

HET VERZELFSTANDIGD BEHEER. VAART JUSTITIE EINDELIJK OP DE JUISTE KOERS?

LUC POTARGENT^a^a Afdelingsvoorzitter, Afdeling Antwerpen, Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen

1. INLEIDING

In dit artikel worden bepaalde aspecten van het verzelfstandigd beheer bekeken vanuit de bril van het (organisatie-) management. De inhoud van dit artikel is gebaseerd op inzichten die onder meer verworven werden via een kwalitatief onderzoek in Nederland en een kwantitatieve bevraging van Belgische Nederlandstalige rechters¹.

Het kwalitatief onderzoek bouwde voort op enkele kwantitatieve bevragingen die plaats vonden in Nederland² en hield uitgebreide interviews in van achttien magistraten³ en drie niet-magistraten⁴. Daarnaast vond er in april-mei 2016 een bevraging plaats van de Belgische Nederlandstalige rechters. Met betrekking tot de representativiteit kan gemeld worden dat 19% van de rechters deelnam aan deze enquête. De respondenten waren, in vergelijking met de officiële cijfers met betrekking tot het totaal aantal rechters en hun samenstelling, evenwichtig verdeeld over geslacht, leeftijd en gerechtelijke entiteit. Het resultaat van deze bevraging leert ons iets over een mogelijke weerstand en over de grootte van het draagvlak onder de Belgische Nederlandstalige rechters met betrekking tot deze hervorming, wat van belang kan zijn voor het uitzetten van een veranderingstraject.

2. HET VERZELFSTANDIGD BEHEER

De Wet van 18 februari 2014 betreffende invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie voert één van de belangrijkste hervormingen van de rechterlijke orde in. De wet heeft als doel: *“...een decentralisatie en een overdracht van verantwoordelijkheden van beheer van de budgetten en het personeel van de rechterlijke macht, teneinde een snelle, toegankelijke en een moderne justitie mogelijk te maken”* (MEMORIE VAN TOELICHTING, 2014: 4). De wetgever wil de rechterlijke orde meer autonome beslissingsmacht geven met betrekking tot onder meer het financieel beleid, het personeel, de werkingsmiddelen, maar daar staat tegenover dat de rechterlijke orde meer geresponsabiliseerd dient te worden voor een goede werking van de rechterlijke organisatie.

De wetgever richtte hiervoor het College van hoven en rechtbanken op (hierna College), die samen met een centrale steundienst dit verzelfstandigd beheer verder dient uit te werken. Om de drie jaar zal het College een beheersovereenkomst afsluiten met de Minister van Justitie over het budget en de doelstellingen. De wet voorziet verder dat op het niveau

1 Dit onderzoek werd gevoerd in het kader van een masterproef voor de opleiding “Master in het Publiek Management” aan de Antwerp Management School (AMS).

2 Medewerkersbevragingen die regelmatig door de Raad voor de rechtspraak worden georganiseerd, een bevraging in december 2013 “Eindrapport werkdrukonderzoek rechterlijke macht” in opdracht van de Nederlandse vereniging voor de Rechtspraak in samenwerking met de Hogeschool Utrecht en de Radboud Universiteit Nijmegen en eind 2015 een bevraging “De rechterlijke organisatie tegen het licht” door de rechters van de rechtbank Midden-Nederland georganiseerd onder de benaming “Tegenlicht”.

3 Verdeeld over 3 rechtbanken en de Raad voor de rechtspraak, waaronder één rechterlijk bestuurslid van de Raad voor de rechtspraak, één president en één rechterlijk bestuurslid van een rechtbank, één oud president, een afdelingsvoorzitter, teamvoorzitter en verschillende coördinatoren kwaliteitszorg.

4 Verdeeld over 2 rechtbanken, waaronder twee niet rechtelijke bestuursleden en één leidinggevende Financiën & Control.

van de verschillende rechtbanken directiecomité's worden opgericht onder leiding van de respectieve korpschefs. Deze directiecomité's zullen op hun beurt beheersplannen opstellen en op basis hiervan via het College gefinancierd worden.

Deze nieuwe wet op de verzelfstandiging werd voorafgegaan door de Wet van 1 december 2013 tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het gerechtelijk wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde. Door deze wet werden verschillende rechtbanken gefuseerd tot één grote rechtbank voornamelijk per provincie of rechtsgebied. De oude rechtbanken werden afdelingen binnen deze nieuwe entiteiten. Dit was louter geografisch en niet materie-overschrijdend. De rechtbanken van eerste aanleg, de arbeidsrechtbanken, de rechtbanken van koophandel en de vrederechters en politierechters blijven gewoon naast elkaar bestaan. Zo werd de rechtbank van eerste aanleg van Hasselt en de rechtbank van eerste aanleg van Tongeren samen de rechtbank van eerste aanleg Limburg, met als afdelingen Hasselt en Tongeren.

Deze hervorming is ingegeven vanuit het New Public Management (HOOD, 1991; OSBORNE en GAEBLER, 1992)⁵. In Nederland werd dit verzelfstandigd beheer reeds ingevoerd sedert 2002, waarbij het streven naar meer kwaliteit en betere doorlooptijden de motor was achter deze hervorming. De rechterlijke organisatie moest niet alleen streven naar juridische kwaliteitswaarden (zoals onpartijdigheid, rechtsgelijkheid en afdoening binnen redelijke termijn), maar ook naar bestuurlijk-organisatorische en bedrijfskundige kwaliteitswaarden (DE BOCK, 2015).

De rechterlijke orde moet alleszins professioneler, meer efficiënt en meer doelmatig worden. Ook de rechterlijke orde wordt geconfronteerd met schaarse overheidsmiddelen. Bovendien is de rechtszoekende veeleisend en kritisch geworden en stelt deze terecht hoge eisen aan het gerechtelijk apparaat. Ook de publieke opinie, deels aangestuurd door de media, staat kritisch tegenover de werking van justitie⁶. Het verzelfstandigd beheer kan een middel zijn om de kwaliteit van de organisatie en haar processen, alsook de kwaliteit van haar dienstverlening te verbeteren. Het verzelfstandigd beheer kan leiden tot meer transparantie over de werking van de justitie, wat haar geloofwaardigheid en haar relevantie ten goede kan komen.

Uit deze bevraging onder de Belgische Nederlandstalige rechters blijkt dat 64,81% van de respondenten voorstander is van het verzelfstandigd beheer, waarbij 14,8% voorbehoud formuleerde inzake de hoogte van het budget en de verdeling van de middelen. 27,16% van de respondenten is tegen het verzelfstandigd beheer. 8,03% heeft geen mening. Aan de respondenten werd ook de volgende vraag voorgelegd: *“Meent u dat het verzelfstandigd beheer zal leiden tot een meer efficiënte, doelmatige en transparante organisatie van de rechtbanken?”*. Hierop antwoordde 53,70% van de respondenten positief (waarvan 14,19% bedenkingen heeft over middelen en budget die ter beschikking zal worden gesteld of over de verdeling van deze middelen onder de entiteiten of over de rol die de korpschef speelt). 37,66% antwoordde negatief op de vraagstelling en 8,64% had geen mening hierover.

Deze hervorming moet echter noodzakelijk omzichtig aangepakt worden (VALLET, 2014). Een rechterlijke entiteit is een professionele organisatie met bovendien een grondwettelijk gewaarborgd recht op onafhankelijkheid. Het evenwicht tussen de machten moet behouden blijven, anders raakt men de fundamenten van de rechtsstaat. Deze hervorming heeft

5 In de jaren '90 waren er allerlei hervormingen bij de overheid om de overheidsdiensten meer bedrijfsmatig te laten werken. Deze hervormingen kreeg de naam: New Public Management (NPM). New Public Management werd de wetenschappelijke internationale stroming achter het denken over een bedrijfsmatige overheid (KORSTEN, 2011).

6 Het publieksvertrouwen in de Belgische justitie is niet zo groot. In een onderzoek verricht door de Hoge Raad voor de Justitie, blijkt dat slechts 57% van de bevolking tevreden is over justitie (waarvan 17% tevreden en 40% eerder tevreden) (HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE, 2014).

dan ook een bestuurskundige relevantie, te meer dat een gedeelte (beheer van middelen) van de uitvoerende macht wordt overgedragen aan de rechterlijke macht zelf.

3. HET INTEGRAAL MANAGEMENT

Het verzelfstandigd beheer moet ertoe leiden dat het integraal management wordt ingevoerd binnen de rechterlijke orde. Integraal management zou moeten leiden tot een professioneel aansturen van de publieke organisatie en tot meer resultaatgerichte, efficiënte en klantvriendelijke dienstverlening, waarbij het bestuurlijk vermogen van de organisatie wordt versterkt. Het gaat om de omvattende verantwoordelijkheid van het management voor sturing en beheersing van de organisatie als geheel (AARDEMA, 2002) en de manager wordt verantwoordelijk voor onder meer de werkprocessen, het beheer van de middelen en de inzet van het personeel. Via het integraal management moet de manager de input (middelen), de output (de productie) en de throughput (de procesgang ertussen) beheersen. Hiermee gepaard gaande betekent integraal management ook dat er verantwoording moet afgelegd worden naar de (financierende) overheid en de samenleving toe.

De gerechtelijke entiteiten hebben nood aan dit integraal management. Van korpschefs wordt verwacht dat ze management-matig hun organisatie aansturen, maar ze beschikken nauwelijks over de middelen of de tools om dit te realiseren (WILLOCX, 2014). Zo kan een korpschef geen personeelsbeleid voeren. Hij kan zelf niet bepalen welke aanwervingen hij wil realiseren om zijn organisatie te versterken. Hij beschikt nauwelijks over een budgettaire beleidsruimte. Gerechtelijke entiteiten worden op geen enkele wijze gestimuleerd om goede resultaten neer te zetten met betrekking tot doorlooptijden of kwaliteit.

Op welke wijze zal dit integraal management worden doorgevoerd in België? Spreken we over een ver doorgevoerde decentralisatie, waarbij de beheersbevoegdheden in hoofdzaak bij de lokale gerechtelijke entiteiten worden gelegd, die via het integraal management beleidskeuzes kunnen maken en verantwoordelijkheid dragen over het inzetten van de middelen of zal het College zich een uitgebreide bevoegdheid toe-eigenen, waardoor de marge van de gerechten om een eigen beleid te voeren vrij beperkt blijft?

In dat laatste geval zal men niet kunnen spreken van integraal management in hoofde van de lokale gerechten. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn wanneer een lokale entiteit afspraken wenst te maken met ketenpartners, zoals de lokale overheid, lokale politie en het openbaar ministerie in verband met bijvoorbeeld specifieke misdadafenomenen, waar andere entiteiten weinig tot geen last van hebben en die zeer specifieke capaciteit (inzet middelen en personeel) kunnen vragen van de lokale gerechtelijke entiteit. Een lokaal directiecomité moet de mogelijkheid hebben om haar gerechtelijke entiteit autonoom in te richten zodat bevoegdheden, middelen en personeel op basis van een eigen beleid verdeeld worden over de eigen afdelingen.

Een tweede daarbij aansluitende vraag is op welke manier zal het subsidiariteitsbeginsel worden ingevuld? Dit beginsel gaat ervan uit dat alles wat niet noodzakelijk centraal moet geregeld worden, decentraal geregeld wordt. Gaat het College zich beperken tot de strategische uitdagingen of gaat ze ook bepaalde operationele taken naar zich toetrekken. Hoe gaat het College zich opstellen ten aanzien van de lokale gerechtelijke entiteiten? Gaat ze een eerder een overkoepelend toezichtorgaan zijn of gaat ze zich duidelijk hiërarchisch opstellen in bepaalde materies ten aanzien van de lokale gerechtelijke entiteiten? De wet geeft het College die mogelijkheid om naast aanbevelingen ook dwingende richtlijnen op te leggen aan de directiecomité's van de lokale gerechten. De vraag stelt zich zelfs of een top-down gestuurde hervorming voldoende draagvlak zal creëren bij de lokale gerechtelijke entiteiten?

Wanneer we naar Nederland kijken, zien we dat in het kader van de invoering van het verzelfstandigd beheer, de Raad voor de rechtspraak werd opgericht (hierna de Raad) die

als buffer stond tussen de Minister van Justitie en de verschillende gerechtelijke entiteiten. Op die manier kon de grondwettelijke gewaarborgde onafhankelijkheid van de gerechten en de individuele rechters verzekerd worden en werd de institutionele onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht versterkt. De Raad werd een overkoepelend landelijk orgaan, die een centrale rol kreeg inzake de financiering van de gerechten en het beheer van de bedrijfsvoering. De Raad is belast met a) de voorbereiding van de begroting van de Raad en de gerechten gezamenlijk, b) de toekenning van budgetten ten laste van de rijksbegroting aan de gerechten, c) de ondersteuning van de bedrijfsvoering bij de gerechten, d) het toezicht op de uitvoering van de begroting door de gerechten, e) het toezicht op de bedrijfsvoering bij de gerechten, en f) landelijke activiteiten op het gebied van werving, selectie, aanstelling, benoeming en opleiding van het personeel bij de gerechten (Art. 19, Wet op de rechterlijke organisatie). De wet voorziet verder dat de Raad mee moet instaan voor de automatisering en bestuurlijke informatievoorziening, huisvesting en beveiliging, de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten, personeelsaangelegenheden en overige materiële voorzieningen.

Ondanks dit uitgebreide takenpakket blijkt uit het kwalitatief onderzoek dat men oorspronkelijk in Nederland is overgegaan tot een verregaande decentralisatie, waarbij het zwaartepunt van het integraal management in Nederland bij de lokale gerechten lag. Ze fungeren autonoom en zelfstandig binnen het budget dat ze krijgen via de Raad. Deze kan dwingende aanbevelingen geven, maar van deze bevoegdheid maakt ze nauwelijks gebruik. Tussen de Raad en de lokale gerechten is er altijd wel een "strijd" geweest over wie beslist over welke materie. In principe neemt de Raad de strategische beslissingen, terwijl de operationele beslissingen door de gerechtelijke entiteiten worden genomen. Een oud president noemde het: *"een krachtenveld, waar ieder zijn rol in heeft en moet spelen"*. De laatste jaren is er wel een kentering gekomen in die verhouding tussen de Raad en de lokale entiteiten en dit op twee vlakken, namelijk een trend naar meer centralisatie en een trend naar collectief leiderschap. De oorzaak voor het streven naar meer centralisatie ligt voornamelijk bij twee factoren, enerzijds het steeds belangrijker worden van een gemeenschappelijk ICT-beleid, en anderzijds het feit dat de buitenwereld de gerechten meer als een éénheid is gaan zien. De gerechten en de Raad treden ook naar buiten toe onder één gemeenschappelijke naam: "De rechtspraak".

De evolutie naar een collectief leiderschap kwam onder meer tot uiting via een gewijzigde rol voor een informeel orgaan: het Presidenten-Raadoverleg (PRO-overleg) dat naast de Raad bestond. Oorspronkelijk was dit een praatbarak, waarbij afspraken vaak op het lokale terrein naast zich neer werden gelegd. Sedert de Herziening van de Gerechtelijke Kaart⁷ is de groep hechter geworden en is er een structurele samenwerking ontstaan met de Raad, waarbij onder meer gezamenlijk strategische beslissingen worden genomen over materies die oorspronkelijk uitsluitend tot het terrein van de Raad behoorde.

Het is momenteel nog te vroeg om te zien waar het zwaartepunt van het integraal management zal liggen in België. Indien men echt wil streven naar een efficiënte werking van gerechtelijke entiteiten, is het van belang dat het integraal management voornamelijk bij deze gerechtelijke entiteiten zelf wordt gelegd, zeker wat betreft het operationele beleid. De rechtbanken en de hoven moeten de tools en het budget krijgen om lokaal beleid te voeren. Het strategische overkoepelend beleid zou bij het College moeten liggen in samenspraak met de korpschefs van de verschillende gerechtelijke entiteiten.

7 De Herziening van de Gerechtelijke Kaart is een hervorming van 1 januari 2013 waarbij 19 rechtbanken en 5 gerechtshoven werden samengebracht tot 10 rechtbanken en 4 gerechtshoven.

4. SAMENSTELLING VAN HET COLLEGE

Het huidige College wordt samengesteld uit korpschefs die gekozen worden door de korpschefs zelf, maar waarbij de volgende verdeelsleutel dient gehanteerd te worden: drie eerste voorzitters van een hof van beroep, één eerste voorzitter van een arbeidshof, drie voorzitters van een rechtbank van eerste aanleg, een voorzitter van een rechtbank van koop-handel, een voorzitter van een arbeidsrechtbank en een voorzitter van de vrederechten en politierechtbanken. Wanneer we kijken naar de werkelijke verhoudingen lijkt dit geen evenredige vertegenwoordiging te zijn, maar eerder een loutere hiërarchische vertegenwoordiging. Bovendien zetelen geen van deze leden permanent in het College. Er bestaan grote cultuurverschillen tussen de verschillende gerechtelijke entiteiten en verschillende hervormingen zijn in het verleden, onder meer door deze verschillen in visie, die soms echt tegengesteld waren, op een dood spoor geëindigd. Gelet op de huidige samenstelling en de huidige werking, is het twijfelachtig dat de respectieve korpschefs volledig onafhankelijk van hun eigen korps en entiteit zullen kunnen optreden en de verschillen tussen de gerechtelijke entiteiten zullen kunnen overstijgen. Het is de vraag of dit College, door haar samenstelling, in staat is om strategische beslissingen te nemen die in het belang van de gehele rechterlijke orde zijn. Dit College zal, door haar huidige samenstelling, het moeilijk hebben om slagvaardig en kordaat haar rol te spelen, die zo noodzakelijk is om het verzelfstandigd beheer te laten slagen.

We stellen ook vast dat bij de samenstelling van het College weinig rekening werd gehouden met de hoofdgriffiers, griffiers en het gerechtspersoneel, dat toch de grootste groep is binnen de rechterlijke orde. In Nederland stellen zich hieromtrent weinig problemen omdat men daar meer geïntegreerd samenwerkt en het gerechtbestuur, via het integraal management, de rechters, griffiers, juridische medewerkers en administratief personeel aansturen. In België is die cultuur er nog niet. Vele magistraten denken nog niet vanuit een geïntegreerd model. De beslissingsmacht ligt bij de magistraten-korpschef binnen het College. Hierdoor zouden, in het College, de belangen van de griffiers en het gerechtspersoneel kunnen overschaduw worden door de belangen van de magistraten. Het zou zeker niet slecht zijn om in de huidige stand van de hervormingen vertegenwoordigers van de hoofdgriffiers meer intensief te betrekken bij de verdere uitwerking en uitvoering en het nemen van beslissingen. Waarom zouden hoofdgriffiers geen grotere rol kunnen spelen in het College en beslissingen kunnen nemen die ook de magistraten aangaan?

Er gaan recentelijk stemmen op om het College te hervormen en zo meer slagkrachtig te maken⁸. Er ligt een voorstel op tafel om op het niveau van het College een aantal nieuwe organen te installeren. Vooreerst zou er een “Algemene Vergadering van de korpschefs van de hoven en rechtbanken” komen. In dit orgaan zou de 49 korpschefs van de verschillende entiteiten zetelen. Daarboven zou het “College van hoven en rechtbanken” komen in zijn huidige samenstelling, met de uitbreiding van twee vertegenwoordigers van de Raad van de Hoofdgriffiers. Deze zou moeten fungeren als een raad van bestuur, waarbij het algemeen belang voorop staat. Tenslotte zou er nog een bijkomend orgaan komen, namelijk het “Voltijdse Bureau”. Dit orgaan wordt aangesteld door het College en bestaat uit 5 voltijdse leden, waarvan 3 magistraten en 2 externen (hier inbegrepen de Directeur van de steundienst). De leden magistraten mogen geen korpschefs zijn.

De vraag stelt zich of deze hervorming het College met haar extra organen slagvaardig en daadkrachtig zal maken. De vraag is of het College in staat zal zijn door haar samenstelling en haar verbondenheid via de korpschefs met hun entiteiten of de korpschefs voldoende afstand kunnen nemen van hun eigen entiteit. Ook de Algemene Vergadering gaat door

8 Blauwdruk voor een verzelfstandigd beheer van de H&R – deel Governance.

de versnippering van het gerechtelijk landschap een log orgaan worden. Bovendien is het vanuit organisatiemanagement aangewezen om zo een éénvoudig mogelijke structuur uit te bouwen. Met de oprichting van een Voltijds Bureau, het College, de Algemene Vergadering met 49 korpschefs, de Steundienst en daaronder de 49 entiteiten met elk hun directiecomité's (en nog abstractie makende van de FOD Justitie, de Minister en zijn kabinet), blijft de rechterlijke orde een Mexicaans leger met vele leidinggevend en veel overlegorganen. Bovendien zal hierdoor en met de bevoegdheden die elk orgaan zich gaat toebedelen, nooit het integraal management bij de entiteiten kan gelegd worden en zal een korpschef nooit de ruimte krijgen om een eigen beleid te voeren.

Vanuit organisatiemanagement en gelet op de strategische rol die het College noodzakelijk zal moeten spelen, lijkt het mij aangewezen om het Nederlands model van de Raad te volgen en het College te hervormen en te laten samenstellen uit vijf fulltime bestuurders, waarvan drie rechterlijke bestuursleden (magistraten of griffiers) met managementervaring en twee niet rechterlijke bestuursleden (professionele managers) en dit voor een termijn van zes jaar. Ze dienen aangewezen te worden door de Hoge Raad voor Justitie op basis van eigen beleidsplannen.

Op die manier kunnen de rechterlijke bestuursleden totaal losgeknipt worden van het korps van waaruit zij afkomstig zijn, waardoor in het algemeen belang van de rechterlijke orde een strategisch beleid op langere termijn kan uitgestippeld worden. Dit is mijn inziens noodzakelijk willen we de noodzakelijke hervormingen laten slagen. Zonder afbreuk te doen aan de capaciteiten van de huidige korpschefs, moeten we toch vaststellen dat bij zo'n hervorming, die de toekomst voor lange termijn zal bepalen van de rechterlijke orde op het gebied van de middelen en personeel, dat hier een inbreng noodzakelijk is van ervaren externe managers op het gebied van financiën, HRM, communicatie, project-, proces- en changemanagement.

Daaronder zullen de rechterlijke entiteiten staan, die men op zich ook moet hervormen. We hebben op dit ogenblik teveel directiecomité's en teveel korpschefs. Zoals ik hieronder zal argumenteren is het noodzakelijk dat er éénheidsrechtbanken komen, waardoor het aantal korpschefs kan beperkt worden tot maximaal dertien. Op die manier kan een éénvoudige slagkrachtige structuur uitgebouwd worden. Dit College kan met een beperkt aantal korpschefs ook een zinvol gestructureerd overleg uitbouwen.

Voor de inbreng van deze externe professionals bestaat zeker draagvlak bij de individuele rechters. In het kader van deze bevraging werd de volgende vraag voorgelegd aan de Belgische Nederlandstalige rechters: *“Meent u dat in het bestuur van het College voor hoven en rechtbanken één of meerdere externe manager(-s) moeten zitten die geen magistraten zijn?”*. Op deze vraag werd door 59,9% van de respondenten volmondig ja geantwoord. 9,3% was op zich niet tegen, maar stelde zich vragen over het profiel van de manager of diens rol (adviserend, ondersteunend of aanvullend). 25,9% van de respondenten was tegen en 4,9% had geen mening hieromtrent.

5. DE ÉÉNHEIDSRECHTBANK

Vanuit organisatiemanagement dient zeker ook de aandacht getrokken te worden op de indeling van het gerechtelijk landschap. Ondanks dat de wetgever verschillende rechtbanken heeft gefuseerd, blijft het vanuit managementoogpunt een vrij versnipperd landschap. Nog steeds spreken we over 49 gerechtelijke entiteiten en hun respectievelijke directiecomité's, namelijk 5 hoven van beroep, 5 arbeidshoven, 13 rechtbanken van eerste aanleg, 8 arbeidsrechtbanken, 8 rechtbanken van koophandel en 10 entiteiten voor de vredegerichten en politierechtbanken. Al die entiteiten zullen beheersplannen dienen op te stellen en hierover onderhandelingen moeten voeren met het College.

De cruciale vraag is of de gerechtelijke entiteiten efficiënt, doelmatig, professioneel, kwaliteitsvol en klantgericht kunnen werken in zo'n verdeeld gerechtelijk landschap. Wanneer we het bekijken vanuit het standpunt van de rechtszoekende (burger, onderneming, ...) levert deze indeling geen enkele meerwaarde op. Werkprocessen, die in principe groten-deels gelijkaardig zouden moeten zijn, zijn vaak verscheiden door de versnippering van het landschap en eigen ICT-systemen.

Uit mijn bevraging van de Belgische Nederlandstalige rechters blijkt dat 59,9% van de respondenten voor de éénheidsrechtbank is. 29% van de respondenten is tegen de éénheidsrechtbank, 6,2% heeft geen mening en 4,9% bracht nuanceringen aan (zoals behoud van voldoende specialisatie, samenbrengen van minstens de rechtbank van koophandel en de arbeidsrechtbank tot een socio-economische rechtbank, afschaffen van afdelingen en alles samenbrengen op één locatie). In de bevraging werd ook de vraag gesteld: *“Meent u dat zo'n éénheidsrechtbank zal leiden tot een betere verdeling en aanwending van de middelen?”*. Hierop antwoordde 64,2% positief, 26% was het oneens met de stelling, 7,4% had geen mening en 3,1% bracht nuanceringen aan.

Recentelijk werd door de Minister het ressortelijk niveau voorgesteld als tussenniveau tussen het College en de 49 lokale entiteiten. Ook dit werd bevestigd bij de Belgische Nederlandstalige rechters: *“Bent u voorstander van een tussenniveau, tussen het College en de lokale rechtbanken, waar gezamenlijk beslist wordt over de toebedeling en verdeling van de middelen aan de lokale rechtbanken. Dit tussenniveau kan georganiseerd worden per ressort (ongeacht het soort rechtbank), op provinciaal niveau (ongeacht het soort rechtbank) of per soort rechtbank (bijvoorbeeld alle Nederlandstalige rechtbanken van eerste aanleg samen)? Indien u geen voorstander bent van het tussenniveau, gaat het College met elk van de lokale rechtbanken overeenkomsten sluiten of afspraken maken over de financiering.”*. Op deze vraag was 13,6% van de respondenten voorstander van een tussenniveau op ressortelijk niveau, 7,4% is voorstander van een verdeling van de middelen op een tussenniveau dat zich situeert op provinciaal niveau, 21% is voorstander van een tussenniveau per soort rechtbank, 44% is geen voorstander van een tussenniveau en vindt dat het College rechtstreeks afspraken moet maken per gerechtelijke entiteit. 11,1% van de respondenten heeft geen mening en tenslotte bracht 2,5% nuanceringen aan, voornamelijk met betrekking tot de samenstelling van het tussenniveau.

Vanuit het (organisatie-) management zijn bedenkingen te maken bij dit ressortelijk niveau. Het is een poging om inderdaad een oplossing te bieden aan het versnipperd landschap met haar 49 entiteiten. Anderzijds voegt men nog een extra beslissingsentiteit toe aan de organisatiestructuur. Naast de Minister, FOD Justitie, het College en haar eventueel directiecomité en de 49 directiecomité's van de gerechtelijke entiteiten, worden er nog directiecomité's ingevoegd op tussenniveau's. Op die manier blijft de rechterlijke orde nog steeds een Mexicaans leger. Bovendien kunnen inderdaad bedenkingen gemaakt worden over de samenstelling, op welke wijze in dat tussenniveau zal gestemd worden over de verdeling van de middelen en wie dit tussenniveau zal leiden. Gaat de eventuele hiërarchie van een eerste voorzitter doorwegen? In een moderne organisatiestructuur zou deze hiërarchie niet meer mogen spelen. Alle korpschefs zouden manager moeten zijn van hun eigen entiteit en zich op gelijke voet met elkaar moeten verhouden.

De verscheidenheid aan entiteiten, afdelingen en locaties, met elk hun eigen identiteit, zullen geen antwoord kunnen bieden op de uitdagingen en keuzes die dienen gemaakt te worden, gelet op de schaarse middelen en de bezuinigingen die momenteel doorgevoerd worden door de Federale regering en in de toekomst nog verder doorgevoerd zullen worden. Momenteel zijn de middelen en het personeel niet efficiënt verdeeld tussen de gerechtelijke entiteiten en de werklast en werkdruk is afhankelijk van de entiteit en de locatie waar men werkzaam is. Bij gebreke aan actuele entiteitsoverschrijdende objectieve werklastme-

tingen, is zo'n efficiënte verdeling niet mogelijk. Bovendien zijn de wettelijke kaders van magistraten, griffiers en griffiepersoneel bij verschillende entiteiten ruim onvoldoende en niet meer aangepast aan de noden van de huidige samenleving.

Wanneer we naar het Nederlandse voorbeeld kijken, moeten we ons de vraag stellen of de éénheidsrechtbank niet een noodzakelijke voorwaarde is om echt efficiënt, kwaliteitsvol en klantgericht te kunnen werken. In de éénheidsrechtbank kan men op basis van objectieve indicatoren en prestatie-meetsystemen de middelen evenwichtig verdelen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan specialisaties. Meer nog, de éénheidsrechtbank zal leiden tot meer specialisatie, meer efficiëntie en meer maatwerk. Het zal zeker kostenbesparend zijn, wat ook een voordeel is in tijden van schaarse overheidsmiddelen.

Het is pas op het ogenblik dat de middelen evenwichtig verdeeld zijn op basis van duidelijke objectieve criteria, dat het College met slag- en daadkracht budgettaire onderhandelingen kan voeren met de Minister en/of het parlement.

Het verweer dat door de tegenstanders van een éénheidsrechtbank wordt gevoerd, weegt niet op tegen de voordelen van een éénheidsrechtbank wat betreft efficiënte verdeling van middelen en personeel, meer specialisatie, meer kostenbesparing, meer toegankelijkheid en transparantie, grote professionalisering, meer éénheid van rechtspraak en meer klantvriendelijkheid.

In Nederland heeft men éénheidsrechtbanken. Zelfs de bestuurszaken vallen onder de bevoegdheid van deze rechtbanken. Een Nederlandse rechtbank bestaat uit verschillende afdelingen (rechtsgebieden genaamd), zoals strafrecht, publiek recht, civiel/handel en kanton. Uit dit kwalitatief onderzoek in Nederland blijkt dat niemand tegenstander is van deze éénheidsrechtbanken. De recente hervorming⁹ heeft wel veel kritiek opgeleverd bij de Nederlandse rechters, onder meer omdat ze niet akkoord zijn over de wijze waarop de gerechtsbesturen werden samengesteld en omdat er een afstand gegroeid is tussen de gerechtsbesturen en de individuele rechters¹⁰. Dit laatste heeft echter meer te maken met de wijze waarop intern de managementstructuren zijn opgebouwd binnen de Nederlandse rechtbanken zelf en waar we zeker lessen kunnen uit trekken voor België.

Indien men het echt meent met het verzelfstandigd beheer, zowel vanuit de rechterlijke orde als de politiek, kan men managementmatig niet meer rond de éénheidsrechtbank heen, waarbij gestreefd moet worden naar maximaal tien provinciale éénheidsrechtbanken en maximaal drie hoven van beroep (inclusief de arbeidshoven).

Dit worden grote entiteiten, maar deze entiteiten zullen wel in staat zijn om op beheersmatig gebied een beleid te voeren dat noodzakelijk is om te komen tot een evenwichtige, efficiënte en doelmatige verdeling van de middelen en het personeel. Het zal geen éénheidsworst worden. We zullen een betere mobiliteit en meer specialisatie krijgen. De voormalige rechtbanken van eerste aanleg, arbeidsrechtbanken en rechtbanken van koophandel zullen afdelingen worden binnen deze rechtbanken, zonder dat ze hun eigenheid verliezen. De lekenrechters, die een meerwaarde betekenen in de arbeidsrechtbanken en rechtbanken van koophandel, kunnen in een éénheidsrechtbank behouden blijven. Politierechters en vrederechters zullen veel meer ingezet kunnen worden als nabijheidsrechter. De vrederechter zou een belangrijke rol kunnen spelen in het streven naar minnelijke schikkingen in burgerlijke

9 Herziening van de Gerechtelijke Kaart sedert 1 januari 2013.

10 Deze kritiek op de toenmalige aankomende hervorming startte doordat in 2012 enkele raadsheren uit het gerechtshof van Leeuwarden een manifest opstelden, dat onmiddellijk getekend werd door meer dan 500 rechters en een zekere malaise aan de oppervlakte bracht, dat ook weerslag kreeg in de Nederlandse pers. Naast de hogervermelde punten inzake de gerechtsbesturen, was er voornamelijk kritiek op het te doorgedreven bedrijfsmatig denken binnen de Nederlandse rechtbanken, waarbij zelfs rechtbanken werden vergeleken met koekjesfabrieken.

en familiezaken, zodat op die manier een betere en laagdrempelige service wordt geboden aan de rechtszoekenden.

Niet kiezen voor deze éénheidsstructuur op organisatorisch managementvlak, betekent dat 49 entiteiten met elk hun directiecomité's en eventuele tussenniveaus met hun directiecomité's onderhandelingen zullen voeren met het College. Ze gaan elk hun eigen beheersstructuren moeten opbouwen (hun eigen steundiensten), hun eigen ICT-systemen, hun eigen personeelsbeleid. Iedere entiteit gaat overheadkosten maken, die de andere entiteiten ook afzonderlijk moeten maken en waarvoor personeel en middelen moeten worden vrijgemaakt, waardoor er totaal geen sprake kan zijn van enige kostenbesparing. De gerechtelijke entiteiten gaan elkaar blijven beconcurreren en iedere entiteit die nu over voldoende personele middelen beschikt zal zich terugplooiën op zijn eigen met behoud van haar personeel, terwijl andere gerechtelijke entiteiten bijna bezwijken onder het personeelstekort.

6. CONCLUSIE

Het verzelfstandigd beheer is alleszins een uitdaging. Het is zeker van belang dat de rechterlijke orde instaat voor een toegankelijke, zorgvuldige, professionele en kwaliteitsvolle justitie. We leven in een veranderlijke en onzekere omgeving. De samenleving wordt steeds meer open, transparanter, veeleisender en een moderne justitie zal binnen deze maatschappelijke ontwikkelingen haar noodzakelijke plaats dienen te zoeken. Justitie bestaat niet om haar eigen bestaan te rechtvaardigen, maar om de samenleving en de rechtsstaat te dienen. We dienen rekening te houden met de evoluties binnen de samenleving op nationaal en internationaal vlak. Daarnaast wordt de budgettaire ruimte van de overheid steeds kleiner en de middelen schaarser. We zullen op een andere wijze aan justitie moeten doen, waarbij meer ingezet wordt op digitale modernisering, alsook een andere wijze waarop we omgaan met de rechtszoekenden (zoals onder meer vonnissen op maat, meer bemiddeling, betere kwaliteit, betere dienstverlening...). De plaats van een onafhankelijke justitie in de steeds veranderende samenleving is geen evidentie en we dienen onze plaats binnen de samenleving en de rechtsstaat te verdedigen.

Om snel te komen tot een moderne en professionele justitie, aangepast aan de huidige samenleving, is het noodzakelijk dat de hervormingen veel verder gaan, met een echt integraal management, met een andere samenstelling van het College en het invoeren van de éénheidsrechtbank. Er is, gelet op mijn bevraging, een draagvlak onder de magistraten voor een professionalisering van het college en voor het invoeren van de éénheidsrechtbank. Justitie hinkelt al meer dan een eeuw achterop, terwijl andere overheidsdiensten al lang de noodzakelijke hervormingen hebben doorgevoerd. Indien we blijven dralen, loopt justitie het gevaar dat zij haar legitimiteit en haar relevantie gaat verliezen.

Referenties

Literatuur

- AARDEMA, H. (2002). Integraal management is niet integraal. *Overheidsmanagement*, 12.
- DE BOCK, R. (2015). Voorbij vrijblijvendheid. Leidraden voor het versterken van de inhoudelijke kwaliteit van rechterlijke beslissingen. *Rechtstreeks*, 11-70.
- HOGHE RAAD VOOR DE JUSTITIE (2014). *Vierde justitiebarometer 2014*. Brussel, p. 46.
- HOOD, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- KORSTEN, A. (2011). New public management.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. *Reading: Addison-Wesley*.

- V ALLET, N. (2014). Het belang van een multidisciplinaire veranderingsroute: de hervormingen van justitie bekeken vanuit het organisatiemanagement, *Orde van de Dag*, 66, 24-37.
- W ILLCOX, B. (2014). Tussen 'marginaal' en integraal management: getuigenis van een rechtbankvoorzitter, *Orde van de Dag*, 66, 92-102

Wetgeving

- Memorie van Toelichting (2014) bij de Wet van 18 februari 2014 betreffende invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie, *BS* 4 maart 2014.
- Wet van 1 december 2013 tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het gerechtelijk wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde, *BS* 10 december 2013.
- Wet van 18 februari 2014 betreffende invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie, *BS*. 4 maart 2014.
- Wet op de rechterlijke organisatie. (2017, 1 maart). <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001830/2017-03-01>.