



Een managementpak onder de rechterlijke toga

Frans Verhaaren en Eric Spaans

nov 2001

Ervaringen met het invoeren van de nieuwe gerechtelijke bestuursorganisatie bij de arrondissementsrechtbank te Assen

0 VOORWOORD

De wet organisatie en bestuur gerechten, die vanaf 1-1-2002 de organisatie en het bestuur van de gerechten in ons land regelt, heeft fundamentele consequenties voor de aansturing en organisatie van de arrondissementsrechtbanken, kantonrechten en appèlcolleges in ons land. Deze veranderingen reiken veel verder dan menig een nu beseft.

In dit essay beschrijven wij aan de hand van de ervaringen van het gerecht Assen (rechtbank en kantonrecht) deze veranderingen en de wijze waarop het bestuur van het gerecht (president, sectorvoorzitters, inclusief coördinerend kantonrechter en directeur beheer gerechten) zich hierop voorbereiden.

Na een korte schets van de aanleiding en achtergrond van de nieuwe bestuursorganisatie analyseren wij de ervaringen van Assen. Eerst beschrijven wij de verschillende manieren waarop een dergelijke fundamentele verandering doorgevoerd kan worden. Wij concluderen daarin, dat alleen een manier waarop het bestuur zelf intensief met elkaar de veranderingen in al zijn facetten bespreekt en vervolgens al oefenend en reflecterend de nieuwe rollen probeert in te vullen, kans op succes heeft.

Wij onderbouwen deze these door uitvoerig in te gaan op de vele vooronderstellingen die over de verandering lijken te bestaan. We staan stil bij de misverstanden die het begrip integraal management oproept, bij het principiële verschil en de daarbij horende spanning tussen de rol van bestuurder en (integraal-eindverantwoordelijk) manager, een spanning waarmee een sectorvoorzitter moet leren leven. Uiteraard gaan we ook dieper in op de speciale positie van de directeur bedrijfsvoering. Uit al deze voorbeelden zal blijken, dat niet alleen het maken van concrete afspraken, maar vooral ook het werken aan onderling vertrouwen en aan de kwaliteit van de onderlinge communicatie de kans op succes bepaalt.

In bijlage 1 plaatsen we de vernieuwing van de rechtelijke organisatie in de theorie over de ontwikkelingsstadia van professionele organisaties en schetsen van daaruit enkele valkuilen en mogelijke vragen waarmee de gerechtelijke organisaties de komende jaren geconfronteerd kunnen worden.

In bijlage 2 hebben we de schriftelijke weerslag van de discussies in Assen opgenomen, het zogenaamde bestuurs- en managementconcept.

1 CONTEXT VAN DE NIEUWE BESTUURSORGANISATIE

1.1 Gerechten in vernieuwing

De gerechtelijke organisatie is al een aantal jaren onderhevig aan grote veranderingen. Het -gechargeerde beeld van de volstrekt autonoom opererende rechter die thuis werkt, door de griffie alle stukken thuis laat bezorgen en alleen voor de zittingen naar de rechtbank komt, is al lang aan het verdwijnen. Ook rechters



zijn in toenemende mate gebonden aan productienormen en moeten zich bij ziekte net als normale werknemers gewoon ziekmelden. Nu zij steeds meer worden gezien als één (weliswaar belangrijk) radertje in een groter geheel kunnen zij bepaald niet meer autonoom beslissen wanneer een zitting wordt gehouden, en deze, na een schorsing van de behandeling, weer voort te zetten op het tijdstip dat het hun uitkomt. Het meest zichtbaar komt deze verandering naar buiten in de golf van gerechtelijke nieuwbouw die Nederland overspoelt en digitaal in de eigen website www.rechtspraak.nl, maar ook achter de schermen is de gerechtelijke organisatie al jaren onderdeel van vele tientallen wel dan niet geslaagde vernieuwingen. Hoewel de professionals wellicht de opheffing van de raden van beroep, de inrichting van de vreemdelingenkamer, de discussie over al dan niet integreren van de kantongerechten en de reorganisatie van het OM de meest pregnante uitingen van deze vernieuwingen vinden, vragen wij in dit essay met name de aandacht voor de verschillende pogingen om meer grip te krijgen op de aansturing van de werkprocessen. Wij denken dat de verdere ontwikkeling in die aansturing op den duur van veel meer invloed op de organisatie van de rechtbanken zal zijn.

1.2 Afscheid van het duale stelsel

Simpel gezegd bestaat een gerechtelijke organisatie enerzijds uit rechters die voor het leven zijn benoemd en anderzijds uit niet-rechtelijk personeel, variërend van zeer hoog gekwalificeerde stafjuristen tot griffie-medewerkers en van gespecialiseerde IT-medewerkers tot beveiligingsbeambten. De wijze waarop rechters en niet-rechterlijk personeel met elkaar samenwerken en de werkprocessen op elkaar afstemmen, is uiteraard van groot belang voor de kwaliteit van de organisatie. De aansturinglijnen van beide groepen medewerkers zijn echter geheel gescheiden. De rechters kennen hun eigen aansturing. Formeel is de gerechtshofvergadering het hoogste orgaan, maar in de praktijk loopt de aansturing via de sectoren waarvan zij deel uit maken. Een van de rechters treedt op als voorzitter van de sector, de voorzitters vormen met elkaar een bestuur dat wordt voorgezeten door de president.

De aansturing van rechters is lang zeer marginaal geweest: een rechter werd beschouwd als een in alle opzichten autonome professional, die zijn eigen werk organiseert. Sinds een aantal jaren wordt via bekostigings-systematieken gepoogd meer grip te krijgen op de productie van individuele rechters en in steeds meer rechtbanken worden rechters in ieder geval aangesproken op een productieniveau dat zij minimaal geacht worden te halen.

Het niet-rechtelijk personeel werd nog niet zo lang geleden in feite direct vanuit Den Haag aangestuurd. De griffier was niet anders dan de “verlengde arm” van het ministerie. Latere constructies als de DGO-structuur (directeur gerechtelijke organisatie) en de daarop volgende DBG-structuur (directeur Beheer Gerechten) poogden weliswaar deze aansturing meer te decentraliseren, maar bleven uitgaan van twee gescheiden werelden: de wereld van de rechters en de wereld van de niet-rechters, die beide op een eigen wijze werd aangestuurd.

In de nieuwe wet organisatie en bestuur gerechten wordt radicaal een einde aan gemaakt aan dit duale stelsel. Met ingang van 1 januari 2002 wordt het bestuur van het gerecht collectief verantwoordelijk voor alle medewerkers van de rechtbank en kantongerecht samen. Een flink deel van deze eindverantwoordelijkheid wordt via het begrip “integraal management” echter nóg een niveau lager gelegd: bij de individuele sectorvoorzitters.

Daarmee worden de rechters voor het eerst ook formeel en integraal eindverantwoordelijk voor het niet-rechtelijk personeel en daarmee voor het totale interne productieproces in een sector. Tot op heden kunnen zowel rechters als niet-rechters naar elkaar verwijzen als gevraagd wordt naar redenen waarom de produc-



tie achterblijft, vanaf 1-1-2002 is het volstrekt helder wie hiervoor verantwoordelijk is: de sectorvoorzitter.

2 DE VERANDERING IN EEN ORGANISATIE- EN VERANDERKUNDIG PERSPECTIEF

2.1 Professionele organisaties en sturing van professionals

De organisatie van een rechtbank is te typeren als een typisch voorbeeld van een organisatie van professionals: veelal hoogopgeleide medewerkers, met een hoge mate van vrijheid / autonomie om het eigen werk te organiseren. Dat streven naar autonomie is geen buitenissige claim, immers echt professioneel werk is nu eenmaal zodanig complex dat het maar zeer beperkt te standaardiseren is en dus moet veel aan het persoonlijke oordeel van de professional zelf worden overgelaten. In dat opzicht is een rechtbank overigens niet uniek en te vergelijken met de organisatie van een ziekenhuis, een universiteit, een advocatenkantoor of een adviesbureau.

In al deze organisaties is een centraal thema: hoe vinden we een balans tussen de (terechte) claim op een zo groot mogelijke autonomie voor de professional en het belang van de organisatie c.q. het maatschappelijk belang. En in al deze organisaties lijkt het zo, dat op microniveau het belang van de professional samenvalt met het belang van de individuele gebruiker van professionele diensten. Elke medisch specialist is ervan overtuigd, dat -als hij / zij nu eindelijk eens met rust gelaten wordt door de rest van de organisatie en de goede faciliteiten krijgt- hij / zij de best mogelijke service aan de patiënt kan leveren. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de relatie tussen universitair docent en student, tussen advocaat en cliënt en tussen adviseur en klant. Maar zodra het microniveau van de individuele professional wordt overstegen, ontstaan zoveel onderlinge afhankelijkheden, dat de behoefte aan ordening en sturing snel toeneemt. En zodra er ordening en sturing ontstaat, gaat de professional dit als klemmend ervaren, zich eraan ergeren en dus zich ermee bemoeien en denkt elke professional ook nog een manager of bestuurder te kunnen zijn.

Door schade en schande wijs geworden, weten we inmiddels dat professionals zich zeker niet laten sturen door de relatief eenvoudige managementinstrumenten als organisatiestructuren en -systemen (procedures, richtlijnen, beleidscyclus, planning- en controlecyclus etc.). Voor zover professionals zich wél laten aansturen moet die aansturing aan de volgende voorwaarden voldoen:

- maken van outputafspraken, die de professional binnen de met elkaar overeengekomen of voor de beroepsgroep geldende kwaliteitsnormen naar eigen inzicht dient te halen
- voor routinematige zaken (bijvoorbeeld standaard blindedarmoperatie; standaard strafzaak) opstellen van protocollen, met bandbreedtes waarbinnen de productie gerealiseerd moet worden.
- hoge drempel bij de input (toelating van professionals) door het toepassen van strikte selectiecriteria wie wel en wie niet tot de organisatie mag toetreden
- bevorderen en stimuleren van intercollegiale toetsing, intervisie en coaching om de kwaliteit van de productie te verbeteren
- vergroten van de overlap tussen individueel eigenbelang van de professional (met name het bieden van een zodanige omgeving dat de professional zich in zijn / haar vak en professionele ambitie kan blijven ontwikkelen) en de collectieve belangen van de organisatie door het expliciteren van de zogenaamde collectieve ambitie.

2.2 Veranderingsstrategieën voor de rechterlijke organisatie

Het unieke van de rechterlijke organisatie is misschien wel, dat zij zich 10-15 jaar lang heeft weten te onttrekken aan de discussies en veranderingen die in universiteiten, ziekenhuizen en andere professionele orga-



nisaties al lang gemeengoed zijn. Dat wordt zeker veroorzaakt door de eerder genoemde strikte scheiding tussen de rechterlijke en beheersorganisatie, maar ook de grondwettelijke onafhankelijkheid die de rechterlijke macht in de trias politica inneemt. Zich beroepend op deze kern van ons staatsbestel hebben rechters hun claim op autonomie lange tijd ook weten uit te breiden tot buiten het domein van de inhoud van hun vak, namelijk het domein van de organisatie van hun werkzaamheden.

Maar ook rechters raken nu volop verzeild in het ontwikkelingsproces waarin andere organisatie van professionals soms al tientallen jaren verkeren: op weg van gesegmenteerde “eenmansbedrijfjes” via een organisatie van professionals naar een professionele organisatie. Het grote voordeel is, dat zij kunnen leren van alle organisaties die hen voorgingen in die ontwikkeling naar zelfsturende professionals. Eén van de dingen die zij kunnen leren heeft ook betrekking op de te hanteren veranderstrategie. Hierna beschrijven we drie varianten om met de vernieuwing van de organisatie en het bestuur van de gerechten om te gaan. Daarbij geven we ook kort de vermoedelijke effecten aan die gezien het professionele karakter van een gerecht zullen optreden:

2.2.1 Uur U strategie: gewoon op 1-1-2002 starten

Wellicht zullen een aantal gerechten besluiten om op 1-1-2002 gewoon te beginnen, met daarbij de naïeve vooronderstelling dat de veranderingen niet zo groot zullen zijn, dat de wetstekst helder is, en als dat niet zo is de memorie van toelichting dat zeker wel is. Met andere woorden op uur U gaat gewoon de knop om en verwacht men dat de nieuwe spelregels ook nieuw gedrag zullen opleveren. De geschiedenis bij andere professionele organisatie en misschien ook wel bij de rechtbanken bij de overgang eerst naar de DGO en later naar de DBG structuur, leert dat deze veranderstrategie weliswaar wijdverbreid is, maar nog nooit succesvol is gebleken. Eerder het tegenovergestelde. Wij hopen hierna te kunnen aantonen dat de gevolgen van de wetswijziging zo vergaand zijn, dat enige bezinning op zijn plaats is.

2.2.2 Blauwdruk (laten) opstellen en invoeren

Een andere optie, in het jargon van de veranderkunde een combinatie van de expert- en blauwdruk methode genoemd, is een of meer werkgroepjes te belasten met het in kaart brengen van de consequenties van de wetswijziging en de dilemma's die hieruit voortvloeien. Zo'n werkgroep, al dan niet ondersteund door een externe expert, zal dan advies uitbrengen hoe het bestuur van de rechtbank zal moeten reageren op de veranderingen en hoe deze geïmplementeerd dienen te worden. Ongetwijfeld zal dit advies vaak zeer steekhoudend zijn en ongetwijfeld ook vaak heel compleet en gedetailleerd. De tijd dat dit soort adviezen zich alleen uitstrekten tot het aanpassen van de structuur en de procedures en systemen ligt gelukkig achter ons. Maar helaas blijkt uit de ervaring van andere organisaties van professionals, dat deze benadering zelden of nooit leidt tot een daadwerkelijke, vooraf wenselijk en noodzakelijk geachte, verandering van houding en gedrag. Op zijn best worden de structuren aangepast en komen er slimmere procedures en werkafspraken. Maar de achterliggende patronen, het daarbij behorende gedrag en de daarbij behorende houding, veranderen vaak niet of nauwelijks. En juist dat is een wezenlijk element in de vernieuwing. Doelmatige en toegankelijke rechtspraak vergt teamspel van rechters en griffiers, van sectorvoorzitters en applicatiebeheerders, van president en directeur. Dit betekent dat achter de bestuurs- en organisatiestructuur nog iets anders zichtbaar wordt: de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het eindproduct (een goede, tijdige uitspraak) en het samenwerken aan dat eindproduct.

Een andere bezwaar van de 'blauwdruk benadering' is, dat professionals die niet in een van de werkgroe-



pen vertegenwoordigd zijn, de adviezen van de werkgroepen met veel scepsis zullen ontvangen. Over het algemeen leren of veranderen professionals immers niet omdat anderen voorschrijven dat zij dat moeten doen. Zij veranderen alleen, als zij zelf ook innerlijk (dus niet alleen rationeel) overtuigd zijn van de noodzaak of de uitdaging die dat biedt. Rapporten en adviezen van werkgroepjes, waarin zij niet hebben geparticipeerd, krijgen daarom bij voorbaat te maken met een 'not-invented-here' syndroom.

Niet voor niets leiden dit soort blauwdruk veranderingen vaak tot de constatering achteraf, dat er weer veel stof is opgedwarreld en verplaatst, maar dat er in wezen niets veranderd is.

2.2.3 Action learning: bezint eer ge begint en al doende leert men

De derde aanpak is vooral gericht op de kwaliteit en de intensiteit van het proces waarin bestuurders met elkaar en met hun collega's ontdekken wat het is om bestuurder volgens de nieuwe uitgangspunten te zijn en vervolgens elkaar leren wat het is om een dergelijke bestuurder te zijn. In deze aanpak doorlopen de bestuurders met elkaar een proces, waarin ze steeds meer aan de materie en aan elkaars nieuwe rol gewend raken. In de eerste periode bespreken zij met elkaar vooral de ins en outs van de nieuwe bestuursopzet. Deze bespreking is niet alleen gericht op de inhoudelijke verheldering, maar ook op het laten ontstaan van een emotioneel commitment aan elkaar, waardoor de basis ontstaat dat men elkaar op nieuw gedrag wil en kan gaan aanspreken.

Wanneer het gezamenlijke verbond is gesloten en alle voordelen maar ook alle nadelen van de nieuwe werkwijze zijn besproken, dan volgt vanzelf een grotere nadruk op het daadwerkelijk gaan oefenen met nieuw gedrag en daaromheen systematische reflectie en evaluatie organiseren.

Bijvoorbeeld, als president en directeur zich hebben voorgenomen om voortaan coachende kwartaalgesprekken te gaan voeren met de sectorvoorzitters, dan betekent action learning dat een paar kwartaalgesprekken in de aanwezigheid van alle bestuursleden (en begeleiders) worden gevoerd. Tijdens en achteraf worden deze voorzien van opbouwend commentaar hoe een en ander te verbeteren. Als is afgesproken dat elke sectorvoorzitter voortaan zelf met sectorplannen voor de productie en het personeelsbeheer van zijn sector komt, dan vergt action learning dat zo'n plan als oefenmogelijkheid wordt gezien, waarop alle bestuursleden feedback geven hoe in aanpak en opbouw te verbeteren. Actionlearning is dus eigenlijk: bezint (vooral op het proces) eer ge begint en daarna al doende leren.

Deze werkwijze krijgt ongetwijfeld zijn doorwerking in de sectoren. Zoals het bestuur zich bezint op het proces, zal ook de sectorvoorzitter in zijn sector de medewerkers (rechters en niet-rechters) gaan betrekken bij de voorbereiding van de beleidsvorming en al oefenend "gewoon" aan de slag gaan, periodiek terugblikkend en bijstellend.

2.3 Veranderingsaanpak in Assen

De rechtbank te Assen, bestaande uit een sector bestuursrecht met ca. 5 rechters - met daarin opgenomen de vreemdelingenkamer met ca. 6 rechters-, een sector strafrecht met ca. 7 rechters en een sector civielrecht met ca. 8 rechters, heeft zich samen met de kantongerechten in het arrondissement (ca. 4 rechters) in 2000 bij het PVRO aangemeld als pilot-rechtbank nieuwe stijl. Dat betekende in concreto dat deze rechtbank al per 1-1-2001 is gestart met het functioneren volgens nieuwe uitgangspunten. De pilot in Assen had een tweeledig doel:



- de arrondissementsrechtbank en het kantongerecht voorbereiden op hun integratie
- de leden van het nieuw te vormen gerechtshof voorbereiden op hun nieuwe management- en bestuursrollen.

Het bestuur koos ervoor om de tweede doelstelling het voertuig te laten zijn waarlangs de eerste (integratie)doelstelling kan worden bereikt: door de coördinerend kantonrechter volledig te laten participeren samen met zijn nieuwe collega-sectorvoorzitters in het ontwerpen van een nieuwe management- en bestuursconceptie wordt al doende aan vervlechting gewerkt, zonder dat je er veel expliciet over hoeft te praten.

In Assen koos het bestuur bewust voor de action learning strategie. Van het begin af aan was het voor alle leden van het bestuur duidelijk, dat alleen een strategie zinvol was waarin zij zelf de gehele reikwijdte van de noodzakelijke veranderingen in kaart zouden brengen en tegelijkertijd zouden leren besturen volgens de nieuwe rolopvattingen. Daarbij wilde het bestuur graag begeleid worden. Van de adviseurs verwachtte het bestuur, dat deze dit proces zouden begeleiden, waar nodig versnellen of juist vertragen. Dit leidde tot een aantal bijeenkomsten van het voltallige bestuur, waarin zij in de meeste gevallen gedurende anderhalve dag stukje bij stukje de gehele puzzel uiteenrafelden.

Deze aanpak vergde veel van de deelnemers. Niet eens zozeer in tijdsbeslag, maar vooral in de bereidheid om zoveel vertrouwen in elkaar te ontwikkelen, dat de dilemma's echt benoemd en besproken werden en niet toegedekt werden onder een warme deken van sociaalwenselijk gedrag. Een open opstelling, vermogen tot reflectie op ieders bijdrage en bereidheid daadwerkelijk te luisteren naar de anderen zijn echter geen eigenschappen die mensen zonder meer in een groep ten toon spreiden, ook al vormt men al jaren een bestuur. Achteraf gezien had de eerste bijeenkomsten dan ook vooral een aftastend karakter, waarin ieder op zich verkende of de basis aanwezig was om verder te gaan. De belangrijkste vraag aan het eind van de eerste bijeenkomst was bijvoorbeeld ook niet of men voldoende inhoudelijke voortgang had geboekt, maar of men het gevoel had met elkaar een sterk genoeg verbond te zijn aangegaan om de verandering aan te kunnen.

De begeleiders eigenden zich vooral de rol toe om steeds de grenzen van de discussie af te tasten. Wij bewaakten de consistentie en compleetheid van de discussie en verzorgden de interactie tussen de verschillende deelnemers, daagden de deelnemers uit om ook andere denklijnen te volgen, andere invalshoeken te onderzoeken en onderwierpen conclusies en afspraken aan "botsproeven".

Een voorbeeld daarvan is om relatief kort na de plechtige belofte om in het bestuur de afspraak te hanteren "jouw probleem is ons probleem" de discussie te starten over een nijpend capaciteitsprobleem bij een van de sectoren en hoe daar nu als bestuur op gereageerd zou moeten worden. Opvallend was toen, dat de bestuursleden zich al snel lieten verleiden tot een opstelling van de manager in plaats van de bestuurder: het probleem moest maar in de betreffende sector opgelost worden en de oplossing mocht zeker niet ten koste gaan van de eigen sector. Door dit gedrag direct te benoemen en met elkaar te bespreken ondervonden bestuursleden aan den lijve hoe makkelijk het is om het sociaal wenselijke antwoord te geven (wij besturen als team en niet als managementoverleg) maar hoe moeilijk het is om daar ook naar te handelen. Gevolg van deze manier van werken was, dat het bestuur de dilemma's steeds vanuit verschillende invalshoeken benaderde en bij het maken van keuzes ook duidelijk werd waarvoor níet werd gekozen.

De begeleiders schroomden echter ook niet om op gezette tijden als organisatiedeskundigen expert-input



te leveren, bijvoorbeeld toen de discussie over de juiste positie van de directeur bedrijfsvoering steeds maar weer bleef rondcirkelen. Een interventie, waarbij zij een aantal mogelijke modellen op papier uitwerkten en dit vervolgens met een advies aan het bestuur aanboden, bracht de discussie een stap verder. Hetzelfde geldt voor een advies over de samenstelling en positionering van het bedrijfsbureau. Op een ander moment traden zij als het ware op als “secretaris van het bestuur” door de gemaakte afspraken en conclusies vast te leggen in een bestuurs- en managementfilosofie voor het gerecht Assen. Uiteraard werd er bij dit vastleggen voor gezorgd dat de inconsistenties en witte plekken helder werden en dat die met elkaar besproken werden.

Een andere rol die de adviseurs op zich namen was die van de “exegeet van de eigen besluiten”. Geregeld kwam het voor, dat de bestuurders dachten met elkaar overeenstemming te hebben over bepaalde zaken. De adviseurs vertaalden die besluiten, vooral met het oog om te toetsen of de bestuurders elkaar werkelijk hadden verstaan en begrepen en of er dus sprake was van een werkelijk besluit..

Nadat het bestuurs- en managementconcept op papier was gezet en daarmee het gehele bouwwerk van de onderlinge samenwerking zichtbaar werd, ontstonden veel discussies weer opnieuw. Gedurende alle sessies bleek veel tijd nodig om taal van alle deelnemers op dezelfde golflengte te krijgen. De bestuurders lazen het concept als juristen en verloren zich gemakkelijk in juridische getinte discussies over details. En hoewel juristen natuurlijk als geen ander weten, dat samenwerking tussen mensen zich nu eenmaal niet via regels en wetsteksten laat regelen (hoogstens laat reguleren), bleek de wens om verder te detailleren en te preciseren maar moeilijk te weerstaan.

De adviseurs hebben zich bovendien nogal eens verbaasd over wat wij durven noemen “organisatiekundige naïviteit”. Allerlei organisatiekundige begrippen, die in de meeste andere organisaties -ook de professionele organisaties- inmiddels stevig zijn ingebed, vergden duiding en uitleg. Onderscheid tussen management en bestuur, tussen uniformiteit en consensus, definiëring van integraal management in de rechtelijke organisatie, niveaus van communicatie en meer van dergelijke basisnoties bleken voor heel wat onduidelijkheid te kunnen zorgen en vergden dikwijls meerder gespreksrondes om een ieder op dezelfde golflengte te krijgen.

Hoewel het relatief veel moeite kostte om de bestuurders zover te krijgen te stoppen met de exegese en verdere uitwerking en te starten met het oefenen en toepassen van alles wat zij met elkaar hadden afgesproken, hebben zij van het begin af aan toch al daadwerkelijk geoefend met het nieuwe gedrag dat hoort bij een bestuurder en daar bewust aandacht aan besteed. Het proces bleef niet beperkt tot de bijeenkomsten met de adviseurs, maar werd gecontinueerd tijdens alle bestuursvergaderingen. Deze werden bijgewoond door een medewerker van de rechtbank Zwolle (bestuurskundige), die expliciet de opdracht kreeg te reflecteren op de interactie tussen de bestuursleden. Zowel tijdens de vergaderingen als tijdens de conferenties werd aandacht besteed aan de onderlinge communicatie en werd tijd ingeruimd om casuïstiek van de afgelopen weken ook in termen van gedrag en gevoel met elkaar te bespreken. Volgens alle bestuursleden had dit een zeer heilzaam effect op de kwaliteit van hun onderlinge besprekingen.

In de latere sessies met de begeleiders werd een volgende stap gezet met het aanleren van het gedrag en de vaardigheden die horen bij de rol van bestuurder. In deze conferenties werd bijvoorbeeld een beleidsplan van een sector besproken en werden de kwartaalgesprekken geëvalueerd. In andere bijeenkomsten werd geoefend met het voeren van functionerings- en coachings gesprekken en persoonlijke leiderschapstijlen. Een bijeenkomst met de sectorcoördinatoren om de onderlinge verhoudingen en de bestuurlijke “feeling” te delen, stond ten tijde van het schrijven van dit essay op stapel



3 ERVARINGEN UIT ASSEN: NAIËVE VOORONDERSTELLINGEN EN VALKUILEN

Zoals al eerder vermeld werden in een aantal bijeenkomsten van 1,5 dag met het voltallige bestuur alle uitgangspunten van de nieuwe wet verkend en intensief met elkaar besproken. Het is onmogelijk om de compleetheid van de discussie weer te geven of om de intensiteit van de discussies mee te laten voelen. Wel kunnen we hier een aantal hardnekkige misverstanden en naïeve vooronderstellingen beschrijven, waardoor zo verwachten wij, de noodzaak om veel aandacht aan de kwaliteit van de onderlinge communicatie en het onderlinge commitment te besteden, vanzelf duidelijk wordt. Het zijn allen vooronderstellingen, die leefden bij het begin van de pilot en helder werden gedurende de discussies. Wij verwachten, dat Assen hier niet uniek is, maar dat zij ook bij andere gerechten leven. Wij hopen te laten zien hoe deze vooronderstellingen valkuilen kunnen zijn voor het goed functioneren van de nieuwe management- en bestuursconceptie, zoals die met de wetwijziging beoogd wordt.

3.1 Wij doen al aan integraal management en de integratie kantongerecht = aanpassing aan rechtbank

De pilot ging in eerste instantie vooral over die nieuwe sturingsopvattingen en wel over “integraal management”. De meeste leden van de rechtbank hadden het idee dit onderwerp al aardig doorgewerkt te hebben, de rechtbank werd al een aantal jaren via integraal management bestuurd. Gelukkig voor het integratieproces bleek het wel mee te vallen met de mate waarin het begrip “integraal management” was doorgesproken, laat staan doorleefd. Een hernieuwde discussie over dit thema bleek dus nog talloos veel nieuwe aspecten te bevatten. We komen hier later op terug als we de nieuwe rol van de sectorvoorzitters bespreken.

In lijn met de vooronderstelling dat men al aan integraal management deed, lag de vooronderstelling dat de integratie van het kantongerecht, vooral het “nog even aanschuiven en de al ontwikkelde ideeën overnemen” betekende. Ten behoeve van de komst van één nieuwe sector, en nog een kleine ook, hoeft toch niet de gehele organisatiefilosofie -waar men bovendien via een intensief veranderingstraject “Lente in Drenthe” veel tijd en emotie in had geïnvesteerd- opzij gezet te worden?

Het is makkelijk als buitenstaander respectievelijk relatieve nieuwkomer te constateren dat deze vooronderstelling een geheid recept is voor een grandioos mislukken van elke integratiepoging. Voor kantonrechters is het onderdeel uitmaken van een groter geheel met alles wat daarbij komt (invoering van sectormanagement, toepassen van organisatieregels, rekening houden met besluitvorming van andere onderdelen etc) een zware stap, waaraan veel offers vastzaten en weinig voordelen. Alleen met garanties voor behoud van essentiële autonomie in het “Convenant van Zeist” waren de kantongerechten bereid deze stap te maken. Als een rechtbank dan nog eens in deze open wond gaat roeren door te stellen (te denken) dat men “niet teveel kapsones moet hebben en het gedachtegoed van grote broer maar moet overnemen”, zijn alle ingrediënten voor een explosieve samenwerking aanwezig.

Tenzij...tenzij de betrokken bestuurders zo wijs zijn om echt opnieuw en echt open naar alle eerder geformuleerde organisatie uitgangspunten te kijken en te bezien hoe deze zo kunnen worden geherdefinieerd dat iedereen zich erin kan vinden en er wellicht zelfs nieuwe mogelijkheden voor iedereen ontstaan. Dat betekent dat niet alleen het inhoudelijk resultaat van deze discussies belangrijk is voor het integratieproces, maar vooral ook de kwaliteit van onderlinge communicatie

3.2 Een bestuurder = een manager

Alle sectorvoorzitters achten het vanzelfsprekend dat zij eindverantwoordelijk manager van hun sector



zijn en natuurlijk ook deel uitmaken van het bestuur. Immers zo staat dat in de nieuwe wet. Eindverantwoordelijk manager zijn appelleert enorm aan de ingebakken autonomietendens van alle professionals, dus daarop richt zich veel van de aandacht van sectorvoorzitters. Bestuurder zijn is iets wat daar qualitate qua uit voortvloeit en in ieders beleving daarmee ook grotendeels samenvalt. Voor sectorvoorzitters, president en directeur bedrijfsvoering was het dan ook geen moment een onderwerp van discussie geweest: de intergraal verantwoordelijke manager van de sector, de sectorvoorzitter, zit ook in het bestuur.

Organisatiekundig zijn het echter twee geheel verschillende functies met wezenlijk verschillende verantwoordelijkheden. Staat de eindverantwoordelijke manager voor zijn eigen sector (en dan nog vooral op operationeel en tactisch vlak), de bestuurder komt op voor het collectieve belang (en dan vooral vanuit een strategisch en visionair perspectief). Het laten samenkomen van deze twee functies in één persoon is zeker geen “constructiefout”, maar iets waarmee vrijwel alle MT-leden in de wereld moeten leven. Het niet beseffen van deze spanning, het niet nadenken over en het niet met elkaar bespreken van de consequenties is echter altijd fout.

Een oplossing zou kunnen zijn om met een apart bestuurlijk orgaan (bijvoorbeeld een Dagelijks Bestuur) die spanning weg te halen, maar in een kleine organisatie als Assen creëer je een bestuurskundig waterhoofd als je binnen het bestuur twee lagen bouwt. Binnen een kleine organisatie zijn die dubbelrollen dus een gegeven. Wil je goed met de spanningen daartussen omgaan dan moet je wél de verschillen tussen beide functies onderkennen en met name de daaruit voortkomende dilemma’s.

De oplossing begint bij het benadrukken van de bestuurdersrol: sectorvoorzitters zijn in eerste instantie leden van het bestuur en staan dus als het ware “met hun rug naar de sector toe”. Vanuit die bestuurdersrol ontwerpen de bestuursleden samen een langere termijn visie en de kaders waarbinnen zij ieder als sectorvoorzitter respectievelijk president en directeur bedrijfsvoering hun gang kunnen gaan. Vanuit de bestuurdersrol kijken zij naar de voortgang, de uiteindelijke resultaten én het functioneren van hun collegae.

Uit de bestuurs- en managementfilosofie van Assen:

Werkwijze bestuur:

- het bestuur besluit collegiaal in consensus
- de individuele bestuursleden verdedigen en verantwoorden de bestuursbesluiten in hun sector
- het bestuur treedt op als een team, waarin de gezamenlijkheid van het gerecht tot uiting komt
- het bestuur bespreekt op reguliere basis ieders functioneren

Deze nadruk op collectieve verantwoordelijkheid betekent overigens ook weer niet dat alle besluiten in volstrekte unanimité moeten worden genomen. Dat zou inhouden dat ieder lid een vetorecht heeft, met alle risico’s van dien voor het meer benadrukken van de eigen autonomie. Het organisatiekundig begrip voor een dergelijke werkwijze heet “besluitvorming via consensus”, dat wil zeggen een discussie, waarbij alle partijen in een kwalitatief goede dialoog de gelegenheid krijgen hun standpunten te bespreken, waarna de minderheid aan de meerderheid de ruimte geeft om te beslissen, wetende dat met hun minderheidsstandpunten toch voldoende rekening zal worden gehouden.

Opnieuw ontwaren we hier dus aandacht voor een procesdimensie: het gaat niet alleen om een goede balans tussen collectief en sectorbelang, maar vooral ook om een kwaliteit van communiceren, waarin deze afweging op maat kan worden gedaan!



3.3 Integraal manager = enige eindverantwoordelijke voor financiën en personeel

Integraal management is een organisatiekundige term die gebruikt werd in situaties, waarin verantwoordelijkheden die staven of de centrale overheid aan zich hadden getrokken weer werden teruggegeven aan het lijnmanagement. Die werd daarmee integraal eindverantwoordelijk voor de inhoudelijke én beheersaspecten van hun taak. Voor een flink stuk is dat ook in een gerecht het geval: de verantwoordelijkheden van het ministerie voor beheerskwesaties -die aan de DGO en daarna aan de DBG en directeur staf waren gedelegeerd- worden nu voor het eerst aan de professionals zelf toegekend: het einde van “het duale stelsel”! Dat is een wezenlijke verandering in het hele veranderingsproces van de rechterlijke organisatie. Eindelijk krijgen sectorvoorzitters alle vrijheid de hen toegemeten middelen naar eigen goeddunken in te zetten om het afgesproken resultaat te behalen. Tenminste, dat denken zij...

Eindverantwoordelijk manager zijn kietelt de autonomiedrang van een professional. Bijna als een konijn gevangen in het licht van een auto laat men zich lokken door deze kreet. Maar eerlijk gezegd is het begrip “integraal management” nogal misleidend. Immers hierboven is al betoogd dat de autonomie van een sector stevig wordt ingeklemd door het collectieve belang van het gerecht (via centrale kaders over te behalen doelstellingen en verdeling van middelen, een gezamenlijk functiehuis en regels over werving, selectie, opleiding, loopbaanbeleid ed.) Binnen die smalle marges moet een sectorvoorzitter wel volledig resultaatverantwoordelijk zijn: als de plannen niet uitkomen is (behoudens bij overmacht) alleen hij / zij en niemand anders daarvoor aanspreekbaar. Ook niet een sectorcoördinator die in de praktijk misschien wel het meeste managementwerk doet, maar daarover later meer.

Uit de bestuurs- en managementfilosofie van Assen:

De speciale taak en functie van de president als vertegenwoordiger, verdediger, boegbeeld en aanjager van de rechtbank als geheel, geldt grosso modo voor de sectorvoorzitters jegens hun sector

- binnen de met het bestuur overeengekomen kaders zijn de sectorvoorzitters integraal verantwoordelijk om de werkprocessen en bedrijfsvoering in hun sector zo vorm te geven en in te richten dat de in het bestuur overeengekomen plannen (waaronder productieafspraken) worden gerealiseerd
- resultaatverantwoordelijk management komt niet alleen tot uiting in een bepaalde mate van autonomie, maar vooral ook in de wijze waarop de sectorvoorzitter zijn / haar rol invult: een coachende leidinggevende
- een belangrijk onderdeel van het coachend leidinggeven is het voeren van functionerings- en beoordelingsgesprekken met in beginsel alle medewerkers uit de sector
- resultaatverantwoordelijk management komt ook tot uiting in het vermogen en de bereidheid om op elk moment en op elke wijze verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid in de sector. Dit zal steeds op een toelichtende en verklarende wijze gebeuren, nooit op een verdedigende of afwerende wijze
- een sectorvoorzitter wordt geacht een substantieel deel van zijn tijd (50% of meer) beschikbaar te zijn voor het primaire proces.

Het misleidende van de term “integraal management” zit niet alleen in de vermeende onbeperkte autonomie. Het integrale karakter van het management lijkt in een rechtbank nauwelijks betrekking te hebben op de inhoudelijke kwaliteit van het werk. Anders dan bij een ministerie of een gemeentelijke dienst, waar de eindverantwoordelijke (integrale) manager ook verantwoordelijk geacht wordt voor de inhoudelijke kwaliteit van de producten van een dienst en daar ook bijsturingmogelijkheden voor heeft, heeft een sectorvoor-



zitter in een gerecht nauwelijks of geen grip op de inhoudelijke kwaliteit van het werk van de professionals. Nog minder zelfs dan een voorzitter van een specialistenmaatschap in een ziekenhuis. De onafhankelijkheid van de rechter is immers wettelijk verankerd. Hoe kan een sectorvoorzitter hier dan nog sturen?

De klassieke reactie van een leidinggevende in een professionele organisatie is je vingers niet aan de inhoud te branden en als het dan toch misgaat kankeren op de beheerscondities die nooit voldoende zijn. Dat kankeren kan niet meer nu een sectorvoorzitter zelf verantwoordelijk is geworden voor de beheersbeslissingen. De klassieke reactie, die we nu ongetwijfeld heel veel zullen gaan zien, is een veel te grote nadruk die de managers aan allerlei plannen, procedures, protocollen, instrumenten etc. gaan besteden. Natuurlijk, een goede bedrijfsvoering is best belangrijk en het maken van sectorplannen voor de komende periode is eigenlijk een vanzelfsprekendheid, maar er zitten wel risico's aan teveel plannen en teveel organiseren. Voor je het weet rennen de sectorvoorzitters van overleg naar overleg, zijn ze de gehele dag bezig met plannen en het controleren van de plannen en zien ze nog nauwelijks een collega professional. In feite rennen zij dan weg voor het moeilijkste onderdeel van hun taak, namelijk wel aandacht besteden aan de inhoudelijke kwaliteit van het werk.

Als (integraal) leidinggevende in een professionele organisatie moet je je met de inhoud bemoeien. Dat is razend moeilijk en het is op eieren lopen. Maar het echte management van de sectorvoorzitter zit in de begeleiding en de coaching van de professionals (rechters en niet-rechters), in het voeren van regelmatige functionerings- en ontwikkelingsgesprekken met alle medewerkers uit de sector en in het ontwikkelen van een cultuur waarin de ontwikkeling van de kwaliteitsaspecten gedijt.

3.4 Integraal managen = vrijgestelde taak

Bij de huidige professionalisering van het bestuur wordt terecht veel nadruk gelegd op de nieuwe verantwoordelijkheden van bestuursleden. Maar omdat dit nieuwe verantwoordelijkheden zijn moet niet het beeld ontstaan dat integraal management in een sector nou zo verschrikkelijk veel extra tijd kost. We hebben hierboven al het beheersmatige deel gerelativeerd ten opzichte van het inhoudelijke deel. Bovendien kan een sectorvoorzitter zich ten behoeve van het beheersmatige deel laten bijstaan door een sectorcoördinator. Veelal zal deze het leeuwendeel van het operationele beheerswerk voor zijn rekening nemen. Maar de inhoudelijke sturingstaken kan en mag een sectorcoördinator nooit overnemen. Deze inhoudelijke taken zullen in grotere sectoren zeker meer tijd vergen, maar zijn alleen bij de echt grote sectoren wellicht een dagtaak. Het bestuurlijke deel van de taak van de sectorvoorzitter is afhankelijk hoe strategisch het bestuur opereert: focust men op het vaststellen van kaders en monitoren van voortgang (en laat men de meer tactische en operationele bijsturing over aan president en directeur) dan is het bestuurlijke deel zeer overzienbaar.

Claims om tenminste 50% van de tijd vrijgesteld te zijn voor het managen en besturen lijken ons schromelijk overdreven, afgezien wellicht voor de eerste periode waarin de vernieuwing gestalte moet krijgen. Uiteraard speelt de specifieke situatie een rol, maar doorgaans zou je met de helft (dus 25% a 30%: één à anderhalve dag per week) moeten kunnen volstaan. Bovendien blijft het in een professionele organisatie van wezenlijk belang als leidinggevende te participeren in het primaire proces: alleen dan behoudt je het respect van je collega's. Het verdient daarom aanbeveling om in het bestuur concreet te bepalen dat bijvoorbeeld vanaf 1-1-2003 sectorvoorzitters voor maximaal 1/3 van hun tijd managen en besturen.

3.5 De precaire rol van de directeur

De sectorvoorzitters moeten allemaal een draai maken van professional naar bestuurder, maar voor de directeur bedrijfsvoering is de beëindiging van het duale stelsel misschien wel het meest ingrijpend. Had



hij voorheen een duidelijk eigen verantwoordelijkheidsgebied, nu is dat allemaal veel diffuser. Immers, als sectorvoorzitters integraal manager zijn geworden, wat blijft dan nog de verantwoordelijkheid van een directeur bedrijfsvoering?

3.5.1 De directeur bedrijfsvoering = een (dure) directiesecretaris

Een eerste reactie van sectorvoorzitters is om dan te denken (of ze het ook zo hardop zeggen is nog even de vraag): wij zijn eindverantwoordelijk voor onze sector, de president staat voor het totaal, dus blijft er voor een directeur bedrijfsvoering niet veel anders meer over dan een functie van directiesecretaris (c.q. bestuurssecretaris). Wel een dure constructie, en dan ook nog een die nóch tot tevredenheid van de directeur nóch van de andere bestuursleden kan leiden.

De wet heeft niet voor niets voorzien in de opname van een directeur bedrijfsvoering in het gerechtshof als gewoon bestuurslid. Er moet meer worden gedaan met de expertise van deze functie dan alleen een ondergeschikte rol te creëren. Voor we ingaan op wat dat kan zijn, laten we nog enkele andere misvattingen zien rond deze functie.

3.5.2 De directeur bedrijfsvoering = hoofd facilitaire dienst

Een manier om met de bovengenoemde spanning (de directeur is niet meer eindverantwoordelijk voor het beheer maar ook geen simpele directiesecretaris) om te gaan is de directeur bedrijfsvoering dan maar op te zadelen met een verantwoordelijkheid die in ieder geval lijkt op de oude DGO-functie: hoofd facilitaire en ondersteunende dienst. De directeur wordt als het ware “ voorzitter van een eigen beheerssector”. Voor de betrokken medewerkers is dat wel een veilige gedachte, die in ieder geval continuïteit suggereert. Voor de directeur zelf is het ook voortgaan op gebaande paden: op die manier kan hij toch van alles regelen op beheersgebied . En ook de sectorvoorzitters zullen het vast wel een vertrouwde en aantrekkelijke gedachte vinden: als er iets misgaat op beheersgebied dan is er één zondebok: de directeur bedrijfsvoering.

Maar de nieuwe wet gaat juist uit van collectieve bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het facilitaire beheersdeel: de sectorvoorzitter is intergraal verantwoordelijk, het duale bestel dient te worden opgeheven. Door toch weer die verantwoordelijkheid bij de directeur te beleggen wordt een stevige drempel ingebouwd voor het bestuur om met collectieve verantwoordelijkheid om te leren gaan en wordt via een achterdeurtje toch weer het duale bestel ingevoerd.

Natuurlijk moet die verantwoordelijkheid voor het facilitaire gebeuren wel duidelijk en goed worden belegd, maar juist niet bij de directeur bedrijfsvoering. Een betere oplossing is een aparte (eindverantwoordelijke) manager facilitaire dienst aan te stellen, die rapporteert aan één der bestuursleden of aan het gehele bestuur. Om de vertrouwde valkuilen voor ieder te vermijden is het belangrijk de directeur juist géén eigen sector toe te kennen!

3.5.3 De directeur bedrijfsvoering = lid van het DB, samen met de president

Als de directeur dan geen eigen sector krijgt, dan trekt hij in het bijzonder samen op met de president. Deze draagt meer dan andere bestuursleden een overall verantwoordelijkheid. Om deze gerechtsbrede verantwoordelijkheid goed te kunnen vervullen is nauwe afstemming tussen beiden noodzakelijk. Ze moeten dus in de praktijk opereren als een tandem die samen nadenkt over het proces van visievorming, van organisatieontwikkeling, van beleidsplanning en -controle, en die samen ook kwartaalgesprekken voeren met de sectorvoorzitters over de voortgang van hun sectorplannen. Een risico, dat hierbij op de loer ligt, is



dat beiden zich op den duur gaan gedragen als waren zij een DB binnen het gerechtsbestuur. Dat zou weer afbreuk doen aan de eerder genoemde collectieve verantwoordelijkheid van het bestuur.

3.5.4 De eigenlijke rol van de directeur

De kunst is dus om wél voortrekker te zijn, voortdurend nieuwe impulsen voor verdere ontwikkeling aan te dragen, zonder echter de verantwoordelijkheid van het bestuur als geheel en dat van de afzonderlijke sectorvoorzitters over te nemen. De president -zelf rechter zijnde- heeft het daarbij makkelijker dan de directeur. Een president kan immers bogen op zijn natuurlijke inhoudelijke gezag, maar hoe zit dat met een directeur, die bovendien niet eens meer een eigen sector heeft?

Uit de bestuurs- en managementfilosofie van Assen:

Directeur bedrijfsvoering:

- de directeur bedrijfsvoering heeft een speciale taak bij het professionaliseren van het management van het gerecht: hij vervult met name op PIOFAH-gebied de functie van klankbord, stimulator, coach voor de overige leden van het bestuur en de sectorcoördinatoren
- hij geeft leiding aan het proces van organisatieontwikkeling, is verantwoordelijk voor een goed functionerende planning- en controlcyclus en daarbij behorende managementinformatiesystemen, verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en uitvoering op P&O en ARBO-gebied (maar het bestuur is hier besluitvormend)
- samen met de president begeleidt hij de sectorvoorzitters bij het opstellen van hun sectorplannen en bewaakt de uitvoering daarvan in kwartaalgesprekken
- ter ondersteuning van deze werkzaamheden kan hij een beroep doen op de medewerkers van het stafbureau
- de directeur bedrijfsvoering is namens het bestuur hiërarchisch en functioneel leidinggevende van de medewerkers van het stafbureau de directeur bedrijfsvoering is vanuit het bestuur het eerste aanspreekpunt voor de manager facilitaire dienst

De directeur vervult een van de lastigste functies die er zijn: die van “rugzakmanager”. Dat is een manager, die vanuit het rugzakje van de president of de sectorvoorzitter altijd meekijkt, steeds suggesties en voorstellen doet, maar zo wijs moet zijn om zelf nooit met de credits daarvan te willen gaan strijken of het zelf ‘wel even voor de sectorvoorzitter te gaan regelen’. Dus geen eigen overleg met sectorcoördinatoren, waarin het beheer even wordt geregeld. Principieel moet dat via de sectorvoorzitter blijven lopen! In feite moet zo’n directeur bedrijfsvoering (een heel verkeerde naam dus) de habitus hebben van een organisatieadviseur, die zich vooral richt op het interne proces van bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling. Het is zijn aandachtsveld te zorgen dat het bestuur en de organisatie zich verder professionaliseren op het gebied van integraal management, van planning en verantwoording, van het aansturen van professionals. Deze functie moet zodanig laveren tussen allerlei valkuilen dat dit alles nooit helemaal te vangen is in spelregels en organisatiestructuren. Veel hangt af van de persoonlijke en communicatieve kwaliteiten van de directeur bedrijfsvoering of hij zo’n paradoxale functie kan waarmaken (en of het hem door de anderen ook wordt gegund).

Daarbij is het wél handig als hij een korte lijn heeft naar de adviserende functies (PZ, B&I etc) die in het bedrijfsbureau worden vervuld, omdat deze juist ook op dat gebied bezig zijn. Als de directeur deze dienstverleners rechtstreeks aanstuurt, levert dat dus veel minder functievervaging op dan het geval zou zijn bij een aansturing van de facilitaire dienst.



3.6 De president = baas van het gerecht

In de nieuwe wet staat dat een president tijdelijk wordt benoemd en geen eigen verantwoordelijkheid buiten de collectieve bestuursverantwoordelijkheid kent. Uitzondering is gemaakt voor het vervullen van de rol van boegbeeld (de president vertegenwoordigt het gerecht), zijn beslissende stem bij het vaststellen van het jaarplan en de aan hem opgedragen taak de uitvoering van het jaarplan te bewaken.

Vanuit de historie geldt nog steeds (en terecht) dat een president het boegbeeld van de rechtbank is en naar buiten de belangen van het gerecht en de beeldvorming hierover behartigt. Naar binnen toe moet een president echter -net als alle andere bestuursleden overigens- leren omgaan met het spanningsveld tussen eigen verantwoordelijkheid en collectieve verantwoordelijkheid. Daarbij vervult hij niet meer de almachtige functie van vroeger, ook niet in een rol van DB-lid samen met de directeur. Immers de integrale verantwoordelijkheid van sectorvoorzitters weegt zwaar. Maar tegelijk zijn er -zeker in een klein gerecht- zoveel zaken die om een gerechtsbrede aanpak vragen dat een aparte coördinatie van die overkoepelende zaken noodzakelijk is. Hier ligt het bestaansrecht van de functie van president, overigens in een tandem samen met de directeur bedrijfsvoering. En net als bij sectorvoorzitters geldt bij een president dat hij het goede evenwicht moet zien te vinden tussen sturen op beheer en sturen op inhoud (via gesprekken met mensen, met de sectorvoorzitters en de overige rechters in het bijzonder).

Uit de bestuurs- en managementfilosofie van Assen:

President:

- de president heeft als eerste aanspreekpunt van het gerecht een speciale positie bij het formeel (en informeel) extern vertegenwoordigen van het gerecht
- hij fungeert als boegbeeld van het gerecht, verdedigt en beschermt waar nodig de belangen van het gerecht en bewaakt de beeldvorming
- de president is voorzitter van het bestuur, waarin hij verder een gelijkwaardige positie heeft met de overige leden van het bestuur
- vanuit die positie is hij aanjager van het proces waar het bestuur zich voor gesteld ziet: hij stimuleert de verbetering van de rechtspraak, bewaakt en verdedigt het primair proces, initieert de discussie over de koers van het gerecht
- op die manier draagt hij er mede zorg voor dat de organisatie ongestoord kan werken
- hij voert met alle leden van het bestuur op reguliere basis gesprekken over het wederzijds functioneren als bestuurder
- hij is namens het bestuur de gesprekspartner voor de OR
- hij voert minimaal eenmaal per jaar een gesprek met alle rechters van het gerecht; in dit gesprek kunnen allerlei onderwerpen aan de orde komen met betrekking tot de ontwikkeling binnen en buiten het gerecht, maar ook met betrekking tot de individuele ontwikkeling van de afzonderlijke rechters
- samen met de directeur bedrijfsvoering begeleidt hij de sectorvoorzitters bij het opstellen van hun sectorplannen en bewaakt de uitvoering ervan via kwartaalgesprekken; ter ondersteuning van zijn werk kan de president een beroep doen op de medewerkers van het bedrijfsbureau
- de president streeft ernaar een deel van zijn tijd beschikbaar te zijn voor het primair proces.

Samen te vatten in een volzin: de president vervult extern een boegbeeldfunctie, naar de Raad voor de Rechtspraak een aanspreekfunctie en binnen het gerecht vooral een lijm- en cementfunctie.



3.7 Toekomstige valkuilen

Het bestuur van Assen is op een zorgvuldige en gedegen manier begonnen aan de reis die het vormen van een nieuw, integraal verantwoordelijk bestuur inhoudt. Maar de reis is nog maar net begonnen. De komende maanden en jaren zullen nog veel afgronden opdoemen, onoverbrugbare kloven zullen dwingen tot grote omwegen, noodweer zal dwingen tot schuilen. Enkele valkuilen die opdoemen zijn nu al zichtbaar. Persoonlijke mutaties in de samenstelling van het bestuur zullen ertoe moeten leiden, dat discussies opnieuw gevoerd moeten gaan worden en wellicht tot andere conclusies leiden. Hier zal zich (moeten) herhalen wat het Assens rechtbankbestuur heeft ervaren toen de coördinerend kantonrechter “aanschoof”. Maar zo blijft het bestuur zich wel ontwikkelen.

De sectorvoorzitters moeten leren om op een zelfde interactieve en procesmatige manier met de professionals uit hun sector om te gaan als zij in het bestuur met elkaar omgaan. Zij moeten de beleidsplannen leren gebruiken als instrument om de professionals op een interactieve manier bij het besturen van de sector te betrekken. Zij moeten leren inzien dat het eenzijdig opstellen van sectorplannen en sectorbegrotingen en vervolgens bespreken van deze plannen vrijwel altijd alleen maar weerstand opwekt, hoe goed en zorgvuldig deze plannen ook zijn. Zij moeten aan den lijve gaan ondervinden, dat het proces waarin een sectorplan tot stand komt minstens zo belangrijk is als de uiteindelijke uitkomst.

Sectorvoorzitters moeten niet in de valkuil stappen meer dan 25% - 30% van hun tijd kwijt te zijn aan het besturen van hun sector. Willen zij het respect van hun vakbroeders houden, zullen zij als professional in het primair proces actief moeten zijn. Zij moeten niet voor de makkelijke weg kiezen en gaan managen via procedures, grootse plannen en formele afspraken. Een onbegonnen zaak bij professionals. Zij moeten kiezen voor de moeilijke weg van het coachend leidinggeven, de kaderstellende plannen en daarbij het geduld opbrengen om hun collegae telkens opnieuw te verleiden tot het wenselijk gedrag en de noodzakelijke deelname aan de verdere kwalitatieve ontwikkeling en professionalisering van de sector. Tegelijkertijd moeten zij als bestuurder niet schromen om de met elkaar overeengekomen kaders streng te bewaken en de professionals ook daarop aan te spreken. Kortom, zij moeten de professionals stimuleren zich te ontwikkelen tot meer zelfsturende professionals die zelf primair verantwoordelijk zijn voor blijvende kwaliteit en professionele ontwikkeling, die zich bewust zijn van de grote en complexe onderlinge afhankelijkheden en de smalle marges waarbinnen zij moeten werken.

De directeur bedrijfsvoering is vaak iemand die ooit vanuit Den Haag op de positie van directeur Beheer Gerechten werd gezet met de impliciete boodschap om “het daar eens even goed te gaan regelen”. Hij moet helemaal af van zijn houding: ik los het wel voor jullie op. Hij moet niet in het gat springen, dat de andere bestuursleden ongetwijfeld gaan laten vallen. Hij moet bereid zijn te accepteren, dat dingen misgaan, als deze door de professionals zelf geregeld moeten gaan worden: hij moet de professionals het maken van fouten gunnen. En dat allemaal in een context, waarin hij ongetwijfeld vanuit Den Haag nog vaak op zijn oude rol en verantwoordelijkheid wordt aangesproken. Immers, het ambtelijke apparaat van de Raad voor de Rechtspraak bestaat voor een groot gedeelte uit dezelfde mensen die op het ministerie verantwoordelijk waren voor het aansturen van de DBG's. Alle oude en ingesleten patronen die deze aansturingrelatie kenmerkten, zullen heus niet verdwenen zijn met het instellen van de Raad voor de Rechtspraak. Van onderaf zullen de directeuren te maken krijgen met het niet-rechterlijk personeel, dat soms onverholen laat merken dat zij toch wel verwachten dat de Directeur Bedrijfsvoering hun baas blijft en hun belangen verdedigt tegenover “de willekeur van de rechters”. Ook bestuurders zullen de directeur bedrijfsvoering, alle gemaakte afspraken ten spijt, blijven aanspreken op de kwaliteit van de ondersteuning en pas na verloop van tijd gaan inzien dat zij nu toch echt zelf hiervoor verantwoordelijk zijn.



En dit zijn alleen nog maar enkele van de te voorspellen valkuilen en gevaren, er zullen nog veel meer onvoorspelbare problemen en dilemma's opdoemen.

Perspectief

Betekent dit nu, dat het beter zou zijn om de gehele reis dan maar niet aan te vangen en rustig thuis te blijven bij het bekende, veilige en vertrouwde? Of moet gekozen worden voor een andere reis met een veiliger reisschema, een makkelijker begaanbaar pad en een geruststellende dan wel dictatoriale reisleader, die elke stap tot in den treuren heeft voorgekauwd en voorbereid?

Wij denken, dat geen van beide mogelijk is. De ontwikkeling die de gerechten nu doormaken, laat zich niet plannen en sturen via een blauwdruk methode, met een veilig reisschema en een herkenbaar pad. Dat komt door de aard van de verandering en door de aard van de organisatie. Elke professional die manager en bestuurder wordt, moet op eigen wijze leren met deze nieuwe rol om te gaan.

Ook het thuisblijven is in onze ogen geen optie meer. Los van de vraag of het maatschappelijk aanvaardbaar zou zijn, zien wij ook in de gerechtelijke organisatie zoveel dynamiek ontstaan dat de reis niet meer stop te zetten is. De enige aanvaardbare optie is zorgen voor een dusdanig kwaliteit in de onderlinge relaties dat men echt als team de reis kan aanvangen, problemen kan opvangen en bespreken. In Assen is in ieder geval in deze richting de steven gewend. En nu maar weer varen!



BIJLAGE 1:

ONTWIKKELINGSPERSPECTIEF VOOR PROFESSIONELE ORGANISATIES

De ontwikkeling van de gerechtelijke organisaties is niet uniek. Veel organisaties van professionals hebben een vergelijkbare ontwikkeling doorgemaakt. Afgaande op de ervaringen van andere professionele organisaties is er een ontwikkelingsgang te schetsen die professionele organisaties doormaken. We kunnen hier een indeling in drie hoofdfasen maken:

De segmentale fase

Dit is het stadium waarin de autonomie van elke professional nog sterk dominant is: hij / zij bepaalt zelf hoe de werkprocessen worden ingericht en is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het professionele werk (de arts tegenover zijn patiënt, de leraar in zijn eigen klas, de rechter die thuis vonnissen schrijft). Management in deze fase is uiterst lastig: een leidinggevende kan niet veel meer doen dan zachtjes manipuleren via randvoorwaarden maar heeft toch een beperkt macht. Veel managers vullen hun verantwoordelijkheid dan ook nauwelijks als zodanig in. Zij zijn voorzitter van de maatschap en beperken hun rolopvatting ruw gezegd tot het openen en sluiten van de vergadering. Zodra zij pogen hun rol meer invulling te geven, klagen de professionals al snel dat het management voor teveel bureaucratie zorgt en hen te weinig condities biedt. De cultuur is er een van "ieder voor zich", het is not done elkaar aan te spreken op slechte kwaliteit. De organisatie als geheel heeft ook amper collectieve doelen maar fungeert meer als een maatschap van professionals die hen de middelen verschaft, waarmee het werk kan worden gedaan.

De collectief - gereguleerde fase

Onder druk van de buitenwereld wordt meestal een voorzichtig begin gemaakt met het afbreken van het eilandenrijk en de los-zand-cultuur uit de segmentale fase. Management wordt meer geprofessionaliseerd en krijgt meer bevoegdheden. De leiding streeft naar duidelijker structuren en systemen met betrekking tot productie, kwaliteit en personeelsbeheer. Langzaam maar zeker sluipen productienormen, procedures en afspraken de organisatie binnen. Professionals moeten hier aan wennen en zullen deze ontwikkelingen eerst als nogal bedreigend ervaren. Zij laten luidruchtig hun ongenoegen blijken of trekken zich terug op de eigen, veilig geachte bastions. Maar langzaam maar zeker dringt de noodzaak (en toch ook wel het nut) door. Het wordt steeds logischer gevonden om enige rekenschap af te leggen over de eigen productie en over de eigen pogingen de kwaliteit van deze productie op voldoende niveau te houden. Er wordt ingezien, dat de onderlinge interacties en afhankelijkheden zo complex zijn geworden, dat centrale coördinatie en sturing onmisbaar is geworden.

Professionals beginnen hun 'eenmanszaak uit de segmentale fase' los te laten en gaan zich organiseren in teamverbanden (waarneemgroepen bij huisartsen, vakgroepen bij leraren, sectoren bij rechters) waarbinnen langzaam maar zeker enige teambuilding ontstaat. Logischer wijze gaan de professionals in die verbanden elkaar aanspreken op hun gedrag en hun kwaliteit. De eerste voorzichtige pogingen tot intercollegiale toetsing en intervisie ontstaan. De klant (patiënt, leerling, burger) wordt in deze fase nog amper betrokken. Dat is nog veel te ver weg. Eerst moeten de professionals leren dat het niet eng is om verantwoording aan elkaar af te leggen, integendeel, dat dat uiterst stimulerend en motiverend kan zijn. Pas als zij hebben ontdekt, dat het eigen teamverband een veilige basis kan zijn, ontstaat de ruimte om de buitenwereld meer te gaan betrekken, bijvoorbeeld bij de beleidsvorming of door verantwoording aan deze buitenwereld af te leggen.

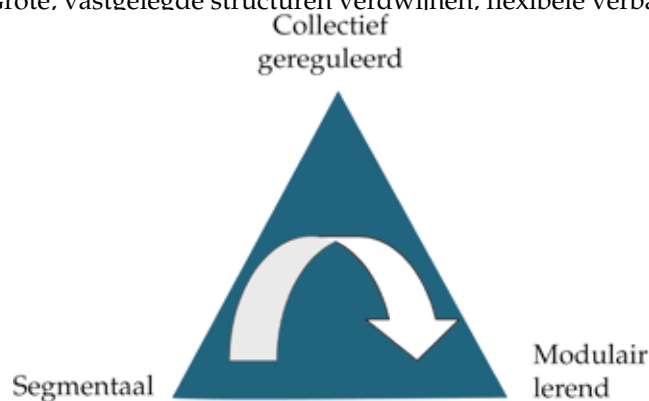


Het gevaar van deze fase is dat enthousiaste managers het professionele karakter van de organisatie uit het oog verliezen en de managementinstrumenten teveel gaan uitbouwen en perfectioneren, een gevaar dat wij hiervoor uitvoerig schetste. Dit gebeurt al helemaal als het management uit handen van de professionals gehaald wordt en “professionele” managers van buiten worden aangetrokken. Een ander gevaar is dat het collectieve karakter van de organisatie zozeer toeneemt dat er logheid ontstaat en beleidsaanpassingen niet meer flexibel kunnen plaatsvinden: “eerst moet alles in de groep worden besproken”.

De modulaire - lerende fase

Op een gegeven moment is de professional gaan wennen aan de interne samenhang die in fase 2 wordt opgebouwd, de beheersinstrumenten zijn goed uitgebalanceerd (niet teveel en niet te weinig) en zijn de werkverbanden een stabiele, veilige basis geworden voor de onderlinge samenwerking. Dan blijkt het weer mogelijk te gaan decentraliseren. De werkverbanden (modules) van de professionals worden meer autonoom en zelfsturend en gaan zich meer dan voorheen op de buitenwereld richten (klantsturing). Beleid wordt samen met de klant (bij de rechterlijke organisatie: het O.M., de balie, de deurwaarders, de Raad voor de Kinderbescherming, het GAK, de gemeenten etc..) ontwikkeld in plaats van los van of over de klant. Men leert het professionele handelen onmiddellijk af te stemmen op de buitenwereld, er wordt snel en doeltreffend gereageerd op vragen die van buiten komen.

Management kan zich in deze fase minder baseren op instrumenten maar wordt meer visionair en inspirerend van karakter. De autonomie in deze fase is heel anders dan die van de segmentale fase: allereerst gaat het om autonomie van kleine werkverbanden en ten tweede zijn de professionals in deze fase veel meer extern georiënteerd. Grote, vastgelegde structuren verdwijnen, flexibele verbanden komen er voor in de plaats.



Gerechten verkeren in onze optiek op het breukvlak tussen de eerste en tweede fase. De individuele professionaliteit wordt daar ingeruild voor een meer collectieve verantwoordelijkheid waarbij ook reken-schap afleggen over productie en kwaliteit tot de mores gaan behoren. Begrijpelijkerwijze wordt er in dit stadium nog veel nadruk gelegd op nieuwe bestuursconcepten en op de nieuwe management- benaderingen. Met vallen en opstaan maken de professionals zich deze nieuwe concepten en benaderingen eigen. Dat verklaart ook waarom er in veel gevallen nog zo weinig ruimte is voor echt juridisch inhoudelijke vernieuwingen. De gehele verandering van de gerechtelijke organisatie wordt op dit moment nog voor-namelijk gestuurd door de gevoelde noodzaak de besturing van de gerechten te verbeteren. Niet door een inhoudelijk, visionair toekomstbeeld waarnaar men bewust aan het groeien is. Toch zal ook deze discussie de komende jaren gevoerd gaan worden, al is het alleen al omdat de maatschappij erom vraagt. Het is dan ook niet moeilijk om te voorspellen dat de gerechtelijke organisatie nog maar aan de vooravond staat van nog veel grotere, en dan ook voor de maatschappij herkenbare vernieuwingen. Enkele voortekenen lijken



daar al op te wijzen: bij alle sectoren zien we nadere bezinning en invulling van wettelijke procesregels; i.c.t. gaat een (veel) grotere rol spelen m.b.t. de communicatie (intern en extern), meer modaliteiten van geschilbeslechting worden beproefd (mediation, supersnelrecht, “boete” door genoegdoening van het slachtoffer).

De invoering van de DGO en DBG structuur waren de eerste impulsen om de rechtbanken uit de linkerbenedenhoek van het schema te halen, de wetwijziging die per 1-1-2002 ingaat geeft daar een volgende flinke duw aan. Bij die gerechten waar de professionals zich het eerste de nieuwe bestuursconcepten hebben aangeleerd, zullen het eerst de discussies over verdergaande maatschappelijke vernieuwingen plaatsvinden en in concrete acties worden omgezet.

Stef van der Kolk, President Rechtbank Assen

Evert Koopmans, Directeur Beheer Gerechten Rechtbank Assen

Eric Spaans, organisatieadviseur, Partner StreamLinks

Frans Verhaaren, organisatieadviseur, Partner StreamLinks