

SAMENVATTING: GERECHTSBESTUREN, INTEGRAAL MANAGEMENT EN MD-BELEID

De modernisering van de rechterlijke organisatie heeft tot doel het bestuurlijk vermogen van de rechterlijke organisatie te versterken, waarbij de rechterlijke organisatie de (beheers)verantwoordelijkheid neemt voor haar eigen functioneren. Een belangrijk aspect van de modernisering is de introductie van een nieuw bestuursmodel, op basis waarvan een collegiaal gerechtsbestuur de verantwoordelijkheid draagt voor het totale functioneren van een gerecht en is belast met het integrale management daarvan. Daarnaast moet management development-beleid de voorwaarden scheppen voor het goed functioneren van het bestuursmodel

In opdracht het WODC van het ministerie van Justitie is een onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van de gerechtsbesturen, het integraal management en het MD-beleid. Het onderzoek maakte deel uit van een evaluatie van de Wet Raad voor de rechtspraak en de Wet organisatie en bestuur gerechten. Een en ander was onderdeel van een veelomvattend evaluatieprogramma van de modernisering van de rechterlijke organisatie onder leiding van de commissie Deetman.

Het onderhavige onderzoek beoogt een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

- *Hoe functioneert het bestuursmodel in het nieuwe stelsel van de Rechtspraak zoals door de wetgever beoogd en hoe functioneren de gerechtsbestuurders gegeven de onderscheiden rollen, positie en taakopvattingen in de optiek van betrokkenen in de praktijk en wat zijn de ervaringen met het instrument van integraal management?*
- *Wat zijn de ervaringen met het MD-beleid binnen de Rechtspraak? Hoe wordt beleid ontwikkeld gericht op de benodigde randvoorwaarden voor de uitvoering van de bestuursfunctie in de rechtspraak?*

Ter beantwoording van deze vragen is een onderzoek uitgevoerd in vier gerechten. In elk van de gerechten zijn individuele gesprekken gevoerd met de leden van het gerechtsbestuur. Voorts heeft per gerecht een groepsgesprek plaatsgevonden met een vertegenwoordiging van rechters en een groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de Ondernemingsraad. Tevens heeft voor elk van de gerechten een analyse plaatsgevonden van de relevante documenten. Tot slot hebben interviews plaatsgevonden met sleutelpersonen bij de Raad voor de rechtspraak. Ook zijn door de Raad overhandigde documenten betreffende het MD-beleid bestudeerd.

Doel van de modernisering van de rechterlijke organisatie

Met de invoering van de wet Organisatie Bestuur Gerechten (wet OBG) en de wijziging van de wet op de Rechterlijke organisatie (wet RO) is in elk gerecht een bestuur geïntroduceerd dat is belast met de algemene leiding van het gerecht. De tot dan toe bestaande zogenoemde dubbele duale structuur werd hiermee doorbroken. Deze oude structuur hield ten eerste in dat er sprake was van een formele scheiding van taken en

bevoegdheden waarbij de rechters belast waren met rechtspraak en het beleid daarvan en de directeur beheer gerechten (namens de minister van Justitie) belast was met de bedrijfsvoering. Ten tweede hield deze structuur in dat de taken en bevoegdheden ten aanzien van het bij het gerecht werkzame personeel verspreid waren over twee functionarissen. De president gaf leiding aan het rechtsprekend personeel, de directeur Beheer Gerechten gaf leiding, namens de minister van Justitie, aan het ondersteunend personeel.

Met de wetswijzigingen werd beoogd deze onwenselijke situatie te beëindigen en het bestuur te belasten met de integrale managementverantwoordelijkheid. Onder integraal management wordt in dit verband zowel begrepen de integrale beheersverantwoordelijkheid van het bestuur als de geïntegreerde verantwoordelijkheid voor het rechtsprekende en ondersteunend personeel¹.

Het doel van de modernisering is het versterken van het bestuurlijk vermogen van de rechterlijke organisatie, waarbij de rechterlijke organisatie de (beheers) verantwoordelijkheid neemt voor het eigen functioneren. Teneinde zorg te dragen voor goed geëquipeerde bestuursleden, is door de Raad voor de rechtspraak en door diverse gerechten management-developmentbeleid (MD-beleid) ontwikkeld. Het MD-beleid zou daarbij moeten worden gezien als voorwaardenscheppend voor het nieuwe bestuursmodel: door leden van de gerechtsbesturen goed op te leiden zouden zij hun integrale bestuursverantwoordelijkheid beter waar kunnen maken.

Waardering van het nieuwe bestuursmodel bij de gerechten

In algemene zin waarden vrijwel alle gesprekspartners in de onderzochte gerechten de moderniseringsoperatie positief. Men is van mening dat de gerechten professioneler zijn gaan functioneren, waarbij de aandacht voor bedrijfsvoering is toegenomen. Ook wordt gewaardeerd dat de gerechten onder de huidige wetgeving een eigen beheersverantwoordelijkheid dragen. Gesprekspartners vinden het unaniem een goede zaak dat niet langer bij het ministerie van Justitie voor extra financiële middelen kan worden gelobbyd. In de oude situatie wisten degenen met de beste toegang en onderhandelingskwaliteiten het meeste geld in de wacht te slepen. Het huidige systeem is veel objectiever en maakt de gerechten veel bewuster van de kosten.

Voor alle gerechten heeft de introductie van het nieuwe bestuursmodel geresulteerd in een zoektocht naar een werkbare en logische organisatie-indeling. In alle gerechten hebben de afgelopen jaren dan ook organisatieveranderingen plaatsgevonden (of vinden deze op dit moment plaats). Veel van de veranderingen zijn volgens de gesprekspartners een afgeleide van de nieuwe wet Organisatie Bestuur Gerechten. Voor veel medewerkers is het feit dat de sectorvoorzitters integrale bestuursverantwoordelijkheid zijn gaan dragen voor de gehele organisatie tamelijk geruisloos verlopen. Het zwaartepunt van de organisatie ligt op het niveau van de sectoren, waar de meeste taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden samenkomen.

¹ Memorie van Toelichting Wet organisatie bestuur gerechten.

Oordeel over het bestuur(smodel)

Alle leden van het gerechtbestuur zijn overtuigd van het belang van integraal management en collegiaal bestuur. Het overgrote deel van de gerechtsbestuurders is van mening dat het bestuur collegiaal en slagvaardig is. Zonder uitzondering streven de gerechten naar consensus als besluitvormingsmechanisme. Dit neemt niet weg dat zich in het bestuur, onder meer tussen de verschillende sectorvoorzitters, wel eens belangenverschillen voordoen die vervolgens worden uitgevochten.

De directeuren bedrijfsvoering zijn het meest kritisch over het functioneren van het bestuur. Zij zijn van mening dat de verantwoordelijkheid voor bedrijfsvoering maar tot op beperkte hoogte door de sectorvoorzitters wordt gevoeld. Zij stellen dat de bedrijfsvoering primair op het bordje van de directeur bedrijfsvoering gelegd is. Ook geven de directeuren aan dat men binnen het bestuur elkaar weliswaar meer aanspreekt op prestaties en gedrag, maar dat dit nog veel scherper zou kunnen. Ook constateren zij dat er sprake is van een grote focus op beheersmatige zaken, en dat visie- en strategieontwikkeling nagenoeg afwezig zijn.

De medewerkers in de onderzochte gerechten oordelen doorgaans positief over het functioneren van het bestuur. Men is van mening dat de introductie van het nieuwe bestuursmodel er toe heeft geleid dat op meer professionele wijze leiding aan de organisatie wordt gegeven. Wel is verschillende malen naar voren gebracht dat de nadruk heel sterk op output en productie is komen te liggen. Met de introductie van het nieuwe bestuursmodel is het gerechtsbestuur meer op afstand van de organisatie komen te staan, hetgeen overigens niet altijd als problematisch wordt ervaren. De relatie van de gerechtsbesturen met de Ondernemingsraad is wisselend. De Ondernemingsraden zijn over het algemeen kritisch jegens het nieuwe bestuursmodel. Zij vinden dat te weinig aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van het primaire proces en dat er veel plannen worden geschreven, maar de implementatie te wensen overlaat.

Op één na hebben alle gerechten een dagelijks bestuur. De invulling verschilt van een agendacommissie tot het daadwerkelijk (bestuurs)werkzaamheden voor zijn rekening nemen. De wet biedt de mogelijkheid te werken met een portefeuilleverdeling. Hoewel, op één uitzondering na, de gerechten geen officiële portefeuilleverdeling kennen, komt een meer informele taakverdeling tussen de individuele leden van het gerechtbestuur vaak voor.

De huidige omvang van het bestuur (variërend van vier tot zeven leden) wordt als werkzaam beschouwd. Gevraagd naar de ideale omvang van het gerechtsbestuur zijn de meningen verdeeld. Sommigen willen ook in de toekomst blijven werken met het huidige aantal leden van het gerechtsbestuur, anderen geven de voorkeur aan een driehoofdig bestuur. Wel wordt daarbij vaak gesteld dat de sectorvoorzitters een cruciale rol moeten blijven vervullen als 'linking pin' tussen het gerechtbestuur en hun sector.

Overleggremlia

De wet OBG geeft de sectorvergaderingen de verantwoordelijkheid het beleid vorm te geven ten aanzien van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing. Het aantal sectorvergaderingen per jaar varieert sterk tussen en binnen de gerechten. De sectorvergaderingen bij de onderzochte gerechten worden vooral benut om de stand van zaken met betrekking tot productie en financiële situatie te bespreken en om inhoudelijke thema's aan de orde te stellen. De sectorvergaderingen vervullen ook de rol van 'social event'.

Gerechtsvergaderingen hebben vooral een sociale functie; het betreft de enige gelegenheid waarbij alle rechters van de rechtbank elkaar ontmoeten. De oude functie van de gerechtsvergadering als besluitvormend gremium is komen te vervallen.

De landelijke overleggen (LOV's) vormen de belangrijkste externe overleggremlia. Deze LOV's worden in het algemeen als nuttige en inhoudelijke overleggen beschouwd, gericht op de behoeften van de specifieke sectoren. De agenda's van de LOV's wordt regelmatig tussen bestuursleden uitgewisseld en besproken. Wel zijn volgens respondenten de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden tussen de LOV's, de presidentenvergadering, de Raad en het gerechtsbestuur onvoldoende duidelijk.

Invulling rol en positie van de leden van het gerechtsbestuur

De president neemt geheel volgens de wet een leidende positie in en is het boegbeeld van de organisatie. Dit wordt door de overige leden van het gerechtsbestuur en de medewerkers ook van de president verwacht. De president maakt van de extra bevoegdheden die de wetgever hem heeft toebedeeld maar sporadisch gebruik. Dit heeft alles te maken met de op consensusgerichte bestuursstijl die de gerechten kenmerkt. Presidenten besteden het merendeel van hun tijd aan het bestuur van de organisatie, zij zijn het boegbeeld naar buiten, en verrichten daarnaast nog activiteiten in het primaire proces.

De sectorvoorzitters geven vrijwel unaniem aan het sectorvoorzitterschap een zware functie te vinden. Alle sectorvoorzitters besteden het merendeel van hun tijd aan managementtaken. Dit laat niet altijd voldoende ruimte voor de andere taken. Nagenoeg alle sectorvoorzitters vinden deelname aan het primaire proces evenwel essentieel; op die manier houdt men voeling met het vak en wordt gewerkt aan het draagvlak onder medewerkers.

De meerderheid ziet zich primair als lid van het gerechtsbestuur. De dubbelrol van sectorvoorzitter en lid van het gerechtsbestuur wordt niet als problematisch ervaren - in die zin dat rollen conflicterend zouden zijn. De sectorvoorzitters zijn zich ervan bewust dat op sommige punten zich wel eens tegenstellingen voordoen tussen het sectorbelangen en gerechtsbelang, maar men geeft aan dat in die situaties het organisatiebelang voorgaat.

Men heeft het gevoel door de introductie van integraal management meer greep gekregen te hebben op de sector. De sectorvoorzitters voelen zich integraal verantwoordelijk voor het functioneren van de sector. Daarbij heeft niet iedere sectorvoorzitter naar eigen zeggen even veel belangstelling voor bedrijfsvoering. Vooral de langer zittende sectorvoorzitters merken op dat de nieuwe generatie

sectorvoorzitters over het algemeen beter beslagen ten ijs komt dan de generatie die werd aangesteld bij de introductie van het nieuwe bestuursmodel. De benoemingstermijn van zes jaar is voor velen goed; het twee volledige termijnen uitzitten wordt doorgaans te lang gevonden. Terugkeer naar het primaire proces wordt als een prima optie gezien, alleen denken de sectorvoorzitters zelden dat zij zelf hiervoor zullen opteren.

De directeur bedrijfsvoering wordt door de leden van het bestuur gezien als een volwaardig lid van het bestuur. In drie gerechten is hij de langst of één van de langst zittenden in het bestuur. Eén gerecht heeft een opvallende constructie, in die zin, dat de (waarnemend) directeur bedrijfsvoering tevens directeur bedrijfsvoering bij een ander gerecht is. De meeste respondenten geven aan dat de directeur bedrijfsvoering veel invloed heeft omdat hij zijn positie zo lang inneemt en vanwege zijn kennis en ervaring van bedrijfsvoering.

De directeur bedrijfsvoering vormt, in de onderzochte gerechten, een hecht tandem met de president. Dit komt tot vooral tot uiting in de voortgangsgesprekken die zij voeren met de afzonderlijke sectoren. In deze overleggen wordt voortgang ten aanzien van de productie en de financiële situatie van de sectoren doorgenomen. Deze gesprekken worden door de sectorvoorzitters veeleer als verantwoordingsoverleg dan als voortgangsoverleg ervaren.

Management Development beleid

De Raad voor de rechtspraak heeft met de invoering van het nieuwe bestuursmodel MD-beleid ontwikkeld dat tot doel heeft de leden van het gerechtshof zo goed mogelijk te uit te rusten voor hun bestuursfunctie. Het betreft beleid ontwikkeld voor zittende en potentiële gerechtshofbestuurders. Beide trajecten worden voor zowel het inhoudelijke aanbod als de kwaliteit ervan goed gewaardeerd. Wel is door gesprekspartners bij de gerechten een aantal maal naar voren gebracht dat men follow-up mist. Respondenten geven aan een attitudeverandering doorgemaakt te hebben: zij zijn meer gaan denken en werken als bestuurder dan als rechter.

De Raad heeft geen MD-beleid ontwikkeld voor het middenmanagement (zoals teamvoorzitters). Die verantwoordelijkheid ligt volgens de Raad bij de gerechten. Een aantal van de gesprekspartners bij gerechten zou het toejuichen als ook voor deze groep een programma zou worden ontwikkeld en een pool zou worden gevormd waaruit gerechten kunnen rekruteren. Door de beperkte eigen capaciteit vinden gerechten het lastig om zelf te voorzien in een goed aanbod. Een aantal gerechten heeft mede daarom de samenwerking met andere rechtbanken in de omgeving gezocht.

Het MD-beleid voor potentials bij gerechten zelf is volgens respondenten tot op grote hoogte een papieren beleid. Dat weinig wordt geïnvesteerd in het MD-beleid voor potentials wordt alom betreurd. Veelal blijft het beperkt tot het tijdens functioneringsgesprekken peilen van medewerkers voor mogelijke interesse in een managementfunctie.

Conclusies

De onderzochte gerechtsbesturen hebben integraal management als bestuursconcept omarmd. Binnen de door de wet gegeven kaders zijn de gerechten zelf op zoek gegaan naar een passende invulling van het nieuwe bestuursmodel. Het bestuur is nu voor alle geledingen binnen het gerecht duidelijk gepositioneerd als het leidinggevende orgaan. De afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is helder. De gerechtsbesturen zijn nu beter in staat om hun eigen organisatie te besturen doordat de te besteden budgetten helder zijn. Het integraal management is vooral op sectorniveau goed doorgevoerd. In die zin is de introductie van het concept integraal management een oplossing geweest voor de eerder gesignaleerde onduidelijkheid in de (verdeling van) taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (de dubbele duale structuur). Of de gerechten de opgaven van de toekomst ook daadwerkelijk aan kunnen, is echter sterk afhankelijk van de persoonlijke invulling van het bestuurschap en de onderlinge dynamiek in het gerechtsbestuur. Zo blijkt de president een stevige stempel te drukken op het functioneren van het gerechtsbestuur. Ook de directeur bedrijfsvoering neemt een dominante positie in. De invloed van de directeur bedrijfsvoering is in vergelijking met het vroegere model, toegenomen. De directeur bedrijfsvoering heeft een dominante positie in het bestuur, gebaseerd op zijn specifieke kennis van de bedrijfsvoering, de aandacht die hij ten opzichte van de sectorvoorzitters kan besteden aan bestuurszaken en zijn anciënniteit. Zorgpunt ten aanzien van functie van de directeuren bedrijfsvoering is de borging van de opgedane kennis bij personele opvolging. *De jure* is er een collegiaal bestuur dat een integrale beheersverantwoordelijkheid draagt, *de facto* is de directeur bedrijfsvoering (samen met de president) met name op dit punt leidend.

De kloof tussen het gerechtsbestuur en medewerkers is groter geworden, hoewel dat door de respondenten niet als (sterk) negatief wordt gepercipieerd. De wetgever wilde met de introductie van een sectorvergadering tot uitdrukking te brengen dat de gerechtsambtenaren een belangrijke plaats toe moest komen. In de praktijk zorgen de teams voor meer binding en een duidelijkere positionering van de gerechtsambtenaren. De rol van de sectorvergaderingen wordt ingevuld zoals de wetgever voor ogen had.

Integraal management op het niveau van het gerechtsbestuur wordt sterk gedomineerd door bedrijfsvoeringsvraagstukken. De aansturing van inhoudelijke thema's is daardoor te veel op de achtergrond geraakt. Er zijn relatief weinig inhoudelijke thema's waarvoor integrale verantwoordelijkheid wordt genomen. Sectorvoorzitters hebben sterk de neiging, in het ene gerecht nadrukkelijker dan in het andere, om de verantwoordelijkheid voor inhoudelijke thema's in eigen hand te willen houden. Zij zijn te terughoudend om de verantwoordelijkheid hiervoor op het niveau van het gerechtsbestuur te leggen. Bedrijfsvoering wordt in dit opzicht kennelijk als een veiliger thema beschouwd.

Het bestuurmodel heeft niet tot nauwelijks geleid tot (onoverbrugbare) conflicterende belangen van de sectorvoorzitters waar het gaat om zijn rol als lid van het gerechtsbestuur en zijn functie als sectorvoorzitter. Besluitvorming komt tot stand op basis van consensus, waarbij de wijze van besluitvorming alsmede de omvang van het bestuur, voor zover wij kunnen zien, de daadkracht en slagvaardigheid van de

besluitvorming niet negatief beïnvloeden. Wel zouden de gerechtsbesturen meer vrijheid moeten hebben om een passende invulling te geven aan de samenstelling en omvang van het bestuur.

MD beleid

Hoewel het MD-beleid van de Raad wordt gewaardeerd door respondenten, valt ons op dat op voorhand geen duidelijke kaders zijn geschapen aan de hand waarvan kan worden afgemeten of het beleid ook inderdaad het gewenste effect heeft. Vooraf heeft geen expliciete analyse plaatsgevonden van de opgaven waarvoor het gerechtsbestuur zich nu en in toekomst gesteld ziet en wat dat inhoudelijk zou dienen te betekenen voor het MD-beleid. Ten slotte is er geen duidelijke koppeling tussen het MD-beleid enerzijds en het nieuwe bestuursmodel en integraal management anderzijds.

Het rechtbankinterne MD-beleid is in de kleinere gerechten nagenoeg afwezig. De grotere gerechten hebben wel aandacht besteed aan het MD-beleid. Een aandachtspunt voor de grote is gerechten is MD-beleid voor niet-rechters in leidinggevende posities.

Bestuurlijk vermogen

In onze ogen is het bestuurlijk vermogen gegroeid, maar nog niet volgroeid. Er lijkt meer sprake te zijn van beheersmatig management dan van strategisch besturen. Dit is op zich verklaarbaar doordat het accent sinds de introductie van het bestuursmodel sterk is komen te liggen op het op orde brengen van de bedrijfsvoering en de noodzaak 'de eigen broek op te houden', mede door de nadruk die de Raad voor de rechtspraak daarop legde. Toch is er in onze ogen nog te weinig aandacht is voor functioneren van het bestuur in relatie tot zijn omgeving. Bestuurders zijn nog weinig bezig met de vertaling van ontwikkelingen in hun omgeving naar hun eigen organisatie. Grotere gerechten zijn hiermee wel verder dan de kleinere gerechten.