

Eindrapport ter uitvoering van de bijakte bij de wetenschappelijke studie naar de voorstellen voor een hertekening van het gerechtelijk landschap en naar een methodologie om het gerechtelijk landschap structureel aan te passen.

Rapport final en complément de l'étude scientifique sur les propositions de reconfiguration du paysage judiciaire et sur une méthodologie destinée à adapter structurellement le paysage judiciaire

April 2010



Katholieke Universiteit Leuven

Instituut voor de Overheid



Université de Liège

Institut des Sciences
Humaines et Sociales

Centre de Recherches et
d'Interventions Sociologiques



Université Libre de Bruxelles

Solvay Brussels School of
Economics & Management

Hoofdstuk 1

Ministeriële verantwoordelijkheid / Responsabilité ministérielle

VRAAG: Welk is de aanwezigheid en de rol van de minister van Justitie in de Gemeenschappelijke Beheersdienst (inclusief zijn politieke verantwoordelijkheid). Is het mogelijk om de verhouding tussen de minister van Justitie en de beheersorganen (centraal, pijlers, lokaal) in het buitenland in een vergelijkende tabel samen te brengen?

Verantwoordelijkheid van de minister in een systeem van verzelfstandiging

De ministeriële verantwoordelijkheid is een belangrijke pijler van een democratisch systeem: het omvat de plicht van de minister om het parlement te informeren over het gevoerde beleid en dit te motiveren en te rechtvaardigen. De minister legt dus rekenschap af over zijn beleid. Dit is eigenlijk geen probleem als de minister, als hoofd van het ministerie, hiërarchische bevoegdheid heeft over al zijn diensten en dus direct opdrachten kan geven, informatie opvragen en de uitvoering kan controleren. Dit was vroeger de situatie in de meeste ministeries en ook in dat van justitie.

Hier duikt echter reeds een eerste probleem op: als hiërarchische chef van het ministerie heeft hij wel direct gezag op de administratieve diensten van de rechtspraak en op de griffies, maar niet op de magistraten van de zetel, wegens de scheiding van de machten en de onafhankelijkheid van de rechters.

De minister en het ministerie maken het beleid, de begroting, benoemt het personeel, zorgt voor de ondersteuning en de werking van de gerechten. De minister heeft ook toezicht op zijn diensten waardoor hij nagaat of de wet wordt nageleefd, of de begroting efficiënt en wetmatig wordt uitgevoerd. Daartoe kan hij informatie laten produceren die hem toelaat zijn beleid bij te sturen.

In het hedendaags management maakt men om allerlei redenen (efficiëntie, kosten, kennis) een onderscheid tussen het vaststellen van het beleid en de uitvoering ervan. De uitvoering

van het beleid wordt toevertrouwd aan uitvoerende agentschappen. Naargelang de omvang van de verleende autonomie aan deze agentschappen groeit bij de politici en bij de minister de angst om greep te verliezen op de uitvoering. Zolang de uitvoeringsagentschappen, weliswaar met een beperkte autonomie, binnen de organisatie van het ministerie blijven, heeft hij nog voldoende greep, maar als deze agentschappen onder raden van bestuur geplaatst worden, die autonoom van het ministerie zijn, en eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheid verkrijgen, kan er een probleem opduiken.

Als het principe 'geen bevoegdheid, geen verantwoordelijkheid' wordt toegepast zou men kunnen stellen dat, als de minister geen bevoegdheid heeft over de op afstand gestelde verzelfstandigde agentschappen, hij ook niet rechtstreeks verantwoordelijk gesteld kan worden. In deze gevallen van externe verzelfstandiging heeft het verzelfstandigde agentschap een aparte rechtspersoonlijkheid, een apart eigen vermogen en een apart bestuursorgaan.

De vraag is echter of dat het geval is voor de gedecentraliseerde organen van justitie? De Hoge Raad voor de Justitie is in vele landen ingesteld door de grondwet of door een wet en heeft een autonoom zelfstandig statuut.

De eerste Raden voor de justitie hadden als voornaamste doel de bescherming van de magistratuur tegen de uitvoerende macht en hen onafhankelijkheid te waarborgen. Vandaar dat deze raden in hoofdzaak bevoegd waren voor de selectie, de benoeming, bevordering en verplaatsing van de magistraten.

Het probleem krijgt een nieuwe dimensie als men deze raden de bevoegdheid geeft om volledig of gedeeltelijk de gerechten te beheren en te ondersteunen.

- Gedeeltelijk: in België heeft de Hoge Raad voor de Justitie naast de benoemingsvoorstellen ook de bevoegdheid om audits te doen, het vormingsbeleid, het ontvangen van klachten, het evalueren van wetten en het doen van verbeteringsvoorstellen.
- Volledig: de Raad voor de Rechtspraak heeft in Nederland wel het integraal management over de rechtspraak (de zetel) en is bevoegd voor de bedrijfsvoering, de financiering onderhandelen, opmaken, verdelen van het budget, zorgen voor de kwaliteit en het verlenen van advies voor nieuwe wetsvoorstellen.

Alhoewel de minister van Justitie in Nederland niet rechtstreeks tussenkomt in de bevoegdheden van de Raad voor de Rechtspraak heeft hij via diverse verantwoordingsmechanismen toezicht en kan hij via algemene maatregelen richtlijnen uitvaardigen.

Sturing van op afstand geplaatste organen

Zelfs als bevoegdheden gedecentraliseerd worden naar verzelfstandigde eenheden, heeft de verantwoordelijke opdrachtgever toch een gamma van toezicht- en sturingstechnieken.

- 1) Sturing met beleid: de regeringsverklaring, de beleidsnota van de minister en de veiligheidsplannen zijn het referentiekader voor het uitwerken van de doelstellingen.
- 2) De begroting: als men een voorspellende en op resultaatgericht budgetstelsel heeft, kan de minister zijn beleid omzetten in verwachte resultaten.
- 3) Algemene maatregelen op vlak van regelgeving zoals bv. wat betreft het statuut.
- 4) De wet over de oprichting van de verzelfstandigde organen kan de werkingsprincipes verder specificeren.
- 5) Stelsel van beheersovereenkomsten of afspraken kan concrete doelstellingen en verwachte resultaten bevatten.
- 6) Toezicht op de uitvoering: bij sturing op resultaten zullen de verzelfstandigde entiteiten elk jaar een verslag uitbrengen met daarin de resultaten, de afwijking van de resultaten en de motivering.
- 7) Kengetallen en resultaatindicatoren kunnen gedetailleerde informatie geven.
- 8) Visitaties om de drie jaar zijn interessante sturingsinstrumenten.
- 9) Financiële audits door interne en externe auditororganen.

Samengevat: zelfs als de minister geen rechtstreekse zeggenschap heeft op het intern functioneren van verzelfstandigde entiteiten kan hij toch andere dan hiërarchische sturingselementen aanwenden om zijn verantwoordelijkheid op te nemen.

Toepassing op buitenlandse praktijken

Ierland heeft een onafhankelijke *Court service*, gestuurd door een raad (raad van bestuur) van 17 leden waarvan 9 uit de gerechten. Een lid is ambtenaar van het Ministerie van Justitie. De minister is verantwoordelijk voor het toekennen van het budget aan de *Court service*. Hij heeft in zijn ministerie een belangrijke afdeling, *the court policy division*, die hem bijstaat.

UK: *His Majesty's courts service* werd opgericht als een uitvoerend agentschap van het ministerie door een akkoord tussen de *Lord Chancellor* (minister van Justitie) en *the Chief justice* (hoogste magistraat). Zowel de minister als de *Chief justice* komen niet tussen in de operationele beslissingen binnen de service. Ze bepalen wel de doelstellingen en de begroting. De minister is verantwoordelijk voor het parlement voor de efficiëntie en effectiviteit van het justitiesysteem, voor het verschaffen van de middelen, voor de onafhankelijkheid van de rechtspraak.

Nederland: De minister heeft geen bevoegdheden over het beheer van de zetel, maar hij blijft verantwoordelijk voor het parlement.

Denemarken: Door de *Court administration act* van 1998 werd de verantwoordelijkheid voor het beheer van de rechtspraak overgedragen van de minister naar de Danish court administration onder sturing van een board of governors.

In al deze landen bestaat een uitvoerig rapporteringssysteem op grond van verwachte resultaten zoals afgehandelde zaken, doorstromingstijden, klantwaarderingsonderzoeken, ...

In de bijlage kan meer informatie over de verschillende landen worden teruggevonden.

Bijlage

I. Denemarken

The Ministry of Justice is responsible for the overall justice system, including the police, the prosecution, the courts of law, and the prisons and probation service. In addition, the Ministry is responsible for underlying agencies in the fields of family affairs, civil affairs and data protection. By the court administration act 1998 the responsibility of administering the justice system and courts was removed from the ministry of justice and given to a newly formed independent court administration: the Danish Court Administration

The Danish Court Administration was established as a new independent institution on 1 July 1999. It ensures proper and adequate administration of the courts' and the Appeals Permission Board's funds, staff, buildings and it.

*The Danish Court Administration is headed by a board of governors and a director. **The Danish Court Administration belongs under the Ministry of Justice, but the Minister of Justice has no instructive power and can not change decisions made by the Danish Court Administration.***

The board of governors is the chief executive and generally liable for the activities of the Danish Court Administration. The director, who is appointed and may be discharged by the board of governors, is in charge of the day-to-day management. The director is not required to hold a law degree.

The composition of the Danish Court Administration's board of governors is provided by the Danish Court Administration Act. The board of governors has 11 members, eight of whom are court representatives, one is a lawyer and two have special management and social insights.

Appointment of Judges

All judges are appointed by the reigning monarch, following recommendations (orders) from the Minister of Justice on the advice of the Judicial Appointments Council. The advice of the council is always followed.

The Judicial Appointments Council, like the Court Administration, was formed in 1999, and facilitates the recruitment of judges from all branches of the legal profession. Before 1999, it was felt that too many judges had a career background within the Ministry of Justice.

Likewise, the Council was set up to ensure independence from the other branches of government. Even though it is funded via the annual Budget Act, the Council enjoys full independence from all three branches of government.

Organization of the Danish Prosecution Service

The tasks and organization of the Prosecution Service are set out in the Administration of Justice Act. The service is structured as a hierarchy of three levels headed by the Director of Public Prosecutions (the General Prosecutor). The second level comprises six units called Regional Public Prosecutors, while at the local level there are 12 Commissioners heading both the local prosecution service and the police. This type of organization at the local level is only found in a few other states. In addition to the basic structure, the service includes two specialised units with nationwide powers: The Special Prosecutor for Serious Economic Crime and The Special International Crimes Office handling war crimes and crimes against humanity, etc.

The Prosecution Service as well as the Police and the Prison Service are subordinate to the Minister of Justice.

II. Ierland

De “*Courts of justice act*” van 1924 regelde kort na de onafhankelijkheid van Ierland de organisatie van de rechtspraak. Er werd gekozen voor een gecentraliseerd model of Ministermodel, waarbij de verantwoordelijkheid voor het budget, de personeelsbezetting en het middelen- en infrastructuurbeheer werd ondergebracht in de “*courts division*” van het Departement voor Justitie, gelijkheid en wetshervorming. De hoven en rechtbanken hadden in die tijd weinig of geen invloed op de toekenning van de middelen. Doorheen de tijd groeide de inefficiëntie van het systeem en werden door opeenvolgende regeringen hervormingsvoorstellen uitgewerkt.

In 1996 werd de ‘*Working group on the courts commission*’ opgericht om de werking en de financiering van het systeem door te lichten. Een eerste rapport werd gepubliceerd waarin gesteld werd dat er bij prioriteit een onafhankelijk en permanent orgaan moest opgericht worden om een ‘*unified*’ *court system* te managen. Het aanvankelijk gecentraliseerde model werd naar aanleiding van deze aanbevelingen omgevormd tot een voor de rechtbanken gedecentraliseerd model. Ook binnen het Openbaar Ministerie werd bepaalde management- en beheerstaken gedecentraliseerd naar *the office of the Director of Public Prosecutions*, opgericht door de *Prosecution of offences Act* in 1974.

De **Minister** is politiek verantwoordelijk voor het functioneren van zowel de rechtbanken als van het Openbaar Ministerie. Hij staat in voor het onderhandelen van het begrote budget voor Justitie. Voor wat betreft het Openbaar Ministerie staat het ministerie in voor het volledige beheer en management van de organisatie. Voor de rechtspraak ligt dit anders sinds de *Court Service Act* van 1998. **Door de oprichting van dit autonoom orgaan werd de verantwoordelijkheid van het departement en de Minister herleid tot het onderhandelen van het globale budget, het toekennen van een deel hiervan aan de *Court Service* en het uitoefenen van toezicht op de aanwending hiervan.** Dit leidde er toe dat een deel van het personeel van de voormalige ‘*Courts division*’ bij het departement overging naar de *Court Service* en dat een nieuwe beperktere ‘*Courts policy division*’ (binnen de afdeling ‘*Developing justice services*’) werd opgericht die zou instaan voor het onderhouden van de relaties met de service.

The Court Service

De Service werd opgericht als een onafhankelijk en corporatieve organisatie¹ met als missie²:

“het managen van de rechtbanken, het ondersteunen van de rechterlijke macht en het verschaffen van een kwaliteitsvolle en professionele service aan alle gebruiker van de rechtbanken.”

Om deze opdracht te realiseren worden de financiële middelen vanuit het departement naar de Service gedecentraliseerd en **beschikt de Service over een eigen volmacht m.b.t. de uitgave** hiervan.³ De omvang van dit budget wordt bepaald door een stemming in de regering tijdens de begrotingsopmaak. Het betalen van de salarissen van magistraten en gerechtspersoneel gebeurt daarentegen vanuit het Centrale Fonds en niet vanuit het budget van de service.

Aan het hoofd van de service staat een **Raad van bestuur** (the board) bestaande uit zeventien leden, van wie negen afkomstig uit de rechterlijke macht:⁴

- The *chief Justice* (voorzitter) en een rechter van de *Supreme Court* door hem benoemd
- De drie presidenten van de *High, circuit* en *district courts*
- Een rechter benoemd door de *Chief justice* omwille van zijn ervaring of expertise in een specifiek thematiek m.b.t. het functioneren van rechtbanken
- Een rechter (niet de president) uit elk van de hierboven vermelde rechtbanken, verkozen door de rechters uit de desbetreffende rechtbanken
- De *Chief executive*
- Een praktiserende advocaat, aangeduid door de Orde van Advocaten
- Een praktiserende Procureur, aangewezen door de *Law Society*
- Een lid van de staf van de *Court Service*
- Een officier van het Departement van justitie

¹ Court Service Act 1998, No. 8 of 1998

² Irish court service

<http://www.courts.ie/courts.ie/library3.nsf/pagecurrent/3100C7AADA5E47C080256D9F004BD651?opendocument&l=en>

³ Fitzpatrick P.J., (2008), Management of the courts: the Irish Experience, *International journal for court administration*, 6p.

⁴ Ibid

- **Een lid, aangeduid door de Minister**, die de belangen van de gebruikers van de rechtbanken behartigd.
- Een lid aangeduid door de *'Irish trade Unions'*
- Een lid dat, volgens de Minister, relevante kennis en ervaring heeft m.b.t. handel, financiën of administratie.

De **dagelijkse leiding** van de dienst wordt waargenomen door de *'chief executive officer'*. Hij is de CEO van de organisatie en is zowel verantwoordelijk voor het managen en superviseren van de 1100 personeelsleden in dienst bij de service, als de dagdagelijkse taken van de service. Deze **taken** zijn de volgende:⁵

- Het management van de *'courts'* (personeelsbeheer, middelenallocatie,...);
- Het geven van ondersteuning aan de rechters;
- Het voorlichten van het publiek over het gerechtelijk systeem;
- Het voorzien in het beheer van de gebouwen;
- Het verstrekken van diensten aan de gebruikers van de *'courts'*.

De *service* tracht in het uitvoeren van zijn taken zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de noden van de rechtbanken. Dit is mogelijk aangezien rechters, door hun sterke participatie in *'de board'* van de organisatie, invloed kunnen uitoefenen op de dagelijkse taken van de service.

Courts Policy Division

De *Courts Policy Division* neemt enkele taken van de minister waar m.b.t. de rechtbanken:

- Wetegevende aangelegenheden m.b.t. benoeming en verloning
- Het opmaken van *Rules of Court*
- Voorbereidend ondersteunend werk voor de minister
- Verantwoordelijk voor het beleid m.b.t. de wetgeving over de rechtbanken
- Onderzoekt en overweegt voorstellen van de *Court service* m.b.t. financiële en personeelsgebonden aangelegenheden, IT, gebouwen en infrastructuur. Zij adviseert in dat kader ook de minister.
- Zorgt dat de Court Service voldoende middelen krijgt en dat een systeem van rapportering wordt ingesteld.

⁵ Ibid

Office of the Director of Public Prosecutions

Na de oprichting van *the Office of the Director of Public Prosecutions* in 1974 werden alle taken m.b.t. criminele aangelegenheden en verzoekschriften die voordien gecentraliseerd zaten bij de *Attorney-general* gedecentraliseerd naar deze organisatie. De *director* werd vervolgens volledig onafhankelijk in het uitvoeren van zijn functies. Hij werd verantwoordelijk gesteld voor het realiseren van de vervolgen van misdrijven voor de rechtbanken, de leiding over en het toezicht op de *Public Prosecution* en alle uitgaven.

III. Verenigd Koninkrijk

Ook in het Verenigd Koninkrijk bestaan er drie actoren die verantwoordelijk zijn voor het beheer en management van de gerechtelijke organisatie. Er bestaat net zoals in Nederland en Ierland een afzonderlijke dienst voor het beheer en management van de hoven en rechtbanken en het Openbaar Ministerie. Hun statuut is echter anders. '*Her Majesty's courts service*' en de *tribunals service* zijn afzonderlijke agentschappen, die deel uit maakt van het Ministerie van Justitie en dus niet autonoom functioneren. **Ze staan beide onder leiding van de Lord Chancellor (politiek verantwoordelijk voor Justitie), maar ook onder leiding van de Lord Chief of justice (het hoofd van de rechterlijke macht).** De '*Crown Prosecution Service*' en zijn '*Director of the Public Prosecution*' staan hier echter buiten. Zij functioneren als een volledig autonome organisatie.

Her Majesty's courts service⁶

Deze werd opgericht na een akkoord tussen de Lord Chancellor (Minister voor Justitie, belast met de efficiëntie en effectiviteit van de rechtbanken en het gerechtelijk systeem) en de Lord Chief of justice (verantwoordelijk voor justitiële ontwikkelingen en het voorzien van welzijn, training en begeleiding van de rechterlijke orde) m.b.t. hun verbondenheid in efficiënt beheer, financiering en werking van de *courts*. Het is een uitvoerende agentschap dat onderdeel uitmaakt van het Ministerie van Justitie.

De service heeft tot doel een effectieve en efficiënte justitie te leveren aan al haar gebruikers. Dit betekent dat de toegang tot justitie zo eenvoudig, snel (zonder vertraging) en goedkoop mogelijk moet verlopen en dat burgers vertrouwen hebben in en respect hebben voor justitie.

Het agentschap wordt aangestuurd door een *board* die de *Chief executive* en zijn managementteam belast met de dagelijkse leiding van de dienst, opvolgen en ter verantwoording roept in het behalen van de vooropgestelde doelstellingen, het budget en opgestelde plannings.⁷ **De Lord Chancellor en de Chief of Justice komen niet tussen in de operationele beslissingen genomen binnen het agentschap; deze bevoegdheid komt volledig toe aan de board, die deze hierover evenwel inlicht.** Verder staat de *board* eveneens in voor bepaalde financiële (opmaken en verdeling van het budget binnen het agentschap) plannings-, beleids- en *performance* aangelegenheden.

⁶ Her Majesty's courts service, About us, <http://www.hmcourts-service.gov.uk/>

⁷ Ministry of Justice United Kingdom, *Her Majesty's courts service: Framework document*, april 2008
http://www.hmcourts-service.gov.uk/cms/files/Framework_Document_Fina_Version_01-04-08.pdf

Her Majesties courts service is verdeeld over de 25 *areas* van het land die ondergebracht zijn in 7 regio's. De dienst verschaft management- en administratieve ondersteuning aan de *Court of Appeal, the High Court, The Crown court, the magistrates court, the county courts en de Probate service*. De *service* staat zowel in voor het beheren van de middelen als de infrastructuur van de diverse *courts*; hierbij maakt de *service* echter wel gebruik van verscheidene *shared services* voorzien door het Ministerie onder de vorm van een partnerschap. Ze zorgen ervoor dat de magistraten die in deze entiteiten werken, zo optimaal mogelijk en onafhankelijk kunnen functioneren.

AIM AND OBJECTIVES

The Lord Chancellor and the Lord Chief Justice agree the aim and objectives for HMCS. They have set the following:

Aim

All citizens, according to their different needs, are entitled to timely access to justice, whether as victims of crime, defendants accused of crimes, consumers in debt, children at risk of harm or business people involved in commercial disputes.

Objectives

- Promotion of a modern, fair, effective and efficient justice system that is available to all and responsive to the needs of the communities it serves.
- Support of an independent judiciary in the administration of justice.
- Achievement of best value for money.
- Continuous improvement of performance and efficiency across all aspects of the courts' work, having regard to the contribution the judiciary can appropriately make.
- Collaboration with a range of justice organisations and agencies, including the legal professions, to improve the service provided for local communities, greater confidence in, and respect for, the system of justice.
- Achievement of excellence as an employer.

The Lord Chancellor and the Lord Chief Justice agree further measures to support the achievement of this aim and these objectives, which are published in the strategic and business plans for HMCS.

The Lord Chancellor is the government minister responsible to Parliament for the courts and the justice system. His accountability to Parliament includes ensuring that there is an efficient and effective system to support the carrying on of the business of the courts, resourcing the courts adequately, and ensuring that the judiciary is supported in undertaking its function to deliver justice independently.

The Lord Chief Justice is the head of the judiciary of England and Wales. His responsibilities include judicial deployment, the provision of welfare, training and guidance to the judiciary, and representing the views of the judiciary to the Lord Chancellor and ministers of the Crown.

THE BOARD

The Lord Chancellor and the Lord Chief Justice have agreed to place the leadership and broad direction of HMCS in the hands of the Board.

The Lord Chancellor and the Lord Chief Justice do not intervene, whether directly or indirectly, in the day-to-day operational decision making of HMCS. The Board **consults** them on the handling of operational matters which could give rise to substantial public, parliamentary, judicial or ministerial concern. The Lord Chancellor or the Lord Chief Justice may also raise such matters directly with the Board and ask it to advise on or take forward a solution. On urgent matters, the Chief Executive, in consultation with the Chair, the Permanent Secretary (or his delegate) and the Senior Presiding Judge, acts on behalf of the Board. The Board responds to requests for information and assistance from either the Lord Chancellor or the Lord Chief Justice or others acting on their behalf. The Chief Executive and the Permanent Secretary or his delegate may be asked to appear before the Committee for Public Accounts concerning their respective Accounting Officer responsibilities.

The Lord Chancellor and the Lord Chief Justice discuss invitations received from other parliamentary committees relating to HMCS and decide, in consultation with those committees as necessary, who is most appropriate to attend consistent with their responsibilities.

IV. Nederland

Het Ministerie van Justitie staat in voor het scheppen van de noodzakelijke voorwaarden opdat Justitie kan functioneren. Het is opgebouwd uit de Departementleiding met aan het hoofd de Secretaris-generaal bijgestaan door de 'Dienst ondersteuning departementsleiding' en zijn vervanger (Plaatsvervangend Secretaris-generaal) die verantwoordelijk is voor de aansturing van de 'afdeling Bedrijfsvoering'.

Verder omvat het Ministerie drie directoraten-generaal: (1) Wetgeving, internationale aangelegenheden en vreemdelingenzaken; (2) Preventie, Jeugd en Sancties en (3) Rechtspleging en rechtshandhaving met telkens een Directeur-generaal aan het hoofd.⁸

Het Ministerie van Justitie heeft geen bevoegdheden over het management en beheerstaken van de Zetel of het Openbaar Ministerie. Aanvankelijk was dit wel het geval, maar door de oprichting van het College van Procureurs-generaal en de Raad voor de Rechtspraak werden deze taken gedecentraliseerd naar hun diensten. Vele van de afdeling zijn echter wel nauw verbonden aan het functioneren van beide zuilen en in sommige domeinen worden wel algemene nationale richtlijnen uitgevaardigd. Soms blijkt ook de taakafbakening tussen het Ministerie en de Raad voor de rechtspraak niet duidelijk, voornamelijk m.b.t. het uittekenen van de strategie en het beleid binnen voor het justitiële systeem. De strategische keuzes van beiden zijn vaak niet goed op elkaar afgestemd.⁹

Taken toegewezen aan de raad¹⁰:

1. Het vertegenwoordigen van de rechtspraak, bijvoorbeeld in overleg met de Minister van Justitie over de begroting van de rechtspraak.
2. Het faciliteren van de gerechten, bijvoorbeeld via het bundelen van expertise m.b.t. bedrijfsvoering.
3. Het coördineren en stimuleren van aangelegenheden die een gerechtsoverschrijdend karakter hebben, bijvoorbeeld ten aanzien van bepaalde aspecten van het rechterlijk beleid (de raad beschikt bij de uitvoering van deze taak – mede gelet op de onafhankelijkheid van de rechter – niet over een beslissende bevoegdheid)

⁸ Ministerie van Justitie, Organogram

<http://www.justitie.nl/organisatie/wie%2Dis%2Djustitie/De%5Forganisatie/>

⁹ Vincken A.J., Blanken W.J., (2004), *Onderzoek: Ontdubbeling van taken tussen Ministerie van Justitie en de Raad voor de Rechtspraak.*, Den Haag, p. en Ministerie van Justitie, (2006) *Interface Bestuursdepartement - Rechtspraak*, De Haag, p.

¹⁰ Memorie van Toelichting, Wet op de Raad voor de rechtspraak, [20/08/09]

De **Beheersmatige taken** worden in de Wet op de Raad voor de Rechtspraak verder verduidelijkt in volgende Artikelen:

Artikel 91, Lid 1: De Raad staat in voor:

- De voorbereiding van de begroting voor de Raad en de gerechten gezamenlijk.
- De toekenning van budgetten ten laste van de Rijksbegroting aan de gerechten.
- De ondersteuning van de bedrijfsvoering in de gerechten.
- Het toezicht op de uitvoering van de begroting door de gerechten.
- Het toezicht op de bedrijfsvoering bij de gerechten.
- Landelijke activiteiten op het terrein van werving, selectie, aanstelling, benoeming, en opleiding van het personeel bij de gerechten.

Algemeen gezien zijn de taken van de Raad voor de Rechtspraak:¹¹ (1) een sturende rol op het terrein van de bedrijfsvoering van alle gerechten, (2) de verantwoordelijkheid over de voorbereiding en de uitvoering van de begroting, (3) het verstrekken van communicatie naar de buitenwereld toe, (4) het garanderen van de interne afstemming en coördinatie tussen de gerechten, (5) het bewaken van de juridische kwaliteit van de rechtspraak en (6) het verstrekken van advies aan de Minister bij nieuwe beleids- en wetsvoorstellen.

Voor de verdere bespreking van de Nederlandse case wordt verwezen naar het onderzoeksrapport.

¹¹ Wilms P., Van den Hauten M, *Raad voor de rechtspraak: taken, activiteiten, budget en informatie. Diepteonderzoek voor de Commissie Evaluatie modernisering rechterlijke organisatie.*, Den Haag, 2006, 43p.

V. Zweden

“The Ministry of Justice is responsible for legislation concerning the constitution and general administrative law, civil law, procedural law and criminal law. The Ministry also handles matters relating to migration and asylum policy. In the international arena, the Ministry takes part in efforts to lay the groundwork for international cooperation against cross-border crime.”

Responsibilities:

- Legislation : Legislation, the judicial system, criminal matters, international judicial cooperation;
- The Judicial System: The judicial system usually refers to the authorities and agencies responsible for the rule of law and legal safety.
- Criminal Matters: The Government acts as sole judicial authority pronouncing decisions in about 1500 criminal matters every year.
- International Judicial Cooperation: Tasks undertaken by the Ministry of Justice in connection with international judicial cooperation include reception, scrutiny and forwarding of requests to and from Sweden in matters concerning for example international legal assistance in criminal matter
- Strategy to meet the threat of terrorism: The fight against terrorism demands enhanced cooperation across national frontiers and across different policy areas.
- Migration and asylum policy: The migration policy includes refugee and migration policy, as well as voluntary return home and support to return migration.
- The Principle of Public Access: The principle of public access means that the general public and the mass media - newspapers, radio and television - are to be guaranteed an unimpeded view of activities pursued by the government and local authorities.
- Plain Language: Plain language literature and organizations
- Transparency in the EU: The Regulation 1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (Public Access Regulation). The principle of public access means that the general public and the mass media - newspapers, radio and television - are to be guaranteed an unimpeded view of activities pursued by the government and local authorities.

The Swedish National Courts Administration

The Swedish National Courts Administration is a state authority reporting to the Government, and functions as a service organisation for the Swedish courts. The Swedish National Courts Administration does not have any powers to make decisions over the final judgments or decisions of the courts. The function of the Swedish National Courts Administration is to be responsible for overall coordination and common issues within the Swedish Judiciary. The work also involves providing service to the courts, the regional rent and tenancies tribunals and the National Legal Aid Authority.

This may involve issues concerning personnel development, education and information, preparation of regulations, advice and instructions and responsibility for the operation being conducted in an efficient and easily accessible way for the citizens.

There are 5,500 people employed within the Swedish National Courts Administration's area of operation. The expenditure amounts in total to 6 billion kronor annually.

Goals

The operations of the courts should proceed in the best interests of the citizens. This involves, among other things, reducing times from crime reports to judgment and the enforcement of penalties.

For the courts, the objective is to determine cases and matters in a legally secure and efficient way. The function of the Swedish National Courts Administration is to create the preconditions for the courts to be able to satisfy the goals set by the Government and the Riksdag.

The goals that the Swedish National Courts Administration must satisfy relate, among other things, to efficient and appropriate allocation of resources, to promoting increased collaboration, both within the Swedish Judiciary and between the courts and with other public authorities, and similarly to be a driving force and a support in work with reforms and improvements within the courts.

Terms of Reference govern the operation

The document that governs the Swedish National Courts Administration and the operations of the Swedish Judiciary is the Government's Terms of Reference. The Terms of Reference is a document issued annually that contains overall rules and guidelines for how the Swedish National Courts Administration, courts and boards should work. **The Government states in the Terms the objectives of the operation and what appropriations have been made available to the Swedish Judiciary.** Special assignments are also commissioned through the Terms of Reference.

Structure

The Swedish National Courts Administration was established in 1975 in Jönköping and is headed by a Director-General.

On January 1, 2008, the board of the National Courts Administration was replaced by a Advisory Council. The task of the Advisory Council is to supervise operations and provide the Director-General with advice. The Advisory Council comprises nine members. The Director-General is the chairman of the Council.

The Swedish National Courts Administration comprises eight departments: Finance Department, Human Resources Department, Development Department, IT Department, Security Department, Communications Department, Administrative Department and Legal Department. The National Courts Administration also has an Internal Audit Office.

Boards with responsibility for appointments

There are also a couple of other functions within the area of responsibility of the National Courts Administration, namely the office service for the Appointments Proposals Board for the Swedish Judiciary (TFN), the Clerks Office and the Clerks Board.

The Appointments Proposals Board for the Swedish Judiciary (TFN) prepares proposals in preparation for the Government's appointment of judges.

The Clerks Office administers vacant clerks posts. You can refer to the Clerks Board if you wish to appeal against a decision by the Clerks Office concerning service as a clerk.

The Prosecution Authority

The Swedish Prosecution Authority has two organisational levels - a central management level and a local, operational level. The central level is responsible for the management, planning and coordination of activities as well as for strategy and policy matters. Functions like supervision; legal control and reviews; the processing of cases concerning misuse of office; and complaints against prosecutors are also placed at central level.

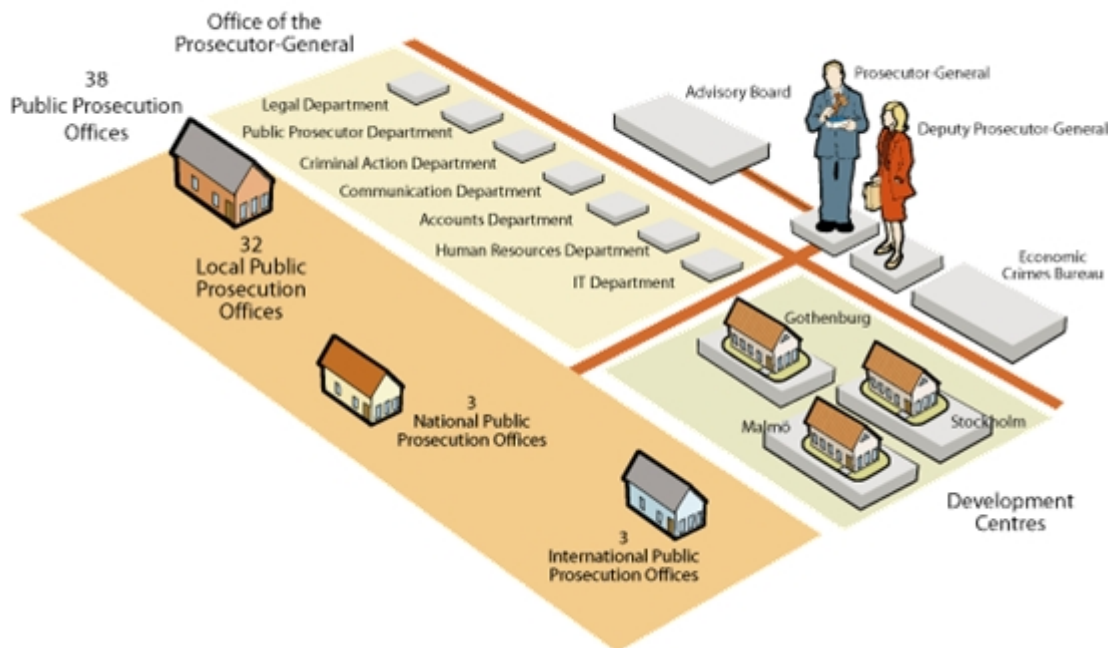
The central management structure also includes four national development centres - in Stockholm, Göteborg, Malmö and Umeå. These centres focus on legal development, analysing and following up the application of the law, working methods, knowledge development, etc. Each development centre is responsible for a number of crime areas, such as special penal law focusing on drug crime and smuggling crime, or crime against property, other crime covered by the Penal Code, environmental crime and corruption. The idea is to gather and develop a substantial body competence concerning various types of crime at the relevant centre. The national development centres are also responsible for supervision and review work in their areas of responsibility.

The local public prosecution offices have full responsibility direct under the authority's central management and all prosecutors have national competence.

Outline organisation chart

In Sweden, there are 39 local prosecution offices, of which 32 are public prosecution offices, three are international offices and four are national offices. Three prosecution development centres conduct methodological and legal development, etc. The Office of the Prosecutor-General is responsible for legal direction and control, the activities of the Supreme Court and administrative information.

Swedish Prosecution Authority



The Ministry of Justice is responsible for the prosecution service and for ensuring that it has the resources to meet the demands placed on its activities by the Government. The Ministry's task is primarily to formulate targets and guidelines for the work of the prosecution service, take part in the budget process and monitor and analyse its operations.

Tabel verzelfstandiging : comparatieve analyse in een aantal landen

Inzake **verzelfstandiging** wordt in ons land vaak een onderscheid gemaakt tussen interne en externe verzelfstandiging.

Bij **interne** verzelfstandiging van overheidsdiensten: (1) blijft de betrokken organisatorische eenheid die werd verzelfstandigd deel uitmaken van de kernoverheid, (2) blijft de minister of de politieke verantwoordelijke van de kernoverheid ten volle bevoegd en verantwoordelijk voor de taakbehandling, en (3) blijven de hiërarchische relaties tussen minister of politieke verantwoordelijke en organisatie onaangeroerd (zij het wel gemoduleerd). Doorgaans hebben intern verzelfstandigde agentschappen geen eigen rechtspersoonlijkheid, en vallen ze onder de rechtspersoonlijkheid van de kernoverheid. In de Vlaamse overheid heeft men echter ook intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid. In de federale overheid vallen de parastatalen categorie A (bv. Federaal agentschap voor de veiligheid van de voedselketen, federaal agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsprodukten) onder deze groep.

Wanneer een publieke taak “**extern**” wordt verzelfstandigd, dan wordt deze taak behartigd in een nieuwe of bestaande organisatie buiten de kernoverheid, en wordt de hiërarchische relatie tussen minister en organisatie vervangen door een wettelijk omschreven relatie, waarbij de regelgeving omschrijft hoe de minister toezicht kan uitoefenen en kan tussenkomen in de besluitvorming van de organisatie. Extern verzelfstandigde agentschappen worden geleid door een eigen raad van bestuur, hebben een eigen rechtspersoonlijkheid en een eigen vermogen. Extern verzelfstandigde agentschappen kunnen ofwel de publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid hebben, of de privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Net zoals intern verzelfstandigde agentschappen hebben ook extern verzelfstandigde agentschappen een uitgebreide beheersmatige autonomie op bijvoorbeeld het vlak van personeelsbeheer of financieel beheer. De belangrijkste voorbeelden in de federale overheid van externe verzelfstandiging zijn de Openbare Instellingen voor Sociale Zekerheid (bv. RVA, RVP, RKW, RSZPPO, RSZ, ...). De raad van bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers; de minister is vertegenwoordigd via een regeringscommissaris.

In het **buitenland** heeft men ook overheidsdiensten verzelfstandigd. Het is echter niet steeds evident om de termen interne en externe verzelfstandiging te plakken op de buitenlandse voorbeelden. Ten eerste zitten we dan in een ander juridisch kader, en ten tweede gaat het vaak om sui generis constructies.

In het **Verenigd Koninkrijk** bijvoorbeeld spreekt men van “**executive agencies**” : An executive agency, also known as a next-step agency, is a part of a government department that is treated as managerially and budgetarily separate in order to carry out some part of the executive functions of the United Kingdom government. Executive agencies are "machinery of government" devices distinct both from Non-ministerial government departments and non-departmental public bodies (or "quangos"), each of which enjoy a real legal and constitutional separation from ministerial control.

	Denemarken		Ierland		Verenigd Koninkrijk	
Vorm van verzelfstandiging	<p>Zetel: Danish Court Administration: - verantwoordelijk voor het beheer van de rechtspraak - bestuurd door een board van governors en een voorzitter - bereidt het budget voor en verdeelt het - Zit onder het ministerie, maar deze heeft geen hiërarchische bevoegdheid</p> <p>(There were to be no more ties between the judiciary and the Ministry of Justice. The formation of the Danish Judicial Appointments Council was aimed at making judicial appointments more transparent, indicating judicial independence and increasing the prospects of broader recruitment.)</p>	<p>OM: Prosecution service: - hoofd is de General Prosecutor - onder de Minister</p> <p>(1) The Minister of Justice is the superior of the public prosecutors and supervises these. (2) The Minister of Justice may lay down conditions governing the execution of the work of the public prosecutors. (3) The Minister of Justice may issue orders to public prosecutors concerning the processing of specific cases, including whether to commence or continue, refrain from or end prosecution. (4) The Minister of Justice hears appeals of decisions made by the Director of Public Prosecutions as first instance</p>	<p>Zetel: onafhankelijke Courts Service, gestuurd door een board; dagelijkse leiding door ceo; geen aparte rechtspersoon, wel werkingsautonomie ; verantwoording aan minister</p> <p>the Chief executive officer is the accounting officer and in that capacity attends public accounts Committee and other Committee meetings as required.</p>	<p>OM: Office of the Director of Public Prosecutions - Director is onafhankelijk in het uitvoeren van zijn functies en is verantwoordelijk voor vervolgingen, leiding en toezicht, uitgaven Public Prosecution.</p>	<p>Zetel: Her Majesty's Court Service & tribunals service; uitvoerende agentschappen binnen het ministerie, o.l.v. minister en hoofd rechtelijke macht (Chief Justice)</p> <p>the Lord Chancellor and the Lord Chief justice hebben een framework agreement opgesteld: this agreement provides for the effective governing, financing and operations. De overeenkomst stelt klaar dat de HMCS onder toezicht staat van Lord chancellor en de Chief Justice</p> <p>De Lord</p>	<p>OM: Crown prosecution office. Director en chief executive staan onder toezicht van attorney general die een non-cabinet minister is verantwoordelijk voor prosecution service</p>

					Chancellor en de Chief Justice dragen de leiding van HMCS op aan de board. Zij sluiten een overeenkomst onder de vorm van Public Service Agreements.	
Samenstelling raad	Board of governors bestaat uit 11 leden, waarvan 8 uit het gerecht, 1 advocaat en 2 experten op vlak van management en soc. aspecten		Board van de Court service bestaat uit 17 leden, waarvan o.a. 9 uit de gerechten, 1 uit het Ministerie, 1 advocaat, 1 expert, 1 lid aangeduid door de minister, ...		Board van HMCS bestaat uit 11 leden, waarvan o.a. 3 uit de gerechten, 3 executive members, 2 non-executive members.	
Controle- en sturingsmechanismen Minister		Minister heeft het gezag over de Prosecution service, de Police Service en Prison Service The Minister for Justice is the chief authority of the Prosecution Service.	Minister is voor de zetel enkel verantwoordelijk voor het toekennen van het budget aan de Courts Service en voor de evaluatie. A governance Framework document, approved by the Board, defines the	Minister is voor het OM verantwoordelijk voor beheer en management. The office of Director of Public Prosecutions is an independent office. The Director makes decisions independently of	Minister bepaalt samen met de chief justice de doelstellingen en de begroting van Her Majesty's Courts Service. De board neemt de operationele beslissingen. De board doet de	Jaarplan wordt voorgelegd aan attorney general alsook het jaarverslag over de prestaties van de service

			<p>function of the Board, the Service, the Chief executive and Committees of the Board. The Board delegates responsibility for the day-to-day management of the Service to the Chief executive officer. Rekenschap door jaarverslag en auditverslag.</p>	<p>all other bodies and institutions, including both the Government and the Garda Síochána, and decisions are taken free from political or other influence.</p>	<p>voortgangscontrole en monitort de prestaties die voorzien zijn in het HMCS business plan, reporting on key performance issues at quarterly intervals to the Lord Chancellor and Lord Chief</p>	
<p>Controle- en sturingsmechanismen Andere (Hoge Raad, parlement, ...)</p>				<p>During 2007 the Audit Committee examined Business Continuity Planning within the Office; carried out a review of the effectiveness of the system of internal control; and undertook a review of the implementation of recommendations in previous Audit Reports</p>		

Politieke verantwoordelijkhe id			Minister is verantwoordelijk t.o.v. parlement		Minister is verantwoordelijk voor het parlement	

Hoofdstuk 3

Collegiaal bestuursmodel versus eenhoofdige leiding

VRAAG:In jullie alternatief voorstel van gemengd collegiaal en eenhoofdige leiding, hebben jullie zelf al een aflijning gedaan van wat bij voorkeur exclusief bij de korpschef ligt en wat best collegiaal beslist wordt?

Ook dit wordt een essentieel gegeven, ondermeer in het kader van het debat over de integratie van de verschillende rechtbanken en de verhouding tussen de macht van de korpschefs en deze van de afdelingsvoorzitters.

Is het bovendien denkbaar dat we voor gespecialiseerde afdelingen een grotere autonomie voorzien dan voor de gemeenrechtelijke? Ik denk dan aan jullie model van netwerkorganisatie.

ANTWOORD

Een eerste antwoord kan gezocht worden in het Nederlandse bestuursmodel waarin bij de uitwerking deze vraag ook gesteld werd. Als referentiedocument worden in bijlage enkele extracten opgenomen uit de memorie van toelichting bij de wet Organisatie en Bestuur Gerechten, besproken in de tweede kamer der Staten Generaal, 14/06/2000.

Hierin wordt eveneens besproken hoe men de integratie van de kantongerechten heeft gerealiseerd en welke tegenprestaties voor deze integratie zijn gegeven. Ook de problematiek van het beroep komt aan bod.

1. Uitgangspunten

Men kan het bestuur van de eenheidsrechtbank benaderen vanuit twee standpunten.

In het eerste standpunt gaat men ervan uit dat de basis van de nieuwe rechtbank de sectoren of afdelingen zijn die de primaire taken (rechtspraak) vervullen. Deze sectoren (arbeid, koophandel, eerste aanleg, vredegerichten, ...) behouden in grote mate hun onafhankelijkheid maar worden gesitueerd in de eenheidsrechtbank die beschouwd wordt als een holding of concern waaraan de sectoren een deel van hun bevoegdheden delegeren om het bestuur uit te maken. Het holding bestuur stuurt op hoofdlijnen en maakt beheersovereenkomsten met de autonome sectoren.

In dit geval zijn er twee mogelijkheden:

- een klein bestuur dat bestaat uit 2 à 3 professionele managers zonder de sectorhoofden
- een collegiaal bestuur met de sectorhoofden dat zich bezig houdt met de hoofdlijnen

In het tweede standpunt gaat men ervan uit dat de eenheidsrechtbank de basiseenheid is met een aantal sectoren, die alleen wat de juridische taken betreft, hun bevoegdheid bewaren. De macht en de bevoegdheden van het besturen wordt toegewezen aan het bestuur van de eenheidsrechtbank.

In dit geval zijn er eveneens twee mogelijkheden:

- een eenhoofdig bestuur
- een bestuur met een voorzitter, een deskundige bedrijfsdirecteur en de vertegenwoordigers van de sectoren

Elk van deze standpunten kunnen goede bestuursmodellen zijn. Het hangt ervan af of men de nadruk legt op eenheid dan wel op verscheidenheid.

Een eenhoofdig bestuur van één tot max. drie personen past meer bij het eerste standpunt vermits daarin de sectoren autonoom blijven en het bestuur op hoofdlijnen stuurt.

Een collegiaal bestuur past meer bij het tweede standpunt omdat de eenheid het uitgangspunt is en de medewerking van de sectoren een toegevoegde waarde kunnen brengen. Het is verscheidenheit in eenheid.

2. Voor- en nadelen eenhoofdig en collegiaal model

In de bijlage worden de voor- en nadelen van het collegiaal model en het eenhoofdig model besproken.

Eenhoofdige leiding: duidelijke hiërarchie, duidelijke verantwoordelijkheidslijnen, vluiggere besluitvorming, klein en slagvaardig.

Collegiaal model:

- de verantwoordelijken voor het primair proces worden als lid bij het bestuur betrokken
- door het integreren van tot nu toe onafhankelijke rechtbanken zoals arbeid, koophandel, vredegerichten, wordt het inbrengen van de verantwoordelijken van deze instellingen beschouwd als een voordeel omdat ze hun ervaring en kennis binnen brengen; zo krijgen ze de kans om de nieuwe eenheids-rechtbank mee te besturen.

Een tussenvorm kan het instellen van een dagelijks bestuur zijn bestaande uit de voorzitter en de gerechtsbeheerder waaraan een aantal taken worden toegewezen bij mandaat of machtiging maar waarvoor het gehele bestuur verantwoordelijk blijft.

3. Beslissingsmodaliteiten collegiaal model

Het nadeel van een collegiaal model, nl. onbeslistheid en traagheid, kan opgevangen worden door het opstellen van regels voor de besluitvorming.

- taken kunnen expliciet aan de voorzitter worden toegewezen
- taken kunnen aan een beperkt aantal leden van het bestuur worden toegewezen
- men kan een limitatieve lijst opmaken van beslissingen waarover in consensus moet beslist worden

Een andere mogelijkheid is om het nadeel van het collegiaal model op te vangen is om het aantal sectoren of afdelingen die deel uitmaken van het bestuur te beperken tot max. vijf. De andere afdelingen worden dan onderafdelingen van die vijf.

In grote gerechten kan men door een interne deconcentratie beheersbevoegdheden overdragen aan de sectoren die dan door het bestuur van de eenheidsrechtbank aangestuurd worden op grond van interne beheersovereenkomsten. In kleinere arrondissementrechtbanken heeft dit weinig zin.

4. Differentiatie in bevoegdheden tussen de sectoren

In een soepel bestuur kunnen naargelang de situatie door het bestuur interne taakverdelingen tot stand gebracht worden.

- portefeuillehouders voor bepaalde taken (cf. College van burgemeester en schepenen, College van Procureurs-generaal): zo kunnen bepaalde sectorhoofden meer gewicht krijgen dan andere
- mandatering en machtigingen

In Nederland werden expliciete afspraken gemaakt met de kantongerechten. Zo werd aan de voorzitter van de sector kanton een grote mate van zelfstandigheid gegeven i.v.m. de personele samenstelling van zijn sector. In het verlengde hiervan zou men aan de vredegerechten bepaalde garanties kunnen geven om hen over de brug te krijgen.

Deze gedifferentieerde behandeling van de sectoren moet echter goed geargumenteed worden en berusten op objectieve gronden. Anders riskeert men afgunst tussen de sectoren of afdelingen.

Zo zou men voor de afdeling arbeid en koophandel bijvoorbeeld kunnen argumenteren dat zij de enige afdelingen zijn die met lekenrechters werken, en daardoor enige autonomie krijgen inzake hun personeelsbeleid.

Bijlage: Extracten uit de Memorie van Toelichting bij de wet Organisatie en Bestuur Gerechten, tweede kamer der Staten Generaal, 14/06/2000.

2.1.1 Keuze bestuursmodel Gerechten

Een belangrijke wijziging die door de modernisering wordt aangebracht in de structuur van de gerechten is de instelling van een bestuur dat belast wordt met de algemene leiding van een gerecht. De afgelopen jaren zijn diverse voorstellen gedaan voor de inrichting en samenstelling van het bestuur van een gerecht: een bestuur met of zonder niet-rechters, een éénhoofdig bestuur (Commissie Hoekstra), een klein bestuur van drie leden president, directeur bedrijfsvoering ,directeur kwaliteit (Commissie Leemhuis) of een sectormodel waarin ook de sectorvoorzitters zitting hebben (Initiërend Beraad). In de Contourennota hebben wij onze voorkeur uitgesproken voor een relatief klein en slagvaardig, collegiaal bestuur, waarvan in elk geval een niet-rechter deel uitmaakt.

In het Eindrapport heeft het Projectteam zijn voorkeur uitgesproken voor een model dat voortbouwt op het zogenoemde sectorenmodel: "Het bestuur van het gerecht wordt gevormd door de president, de sectorvoorzitters en de directeur bedrijfsvoering. De president is de voorzitter van het bestuur en als zodanig primus inter pares, boegbeeld en gezicht van het gerecht. Het bestuur is collectief eindverantwoordelijk voor het functioneren van het gerecht. Op specifieke terreinen kunnen bestuursleden als portefeuillehouders worden benoemd, al dan niet met toekenning van bevoegdheden via een mandaatregeling. Taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en interne verantwoordingsprocedures worden uitgewerkt in een bestuursreglement. Het bestuursreglement wordt ter toetsing voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak.

Op dit voorkeursmodel is nogal wat kritiek gekomen

De sectorvoorzitter en de president komen in dit voorkeursmodel in een onmogelijke situatie terecht. De sector voorzitter krijgt te maken met een dubbele loyaliteit, in de sandwich als manager van de sector en bestuurder van het gerecht; In het rapport hebben we dit het twee petten probleem genoemd

De voorkeur voor het sector model komt voort uit een negatieve argumentatie; De sectoren betrouwen de president niet en redeneren: jekunt als sector beter in het bestuur

zitten om te voorkomen dat je het risico loopt onvoldoende informatie te bekomen en kansen voor de sector te mislopen

Het voorkeursmodel spaart de kool en de geit. Het betekent extra complexiteit Het wil gewoon de eindverantwoordelijkheid van de president omzeilen. Het weegt niet op tegen het voordeel van een eenduidige en doorzichtige topstructuur: dus gewoon de president de baas

Een beperkte klankgroep bestaande uit praktijkmensen en deskundigen heeft in 1999 in het kader van een werkconferentie van het programma versterking gerechtelijke organisatie unaniem het voorkeursmodel afgeraden . De sectorvoorzitters moeten hun eigen sector managen en geen verantwoordelijkheid opnemen als bestuurder van het gerecht. Een dubbele verantwoordelijkheid ondermijnt het werkelijkheidsbesef en werkt alibgedrag in de hand en brengt de slagvaardigheid in het gedrang. De klankgroep is aldus uitgesproken tegenstander van een collegiaal bestuur omdat dit geen eindverantwoordelijkheden kent. De klankgroep vindt dat de belangen van de sector beter kunnen behartigd worden als de sector voorzitter zich volledig kan concentreren op zijn sector mits daarvoor voldoende ruimte wordt gegeven door het bestuur.

Toch wordt gekozen voor het sector model om volgende redenen.

Uit eerder overleggen met de Tweede Kamer is gebleken dat de voorkeur van de Tweede Kamer uitgaat naar een bestuur van een rechtbank waarin de voorzitter van de sector kanton deel uitmaakt van het bestuur.

De sector is de plek waar het management van het primaire proces feitelijk plaatsvindt. De sector is de operationele basiseenheid van het gerecht. De sectoren zijn vertegenwoordigd in het bestuur van het gerecht." (Eindrapport, § 1.3, blz. 5, 6). Er is door het Projectteam gekozen voor een sectormodel vanwege het brede draagvlak dat dit model in de rechterlijke organisatie heeft, vanwege de positieve ervaringen die met dit model reeds zijn opgedaan in de praktijk en vanwege de ontwikkelingen rond de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten (Eindrapport, § 1.1, blz. 4).

Het brede draagvlak binnen de rechterlijke organisatie voor dit bestuursmodel heeft te maken met het feit dat het een plat model is met korte lijnen tussen het bestuur en de sectoren, waarbij de sectorvoorzitters ook organisatiebreed worden geacht te denken. De besluiten worden met kennis van zaken genomen en kunnen daardoor rekenen op meer draagvlak in de organisatie (zie 'Analyse', § 2A).

Bevoegdheden van het bestuur

Het bestuur bestaat - zoals gezegd - uit een president, een directeur bedrijfsvoering en sectorvoorzitters.

De president is voorzitter van het bestuur (artikel 2.2.1.2, tweede lid) en de gerechtsvergadering (artikel 2.2.1.9, tweede lid) en als zodanig de gezichtsbepalende factor van het gerecht. Daarnaast heeft de president een algemene initiërende, stimulerende en coördinerende taak. In het bijzonder heeft de president de zorg voor de interne en externe verantwoordingslijnen. Daartoe beschikt de president over een aantal aan hem geattribueerde bevoegdheden (zie §§ 2.1.2.3 en 2.2.2).

In navolging van de Commissie-Leemhuis zal in verband met diens beheersdeskundigheid een lid dat geen rechterlijk ambtenaar is deel uitmaken van het bestuur ('Rechtspraak bij de tijd', blz. 37). Tijdens de consultatieronde is gebleken dat een ruime meerderheid geen bezwaar heeft tegen een niet-rechter in het bestuur ('Analyse', § 2A). De positie van niet-rechter in het bestuur zal ingevolge het wetsvoorstel worden ingenomen door de directeur bedrijfsvoering (artikel 2.2.1.2, vierde lid).

Binnen het bestuur wordt de directeur, gelet op zijn bijzondere expertise, belast met de portefeuille bedrijfsvoering en krijgt daartoe de noodzakelijke bevoegdheden gemandateerd (artikel 2.2.1.5). Als het gaat om de financiën kan de positie van de directeur bedrijfsvoering worden vergeleken met de wethouder financiën in een gemeente. Met betrekking tot de verhouding tussen de directeur bedrijfsvoering en de sectorvoorzitters kan worden opgemerkt dat de directeur bedrijfsvoering zich in beginsel met

bedrijfsvoeringsactiviteiten bezig houdt, wanneer deze sectoroverschrijdend zijn. Dat is in de eerste plaats het geval bij bepaalde onderwerpen zoals huisvesting en automatisering. In de tweede plaats zijn bedrijfsvoeringsactiviteiten sectoroverschrijdend wanneer het gaat om de voorbereiding van de vaststelling van de beleidskaders door het bestuur.

De sectorvoorzitters geven binnen deze kaders leiding aan hun sectoren.

Gezien zijn competenties krijgt de directeur bedrijfsvoering in beleidsvoorbereidende zin de verantwoordelijkheid voor een aantal specifieke kennisgebieden waaronder: financieel

management, verandermanagement, personeelsmanagement, informatiemanagement, communicatiemanagement alsmede planning en control.

Het vaststellen van het beleid op bovengenoemde terreinen blijft een collectieve verantwoordelijkheid van het bestuur. Het ligt daarentegen wel voor de hand dat de directeur bedrijfsvoering op eerdergenoemde kennisgebieden het gerecht samen met de president naar buiten vertegenwoordigt.

De sectorvoorzitter is lid van het bestuur (artikel 2.2.1.2, eerste lid) en tevens belast met de dagelijkse leiding van de sector. Deze managementaak die hij in artikel 2.2.1.8, eerste lid, geattribueerd heeft gekregen dient onderscheiden te worden van zijn bestuurstaken die hij krachtens artikel 2.2.2.1 binnen het bestuur uitoefent. Zijn uiteindelijke takenpakket is derhalve afhankelijk van de verdeling en machtiging van de taken en bevoegdheden door het bestuur. Het is mogelijk dat ook de sectorvoorzitter als lid van het bestuur één of meer bijzondere portefeuilles krijgt toegedeeld. Het Projectteam heeft erop gewezen dat het wenselijk is dat de portefeuilles zo veel als mogelijk bij de bestuursleden blijven die geen sectorvoorzitter zijn (president en directeur bedrijfsvoering), zodat de sectorvoorzitters zich maximaal kunnen wijden aan het leiding geven aan hun sector.

Het aantal bestuursleden zal uiteindelijk afhangen van het aantal sectoren dat een bestuur instelt. Het bestuur bij de rechtbanken krijgt de bevoegdheid ten hoogste vier sectoren in te stellen, naast de sector kanton, die op basis van deze wet wordt ingesteld (zie ook § 2.3). Het bestuur bij de gerechtshoven krijgt de bevoegdheid ten hoogste vier sectoren in te stellen. Uiteindelijk kan de omvang van het bestuur bij de gerechten variëren tussen drie en zeven bestuursleden.

2.1.2.4 Besluitvorming binnen bestuur

Met betrekking tot de besluitvorming binnen het bestuur geldt als uitgangspunt dat het bestuur streeft naar consensus. Indien onverhoopt geen consensus kan worden bereikt, geschiedt de besluitvorming bij meerderheid van stemmen. Indien de stemmen staken, geeft de stem van de president de doorslag. Bepaald is dat het bestuur bij reglement nadere regels stelt met betrekking tot zijn besluitvorming.

Ter versterking van de positie van de president is wel eens geopperd dat de president een algemeen vetorecht zou moeten krijgen, dat wil zeggen dat zijn stem altijd tot de meerderheid zou moeten behoren waarmee een besluit wordt genomen.

In het Eindrapport wijst het Projectteam dit van de hand. Hun voornaamste argument tegen het toekennen van dat recht is dat hierdoor het voorgestelde bestuursmodel, dat is gebaseerd op collegiaal bestuur en een collectieve bestuursverantwoordelijkheid, in feite wordt onderuitgehaald en omgezet in een soort presidentieel model. Dit zou ernstig afbreuk doen aan de positie en verantwoordelijkheden van de andere bestuursleden (Eindrapport, § 4.2, blz. 19, 20).

Ook de arrondissementsrechtbanken Breda en Haarlem en het gerechtshof 's-Gravenhage wijzen in hun adviezen een algemeen veto van de hand. Naar hun mening zou een dergelijk vetorecht het collegiale karakter van het bestuur illusoir maken en de president een onevenredig sterke positie geven binnen het bestuur.

Wij hebben geen algemeen vetorecht geregeld voor de president, maar hebben in navolging van het Eindrapport een uitzondering gemaakt op de algemene regel van besluitvorming bij meerderheid van stemmen voor de vaststelling van het jaarplan en het jaarverslag van het gerecht. In de besluitvorming over het jaarplan en het jaarverslag moet de stem van de president tot de meerderheid behoren waarmee het besluit wordt genomen (artikel 2.2.3.3 en artikel 2.2.3.7 van het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak).

2.2 Bevoegdheden van het bestuur

2.2.1 Algemene bevoegdheden

De instelling van een bestuur bij de gerechten en de toedeling van de beheersverantwoordelijkheid aan het bestuur hebben belangrijke gevolgen voor de bevoegdhedenstructuur binnen de gerechten. In de eerste plaats wordt in de Wet RO de leidinggevende positie van het bestuur wettelijk vorm gegeven. Daartoe worden aan het bestuur enkele algemene bevoegdheden geattribueerd. Daarnaast worden bevoegdheden die in de huidige situatie aan de collegevergadering toekwamen, overgeheveld naar het bestuur.

Het bestuur wordt in algemene zin gepositioneerd in de artikelen

2.2.1.2 tot en met 2.2.1.6 en in 2.2.2.1 tot en met 2.2.2.4.

Artikel 2.2.1.2, eerste lid, creëert de wettelijke grondslag voor het bestuur. Vervolgens wordt in artikel 2.2.2.1, eerste lid, tot uitdrukking gebracht welke plaats het bestuur binnen een

gerecht inneemt: het heeft een algemene leidinggevende positie. Het bestuur is belast met de organisatie en de bedrijfsvoering van een gerecht. Het begrip 'bedrijfsvoering' is verbijzonderd door een niet-limitatieve opsomming op te nemen van onderwerpen waar het bestuur in ieder geval voor dient zorg te dragen, zoals:

- automatisering en bestuurlijke informatievoorziening;
- de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van de begroting;
- huisvesting en beveiliging;
- de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van het gerecht (waaronder het treffen van een interne klachtenregeling en de communicatie);
- personeelsaangelegenheden (waaronder de vervanging van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast en de vaststelling van de formatie van het gerecht); en overige materiële voorzieningen.

Er is uitdrukkelijk niet gekozen voor attributie van bestuurstaken en bevoegdheden aan de sectoren of aan de directeur bedrijfsvoering. Attributie van bestuurstaken en bevoegdheden aan de afzonderlijke sectoren zou tot gevolg hebben dat de sectoren een dermate grote zelfstandigheid zouden krijgen waardoor de mogelijkheden voor integraal management binnen het gerecht geminimaliseerd zouden worden (zie ook onze argumentatie tegen een holdingsconstructie in eerdergenoemde brief van 1 juni 1999; kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 13). Evenmin hebben wij gekozen voor attributie van (bedrijfsvoerings-)taken aan de directeur bedrijfsvoering, omdat dit de integrale c.q. collectieve verantwoordelijkheid van het gehele bestuur voor de bedrijfsvoering in de weg zou staan. Die integrale verantwoordelijkheid is juist een van de doelstellingen van dit wetsvoorstel, gezien de knelpunten met de huidige duale beheersstructuur (zie eerder paragraaf 1.1).

De keuze om zoveel mogelijk taken en bevoegdheden te attribueren aan het bestuur als geheel laat onverlet dat binnen het bestuur een zekere taakverdeling door middel van machtiging zal kunnen plaatsvinden (artikel 2.2.1.5). Hierdoor bestaat de mogelijkheid om de taken en bevoegdheden toe te delen aan slechts enkele bestuursleden, waardoor een situatie ontstaat die vergelijkbaar is met die van een dagelijks bestuur ten opzichte van een algemeen bestuur. Vooral in de kleinere gerechten, waar ook de sectoren relatief klein zijn, kan daardoor worden voorkomen dat de bestuurswerkzaamheden een te grote belasting vormen voor de sectorvoorzitters.

Anderzijds bestaat hierdoor de mogelijkheid om taken en bevoegdheden door te mandateren aan de sectorvoorzitters. Hierdoor ontstaat binnen de gerechten een situatie van deconcentratie van bestuurswerkzaamheden: de sectoren vormen de operationele basiseenheden van het gerecht waar het beheer en de beleidsvorming ten aanzien van het primaire werkproces in eerste instantie plaatsvinden.

De positie van het bestuur wordt verder vormgegeven in de wettelijke toekenning van bevoegdheden aan het bestuur in artikel 2.2.2.2. Het bestuur kan ter uitvoering van taken algemene en bijzondere aanwijzingen geven. Een aanwijzing heeft derhalve betrekking op de uitvoering van de beheersmatige taken binnen een gerecht. Het bestuur kan geen aanwijzingen geven ten aanzien van de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak en in categorieën van zaken. Zie verder in paragraaf 4 van deze toelichting.

Tijdens de consultatieronde langs de gerechten bleek een grote meerderheid namelijk tegen een dergelijke bevoegdheid te zijn (Analyse, § 2B). Het uitsluiten van de aanwijzingsbevoegdheid volgt expliciet uit het eerste lid van artikel 2.2.2.1, impliciet uit de afzonderlijke omschrijving van deze taak in het derde lid van artikel 2.2.2.1 en uit de redactie van artikel 2.2.2.2. Ter uitvoering van de taak inzake de bevordering van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing voert het bestuur vooral overleg met de betreffende sectorvergadering of de gerechtshofvergadering. Deze bevoegdheid tot overleg komt het bestuur uiteraard ook toe voor de uitvoering van de beheersmatige taken.

Degene die een aanwijzing krijgt is verplicht deze op te volgen. Het bestuur dient op zijn beurt bij de uitoefening van de aanwijzingsbevoegdheid eventuele aanwijzingen van de Raad voor de rechtspraak in acht te nemen. Verwezen wordt naar het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak en paragraaf 4 van deze algemene toelichting.

Naast de huidige regeling van rechtsbescherming tegen rechtspositionele beslissingen zal in het kader van het PVRO-project Bestuur Gerechten worden nagedacht over de vormgeving van de rechtsbescherming tegen aanwijzingen van het bestuur. De uitkomsten daarvan kunnen - afhankelijk van het tijdstip waarop zij beschikbaar komen - aanleiding geven dit wetsvoorstel dan wel - indien dit wetsvoorstel reeds in werking is getreden - de wet opnieuw te wijzigen.

2.2.2 Bevoegdheden van de president

In het concept-wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten zoals dit ter consultatie is verzonden waren aan de president de volgende bevoegdheden toegekend:

- het geven van een schriftelijke waarschuwing aan en het buiten functie stellen van rechters (het onderwerp van disciplinaire maatregelen zal door het projectteam nog nader worden uitgewerkt);
- het hebben van een doorslaggevende stem in het bestuur indien de stemmen staken (art. 2.2.1.4 lid 3); en
- het voorzitten van het bestuur en het voorzitten van de rechtsvergadering.

Andere taken en bevoegdheden zouden ingevolge ons voorstel aan de president kunnen worden gemandateerd en worden vastgelegd in het bestuursreglement (artikelen 2.2.1.5 en 2.2.1.6).

Om de slagkracht van het bestuur te vergroten en de verantwoordingslijnen te verhelderen adviseerden het Projectteam en de NVvR om de president daarnaast nog een aantal specifieke taken en bevoegdheden te geven:

- bij de stemming in het bestuur ten aanzien van het jaarplan en het meerjarenplan van het gerecht kan slechts tot vaststelling daarvan worden besloten, wanneer de president tot de meerderheid behoort die voor de vaststelling stemt;
- de president bewaakt de uitvoering en voortgang van het jaarplan en sluit daartoe uitvoeringsovereenkomsten met de sectorvoorzitters;
- de president spreekt de sectorvoorzitters aan op de voortgang van deze overeenkomsten;
- de president dient daartoe te beschikken over alle daarvoor noodzakelijke informatie;

de sectorvoorzitters en de directeur bedrijfsvoering zijn gehouden die informatie te verstrekken;

- de president houdt in samenwerking met de directeur bedrijfsvoering toezicht op de planning en controlcyclus;
- de president vertegenwoordigt het gerecht naar de Raad voor de Rechtspraak en andere relevante externe partijen, waaronder in het bijzonder de justitiële ketenpartners.

Het Projectteam acht het met het oog op de noodzakelijke transparantie wenselijk deze taken en bevoegdheden rechtstreeks aan de president te attribueren in plaats van deze te mandateren. In dat laatste geval zou het bestuur - in uitzonderlijke gevallen - kunnen besluiten het mandaat weer terug te nemen, waardoor de president in een dergelijk uitzonderlijk geval in een bijzonder lastige positie zou komen te verkeren.

De opdrachtgevende vergadering van het PVRO heeft zich bij de voorstellen van het Projectteam aangesloten.

Wij hebben het voorstel van het Projectteam om de door hun geformuleerde redenen grotendeels overgenomen.

In het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak wordt de positie van de president ten aanzien van het jaarplan en het jaarverslag geregeld (artikelen 2.2.3.3. en 2.2.3.7). Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

In dit wetsvoorstel is in artikel 2.2.2.1, vierde lid, geregeld dat de bestuursleden elkaar de noodzakelijke inlichtingen, zowel mondelinge als schriftelijke, verschaffen voor de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 2.2.2.1, eerste en derde lid. Door in deze bepaling op te nemen dat alle bestuursleden elkaar over en weer informatie verschaffen, wijken wij dus af van het voorstel van Eindrapport om een verplichting op te nemen voor de directeur bedrijfsvoering en de sectorvoorzitters om aan de president informatie te verschaffen die hij nodig heeft voor het bewaken van de uitvoering en voortgang van het jaarplan. De belangrijkste reden voor deze afwijking is dat wij van mening zijn dat deze informatieverplichting meer in overeenstemming is met het collegiale karakter van het bestuur.

In artikel 2.2.2.5 van dit wetsvoorstel is voorts geregeld dat de president het gerecht vertegenwoordigt. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op deze bevoegdheid.

2.2.3 Rechtspositionele bevoegdheden

Het bestuur krijgt ten aanzien van de gerechtsambtenaren, maar in belangrijke mate ook ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding rechtspositionele bevoegdheden toegekend. In artikel 2.2.2.3 wordt bepaald dat het bestuur ten aanzien van de gerechtsambtenaren het rechtspositioneel bevoegde gezag is; dit betekent onder meer dat het bevoegd is tot aanstelling, schorsing en ontslag van deze

ambtenaren. Deze bevoegdheden worden derhalve niet meer uitgeoefend namens de Minister.

In artikel 1 van de Wrra (en artikel 2.2.2.3, vierde lid, van de Wet RO) wordt het bestuur aangewezen als de functionele autoriteit ten aanzien van de bij het gerecht werkzame rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding; tot nu toe was dat de president van het gerecht. Uitzonderingen hierop gelden, vanwege het bepaalde in

artikel 116, vierde lid, van de Grondwet, voor de bevoegdheden tot het schriftelijk waarschuwen van en het houden van evaluatiegesprekken met voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren. Deze bevoegdheden worden toegekend aan de president respectievelijk het bestuur minus het niet-rechterlijk lid. De rechtspositionele bevoegdheden die nu ten aanzien van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast aan de Kroon (bijv. benoeming) en de Hoge Raad (bijv. ontslag, schorsing) zijn toegekend, wijzigen niet.

Wat de rechtsbescherming tegen rechtspositionele beslissingen ten aanzien van gerechtsambtenaren betreft kan nog worden vermeld dat bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal het wetsvoorstel Eerste evaluatiewet Awb is ingediend (kamerstukken II 1998/99, 26 523, nrs. 1-3).

Dit wetsvoorstel stelt een wijziging voor van artikel 8:13 Algemene wet bestuursrecht (Awb), waardoor een rechtbank een bij haar aanhangig gemaakte zaak ter verdere behandeling kan verwijzen naar een andere rechtbank, indien naar haar oordeel door betrokkenheid van de rechtbank behandeling van die zaak door een andere rechtbank gewenst is. Op basis van dit artikel kan - in afwijking van de competentieregeling - worden voorkomen, dat gerechtsambtenaren tegen rechtspositionele beslissingen bij het gerecht waar zij werkzaam zijn in beroep zouden moeten gaan.

2.3 De sectoren en sectorvergadering

Naast het bestuur kunnen er binnen een rechtbank vijf sectoren zijn. De sector kanton wordt van rechtswege ingesteld door dit wetsvoorstel. De overige sectoren kunnen worden ingesteld door het bestuur. Bij de gerechtshoven zijn er naast het bestuur maximaal vier sectoren mogelijk. Binnen de sectoren is het mogelijk een onderverdeling te maken in organisatorische eenheden die ook wel met clusters of afdelingen worden aangeduid. Zo kunnen bijvoorbeeld binnen de civiele sector eenheden worden gevormd voor handelszaken of familie- en jeugdzaken. De bevoegdheid tot onderverdeling van de sectoren wordt niet expliciet geregeld in dit wetsvoorstel. Deze bevoegdheid vloeit voort uit de algemene

taakomschrijving van het bestuur ten aanzien van de organisatie en kan worden gemandateerd aan de voorzitter van de betreffende sector. Het bestuur heeft ook de bevoegdheid om op basis van deze wet specifieke kamers te vormen, zoals bijvoorbeeld geregeld in artikel 2.3.3.1 e.v.

Het Projectteam gaat - in overeenstemming met het concept-wetsvoorstel zoals dit ter consultatie was verzonden - in het voorkeursmodel uit van ten hoogste vier sectoren, dat wil zeggen een sector kanton en drie andere, door het bestuur in te stellen, sectoren voor de rechtbanken en dus drie sectoren voor de hoven.

Het niet voorschrijven van het maximum aantal sectoren laat de mogelijkheid open dat er meer dan vier sectoren zullen worden ingesteld, hetgeen - gelet op de consequenties van het sectorenmodel - leidt dit tot een groter bestuur. Naar het oordeel van het Projectteam zal dat wezenlijk afbreuk doen aan de slagvaardigheid van het bestuur. Reeds een aantal van zes bestuursleden bergt het risico in zich van een te trage besluitvorming.

Daarnaast zijn er ook bedrijfsmatige en organisatorische argumenten om het aantal sectoren beperkt te houden. Voor een evenwichtige verhouding tussen de sectoren binnen het gerecht en tussen de sectorvoorzitters in het bestuur is het belangrijk dat er geen al te grote verschillen zijn in de omvang van sectoren. Daarbij komt dat sectoren vanuit een bedrijfsmatig oogpunt beter kunnen functioneren wanneer de omvang daarvan niet al te klein is. Het Projectteam realiseert zich dat het gevolg hiervan is dat bij de rechtbanken en hoven het aantal sectoren zal moeten worden verkleind. In veel gevallen zal vermoedelijk samenvoeging van de handelssector met de familiector plaatsvinden. Dit hoeft geenszins te leiden tot het verdwijnen van de twee organisaties op het gebied van het handels- en familierecht, want de sector civiel kan een handelskamer en een familiekamer (of hoe ook genoemd) omvatten, zodat er geen reden is om te vrezen voor verlies van kwaliteit en expertise op de onderscheiden rechtsgebieden (Eindrapport, § 3.1, blz. 10).

In de aanbiedingsbrief bij het verzenden van de concept-wetsvoorstellen ter consultatie (d.d. 1 oktober 1999, nr. 792099/99/6) hebben wij uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor het maximum aantal sectoren dat binnen een gerecht zou kunnen worden ingesteld.

De Groepsondernemingsraad is van mening dat het aantal sectoren (met vertegenwoordigers in het bestuur) tot het in het concept-wetsvoorstel aangeduide aantal moet worden beperkt. De daadkracht en slagvaardigheid van grote besturen zou naar de mening van de Groepsondernemingsraad onder druk komen te staan. De

Groepsondernemingsraad staat een beperkte omvang van de besturen voor, hetgeen overeenkomt met zijn eerder weergegeven voorkeur voor het model College van bestuur.

De NVvR vindt de beperking van het aantal sectoren onnodig en meestentijds waarschijnlijk zelfs onwerkbaar. De NVvR zou het aantal sectoren niet willen maximeren. Het gerechtshof Amsterdam en de arrondissementsrechtbanken Groningen, Maastricht en Rotterdam sluiten zich bij dit standpunt aan.

Het gerechtshof 's-Gravenhage en de arrondissementsrechtbanken Breda en 's-Gravenhage willen het maximumaantal verhogen, bijvoorbeeld tot 4 à 6 sectoren.

Wij hebben uiteindelijk gekozen voor het maximeren van het aantal sectoren en wel tot vijf, dat wil zeggen vier sectoren die door het bestuur kunnen worden ingesteld plus de sector kanton die van rechtswege wordt ingesteld. De belangrijkste reden hiervoor is gelegen in onze reeds in de Contourennota geuite wens van een klein en slagvaardig bestuur. Daarnaast vinden wij het argument van het Projectteam van belang dat een groot aantal sectoren tot een onwenselijke fragmentatie van de organisatie

3. Bestuurlijke onderbrenging kantongerechten

3.1 Vormgeving bestuurlijke onderbrenging

In paragraaf 1.2 hebben wij reeds aangegeven, dat tijdens de algemene overleggen met de vaste commissie voor Justitie op 19 april 1999 en 9 juni 1999 (kamerstukken II 1998/99, 26 352, nrs. 10 en 15) ten gronde is gesproken over de in de Contourennota en in de brief van 1 juni 1999 (kamerstukken II 1998/99, 26 352, nrs. 2 en 13) voorgestelde vormgeving voor de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten en het behoud van de snelheid, laagdrempeligheid en toegankelijkheid van de kantonrechtspraak.

Op basis van het gevoerde overleg met de vaste commissie voor Justitie is toegezegd dat er - naast de wettelijke verankering van deelname vanuit de kantonsector aan het bestuur - waarborgen zullen komen voor het behoud van de waardevolle elementen van de kantonrechtspraak. Hierna bespreken wij die waarborgen en geven daarbij aan hoe die zijn verwerkt in het wetsvoorstel dan wel hoe op andere wijze aan onze toezegging op dit punt is tegemoetgekomen.

Allereerst de wettelijke verankering van deelname vanuit de kantonsector aan het bestuur. In artikel 2.2.1.2, eerste lid, is bepaald dat alle sectorvoorzitters deel uitmaken van het bestuur en in artikel 2.3.2.1, eerste lid, is bepaald dat er een sector kanton is. De voorzitter van de sector kanton maakt derhalve deel uit van het bestuur.

In de Contourennota (26 352, nr. 2, blz. 11) en in bovengenoemde brief van 1 juni 1999 hebben wij aangegeven dat het takenpakket bij de invoering gehandhaafd blijft, met dien verstande dat de zgn. Mulderzaken bij de sectoren bestuursrecht zullen worden ondergebracht. Dit laatste is aangekondigd in de brief van de toenmalige Minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 25 juni 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 425, nr. 1). In artikel 2.3.2.1, eerste lid, is bepaald dat een sector kanton belast is met het behandelen en beslissen van kantonzaken. In het wetsvoorstel tot herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg (kamerstukken II 1999/2000, 26 855, nrs. 1-2) worden in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering als kantonzaken aangeduid:

- zaken betreffende vorderingen met een beloop van ten hoogste f 10.000, de tot aan de dag van dagvaarding verschenen rente daarbij inbegrepen, tenzij de rechtstitel dat bedrag te boven gaat en die rechtstitel wordt betwist;

- zaken betreffende vorderingen van onbepaalde waarde, indien er duidelijke aanwijzingen bestaan dat de vordering geen hogere waarde vertegenwoordigt dan f 10.000;

- zaken betreffen een arbeidsovereenkomst, een collectieve arbeidsovereenkomst, algemeen verbindend verklaarde bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst, of een agentuur-, huur- of huurkoopovereenkomst, ongeacht het beloop of de waarde van de vordering;

- andere zaken ten aanzien waarvan de wet dit bepaalt.

In het kader van de aanpassingswetgeving zullen in het Wetboek van Strafvordering ook de strafrechtelijke kantonzaken worden aangewezen.

In tegenstelling tot artikel 2.2.1.7, tweede lid, waarin is bepaald dat het bestuur zaken aan een bepaalde sector opdraagt, worden aan de sector kanton derhalve alleen zaken door de wet opgedragen.

Voorts is in de brief van 1 juni 1999 aangegeven dat in verband met de laagdrempeligheid van de kantonrechtspraak het procederen zonder verplichte procesvertegenwoordiging gehandhaafd blijft. In eerdergenoemd wetsvoorstel tot herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken wordt hierin geen wijziging aangebracht.

Over het behoud van de werkwijze van de sector kanton, met name de snelheid ervan, kan worden opgemerkt dat het bestuur van het gerecht geen bevoegdheden krijgt ten aanzien van de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van en de beslissing van een concrete zaak. Dit laatste impliceert ook dat het bestuur geen aanwijzingen kan geven die de behandeling van categorieën van zaken betreffen.

Dit geldt voor de sector kanton en voor alle andere sectoren. In paragraaf 2.2.1 zijn wij daar reeds op ingegaan.

In verband met de toegankelijkheid en laagdrempeligheid hebben wij in de Contourennota (26 352, nr. 2, blz. 12) en in de brief van 1 juni 1999 aangegeven dat het bestuurlijk onderbrengen niet zal leiden tot het feitelijk opheffen van de rechtspraaklocaties waar thans kantongerechten zijn gevestigd. De kantongerechtslocaties blijven geopend. De kantongerechtslocaties zullen in het Besluit nevenvestigingsplaatsen (nu nog: Besluit nevenzittingsplaatsen) worden aangewezen als nevenvestigingen van de rechtbanken. Een extra garantie daarvoor is in het voorgestelde artikel 2.3.2.1, tweede lid, van de Wet RO

opgenomen. Alleen op eigen verzoek zullen kantonlocaties worden opgeheven of zullen gebouwen waar zittingen worden gehouden, worden gesloten.

In de brief van 1 juni 1999 hebben wij medegedeeld dat een coördinerend kantonrechter trekker van het project bestuurlijke onderbrenging zou worden. Inmiddels kunnen wij mededelen dat de coördinerend kantonrechter van het kantongerecht te Roermond projectleider van dit project is geworden. Het project is op 19 augustus 1999 van start gegaan.

Wat de rechtspositie van kantonrechters betreft hebben wij in de Contourennota (26 352, nr. 2, blz. 11) aangegeven, dat deze voor de zittende kantonrechters wordt gehandhaafd. In artikel IX is bepaald, dat de thans zittende kantonrechters van rechtswege worden benoemd tot vice-president van een rechtbank en is tot uitdrukking gebracht dat zij slechts met hun instemming kunnen worden overgeplaatst naar een andere sector dan wel werkzaamheden van een andere sector opgedragen kunnen krijgen. De huidige kantonrechters-plaatsvervangers worden van rechtswege benoemd als rechter-plaatsvervanger van een rechtbank.

In de Contourennota was voorts opgenomen dat de rechters werkzaam in de sector kanton kantonrechter zouden blijven heten. In artikel

2.3.2.2, eerste lid, is geregeld dat degene die zitting heeft in de enkelvoudige kamer van de sector kanton de titel van kantonrechter dan wel kantonrechter-plaatsvervanger voert.

Ten slotte vermelden wij dat in het kader van het PVRO-project Personeelsbeleid gewerkt wordt aan het opstellen van competentieprofielen voor rechterlijke functies bij onder meer rechtbanken en gerechtshoven, waaronder het competentieprofiel van de kantonrechter. Op basis van dat laatste profiel zal bepaald worden welke rang en bijbehorende salarishoogte voor de functie van de binnen de sector kanton van een rechtbank werkzame rechter wordt vastgesteld. Dit competentieprofiel is nu nog niet voorhanden en er bestaat derhalve nog geen zicht op welke rang aan de functie van een binnen de sector kanton werkzame rechter zal worden gehecht. Deze rang zal, naar wij verwachten, uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van deze wet zijn vastgesteld bij wet. Vanwege de bestuurlijke onderbrenging vervalt krachtens dit wetsvoorstel nu al wel de rang van kantonrechter. In verband hiermee zullen rechterlijke vacatures binnen de sector kanton van een rechtbank worden vervuld door rechterlijke ambtenaren met de rang van vice-president van een rechtbank (welke rang gelijk is aan de huidige kantonrechtersrang), totdat (mede) op basis van bovengenoemde competentieprofielen de rangen en bijbehorende salarissen voor de

rechterlijke functies bij onder meer de rechtbanken, waaronder die van rechterlijk ambtenaar werkzaam binnen de sector kanton, bij wet zijn vastgesteld.

In het kader van de waarborgen voor de kantonrechtspraak vermelden wij, dat in juli 1999 een tweedaagse conferentie in Zeist heeft plaatsgevonden tussen vijf presidenten van rechtbanken en vijf nauw bij de landelijke ontwikkelingen rond de kantongerechten betrokken kantonrechters. Deze conferentie had o.m. ten doel te bezien met welke garanties voor het behoud van de positieve karakteristieken van de kantonorganisatie, deze kan worden ondergebracht in het nieuwe gerecht van eerste aanleg. Dit laatste binnen de genomen politieke beslissing tot bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten als kantonsector in het nieuwe gerecht van eerste aanleg.

Deze conferentie heeft geresulteerd in een convenant waarin de tijdens de conferentie door de partijen gemaakte afspraken zijn opgenomen ('Convenant Bestuurlijke Onderbrenging', Zeist, 23 juli 1999; hierna: Convenant). Met dit convenant hebben begin september 1999 de achterbannen van zowel de kantonrechters als de presidenten ingestemd.

Dit Convenant is op 24 augustus 1999 aan ons aangeboden. Wij hechten er aan, hetgeen reeds plaatsvond bij de aanbieding, ook op deze plaats aan te geven dat wij zeer verheugd zijn met het totstandkomen van dit Convenant. Uit het Convenant blijkt een positieve intentie om in de toekomst met elkaar in één organisatie te willen samenwerken, onder erkenning van de cultuurverschillen tussen rechtbanken en kantongerechten en het verschil in werkwijze en positie.

Door vastlegging van de afspraken in een Convenant geven de arrondissementsrechtbanken en kantongerechten aan dat zij elkaar willen en kunnen houden aan de afspraken. Een verdere formalisering daarvan zal kunnen plaatsvinden door het opnemen van de afspraken in het in artikel 2.2.1.6 bedoelde bestuursreglement.

In het Convenant zijn afspraken gemaakt over de handhaving van het takenpakket, de werkwijze, de personele samenstelling, de nevenlocaties, het functieniveau van kantonrechters en plaatsing van kantonrechters in andere sectoren. Daarbij is aangegeven dat vernieuwingen en ontwikkelingen ten aanzien van het takenpakket, de werkwijze en de personele samenstelling van de sector kanton mogelijk zullen zijn, zij het slechts op basis van consensus. Daarbij is tevens aangegeven dat de gemaakte afspraken zoveel mogelijk in de wetgeving zouden moeten worden vastgelegd.

Wij hebben met belangstelling en in hoofdlijnen ook met instemming kennisgenomen van de gemaakte afspraken en overwogen of en zo ja, hoe die in het licht van onze eigen verantwoordelijkheid in de wetgeving zouden moeten worden neergelegd.

Op het behoud van het takenpakket, de werkwijze en de rechtspositie van (zittende) kantonrechters zijn wij hierboven reeds ingegaan. Korthedshalve verwijzen wij daarnaar.

Over de personele samenstelling van de sector kanton luidt ons standpunt als volgt.

Het bestuur is in de opzet van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de personele aangelegenheden binnen het gerecht. Door middel van machtiging zou die taak of bepaalde bevoegdheden kunnen worden toebedeeld aan de sectorvoorzitters. Op die wijze zou ook aan de voorzitter van de sector kanton een grote mate van zelfstandigheid kunnen worden toebedeeld waar het de personele samenstelling van zijn sector betreft.

Los daarvan kunnen wij het ons voorstellen dat naast de garanties voor het behoud van de kwaliteit van de huidige kantonrechters, voor de korte termijn - vooral voor de overgang naar de rechtbanken - behoefte bestaat aan garanties voor de kwaliteiten van toekomstige kantonrechters. In die zin ook het voorbehoud van het lid van de Tweede Kamer, de heer Van Oven, tijdens het Algemene Overleg van 9 juni jl. (kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 15) ten aanzien van de benoemingswijze van kantonrechters. Om die reden hebben wij als extra waarborg in artikel 2.3.2.1, derde lid, onderdeel a, opgenomen dat het bestuur de sectorvergadering van de sector kanton hoort over het opmaken van de lijst van aanbeveling voor een rechterlijke vacature binnen die sector.

Voor de nevenlocaties hebben wij dezelfde constructie gekozen. Naast de garantie van aanwijzing van alle kantongerechtlocaties als nevenvestigingsplaatsen (artikel 2.3.1.2, tweede lid, en artikel 2.3.2.1, tweede lid), worden ingevolge artikel 2.3.2.1, derde lid, onderdelen b en c, beslissingen van het bestuur over het verdelen van kantonzaken over de hoofdplaats, nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen alsmede over het houden van zittingen door de leden van de sector kanton in nevenzittingsplaatsen niet genomen dan nadat de sectorvergadering van de sector kanton daarover is gehoord.

Door het incorporeren van de waarborgen, zoals die in de Contourennota en de brief van 1 juni 1999 waren aangekondigd, en door de bovengenoemde twee onderdelen van het Convenant op te nemen in het wetsvoorstel zijn wij van mening dat voldoende waarborgen zijn geschapen voor de deskundigheid van kantonrechters en daarmee voor het behoud van de goede karakteristieken van de kantonrechtspraak.

De uiteindelijke vormgeving van de bestuurlijke onderbrenging van de sector kanton zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel ziet er als volgt uit.

De sector kanton wordt van rechtswege binnen de rechtbanken ingesteld, op het moment dat dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven (zie ook § 2.2). De sector kanton krijgt daardoor een wettelijke en blijvende verankering binnen de organisatie van rechtbanken. Daarnaast zal de sectorvoorzitter van de sector kanton, evenals de andere sectorvoorzitters, deel uitmaken van het bestuur. Binnen de sector worden enkelvoudige en meervoudige kamers gevormd, waarin de kantonzaken zullen worden behandeld. Degene die zitting heeft in de enkelvoudige kamer mag de titel kantonrechter dan wel kantonrechter-plaatsvervanger voeren. De huidige kantonrechters worden bezoldigd overeenkomstig de rang van vice-president van een rechtbank. Ditzelfde geldt, in afwachting van de vaststelling van de rechterlijke rang voor een binnen de sector kanton werkzame rechter, ook voor nieuw binnen de sector kanton te benoemen rechters. Kantonrechters kunnen slechts worden belast met het behandelen en beslissen van kantonzaken.

3.2 Overheveling hoger beroep kantonzaken naar de gerechtshoven

Momenteel zijn de arrondissementsrechtbanken bevoegd kennis te nemen van het hoger beroep tegen kantongerechtszaken. Met de onderbrenging van een sector kanton binnen de rechtbanken kwamen wij voor de vraag te staan of het hoger beroep tegen kantonzaken daar kan worden gehandhaafd. De belangrijkste alternatieven die zich daarvoor voordeden zijn: handhaving van het hoger beroep bij de rechtbanken door hoger beroep open te stellen op de andere sectoren binnen de rechtbank (het zogenaamde interne appèl) óf onderbrenging van het hoger beroep bij de gerechtshoven.

In navolging van de Commissie-Leemhuis ('Rechtspraak bij de tijd', Den Haag, januari 1998, blz. 46) hebben wij in de Contourennota aangegeven (kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 2, blz. 12) te kiezen voor onderbrenging van het hoger beroep bij de gerechtshoven. Twee overwegingen hebben bij deze keuze een doorslaggevende rol gespeeld. Allereerst het vertrouwen van de burger in de onafhankelijkheid van de rechtspraak, dat kan worden geschaad als bij dezelfde rechterlijke instantie in hoger beroep moet worden gegaan. Van een burger kan niet worden gevraagd onderscheid te maken tussen een gerecht voor zaken in eerste aanleg en een gerecht voor zaken in tweede instantie, die bijvoorbeeld allebei hetzelfde briefpapier hanteren en in hetzelfde gebouw kunnen zijn gehuisvest.

De tweede belangrijke overweging is gelegen in het internationale recht. Onzeker is hoe het intern appèl zich verhoudt tot de verdragsrechtelijke bepalingen over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Artikel 14, vijfde lid, van het Internationale Verdrag voor de bescherming van Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) garandeert het recht op hoger beroep in strafzaken. In dit wetsvoorstel worden de huidige competentiegrenzen

gehandhaafd, er is slechts twijfel over de vraag of van hoger beroep kan worden gesproken indien de mogelijkheid van intern appèl wordt opengesteld. Geredeneerd kan worden dat de tweede instantie in dat geval geen hogere instantie is en dus geen modaliteit van het hoger beroep in de zin van de uitspraak van het Mensenrechtencomité in de zaak Salgar de Montejo (Annual Reports of the Human Rights Committee 1982, Doc. A/37/40, blz. 168). Daar tegenover staat dat in het IVBPR noch door het Mensenrechtencomité wordt gesproken over de inrichtingsvereisten van het hoger beroep. Hoewel de uitspraken van het Mensenrechtencomité juridisch niet bindend zijn, bestaat er twijfel of het verstandig is om het oordeel van het Mensenrechtencomité aangaande intern appèl af te wachten.

Het EVRM zelf en de Grondwet bevatten geen recht op hoger beroep. Het is vaste jurisprudentie dat een extensieve interpretatie van artikel 6 EVRM waarbij het recht op appèl afgeleid zou kunnen worden uit dit artikel, van de hand wordt gewezen. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft wel bepaald dat indien hoger beroep openstaat, dit hoger beroep moet voldoen aan de eisen van artikel 6 EVRM, waarbij rekening gehouden moet worden met het speciale karakter van de procedure in hoger beroep. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat het EHRM zich in het algemeen over inrichtingsvereisten voor het hoger beroep zal uitspreken. Het enige handvat dat het EHRM kan bieden voor de interpretatie van artikel 6 EVRM voor het hoger beroep is de rechtspraak rond de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

In de literatuur wordt wel gesproken over een ruimer onafhankelijkheidsbegrip in termen van interne onafhankelijkheid (de verhoudingen tussen de rechters onderling) en de samenwerking tussen rechters in interne overlegstructuren. De eis van onafhankelijkheid betreft dan voornamelijk de discussie rond het instellen van een bestuur en het verlenen van bevoegdheden aan dit bestuur. Voor de onderbrenging van het hoger beroep is het in die zin relevant dat het belang om het hoger beroep onder te brengen bij de gerechtshoven stijgt naarmate er meer (inhoudelijke) bevoegdheden aan het bestuur toegekend worden. In dit wetsvoorstel worden aan het bestuur nagenoeg geen inhoudelijke bevoegdheden toegekend en kan de sector kanton met een grote mate van functionele autonomie werken. In die zin zou intern appèl wellicht de toets der kritiek kunnen doorstaan. Een complicerende factor blijft echter hoe het EHRM de grens tussen inhoudelijke bevoegdheden en de bevoegdheden van het bestuur ter uitvoering van de beheersmatige taken in het licht van artikel 6 EVRM zal beoordelen.

In het verband van de onpartijdigheid kunnen er vragen rijzen over de positie van een rechter die én deel uit maakt van een bestuur dat zich uitstrekt over beide instanties, én recht

spreekt in een van deze instanties. Hoewel het EHRM bepaalde functiecumulaties toestaat, is het onzeker wat de houding van het EHRM in dit geval zal zijn. Op dit moment beperkt het EHRM zich in de Hauschildt jurisprudentie (EHRM, Hauschildt, uitspraak van 26 september 1988, Series A nr. 154) tot het aannemen van partijdigheid wanneer een rechter een zodanig specifiek oordeel over de zaak heeft laten horen, dat hij bij wijze van spreken al op zijn eindoordeel is vooruitgelopen. De mogelijkheid dat een rechter door zijn bestuurlijke taken op een dergelijke wijze een zaak zou beïnvloeden, wordt uiterst klein geacht. Niet alleen omdat de bevoegdheden voornamelijk beheersmatig zijn, maar vooral omdat het bestuur zich niet inhoudelijk mag bemoeien met een concrete zaak. In het uiterste geval is er de wettelijke mogelijkheid van het verschoningsrecht of wraking. De kans dat intern appèl een schending van artikel 6 EVRM op zou leveren op basis van partijdigheid is dus gering te achten.

Het EHRM heeft in de zaak Borgers (EHRM, Borgers, uitspraak van 23 januari 1991, Series A nr. 214-B) laten zien dat het een groot belang toekent aan de schijn van dingen. De schijn van partijdigheid kan een schending van artikel 6 EVRM opleveren. Ook op dit punt rijzen er vragen over de standpunten van het EHRM. Het EHRM heeft zich niet uitgesproken over de vraag of een tweede instantie bij één en hetzelfde gerecht een schijn van partijdigheid met zich brengt. Het is in principe mogelijk dat het EHRM het intern appèl afwijst omdat hetzelfde rechtcollege een uitspraak doet in zowel eerste aanleg als tweede instantie, hetgeen de schijn van partijdigheid met zich kan brengen.

De conclusie kan worden getrokken dat er zowel ten aanzien van de onafhankelijkheid als de onpartijdigheid onzekerheid is over de koers van de rechtspraak van het EHRM. Het is daarom niet mogelijk om met zekerheid te zeggen dat invoering van intern appèl niet in strijd is met het EVRM.

Vanwege die onzekerheid over het internationale recht en het eerdergenoemde vertrouwen van de burger hebben wij besloten 'op zeker' te spelen en te kiezen voor onderbrenging van het hoger beroep bij de gerechtshoven.

Hoofdstuk 4

Specialisatie versus integraal management /

Spécialisation et management intégral

VRAAG: Is integraal management onverenigbaar met het behoud van de specificiteit van de onderscheiden rechtbanken wanneer deze worden geïntegreerd in een eenheidsrechtbank?

Integraal management is niet noodzakelijk incompatibel met de specificiteit van rechtbanken op voorwaarde dat er voor de eenheidsrechtbank een bestuur is dat verantwoordelijk is voor het geheel. Dit bestuur kan bestaan uit een voorzitter, de verantwoordelijke voorzitters van de deelrechtbanken (of afdelingen), en de beheersdirecteur.

Dit bestuur kan aan de deelrechtbanken taken opdragen en mandateren. Dergelijke mandatering kan ver gaan in het verlenen van autonomie aan de deelrechtbanken die dus gedeeltelijk verantwoordelijk worden voor hun deelrechtbank en rekenschap afleggen aan het bestuur van de rechtbank. Het is een vorm van interne deconcentratie.

Het bestuur blijft verantwoordelijk voor de eenheidsrechtbank en onderhandelt de beleidsovereenkomst met de GBD of met het College.

In dit geval blijft het tweepettensysteem bestaan en veel zal afhangen of de voorzitters van de deelrechtbanken in staat zijn bij het vervullen van hun opdracht binnen het eenheidsgerechtbestuur in staat zijn hun eigen rechtbankbelangen te overstijgen in naam van het belang van de eenheidsrechtbank.

Als toelichting kan men verwijzen naar **Nederland** waar een eenheidsrechtbank bestaat met inbegrip van de arbeidsrechtbanken en de kantongerechten. De gerechtsbesturen mogen zich niet met de inhoud van de rechtspraak bemoeien behalve wanneer het gaat om de rechtseenheid en de juridische kwaliteit.

In de wet op de rechterlijke organisatie staat opgenomen dat de sectorvoorzitter belast is met de dagelijkse leiding van de sector en integraal verantwoordelijk is voor het opstellen en uitvoeren van het beleid in de sector. Daaronder valt het voorstellen van het sectorale jaarplan dat door het eenheidsbestuur wordt vastgesteld en door de sector daarna wordt uitgevoerd. De sectorvoorzitter is belast met het direct leiding geven aan het rechterlijk personeel, vb houden van functioneringsgesprekken

De sector kantongerechten is niet gefusioneerd met de eenheidsrechtbank maar bestuurlijk ondergebracht. In de wet worden de taken van de kantongerechten verankerd. De kantongerechtsector maakt deel uit van het bestuur van de eenheidsrechtbank. Het bestuur van de eenheidsrechtbank kan zich niet mengen in de procesrechterlijke behandeling van de zaken en ook niet in de inhoudelijke beoordeling van een concrete zaak. Alhoewel het bestuur verantwoordelijk blijft voor de personele aangelegenheden binnen het gerecht kunnen door middel van machtiging bepaalde personeelsbevoegdheden toebedeeld worden aan de sectorvoorzitters en dus ook aan de sector kantongerechten. Op die wijze kan men een grote zelfstandigheid wat personele samenstelling betreft toebedelen aan de kantongerechtssector. Wat adviezen voor benoeming betreft wordt afgeweken van de beslissing met gewone meerderheid in de zin dat de sectorvoorzitter van de kantongerechten in die meerderheid begrepen is. Hij kan dus de beslissingen blokkeren.

Een analoge benadering zou ook bij ons in de eenheidsrechtbank kunnen bestudeerd worden. Het laat toe integraal management te combineren met een grote onafhankelijkheid van de deelrechtbanken. Er is natuurlijk een limiet. Als de bevoegdheden van het eenheidsbestuur bijna totaal worden uitgehold zit men in de holding of concernstructuur.

Het voorstel van de **Hoge Raad voor de Justitie**

In de nota wordt gesproken van een geografische schaalvergroting. Men zou dit kunnen interpreteren als de eenheidsrechtbank uit de oriëntatienota. De rest van het document laat echter vermoeden dat ze gewoon hun voorstel van september 2008 hernemen (cf. het onderscheid dat gemaakt wordt tussen rechtbanken en lokale afdelingen; de samenstelling van het beheerscollege, ...).

We hebben in ons onderzoek een uitgebreide analyse gemaakt van het voorstel van de Hoge Raad. Een van onze kritiekpunten was dat men uitgaat van een scheiding tussen bedrijfsvoering en gerechtelijk beleid, wat ingaat tegen de principes van integraal management. Het voorstel laat arbeidsrechtbanken, vredegerechten en koophandel bestaan met hun volledig bestuur en plaatst daarenboven een college voor het beheer van de middelen. Het gevaar bestaat dat door het scheiden van het juridisch beleid en de middelen, men middelen toekent die niet aansluiten bij de juridische behoeften. In integraal management maakt men een planning waar doelstellingen en de erbij horende middelen door één verantwoordelijk orgaan gemaakt worden zodat de klacht dat men zijn doelstellingen niet kan bereiken omdat er geen of niet genoeg middelen zijn vermeden wordt.

Management intégral et maintien des spécificités des juridictions spécialisées

Tentative de compréhension des enjeux de la fusion au sein du tribunal unique et pistes de solution

Introduction

La note d'orientation prévoit l'intégration dans le tribunal unique des juridictions spécialisées. Le présent document tente de mettre à plat les enjeux liés à cette intégration, partant du constat que certaines juridictions spécialisées semblent vivre avec appréhension la perspective d'être absorbées puis peut-être dénaturées au sein d'une structure plus large qui les englobe à côté de la juridiction de droit commun (traditionnellement la plus importante en taille) et des autres juridictions spécialisées¹. Le pari de la note d'orientation est cependant d'offrir un modèle de réorganisation de la justice qui vise à une intégration des juridictions au sein d'un tribunal unique tout en évitant l'écueil de la « normalisation » qui verrait chaque section formatée selon un modèle organisationnel ou culturel unique.

La présente note tente, dans un premier temps, de décrypter les enjeux liés à la fusion et de mettre à jour les ressorts à la base de la réticence des juridictions spécialisées d'être intégrées dans une structure globale qui ne leur assure plus leur autonomie juridictionnelle actuelle. Dans un second, temps, en prenant appui sur la note d'orientation mais aussi sur une série de suggestions plus ciblées, on envisagera une série de pistes de solution pour étayer l'hypothèse d'une compatibilité possible entre le management intégral au sein d'une juridiction unique et le maintien des caractéristiques judiciaires et identitaires des différentes composantes.

Pour étayer le propos, le cas des juridictions du travail sera pris à titre exemplatif.

1. Pourquoi la fusion est porteuse d'incertitudes et de résistances au sein des juridictions du travail ?

A titre d'illustration, le cas des juridictions du travail permettra de bien comprendre les enjeux liés à la mise en place d'un tribunal unique. Nous allons voir que les circonstances de naissance, de développement et de construction de ces juridictions ont induit un modèle de fonctionnement particulier et autonomisé vis-à-vis duquel le changement projeté pour l'heure

¹ Notons que le même type de raisonnement peut être formulé pour les Cours du travail. De même, pour le Ministère public, les constats posés ici sont majoritairement valides.

constitue une menace ressentie pour les acteurs (et d'autres parties prenantes plus indirectes : organisations syndicales notamment).

1.1. Les juridictions du travail : filles du pacte social belge...

Les juridictions du travail belges, prévues par la loi du 10 octobre 1967, ont été effectivement installées en novembre 1970. Auparavant, les litiges renvoyant au droit social étaient pris en charge par différentes commissions administratives ou par certaines juridictions. Le contentieux du droit du travail relevait pour sa part principalement des Conseils de prud'hommes. Ces derniers ne disposaient cependant pas de la compétence de trancher les litiges concernant toutes les catégories de salariés. Dans certaines régions moins peuplées, le juge de paix était également compétent pour connaître du contentieux du droit du contrat de travail.

C'est après la seconde guerre mondiale que les premiers débats ont eu lieu à propos d'un regroupement des différents types de contentieux du droit du social au sein d'une juridiction spécialisée. Ce mouvement de réforme visait à faire face à une série de problèmes récurrents observés dans le traitement des litiges du droit social: multiplication excessive des juridictions, problèmes de frontières dans les compétences, différences dans les procédures qui étaient produites indépendamment au sein de chaque niveau de jugement, composition variée des commissions administratives, etc.

A la suite d'un processus qui prit environ une vingtaine d'années et où différentes thèses s'affrontèrent quant à la forme que devrait prendre un traitement unifié du contentieux social, un compromis fut trouvé pour allier les différents points de vue et les juridictions du travail telles que nous les connaissons aujourd'hui virent le jour. Les juridictions du travail répondent ainsi à quelques principes de base :

1.2. Les Tribunaux du travail²

Les juridictions du travail belges sont compétentes pour trancher les litiges individuels qui relèvent des deux branches du droit social (droit individuel du travail³ et droit de la sécurité sociale). Ceci signifie que les juridictions peuvent être saisies dans un grand nombre de matières juridiques : contrat de travail (employé et ouvrier), accident du travail, maladie professionnelle, assurance maladie invalidité, chômage, pension, cotisations sociales, allocations familiales, allocations sociales (CPAS, Minimex, aide sociale), handicap, travail

² Vivier *et al.* (1990), Villebrun J. et Quétant G-P. (1992)

³ Pour l'heure, le droit collectif du travail relève de la compétence du tribunal de première instance

indépendant. Depuis quelques années, le contentieux lié au règlement collectif de dettes a été ajouté aux compétences traditionnelles des juridictions du travail. Par contre, le développement de la médiation et de l'obligation de motivation des décisions dans le champ (élargi) de la sécurité sociale lié au développement des services RH dans le secteur privé ont contribué à observer une relative stagnation de la masse de contentieux concernant les juridictions du travail.

Les juridictions du travail sont également autonomes. En effet, elles ne sont pas intégrées à une juridiction d'instance de droit commun et elles recourent également à l'échevinage. Ceci signifie que le siège chargé de dire le droit est composé d'un magistrat professionnel et de deux magistrats sociaux proposés par les interlocuteurs sociaux (les syndicats proposent des juges sociaux pour les catégories professionnelles ouvriers et employés, les organisations patronales pour les employeurs et pour les indépendants).

Les juridictions du travail sont assistées d'un Auditorat du travail chargé d'instruire les dossiers relevant du droit de la sécurité sociale (ces dossiers sont appelés "communicables") et de donner un avis sur ces derniers en audience devant le siège du Tribunal du travail. L'Auditorat du travail garde cependant une compétence en matière pénale pour tous les délits relevant des législations sociales. Les poursuites engagées sont traitées par le Tribunal correctionnel.

Les parties disposent de la possibilité de se représenter elles-mêmes lors de l'audience ou alors de confier cette tâche à un délégué d'une organisation syndicale ou encore, plus classiquement, de mandater un avocat.

Les juridictions du travail peuvent être saisies sur simple requête (déposée directement par le justiciable au greffe du Tribunal du travail) ou par citation. La procédure est gratuite. Chaque dossier est alors pris en considération lors d'une audience d'introduction. Dans la plupart des cas (à l'exception des situations où les dossiers peuvent être plaidés directement lors de cette première audience, ce qui est rare), les dossiers sont alors transférés dans une chambre spécialisée dans la matière concernée. Si le dossier est "communicable" (droit de la sécurité sociale), il est transmis à l'Auditorat du travail qui a la charge de l'instruire et de rendre un avis lors de l'audience de plaidoirie. Si le dossier est "non communicable", le dossier doit être mis en état par les parties qui doivent alors elles-mêmes solliciter une demande de fixation pour une audience de plaidoirie.

1.3. Synthèse

En synthèse, on peut résumer la situation des juridictions du travail comme suit :

- Émanation du pacte social « à la belge » basé sur un dialogue et un accord entre partenaires sociaux et légitimé par le monde politique ;
- Compétence sur des matières spécifiques, application d'un droit spécifique ;
- Dimension vocationnelle (profil « social ») marquée pour les acteurs choisissant une carrière dans le cadre de ces juridictions
- Présence d'un Tribunal du travail autonome dans chaque arrondissement judiciaire ;
- Existence d'une Cour du travail autonome selon la même échelle que les ressorts de cours d'appel ;
- Les Tribunaux et Cours du travail sont présidés par des magistrats professionnels qui siègent avec des assesseurs (Juges et Conseillers sociaux) présentés par les interlocuteurs sociaux ;
- Enfin, le code judiciaire prévoit la création d'un Auditorat du travail (Auditorat général au niveau des Cours du travail) qui exerce les compétences du Ministère public.

De tous ces éléments découlent une série de conséquences quant à la manière selon laquelle les juridictions du travail et leurs membres se sont structurés. Les voici présentés en style télégraphique :

- Une culture collective de travail propre basée sur des valeurs spécifiques (liées au droit social ou à la présence d'un Ministère Public propre)
- Une identité professionnelle individuelle pour les magistrats professionnels marquée par un souci d'ancrage dans les réalités sociales qui n'est pas étranger au système de l'échevinage
- Une certaine « aisance » au niveau des moyens et ressources qui a à la fois permis d'être avant-gardiste en termes de modernisation et de développement d'une démarche qualité locale et qui a fait en sorte que les juridictions du travail n'ont jamais connu d'arriéré judiciaire (sauf exception)
- Une forte autonomie et indépendance qui s'est construite au cours du temps et qui est liée aux dispositions légales qui ont voulu que les juridictions soient ce qu'elles sont

Au total, si l'on observe de près les juridictions du travail, on se rend compte que les circonstances de leur création ont généré un modèle fortement structuré par une identité et une culture professionnelles fortes et affirmées. Ceci est surtout vrai pour le pan

juridictionnel et judiciaire dans lesquels ces juridictions ont eu le loisir d'élaborer toute une série de choses qui leurs sont propres.

Sur le plan managérial, l'autonomie s'est surtout vérifiée dans la capacité d'auto-organisation des juridictions du travail mais quasi exclusivement en conformité avec les prescrits du code judiciaire. Ces juridictions, pas plus que les autres, n'ont disposé de moyens ou ressources spécifiques pouvant être utilisées de manière autonome pour le développement d'un modèle de gestion particulier. Les avancées observées dans certains cas ont été obtenues sur initiative locale et à la marge, c'est-à-dire en exploitant les ressources locales et prévues qui étaient disponibles.

Au total, les réticences exprimées actuellement sont liées avant tout au souhait d'éviter la menace que représenterait en termes de sauvegarde identitaire et culturelle une intégration dans une structure unique. Sur le plan de la gestion, les juridictions ont peu de choses à perdre si ce n'est le relatif confort en termes de ressources juridictionnelles de base qui lui a permis de développer une approche qualité (contingente aux structures locales) parfois pionnière et de se prémunir du développement d'une arriéré judiciaire.

2. Management intégral et sauvegarde de l'âme des juridictions du travail

Si l'on confronte l'existant tel que décrit ci-dessus et le plan de réforme sur le papier, la frilosité des juridictions du travail et de leurs différents acteurs est (sociologiquement et psychologiquement) compréhensible. En effet, le tribunal unique dans une perspective de développer le management intégral, d'un point de vue théorique, pourrait signifier la disparition de l'âme des juridictions du travail. Dans l'absolu, il ne faut pas nier que cette menace est présente tant on sait, si l'on consulte la littérature, que les phénomènes de fusion d'entités sont souvent marqués par le spectre (qui se concrétise parfois) de la normalisation en une direction unique (vers « le tout au management ») des comportements hétérogènes des entités (et de leurs membres) de départ.

Il s'agit dès lors de tenter de voir dans quelle mesure le modèle proposé dans le présent projet de réforme pourrait éviter cet écueil et ne pas générer de phénomène de résistance pouvant aboutir au blocage de la situation. La note d'orientation du ministre en tant que telle, une série d'avancées engrangées durant les débats de la commission et une série de suggestions émanant des acteurs de terrain eux-mêmes sont porteuses d'une série de réponses aux problèmes potentiels qu'il est peut-être nécessaire d'éclaircir et de préciser.

- Tout le personnel magistrat actuel sera « versé » dans la section spécialisée liée au domaine de compétence pour lequel il a été nommé antérieurement à la réforme. Ceci garanti la continuité fonctionnelle pour les personnes actuellement en place
- Le projet prévoit un cadre minimum garanti de magistrats professionnels au sein des sections spécialisées.

Suggestion : La gestion de la fluctuation de la masse de contentieux qui pourrait nécessiter des transferts de ressources humaines d'une section à l'autre pourrait se faire sur un double mécanisme : par la création d'un pool de magistrats polyvalents (qui seraient nommés sur base d'un profil de poste polyvalent) et sur base du volontariat (un magistrat de la section travail qui a envie d'aller faire du droit de la famille par exemple)

Suggestion : Il faudrait voir si on fait de même pour le personnel administratif et du greffe ???

- Le principe de l'échevinage est garanti aussi ce qui permettra le maintien de cet ancrage sociétal des magistrats

Suggestion : pourquoi ne pas créer ici un système d'assemblée générale annuelle de section dans laquelle magistrats de carrière et professionnels mèneraient à bien le travail (peut-être légèrement aménagé) qu'ils effectuent actuellement dans leur juridiction autonome ? Les outputs de cette AG ad hoc pourraient être relayés par le président de section au niveau du comité de direction et en AG du tribunal unique (qui rassemblerait alors uniquement les magistrats professionnels des différentes sections ???)

- La définition de la stratégie juridictionnelle (organisation de la prise en charge du contentieux, grande lignes d'orientation judiciaire le cas échéant) relèvera de la compétence du président de section qui sera lui aussi un magistrat spécialisé. De plus celui-ci pourra contribuer à l'intégration de la section dans la politique de corps globale (étude des complémentarités avec les autres sections, etc.)
- Les questions managériales seront traitées par le président de section au sein du comité de direction. Ce dernier constituera en quelque sorte la charnière entre la section et ses matières spécialisées et le tribunal vu dans sa globalité. Il fera office de

relais à double sens : faisant remonter au niveau de la direction mes attentes et besoins de la section, contribuant à intégrer la prise en charge de celle-ci à la politique globale du tribunal et, enfin, redistribuant les informations générales vers les membres de la section. Ceci ne représente aucune perte pour l'entité « travail » au sein du tribunal unique puisque jusqu'à maintenant peu voir pas de compétences propres n'existent en la matière.

Les objectifs de la réforme autour du management intégral pourraient peut-être faire sens commun chez les acteurs si l'on parvient à bien identifier le fait que le « core business » des actuelles entités spécialisées, ce qui constitue également les fondements de leur culture et de leur identité, restera de leur compétence suite à la réforme. Pour comprendre ceci, il convient de mettre en avant le fait que pour toute juridiction deux grandes dimensions doivent faire l'objet d'une prise en charge. Ces dernières sont liées l'une à l'autre mais leur prise en charge peut faire l'objet d'une division du travail susceptible de générer un équilibre favorable entre management intégral et maintien de spécificités des juridictions spécialisées dans le tribunal unique. Ces deux dimensions comprennent les activités relevant d'une part de ce que l'on pourrait appeler la « compétence matière » (gestion au sens large du contentieux spécialisé) et, d'autre part, de la « compétence gestion » (gestion et organisation de l'agencement et de la distribution des moyens).

Les sections peuvent (et doivent pouvoir) se concentrer sur la première et être mises en conditions de pouvoir être efficaces et de qualité maximale sur ce pan d'activité. Dès lors, l'externalisation des dimensions de gestion générale au sein du comité de direction (où siège le président de section) représente une opportunité pour développer l'activité juridictionnelle de manière prioritaire. La négociation de moyens propres (liée à la décentralisation de ressources favorisée par le management intégral) par le président de section est aussi une occasion d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'action par le développement de nouvelles techniques de travail. En ce sens, on ne rappellera jamais assez l'importance de développer un système informatique performant et un outil de mesure de la charge de travail opérationnel.

La seconde compétence (la compétence gestion des moyens et ressources) étant externalisée, cela permet de libérer des moyens au profit de toutes les sections. En effet, si une seule personne s'occupe de l'organisation de tel ou tel aspect logistique pour tout le tribunal alors qu'aujourd'hui trois ou quatre en sont chargées eu égard au cloisonnement des juridictions, on comprend aisément que des ressources peuvent être libérées pour vaquer à d'autres tâches plus juridictionnelles ou judiciaires.

Synthèse : le management intégral livre aux sections la gestion de leur core business c'est-à-dire la définition de la stratégie relative à leur matière de base (droit du travail et de la sécurité sociale). Ceci est garanti par le maintien d'une spécialisation en fait et en droit finalement. Par ailleurs, une série d'éléments de gestion sont renvoyés à une prise en charge centralisée ce qui libère potentiellement des moyens. Les nouveaux moyens eux sont négociés par le président de section directement (et ceci en cohérence avec la politique globale du tribunal, dans une perspective intégrée) et pourront augmenter la capacité à améliorer les performances sur la réalisation des tâches de base.

Conclusion

Pour conclure, il s'agit de voir dans quelle mesure le raisonnement ci-dessus est transférable aux autres juridictions spécialisées (commerce, paix, police) qui sont appelées à rejoindre le tribunal unique.

Tout d'abord, force est de constater que les craintes de départ face aux menaces de la fusion sont généralisables même si leur intensité peut varier quelque peu d'un cas de figure à l'autre. En effet, les tribunaux de commerce ont connu un développement relativement similaire aux tribunaux du travail. Orientés vers la prise en charge d'un contentieux pointu, en relation avec une sphère sociale particulière, ils ont également été dotés de magistrats non professionnels. Tout ceci, a contribué à ce qu'ils se façonnent une culture et une identité propre et forte. Par conséquent, le changement proposé pourrait constituer une certaine menace et donc des phénomènes de résistances.

Le cas des juges de police et de paix est relativement semblable mais aux traits identitaires caractéristiques qu'ils se sont développés (notamment, dans les deux cas, autour de la notion de justice de proximité et de première ligne) se surajoute une autre dimension : la solitude et l'isolement. Même si dans en droit (en vertu du code judiciaire) les juges de police et de paix dépendent du président du tribunal de première instance, dans les faits ils fonctionnent de manière quasi autarcique (ceci est d'autant plus vrai pour les juges de paix qui ont leur greffe et leur personnel administratif propres et qui sont physiquement et géographiquement éloigné du palais de justice bien souvent).

Face aux craintes des ces divers acteurs de voir la fusion dans le tribunal unique hypothéquer leur autonomie et leurs spécificités identitaires, les éléments déployés pour les juridictions du travail semblent être compatibles. La capacité d'auto-organisation des entités (en ce compris les juridictions individualisées de paix et de police) sur le plan « matière » reste présente. Le management intégral concernera essentiellement des points et dimensions non envisagées pour l'heure. Gestion de moyens nouveaux décentralisés. Les

magistrats seront épargnés de ces dimensions puisqu'elles seront externalisées vers le comité de direction.

Au total, on ne peut affirmer que la réforme aura un impact absolument neutre pour les acteurs des différentes strates des organisations (personnel magistrat et non magistrat). Le management fera bel et bien son entrée dans les tribunaux uniques de manière conséquente puisque les moyens de gestion leurs seront décentralisés. De plus ces moyens constitueront une enveloppe commune pour l'ensemble des sections émanant des juridictions autonomes précédentes. De nombreux enjeux sont donc présents et ils génèrent des incertitudes non négligeables pour ceux qui vivront la nouvelle ère de l'organisation de l'ordre judiciaire. Cependant, le modèle proposé dans la note d'orientation plus quelques aménagements suggérés par les parties prenantes semblent offrir une série de garanties afin de préserver ce qui a fait la qualité (face aux défauts souvent dénoncés de manière exacerbée) de l'ordre judiciaire jusqu'à maintenant : la présence de juridictions spécialisées dont les acteurs ont développé une identité et une culture particulière sur le plan juridictionnel et traitement de la dimension « matière » à la satisfaction de beaucoup d'observateurs. On pense ici à la définition d'un cadre minimum, à l'autonomie d'organisation sur le plan juridictionnel pour les sections, au maintien de l'échevinage, etc.

Hoofdstuk 7

Beheersovereenkomsten / Contrat de gestion

VRAAG: Hoe kan een systeem van beheersovereenkomsten ontwikkeld en ingevoerd worden binnen de rechterlijke orde?

Propositions pour la mise en place progressive d'un management intégral et d'une responsabilisation au sein de l'ordre judiciaire, y inclus un système de contrats de prestation

1. Considérations préliminaires

La responsabilisation et l'autonomie, bien que complémentaires et cohérentes dans l'économie d'ensemble de la réforme, peuvent éventuellement donner lieu à des contradictions. Elles doivent en effet tenir compte d'une variété d'objectifs :

- la réalisation d'un management intégral par les chefs de corps et les collèges du siège et du parquet ;
- l'impulsion d'une dynamique de gestion à l'intérieur de la magistrature, en vue de l'amélioration des prestations de la justice tant sur le plan de la qualité que de l'efficience ;
- l'organisation d'une reddition de comptes de la part de la magistrature, tout en préservant son indépendance ;
- la décentralisation des structures administratives, qui seraient non seulement déconcentrées sur le territoire mais aussi dotées d'une autonomie de décision, sans pour autant que cela ne donne lieu à la création d'une personnalité juridique propre ;
- l'amélioration de la qualité et de l'efficience des prestations de l'administration au service des cours, tribunaux et parquets.

On part actuellement d'une situation où le ministre a formellement une responsabilité totale sur une administration fortement centralisée, alors que dans le même temps la magistrature n'a aucun pouvoir administratif et ne rend que très peu de comptes, tant en interne que vis-à-vis de tiers. Les rapports annuels actuels des juridictions et parquets sont d'une effectivité très limitée sur le plan de la reddition des comptes, et la compétence d'enquête du CSJ souffre d'un manque de suivi.

La situation souhaitée est que l'administration soit placée davantage sous la responsabilité de la magistrature, et que la magistrature rende des comptes de manière plus systématique sur l'usage de ses nouvelles prérogatives.

Peut-on structurer l'accountability de manière à satisfaire toutes les exigences ci-dessus ? Quel rôle est-ce qu'une « contractualisation », ou plus généralement un système d'accords sur les objectifs et les moyens, pourrait jouer dans cette réforme ?

La question peut s'analyser au niveau « macro » (les collèges, le ministre et les services du SPF) et au niveau « micro et méso » (les arrondissements et ressorts, tant pour le siège de que le parquet). Il est entendu que les deux niveaux sont liés et doivent être étudiés ensemble.

1.1. Au niveau Macro

Une autonomisation des services centraux du SPF en tant que Service commun de Gestion (SCG), proposée dans la note, sera perçue comme une décentralisation du point de vue du ministre, mais sans nécessairement étant perçue comme un progrès vers le management intégral de la part de la magistrature.

L'autonomisation du SCG est certes conceptuellement possible ; par rapport à l'autonomisation des IVA en Flandre, l'originalité viendrait ici de la gestion « multicéphale » qui ferait gérer le SCG par un « Conseil d'administration » composé de représentants du ministre et des deux collèges. Une comparaison qui vient à l'esprit est la gouvernance paritaire des Institutions Publiques de Sécurité Sociales belges. Dans les IPSS, en général, les représentants des syndicats et du patronat assurent ensemble la surveillance de la gestion, et le gouvernement n'occupe qu'une place relativement secondaire matérialisée par la présence de commissaires du gouvernement¹. Cette situation est justifiée par la prépondérance des partenaires sociaux dans le financement de la sécurité sociale, situation qui diffère de la justice. Outre cette légitimité financière, les partenaires sociaux ont en outre acquis une connaissance du fonctionnement des différents organismes, qui contribue à la crédibilité de leur surveillance. A contrario, dans un premier temps, les magistrats seront relativement mal préparés à surveiller la gestion du SCG si bien que les représentants de la magistrature au sein du CA risquent de ressentir leur rôle comme purement formel.

Un deuxième problème vient du fait que le SCG n'a pas que des tâches d'exécution faciles à décrire et à mesurer; surtout dans la phase initiale de la réforme, certains services du SCG auront des tâches transitoires multiples, parfois imprévisibles et rapidement variables. Certaines de ces tâches auront un caractère très stratégique, exigeront une très grande expertise et laisseront une marge d'appréciation ; on peut par exemple penser à toute la répartition des ressources et la négociation des éventuels accords de gestion. Or, la

¹ Le cas particulier de l'INAMI, où les médecins sont eux-mêmes représentés dans le comité de gestion, est peut-être encore plus proche de ce que pourrait être la gouvernance du SCG.

contractualisation semble bien marcher surtout pour des entités ayant des tâches bien définies, pourvues d'une autonomie de gestion réelle, et à condition que les conditions environnantes réunies soient favorables. Ni l'autonomisation, ni surtout la contractualisation, ne sont à elles seules des conditions suffisantes pour assurer une amélioration de la performance d'une organisation (Pollitt & Talbot, 2004; Fedele, Galli & Ongaro, 2007). Bien entendu, certaines tâches dévolues au SCG sont de nature plus opérationnelle. Mais le paquet de tâches dévolues au SCG paraît très hétérogène par leur nature plus ou moins stratégique et la forme de surveillance adéquate.

Sur base des deux paragraphes précédents, on peut supposer que le SCG, même formellement sous contrôle du CA « paritaire », serait en pratique dirigé par les dirigeants du SCG. Ces derniers garderaient des relations privilégiées avec le ministre et son cabinet, plus concret et plus efficace dans des décisions stratégiques et exécutives. C'est notamment le cas pour la négociation des éventuels contrats de gestion avec les entités juridictionnelles. Pourtant cette situation de pouvoir effectif ne correspondrait pas aux responsabilités formelles, qui seraient, elles, partagées avec les collègues. On risque alors de cumuler les inconvénients : une impuissance de la magistrature qui ne déboucherait pas sur une dynamique d'apprentissage et de prise de responsabilité, et un flou sur les responsabilités ministérielles et de la haute administration.

Les remèdes possibles à cette situation pourraient être :

1°) Ne pas autonomiser les missions stratégiques vers le SCG (notamment tout ce qui a trait à la fixation des objectifs et des ressources), mais les laisser dans des services centraux. Seules les missions administratives opérationnelles seraient autonomisées. Le service commun de gestion devient donc plutôt un Centre de services communs (Gemeenschappelijke Steundienst).

2°) Faire en sorte que les missions stratégiques soient directement négociées entre le ministre et les collègues avec l'appui de l'administration centrale ; les collègues doivent pouvoir bénéficier d'un appui administratif pour évaluer le mieux possible leurs engagements.

1.2. Au niveau méso et micro

Au cours de la réunion du 16 novembre, le ministre a expliqué sa vision de la contractualisation avec les entités juridictionnelles. Les accords à trouver seraient de nature essentiellement quantitative et budgétaire : enveloppe budgétaire par entité et nombre de jugements. Ceci débouche sur une certaine standardisation des contrats, qu'il devient dès lors possible de négocier rapidement. Le niveau de détail de l'analyse du nombre de jugements n'a pas été précisé par le ministre ; l'exercice actuel de mesure de la charge de

travail devrait permettre de définir des normes générales, et il serait imaginable de définir des quotas de jugements pas catégorie.

Sur un plan conceptuel, on peut craindre que la conclusion directe d'accords entre le ministre de la justice et des parties de l'ordre judiciaire soit de nature à semer la confusion quant à l'indépendance de la magistrature. En effet, l'instrument de l'accord, protocole ou « contrat » de gestion manié ici demeure essentiellement hiérarchique : un principal délègue à un agent l'exécution de certaines missions, et les modalités de la délégation font l'objet de la transaction. Si la réforme s'engage dans cette voie, on pourrait limiter cette contractualisation aux aspects par rapport auxquels le ministre peut prétendre à une responsabilité claire, en l'occurrence le bon usage des deniers publics. La limite reste cependant floue : après tout, le ministre n'est-il pas aussi responsable, plus généralement de la qualité de la justice ? On voit qu'en suivant uniquement l'argument de la responsabilité ministérielle, on paraît pouvoir justifier un contrôle politique infini, intuitivement indéfendable.

2

Une autre difficulté vient de l'effet qu'une telle contractualisation peut avoir en focalisant l'attention de la magistrature sur les aspects quantitatifs. Il faudra vérifier dans quelles conditions cette incitation, même « douce » (si l'on ne propose pas de mécanisme de sanction / récompense), peut nuire à la qualité ou non. D'un côté, il y a certainement des progrès importants à obtenir sur le plan de la célérité, qui contribue à la qualité (encore que la célérité ne soit pas seulement un problème de management mais une question de politique judiciaire beaucoup plus large). D'un autre côté, la littérature en management présente de nombreux avertissements contre l'usage abusif d'indicateurs et d'incitants et les effets pervers qu'il engendre, sur le thème de l'article classique de Kerr (1975) : « On the folly of rewarding A, while hoping for B »³.

Les remèdes à ces trois dilemmes – indépendance de la magistrature, rapport équilibré dans la négociation, et cohérence des incitations – peuvent se trouver dans le rôle que la magistrature elle-même doit jouer dans son propre contrôle, et la manière dont elle rend des comptes. A terme, une contractualisation directe entre les collègues et les différentes

² Un problème subsidiaire vient de l'identité des parties : la note d'orientation prévoit que « La préparation, le suivi et l'évaluation des contrats de gestion seront assurés par le ministre de la Justice et ses services, par le SCG ou de commun accord. ». Cela implique que le partenaire chef de corps, lui, ne dispose au mieux que de l'appui de son directeur gestionnaire pour négocier. Si l'on suit la proposition faite plus haut de laisser les services stratégiques au niveau central non-autonomisé, l'identité des parties est plus claire mais cela ne renforce pas les chefs de corps. Or il n'est pas dans l'intérêt de l'exécutif ni du législatif de négocier des accords qui ne seraient ensuite pas tenables ou pas crédibles par incompetence de la magistrature.

³ Voir Gibbons (2005) à propos des distorsions d'objectifs, Shapiro (2005), Fehr (2004) ou Frey (2008) à propos de l'éviction des motivations intrinsèques par les incitants quantitatifs.

juridictions ne soulèverait pas d'objections sur le plan de l'indépendance et laisserait la possibilité de piloter une palette d'objectifs et d'indicateurs beaucoup plus large. La reddition de compte se ferait alors des collègues vers le ministre. C'est le scénario de l'autonomie des piliers, qui n'est pas atteignable en une fois.

1.3. A propos du rôle du Conseil Supérieur de la Justice

Les cours et tribunaux ne sont pas simplement les exécutants d'un « commanditaire » qui ministériel ou parlementaire. La responsabilité de la magistrature devant le pouvoir exécutif n'est pas simplement assimilable à la situation des administrations de l'Etat, elle s'inscrit dans un équilibre constitutionnel. Aussi, le Ministre de la Justice n'est, en Belgique, pas le seul acteur du contrôle démocratique de la magistrature. Le CSJ est également un acteur de la reddition de comptes, qui occupe une place propre dans l'équilibre constitutionnel. Bien que le CSJ soit une institution *sui generis* qui ne rend pas compte directement, elle a quand même été mise en place avec une optique de représentativité de la société civile. La responsabilité devant le CSJ n'est pas la « responsabilité politique », mais le rôle du CSJ est quand même plus politique que celui d'un simple auditeur externe.

On peut dès lors défendre le principe d'une double ligne d'accountability: vers le ministre, mais aussi vers le CSJ. Ce sont des modalités de reddition de compte complémentaires. Il n'est pas question que le CSJ se substitue au ministre ou au parlement ; la négociation des moyens et des objectifs relève clairement d'un dialogue avec le législatif et l'exécutif. Par contre on peut imaginer une complémentarité des modes de contrôle. La place du CSJ comme auditeur externe, complémentaire à un contrôle interne de la magistrature, est certainement une piste à développer. Au minimum, la magistrature devrait rapporter annuellement au CSJ comme elle le fait au ministre.

2. Beheersovereenkomsten

In de oriëntatienota wordt er gesteld dat de optie is genomen om een systeem van beheersovereenkomsten in te voeren. In de voorbije paragrafen werd aangegeven dat beheersovereenkomsten wellicht pas zinvol zijn als bepaalde voorwaarden vervuld zijn. In de volgende deel zal een twee-stappen benadering voorgesteld worden:

1. Op korte termijn kan er gepleit worden voor de invoering van, enerzijds, werkingsenvelopes en, anderzijds, beleidsplannen, afsprakennotas of "light"-versies van beheersovereenkomsten, af te sluiten met respectievelijk de minister van Justitie en met de colleges van de zetel en PG's.

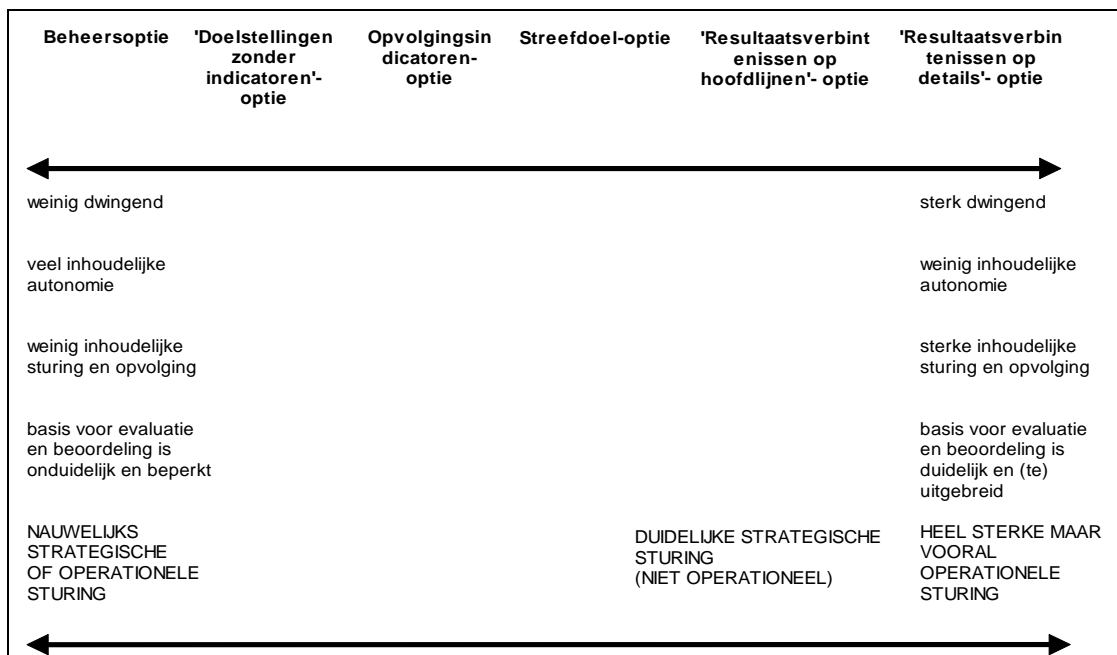
- Op lange termijn zouden beide documenten evenwel geïntegreerd kunnen worden in volwaardige beheersovereenkomsten, die afgesloten worden tussen de minister en de colleges en tussen de colleges en de rechterlijke entiteiten.

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op enkele technische aspecten van beheersovereenkomsten.

2.1. Types beheersovereenkomsten

Gelet op het feit dat justitie weinig ervaring heeft met beheersovereenkomsten, is een gefaseerde aanpak aan te raden. Er bestaan op vlak van beheersovereenkomsten 'light'-versies die op korte termijn het overwegen waard zijn. Het is vanuit dat standpunt dan ook belangrijk om in eerste instantie duidelijk af te spreken welk type overeenkomst men wil sluiten.

Volgens de typologie van Windey & Verhoest (2008) kunnen volgende opties voor sturing via contracten worden genomen. Dit zijn ideaaltypische scenario's. Tussenvormen zijn wellicht mogelijk. Men kan over de jaren heen ook evolueren van een 'lichter' naar een 'zwaarder' type beheersovereenkomst.



- Beheersoptie:** De beheersovereenkomst en/of de planningsdocumenten expliciteren

opdrachten en taken, waarbij **geen expliciete resultaatsgerichte doelstellingen, indicatoren of kengetallen ter sturing of opvolging zijn opgenomen**. In deze optie hebben de contractdocumenten meestal een beheersmatig doel, waarbij ze vooral dienen om duidelijke afspraken te maken over hoe de samenwerking zal gebeuren, wie welke algemene opdracht op zich neemt en hoe omgegaan dient te worden met de ter beschikking gestelde middelen. Contractdocumenten zijn hier een garantiebewijs dat een aantal minimale aspecten geregeld zijn. Ze regelen vooral ook procedures van overleg en bemiddeling. In dit geval zullen de rapportering en evaluatiedocumenten ofwel niet ofwel enkel op een ad hoc manier verwijzen naar bepaalde indicatoren en kengetallen.

- De ‘**doelstellingen zonder indicatoren**’- optie: In deze optie **expliciteert de beheersovereenkomst en/of de planningsdocumenten wel taken en bijhorende organisatiedoelstellingen, maar geen opvolgingsindicatoren en –kengetallen die informatie aanleveren over de voortgang van de doelstellingen**. In deze optie dienen de contractdocumenten vooral om de neuzen in dezelfde richting te krijgen wat betreft de na te streven doelstellingen. Doordat deze doelstellingen echter niet meetbaar gesteld zijn, is het moeilijk de voortgang van de doelstelling op te volgen. In dit geval zullen de rapportering en evaluatiedocumenten bij de bespreking van de doelstellingen ofwel niet ofwel enkel op een ad hoc manier verwijzen naar bepaalde indicatoren en kengetallen. Wel zal er meestal een weergave zijn van alle of de belangrijkste acties, of een narratief, kwalitatief verslag van de evolutie van de doelstellingen, zonder dat concreet aangegeven wordt hoe die evolutie gemeten wordt.
- De ‘**opvolgingsindicatoren**’-optie: In deze optie expliciteert de beheersovereenkomst en/of de planningsdocumenten **zowel de organisatiedoelstellingen alsook een aantal opvolgingsindicatoren en –kengetallen** die informatie aanleveren over de voortgang van de doelstellingen. Deze opvolgingsindicatoren zijn *niet* genormeerd (d.i. er wordt niet vooropgesteld welk resultaat dient te worden behaald in de betreffende periode). In deze optie dienen de contractdocumenten vooral om een basis te leggen voor opvolging en overleg, waarbij niet zozeer het bereiken van een concreet resultaatsniveau belangrijk is. De rechterlijke entiteit wordt niet afgerekend op het behalen van een bepaald resultaatsniveau, maar de definiëring van opvolgingsindicatoren laat wel toe om de evolutie over de tijd op te volgen en te gebruiken voor wederzijds overleg en bijsturing, en voor beleidsmatige input. In dit geval zullen de rapporteringdocumenten duidelijk de evolutie van de opvolgingsindicatoren en –kengetallen weergeven,

zonder er evenwel een evaluatieve uitspraak aan te verbinden. Er zijn immers geen expliciete resultaatsnormen geformuleerd in de contractdocumenten.

- De '**streefdoel**'-optie: in deze optie expliciteert de beheersovereenkomst en/of de planningsdocumenten zowel de **organisatiedoelstellingen alsook een aantal meetbare indicatoren en –kengetallen die genormeerd zijn en die als streefdoel dienen**. De resultaatsnormen die opgenomen zijn, zijn *inspanningsverbintenissen*⁴, in die zin dat de rechtelijke entiteiten enkel moeten kunnen aantonen dat ze zich ingespannen heeft om die doelstellingen te halen via haar acties. Ze moet niet de doelstellingen en resultaatsnormen zelf bereikt hebben. In deze optie is het evaluatieve aspect reeds wat belangrijker, maar ligt de klemtoon nog vooral op het sturende element. Immers, niet zozeer het bereiken van een concreet resultaatsniveau is belangrijk, maar wel het feit dat er duidelijk in de richting van de doelstellingen is gewerkt. Het aantonen van goed gerichte inspanningen is belangrijker, dan het afrekenen op het behalen van een bepaald resultaatsniveau. In dit geval zullen de rapporteringsdocumenten duidelijk de evolutie van de vooropgestelde indicatoren en –kengetallen weergeven. Maar de evaluatie gebeurt op basis van de weergave van de activiteiten die men ondernomen heeft teneinde deze doelstellingen te kunnen bereiken. De rapporteringsdocumenten zullen dus vooral de gedane acties weergeven, ter motivatie van de geleverde inspanningen.
- De '**resultaatsverbintenis op hoofdlijnen**'-optie: In deze optie expliciteert de beheersovereenkomst en/of de planningsdocumenten **zowel een beperkt aantal cruciale organisatiedoelstellingen met meetbare indicatoren en –kengetallen die genormeerd zijn. De resultaatsnormen die opgenomen zijn, zijn resultaatsverbintenissen**, in die zin dat men moet kunnen aantonen dat de vooropgestelde resultaten zijn bereikt. Deze resultaatsgerichte doelstellingen en resultaatsnormen zullen meestal betrekking hebben op de belangrijkste prestaties van de rechtelijke entiteit, in termen van kwantiteit, kwaliteit en/of directe impact. In deze optie focust de sturing (ex ante), de opvolging, evaluatie en afrekening zich op

⁴ Bij een *inspanningsverbintenis* (d.w.z. een doelstelling met een inspanningnorm) verbindt de gerechtelijke entiteit zich ertoe een bepaalde doelstelling en resultaat *na te streven* en zich in te spannen voor de vervulling ervan. Hierbij moet de gerechtelijke entiteit kunnen aantonen dat ze daadwerkelijk *inspanningen* heeft geleverd die de vervulling van de doelstelling redelijkerwijs dichterbij kan brengen, maar kan het niet worden afgerekend op het al dan niet vervullen van de doelstelling zelf. Een inspanningsverbintenis wordt meestal minder dwingend geformuleerd: "de gerechtelijke entiteit streeft ernaar om een verlaging van [... %] te bewerkstelligen". Indien de gerechtelijke entiteit slechts in heel beperkte mate controle heeft over de factoren die de verwezenlijking van een bepaalde doelstelling bepalen, kan een inspanningsverbintenis aangewezen zijn. Een *middelenverbintenis* verwijst eerder naar de middelen die de gerechtelijke entiteit zal inzetten om een bepaalde doelstelling na te streven: bvb. "de gerechtelijke entiteit zal [*bedrag x*] investeren in zijn voertuigenpark...; zal personen met [*bepaalde kwalificaties*] inzetten voor die taak".

een aantal kerndoelstellingen en kernindicatoren. Deze zijn op een zodanig niveau (prestaties) geformuleerd, dat de rechtelijke entiteit ruime operationele autonomie heeft over hoe ze haar middelen inzet en haar processen vormgeeft. Vooral het resultaat telt hier, eerder dan hoe het resultaat werd bereikt. In dit geval zullen de rapporteringsdocumenten duidelijk de evolutie van de vooropgestelde resultaatsindicatoren en –kengetallen weergeven. De opvolging en evaluatie gebeurt in de eerste plaats op basis van de mate waarin men de prestatienormen heeft kunnen bereiken. Enkel in tweede instantie, bij problemen of het niet-halen van de resultaatsnormen worden de acties zelf geëvalueerd. Belangrijk is het feit dat de focus van evaluatie op resultaatsnormen op zich niet impliceert dat de evaluatie resulteert in sancties of beloningen. Ook in deze optie kan men vrij opteren om al dan niet in sancties en beloningen te voorzien.

- De '**resultaatsverbintenis op details**'-optie: In deze optie expliciteert de beheersovereenkomst en/of de planningsdocumenten **een uitgebreide set van organisatiedoelstellingen met bijhorende meetbare indicatoren en –kengetallen die genormeerd zijn**. De resultaatsnormen die opgenomen zijn, zijn *resultaatsverbintenissen*. Het grootste verschil is hier dat ze *talrijk* zijn, en dat ze zich eerder richten op normering van de detailspecten van alle prestaties, processen, activiteiten en ingezette middelen. In deze optie focust de sturing (ex ante), de opvolging, evaluatie en afrekening (ex post) zich op een groot aantal doelstellingen en indicatoren. Deze zijn op een zodanig niveau (detailaspecten van prestaties, processen, activiteiten of middelen) geformuleerd, dat de klemtoon vooral ligt op *hoe* de organisatie haar werk doet. In een dergelijke optie behoudt men een heel sterke sturing (zij het resultaatsgericht) over hoe de organisatie haar interne werking organiseert en hoe ze haar middelen inzet. De organisatie ziet haar operationele autonomie over hoe ze haar middelen inzet en haar processen vormgeeft, sterk beperkt. In dit geval zullen de rapporteringsdocumenten duidelijk de evolutie van de uitgebreide set vooropgestelde resultaatsindicatoren en –kengetallen weergeven. De opvolging en evaluatie gebeurt in de eerste plaats op basis van de mate waarin men de resultaatsnormen (gericht op activiteiten, processen en middelen) heeft kunnen bereiken. Belangrijk is het feit dat de focus van evaluatie op resultaatsnormen op zich niet impliceert dat de evaluatie resulteert in sancties of beloningen. Ook in deze optie kan men vrij opteren om al dan niet in sancties en beloningen te voorzien.

Voor de rechterlijke organisatie zal het in eerste instantie belangrijk zijn na te gaan welk type beheersovereenkomst of verbintenis men wil aangaan. Om te vermijden dat men met iedere

rechtbank/parket afzonderlijk moet onderhandelen over het type beheersovereenkomst, kan men met ieder type rechtbank of met een hoger niveau eenzelfde afspraak maken.

Een belangrijke opmerking is evenwel dat een overeenkomst in principe sowieso drie elementen omvat, m.n. doelstellingen, resultaten en de nodige middelen. Deze drie elementen dienen met elkaar in verhouding te staan.

Er dient ook nagedacht te worden over de termijn. Men kan in eerste instantie een 'overgangsfase' (zie hieronder) creëren die de overgang moet begeleiden van één type beheersovereenkomst naar een ander type. In dat opzicht moet Justitie zich bezinnen over de situatie waar ze finaal in wil terechtkomen.

2.2. Wat moet/kan er in een beheersovereenkomst staan?

Dit sjabloon is gebaseerd op het sjabloon uit: Verhoest, K., Legrain, A & Putseys, L. (2005). Handleiding beheersovereenkomsten. Deel 4: sjablonen voor documenten. Leuven: SBOV.

	<u>Onderwerp</u>	<u>Opmerkingen – beschrijving – aanbevelingen</u> (voor een optimale invulling van de overeenkomst)
A.	<u>Generiek</u>	
I	<u>Algemene bepalingen en beleidskader</u> 1. Ondertekenende partijen 2. Voorwerp van de overeenkomst 3. Duur van de overeenkomst en datum van inwerkingtreding (incl. overgangsbepalingen) 4. Algemeen juridisch kader 5. Algemene principes en waarden	<u>Partijen</u> <u>Voorwerp van de overeenkomst</u> [geef hier het opzet weer van de beheersovereenkomst,] <u>Termijn</u> : Schrijf hier : de beheersovereenkomst wordt afgesloten voor de periode van [datum van tekening] tot [vervaldatum] <u>Algemeen juridisch en beleidskader</u> [geef hier een lijst van de juridische en beleidsdocumenten waarop de beheersovereenkomst gebaseerd is] <u>Algemene principes en waarden</u> [geef een overzicht van de waarden en principes die richting moeten geven aan het beleid en zijn uitvoering; Vb. : transparantie, verantwoording, informatieplicht, rechtszekerheid, gelijkheid, vertrouwelijkheid van informatie]
II	<u>Verbintenissen van de gerechtelijke entiteit in het licht van haar</u>	[Naam van de organisatie] engageert zich:

	<u>Onderwerp</u>	<u>Opmerkingen – beschrijving – aanbevelingen</u> (voor een optimale invulling van de overeenkomst)
	<u>kernopdrachten</u> 1. Verplichtingen ten aanzien van de kernopdrachten van de rechterlijke organisatie 2. Additionele verbintenissen en initiatieven	<ul style="list-style-type: none"> • Om zijn opdrachten te realiseren; • Om, daarvoor, de doelstellingen en normen te behalen zoals zij in het gedeelte over de strategische verbintenissen beschreven zijn. Dit deel kan ook de samenvattende tabel van het meerjarenplan over de verbintenissen van de gerechtelijke entiteit bevatten.
III	<u>Verbindenissen van de Federale Overheid</u> 1. Verplichtingen ten aanzien van de algemene opdrachten van de gerechtelijke entiteit + de daarvoor benodigde middelen 2. Verbindenissen van de Federale Overheid inzake aanvullende beleidsinitiatieven die aanleiding geven tot bijkomende opdrachten en/of een herschikking van de opdrachten van de gerechtelijke entiteit	De minister, namens de Federale Overheid, engageert zich: <ul style="list-style-type: none"> • Middelen aan de gerechtelijke entiteit ter beschikking te stellen zoals bepaald in de (meerjaren)begroting; • Andere middelen (personeel, facility, logistiek, etc.) ter beschikking te stellen; • Bijkomende beleidsinitiatieven te ontwikkelen ter realisatie van de in de beheersovereenkomst vooropgestelde doelen. Dit kan aanleiding geven tot additionele opdrachten en /of een herschikking van de opdrachten van de gerechtelijke entiteit.
IV	<u>Personeel</u> 1. Algemene principes / personeelsstatuut 2. Vaststelling van het personeelsbehoefteplan 3. Competentie-, ontwikkelings- en vormingsbeleid 4. Regelingen in verband met de pensioenlasten	<i>[het zijn de opdrachten qua personeelsbeheer die door de minister aan de gerechtelijke entiteit toegewezen worden]</i> <ul style="list-style-type: none"> • Algemene principes / personeelsstatuut <i>[geef een uitleg over het algemene personeelsbeleid van de gerechtelijke entiteit]</i> • Vaststelling van het personeelsbehoefteplan <i>[geef een algemene uitleg over het personeelsbehoefteplan (methodologie, algemene</i>

	<u>Onderwerp</u>	<u>Opmerkingen – beschrijving – aanbevelingen</u> (voor een optimale invulling van de overeenkomst)
		<p><i>resultaten en te ondernemen acties)]</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Competentie-, ontwikkelings- en vormingsbeleid <i>[geef een algemene schets van het beleid, voor informatie wordt naar het meerjarenplan verwezen]</i> • Regelingen in verband met de pensioenlasten • Financiële betrekkingen
V	<p><u>Financiële betrekkingen tussen de gerechtelijke entiteit en de toezichthoudende overheid</u></p> <p>1. Overzicht van de soort van financiële middelen en de wijze van toekenning</p>	<p><i>[Bepaal de dotaties van de gerechtelijke entiteit voor de doorlooptijd van de overeenkomst evenals zijn jaarlijkse invulling.]</i></p>
VI	<p><u>Opvolging, rapportering, controle, meting</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gestructureerde systematische controle 2. Periodiek overleg 3. Controle- en auditmodaliteiten 4. Modaliteiten in verband met de jaarlijkse begrotingscyclus 5. Bepaling van genormeerde en meetbare indicatoren per operationele doelstelling 	<p><i>[Beschrijf hier de termijnen voor en de beginselen van de opvolgingsdocumenten, evenals de verbintenissen van beide partijen t.a.v. de opvolging en monitoring.]</i></p>
VII	<p><u>Evaluatie</u></p> <p>1. Evaluatie (basis, modaliteiten, procedure, terugkoppeling, gevolgtrekkingen)</p>	<p><i>[Beschrijf hier op welke basis en met welke methodologie de eindevaluatie van het uitvoeren van de beheersovereenkomst zal</i></p>

	<u>Onderwerp</u>	<u>Opmerkingen – beschrijving – aanbevelingen</u> (voor een optimale invulling van de overeenkomst)
	2. Maatregelen bij niet-naleving verbintenissen 3. Regeling van geschillen	<i>gebeuren. Geef aanduidingen over de samenstelling van de evaluatieploeg. Bepaal de mogelijke beloningen evenals de beloningsprocedures en de procedures voor de beslechting van geschillen.]</i>
VIII	<u>Aanpassingen beheersovereenkomst - opschortende voorwaarden</u> 1. Jaarlijkse tussentijdse evaluatie en gekoppelde bijstellingen 2. Aanvraag tot aanpassing/verlenging/ontbinding op vraag van één/beide partijen	<i>[Beschrijf hier de mogelijkheden tot en procedure om veranderingen aan de beheersovereenkomst toe te laten]</i>
IX	<u>Bijlagen</u>	Nodige bijlagen: <u>Bijlage 1: plan</u> <u>Bijlage 2: begroting</u>
B.	<u>Specifiek</u>	
I	<u>Verplichtingen van de organisatie inzake budgetten</u> 1. Algemene principes 2. Praktische modaliteiten en procedure in geval van wijziging 3. Regeling in verband met wijziging	

	<u>Onderwerp</u>	<u>Opmerkingen – beschrijving – aanbevelingen</u> (voor een optimale invulling van de overeenkomst)
II	<u>Samenwerkingsakkoorden</u>	<i>Mogelijke bepalingen hier:</i> <i>Risicoanalyses : [identificeer de mogelijke risicosituaties, ontwikkel reactiestrategieën en bepaal de verantwoordelijkheden]</i>
III	<u>Investerings</u>	
IV	<u>Aanvullende bepalingen (discretionair)</u> 1. Regeling inzake de autonomie voor het beheer van inzetbare middelen 2. Bijzondere opdrachten ➤ aard ➤ modaliteiten	
VI	<u>Toelichting</u>	

Bovenstaande tabel maakt duidelijk wat er 'idealiter' in een beheersovereenkomst kan staan. Het spreekt voor zich dat afhankelijk van het type overeenkomst dat men wil sluiten, de inhoud ervan meer of minder gedetailleerd dient te zijn. Ook hangt een en ander af van de documenten die reeds voorhanden zijn en waar men gewoon van is om mee te werken.

2.3. De beheersovereenkomst in relatie tot beleids-, beheers- en financiële cycli

De beheersovereenkomst is een onderdeel van de contractcyclus, die de voorbereiding, onderhandeling, opvolging en evaluatie omvat. Echter, deze cyclus moet optimaal gekoppeld worden met de beleids- en beheerscyclus en bijbehorende documenten (beleidsplannen, jaarverslagen,...) en de financiële cyclus (financiële plannen, budgettaire overzichten,...) (Verhoest & Legrain: 2005).

Er is een samenhang binnenin deze respectievelijke cycli en tussen de cycli. Het beleidsplan, dat de vooropgestelde beleidsdoelstellingen bepaalt, *op het niveau van het beleid 'justitie'*, wordt budgettair vertaald en omkaderd via een begroting, die de ontvangsten en uitgaven over de volgende jaren aangeeft. *Op het niveau van de rechterlijke organisatie* behelst de beheersovereenkomst de vertaling van het beleidsplan in organisatiedoelstellingen en te realiseren normen inzake prestaties. De budgettaire onderbouwing hiervan in meerjarenperspectief is gevat in een indicatieve begroting van de rechterlijke organisatie (ontvangsten en uitgaven), die op zijn beurt rekening houdt met de richtlijnen vanwege de begroting op het niveau van de Federale Overheid (en het beleidsdomein 'justitie'). Binnen deze cyclus worden deze plannings- en begrotingsdocumenten jaarlijks verder geconcretiseerd en geactualiseerd. De jaarlijkse plannings- en begrotingsdocumenten hangen op de verschillende niveaus ook samen (Verhoest & Legrain: 2005).

Dit systeem, tot in de details uitgewerkt, is logischerwijze een scenario voor de lange termijn.

2.4. Het afsluiten van een eerste beheersovereenkomst

(uit: Verhoest, Legrain & Putseys: 2005)

Uit binnenlandse en buitenlandse ervaringen halen we een aantal methoden aan die gebruikt kunnen worden om de onderhandelingen m.b.t. de eerste beheersovereenkomst aan te

vatten. Deze methodes variëren van ‘zachtere’ naar ‘hardere’ methoden, waarbij de hardere methoden meer de vertrouwensvolle lange termijnrelatie op de proef stellen. Deze methoden geven inzicht in de termijn en de verschillende fasen die men kan doorlopen alvorens te komen tot een ‘volwaardige’ beheersovereenkomst.

- **Gefaseerde invoering van prestatiemeting en achtereenvolgens contractmanagement:** idealiter stelt men de opmaak van de beheersovereenkomst uit totdat een prestatie-meetsysteem operationeel is en nulmetingsgegevens aanwezig zijn. Het spreekt voor zich dat dat vooral geldt ingeval men een ‘zwaardere’ versie van beheersovereenkomsten nastreeft. Voor de lichtere versies kan men al overgaan tot afspraken over doelstellingen.
- **Ontwikkelingsscenario:** Bij organisaties waarbij prestatiemeting niet of nauwelijks is ontwikkeld en relevante meetgegevens ontbreken, beperkt men veelal de duur van de eerste beheersovereenkomst tot één of twee jaar, waarna men opnieuw onderhandelt voor een nieuwe, meer verfijnde beheersovereenkomst. De eerste (overgangs)beheersovereenkomst blijft vrij algemeen in zijn doelstellingomschrijving en heeft als belangrijke opdracht op een aantal domeinen en voor bepaalde indicatorensets meetgegevens te verzamelen gedurende de betrokken periode. Die verzamelde informatie dient dan als insteek voor de voorbereiding en onderhandelingen van de tweede beheersovereenkomst en als basis voor de resultaatsnormering voor die beheersovereenkomst. Bij langdurige beheersovereenkomsten waarbij voor bepaalde punctuele indicatoren gegevens ontbreken (bv. kwaliteit) voorziet men ook dikwijls een specifieke bepaling die voor dergelijke indicatoren eerst een nulmeting oplegt. Er wordt vervolgens bepaald dat voor het tweede of derde jaar van de beheersovereenkomst op basis van de bekomen informatie punctuele resultaatsnormen worden onderhandeld, zonder dat de overige doelstellingen en resultaatsnormen opnieuw voorwerp van onderhandelingen worden. De overeenkomst kan ook handelen over het efficiënt gebruik van middelen en rekenschap afleggen over het aanwenden van middelen.
- **Gezamenlijke bepaling van missie, doelstellingen, indicatoren en resultaatsnormen:** tijdens de voorbereiding en de opmaak van de eerste beheersovereenkomst kan het nuttig zijn dat de betrokken partijen een gezamenlijk traject doorlopen. Hierbij werken de organisaties en de respectievelijke colleges via

regelmatige werkvergaderingen stapsgewijs de missie, de doelstellingen, de te meten indicatoren en eventuele resultaatsnormen uit.

- **Controleren van gegevens op basis van externe gegevens:** gegevens die door de rechterlijke entiteit aangereikt worden tijdens de voorbereiding en de onderhandelingen van de beheersovereenkomst kan men trachten te valideren door ze te vergelijken met externe gegevens, bekomen uit andere informatiebronnen. Dit is ook interessant als bepaalde informatie ontbreekt, en men zich wil inspireren of laten leiden door bronnen die gelijkaardig zijn. Dergelijke informatiebronnen kunnen organisaties zijn die statistische informatie aanleveren (NIS, Centrale Bank, Planbureau), supra-internationale instellingen (EU, OESO, IMF, Wereldbank, ILO), private studie-organen (b.v. werkgevers- of werknemersorganisaties, niet-gouvernementele organisaties), wetenschappelijke instellingen,...
- **Oprichten van een gespecialiseerd orgaan met relevante expertise:** het zal belangrijk zijn om voldoende expertise op te bouwen om de overeenkomsten op een adequate en doeltreffende manier voor te bereiden, op te maken, op te volgen en te evalueren. De oprichting van een specifieke cel binnen een reeds bestaand of nieuw op te richten orgaan kan hierbij bijzonder nuttig zijn (bvb. FOD Justitie, Colleges, GBD).
- **Diepgaande organisatiedoorlichting ter voorbereiding van de opmaak van een beheersovereenkomst:** het laten uitvoeren van een diepgaande organisatiedoorlichting door een externe actor (eventueel als onderdeel van de eindevaluatie van de aflopende beheersovereenkomst) kan nuttig zijn om zoveel mogelijk achtergrondinformatie te bekomen over de entiteit. Een dergelijke organisatiedoorlichting kan een enge (gericht op de relevante indicatoren en hun meetsystemen) of een brede invulling (gericht op het management, de structuur, de werking en de resultaten van de gerechtelijke entiteit) krijgen. Een dergelijke organisatiedoorlichting resulteert in bevindingen en aanbevelingen die de basis kunnen leggen voor toekomstgerichte, evenwichtige onderhandelingen. Wellicht is in de huidige situatie een doorlichting van een gerechtelijk entiteit niet de meest ideale oefening. Het zal er eerder op aankomen om op een meer systematische manier noodzakelijke data te verzamelen en te analyseren en dit voor het gehele justitiële apparaat. Op basis van dergelijke data kunnen beheersovereenkomsten naar de toekomst toe steeds meer verfijnd worden.

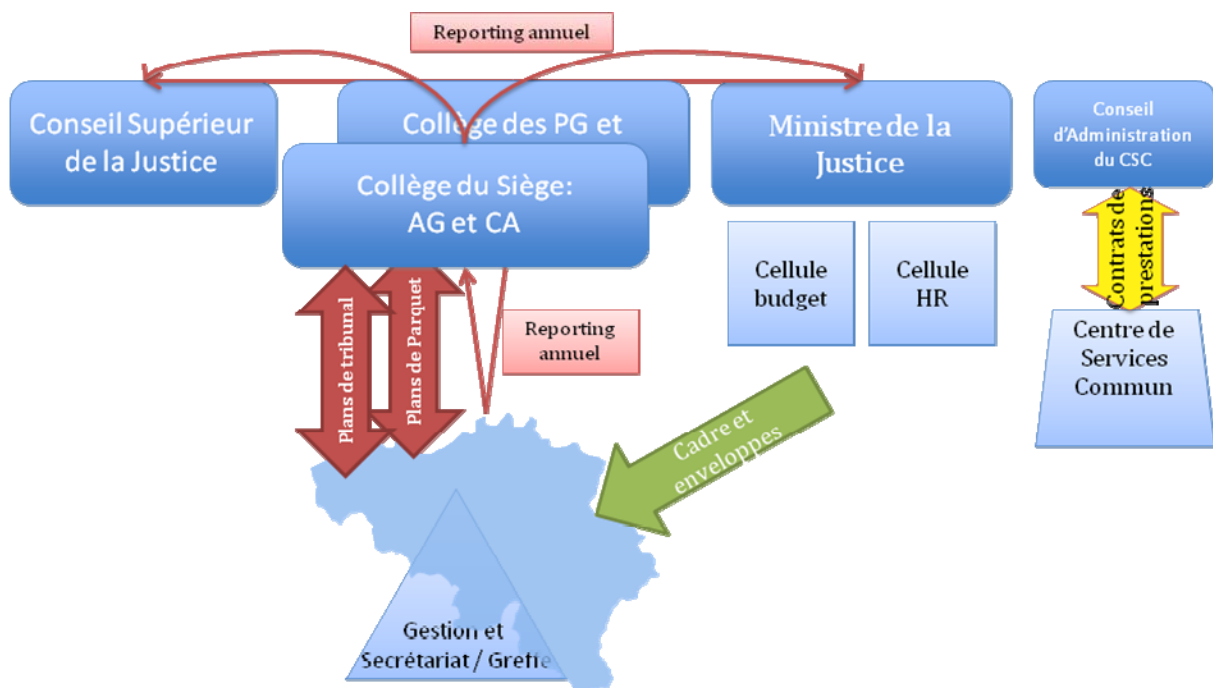
- **Simultane contracten met soortgelijke organisaties, benchmarking:** Met deze methode worden (of kunnen) beheersovereenkomsten (worden) afgesloten met meerdere gelijkaardige gerechtelijke entiteiten.

3. Proposition de schéma de responsabilisation en deux phases

Afin de faire des propositions concrètes et réalisables à partir de la situation actuelle, nous allons décrire une transition vers une contractualisation croissante, en deux phases :

- 1) Phase transitoire : les juridictions et parquets sont responsabilisées suivant deux voies, les moyens d'une part et les prestations d'autre part.
- 2) A terme : les deux piliers de l'ordre judiciaire réalisent un réel management intégral portant sur tous les aspects budgétaires et qualitatifs.

3.1. Phase transitoire



Dans cette première phase, les entités de gestion locales (arrondissements, ressorts) rendent des comptes à deux instances différentes suivant deux mécanismes distincts.

1) Enveloppe de moyens. Chaque entité reçoit de la part des services spécialisés du SPF, après accord du ministre, un cadre de personnel et une enveloppe budgétaire. Cette attribution de moyens se fonde sur les normes issues de la MCT, ou sur d'autres critères objectifs pour la répartition des budgets de fais de justice par exemple. Les enveloppes sont renégociées annuellement, en parallèle avec le cycle budgétaire. Une certaine souplesse de gestion doit être possible à l'intérieur des enveloppes, au moins par réorientation des moyens d'une année à la suivante. Cela suppose que les entités aient une vision globale des ressources qu'elles mobilisent, personnel, bâtiments, autres frais y compris. Il est également important qu'il y ait une maîtrise administrative locale, et perçue comme telle, pour la disposition et le choix des moyens de portée locale. Les décisions de dépenses devraient être partiellement décentralisées auprès des services de gestion locaux.

2) Plans de tribunal / cour / parquet et efficacité de la justice. Les autorités gestionnaires des entités établissent un plan stratégique, en accord avec les priorités du Collège. Si ces autorités gestionnaires sont collectives, ce qui semble se dessiner à l'heure actuelle, il faudra trouver une formule pour coordonner les plans établis par les différents chefs de corps et les agréer à un niveau de gestion défini. Ces plans détaillent notamment les questions d'organisation, les modes de travail, les priorités juridictionnelles et les services aux justiciables. Les plans comportent des indicateurs pour suivre ces différents objectifs, et font l'objet d'un reporting annuel au Collège. Ils sont revus au moins une fois à mi-mandat. Nous partons du principe qu'il y a dans tous ces domaines des marges de progrès considérables, même avec des moyens constants définis par ailleurs dans les enveloppes.

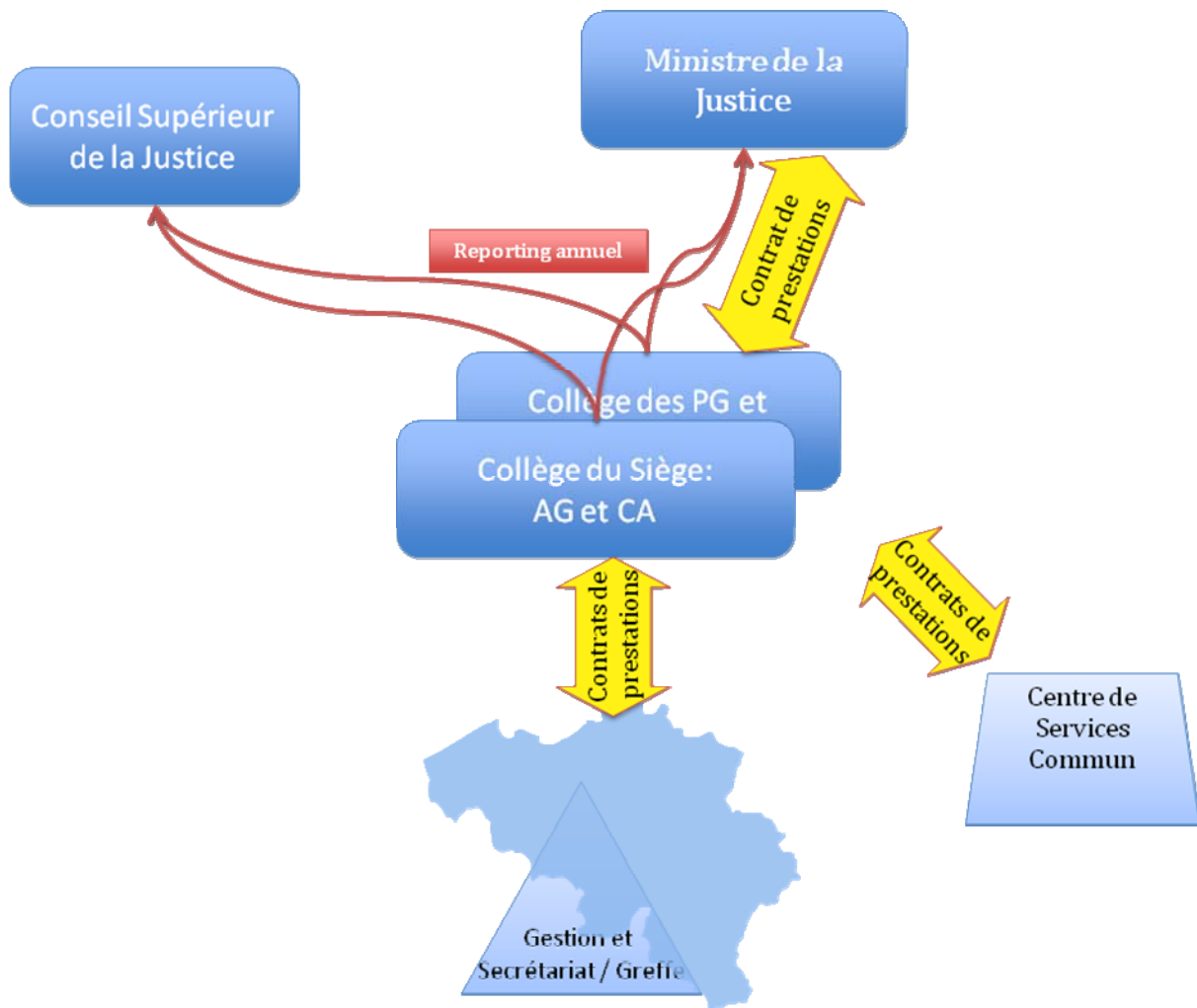
Les collèges, eux, rendent des comptes au ministre et au CSJ tous les ans concernant la réalisation de leur stratégie et la qualité et l'efficacité de la justice. Le Collège du Ministère Public rend aussi compte de sa politique de poursuite sur laquelle le ministre a un droit de regard. Bien entendu, les collèges disposent aussi de leur propre enveloppe de moyens, mais celle-ci n'est pas liée à la réalisation de prestations judiciaires. Il s'agit de moyens essentiellement administratifs, peu variables en fonctions de prestations très stratégiques.

Enfin, le « Service commun de gestion » devient un « Centre de services communs » (shared services) qui regroupe uniquement les missions de soutien opérationnelles pour lesquelles une contractualisation sur base de prestations mesurables est facile. Il ne joue pas de rôle dans la négociation des moyens : c'est clairement l'administration centrale et le ministre qui sont responsables de cette négociation.

Quelques commentaires :

- a. Ce schéma de responsabilisation suppose quand même une réduction du nombre d'entités. Il n'est pas faisable de déconcentrer les enveloppes et de superviser des plans stratégiques et rapports annuels pour les 300+ entités actuellement existantes.
- b. La collégialité de la direction des entités de gestion rendra nécessaire une subdélégation et une diversification des modalités de reddition de compte. Ceci brouillera considérablement la clarté des responsabilités et alourdira les modalités de reporting au sein de l'ordre judiciaire.
- c. Une autre difficulté de cette première phase réside dans le manque d'habitude des entités locales de négocier des enveloppes et d'établir une stratégie. Le modèle paraît néanmoins suffisamment souple et proche des pratiques actuelles pour assurer un fonctionnement adéquat pendant la période d'apprentissage nécessaire.
- d. Dans le schéma, les relations présentées ne sont pas désignées par les termes de « contrat de gestion » car les dispositifs considérés relèvent davantage d'un système de management par délégation, plus souple que la convention d'accords pluriannuels formels. Il faut par ailleurs rester conscient que la notion de « contrat de gestion » renvoie davantage à une transaction interne qu'à une réalité juridique opposable aux tiers. Le choix entre différentes formules s'analyse le long d'une échelle continue, suivant différents paramètres, comme exposé ailleurs.
- e. Il n'est pas indiqué de prévoir des incitants formels (sanctions ou récompenses), ni concernant les moyens ni concernant les prestations. Pour les coûts variables, une contrainte budgétaire crédible doit être mise en œuvre par la cellule budget, éventuellement une enveloppe de secours peut être prévue auprès des collègues du siège et du parquet. Mais ici plus encore que dans d'autres secteurs, l'efficacité de la contractualisation ou plus généralement de la responsabilisation repose sur les valeurs professionnelles et sur des incitants informels : réputations, effets d'engagement, intérêt personnel bien compris, ...
- f. Le management intégral est imparfait à ce stade, car les entités judiciaires n'ont pas une vision globale de leur management. Il existe néanmoins déjà assez largement au niveau des entités locales qui gèrent des moyens et une stratégie. Mais il n'y a pas de management intégral au niveau des collègues, qui n'ont pas de responsabilités budgétaires.
- g. En dépit des compromis qui le caractérisent, le modèle devrait présenter une certaine cohérence qui le rend soutenable pendant quelques années.

3.2. Situation à terme



A terme, une pleine responsabilisation de la magistrature passe par un management intégral au niveau de chacun des collèges. Cela revient à dire que les collèges seront alors chargés de l'affectation des moyens humains, matériels et financiers entre les différentes composantes sur le territoire, mais aussi de l'emploi efficace de leurs moyens et de la qualité du travail du siège et du Ministère Public. Ceci donne donc la possibilité de conclure de réels accords de performance, plus complets et cohérents que dans la phase de transition. Ces accords peuvent s'envisager à plusieurs niveaux, entre les collèges judiciaires et l'exécutif mais aussi entre les entités judiciaires et leur collège.

Les entités locales rendront des comptes au Collège de leur pilier, tant concernant l'emploi des moyens financiers que le fonctionnement de l'administration ou la réalisation de certains objectifs d'efficacité et de qualité convenus dans des accords de gestion périodiques. Cette reddition de compte est annuelle.

Les Collèges rendent, chacun, des comptes annuellement au ministre concernant l'emploi efficient et efficace des deniers publics et la qualité de la justice. La négociation d'accords de

performance pluriannuels peut ici aussi s'envisager ; pour le parquet, de tels accords pourraient légitimement reprendre des priorités de politique criminelle résultant par ailleurs des directives ministérielles et circulaires du Collège des PG. Pour le siège, la définition de priorités n'est pas possible de la même manière ; seules des lois peuvent prétendre guider l'action de la magistrature assise. En outre, le siège est évidemment tributaire de l'action publique pour les affaires pénales. Mais une définition commune d'objectifs d'économie, de célérité et de qualité globale, et la reddition de comptes périodique, paraît faisable.

La négociation de ces accords et le calcul de la répartition des moyens suppose une capacité d'expertise au sein même de chacun des collèges. Les cellules B&CG et P&O devront donc être déplacées en partie vers l'administration des collèges. Il faut évidemment aussi préserver une capacité d'analyse du côté de l'exécutif. Par hypothèse, celle-ci restera présente au sein des services généraux du SPF et du cabinet du ministre.

Dans le modèle présenté dans le schéma ci-dessus, le centre de services communs est placé directement sous le contrôle des Collèges du siège et du parquet, suivant des modalités de représentation d'ailleurs à définir, pour aller jusqu'au bout de la logique de responsabilisation des organes judiciaires. Mais des situations intermédiaires, qui préservent certains liens organiques avec le SPF, sont aussi envisageables.

Commentaires :

- a. Il reste un problème pour déterminer la répartition des moyens entre le siège et le parquet. Celle-ci ne peut pas être laissée à un bras de fer entre les deux collèges, l'exécutif ou le législatif seront appelés à trancher sur ce point précis.
- b. la responsabilisation des organes permet de mettre en place des incitants plus puissants que les rapports directs entre l'exécutif et les entités juridictionnelles. En effet, les organes dirigeants eux-mêmes seraient désormais chargés de négocier avec l'exécutif et de contrôler les entités locales. Il faut néanmoins se garder des incitants formels qui sont difficiles à utiliser, ici comme ailleurs. Les sanctions budgétaires se sont pratiquement toujours avérées inapplicables par leur caractère pénalisant, et les bonus sont inapplicables aussi par l'incertitude budgétaire qu'ils créent. La liaison entre le renouvellement de mandats et la réalisation d'objectifs ne peut guère s'appliquer de manière collective aux collèges. Elle pourrait s'appliquer au niveau des chefs de corps locaux, avec une intervention évidente du CSJ, mais là aussi la collégialité de la gestion va brouiller les choses. Par contre les incitations plus subtiles mais importantes sont créées du fait même du management intégral par les collèges via le processus de contractualisation, la mesure des prestations et la reddition de compte.

- c. Une évaluation de l'application des lois pourrait être une activité pertinente du collège du siège et une manière structurée de nouer un dialogue législatif, plus constructif que l'arrêt de la Cour de cassation du 28/9/2006. Ceci ne peut évidemment pas empiéter sur les prérogatives législatives du parlement qui peut seul se prononcer sur l'opportunité, ni sur les prérogatives des cours d'arbitrage et de cassation pour ce qui concerne la conformité juridique. Mais le collège du siège est dans une position privilégiée pour analyser l'évolution des jurisprudences et des contentieux et pour soulever certains problèmes à cet égard.

4. Stappenplan voor de korte termijn

Gezien de vorderingen van de hervormingsplannen, is de actuele vraag op dit moment wat op korte termijn realiseerbaar is en naar welk systeem men zal kunnen evolueren.

Een algemene opmerking hierbij is dat het belangrijk is te beseffen dat er tussen de zetel en het OM verschillen zijn, alsook andere dynamieken. Het OM heeft in bepaalde mate reeds een golf van hervormingen achter zich en is daar op dit moment nog volop mee bezig. Het bestaan van een college van PG's is daar bvb. een voorbeeld van. Dat betekent dat de snelheid waarmee bepaalde nieuwe hervormingen kunnen worden ingevoerd, mag verschillen tussen de zetel en het OM. Maar dat betekent ook dat er andere verwachtingen kunnen gesteld worden voor beide pijlers. Belangrijk hierbij is dat reeds geleverde inspanningen niet verloren mogen gaan.

- Voor wat het **OM** betreft lijkt het op dit moment opportuun om beheersovereenkomsten af te sluiten tussen het college en 'grotere entiteiten', bvb. tussen het college en het arrondissementeel niveau. Dat laat toe om ervaring en capaciteit op te bouwen, om binnen het arrondissement eenzelfde beleid door te voeren, en om zicht te bewaren op het geheel. De inhoud van deze beheersovereenkomsten dienen eerder afspraken te zijn, met daaraan de nodige middelen om deze afspraken te kunnen realiseren. De reikwijdte van deze overeenkomsten is voor discussie vatbaar. Het lijkt hier alleszins belangrijk om stapsgewijs voortgang te maken. Voordeel is dat er binnen het OM bereidheid is om deze piste te bewandelen. Belangrijk zal echter zijn het principe van het integraal management te respecteren, m.n. dat wie verantwoordelijk is, ook de middelen

hiervoor krijgt. Het OM is bereid verantwoording af te leggen voor het gebruik van de middelen en het nakomen van de afspraken.

- Voor de **zetel** zal er in eerste instantie een representatief, maar ook daadkrachtig orgaan van de zetel moeten worden opgericht. Dit college zal, net zoals bij het OM, de belangrijke taak hebben om de hele pijler van de zetel dezelfde strategische richting uit te duwen. Hierna kan het college met de rechtbanken/hoven beheersovereenkomsten afsluiten. Om te vermijden dat er met iedere afzonderlijke rechtbank een overeenkomst wordt gesloten, zal het eveneens belangrijk zijn om te beginnen met grotere entiteiten. Men kan er bvb. voor kiezen om beheersovereenkomsten af te sluiten met één type rechtbank. Deze manier van werken kan dezelfde voordelen opleveren als bij het OM. Bemerkt wel dat de installatie van het college van de zetel een actiepunt op korte termijn is, maar dat het daadwerkelijk functioneren ervan eerder op de middellange termijn zal plaatsvinden.
- Het afsluiten van beheersovereenkomsten vergt de nodige documentatie en **data**. Theoretisch gezien dient men een duidelijk zicht te hebben op de boekhouding van iedere entiteit, resultaten van werklastmeting, kostprijs van zaken, enzovoort. In het huidige justitiële systeem is er reeds data voorhanden, maar momenteel nog onvoldoende om een 'zware' versie van beheersovereenkomsten door te voeren. Binnen de **FOD justitie** zou men alle data moeten trachten te bundelen die inzicht verschaffen in de personeelsformaties en de materiële en financiële behoeftigheden van iedere gerechtelijke entiteit, alsook de hoeveelheid zaken die ze dienen af te handelen en wat de kostprijs hiervan is. Wachten met een systeem van beheersovereenkomsten totdat deze data volledig voorhanden is, is daarentegen ook niet noodzakelijk. Men kan zowel beginnen met het maken van 'afsprakennota's' met de respectievelijke pijlers, als trachten de transparantie en de kwaliteit van de data van iedere entiteit te verhogen.
- Op dit moment zou het interessant zijn dat er voor iedere gerechtelijke entiteit berekend wordt wat de **actuele situatie** is op vlak van beheer: hoeveel personeel, budgettaire middelen, etc. heeft iedere entiteit op dit moment ter beschikking? In de veronderstelling dat iedere entiteit niet méér middelen zal krijgen op korte termijn, kan men wel al van iedere entiteit vragen een vorm van verantwoordingsrapport op te maken waarin gespecificeerd is wat er met deze middelen gebeurt. Dat creëert reeds een bepaalde cultuurverandering waarbij organisaties aanleren verantwoording af te

leggen voor het gebruik van middelen en daarbij ook leren hierover na te denken. Voor de realisatie van beheersovereenkomsten achteraf is dit namelijk cruciaal. Op langere termijn kan men dan van deze 'virtuele middelen', die de entiteiten nog niet zelf in handen hebben, stapsgewijs overgaan tot het overhevelen van reële middelen. De gewoonte van verantwoording is dan al gerealiseerd, waardoor men ook al gevorderd is in het reflecteren en omgaan met budgettaire en andere middelen. Dat betekent dus ook dat iedere entiteit op dit moment zou moeten te weten komen hoe groot haar financiële, budgettaire en materiële enveloppe is. Dat geeft hen zicht op de middelen waar ze op dit moment en naar de toekomst misschien aanspraak op kunnen maken.

- Van de **gerechtelijke entiteiten** kan er verwacht worden dat iedere entiteit een beleidsplan maakt. De verschillende beleidsplannen van het arrondissement kunnen geconsolideerd worden tot één plan per arrondissement. Deze consolidatie kan gebeuren door de voorzitter-korpschef, binnen de prioriteiten die op het niveau van de pijler zijn bepaald. De korpchefs rapporteren jaarlijks wat ze gerealiseerd hebben met die middelen. Hoe ver men in deze fase al kan gaan in de koppeling tussen doelstellingen (beleid) en middelen (beheer) is bespreekbaar. Het arrondissementeel niveau is verantwoording verschuldigd aan het college, dat op haar beurt verantwoording aflegt bij de minister. De beheersovereenkomst of de afsprakennota beperkt zich in deze situatie dus tot de verantwoording van het beleid en de middelen die men daarvoor heeft gebruikt, zonder deze middelen al daadwerkelijk in bezit te hebben. Belangrijk in deze situatie is dat men inderdaad tracht beleid te consolideren per arrondissement en dat er in zekere mate soepelheid in het systeem wordt gelaten. In deze situatie kan men nog niet echt spreken van integraal management.
- Hoe dan ook dient er binnen justitie **capaciteit** te worden opgebouwd omtrent beheersovereenkomsten. Er zijn experts nodig die dergelijke overeenkomsten kunnen maken, opvolgen en evalueren; er zijn financiële beheerders nodig die een budget kunnen beheren en dit kunnen aanwenden om beleid te voeren; er zijn managers nodig die personeel moeten kunnen aansturen, opvolgen en evalueren. De opleiding van dergelijke experts kan reeds vandaag beginnen. Wachten tot het systeem volledig op poten staat, is onnodig en zal het succes van een dergelijk project enkel vertragen.

- Een belangrijke vraag die gesteld kan worden, is: ‘wat met **de evaluatie en de controle?**’. Op een bepaalde manier moet een beheersovereenkomst of de realisatie ervan gecontroleerd en geëvalueerd kunnen worden. Het arrondissement moet door middel van een jaarverslag aantonen op welke manier ze haar middelen gebruikt heeft, wat de resultaten hiervan zijn op vlak van beleid en in welke mate ze tegemoet is gekomen aan de afspraken binnen de beheersovereenkomsten. En dit geldt zowel voor de tussenfase als voor de finale fase, hoewel het in de finale fase gedetailleerder en objectiever zal moeten zijn. Maar wat in geval van een gebrekkige rapportering of zelfs een minder gunstige evaluatie? Een beheersovereenkomst is een vorm van samenwerking, wat tijd nodig zal hebben om te groeien. Zeker op korte termijn zal in dat geval moeten worden nagegaan hoe het arrondissement kan worden **begeleid** om te komen tot betere resultaten. Een positieve beoordeling kan dan weer leiden tot extra autonomie, meer budgettaire marge en flexibiliteit, enz. Op lange termijn kan een stok achter de deur een controlerend orgaan zijn, of een type auditdienst, die het arrondissement controleert en doorlicht, indien er sprake lijkt te zijn van wanbeheer of zelfs een gebrek aan transparant beheer.

5. Tot slot

De invoering van beheersovereenkomsten vergt een nieuwe manier van werken en vergt ook **tijd** om het te implementeren. Men kan hier ver in gaan, of men kan ook opteren voor een lichte versie die gaat in de richting van de beheersoptie.

Een beheersovereenkomst is hoe dan ook een ‘overeenkomst’. Doelstellingen, afspraken en budgettaire middelen worden met elkaar afgewogen en afgesproken. Een **cultuur** van samenwerking is in die zin noodzakelijk. Het feit dat de inhoud van de beheersovereenkomst aansluit bij de inhoud van de algemene beleidsplannen is hier ook een voorbeeld van.

Justitie zal in de komende jaren, om een dergelijk systeem operationeel te krijgen, stapsgewijs moeten werken. Eén aspect is alleszins ook belangrijk om verder uit te bouwen en dat is nl. de **datamanagement**. Zonder accurate data zal het moeilijk zijn om verder te geraken dan een ‘afsprakennota’.

6. Bibliographie

Fedele, P., Galli, D., & Ongaro, E. (2007). Disaggregation, Autonomy and Re-regulation, Contractualism: Public Agencies in Italy (1992-2005). *Public Management Review*, Vol. 9 N°4, pp. 557-85.

Fehr, E., & List, J. A. (2004). The hidden costs and returns of incentives - trust and trustworthiness among CEOs. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 2 N°5, pp. 743-771.

Frey, B. S. (2008). Motivation crowding theory - a new approach to behaviour. In Productivity Commission (Ed.), *Behavioural economics and public policy*. (pp. 37-54). Canberra: Australian Government Productivity Commission.

Gibbons, R. (2005). Incentives Between Firms (and Within). *Management Science*, Vol. 51 N°1, pp. 2-17.

Kerr, S. (1975). On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B. *The Academy of Management Journal*, Vol. 18 N°4, pp. 769-783.

Pollitt, C., & Talbot, C. (2004). *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. Routledge.

Shapiro, S. (2005). Agency theory. *Annual Review of Sociology*, Vol. 31, pp. 263-284.

Verhoest, K., Legrain, A. & Putseys, L. (2005). *Handleiding beheersovereenkomsten: deel 2. Methoden en technieken voor contractmanagement*. Leuven: SBOV.

Verhoest, K., Legrain, A. & Putseys, L. (2005). *Handleiding beheersovereenkomsten: deel 3. Randvoorwaarden voor een effectief contractmanagement*. Leuven: SBOV.

Verhoest, K., Legrain, A. & Putseys, L. (2005). *Handleiding beheersovereenkomsten: deel 4. Sjablonen voor documenten*. Leuven: SBOV.

Verhoest, K., Legrain, A. & Putseys, L. (2005). *Handleiding beheersovereenkomsten: managementsamenvatting: suggesties voor het werken met beheersovereenkomsten*. Leuven: SBOV.

Verhoest, K., Legrain, A. & Putseys, L. (2005). *Handleiding beheersovereenkomsten: deel 1. Procedures en actoren*. Leuven: SBOV.

Windey, J. & Verhoest, K. (2008). *Beheersovereenkomsten voor lokale besturen*. Brussel: Politeia.

Hoofdstuk 8

Plan de Gestion et rapport annuel

VRAAG : Wat is de aangewezen invulling en evolutie op termijn van het bestaande systeem van werkingsverslagen enerzijds en beleidsplannen opgesteld door de korpschefs anderzijds in de context van de voorliggende voorstellen omtrent het nieuwe beheersmodel.

Plan de gestion.

Evolution du Plan de gestion des chefs de corps dans le cadre d'une reconfiguration du paysage judiciaire

L'implantation du management intégral dans la Justice implique la fixation dans un document d'objectifs à atteindre pour chaque juridiction, des ressources allouées pour les atteindre, d'indicateurs pour les mesurer et de modalités de contrôle – ainsi, éventuellement, que d'incitants ou de sanctions en cas de non respect de ces objectifs. Dans le cadre du nouveau paysage judiciaire, ces éléments sont censés être définis dans les contrats de gestion qui lient les Collèges au SCG et au SPF (niveau macro) d'une part, les juridictions et les Collèges de l'autre.

Cette évolution pose la question de l'avenir d'un instrument jouant déjà, de manière embryonnaire, un rôle de planification et de pilotage stratégique : les plans de gestion déposés auprès du Conseil supérieur de la Justice par les candidats aux fonctions de chef de corps. Leur destination est en fait ambiguë, puisqu'ils ont pour objet tant de jauger les aptitudes des candidats au management que d'orienter l'action des chefs de corps une fois nommés et enfin de permettre leur évaluation. Les mutations institutionnelles en cours tendent à une dissociation de ces fonctions. La pertinence du plan de gestion apparaît alors, sur le long terme, problématique.

1. La situation actuelle : le plan de gestion comme outil de sélection des chefs de corps

L'article 259quater du Code judiciaire stipule que le dossier de candidature aux fonctions de chef de corps doit inclure un « projet de gestion » de la juridiction ou du parquet concerné. Ce projet doit après recrutement guider l'action du chef de corps, et servir d'étalon pour son évaluation. Ce dernier aspect est devenu particulièrement crucial depuis que la loi du 18 décembre 2006 est venue modifier les modalités de recrutement des chefs de corps en attribuant à ceux-ci un mandat de cinq ans *renouvelable* au lieu du mandat de sept ans non renouvelable prévu initialement par la loi du 22 décembre 1998. Le renouvellement du mandat est en effet conditionné à une évaluation basée notamment sur la réalisation ou non des objectifs du projet de gestion (l'ensemble de ce système est toutefois en suspens depuis la récente décision de la Cour constitutionnelle remettant en cause les modalités d'évaluation des chefs de corps du siège au nom du principe d'indépendance de la magistrature).

L'effet positif principal que l'on pouvait attendre de ces plans est probablement d'ordre psychologique : en incitant les candidats à adopter une posture proactive d'analyse organisationnelle et de planification, la rédaction du projet devait les amener à changer de regard sur leur métier et à acquérir (idéalement) les réflexes d'un manager. L'expérience est toutefois, même à cet égard, décevante. L'élaboration du plan de gestion est en effet pour la plupart des candidats un exercice abstrait dont les préconisations se cantonnent généralement, en raison d'une faible sensibilisation aux thématiques de l'efficacité ou de l'orientation-client, à des considérations juridiques ou logistiques. De plus, les chefs de corps, une fois recrutés, ne se sentent pas liés par les objectifs du plan car ils n'ont pas la maîtrise des ressources nécessaires pour les atteindre ; ceci a pour contre-effet d'engendrer un scepticisme généralisé quant au management judiciaire, scepticisme qui est encore aujourd'hui un obstacle à la réforme.

Le plan de gestion ne peut donc garder sens qu'à deux conditions : qu'il définisse effectivement une stratégie managériale et juridictionnelle d'une part, qu'il devienne un véritable instrument de pilotage organisationnel de l'autre. Ceci peut être le cas dans le cadre d'une phase transitoire vers le management intégral en attendant que soit mis en place les contrats.

2. De l'évaluation individuelle au pilotage stratégique

Les juridictions ne disposent pas à l'heure actuelle – et ne disposeront pas avant plusieurs années – des capacités et de l'expérience suffisantes pour conclure de véritables contrats de gestion. Il serait dès lors possible, comme évoqué plus haut, de fonder en un premier temps les relations entre entités locales et Collèges sur des conventions souples, comportant une analyse des processus de travail, une priorisation des politiques juridictionnelles, une politique de qualité, etc. Ces engagements seraient notamment fondés sur les recommandations des Collèges, de même que les orientations de politique criminelle des parquets de première instance sont aujourd'hui informées par les directives du Collège des Procureurs généraux.

Le plan de gestion des chefs de corps peut jouer transitoirement ce rôle de substitut aux contrats de gestion. Il conviendrait toutefois de maintenir une distinction entre un plan de gestion élaboré par les candidats aux postes de chef de corps *en amont* de la procédure de recrutement et celui qui sera finalisé par le chef de corps *après* sa nomination. Les deux exercices ne sont pas rédigés dans les mêmes conditions. Ainsi, il serait peu pertinent d'exiger *a priori* des candidats un véritable budget prévisionnel ou un programme de gestion des ressources humaines. Cela créerait en effet une inégalité des chances entre le chef de corps en place souhaitant son renouvellement, qui maîtrise ces dossiers et peut bénéficier de la coopération du directeur de gestion, et les candidats extérieurs. A l'inverse, le chef de corps, une fois nommé, doit être amené à préciser ses options. Un second plan de gestion, plus opérationnel, pourrait alors être exigé dans un délai de quelques mois après sa nomination. Il ferait l'objet d'un reporting auprès du Collège compétent, et d'une révision à mi-mandat. En cas de problème majeur, l'instance évaluatrice pourrait développer une démarche d'accompagnement ad hoc au profit de la juridiction afin de « rectifier le tir ». Enfin, il servirait à l'évaluation des chefs de corps – notamment dans le cadre des procédures de renouvellement (le tout, moyennant évidemment la mise en place d'un nouveau cadre légal prévoyant l'évaluation des magistrats du siège).

Les plans de gestion des chefs de corps dans la transition vers le management intégral

	Situation actuelle	Dans le cadre d'une transition vers le management intégral
Objectifs	Sélection et nomination individuelle des chefs de corps	Evaluation individuelle des chefs de corps et pilotage stratégique de la juridiction
Contenu	Les préconisations du plan de gestion ne s'appuient pas sur un schéma formalisé.	<p>Le plan définit des objectifs concernant l'organisation interne des juridictions, l'emploi de ses ressources, la gestion de la connaissance et la qualité. Il doit s'appuyer sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une analyse quantitative des flux de contentieux - Une analyse qualitative et quantitative des processus de travail - Une réflexion prospective sur l'organisation interne et la stratégie de la juridiction durant le mandat du chef de corps, en accord avec les orientations définies par les Collèges - Une réflexion sur la spécialisation - Une réflexion sur la qualité au sein de la juridiction et le service au justiciable

Destinataire	Conseil supérieur de la Justice	<ul style="list-style-type: none"> - Conseil supérieur de la Justice (en ce qui concerne la version des plans antérieure à la sélection des chefs de corps) - Organes internes en charge de la stratégie et de la qualité (Collège des procureurs généraux, Collège du siège)
Modalités d'évaluation	Le plan est censé servir à la responsabilisation des chefs de corps et à leur évaluation s'ils souhaitent voir leur mandat renouvelé. <i>De facto</i> , le plan n'est pas évalué et les chefs de corps ne se sentent pas liés par lui.	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluation individuelle du chef de corps - Evaluation qualitative à mi-mandat par les Collèges en vue d'une reformulation de la stratégie du chef de corps

A terme, dans cette perspective, le plan de gestion devrait être complété par des contrats de gestion plus spécifiques dans leurs engagements. On risque d'assister alors à une dissociation entre la planification et l'évaluation : si le contrat est négocié collégalement et qu'il n'est plus une œuvre *personnelle* du chef de corps, l'évaluation de ce dernier ne pourrait plus se faire à partir d'un plan qui lui soit propre. Ce risque est d'autant plus affirmé que le débat continue sur la réalisation ou non du tribunal unique et sur le recrutement ou non de « magistrats managers » distincts des chefs de corps juridictionnels spécialisés (première instance, travail, commerce, etc.).

3. Plans et contrats de gestion : engagement collectifs ou individuels ?

La réalisation du tribunal unique (hypothèse à partir de laquelle on a raisonné plus haut) permettrait a priori de maintenir le lien actuel entre plan et évaluation individuelle. En effet, dans le cadre du tribunal unique, il reste concevable que le chef de corps puisse développer le projet déjà présenté durant sa candidature, soit sous la forme d'un plan de gestion (phase transitoire), soit sous la forme d'un contrat. Même si des formes de collégialité étaient envisagées (présentation pour avis devant le comité directeur ou devant l'Assemblée générale, par exemple), le document demeurerait un document personnel engageant sa responsabilité en tant que gestionnaire – et donc permettant pleinement une évaluation individualisée en cours de mandat ou en fin de mandat.

La mise en place d'une structure préservant les juridictions spécialisées, par contre, compromettrait ce lien. En première instance, la direction d'une telle entité serait assurée par un collège comportant quatre chefs de corps (censément indépendants), un président-manager (lui-même indépendant) et le directeur de gestion. La situation est à peine plus simple au parquet, où coexisteraient deux chefs de corps (procureur et auditeur), un président-manager et un directeur de gestion. Chaque chef de corps serait dans cette optique obligé d'établir des compromis avec ses pairs, quelles que soient les orientations qu'il a pu présenter au Conseil supérieur de la Justice. De même, un président-manager ne saurait imposer son propre plan de gestion à ses collègues. Les accords avec le niveau supérieur (Collèges) seront inévitablement collectifs.

Cela n'irait pas sans conséquences. D'une part, il deviendrait absurde d'exiger des candidats aux mandats de chefs de corps un plan de gestion, dans la mesure où celui-ci ne sera pas suivi d'effets. L'évolution vers un management intégral pourrait donc paradoxalement entraîner la désuétude au niveau de la procédure de nomination du projet de gestion, qui ne serait pris au sérieux ni par les candidats ni par les jurys ; une possibilité serait alors de modifier la procédure, par exemple en remplaçant le projet de gestion par une épreuve sur situation fictive. D'autre part, il faudra inventer des modalités d'évaluation individuelle reposant sur d'autres données que le plan. Il resterait dans une certaine mesure pertinent d'évaluer le président-manager au regard de sa capacité à atteindre les objectifs fixés par le contrat de gestion. Par contre, les chefs de corps des quatre piliers ne sauraient être

responsabilisés ou évalués en fonction de leur bonne gestion de moyens dont ils ne disposent pas.

L'avenir du plan de gestion dépend donc du choix organisationnel qui sera opéré. Si l'on aboutit au tribunal unique, le plan de gestion peut conserver une double fonction de pilotage et d'évaluation du chef de corps, au moins en une phase transitoire. Dans la deuxième phase, les deux fonctions seront distinguées dans deux documents différents, le plan pour la gestion interne et le contrat comme référence de reddition des comptes. Si, à l'inverse, la différenciation des juridictions spécialisées était maintenue, il faudrait envisager de dissocier le contrat (collectif) et les plans individuels des chefs de corps.

Rapport annuel

Evolution du rapport annuel de juridiction dans le cadre d'une reconfiguration du paysage judiciaire

Le passage à la gestion par contrats et la responsabilisation des chefs de corps supposent le développement d'outils de suivi fiables de la réalisation des objectifs négociés entre les juridictions et les Collèges.

Les rapports annuels remplissent à l'heure actuelle cette fonction de reddition de compte. Ils sont actuellement organisés sous la forme de réponses à une série de questions sur les ressources humaines, les moyens logistiques, l'organigramme, les modes de concertation, les processus de travail, l'arriéré judiciaire de la juridiction ou du parquet. Ce cadre est commun à l'ensemble des entités. Le rapport est théoriquement rédigé par l'Assemblée générale de juridiction – dans les faits, généralement délégué à un ou plusieurs magistrats et examiné par la suite par l'Assemblée générale. La teneur des rapports reste très inégale selon les lieux (densité des informations disponibles, présence ou non d'une personne à même de s'impliquer dans la rédaction du rapport). De plus, ils ne sont pas exploités de manière systématique.

La forme même de ces documents les rend peu aptes à satisfaire aux exigences d'*accountability* propres au management intégral. Cela est évidemment lié à la situation de dépendance étroite des juridictions à l'égard du SPF : il n'est guère pertinent de mettre en place une comptabilité analytique ou de définir des objectifs pour une entité qui ne dispose que d'un budget propre de quelques centaines ou milliers d'euros.

L'objectif doit donc être de construire pour ces rapports un cadre d'indicateurs standardisés permettant, d'une part, d'évaluer de manière régulière et sur le long terme les performances des juridictions, d'autre part, de faire du benchmarking (même si ce sujet est sensible au sein de la magistrature). Il faut ainsi au fur et à mesure de la dévolution de nouvelles compétences aux juridictions systématiser la mise en relation entre ressources et *output* (par exemple : production d'arrêts/magistrats, production d'arrêt/personnel hors magistrats, etc.).

Des indicateurs de qualité peuvent également être mis en place. Dans sa forme actuelle, le rapport introduit déjà des éléments de contrôle de la qualité du service au justiciable : sécurité, signalisation, accessibilité aux handicapés, etc. Ce regard pourrait être systématisé

en s'inspirant de modèles internationaux tels que les Trial Courts Performance Standards (voir en annexe). Les TCPS ont été élaborés dans les années 1990 aux Etats-Unis par le National Centre for State Courts (NCSC) et établissent vingt-deux normes de qualité, rassemblées en cinq rubriques. Le site du NCSC (<http://www.ncsconline.org>) fournit un « mode d'emploi » très détaillé permettant d'appliquer chacun de ces indicateurs et d'améliorer les performances des juridictions en la matière. La liste des TCPS étant très exhaustive, les tribunaux américains n'en appliquent souvent qu'une part. Il serait néanmoins possible de s'en inspirer pour compléter les rapports annuels et éviter une approche purement quantitative de la performance.

Enfin, les rapports annuels comportent également des questions ouvertes sur les éventuelles tentatives d'améliorations des processus de travail entreprises au sein de la juridiction. Cet aspect mériterait d'être mis à contribution de manière plus systématique pour inspirer les réflexions sur les « bonnes pratiques » des deux Collèges, du Conseil supérieur de la Justice ou de la Commission de Modernisation de l'Ordre Judiciaire.

Les rapports annuels de juridiction dans le nouveau paysage judiciaire		
	Situation actuelle	Dans le cadre d'un management intégral
Objectifs	Reddition de compte	Reddition de comptes, évaluation, benchmarking, recueil des bonnes pratiques
Contenu	<ul style="list-style-type: none"> - Description des structures et moyens de l'organisation - Arriéré judiciaire - Tentatives d'amélioration des processus de travail 	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse comptable - Analyse des flux (tableaux de bord) - Indicateurs de performance (mesure de la charge de travail notamment mais aussi qualité) - Tentatives d'amélioration des

		processus de travail
Destinataire	SPF Justice	<ul style="list-style-type: none"> - Collèges - Organes stratégiques
Modalités d'évaluation	Recueil des informations par le SPF mais pas d'évaluation.	<p>Evaluation des performances de chaque juridiction dans le cadre de la négociation des contrats de juridiction avec les Collèges.</p> <p>Utilisation des indicateurs de performance pour des procédures de benchmarking entre juridictions</p>

Annexe. Les Trial courts performance standards (TCPS)

1. ACCÈS A LA JUSTICE

1.1. Publicité des procédures : le débat et les autres éléments de la procédure sont publics

1.1.1. Possibilité physique d'assister aux audiences

1.1.2. Disponibilité de l'information sur le statut des audiences

1.1.3. Audibilité des débats

1.2. Sécurité, accessibilité et commodité : les bâtiments du tribunal sont sûrs, accessibles et faciles à utiliser

1.2.1. Audits de la sécurité du tribunal par des professionnels compétents

1.2.2. Test des mesures de sécurité par des agents de police

1.2.3. Perception du degré de sécurité par les usagers réguliers du tribunal

1.2.4. Degré de connaissance des procédures d'urgence par les employés du tribunal

1.2.5. Disponibilité de l'information par téléphone

1.2.6. Opinion de l'ensemble des utilisateurs réguliers des locaux sur leur accessibilité (localisation, transports publics, parkings, etc.) et leur confort (signalisation, esthétique, etc.)

1.2.7. Evaluation de l'accessibilité et du confort par des observateurs extérieurs

1.3. Participation effective des parties. Le tribunal permet à tous ceux qui comparaissent devant lui de participer effectivement à la procédure sans difficulté superflue.

1.3.1. Niveau de représentation effective des mineurs dans les procédures pour violences ou mauvais traitements

1.3.2. Niveau de présence effective et qualité du travail des interprètes.

1.3.3. Test du niveau de connaissance des interprètes

1.3.4. Troisième test de qualité du travail des interprètes (re-traduction dans la langue de la procédure à partir de la traduction en langue étrangère)

1.3.5. Accessibilité des locaux aux personnes handicapées

1.4. Courtoisie, écoute et respect des usagers par les juges et autres personnels : les magistrats et les autres membres du personnel et du tribunal sont disponibles pour le public et accordent du respect à tous ceux avec qui ils entrent en contact.

1.4.1. Appréciation de la courtoisie et de la disponibilité par différents types d'utilisateurs

1.4.2. Appréciation par des observateurs extérieurs de la courtoisie et de la disponibilité des juges et des autres personnels

1.4.3. Appréciation par des observateurs du respect témoigné aux justiciables lors des audiences

1.5. Coût raisonnable de l'accès à la Justice : le coût d'accès au tribunal (au procès et au dossier), qu'il soit mesuré en argent, en temps ou en complexité des procédures à suivre, est raisonnable, juste et abordable.

1.5.1. Evaluation des aides financières à l'accès à la Justice

1.5.2. Possibilité d'obtenir une assistance juridique en matière civile à un coût modique pour les usagers à faibles revenus

1.5.3. Evaluation des obstacles rencontrés par des personnes ayant souhaité utiliser les services du tribunal

2. RAPIDITÉ DE TRAITEMENT DES AFFAIRES

2.1. Traitement des affaires : le tribunal établit et respecte des délais raisonnables pour le traitement des affaires tout en étant à jour des affaires entrantes.

2.1.1. Temps de traitement des affaires (y compris exécution du jugement)

2.1.2. Ratio affaires terminées / affaires nouvelles

2.1.3. Ancienneté des affaires pendantes

2.1.4. Certitude des dates d'audience

2.2. Respect des délais : le tribunal débourse les fonds rapidement, communique les rapports rapidement et répond aux demandes de documents et autres services sur la base de délais établis.

2.2.1. Paiement rapide des sommes dues

2.2.2. Délais d'obtention de services particuliers (interprétariat, aide juridictionnelle, expertise psychiatrique)

2.2.3. Délais d'obtention d'information par le public

2.2.4. Respect par le tribunal de ses obligations de fourniture d'information (pour les statistiques internes et officielles)

2.3. Mise en œuvre rapide de la loi et de la procédure : le tribunal met rapidement en œuvre les changements législatifs, substantiels et procéduraux

2.3.1. Mise en œuvre des changements législatifs concernant la procédure et le droit substantiel

2.3.2. Mise en œuvre des mesures d'administration (organisation du travail au sein de la juridiction)

3. ÉGALITÉ, IMPARTIALITÉ ET INTÉGRITÉ

3.1. Procès impartial et respect du droit : les procédures suivies sont conformes au droit substantiel et procédural applicables et aux usages établis.

3.1.1. Respect par la juridiction des prescriptions légales (analyse des décisions et documents par des observateurs extérieurs qualifiés)

3.1.2. Respect par la juridiction des prescriptions légales (appréciation par les avocats et les employés du tribunal)

3.2. Jurys : les listes de jurés sont représentatives de la population du ressort.

3.2.1. Exhaustivité de la liste sur laquelle sont choisis les jurés

3.2.2. Qualité des procédures aléatoires de sélection

3.2.3. Vérification de la représentativité des listes de jurés

3.3. Décisions et actions du tribunal : le tribunal prête attention à chaque affaire, décide selon le droit et sans disparité injustifiée entre affaires similaires.

- 3.3.1. Evaluation de l'égalité et de l'impartialité par les avocats du barreau
- 3.3.2. Evaluation de l'égalité et de l'impartialité par les usagers du tribunal
- 3.3.3. Egalité et impartialité en matière de quantum des peines
- 3.3.4. Egalité et impartialité en matière de détention provisoire
- 3.3.5. Appréciation de l'intégrité du tribunal par l'étude des taux et des causes d'appel
- 3.4. *Clarté : les décisions répondent sans ambiguïté aux questions dont le tribunal était saisi et indiquent clairement les moyens de se conformer à la décision rendue.*
 - 3.4.1. Clarté de décisions pénales (échantillonnage de décisions)
 - 3.4.2. Clarté des décisions civiles (échantillonnage de décisions)
 - 3.4.3. Perception de la clarté des décisions du tribunal par un panel de personnes connaissant le tribunal
- 3.5. *Suivi de l'exécution : le tribunal prend des mesures de nature à assurer la meilleure exécution possible de ses décisions.*
 - 3.5.1. Taux de recouvrement des amendes
 - 3.5.2. Mise en œuvre des décisions en matière de protection judiciaire de la jeunesse
 - 3.5.3. Exécution des décisions civiles
 - 3.5.4. Respect par le tribunal de ses règles internes d'organisation et de gestion
- 3.6. *Archivage des décisions : une copie de toutes les décisions et de tous les actes non juridictionnels réalisés ou enregistrés par le tribunal est conservée de manière complète et adéquate.*
 - 3.6.1. Qualité du système informatique ou mécanographique de gestion des archives (test de la capacité du tribunal à restituer rapidement un échantillon de dossiers)
 - 3.6.2. Conservation et préservation adéquate des dossiers eux-mêmes
 - 3.6.3. Qualité du système informatique ou mécanographique de suivi des affaires
 - 3.6.4. Caractère complet des dossiers archivés
 - 3.6.5. Qualité de la circulation des documents (temps d'archivage, notamment)
 - 3.6.6. Evaluation par les avocats de la qualité de l'information disponible sur le déroulement de la procédure en première instance

4. INDÉPENDANCE ET RESPONSABILITÉ

- 4.1. *Indépendance et absence d'abus de compétence. Le tribunal est indépendant des groupes constitués de professionnels et des administrations publiques. Il n'abuse pas de sa compétence.*
 - 4.1.1. Enquête sur la perception de l'indépendance du tribunal et de sa politique en matière de compétence
- 4.2. *Conduite responsable en matière comptable : le tribunal adopte une conduite responsable en matière de demande, d'utilisation et de comptabilité des fonds publics.*
 - 4.2.1. Qualité des normes comptables utilisées par le tribunal
 - 4.2.2. Affectation adéquate du personnel
 - 4.2.3. Qualité de la politique suivie en matière d'audit comptable

4.3. *Pratiques en matière de gestion des ressources humaines : le tribunal est un employeur équitable qui ne pratique aucune discrimination.*

4.3.1. Discriminations dans les conditions de travail

4.3.2. Pratiques de gestion du personnel : recrutement, formation, mobilité

4.3.3. Action du tribunal en faveur de l'emploi des minorités et de l'égalité des sexes

4.4. *Communication : le tribunal informe le public de son action.*

4.4.1. Existence et formalisation d'une politique du tribunal en matière de relations avec les médias

4.4.2. Evaluation par les représentants des médias et le personnel du tribunal de la mise en œuvre de cette politique

4.4.3. Qualité de l'information diffusée par le tribunal auprès du public

4.5. *Adaptation au changement : le tribunal anticipe les événements à venir et adapte son action en conséquence*

4.5.1. Evaluation de l'adaptation du tribunal à des événements passés

5. CONFIANCE DU PUBLIC

5.1. *Accessibilité : le public a le sentiment que le tribunal et la justice qu'il rend sont accessibles.*

5.1.1. Perception des performances du tribunal par les employés du tribunal

5.1.2. Perception des performances du tribunal par les professionnels concernés (avocats, police, travailleurs sociaux)

5.1.3. Perception des performances du tribunal par le public

5.2. *Rapidité, fiabilité et équité dans le fonctionnement du tribunal : le public a confiance dans la rapidité et la fiabilité du fonctionnement du tribunal ainsi que dans le caractère équitable des jugements.*

5.2.1. Perception de la rapidité, fiabilité et équité par les employés du tribunal

5.2.2. Perception de la rapidité, fiabilité et équité du tribunal par les professionnels concernés (avocats, police, travailleurs sociaux)

5.2.3. Perception de la rapidité, fiabilité et équité du tribunal par le public

5.3. *Indépendance et responsabilité de la justice : le public considère que le tribunal est indépendant, qu'il ne subit pas d'influences déplacées des autres composantes de l'Etat et qu'il est responsable.*

5.3.1. Perception de l'indépendance et du degré de responsabilité du tribunal par les employés du tribunal

5.3.2. Perception de l'indépendance et du degré de responsabilité du tribunal par les professionnels concernés (avocats, police, travailleurs sociaux)

5.3.3. Perception de l'indépendance et du degré de responsabilité du tribunal par le public