

Samenvattende conclusie en slotaanbevelingen

Betrokken medewerkers

Het is al zo vaak geschreven dat het bijna leest als een holle frase: de medewerkers van de gerechten zijn de hoeders van de kwaliteit van de rechtspraak. Toch verdient het ook deze keer weer vermelding. Het is een van de kernbevindingen van de visitatiecommissie.

Kwaliteit van de rechtspraak komt in de eerste plaats tot stand in de alledaagse werkpraktijk: tijdens de administratieve procedures, de juridische voorbereiding, de zitting en de uitwerking van de uitspraak. De commissie constateert dat de samenleving daarvoor kan rekenen op de buitengewoon loyale en kundige medewerkers van de Rechtspraak. Uit de gesprekken met deze toegewijde medewerkers heeft de commissie het vertrouwen gekregen dat, ondanks de aanbevelingen die volgen, de kwaliteit van het dagelijks werk in de afgelopen jaren gewaarborgd is gebleven.

Betrokkenheid kan ook valkuil zijn

De drive van de medewerkers vormt de kracht van de Rechtspraak, maar kan tegelijkertijd de achilleshiel van de organisatie zijn. Die spanning volgt, zo concludeert de commissie, uit de aard van het werk en de organisatie. Rechtspraak vereist uiterste zorgvuldigheid en maatwerk, maar tegelijkertijd moeten grote aantallen zaken worden verwerkt: in 2013 deed de rechterlijke organisatie ruim 1,7 miljoen zaken af.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat medewerkers de neiging hebben de afdoening van zaken als hun eerste verantwoordelijkheid te zien en zich in hun werk sterk te richten op de aan hen toebedeelde zaken. Deze focus kan echter activiteiten die de dossiers ontstijgen in de weg staan. Pieken in tijdsdruk, grote werkvoorraden of onverwachte situaties als ziekte van collega's versterken deze neiging.

Daar komt bij dat medewerkers, als logisch gevolg van de focus op hun eigen werk, vooral aandacht hebben voor hun directe werkomgeving en minder oog hebben voor de organisatie als geheel. Sturing vanuit bestuur en management wordt dan ook al snel ervaren als interventies in het dagelijks functioneren.

Bovendien leeft er onder medewerkers niet vanzelfsprekend interesse voor het meedenken over beleidsmatige en organisatorische aspecten van het werk.

Kortom: de toewijding van de medewerkers richt zich vaak vooral op de afdoening van de 'eigen' zaken en de directe werkomgeving. Aandacht voor kwaliteitsaspecten die voor de langere termijn van belang zijn, zoals vakinhoudelijk overleg, intervisie, feedback en reflectie op eigen en andersmans functioneren kan daardoor ondersneeuwen. Daarom is er extra en constante aandacht nodig voor de onderlinge samenhang binnen de rechterlijke organisatie, waardoor dossieroverstijgende kwaliteitszorg gewaarborgd blijft.

Kwaliteitszorg onder druk

De afgelopen jaren is deze dossieroverstijgende kwaliteitszorg binnen de organisatie door een reeks ingrijpende organisatorische veranderingen op de proef gesteld. Fusies van gerechten, veranderingen van bestuursstructuur en talloze personele wijzigingen bij bestuur en management leidden ertoe dat organisaties en werkprocessen opnieuw moesten worden ingericht. Tijdens de verbouwing bleef de winkel gewoon open. De eerste zorg van besturen, managers en medewerkers ging dan ook uit naar de integratie van processen, zodat de afdoening van zaken niet werd verstoord door de organisatiewijzigingen. Partijen horen immers niet de dupe te worden. Tegelijkertijd, zo constateert de visitatiecommissie, is de aandacht voor het investeren in de kwaliteit van medewerkers, en daarmee in het rechterlijk werk, verslapt.

Deze ontwikkeling is met name op de lange termijn zorgelijk, des te meer omdat de organisatie de komende jaren een nieuwe golf van veranderingen te wachten staat. Een grootschalig programma voor innovatie en digitalisering zal ingrijpende organisatorische en personele wijzigingen met zich brengen. Ook deze keer wordt, net als bij de herziening van de gerechtelijke kaart, vooruitgelopen op verwachte besparingen in de toekomst en heeft de organisatie weinig extra financiële middelen gekregen voor het doorvoeren van de veranderingen.

Kwaliteitsnormen moeten concreter en sturing daarop strakker

Sinds 2007 hanteert de Rechtspraak een set landelijke kwaliteitsnormen. Dit betreft doelstellingen over onder meer doorlooptijden van zaken, permanente educatie en reflectie- en intervisie-activiteiten. Een groot aantal gerechtsbesturen sprak daarnaast de afgelopen jaren een eigen, lokale kwaliteitsambitie uit, veelal geïnspireerd op de Agenda van de Rechtspraak. De commissie constateerde dat deze doelstellingen doorgaans vaag zijn geformuleerd. En waar dat niet zo is, loopt per rechtsgebied vaak sterk uiteen welke doelstellingen zijn vastgesteld en hoe concreet de vastgestelde normen zijn geformuleerd.

Ten aanzien van een aantal belangrijke kwaliteitsinstrumenten (vakinhoudelijk overleg, intervisie, meelesen en leren uit hoger beroep of cassatie) zijn dan ook geen heldere landelijke of lokale kwaliteitsstandaarden vastgesteld. Ook initiatieven om rechters zelf gemeenschappelijke standaarden te laten vaststellen, komen maar moeizaam op gang. Dit is deels te verklaren door de organisatiecultuur, waarin veel ruimte bestaat voor het gebruik van eigen werkpraktijken en kwaliteitsnormen. In een dergelijk omgeving zal onder professionals immers minder snel de noodzaak worden gevoeld om gezamenlijke normen te ontwikkelen.

Het ontbreken van kaders lijkt ook zijn uitwerking te hebben gehad op de wijze van sturing binnen de organisatie: in de dagelijkse praktijk sturen de gerechtsbesturen vooral op productie, doorlooptijden en landelijke kwaliteitsnormen. Hoewel de bestuurders de waarde van andere elementen van kwaliteitszorg onderkennen, houden zij hierop weinig zicht. Bewaking van de inhoudelijke kwaliteit van activiteiten wordt doorgaans overgelaten aan de organiserende medewerkers.

Vakkennis en reflectie komen na het dossier

Medewerkers geven, zoals hiervoor al omschreven, de hoogste prioriteit aan wat zij als hun belangrijkste verantwoordelijkheid beschouwen: het afhandelen van 'hun' dossiers. Met name binnen teams met hoge zittingsdichtheid en/of harde termijnen (straf- en familierecht) of binnen teams met een sterk toenemende instroom (bewind) vraagt het van medewerkers veel discipline om daarnaast ruimte te blijven maken voor het bijhouden van vakkennis. Het lezen van literatuur, de deelname aan vakinhoudelijk overleg en het bijwonen van cursussen levert immers geen tijdwinst op. Intervisie en ruimte om te reflecteren op het functioneren verdwijnen nog eerder uit beeld. In het ergste geval komen de activiteiten zo onder druk te staan, dat zij in het geheel niet meer worden georganiseerd. De commissie heeft geconstateerd dat binnen dergelijke teams de leidinggevende niet altijd in staat was om het tijt te keren.

Inzet van kwaliteitsinstrumenten: een gemengd beeld

Permanente educatie van medewerkers heeft de afgelopen vier jaar duidelijk aandacht gekregen van gerechtsbesturen en leidinggevendenden. Zij sturen medewerkers actief aan om hen het vereiste minimumaantal uren scholing te laten volgen. Daarbij organiseren gerechten steeds meer interne cursusedagen, vaak in samenwerking met universiteiten. Desondanks werd de kwaliteitsnorm in 2013 niet gehaald en is zelfs een lichte achteruitgang ten opzichte van 2012 te zien. De oorzaken daarvoor zijn niet eenduidig te achterhalen. Wel is duidelijk dat ervaren juridisch professionals en het administratief personeel kampen met een gebrek aan passend aanbod.

De uitvoering van intervisie bleef in deze visitatieperiode onder de maat. Verschillende besturen en leidinggevendenden kozen ervoor om aan intervisie geen prioriteit te geven vanwege de drukte van de reorganisatie. Daarnaast speelt hier het probleem op dat het nut van intervisie niet door alle medewerkers wordt ingezien. Enkele gerechten boekten wél succes. Zij schakelen externe intervisoren in. Binnen de meeste gerechten is, met name het laatste half jaar, gewerkt aan het uitbreiden van de verschillende intervisiemethoden. Deze hernieuwde aandacht voor intervisie, die de commissie toejuicht, zal moeten inslijten in de dagelijkse praktijk. Daarvoor is een meer professionele en minder vrijblijvende benadering voor deelname aan intervisie noodzakelijk.

Ook het vakinhoudelijk overleg stond onder druk door de vele organisatorische veranderingen en de drukte van alledag. Binnen verschillende teams is het vakinhoudelijk overleg geheel stilgevallen. Daarnaast lijdt de inhoud van het overleg onder het gebrek aan feedbacktraditie. Tijdens jurisprudentiebesprekingen domineert soms een beperkt aantal ervaren rechters het debat. Het ter bespreking inbrengen van eigen werk blijft schroom oproepen; ten onrechte, bewijzen de gerechten waar dit al wél gebeurt. Waar vakinhoudelijk overleg goed wordt voorbereid en op een inspirerende wijze uitgevoerd, leidt het aantoonbaar tot meer werkplezier, verhoging van de kwaliteit en meer verbinding tussen medewerkers.

Positieve impuls door kwaliteitscoördinator

Naar aanleiding van de herziening gerechtelijke kaart is in de meeste gerechten de portefeuille kwaliteit geconcentreerd bij één bestuurslid. Vanaf de tweede helft van 2013 bouwden veel gerechten hun kwaliteitsstructuur verder uit. De commissie constateerde dat dit proces binnen een aantal gerechten inmiddels voortvarend ter hand is genomen, met zichtbaar positieve effecten. Tegelijk zijn de resultaten nog beperkt omdat de wijzigingen zich nog moeten zetten binnen de gerechten en op landelijk niveau de uitwisseling tussen de kwaliteitsmedewerkers van gerechten nog moet groeien.

Verbindingen versterken, op verlerlei niveau

Binnen de Rechtspraak is sprake van 'eilandvorming' op teamniveau, maar ook binnen de drie organisatielagen: bestuur, management en medewerkers. Met name op de langere termijn is dit niet bevorderlijk voor de kwaliteitszorg binnen de gerechten. Deze vereist immers gezamenlijke investeringen die niet tot stand komen als er geen gedeeld gevoel voor verantwoordelijkheid bestaat.

Voor de kwaliteit van de rechtspraak is het daarom van groot belang dat de verbinding tussen de diverse onderdelen van de organisatie wordt versterkt. Daarbij moet het middenmanagement fungeren als scharnier: door beleidsstukken voor medewerkers te vertalen in praktische doelstellingen en, andersom, terugkerende knelpunten op de werkvloer te rapporteren aan het bestuur. De commissie beveelt daarom aan verder te investeren in de professionaliteit en kwaliteit van het middenmanagement.

Ook verdient de verhouding tussen de gerechtsbesturen en de medewerkers de nadrukkelijke aandacht van de organisatie. Bij een aanzienlijk deel van de medewerkers bestaat het beeld dat bestuurders vooral geïnteresseerd zijn in het behalen van financiële doelstellingen. Dit beeld kan slechts worden gekanteld als de besturen op directere en toegankelijker wijze laten blijken zich hard te maken voor kwaliteit. Met het actief inventariseren van gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen, het zichtbaar maken van goede initiatieven van de werkvloer en het direct toezien op de uitvoering van kwaliteitszorg kunnen besturen zich zo duidelijker profileren.

Tussen de locaties van de nieuwe fusiegerechten is de samenwerking meestal pas na de HGK tot stand gekomen. De uitwisseling van kennis en medewerkers komt op gang, maar de afstemming van werkprocessen is nog bijna nergens volledig afgerond.

De verbinding van de gerechten met de samenleving krijgt steeds beter vorm in geregeld overleg met ketenpartners. Minder gestructureerd, maar wel veelbelovend, zijn de talloze lokale initiatieven om burgers bij de rechtspraak te betrekken door het houden van open dagen, het uitnodigen van schoolklassen en vergelijkbare activiteiten. Ook startten rechtbanken een aantal creatieve initiatieven zoals mediation en 'de burengerichter' om de dienstverlening voor partijen te verbeteren. Vanaf 2015 zullen de eerste pilots van start gaan om directe feedback van partijen in te winnen.

De commissie komt tot de volgende slotaanbevelingen voor de gerechten:

- ▶ De gerechtsbesturen houden zicht op de frequentie van, deelname aan en kwaliteit van essentiële kwaliteitsinstrumenten als vakinhoudelijk overleg, intervisie en meelesen.
- ▶ De gerechtsbesturen en het management investeren in feedbackcultuur door instrumenten structureel in te zetten, voorbeeldgedrag te tonen en functioneringsgesprekken te professionaliseren.
- ▶ De gerechtsbesturen – in samenspraak met de Raad voor de rechtspraak – doseren en temporiseren veranderingen.
- ▶ De gerechtsbesturen – in samenspraak met de Raad voor de rechtspraak – verduidelijken kwaliteitsstandaarden, versterken het middenmanagement en stemmen de interne communicatie af op de behoeften en het gedrag van de medewerkers.
Kortom: medewerkers worden beter gefaciliteerd om daadwerkelijk medeverantwoordelijk te zijn.
- ▶ Medewerkers spannen zich in om die medeverantwoordelijkheid te dragen.