

Over hindernissen naar de finish

Fusie rechtbanken Rotterdam en Dordrecht

De gefuseerde rechtbank van Dordrecht en Rotterdam wordt één van de tien nieuwe rechtbanken in Nederland. Wim van Veen, president van de huidige rechtbank Rotterdam, is als voorzitter van het fusiebestuur verantwoordelijk voor het fusietraject. Een spannend proces met de nodige hindernissen. “Wij missen de kennis over verandertrajecten en over dit soort processen.”

Het is niet niks, deze fusie. Rechtbanken zijn nu eenmaal geen bedrijven die gewend zijn aan reorganisaties en rechters zijn geen snelle managers die zo'n klusje wel eventjes klaren. Bovendien gaat het om rechtbanken van ongelijke grootte, waarvan de kleinste, Dordrecht, bijna was opgeheven en weinig heil zag in de fusie. Gedurende het traject wordt Van Veen ook nog eens geconfronteerd met een plotseling ingrijpen van de minister die wilde dat de gerechten geen onomkeerbare stappen zetten. Het is al met al een complex verandertraject en een groot avontuur voor Van Veen.

“De rechtbank Rotterdam is vier keer zo groot als die van Dordrecht. Daarom moet je uitkijken dat het geen overname wordt, vertelt Van Veen. “Dat kwam ook enigszins door de houding van beide rechtbanken. Bij Dordrecht heerste het gevoel: waarom moet dat nou? Terwijl de houding in Rotterdam was: als dit moet, dan doen we dat.



Cv Wim van Veen

geboren in 1949

1967

studie rechten in Leiden

1972

militaire dienst

1974

RAIO Opleiding

1981

rechter in Rotterdam

1985

kantonrechter in Delft

1996

sectorvoorzitter strafrecht in Rotterdam

1999

president van de rechtbank Dordrecht

2004

president van de rechtbank Utrecht

2007

president van de rechtbank Rotterdam

Ik heb moeite moeten doen om ze op één lijn te krijgen.”

Wettelijk is bepaald dat de rechtbanken Rotterdam en Dordrecht moeten fuseren (zie kader). Het fusietraject wordt centraal gestuurd door de Raad voor de rechtspraak. Op 1 juli 2011 moesten de rechtbanken een ‘houtschoolschets’ met de contouren van de nieuwe organisatie bij de Raad inleveren, en naar verwachting wordt op 1 januari 2013 de nieuwe organisatie ingevoerd. Van Veen: “Door de Raad is een pool van externen samengesteld die de rechtbanken kunnen inschakelen bij hun fusietraject. Wij hebben gekozen voor Willem van der Schoor.”

Bestaanscrisis

Het proces kende een vrij lange aanloop, omdat de minister van Justitie de rechtbank Dordrecht aanvankelijk helemaal wilde opheffen. “Dordrecht heeft moeten knokken voor zijn bestaan en daarin hebben we ze bijgestaan, onder meer door de gesprekken met Kamerleden bij te wonen. Toen de minister in 2010 de contouren voor de nieuwe indeling schetste was Dordrecht ook weer een zittingsplaats in dit arrondissement.”

Als je zo'n crisis hebt overleefd, dan heeft dat je eigen identiteit versterkt, vindt Van Veen. “Je hebt gevochten voor je voortbestaan. Vervolgens doemt een volgend schrikbeeld op: dat je rechtbank volledig opgaat in de rechtbank Rotterdam. Het was vanaf het begin duidelijk dat het een opgelegde en geen gekozen fusie betreft, en dat sentiment was goed

merkbaar bij Dordrecht. Men leek bang te zijn niet volwaardig mee te tellen.”

Om dat gevoel enigszins weg te nemen kregen de Dordtse collega's volop de mogelijkheid deel te nemen aan de deelprojecten die moesten worden bemenst.”

Praten met ketenpartners

Ook met de ketenpartners van de rechtbanken moet rekening worden gehouden. Zij zijn immers de organisaties waarmee en waarvoor dagelijks wordt gewerkt. “We moeten één rechtbank inrichten die nog wel twee verschillende locaties moet bedienen. Dat was voor ons de reden om onze omgeving te bevragen.” Dertig ketenpartners werd gevraagd wat ze verwachtten van de nieuwe rechtbank. Vanzelfsprekend noemden ze de basiswaarden, zoals onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit en deskundigheid. “Voor de professionele partners, het Openbaar Ministerie en advocatuur was daarnaast met name van belang dat de zaaksafhandeling snel en zorgvuldig moest zijn, vooral in de afstemming met hen. Rechtshelpers als de Raad van de Kinderbescherming en het Juridisch Loket noemden zaken als begrijpelijkheid en toegankelijkheid. Die vier steekwoorden snel, zorgvuldig, begrijpelijk en toegankelijk, hebben we gebruikt om onze plannen steeds weer tegen het licht te houden.”



Achtergronden van de fusie

Napoleon Bonaparte heeft in 1811 in Nederland de indeling van de rechtbanken in kantons, arrondissementen en ressorten ingevoerd. Een kantongerecht moest binnen een dag te voet en de rechtbank binnen een dag te paard bereikbaar zijn. De huidige structuur van negentien arrondissementen (rechtbanken) en vijf ressorten (gerechtshoven) bestaat sinds respectievelijk 1934 en 1877.

Sinds die tijd is er natuurlijk nogal wat veranderd: we gaan niet meer te paard naar de rechtbank, het aantal specialistische zaken (zowel in civiel- als in strafrecht) is gegroeid en de politiek wil minder bestuurlijke eenheden.

Kennismaking en verandertraject

Nadat het besluit was genomen dat Dordrecht als zittingsplaats zou blijven bestaan, werd gestart met de eerste van een aantal conferenties met de beide rechtbanken. Van Veen: “Dat ging over: hoe richt je zo’n project in, aan wat voor contouren denk je. Maar dat niet alleen, het was ook om kennis te maken met elkaar. De mensen van de werkvloer moesten elkaar leren kennen, want zij gaan samenwerken.” Er werd een projectorganisatie ingericht en een fusiebestuur benoemd, met daarin vertegenwoordigers uit de besturen van beide rechtbanken. Besluiten werden daarna steeds eerst in het dagelijks bestuur besproken en vervolgens in het fusiebestuur. Van Veen: “We hebben het fusiebestuur al snel veel meer primaat gegeven. Vanzelfsprekend vergaderen de twee rechtbanken apart ook nog steeds over allerlei zaken. Maar het fusiebestuur is steeds belangrijker geworden.”

Dat rechtbanken niet gewend zijn aan dit soort verandertrajecten bleek wel uit het lokale visiedocument waar de rechtbank Rotterdam mee kwam. “Er is veel tijd en energie in dat document gestoken. Toen ik het stuk voor het eerst onder ogen kreeg was het vijftienvijftig pagina’s en een dag later was het dertig. Op een gegeven moment heb ik voorgesteld om daarmee op te houden, want je verzamelt zoveel ambities dat het erg lastig wordt om alles aan je organisatie uit te leggen, laat staan je organisatie ertoe te brengen om ze te realiseren.”

Parallele trajecten

Een belangrijk punt bij de veranderingen is de verdeling van rechtszaken over beide locaties, en of dat consequenties had voor de organisatiestructuur. “Dat had het. Zo gaat bijvoorbeeld de sector bestuursrecht naar Rotterdam en verdwijnt dus uit Dordrecht.” Ook moet rekening worden gehouden met een traject dat parallel liep aan de fusie: de inrichting van een Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak in Utrecht, dat grote consequenties heeft voor de bedrijfsvoering van rechtbanken. “Tientallen mensen gaan in Utrecht werken of vertrekken, want bepaalde taken worden hier dan niet meer verricht. Bovendien is er een reorganisatie van de strafsector bezig.” Maar ondanks alles werd de houtskoolschets volgens planning op 1 juli 2011 bij de Raad voor de rechtspraak ingeleverd.

Even ons hart gelucht

De schets was net ingeleverd en de voorlichting aan het personeel in volle gang, toen er plotseling een kink in de kabel kwam: de minister trapte op de rem met de mededeling dat er geen onomkeerbare stappen mochten worden gezet omdat de wetgeving nog niet van kracht was. De deelprojecten die gestart waren - organisatie, kwaliteit en bedrijfsvoering - moesten vlak voor de zomer zorgen dat niet alles krakend tot stilstand kwam.

Dit was een van de momenten waarvan Van Veen vindt dat de Raad wel meer het voortouw had

Achtergronden van de fusie

Daarom wordt de indeling van de rechtbanken gewijzigd: de herziening van de ‘gerechtelijke kaart’ (HGK). De arrondissementen worden teruggebracht van negentien naar tien; de ressorten van vijf naar vier.

Er komt een landelijk shared service center, het Landelijk Dienstencentrum Rechtspraak genaamd.

Dit heeft tot gevolg dat rechtbanken moeten fuseren. In wetgeving is de nieuwe gerechtelijke kaart vastgelegd en is bepaald welke rechtbanken met elkaar fuseren.

Met de nieuwe indeling sluiten de rechtbanken aan bij de ontwikkelingen van het Openbaar Ministerie en de politie. Het Openbaar Ministerie werkt in elf veiligheidsregio’s samen onder leiding van een regiohoofdofficier en de overige hoofdofficieren. De politie wordt omgevormd tot een nationale politie met tien regio’s en daarnaast de nationale recherche en het KLPD.

kunnen nemen. “Het is natuurlijk heel bijzonder dat je als derde staatsmacht, zonder dat er een wet is, een traject start waar absoluut een wetswijziging voor nodig is. De Raad heeft voor het fusietraject een planning gemaakt, vooruitlopend op het van kracht worden van de wetgeving. Maar goed, we hebben binnenskamers even ons hart gelucht en hebben vervolgens besloten dat we vooral door moesten gaan met de projecten.” Van Veen zag ook een voordeel: “Zo konden we nog eens extra goed nadenken over de plannen die we hadden met de organisatie.” Besloten werd om twee bijeenkomsten te houden onder leiding van extern adviseur Willem van der Schoor.

Gevoel van gezamenlijkheid

De bijeenkomsten waren niet meteen een doorslaand succes. Niet verwonderlijk; dergelijke intensieve sessies brengen vrijwel ‘automatisch’ sterke en verwarrende gevoelens en emoties aan de oppervlakte. Dat overkwam ons ook. Aan de vooravond van de tweede bijeenkomst vergaderde het bestuur van de rechtbank Rotterdam over Rotterdamse onderwerpen, dus niet over de fusie. De planning van die vergadering bleek ongelukkig gekozen te zijn.

“De tweede dag gingen we samen met de Dordtenaren verder en werd gesproken over ieders positie, standpunten en ambities. Willem had de bijeenkomst goed voorbereid en had met alle betrokkenen gesproken. De Dordtse bestuurders

hadden echter het gevoel dat het Rotterdamse bestuur alles de vorige dag had bekokstoofd en dat zij mochten aanschuiven en hun ziel en zaligheid ook even mochten blootleggen.” Het Dordtse bestuur had het gevoel behartiger te moeten zijn voor de lokale belangen in plaats van mede-eigenaar van het fusieproces. Toen Van Veen merkte dat dat gevoel heerste bij de Dordtse collega’s, bracht hij dit meteen ter sprake. “Het werd een goede bijeenkomst. Er kwam eindelijk een gevoel van gezamenlijkheid. We zijn bijvoorbeeld gaan kijken hoe we een gezamenlijk jaarplan kunnen maken. De begroting was nog niet geïntegreerd, maar met zo’n jaarplan stuur je wel op één organisatie. Het betekent dat je al je parameters op elkaar moet afstemmen, want in bijvoorbeeld de toerekening van capaciteit zitten verschillen tussen Dordrecht en Rotterdam. Vanuit die gezamenlijke verantwoordelijkheid werden al stappen gemaakt naar de sturing van de organisatie als één geheel. We hebben een aantal spijkers met koppen geslagen en zaken benoemd. Op die basis borduren we nu nog steeds voort.”

Extern adviseur

Waarom hebben de rechtbanken ervoor gekozen een externe deskundige in te schakelen? “Vanwege de deskundigheid en ervaring op een terrein waar wij niets van weten”, antwoordt Van Veen. We hebben mensen die veel van het primaire proces weten en gaandeweg de praktijk rond besturen ook in de vingers hebben gekregen. Maar zij missen de kennis



Kenmerken veranderproces

Naast de indeling en omvang verandert ook de besturing van de rechtbanken. In de huidige rechtbanken wordt het bestuur gevormd door de president, de voorzitters (rechters) van de sectoren civiel, kanton, straf en bestuur en de directeur bedrijfsvoering. In de nieuwe rechtbanken worden bestuur en management gescheiden. Het bestuur wordt gevormd door de president, een rechterlijk en een niet-rechterlijk lid, met daaronder de afdelingsvoorzitters.

over verandertrajecten en over dit soort processen. Dit is voor de Rechtspraak natuurlijk een uniek traject. Ik kan niet verwijzen naar de fusie van 1931. Dat is het laatste moment dat er in Nederland rechtbanken zijn verdwenen, zonder dat ze tot een fusie zijn gekomen. Die werden gewoon overgenomen. Alles is nieuw voor ons en dat maakt het extra gecompliceerd. Daar is externe deskundigheid bij nodig. Het is meer de dynamiek dan de fusie op zich. En het gaat zowel om het proces als om de inhoud.

Raad voor de rechtspraak

Van Veen is van mening dat de Raad voor de rechtspraak veel meer het voortouw had kunnen nemen. Bijvoorbeeld in het lange benoemingstraject voor de nieuwe bestuurders. Het zou mijn voorkeur hebben om de rechtsstatelijkheid goed in de gaten te houden. Het is natuurlijk heel bijzonder dat je, zonder dat er een wet is, een traject gaat beginnen waar absoluut een wetwijziging voor nodig is. De Raad heeft voor het fusietraject een planning gemaakt, vooruitlopend op het van kracht worden van de wetgeving. De houtskoolschets met de contouren van de nieuwe organisatie moest worden ingeleverd op 1 juli 2011. Plaatsing van de wet in het Staatsblad is nu voorzien op 1 juli 2012, invoering van de nieuwe organisatie op 1 januari 2013. IJs en weder dienende nu het kabinet Rutte is gevallen en de invoering daardoor mogelijk wordt uitgesteld.” De minister riep vorige zomer op om geen

onomkeerbare stappen te zetten, met het oog op de wetgeving die nog van kracht moest worden. Maar de houtskoolschets was al enige tijd gereed en er moesten plannen worden gemaakt voor de herverdeling van zaken over Rotterdam en Dordrecht. “De Raad wil dat wij gesprekken met de bestuurders voeren over hun ambities in het vervolgtraject. Dat er een talent development pool gevormd wordt. Dat is ontijdig en onhandig. Je wilt dat mensen verantwoordelijkheid nemen voor een proces, waarbij er geen garantie is dat zij daar nadien deel van gaan uitmaken. “Stel je voor wat dat betekent. De leden van het fusiebestuur zijn volop bezig met de laatste loodjes van de fusie. Vervolgens mogen ze zelf solliciteren en worden ze al dan niet afgewezen.” Er is een soort trechter gecreëerd, waar uiteindelijk maar een heel smal pijpje naar de nieuwe functies kan leiden. Iedereen wordt uitgenodigd om in die trechter te stappen, maar er vallen een hoop mensen af.”

Het wiel opnieuw uitvinden

Wat vindt Wim van Veen van het hele fusieproces? “Op veel plekken wordt het wiel opnieuw uitgevonden. Mensen die daar niet echt in doorgeleerd hebben, krijgen nu ruimte om lokaal vraagstukken op te lossen. Dat gaat leiden tot oplossingen waarvan moet blijken dat ze houdbaar zijn. Het is doodzonde dat de energie niet gericht wordt op waar het echt om gaat.” Van Veen ziet daarnaast veel onrust als gevolg van de krimp

en de grote werkdruk. “Niet zozeer vanwege de fusie alleen. We zitten in de laatste fase. Dat is heel confronterend. Je bent bezig iets tot stand te brengen en op een gegeven moment is er een finish, waarna je niks meer kunt veranderen. Dat moment komt steeds dichterbij.”

Kenmerken veranderproces

- een verplicht traject, extern gemotiveerd, geen oplossing voor een bestaand intern probleem
- tempo en fasering grotendeels extern bepaald
- fusietraject geeft wel de kans om achterstallig managementonderhoud aan te pakken
- blik van buiten naar binnen georganiseerd om daardoor intern te verbinden
- organisatie van professionals, daarom willen en kunnen ontvangen van leiding tot een thema gemaakt