

Veranderteams rechterlijke organisatie

9 april 2001

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Programma Versterking Rechterlijke Organisatie	1
1.2	Doel- en vraagstelling onderzoek	2
1.3	Werkwijze en uitgangspunten	2
2	Conclusies en aanbevelingen	4
2.1	Conclusies	4
2.2	Aanbevelingen	5
3	Reacties minister van Justitie en voorzitter	
	kernteam pVRO	7
4	Nawoord Rekenkamer	8
Bijlage 1	Overzicht pVRO-projecten	9
Bijlage 2	Uitgangspunten beoordeling	11

I Inleiding

I

I.1 Programma Versterking Rechterlijke Organisatie

In de periode juni 2000 tot en met januari 2001 heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar het functioneren van de zogenoemde lokale veranderteams (LVT's) die in het kader van het programma Versterking Rechterlijke Organisatie (pVRO) bij de gerechten zijn ingesteld. Het pVRO, nadrukkelijk een initiatief van én voor de zittende magistratuur, vormt een belangrijk element van de Contourennota ('Rechtspraak in de 21^{ste} eeuw', TK 26 352 nr. 2, 17-12-1998). Het programma heeft tot doel om verbeteringen aan te brengen in onder meer het personeelsbeleid, de werkprocessen, het ICT gebruik en de externe oriëntatie van de gerechten. Op deze gebieden is een ruim aantal projecten gestart die landelijk worden voorbereid en vervolgens in de gerechten moeten worden geïmplementeerd door de LVT's (zie bijlage 1).

De beoogde versterking van de rechterlijke organisatie dient daarnaast plaats te vinden door de instelling van een Raad voor de Rechtspraak, de invoering van integraal management bij de gerechten en de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de arrondissementsrechtbanken. Dit alles moet per 1 januari 2002 zijn beslag krijgen.

Voor de totale moderniseringsoperatie is over de periode 1999 tot en met 2002 f 311 miljoen uitgetrokken. Het belang van een gemoderniseerde rechtspraak, de complexe aansturing en de niet onaanzienlijke financiële consequenties hebben de Tweede Kamer doen besluiten de modernisering van de rechterlijke organisatie de kwalificatie groot project te verlenen, zoals bedoeld in de procedureregeling grote projecten (artikel 31, lid 3, Reglement van Orde Tweede

Kamer). Dit betekent dat de minister een verzwaarde informatieplicht ten opzichte van de Tweede Kamer heeft.

1.2 Doel- en vraagstelling onderzoek

Het feit dat de lokale veranderteams als motor van de veranderingsactiviteiten worden gezien, was voor de Rekenkamer reden om deze teams onderwerp van onderzoek te maken. Er waren daarenboven signalen te beluisteren die erop duiden dat de voortgang en inbedding van de veranderteams en de kwaliteit van de door deze teams ingediende plannen zeer divers waren.

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer een bijdrage leveren aan de aanpak van de veranderingsactiviteiten binnen de gerechten. Daarbij heeft zij zich overigens beperkt tot het niveau van de rechtbanken en kantongerechten, aangezien deze gerechten de meeste zaken behandelen. Daarmee zijn het ook de rechterlijke colleges waar de burger het meest mee te maken heeft.

De centrale vraagstelling in het onderzoek luidde:
Hoe geven de lokale veranderteams vorm en inhoud aan de aan hen toebedeelde taken en bevat deze vormgeving voldoende waarborgen voor een succesvolle invoering van verbetermaatregelen?

1.3 Werkwijze en uitgangspunten

Voor de beantwoording van deze vraagstelling heeft de Rekenkamer eerst de negentien plannen van aanpak (inclusief projectplannen) van de veranderteams beoordeeld en de resultaten van die beoordeling ter verificatie aan de rechtbanken voorgelegd. Vervolgens heeft bij een vijftal rechtbanken aanvullend onderzoek plaatsgevonden door middel van interviews met voorzitters en leden van de LVT's,

(leden van) het dagelijks bestuur (DB) van de rechtbank¹ en projectleiders en medewerkers van een aantal grote projecten. Tevens werden ter plaatse projectdossiers bestudeerd. Ter afronding heeft de Rekenkamer gesprekken gevoerd met de leden van DB en/of LVT van de vijf geselecteerde rechtbanken. Tijdens deze gesprekken kwamen de sterke en de zwakke punten van de desbetreffende lokale aanpak aan bod.

De Rekenkamer heeft de door haar bij de beoordeling gehanteerde uitgangspunten gebaseerd op beginselen van project- en veranderingsmanagement. De Rekenkamer ging daarbij in zijn algemeenheid uit van de norm dat projecten en plannen zo concreet, duidelijk en expliciet mogelijk moeten worden opgesteld en beschreven, zodat daarover bij geen enkele betrokkene onduidelijkheid bestaat. Omdat de moderniseringsoperatie ook een cultuuromslag voor de gerechten inhoudt, zijn bij de beoordeling van de plannen ook enkele uitgangspunten van veranderingsmanagement betrokken.

De Rekenkamer heeft haar uitgangspunten (zie bijlage 2) rond vijf thema's gegroepeerd:

- Afbakening
- Organisatie
- Begroting
- Planning en voortgangsbewaking
- Kwaliteitsborging en communicatie

¹ Een dagelijks bestuur van de rechtbank bestaat op dit moment formeel niet. In de nieuwe Wet RO die op 1-1-2002 van kracht moet worden, wordt een bestuur van de rechtbank geïntroduceerd. De samenstelling van dat bestuur komt in de meeste gevallen overeen met het huidige (informele) dagelijkse bestuur. In lijn hiermee heeft de Rekenkamer in haar onderzoek de kantongerechten reeds als kantonsector van de rechtbank beschouwd. Daarom wordt in deze rapportage van rechtbanken gesproken.

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

Op basis van haar onderzoek concludeert de Rekenkamer allereerst dat de *organisatie* van de lokale pVRO-activiteiten varieert, maar dat de rechtbanken over het algemeen de uitvoering van het programma met enthousiasme hebben opgepakt.

Bij ongeveer de helft van de rechtbanken wordt het lokale veranderteam feitelijk door het DB gevormd. Dit lijkt een gemiste kans, ervan uitgaande dat een LVT dat losstaat van het DB de organisatie meer kans biedt om van de dagelijkse gang van zaken los te komen. De Rekenkamer kan echter nog geen uitspraken doen over de vraag in hoeverre dit risico zich in de praktijk manifesteert. Zij constateert wel dat de pVRO-activiteiten bij de vijf bezochte rechtbanken de volle aandacht hadden van het LVT dan wel het DB.

Vanuit het oogpunt van de beoogde cultuuromslag moet men bij het ontbreken van een LVT wel extra aandacht schenken aan het betrekken van het personeel bij de veranderingen. Dit risico bleek in de praktijk behoorlijk te zijn ingeperkt: de projectgroepen van de vijf bezochte rechtbanken waren breed (d.i. uit diverse geledingen) samengesteld.

Het bovenstaande laat echter onverlet dat er met betrekking tot de andere thema's de volgende kanttekeningen zijn te maken:

- Over het algemeen hebben de rechtbanken de *afbakening* van hun plannen behoorlijk op orde, hoewel in de praktijk blijkt dat enkele rechtbanken een (te) ambitieus aantal projecten in uitvoering hebben genomen.
- De meeste rechtbanken hebben een (soort van) *begroting* in het plan van aanpak opgenomen, maar daarin komen de kosten die gemoeid zijn met de inzet van

projectmedewerkers in onvoldoende mate tot uitdrukking. Het risico voor de voortgang van de projecten dat hiermee wordt gelopen, is niet denkbeeldig gebleken.

- Ook met betrekking tot *planning en voortgangsbewaking* manifesteert zich een aantal verbeterpunten: in de plannen van aanpak besteden de rechtbanken nog in onvoldoende mate aandacht aan (mijlpalen)planningen en het pareren van in kaart gebrachte risico's. In de praktijk blijkt dat vooral de arbeidsintensieve projecten bij de rechtbanken (in enige mate) vertraging oplopen.
- Vanuit het oogpunt van *kwaliteitsborging* lijkt het erop dat de toets(en) op productkwaliteit een te impliciet item vormt. Ten aanzien van *communicatie* blijkt dat met name de interne communicatie in opzet redelijk is geregeld.

2.2 Aanbevelingen

Mede door het ambitieuze aantal projecten dat de rechtbanken ter hand hebben genomen én het feit dat lokaal een aantal projecten vertraging heeft opgelopen, is niet te verwachten dat op 1 januari 2002 alle pVRO-projecten zijn geïmplementeerd. Afgezien daarvan is inmiddels duidelijk dat een groot aantal rechtbanken verder gaat met een verbetertraject volgens het managementmodel van het Instituut Nederlandse Kwaliteit of met andere activiteiten die zij als 'lerende organisaties' ter hand willen nemen. Het staat dus buiten kijf dat de rechtbanken de komende jaren op projectmatige wijze aan het verbeteren van hun functioneren zullen blijven werken. Wat dat betreft beveelt de Rekenkamer nadrukkelijk aan de projectplannen in het vervolg beter te toetsen aan beginselen van project- en verandermanagement.

Vanuit de eerdergenoemde constatering dat niet alle lokale pVRO-projecten zo voortvarend verlopen als was voorzien, wil de Rekenkamer er tot slot op wijzen dat het overweging verdient dat de rechtbanken een 'minimumpositie' bepalen: waar moet de rechtbank gezien de invoering van integraal management, de bestuurlijke onderbrenging van de

kantongerechten en de invoering van de Raad voor de Rechtspraak op 1 januari 2002 staan? Met de onontkoombare veranderingen op die datum in het vizier heeft een aantal beheersmatige projecten dan immers absolute prioriteit.

3 Reacties minister van Justitie en voorzitter kernteam pVRO

7

Bij brief van 22 februari 2001 heeft de Rekenkamer aan de minister van Justitie en de voorzitter van het kernteam pVRO een reactie op haar conceptrapportage gevraagd.

De minister van Justitie geeft in zijn reactie aan dat het hem genoeg doet dat de Rekenkamer heeft geconstateerd dat de gerechten de verschillende activiteiten met enthousiasme ter hand nemen. De door de Rekenkamer geplaatste kanttekeningen beschouwt hij als symptomen van het feit dat er bij de gerechten sprake is van een leerproces. Dit neemt niet weg dat de minister aangeeft dat hij bij de verantwoordelijken voor het pVRO en de gerechten op een “strakkere (toetsing van de) projectorganisatie” zal aandringen. De minister geeft tot slot aan de noodzaak van het bepalen van een minimumpositie te onderstrepen.

De reactie van de voorzitter van het kernteam pVRO komt in grote lijnen overeen met de reactie van de minister. Enerzijds stemt het hem tot tevredenheid dat het enthousiasme van de gerechten ook voor de Rekenkamer waarneembaar is, anderzijds geeft hij aan dat de door de Rekenkamer gemaakte kanttekeningen niet als een verrassing komen.

De voorzitter van het kernteam kan zich in beide aanbevelingen van de Rekenkamer vinden. Omtrent het bepalen van een minimumpositie per 1 januari 2002, de tweede aanbeveling van de Rekenkamer, merkt hij op dat hieraan momenteel in een samenwerkingsverband van pVRO, ministerie van Justitie en de op te richten Raad voor de Rechtspraak wordt gewerkt.

4 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd over het feit dat zowel de minister als de voorzitter van het kernteam pVRO zich in haar conclusies en aanbevelingen kunnen vinden.

Het is de Rekenkamer gebleken dat de moderniseringsoperatie een complex proces is dat tal van tijdkritische elementen bevat. Daarom zal zij de ontwikkelingen met interesse blijven volgen.

Bijlage 1 Overzicht pVRO-projecten

9

Het programma Versterking Rechterlijke Organisatie kende begin 2001 de hieronder staande landelijke projecten.²

- Bestuur gerechten: ontwikkeling bestuursmodel op basis van integraal management.
- Werkprocessen: analyseren en verbeteren van de werkprocessen en deze vastleggen in het programma Protos.
- Uniforme landelijke rolreglementen in civiele zaken, bij echtscheidingen en bestuursrechtelijke zaken.
- Straftoemeting: landelijk een meer consistente straftoemeting. Daartoe wordt onder meer een databank opgezet en vindt landelijk overleg van strafrechters plaats.
- Personeelsbeleid: geïntegreerd personeelsbeleid voor rechters en ondersteunend personeel op basis van competentie management.
- Electronisch loket rechterlijke organisatie (ELRO): invoeren Internet als communicatiemedium. ELRO is inmiddels onder noemer BISTRO samengevoegd met de projecten GEORGE (ontsluiting rechtsbronnen) en INTRO (ontwikkeling van een intranet).
- Proeflokaal ICT: landelijk proeflokaal voor ICT-toepassingen.
- Interne klachtenregeling: een regeling voor de behandeling van klachten over handelen van rechters en ondersteunend personeel.
- Kwaliteit: ontwikkelen van instrumenten voor de beoordeling van de professionele kwaliteit van de gerechten, waaronder landelijke uniforme waarderingsonderzoeken bij derden, ketenpartners en eigen personeel.

Een aantal rechtbanken heeft naast (een deel van) deze projecten – al dan niet ingegeven door verbeterpunten voortkomend uit de INK-positiebepaling en/of de daaraan verbonden personeelsenquête – een of meer eigen projecten ter hand genomen. Daarvan zijn onder meer voorbeelden

² De voorzitter van het kernteam pVRO gaf te kennen dat het project Civiele procedure op 1 juli 2000 is afgesloten.

aangetroffen op de gebieden van managementinformatie,
interne communicatie en intervisie.

Bijlage 2 Uitgangspunten beoordeling

Afbakening

- Is een analyse van de stand van zaken opgenomen?
- Zijn er duidelijke en eenduidige doelstellingen geformuleerd?
- Wordt aangegeven welke resultaten worden nagestreefd?

Organisatie

- Wordt aangegeven welke personen bij het traject zijn betrokken?
- Is duidelijk wie beslissingsbevoegd is?

Begroting

- Is er een begroting opgesteld?
- Wordt daarin ook de dekking van uitgaven aangegeven?
- Wordt aangegeven hoeveel tijd er door de betrokkenen mag worden gespendeerd?

Planning en voortgangsbewaking

- Zijn start- en einddata opgenomen?
- Is er een mijlpalenplanning opgesteld?
- Worden risico's gesignaleerd?
- Wordt ook aangegeven hoe men deze risico's poogt te pareren?
- Is geregeld hoe verantwoording over (bereikte) resultaten wordt afgelegd?

Kwaliteitsborging en communicatie

- Is voorzien in (een) toets(en) op productkwaliteit?
- Wordt aangegeven door wie contact zal worden onderhouden met bureau pVRO?
- Wordt aangeduid op welke wijze resultaten aan de organisatie worden meegedeeld?
- Bestaat er een communicatieplan?