de media hun zorgen uitten over de toegenomen 'productiedruk' en de opstelling van de Raad voor de rechtspraak.⁴ Een werkelijke verrassing was echter het manifest dat in december 2012 werd opgesteld door raadsheren van het Gerechtshof Leeuwarden.⁵ In dit manifest uitten rechters hun zorgen over de organisatie van de rechtspraak en de mogelijk nadelige gevolgen daarvan voor de onafhankelijkheid van de rechter en de kwaliteit van de rechtspraak. In korte tijd sloten circa 700 van de in totaal 2.500 rechters zich bij het manifest aan, onder wie de president van de Hoge Raad.⁶

* Met dank aan Henk van de Bunt, Leny de Groot-van Leeuwen, Albert Klijn, Dorien Pessers, Rob Schwitters, André Verburg en de referenten van *Recht der Werkelijkheid* voor hun kritisch commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1 Fruytier e.a. 2013, p. 47.

2 Zie Van Spanje & De Vreese 2013, p. 425. In een media-analyse over de afgelopen twintig jaar concluderen zij dat een aanzienlijk deel van de kritiek op de rechtspraak van rechters zelf komt.

3 Fruytier e.a. 2013, p. 46. De laatste vijfjaarlijkse enquête in *Vrij Nederland* onder 689 rechters en officieren van justitie laat een vergelijkbaar beeld zien, Lensink & Husken 2013.

4 Zie o.a. Haak & Ten Kate 2000; Van der Wilt 2011; Van Lierop 2012.

5 Gepubliceerd in *Trema* februari 2013.

6 Zie *NRC Handelsblad* 4 februari 2013 en 9 februari 2013.

Deze ogenschijnlijke contradictie – openlijke kritiek op de organisatie en tegelijkertijd een sterk gevoelde loyaliteit met het werk – vormt de aanleiding voor dit artikel. Hoe kan de kritiek van rechters begrepen worden in het licht van de sterk gevoelde loyaliteit? Kunnen veranderingen in de organisatie of in de toegang tot het beroep gevolgen hebben voor het gevoel van verbondenheid? En ten aanzien van wie of wat voelen rechters zich eigenlijk loyaal? Deze vragen willen wij in dit artikel onderzoeken aan de hand van een literatuurstudie. We hebben ons daarbij gericht op sociologische literatuur over professies, literatuur over loyaliteit binnen organisaties en op de vele publicaties die de afgelopen jaren zijn verschenen over de rechterlijke macht. Daarmee is dit artikel in de eerste plaats een theoretische exercitie, maar deze is wel gebaseerd op empirische gegevens. Er is gebruikgemaakt van empirische gegevens uit bestaande literatuur en bij de beschrijving van de dagelijkse gang van zaken binnen rechtbanken is tevens geput uit de ervaring die Holvast heeft opgedaan in het kader van haar promotieonderzoek.⁷ We beperken ons tot de zittende magistratuur, omdat wij daar het meeste zicht op hebben. We vermoeden echter dat veel aspecten die in dit artikel aan de orde komen, ook relevant zijn voor de staande magistratuur.

In de volgende paragraaf onderzoeken we welke betekenis het begrip loyaliteit heeft binnen de rechterlijke macht en we maken daarbij onderscheid naar loyaliteit ten opzichte van de professie, de organisatie en naar collega's. We veronderstellen dat naast organisatorische veranderingen ook veranderingen in de selectie en socialisatie van nieuwkomers van invloed kunnen zijn op ervaren loyaliteit. Daarom besteden we in paragraaf 3 aandacht aan de nieuwe toelatings- en opleidingseisen binnen de beroepsgroep. In paragraaf 4 gaan we in op enkele belangrijke organisatorische veranderingen van de afgelopen twintig jaar die naar onze mening van belang zijn voor de ervaren loyaliteit van rechters. In de conclusie bespreken we hoe de veranderingen in de selectie, opleiding en organisatie van de rechterlijke macht van invloed kunnen zijn op de ervaren loyaliteit van rechters.

2 Loyaliteit

De bekendste en nog steeds actuele theorie over loyaliteit in geval van onvrede binnen organisaties is die van Hirschman. In zijn klassieke studie *Exit, Voice, and Loyalty* (1970) zet Hirschman zich af tegen de heersende gedachte binnen de economie dat wanneer organisaties met kwaliteitsverlies kampen, de werknemers of klanten het product van deze organisatie links zullen laten liggen, met andere woorden zullen kiezen voor de *exit*-optie (een andere baan, een ander product). In werkelijkheid, stelt Hirschman, zijn er allerlei variaties waarin mensen hun stem laten horen (*voice*) om te proberen veranderingen te bewerkstelligen. Zo kunnen werknemers of klanten intern hun stem laten horen, al dan niet door tussen-

7 Enkele bevindingen uit dit onderzoek naar de rol van juridisch medewerkers in het rechterlijk besluitvormingsproces komen in paragraaf 3 aan de orde. Zie hierover ook: 'Considering the consequences of increased reliance on judicial assistants: a study on Dutch courts' te verschijnen in *International Journal of the Legal Profession*.

komst van anderen, of zij kunnen publiekelijk hun onvrede kenbaar maken. *Voice* kan heel subtiel geuit worden, soms zelfs onbewust.

Voice en *exit* zijn volgens Hirschman communicerende vaten. Stel dat *exit* heel moeilijk of onmogelijk is, bijvoorbeeld omdat de organisatie monopolist is of omdat het een publiek goed betreft waaraan je je niet kunt onttrekken, dan is men aangewezen op *voice* om verandering te bewerkstelligen. Omgekeerd geldt ook dat als *voice* erg moeilijk ligt binnen een organisatie, *exit* soms als enige optie resteert. Vaak zijn degenen die de beste kwaliteit leveren als eerste vertrokken, waardoor het risico bestaat op nog meer kwaliteitsverlies en een neerwaartse spiraal dreigt. Loyaliteit is hierbij een essentieel begrip want hoe meer loyaliteit een werknemer voelt ten aanzien van de organisatie, hoe groter de kans dat hij ervoor kiest zijn ongenoegen te uiten via *voice* en niet *exit*. Loyaliteit is daarmee het smeermiddel binnen organisaties om mensen binnen boord te houden en kwaliteit te leveren. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat de persoon die zijn stem laat horen, er vertrouwen in heeft dat hij daarmee daadwerkelijk invloed kan uitoefenen. Volgens Hirschman is de meest effectieve vorm van *voice*: dreigen met *exit*.

De theorie van Hirschman is in Nederland eerder toegepast op de rechterlijke macht, onder andere op vreemdelingenrechters die zich na de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 genoodzaakt zagen zich te voegen naar de stringente appèlrechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁸ Hoewel veel vreemdelingenrechters bezwaren hadden tegen die appèlrechtspraak, voegden de meesten zich er na verloop van tijd naar, deels ook om de betreffende vreemdelingen geen valse hoop te geven. Sommige rechters stelden zich echter 'latent ongehoorzaam' op door bijvoorbeeld de uitspraak zodanig te verbijzonderen van de al bestaande jurisprudentie dat hij om die reden niet viel onder de algemene lijn van de Afdeling (de auteurs spreken hier van 'fluistervoice') of door vaker te verwijzen naar jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en zo de loyaliteit aan de Afdeling te vervangen door loyaliteit aan een hogere instantie (de auteurs spreken hier van 'schijnloyaliteit').⁹ Enkele rechters die in gewetensnood verkeerden, werden op eigen verzoek overgeplaatst naar een andere sector binnen de rechtbank. Deze uitweg was mogelijk binnen het roulatiebeleid binnen rechtbanken, waarbij een rechter na drie of vier jaar van rechtsgebied wisselt. Het feit dat deze rechters voor deze *exit*-optie kozen, had evenwel gevolgen voor de samenstelling van de groep rechters die binnen de vreemdelingenkamer werkzaam bleef: dit betrof namelijk overwegend rechters die geen of minder moeite hadden met de appèlrechtspraak, alsmede nieuwe rechters die de oude situatie niet hadden meegemaakt.¹⁰ Openlijk kritiek leveren, bijvoorbeeld via een publicatie in een juridisch tijdschrift, was op dat moment door de meeste ondervraagde vreemdelingenrechters niet serieus in overweging genomen. Dat

8 Groenendijk 2008; Groenendijk & Terlouw 2009. Zie hierover ook Bruinsma 2009b. Köhne-Hoegen 2008 paste de theorie toe op rechters in opleiding die zich niet konden voegen in de opleidingscultuur gericht op conformiteit. Hier gaan we in paragraaf 3 verder op in.

9 Groenendijk & Terlouw 2009, p. 121-122.

10 Groenendijk & Terlouw 2009, p. 10-121.

zou indruisen tegen de beroepshabitus van rechters om alleen via de uitspraken te spreken.¹¹

Van deze gereserveerdheid is op dit moment – waar het gaat om de kritiek op het toegenomen efficiencydenken – veel minder sprake. De in de inleiding besproken uitingen van onvrede van rechters zijn onmiskenbaar tekenen van openlijke *voice*, bij het Leeuwarder Manifest zelfs in een activistische vorm. Graham en Keeley hebben de theorie van Hirschman verfijnd door onderscheid te maken in drie vormen van loyaliteit: *'unconscious, passive, and reformist'*.¹² Het Leeuwarder Manifest is een voorbeeld van het laatste type: een vorm van loyaliteit, waarbij protesten worden geuit die ten doel hebben om ingrijpende organisatorische veranderingen te bereiken. Enquêtes laten verder zien dat als rechters de kans krijgen om *anoniem* hun mening te geven, de eerder incidenteel geuite zorgen breed worden gedeeld. De ultieme vorm van *voice* – dreigen met *exit* – is eveneens zichtbaar. Uit een enquête van *Vrij Nederland* blijkt namelijk dat een op de vier rechters de afgelopen vijf jaar heeft overwogen te stoppen, onder meer omdat zij de werkdruk als te hoog ervaren.¹³

Hirschmans' model is een aansprekende theorie, maar wat Hirschman precies verstaat onder loyaliteit blijft enigszins vaag. Hij geeft geen eenduidige definitie van loyaliteit. Hij beschrijft loyaliteit als een bepaalde gehechtheid aan de organisatie of aan een product van de organisatie.¹⁴ Hirschman lijkt loyaliteit vooral te zien als een attitude of gemoedstoestand die bepaald gedrag (bijvoorbeeld het uiten van *voice*) op gang brengt.¹⁵ In dit artikel sluiten wij hierbij aan en beschouwen we loyaliteit als een gevoel van verbondenheid of betrokkenheid. Het gaat ons om loyaliteit in subjectieve zin, namelijk om door de persoon zelf ervaren verbondenheid. Naar ons idee is het ook belangrijk in te gaan op wat het object van loyaliteit is: met wie of wat voelen rechters zich verbonden? Hirschmans' theorie richt zich vooral op loyaliteit van werknemers ten aanzien van de organisatie waarbinnen ze werken. Naar ons idee kan loyaliteit van rechters ook op andere aspecten zijn gericht, zoals op de professie als geheel.

De rechterlijke macht is namelijk geen gewone organisatie, maar wordt gekenmerkt als een juridische professie.¹⁶ Centrale kenmerken van een professie zijn onder meer een eigen, specialistisch kennisterrein en een bepaalde mate van autonomie in de wijze waarop werkzaamheden worden uitgeoefend. Daarnaast is van belang dat de beroepsgroep eigen gedragscodes heeft en zelf toezicht uitoefent op de kwaliteit van het werk.¹⁷ De rekrutering, selectie en opleiding van

11 In dit specifieke geval lag het bovendien ook gevoelig, omdat daarmee de schijn van partijdigheid zou kunnen worden gewekt.

12 Graham & Keeley 1992, p. 196.

13 Lensink & Husken 2013. Hoeveel rechters daadwerkelijk de toga aan de wilg hebben gehangen, is ons niet bekend. Wel hebben we voorbeelden gezien van rechters die hun zorgen publiekelijk hebben geuit nadat ze met pensioen zijn gegaan, zie bijvoorbeeld Van Bennekom 2010.

14 Hirschman 1970, p. 77.

15 Dat betekent dus dat loyaliteit geen gedragsuiting is, hoewel Hirschman een enkele keer het begrip loyaliteit wel meer in die hoedanigheid gebruikt. Zie ook Withey & Cooper 1992; Saunders 1992.

16 De Groot-van Leeuwen 1991, p. 15.

17 Zie over de juridische professie o.a. Freidson 2001; Larson 1977; Abel 1988.

nieuwe toetreders worden grotendeels bepaald door de beroepsgroep zelf. Rechters zijn dus enerzijds overheidsambtenaren in dienst van de rechterlijke organisatie, en anderzijds professionals die voor een groot deel onafhankelijk zijn en veel invloed hebben op de inrichting van hun werkzaamheden. Zij nemen in het overheidsapparaat een bijzondere positie in, omdat zij onafhankelijk, voor het leven benoemd en slechts via een procedure bij de Hoge Raad afzetbaar zijn.¹⁸ Behalve loyaliteit naar de organisatie, kan de loyaliteit van rechters zich daarom ook richten op de rechterlijke professe.

Het belang van loyaliteit aan de professe wordt benadrukt in de literatuur over professies en professionalisering. Auteurs wijzen er verder op dat gemakkelijk een spanning kan ontstaan tussen de doelen en waarden die binnen de organisatie centraal staan – zoals hiërarchie, effectieve werkverdeling en het volgen van procedures – en de doelen en waarden die van belang worden geacht binnen de professe, waar onder meer autonomie en ethische codes een belangrijke positie innemen.¹⁹ Volgens sommige auteurs is deze spanning zelfs inherent aan het werken van een professional binnen een organisatie. Vanuit dit idee wordt verondersteld dat er een negatieve relatie bestaat: hoe meer loyaliteit naar de professe, hoe minder loyaal men is naar de organisatie en andersom. Anderen zijn genuanceerder en geven aan dat verbondenheid tevens afhangt van het type organisatie waarin de professional werkt: is er sprake van een professionele organisatie of is de organisatie meer bureaucratisch ingericht? Ook de werkomstandigheden zoals de mate van autonomie in het werk, carrièremogelijkheden, specialisatie en collegialiteit worden van belang geacht.²⁰

Naast loyaliteit met betrekking tot het ambt van rechter (de professe) en de organisatie van de rechterlijke macht, is er nog een derde niveau waarop rechters loyaliteit kunnen ervaren en dat is naar hun directe collega's. Loyaliteit heeft in deze context meer de betekenis van collegialiteit en solidariteit. Er is organisaties doorgaans veel aan gelegen om die onderlinge verbondenheid te bereiken, omdat ook deze vorm van loyaliteit ervoor kan zorgen dat werknemers betrokken blijven en de organisatie niet verlaten.²¹ Collegialiteit, bijvoorbeeld in de vorm van onderlinge steun van collega's, is immers een belangrijke bron van arbeidsvreugde, ook binnen de rechterlijke macht.²² De onderlinge verbondenheid tussen collega's wordt doorgaans versterkt als er, zoals binnen de rechterlijke macht, een zorgvuldige selectieprocedure en opleiding is voor nieuwkomers. De toetreders worden op die manier ingewijd (gesocialiseerd) in de normen, waarden, opvattingen en regels die al heersen binnen de organisatie. In de nu volgende paragraaf lichten we toe hoe de selectie, opleiding en socialisatie van nieuwkomers binnen de rechterlijke macht plaatsvindt.

18 De Groot-van Leeuwen 1991, p. 17.

19 Parsons 1954; Freidson 1988; Hall 1967.

20 Zie Wallace 1995, p. 231.

21 Wanberg 2012, p. 15.

22 Fruytier 2013, p. 40.

3 Loyaliteit in het licht van de selectie en opleiding van toetreders

Hierboven is ter sprake gekomen dat een belangrijk kenmerk van een professie is dat de beroepsgenoten zelf in de hand hebben wie er wordt toegelaten tot het beroep. In de literatuur wordt wel beschreven dat mensen binnen organisaties geneigd zijn om bij de selectie en socialisatie van nieuwkomers – bewust of onbewust – te kiezen voor gelijkgestemden, om zo de loyaliteit aan de organisatie te verzekeren.²³ Loyaliteit kan bovendien versterkt worden door streng te selecteren. Gekozen worden als een van de weinigen uit veel kandidaten, geeft een gevoel van uitverkorenheid.

Selectie en opleiding

Binnen de rechterlijke macht is sprake van een strenge selectie. De kandidaten dienen te beschikken over een afgeronde opleiding rechtsgeleerdheid en moeten enkele intelligentie- en psychologische testen en meerdere sollicitatiegesprekken met goed gevolg afleggen.²⁴ Tot 2013 waren er twee hoofdtoegangswegen tot het beroep en vanaf 2007 nog een derde.²⁵ Pas afgestudeerde rechtenstudenten konden de zogenoemde raio-opleiding volgen, die zowel tot de zittende als de staande magistratuur toegang gaf. De raio's (rechterlijk ambtenaren in opleiding) werden na een strenge selectie in jaargroepen aangesteld, ondergingen gezamenlijk onderwijs en deden daarnaast via diverse stages gedurende zes jaar praktijkervaring op. Daarnaast stond het beroep open voor juristen van 35 jaar of ouder met ten minste zes jaar relevante werkervaring. Zij konden via een verkorte opleiding van één of twee jaar toetreden tot de rechterlijke macht, vaak via een rechterplaatsvervaarderschap.²⁶ In 2007 is nog een derde weg opengesteld voor juridisch medewerkers,²⁷ maar van deze mogelijkheid is tot nog toe weinig gebruik gemaakt.

Met ingang van 2014 zijn de raio- en rio-opleiding samengevoegd. Er worden sindsdien twee eisen aan de toegang tot het beroep gesteld: kandidaten moeten ten minste gedurende twee jaar na hun afstuderen relevante juridische werkervaring hebben opgedaan buiten de rechterlijke organisatie en aantoonbare maatschappelijke ervaring hebben.²⁸ Deze kandidaten worden aangesteld als rechters in opleiding (rio's) en de duur en inhoud van de opleiding is afhankelijk van de ervaring die de rio reeds heeft.

De nieuwe eisen komen deels voort uit de noodzaak om te bezuinigen (de tweejarige buitenstage is onder meer om deze reden geschrapt)²⁹ en deels uit de wens de opleiding te vernieuwen. Het opleidingsinstituut wil meer aandacht voor maat-

23 Zie bijvoorbeeld Patterson 2010, p. 142.

24 Zie over het selectieproces bij rechters Born 2012, Den Tonkelaar 2009 en de documentaire 'Het oordeel' 14 april 2011.

25 Dit was sinds het einde van de jaren vijftig van de vorige eeuw het geval, zie De Groot-van Leeuwen 1991, p. 34-38.

26 Den Tonkelaar 2009, p. 46-47.

27 Den Tonkelaar 2009, p. 45.

28 Born 2012, p. 18.

29 'Mes in Raio-opleiding', Mr. 31 januari 2011 (www.mr-online.nl).

schappelijke ontwikkelingen en voor communicatie met rechtzoekenden. Daarbij speelt ook een rol dat men af wil van het imago van de rechterlijke macht als ‘een geruststellend gezelschap’ van plichtsgetrouwe, maar ook gematigde en enigszins conformistische mensen, een beeld dat naar voren kwam uit de eerste enquête van het weekblad *Vrij Nederland* uit 1991 onder leden van de rechterlijke macht.³⁰ In het oog springende bevindingen waren toen dat rechters vrij eenvormig waren in de dagbladen die zij lazten en in de hobby’s die zij uitoefenden en dat een relatief hoog percentage van de rechters aangaf op D66 te stemmen. Deze uniformiteit bleef de beeldvorming sindsdien beheersen.³¹ Binnen de rechterlijke macht bestond bovendien de zorg dat juist de wat minder sterke kandidaten het beste door de opleiding kwamen.³² Van Delden, oud-voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, formuleerde het eens als volgt: ‘We zijn heel sterk in het uitsnijden van de uitersten. Er zitten weinig domme mensen in de rechterlijke macht. En weinig briljante.’

Met de nieuwe toegangseisen wil men de diversiteit binnen de beroepsgroep vergroten. ‘We zoeken excellente rechters die met hun voeten in de klei staan’, aldus rector Jansen van Studiecentrum Rechtspleging (SSR).³³ Het streven naar diversiteit binnen de rechterlijke macht bestaat al heel lang, maar betreft in de loop der jaren steeds andere kenmerken, zoals regionale herkomst, kerkelijke gezindte, sociale herkomst, politieke kleur, en geslacht.³⁴ De ontwikkelingen in de beroepsgroep laten op dit vlak vooral zien dat de rechterlijke macht algemene maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot de emancipatie van bepaalde groepen volgt, maar vaak pas na verloop van tijd. Zo was in 1990 nog slechts een vijfde van de leden van de rechterlijke macht vrouw; tegenwoordig is dat meer dan de helft.³⁵ Op het gebied van etnische afkomst is het streven naar diversiteit binnen de rechterlijke macht veel minder succesvol geweest. Precieze gegevens zijn niet bekend, maar er zijn tot op heden maar weinig rechters toegetreden met een niet-Nederlandse achtergrond.³⁶

Door de eis te stellen dat nieuwkomers al enige jaren werkervaring dienen te hebben opgedaan, zullen naar verwachting wat oudere en meer uitgesproken personen de rechterlijke macht binnenkomen. Of deze rechters tot heel andere beslissingen zullen komen, valt te betwijfelen. De invloed van persoonskenmerken op rechterlijke beslissingen is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw niet meer onderzocht, maar kon destijds in Nederland in ieder geval niet worden aange-

30 Josten & Van Tijn 1991; tien jaar later typeerde Bruinsma (2001) de beroepsgroep als ‘een voortdurend geruststellend gezelschap’.

31 In de jaren zestig en zeventig werd overigens ook al gesproken over een ‘monocultuur’ binnen de rechterlijke macht: één in afkomst, opvattingen en waarden, zie Schuyt 1975, aangehaald door De Groot-van Leeuwen 1991, p. 87.

32 Den Tonkelaar 2009, p. 46 spreekt van ‘de zesminnetjes’.

33 ‘Nieuwe opleiding rechters met voeten in de klei’, nieuwsbericht Raad voor de rechtspraak 15 november 2011.

34 Böcker & De Groot-van Leeuwen 2006; De Groot-van Leeuwen 2008, p. 152.

35 De Groot-van Leeuwen 1991, p. 75.

36 Böcker & De Groot-van Leeuwen 2006. Zie ook Den Tonkelaar 2009, p. 33-34.

toond.³⁷ Voor de cultuur binnen de beroepsgroep als geheel kan het volgens De Groot-van Leeuwen wel degelijk uitmaken. Zij benadrukt dat diversiteit nastrevenswaardig is omdat het een eenzijdige kijk op de samenleving kan voorkomen en het bovendien een belangrijke symbolische functie kan hebben voor de buitenwereld. De schijn van eenzijdige beslissingen kan ermee worden vermeden.³⁸ Welke gevolgen de veranderingen in de toegangseisen en de opleiding kunnen hebben voor de loyaliteit van rechters, bespreken we na het volgende.

Socialisatie

Freidson benadrukt dat educatie een belangrijke manier is om solidariteit ten aanzien van de professie te bewerkstelligen onder andere omdat de aspirant-leden er specifiek voor kiezen een (langdurig) trainingstraject in te gaan om zich te bekwamen in een specialistische functie. Daarnaast worden de nieuwe leden vaak in cohorten getraind in plaats van individueel, wat het groepsgevoel versterkt.³⁹ De educatie van professionals richt zich doorgaans niet alleen op het verkrijgen van praktische kennis, maar is ook gericht op het creëren van bepaalde ethische waarden en een moraal die past bij de professie.⁴⁰ Dit proces wordt aangeduid als socialisatie: een inwijding van nieuwkomers in de normen, waarden, opvattingen en regels van groepen.⁴¹

Socialisatie begint al in de vroege jeugd en wordt op school en in latere opleidingen voortgezet. Zo worden ook rechtenstudenten al tijdens hun studie op een bepaalde wijze gesocialiseerd. Het onderwijs is sterk vormgegeven door de bespreking van vooraf gegeven, vereenvoudigde casus die vanuit het perspectief van de rechter dienen te worden 'opgelost'. Juristen in spe wordt dus al vroeg geleerd om de (bestaande) gedachtelijn van rechters te volgen.⁴² Het socialisatieproces van aspirant-rechters wordt voortgezet gedurende de beroepsopleiding.⁴³ Hierbij worden de waarden en de daarbij passende houding die kenmerkend zijn voor het ambt overgebracht op de nieuwkomers. Het gaat in het bijzonder om een aantal bijzondere professionele en ethische eisen, zoals onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit. Maar tijdens de opleiding wordt ook het belang van rechtsstatelijke waarden als rechtszekerheid, rechtseenheid en rechtsgelijkheid benadrukt. Op deze wijze wordt loyaliteit ten aanzien van de professie bevorderd, aangezien deze waarden nauw aansluiten bij de waarden van de professie.

Om beter te begrijpen hoe het socialisatieproces behalve aan loyaliteit ten aanzien van de professie, ook bijdraagt aan collegialiteit en loyaliteit ten aanzien van de

37 Ten Kate & Van Koppen 1984. Het zou interessant zijn om nader te onderzoeken of dat vandaag de dag nog steeds het geval is.

38 De Groot-van Leeuwen 2008, p. 151-152.

39 Freidson 1988, p. 100-101.

40 Freidson 1988, p. 95.

41 Kramer 2010; Wanberg 2012.

42 Bruinsma 2002, 2005 en 2009a; Mertz 2007. Bruinsma bekritiseert deze beperkte blik op het recht en betoogt dat het casuïstisch karakter van het rechtenonderwijs de academische vorming van de rechtenstudent belemmert.

43 Diverse auteurs spreken van een sterke socialisatie. Zie o.m. De Groot-van Leeuwen 1991; Gommer & Meuleman 2007, p. 17-19; Böcker & De Groot-van Leeuwen 2007, p. 13-14; Köhne-Hoegen 2008, p. 14; De Groot-van Leeuwen 2008, p. 151.

organisatie, gaan we iets dieper in op de ervaringen met de voormalige raio-opleiding. In de raio-opleiding werden de raio's aan de start een week met elkaar ondergebracht in een hotel, waarbij een intensief cursusprogramma werd gevolgd en ook allerlei gezamenlijke activiteiten werden ondernomen, zoals 'paintballen' en cafébezoek. Doordat zo weinigen door de strenge selectie zijn gekomen, heerst er een gevoel van uitverkorenheid onder de kandidaten. Vanuit het opleidingsinstituut wordt hun bijzondere, geprivilegieerde positie ook benadrukt. Een van de raio's, die later is uitgetreden, herinnert zich dat werd gezegd: 'Jullie zijn de crème de la crème van de juristerij.' Dat was volgens haar het eerste wat ze te horen kregen.⁴⁴ Deze introductieweek scheidt een enorme band tussen de leden van de nieuwe lichte.

Na de introductieweek gaan de raio's aan de slag bij de verschillende rechtbanken, waar ze weerklank vinden bij raio's uit andere lichten. Zij raken in dit stadium vertrouwd met de werkprocessen en ook met de norm dat 's avonds en in het weekend werken er soms bij hoort.⁴⁵ Onder meer op deze wijze wordt loyaliteit ten aanzien van de organisatie bevorderd. Tijdens de stages die de raio's doorlopen, worden ze begeleid door verschillende opleiders, die hen bekend maken met de geldende normen en cultuur van de rechterlijke macht. Doordat de opleider ook als beoordelaar en als rolmodel fungeert, is het moeilijk voor raio's om onvrede te uiten over de opleiding of kritisch te zijn over de werkwijze binnen een gerecht (*voice*). De positie die zij innemen, is duidelijk een ondergeschikte. Dit toont aan dat het socialisatieproces – hoe belangrijk ook voor het kweken van onderlinge verbondenheid en voor loyaliteit zowel naar de organisatie als naar de professie – ook leidt tot een, wellicht te sterk, conformisme.⁴⁶ Een door Köhne-Hoegen geïnterviewde raio die de opleiding heeft verlaten, kon er geen vat op krijgen waarom hij niet is doorgegaan. Maar wel zegt hij hierover: 'Ik heb heel erg sterk de indruk dat ik niet helemaal in de maat loop, dat ik niet in de maat kán lopen of wil lopen.'⁴⁷ Tijdens de opleiding wordt het effect dat de kandidaten die worden geselecteerd uit min of meer hetzelfde hout zijn gesneden, dus versterkt. Er wordt veel loyaliteit verwacht ten opzichte van collega's en de werkwijze, maar minder een kritische houding ten aanzien van gevestigde orde.

De opleiding nieuwe stijl moet hierin verandering brengen. Met de keuze voor de meer ervaren praktijkjurist in plaats van de pas afgestudeerde jurist, wil de organisatie van de rechtspraak afrekenen met het brave imago van in de pas lopen. De nieuwe raio hoeft niet langer praktijkstages te lopen, want hij heeft die ervaring al. Binnen de opleiding is meer aandacht voor maatschappelijke ontwikkelingen en communicatie met rechtzoekenden. Wel wordt er nog onderscheid gemaakt tussen raio's met beperkte werkervaring en raio's met ruime werkervaring. De inhoud en duur van de raio-opleiding is gebaseerd op de reeds opgedane werkervaring, de eigen leerbehoefte van de kandidaat en de behoefte van het gerecht.⁴⁸ De nieuwe

44 Köhne-Hoegen 2008, p. 18.

45 Köhne-Hoegen 2008, p. 24.

46 Köhne-Hoegen 2008, p. 29; Den Tonkelaar 2009, p. 33. Deze conformiteitsdruk blijft rechters ook in het vervolg van hun carrière parten spelen, zie De Groot-van Leeuwen 1991, p. 126-127.

47 Köhne-Hoegen 2008, p. 29.

48 'Rechter worden', zie www.rechtspraak.nl, geraadpleegd op 7 april 2014.

opleiding is dus in vergelijking met de raio-opleiding veel meer op de persoon toegesneden.

Voor het socialisatieproces en derhalve ook voor het ontstaan van loyaliteit kunnen de veranderingen in de toegang en opleiding tot de beroepsgroep echter wel gevolgen hebben. Welke gevolgen dat zullen zijn, laat zich echter nog niet zo gemakkelijk voorspellen omdat dat ook afhangt van de wijze waarop in de toekomst invulling zal worden gegeven aan het diversiteitsbeleid. Voor de voormalige raio's gold in elk geval dat alleen al het feit dat zij bereid waren om zes jaar te investeren in een zeer specialistische opleiding voor veel loyaliteit op alle vlakken zorgde, temeer omdat die zes jaar doorgaans ook als een behoorlijk zware periode werd beschouwd vanwege de constant gevoelde beoordelingsdruk.⁴⁹ In de toekomst zullen nieuwkomers hun toetreding tot de rechterlijke macht wellicht meer beschouwen als een carrièrestap en minder als een roeping voor het leven. De meer individuele aanpak binnen de opleiding nieuwe stijl heeft weliswaar vanuit maatschappelijk oogpunt veel positieve kanten, maar het zal wellicht de onderlinge loyaliteit doen afnemen, met name ook ten opzichte van officieren van justitie, die in de nieuwe opzet een aparte opleiding volgen. Juist het collectieve karakter van de opleiding met alle rituelen daaromheen lijkt een van de sleutels tot de hoge zelfverkleerde loyaliteit.

De nieuwe toelatingseis van ten minste twee jaar relevante juridische werkervaring zal er bovendien toe leiden dat in het vervolg *alle* nieuwkomers eerst binnen een andere beroepsgroep worden gesocialiseerd, alvorens zij de rechterlijke macht binnenkomen. Met name degenen die vanuit de advocatuur overstappen kunnen vertrouwd raken met waarden, bijvoorbeeld partijdigheid, die soms diametraal staan tegenover die van de rechterlijke macht waar onafhankelijkheid juist centraal staat. Op dit moment is ruim 28 procent van de rechters afkomstig uit de advocatuur;⁵⁰ dat aandeel zal de komende tijd onder de nieuwkomers waarschijnlijk toenemen. Voor zover de nieuwe toetreders in een commerciële omgeving zijn gesocialiseerd, zullen zij wellicht minder moeite hebben met enkele van de *new public management* waarden die door de huidige generatie rechters juist zo worden bekritiseerd.⁵¹ Daarentegen zal de bureaucratische structuur van de rechterlijke organisatie mogelijk wel op verzet stuiten. Al met al is het wenselijk dat bij het streven naar diversiteit binnen de rechterlijke macht ook aandacht wordt besteed aan diversiteit naar vorige werkkring, om een eenzijdige samenstelling van de organisatie te voorkomen. Dat was altijd al een zorg van de selectiecommissie⁵² en het is in de toekomst nog extra van belang.

49 Köhne-Hoegen 2008; Den Tonkelaar 2009, p. 46.

50 Lensink & Husken 2013.

51 Zie hierover de volgende paragraaf.

52 De Groot-van Leeuwen 1991, p. 35-38 en 49.

4 Loyaliteit in het licht van de organisatie van de rechterlijke macht

Voor loyaliteit van werknemers ten opzichte van de organisatie zijn tal van factoren van belang. Rechters zijn weliswaar geen gewone werknemers, maar ook voor hen zullen aspecten als salariering en (secundaire) arbeidsvoorwaarden een rol spelen. In deze paragraaf laten wij deze algemene aspecten terzijde en gaan we in op enkele organisatorische veranderingen die onzes inziens van invloed zijn op de loyaliteit van rechters. Het gaat hierbij om de gewijzigde managementstructuur, de nieuwe output-financiering en een toename in delegatie en werkverdeling. Deze veranderingen vloeien voort uit de kritiek die in de jaren tachtig en negentig werd geuit in enkele rapporten over de rechterlijke macht.⁵³ De rapporten wezen erop dat de rechterlijke organisatie gefragmenteerd was en bovendien werd gezien als elitair, niet transparant en inefficiënt.⁵⁴ De kritiek heeft verscheidene organisatorische ontwikkelingen op gang gebracht die geleidelijk de organisatie van de gerechten en de rechterlijke organisatie als geheel aanzienlijk hebben veranderd. Het gaat daarbij enerzijds om wijzigingen in de organisatiestructuur en de financiering van de rechterlijke macht. Anderzijds is ook de focus van de rechterlijke organisatie deels komen te liggen op nieuwe aspecten.

Ng en Mak plaatsen de veranderingen binnen een bredere tendens in de publieke sector die wordt aangeduid als *new public management*.⁵⁵ Deze ontwikkeling brengt met zich dat principes en methodes die van oorsprong geassocieerd worden met de private sector worden toegepast binnen publieke organisaties. Belangrijke beginselen binnen deze ontwikkeling die binnen de rechterlijke macht centraal staan, zijn effectiviteit, productiviteit, efficiëntie en transparantie of 'klant'-gerichtheid.⁵⁶ Deze beginselen hebben een plaats gekregen naast de klassieke rechtsstatelijke principes, zoals onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Op zichzelf hoeven deze verschillende waarden niet met elkaar in strijd te zijn. Bij een te sterke focus op waarden als efficiency en effectiviteit, kunnen klassiek-rechtsstatelijke waarden echter wel in het gedrang komen, wat gevolgen kan hebben voor de loyaliteit ten aanzien van de professie. De klassiek-rechtsstatelijke waarden sluiten immers nauw aan bij de waarden die binnen de professie centraal staan. Daarbij is bovendien ook de discretionaire ruimte om naar eigen inzicht de juiste (rechterlijke) beslissingen te kunnen nemen belangrijk voor de rechters. Dit principe lijkt moeilijk te passen binnen de nieuwe organisatorische principes die een sterkere positie voor management veronderstellen.⁵⁷ Een verschuiving naar de *new public management* principes, die verder afstaan van de waarden van de

53 O.a. het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1981, het rapport van Berenschot uit 1984, het advies van de Algemene Rekenkamer uit 1991, het project ZM 2000 en het rapport van de commissie-Leemhuis. Zie hierover Brommet, 2002; Austen, J.M.M., A.W. Koers, P.M. Langbroek & J.A.M Vennix, 1996; Commissie Leemhuis, 1998.

54 Brommet 2002; Rutten-van Deurzen 2010; Boone e.a. 2006.

55 Ng 2007; Mak 2007.

56 Mak 2007; Raine & Willson 1997. De beginselen zijn ook terug te vinden in beleidsdocumenten, zie o.a. Agenda van de Rechtspraak 2008-2011, Agenda van de Rechtspraak 2011-2014, Visie op de rechtspraak 2020.

57 Zie hierover o.a. Freidson 2001.

professie, kan daarom ook tot dilemma's leiden voor rechters bij de uitvoering van hun dagelijkse werkzaamheden, zoals uit het navolgende zal blijken.

Van dual naar integraal management

Het management binnen de rechterlijke organisatie is in enkele decennia gewijzigd van een situatie waarin management nagenoeg afwezig was (tot en met de jaren tachtig) en vrijwel alle beslissingen werden genomen door de gerechtshofvergadering bestaande uit alle rechters van een gerecht,⁵⁸ naar de huidige situatie van een professioneel gerechtshofbestuur en een meerlagige organisatie. Tussentijds is getracht om het management te versterken door een scheiding te maken tussen beheer- en bestuurstaken. In de jaren negentig was het ministerie van Justitie verantwoordelijk voor onder meer huisvesting, materiële voorzieningen en ondersteunend personeel; en de gerechtshofvergadering onder leiding van de president was verantwoordelijk voor het bestuur van het gerecht. Iedere afzonderlijke president van een gerecht voerde elk jaar onderhandelingen met het ministerie van Justitie. Deze indeling leidde echter tot een ondoorzichtige werkwijze waarbij veel macht uitging van het ministerie.⁵⁹

In 2002 werd daarom, met de inwerkingtreding van de Wet organisatie en bestuur gerechten, een integraalmanagementstructuur ingevoerd. Tegenwoordig heeft elk gerecht een professioneel gerechtshofbestuur dat zich bezighoudt met het besturen en beheren van het gerecht. Voorts is een overkoepelend orgaan in leven geroepen: de Raad voor de rechtspraak. De Raad heeft enerzijds taken op het gebied van de coördinatie en advisering op bestuurlijk niveau. Anderzijds heeft hij belangrijke beheertaken waarbij hij als het ware de schakel vormt tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie en de gerechten. De Raad stelt de begroting samen en zorgt voor de verdeling van middelen tussen de gerechten.⁶⁰ Sinds de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart in januari 2013 kennen de gerechten geen sectoren meer, maar afdelingen. Sindsdien hebben de gerechtshofbesturen geen rechtsprekende taken meer en staan zij los van de afdelingen.

Hoewel het de bedoeling was dat de Raad voor de rechtspraak de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zou vergroten, wordt de Raad juist bekritiseerd omdat hij te veel naar het ministerie zou luisteren. De opstellers van het eerdergenoemde Leeuwarder manifest geven aan dat zij zich niet vertegenwoordigd voelen door de Raad voor de rechtspraak en er wordt verder gewezen op het bestaan van een kloof tussen rechters en bestuurders.⁶¹ Door de meerlagige structuur en doordat het bestuur geen rechtsprekende taken meer heeft, is het bestuur verder af komen te staan van wat er speelt op de werkvloer. Rechters hebben door de nieuwe indeling minder directe inspraak op de gang van zaken binnen de gerechten, waardoor ze het idee hebben dat er minder naar ze wordt geluisterd. Dit kan ervoor zorgen dat rechters via andere wegen dan de interne weg proberen om

58 Brommet 2002, p. 11.

59 Boone & Langbroek, 2007.

60 Zie ook Rutten-van Deurzen 2010, hoofdstuk 8.

61 Van Lierop 2012.

invloed uit te oefenen. Het gevoel dat men invloed kan uitoefenen is immers, zoals Hirschman al liet zien, een belangrijke voorwaarde voor het kiezen voor (een milde vorm van) *voice* in plaats van (dreigen met) *exit*. Hierbij speelt ook mee dat rechters sceptisch zijn over sommige principes die de Raad voor de rechtspraak nastreeft. Veel rechters hebben het gevoel dat de Raad te veel aanstuurt op productie en efficiency en daarbij te weinig aandacht heeft voor onder andere de autonomie en discretionaire ruimte van de rechter.⁶² Een van de belangrijkste voorbeelden waarbij dit speelt, is de op output gebaseerde financieringsstructuur voor gerechten.

Output-financiering en nadruk op productie

Een van de hoofdpunten van kritiek in het Leeuwarder manifest is het feit dat 'de rechtspraak steeds meer begint te lijken op een groot bedrijf waarin productiecijfers leidend zijn'. Dit hangt direct samen met de financieringsstructuur.⁶³ Gerechten worden thans gefinancierd naar rato van het aantal zaken dat ze afdoen, waarbij voor elk type zaak een bepaalde productietijd en bijbehorend tarief zijn vastgesteld.⁶⁴ Op basis van deze indeling wordt de rechter vooraf op een aantal zittingen ingeroosterd. Het zittingsrooster wordt daardoor leidend voor de indeling van werkzaamheden en er is weinig ruimte om daarbij rekening te houden met het specifieke karakter van de zaken op een zitting. Ook blijft er weinig tijd over voor rechters om te besteden aan het bijhouden van hun vak-kennis.⁶⁵ Bijna 88 procent van de rechters en officieren van justitie geeft aan binnen werktijd geen mogelijkheid te hebben om de ontwikkelingen op zijn vakgebied bij te houden.⁶⁶ 53 procent zegt onder druk te staan om de voor hen geldende productie-eisen te behalen.⁶⁷

Dat output-financiering tot weerstand leidt, is niet zo vreemd gezien vanuit het perspectief van de professie. De vaste indeling gaat gepaard met een vermindering van de autonomie van de rechter om zijn werk naar eigen inzicht in te delen. Het leidt bovendien tot een bepaalde vorm van standaardisatie, waarbij niet de juridische complexiteit van een individuele zaak leidend is voor de bepaling hoeveel tijd er aan een zaak wordt besteed, maar efficiency en productiviteitsoverwegingen. Het doen van tussenuitspraken is bijvoorbeeld een kostbare aangelegenheid, aangezien een tussenuitspraak niet als 'output' wordt gekwalificeerd en dus niet wordt gefinancierd. Dit betekent dat beslissingen behorend tot het rechterlijk domein onder druk komen te staan door financieringsoverwegingen. Dit valt moeilijk te rijmen met de klassieke waarden van rechters en brengt ook het risico van loyaliteitsvermindering met zich.

62 Hermans 2011; zie ook Brinkgreve 2013.

63 Zie Besluit Financiering Rechtspraak 2002, nu Besluit Financiering Rechtspraak 2005.

64 De tijden zijn gemiddelde afdoeningstijden die zijn gebaseerd op tijdschrijfonderzoek dat is uitgevoerd onder rechters en juridisch ondersteunend personeel, zie hierover Hofhuis 2009; Van der Waerden 2013.

65 Van Bennekom 2010 en over enkele perverse effecten van de nadruk op productiecijfers ook Van der Wilt 2011.

66 Fruytier e.a. 2013, p. 35.

67 Fruytier e.a. 2013, p. 36.

Meer delegatie en verdeling van werkzaamheden

De ervaren hoge werkdruk en focus op productiviteit gaan gepaard met een toename van delegatie van werkzaamheden aan ondersteunend personeel en de verdeling van werkzaamheden onder rechters binnen meervoudige kamers. Juridisch medewerkers en stafjuristen hebben een steeds centralere positie verworven in de voorbereiding van zaken en in het concipiëren van de uitspraken.⁶⁸ Een juridisch medewerker krijgt doorgaans ook meer tijd toebedeeld om te besteden aan een zitting dan een rechter.⁶⁹ Dit indiceert dat van juridisch medewerkers, naast het schrijven van conceptuitspraken, ook een belangrijke bijdrage wordt verwacht aan de voorbereiding van zaken.⁷⁰

Intern worden steeds duidelijker afspraken gemaakt over de verdeling van werkzaamheden. Het schrijven van conceptuitspraken door juridisch medewerkers is inmiddels algemeen gangbaar geworden.⁷¹ Het delegeren van werkzaamheden aan ondersteunend personeel is echter nog steeds een gevoelig onderwerp waarover verrassend weinig bekend is. De professionele standaard van de overgrote meerderheid van rechters is bijvoorbeeld dat de rechter zelf het dossier dient te lezen en in de voorbereiding niet kan volstaan met het lezen van de samenvatting van de juridisch medewerker.⁷² Tegelijkertijd geven zij aan dat het beschikken over een samenvatting wel tijdsbesparend werkt en wijzen sommige rechters erop dat hun collega's soms in te verregaande mate gebruikmaken van de samenvatting. De professionele standaard lijkt dus moeilijk hoog te houden binnen een organisatie waar hoge eisen worden gesteld aan de productie.

Een soortgelijke discussie kan worden gevoerd over het verdelen van werk onder leden van de meervoudige kamer. Binnen vrijwel alle gerechten is het gebruikelijk dat niet meer de voorzitter van de meervoudige kamer de behandeling van alle zaken op zitting op zich neemt, maar dat een onderverdeling wordt gemaakt onder de drie rechters. Dit kan gezien worden als een teken dat de verhoudingen binnen de rechtbank minder hiërarchisch zijn geworden: ook minder ervaren rechters krijgen nu de kans om op zitting het voortouw te nemen. Maar het is ook een ontwikkeling met het oog op efficiency.⁷³ Om de zaak op zitting te kunnen behandelen, moet de rechter die als voorzitter fungeert toch nét wat beter voorbereid zijn. Zo wordt de werklast mooi verdeeld onder alle rechters.

Op het punt van onderverdeling van werkzaamheden lijkt sprake te zijn van dezelfde gevoeligheid als bij de delegatie van werkzaamheden. Rechters vinden eigenlijk dat alle rechters even goed voorbereid moeten zijn voor alle zaken; de

68 Visitatiecommissie Gerechten, 2010, p. 25; Abram e.a. 2011; Praagman & Doornbos 2009.

69 Een bijzitter heeft bijvoorbeeld vier dagen en de voorzitter vijf dagen voor het afhandelen van een meervoudigekamerzaak, de betrokken juridisch medewerker is in zo'n geval bijvoorbeeld ingeroosterd voor twaalf dagen.

70 Zij voorzien de rechters daarbij van samenvattingen van zaken en van relevante jurisprudentie.

71 Zie ook Van der Wilt 2011, p. 122; Den Tonkelaar 2009, p. 48.

72 Dit komt naar voren in interviews in het kader van het promotieonderzoek naar de rol van juridisch medewerkers in de rechterlijke besluitvorming van Holvast. Zie ook Raad voor de rechtspraak 2010b, p. 17.

73 Zie bijvoorbeeld de toenmalige president van de Rechtbank Den Haag, Bakker, in Nieuwsuur van 13 september 2010.

zaak wordt niet voor niets door een meervoudige kamer behandeld.⁷⁴ Toch blijkt ook dit ideaal soms moeilijk te verwezenlijken.⁷⁵ Rechteren lijken in hun pogingen om te voldoen aan de eisen van effectiviteit en efficiency soms concessies te doen aan waarden vanuit de professie. Omdat hun professionele waarden verder af komen te staan van die van de organisatie kan dat gevolgen hebben voor de loyaliteit die ze voelen ten aanzien van de rechterlijke organisatie. Tegelijkertijd wordt loyaliteit naar de rechterlijke collega's extra belangrijk bij het samenwerken om aan de productie-eisen te voldoen. Daarnaast is ook de loyaliteit van het juridisch ondersteunend personeel steeds belangrijker. Interessant is dat juridisch medewerkers niet altijd het idee hebben dat er voldoende erkenning is voor hun werkzaamheden.⁷⁶ Het is echter van groot belang dat er wel een goede werkrelatie bestaat tussen rechters en juridisch medewerkers. Uit de enquête over werkdruk bleek overigens dat ruim 91 procent van de rechters en officieren van justitie juridische ondersteuning wel degelijk (zeer) belangrijk vindt.⁷⁷

Uitingen van *voice* via het Leeuwarder manifest, in de media en in vaktijdschriften als *Trema* en *NJB* leiden er al snel toe dat de aandacht uitgaat naar de kritiek van rechters op hun organisatie. Ook in dit artikel ligt hierop de nadruk, wat verklaarbaar is omdat juist hierdoor een loyaliteitsprobleem lijkt te ontstaan. Wat betreft de loyaliteit naar de organisatie en naar collega's zijn echter ook positieve ontwikkelingen te onderscheiden. Tegenwoordig is er meer ruimte voor samenwerking en onderling overleg onder andere omdat er minder wordt thuisgewerkt. Met het aantreden van een nieuwe generatie rechters en gerechtsambtenaren lijkt er meer ruimte te bestaan voor feedback en zijn hiërarchische verhoudingen tussen rechters onderling en tussen rechters en het ondersteunend personeel minder bepalend voor de werkrelaties.⁷⁸ Lang niet alle doelen die de Raad voor de rechtspraak stelt, staan bovendien in een gespannen verhouding tot de waarden van de rechterlijke professie. Met name op het gebied van transparantie en inhoudelijke samenwerking⁷⁹ tussen gerechten is er ook veel steun onder rechters voor nieuw beleid. 82 procent van de ondervraagde rechters in een recent onderzoek van de WRR is het eens met de stelling dat de roep om transparantie van de rechtspraak terecht is.⁸⁰ Ook initiatieven zoals het Project Motiveringsverbetering in Strafvonnissen in het strafrecht en de Nieuwe Zaaksbehandeling in het bestuursrecht,

74 Zie voor de visie van rechters op meervoudige rechtspraak ook Baas, De Groot-van Leeuwen & Laemers 2010.

75 Een kleine minderheid van zes van de in totaal 64 respondenten in het onderzoek van Baas, De Groot-van Leeuwen & Laemers 2010, p. 130, noemt als nadeel van meervoudige rechtspraak ook het risico van 'freerider'-gedrag.

76 Van Wermeskerken 2010; Abrams e.a. 2011.

77 Fruytier 2013, p. 31.

78 Hoewel uit het Rapport Visitatie Gerechten 2010, p. 31 e.v. naar voren komt dat op dit gebied zeker verbeteringen mogelijk zijn.

79 Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het tot stand komen van de kantonrechttersformule, de werkgroep alimentatienormen of de oriëntatiepunten straftoemeting.

80 Prins, Van der Mijl & Tiemeijer 2013, p. 123.

kunnen op steun van de rechters rekenen.⁸¹ De totstandkoming van algemene Oriëntatiepunten Straftoemeting is een goed voorbeeld van een geslaagde inhoudelijke samenwerking tussen gerechten, waar aanvankelijk vrij veel weerstand tegen was.⁸² Het feit dat ze zijn opgesteld door rechters zelf en dat afwijken mogelijk blijft, heeft bijgedragen aan de acceptatie van de oriëntatiepunten.

5 Conclusie

Met behulp van de theorie van Hirschman is inzichtelijk gemaakt dat de kritiek (*voice*) van rechters vooral hun betrokkenheid aantoont. Subtiele vormen van *voice* hebben echter in de afgelopen jaren plaatsgemaakt voor meer openlijke en zelfs activistische vormen van *voice*, alsook voor het dreigen met *exit*. Dat geeft aan dat er wellicht scheuren zijn ontstaan in de loyaliteit van de rechters. Tegelijkertijd geven rechters zelf aan dat ze zich (zeer) loyaal voelen ten aanzien van het werk. We zijn daarom nagegaan hoe deze hoge zelfverklaarde loyaliteit tot stand is gekomen, waar deze zich op richt en hoe de loyaliteit zich in de toekomst mogelijk zal ontwikkelen. Daarbij hebben we een onderscheid gemaakt tussen loyaliteit ten aanzien van de professie, de organisatie, en collega's.

De loyaliteit ten aanzien van de professie lijkt onverminderd hoog. Rechters treden op als hoeders van rechtsstatelijke waarden als onafhankelijkheid en onpartijdigheid, ook daar waar het de interne onafhankelijkheid met betrekking tot het gerechtsbestuur betreft. Doordat deze waarden ook een plek innemen in de opleiding ontstaat deze loyaliteit al in een vroeg stadium. Door het Leeuwarder manifest is duidelijk geworden dat rechters desnoods openlijk de rechtsstatelijke waarden verdedigen, hoewel dat niet goed past binnen de beroepshabitus van rechters om alleen via hun uitspraken te spreken.

De loyaliteit is vooral in het geding waar het de organisatie aangaat. Hoewel door de praktijkgerichte opleiding de loyaliteit met betrekking tot bestaande werkprocessen wordt onderstreept, staat de loyaliteit onder druk doordat sommige doelen die nieuwe managers binnen de organisatie centraal stellen, afwijken van de waarden die rechters binnen hun professie hoog in het vaandel hebben. Vooral de nadruk op efficiency, waarbij productiedruk de kwaliteit van het werk in gevaar brengt, vormt een risico. Dat rechters zich in een recente enquête loyaal verklaarden aan het werk, hoeft dus niet per definitie te betekenen dat zij zich eveneens in dezelfde mate verbonden voelen met de rechterlijke organisatie.

Wat betreft de loyaliteit ten aanzien van collega's valt op dat deze onder meer door selectie en door socialisatie in de opleiding wordt bevorderd. Naar ons idee wordt deze loyaliteit door de verhoogde productiedruk, die leidt tot meer samenwerking en delegatie, van steeds groter belang.

De gewijzigde selectiecriteria voor de nieuwe rechtersopleiding zouden op de lange termijn echter gevolgen kunnen hebben voor de gevoelens van loyaliteit binnen de rechterlijke macht. De opleiding krijgt een meer individueel karakter en

81 Prins, Van der Mijl & Tiemeijer 2013, p. 127 e.v. Zie ook de bijdrage van Verkruijsen en Doornbos in dit nummer.

82 Schoep & Schuyt 2005.

zal naar verhouding meer aspirant-leden trekken die al elders, bijvoorbeeld in de advocatuur, zijn gesocialiseerd. Een mogelijk scenario is dat nieuwe toetreders – vooral diegenen die in een commerciële omgeving zijn gesocialiseerd – minder moeite zullen hebben met enkele van de *new public management* waarden die de huidige generatie rechters juist zo bekritiseert.

Literatuur

- Abel, R.L., *The Legal Profession in England and Wales*, Oxford: Blackwell 1998.
- Abram, T. e.a., *Partners in crime. De juridisch medewerker in de strafrechtspraak, een professionaal naast de rechter*, Uitgave in het kader van het Programma Strafsector 2011.
- Austen, J.M.M., A.W. Koers, P.M. Langbroek & J.A.M Vennix (red.), *Waar staat de ZM?*, ZM2000, Utrecht 1996.
- Baas, R., L.E. de Groot-van Leeuwen & M.T.A.B. Laemers, *Rechtspreken: samen of alleen. Over meervoudige en enkelvoudige rechtspraak* (Research memoranda jrg. 6, nr. 5), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2010.
- Bennekom, W. van, *Op driefijns. Over het functioneren van de rechtsstaat*, Amsterdam: Cossee 2010.
- Böcker, A.G.M. & L.E. de Groot-van Leeuwen, *Meer van minder in de rechterlijke macht. Etnische diversiteit onder rechters in zes landen*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.
- Boone, M., P. Kramer, P. Langbroek, S. Olthof & J. van Ravesteyn, *Financieren en Verantwoord, het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- Boone, M.M. & P. Langbroek, 'Van Dieteren naar Delden', *Nederlands Juristenblad* 2007, 10, p. 542-549.
- Born, M.Ph., 'Het selecteren van rechters: oude en nieuwe methoden', *Rechtstreeks* 2012, 4, p. 17-26.
- Brommet, E., *Van rechterlijke macht naar de rechterlijke organisatie: kroniek van achttien jaar verandering 1983-2001*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2002.
- Brinkgreve, C., 'Het tanende gezag van de Toga', *De groene Amsterdammer* 2013, 8, p. 18-21.
- Bruinsma, F., 'Rechten studeren als socialisatieproces', *Recht der Werkelijkheid* 2009, 1, p. 103-108 (2009a).
- Bruinsma, F., 'Vreemdelingenrechters over de vreemdelingenkamer van de Raad van State', *Recht der Werkelijkheid* 2009, 2, p. 111-116 (2009b).
- Bruinsma, F., 'The Netherlands: Judges and Lawyers', in: W.L. Felstiner (red.), *Reorganization and Resistance, Legal Profession confront a Changing World*, Oxford and Portland, Oregon 2005, p. 67-92.
- Bruinsma, F., 'De verborgen agenda van de rechtenstudie', in: W.M.J. Bekkers e.a. (red.), *Rechten in Utrecht, heden, verleden en toekomst*, Deventer: Kluwer 2002, p. 143-170.
- Bruinsma, F., 'Rechters in Nederland. Een NJB-enquête', *Nederlands Juristenblad* 2001, 40, p. 1925-1934.
- Commissie Leemhuis, Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur, *Rechtspraak bij de tijd*, Den Haag 1998.
- Freidson, E., *Profession of medicine: a study of the sociology of applied knowledge*, Chicago: The University of Chicago Press 1988.
- Freidson, E., *Professionalism, the third logic. On the practice of knowledge*, Chicago: The University of Chicago Press 2001.

Nina Holvast & Nienke Doornbos

- Fruytier, B. e.a., *Werkdruk bewezen. Eindrapport werkdrukonderzoek rechterlijke macht*, Utrecht/Nijmegen: Hogeschool Utrecht/Radboud Universiteit Nijmegen 2013.
- Graham, J.W. & M. Keeley, 'Hirschman's Loyalty Construct', *Employee Responsibilities and Rights Journal* 1992-5, p. 191-200. Gommer, H. & M. Meuleman, 'De afhankelijke en belangeloze rechter', *Recht der Werkelijkheid* 2007, 1, p. 7-25.
- Groenendijk, K., *Een venijnig proces* (afscheidsrede Nijmegen), Den Haag: Sdu Uitgevers 2008.
- Groenendijk, K. & A. Terlouw, *Tussen onafhankelijkheid en hiërarchie. De relatie tussen vreemdelingenrechters en de Raad van State, 2001-2007*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009.
- Groot-van Leeuwen, L.E. de, *De rechterlijke macht in Nederland; samenstelling en denkbeelden van de zittende en staande magistratuur*, Arnhem: Gouda Quint 1991.
- Groot-van Leeuwen, L.E. de, 'De rechterlijke macht in beweging', in: R.J.S. Schwitters (red.), *Recht en samenleving in verandering: inleiding in de rechtssociologie*, Deventer: Kluwer 2008, p. 139-170.
- Haak, W.E. & Th.B. ten Kate, 'De modernisering van de rechtsprekende macht', *Nederlands Juristenblad* 2000, p. 1607 e.v.
- Hall, R.H., 'Some Organizational Considerations in the Professional-Organizational Relationship', *Administrative Science Quarterly* 1967-12(3), p. 461-478.
- Hermans, H.L.C. & H.F.M. Hofhuis, 'Productienormen en aanspreekbaarheid van de rechter op kwantitatieve prestaties', *Trema* 2009, 6, p. 228-230.
- Hirschman, A.O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press 1970.
- Hofhuis, H., 'Bekostiging van de rechtspraak en de beroepshouding van de rechter', *Trema* 2009, 4, p. 124-125.
- Josten, M. & J. van Tijn, 'De rechterlijke macht van Nederland: een geruststellend gezelschap', *Vrij Nederland* 2 november 1991, p. 18-32.
- Kate, J. ten & P.J. van Koppen, *Determinanten van privaatrechtelijke beslissingen*, Arnhem: Gouda Quint 1984.
- Köhne-Hoegen, E., 'De raio-opleiding als socialisatieproces: uittrekers aan het woord', *Recht der Werkelijkheid* 2008, 1, p. 11-34.
- Kramer, M.W., *Organizational Socialization: Joining and Leaving Organizations*, Cambridge: Polity Press 2010.
- Larson, M.S., *The rise of professionalism*, Berkeley: University of California Press 1977.
- Lensink, H. & M. Husken, 'De rechter is het zat', *Vrij Nederland* 10 december 2013.
- Lierop, B. van, 'De kloof tussen rechters en hun bestuur, zorgen over de interne onafhankelijkheid van de rechters in Nederland', *Nederlands Juristenblad* 2012, 37, p. 2616-2619.
- Mak, E., *De rechtspraak in balans. Een onderzoek naar de rol van klassiek-rechtsstatelijke beginselen en 'new public management'-beginselen in het kader van de rechterlijke organisatie in Nederland, Frankrijk en Duitsland*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2007.
- Mertz, E., *The Language of Law School: Learning to 'Think like a lawyer'*, Oxford: Oxford University Press 2007.
- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, *Kwaliteit van de rechtspraak is mensenwerk*, position paper 10 september 2013.
- Ng, G.Y., *Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances*, Utrecht: Utrecht University 2007.
- Parsons, T., 'The professions and social structure', in: T. Parsons (red.), *Essays in sociological theory*, New York: Free Press New York 1954, p. 34-49.

- Patterson, O., 'The mechanisms of cultural reproduction. Explaining the puzzle of persistence', in: J.R. Hall, L. Grindstaff & M-C Lo, *Handbook of cultural sociology*, Abingdon/ New York: Routledge 2010, p. 139-151.
- Praagman, S. & N. Doornbos, 'De "vierde macht" binnen de gerechten', *Trema* 2012, 2, p. 42-46.
- Prins, C., J. van der Mijl & W. Tiemeijer, 'Rechters aan het woord over transparantie', in: D. Broeders, C. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, M. Bokhorst & M. Sax (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak* (WRR-verkenningen 2013, nr. 26), Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.
- Prins, C., H. Griffioen & D. Broeders, 'Binnen en buiten: over transparantiewensen en het aanbod van de rechtspraak', in: D. Broeders, C. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, M. Bokhorst & M. Sax (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak* (WRR-verkenningen 2013, nr. 26), Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.
- Raad voor de rechtspraak, *Agenda van de Rechtspraak 2011-2014. Gericht op de samenleving*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2010 (2010a).
- Raad voor de rechtspraak, *Visie op de rechtspraak 2020*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2010 (2010b).
- Raad voor de rechtspraak, *Kwaliteit kost tijd*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2006.
- Raine, J.W. & M.J. Willson, 'Beyond managerialism in criminal justice', *The Howard Journal* 1997-36(1), p. 80-95.
- Rutten-van Deurzen, W.M.C.J., *Kwaliteit van rechtspleging: Kwaliteitsbevordering en de rol van de Raad*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2010.
- Saunders, D.M., 'Introduction to Research on Hirschman's Exit, Voice, and Loyalty Model', *Employee Responsibilities and Rights Journal* 1992-5(3), p. 187-190.
- Schoep, A. & P. Schuyt, *Instrumenten ter ondersteuning van de rechter bij de straftoemeting*, Leiden: E.M. Meijers Instituut 2005.
- Spanje, J. van & C. de Vreese, 'De rechtspraak in de media: drie negatieve trends', in: D. Broeders, C. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, M. Bokhorst & M. Sax (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak* (WRR-verkenningen 2013, nr. 26), Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.
- Tonkelaar, J.D.A. den, *Optimus Iudex, Over het belang van de selectie van onze rechters*, Deventer: Kluwer 2009.
- Visitatiecommissie Gerechten, *Rapport Visitatie Gerechten 2010*, Den Haag: De Rechtspraak 2010.
- Waerden, C. van, 'Financiering van de strafrechtspraak', *Trema* 2013, 9, p. 269-301.
- Wanberg, C.R. (red.), *The Oxford Handbook of Organizational Socialization*, Oxford: Oxford University Press 2012.
- Wallace, J.E., 'Organizational and Professional Commitment in Professional and Nonprofessional Organizations', *Administrative Science Quarterly* 1995(40), p. 228-255.
- Wermeskerken, H. van, 'Gerechtssecretaris, Juridische duizendpoot', *Mr.* 2010-8/9, p. 98-105.
- Withey, M.J. & H.C. William, 'What's Loyalty?', *Employee Responsibilities and Rights Journal* 1992-5(3), p. 231-240.
- Wilt, C. van der, 'De mammon in de rechtszaal', *Trema* 2011, 4, p. 120-126.