

*Hervorming van de Rechterlijke Orde:*

*DE BEHEERSOVEREENKOMST,  
een nieuw instrument?*



COMMISSIE VOOR DE MODERNISERING VAN DE **RECHTERLIJKE ORDE**

September 2012

.be

## Inleiding

Al enkele jaren wordt in tal van beleidsnota's over de hervormingen van justitie gesproken over beheersovereenkomsten. Dit concept is nieuw voor de Rechterlijke Orde.

Daarom heeft de Commissie Modernisering dit bondige informatie- en reflectiedocument opgemaakt. Het concept beheersovereenkomst wordt er in toegelicht. Vervolgens trachten wij op te lijsten wat de toepassing ervan binnen de Rechterlijke Orde zou kunnen betekenen. Wij doen dit aan de hand van enkele voorbeelden en verschillende pistes. Bovendien stellen wij tal van vragen.

Wij baseerden ons hiervoor op een analyse van bestaande binnen- en buitenlandse beheersovereenkomsten en op diverse studies, waaronder deze van de Dienst voor strafrechtelijk Beleid, waarin een verslag van de K.U.L. en de U.L.B werd opgenomen (Depre R., Hondeghe A., Mattijs J., Broucker B., 2010, *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*”).

Door de opstelling van dit document voor de gerechtelijke beleidsverantwoordelijken, vervullen wij één van onze wettelijke opdrachten, meer bepaald het voeren van een reflectie over de modernisering van het beheer van de Rechterlijke Orde.

## INHOUDSTAFEL

<b>INLEIDING .....</b>	<b>2</b>
<b>DE BEHEERSOVEREENKOMST IN DE BELEIDSNOTA VAN 19 DECEMBER 2011 VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE .....</b>	<b>5</b>
<b>BEHEERSOVEREENKOMSTEN .....</b>	<b>6</b>
<b>HUN OORSPRONG.....</b>	<b>6</b>
<b>WAT IS HET?.....</b>	<b>7</b>
<b>VOORBEELDEN .....</b>	<b>7</b>
<b>WAARUIT BESTAAT EEN BEHEERSOVEREENKOMST MEESTAL? .....</b>	<b>8</b>
<b>BELEIDSKADER EN ALGEMENE BEPALINGEN .....</b>	<b>8</b>
<b>VERBINTENISSEN VAN DE ENTITEIT .....</b>	<b>8</b>
<b>VERBINTENISSEN VAN DE MINISTER.....</b>	<b>8</b>
<b>PERSONEEL.....</b>	<b>8</b>
<b>OPVOLGING, RAPPORTERING, CONTROLE METING .....</b>	<b>9</b>
<b>EVALUATIE .....</b>	<b>9</b>
<b>AANPASSING BEHEERSOVEREENKOMST.....</b>	<b>9</b>
<b>EN WAT INDIEN OP DE RECHTERLIJKE ORDE EEN CONTRACTUEEL BEHEER WORDT TOEGEPAST? .....</b>	<b>10</b>
<b>WELKE VOORWAARDEN Zouden moeten worden vervuld? Welke vragen roept dit op? .....</b>	<b>10</b>
<b>ALGEMENE BEPALINGEN EN BELEIDSKADER .....</b>	<b>11</b>
<i>Ondertekende partijen .....</i>	<i>11</i>
<i>Voorwerp overeenkomst.....</i>	<i>13</i>
<i>Duur overeenkomst – Inwerkingtreding .....</i>	<i>14</i>
<i>Juridisch kader .....</i>	<i>14</i>
<i>Algemene principes en waarden.....</i>	<i>15</i>
<b>VERBINTENISSEN VAN DE ENTITEIT .....</b>	<b>16</b>
<i>Met betrekking tot de Zetel .....</i>	<i>16</i>
<i>Met betrekking tot het Openbaar Ministerie .....</i>	<i>17</i>
<b>VERBINTENISSEN VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE.....</b>	<b>18</b>
<b>PERSONEEL.....</b>	<b>19</b>
<b>OPVOLGING, RAPPORTERING, CONTROLE METING, EVALUATIE, PROCEDURE</b>	
<b>AANPASSING BEHEERSOVEREENKOMST .....</b>	<b>20</b>
<b>BESLUIT.....</b>	<b>21</b>



## De beheersovereenkomst in de beleidsnota van 19 december 2011 van de Minister van Justitie

De Rechterlijke Orde heeft actueel weinig zeggenschap over de toebedeling van haar middelen. Beslissingen hierover worden gestuurd en voorbereid door de FOD Justitie. Deze zijn niet altijd afgestemd op de noden van het terrein. Bovendien wordt het budget begroot op basis van de uitgaven van het vorige jaar en de voorziene nieuwe initiatieven. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de concrete resultaten die werden bekomen op het terrein.

Het hervormingsplan van de Minister van Justitie voorziet een totaal andere manier van werken:

*“De regering zal — zich inspirerend op de voorstellen van Themis en Atomium — werk maken van een eengemaakte organisatie voor het beheer van de rechtbanken, per arrondissement of rechtsgebied, en met respect voor de onafhankelijkheid van de rechtspraak en rekening houdende met de specificiteit van de arbeidsrechtbanken, de rechtbanken van koophandel en de vrede- en politiegerechten. Deze eenheidsstructuur zal verantwoordelijk zijn voor het beheer van budgetten, het personeel en de materiële middelen, evenals voor de horizontale mobiliteit van het personeel en een betere valorisering van de expertise.*

*Er zal per arrondissement een beheersovereenkomst worden afgesloten met duidelijke, operationele doelstellingen. Aan deze overeenkomst zullen werkingskredieten verbonden zijn. De uitvoering van deze beheersovereenkomst is de opdracht van een beheerscollege, samengesteld uit de voorzitters van de rechtbanken en een voltijdse beheerder.*

*Er zal mutatis mutandis eenzelfde regeling komen voor het beheer van de parketten en de hoven van beroep, met behoud van de specificiteit van de arbeidsauditoraten en arbeidshoven.”*

## Beheersovereenkomsten

### Hun oorsprong

De techniek van de beheersovereenkomst vindt zijn oorsprong in het New Public Management (NPM), een neo-liberale stroming die in de jaren '80 op gang kwam als reactie op de welvaartstaat. Deze stroming legt de nadruk op een drastische beperking van de overheidsmiddelen en op een veel grotere efficiëntie en effectiviteit binnen de overheid.

De publieke organisaties hebben meestal een klassieke “inputbegroting”; de toegekende kredieten zijn m.a.w. voornamelijk gebaseerd op de uitgaven van het vorige jaar. Deze hangen niet af van de resultaten van het beleid van deze organisaties. Het budget dat de overheid hen toekent wordt post per post gedetailleerd. De traditionele administratieve controle bestaat voornamelijk in het toezicht of de uitgaven worden toegerekend op de juiste post en of er daarvoor nog voldoende krediet beschikbaar is.

In de context van het New Public Management worden bepaalde publieke organisaties en overheidsbedrijven verzelfstandigd. Ze krijgen meer vrijheid maar ook meer verantwoordelijkheid bij hun beheer. Zij zijn gehouden om een “beleidsplan” op te stellen, waarin zij hun doelstellingen moeten definiëren die zij tijdens een bepaalde periode moeten bereiken. De toebedeling van financiële middelen wordt gekoppeld aan de evaluatie van deze prestaties. Dit is een outputfinanciering of een begroting die is gebaseerd op resultaten. Dit zou een positieve prikkel moeten inhouden om efficiëntie en effectiviteit te bevorderen.

De beheersovereenkomst (ook bestuursovereenkomst genoemd) is een belangrijk instrument bij dit “contractmanagement”.

## Wat is het?

De beheersovereenkomst is een wederzijdse overeenkomst tussen de regering (een minister) en een verzelfstandigde publieke instantie. Zij formaliseert de wederzijdse verantwoordelijkheden en verwachtingen in het kader van de vooropgestelde doelstellingen om een publieke missie te verwezenlijken. De overeenkomst regelt de mechanismen van rapportering, opvolging, evaluatie en sanctionering. Zij voorziet bovendien in overleg-, bemiddelings- en wijzigingsprocedures.

## Voorbeelden

Dit instrument wordt al veelvuldig gebruikt in de Belgische context, zowel op federaal niveau als op het niveau van de gemeenschappen en gewesten. De verzelfstandigde organisaties zijn van industriële, commerciële of sociale aard. Zij behoren allen tot de uitvoerende macht. Zij implementeren in hun domein de beleidsopties van de overheid van wie zij afhangen.



# Waaruit bestaat een beheersovereenkomst meestal?

## Beleidskader en algemene bepalingen

- Partijen bij de beheersovereenkomst
- Voorwerp van de overeenkomst
- Duur van de overeenkomst en de inwerkingtreding ervan
- Juridisch kader
- Algemene principes en waarden

## Verbintenissen van de entiteit

Verplichtingen m.b.t. kernopdrachten van de organisatie:  
strategische en operationele doelstellingen

## Verbintenissen van de minister

Het betreft voornamelijk de middelen die deze ter beschikking stelt om de kernopdrachten uit te voeren.

## Personeel

- Algemene principes van het personeelsbeleid
- Definitie behoeftes (personeelsplan)
- Competentie-, ontwikkelings –en vormingsbeleid



## **Opvolging, rapportering, controle meting**

Modaliteiten overleg, controle en audit  
Modaliteiten m.b.t. de jaarlijkse begrotingscyclus  
Bepaling genormeerde en meetbare indicatoren per operationele doelstelling

## **Evaluatie**

Procedure  
Maatregelen bij (niet-)naleving van de beheersovereenkomst  
Modaliteiten arbitrage en regeling geschillen

## **Aanpassing beheersovereenkomst**

Modaliteiten tussentijdse evaluatie en de gevolgen voor de beheersovereenkomst  
Modaliteiten die de aanvraag tot aanpassing, verlenging of ontbinding regelen op vraag van één van beide partijen.

## En wat indien op de Rechterlijke Orde een contractueel beheer wordt toegepast?

**Welke voorwaarden zouden moeten worden vervuld? Welke vragen roept dit op?**

Doorgaans formaliseren de beheersovereenkomsten de overdracht door de uitvoerende macht van executieve bevoegdheden naar verzelfstandigde entiteiten die onder haar ressorteren.

Deze methode kan vanzelfsprekend niet op dezelfde wijze worden toegepast tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht. Uiteraard wordt dat verhinderd door de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

De toepassing binnen justitie van deze techniek veronderstelt een dialoog en onderhandeling tussen drie machten, aangezien het Parlement uiteindelijk zijn groen licht moet geven bij de toebedeling van de financiële middelen.

In de volgende pagina's worden de gebruikelijke rubrieken van een beheersovereenkomst hernomen. Aan de hand van deze rubrieken trachten wij de toepassing van deze techniek op de Rechterlijke Orde te toetsen.

## Algemene bepalingen en beleidskader

### Ondertekende partijen

Wie zullen de medeondertekenaars zijn van de Minister van Justitie?  
Er zijn verschillende alternatieven mogelijk:

- **Een arrondissement of een rechtsgebied:**  
Deze formule is voorzien in het beleidsplan van de Minister. Hierdoor zouden er minimum **36 overeenkomsten** zijn: (12 arrondissementen + 5 rechtsgebieden) x 2 (zetel en openbaar ministerie) + federaal parket en Hof van Cassatie
- ❖ Zijn de aanzienlijke “planlast kosten” die deze formule met zich meebrengen budgettair haalbaar?
- ❖ Hoe gaat in elke entiteit voldoende managementexpertise worden opgebouwd?
- ❖ Hoe gaan de entiteiten samenwerken om fragmentering van het beleid en een tunnelvisie te voorkomen? Hoe voorkomt men een onderlinge “concurrentiestrijd”?
- ❖ Quid transversale aspecten (werkprocessen, ICT, personeelsbeleid,...)?



*Het toekomstige gerechtelijk landschap: 12 arrondissementen*

- **Een rechtsgebied:**  
Hierdoor zouden er **twalf overeenkomsten** zijn: 5 voor de zetel en 5 voor het openbaar ministerie + federaal parket en Hof van Cassatie
  
- **Een College van de zetel en een College van het openbaar ministerie:**  
Hierdoor zouden er **twee overeenkomsten** zijn.
  
- ❖ In de twee laatste gevallen zou het beheersorganismen, dat zelf een onderdeel is van de Rechterlijke Orde, verdere afspraken kunnen maken met de respectievelijke de arrondissementen en rechtsgebieden en waken over de coherentie van transversale aspecten (cf. de Raad voor de Rechtspraak in Nederland met de gerechten of de “Commission de gestion du Pouvoir judiciaire” van het kanton Genève).

## Voorwerp overeenkomst

- ❖ Dient er een koppeling te zijn tussen het overheidsbeleid (gecontroleerd door het Parlement) en de engagementen van de entiteiten? Zo ja, hoe? Is er hierbij een verschil tussen de zetel en het openbaar ministerie?
  
- ❖ Er bestaat een heel scala van mogelijke beheersopties. De graad van koppeling van prestaties aan de toebedeling van middelen kan sterk variëren. De beheersovereenkomst kan weinig dwingend zijn, met weinig prestatie-indicatoren die als basis worden gebruikt voor evaluatie en beloning of sancties. Ze kan integendeel ook sterk dwingend zijn, met veel prestatie- en opvolgingsindicatoren voor een strenge evaluatie en mogelijke sancties.

Tussen deze twee uitersten liggen heel wat mogelijkheden. Er zou kunnen worden gestart met een “light optie”. Hierbij zou minder de nadruk worden gelegd op de koppeling tussen resultaten en middelen. Wel zou de Rechterlijke Orde hierbij zeer bewust de bakens kunnen uitzetten waar zij in de toekomst naar toe wil (visie) en hoe dit moet gebeuren; welk strafrechtelijk of justitieel beleid, welk HRM, welke werkprocessen, welke ICT ondersteuning, enz.? Eventueel zouden de beheersovereenkomsten gaandeweg meer afdwingbare prestatiedoelstellingen kunnen inhouden, met de nodige prestatie-indicatoren.

- ❖ Het accent kan hierbij voornamelijk worden gelegd:
  - op **externe verantwoording** en aansprakelijkheid, inclusief prestatie-indicatoren, resultaatsnormen, rapportering, opvolging en evaluatie;

- op **interne managementverbetering** met procesverbetering, enz. Met een kleinere koppeling tussen beloning en resultaat en met minder sancties (*eerdereen “Gentlemen’s Agreement”*),
  - *of op besparingen en efficiëntiemaatstaven.*
- ❖ Hoe groot blijft de ministeriële verantwoordelijkheid voor (welke aspecten van) het functioneren van de Rechterlijke Orde?
  - ❖ Hoe kan een contractmanagement het best worden verzoend met de kwaliteit van de gerechtelijke beslissingen op diverse vlakken: juridisch-inhoudelijk, de bejegening t.o.v. de burger, de snelheid van de procedures, enz.?

### **Duur overeenkomst – Inwerkingtreding**

- ❖ Welke duur? Op welke basis wordt deze bepaald? Is het opportuun om deze te verbinden aan een regeerperiode?

### **Juridisch kader**

- ❖ Dient er voorafgaandelijk een (grond)wettelijke organiek kader te worden gecreëerd?

Op het federale niveau bijvoorbeeld, wordt de wettelijke basis voor beheerscontracten met organismen van openbaar nut in een industriële of commerciële sector bepaald in de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. Voor wat betreft de organismen van sociale aard kan worden verwezen naar de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Voor wat justitie betreft, fungeert bijvoorbeeld in Nederland de “Wet op de rechterlijke organisatie” als organiek wettelijk kader. Voor het kanton Genève in Zwitserland is dit de «Loi sur l’organisation judiciaire du 26 septembre 2010».

- ❖ Dienen de beheersovereenkomsten op een ander wijze te worden ingepast in de huidige begroting?

### **Algemene principes en waarden**

- ❖ Uiteraard zijn alle basisbeginselen, zoals de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, het gelijkheidsbeginsel en het integriteitsbeginsel ook van toepassing op de beheersovereenkomsten. Desgevallend kan in een beheersovereenkomst die van kracht is voor een bepaalde periode, extra aandacht worden besteed aan één bepaalde basiswaarde. Zodoende zou deze extra kunnen worden belicht in de doelstellingen en acties.

## Verbintenissen van de entiteit

Hierna worden enkele voorbeelden van verbintenissen weergegeven:

### Met betrekking tot de zetel:

#### · **Strategische doelstellingen: voorbeeld**

- tijdig en kwaliteitsvol afhandelen van dossiers

#### · **Operationele doelstellingen: voorbeelden**

- verkorten van de periode tussen “de in staat gestelde” civiele dossiers en de pleitdatum (*dit is kwantificeerbaar en kan een prestatie-indicator zijn*)
- afhandelen van een bepaald aantal civiele, straf-, jeugd-, en arbeidsdossiers op basis van prognoses (*dit is kwantificeerbaar en kan een prestatie-indicator zijn*)
- opstellen van kwaliteitsindicatoren (juridisch inhoudelijk, onpartijdigheid, bejegening op de zitting, doorlooptijd, enz.)

#### · **Acties: voorbeelden**

- procesanalyse en procesverbetering d.m.v. de verhoging van de bijdrage van bepaalde functies aan het primaire proces, de digitalisering van dossiers JustScan, enz.
- voorzien van een minimum aantal dagen opleiding per functie



## Met betrekking tot het openbaar ministerie

### · **Strategische doelstellingen: voorbeeld**

- beheersen en bewaken van het gerechtelijke onderzoek en de doorlooptijden (cf. COL 12/2010)

### · **Operationele doelstellingen: voorbeeld**

- verkorten van de doorlooptijd van gerechtelijke onderzoeken door te vermijden dat het O.M. zelf onnodige vertraging veroorzaakt bij de strafvervolgning door middel van:
  - het tijdig nemen van vorderingen tot de onderzoeksrechter;
  - het zuiveren van een strafdossier;
  - de tijdige redactie van de eindvordering;
  - het tijdig verlenen van dagstelling ten gronde.  
*(dit is kwantificeerbaar en kan een prestatie-indicator zijn)*

### · **Acties: voorbeelden**

- organiseren van scharnierfuncties
- opmaken van draaiboeken

## Verbintenissen van de Minister van justitie

- ❖ Op basis waarvan zullen de budgetten worden berekend en de personele en materiële middelen ter beschikking worden gesteld?
- ❖ Zal er bijvoorbeeld naar analogie van het Nederlandse systeem worden gewerkt? Daar wordt aan de Raad voor de Rechtspraak (zetel) een productiegerelateerde bijdrage (prijs x aantal zaken per productgroep) toegekend, een bijdrage voor gerechtskosten en een bijdrage voor overige uitgaven (Besluit van 28 januari 2005, houdende nieuwe regels inzake de financiering van de rechtspraak in verband met het invoeren van een baten-lastenstelsel en het verrekenen van productieverschillen)?
- ❖ Hoe zal een eerste verdeling van het huidige budget gebeuren? Zijn daarvoor al de nodige verdeelsleutels en kwantificeerbare indicatoren?
- ❖ Zal de verdeling voor de zetel en het openbaar ministerie op een zelfde wijze gebeuren?
- ❖ Zal een minimumbudget worden gegarandeerd, ongeacht de algemene budgettaire situatie? Kan er sprake zijn van verzelfstandiging indien er geen bepaalde wettelijke garanties zijn?
- ❖ In welke mate zal het aspect beloning en bestraffing worden ingevoerd naargelang de resultaten goed of slecht zijn?
- ❖ Welke instantie zal evalueren in hoever de resultaten al dan niet zijn bereikt?
- ❖ Zijn er buiten de ter beschikking stelling van financiële middelen nog andere engagementen van de minister?

## Personeel

- ❖ Moeten de huidige personeelsstatuten van de magistratuur en het gerechtspersoneel niet worden aangepast aan het feit dat de entiteiten meer autonomie zouden krijgen? Momenteel heeft de Rechterlijke Orde immers weinig zeggenschap over alle HRM aspecten (selectie, werving, opleiding, ...). Dient de regelgeving te worden gewijzigd, daar waar nu de Minister, de FOD Justitie of de Hoge Raad voor de Justitie beslissingen neemt?
- ❖ Hoe wordt SELOR betrokken in de beheerovereenkomsten? Onderhandelt elke entiteit met deze organisatie afzonderlijk? Zal de Rechterlijke Orde op termijn zelf instaan voor de selectie?
- ❖ Zal het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding op termijn geïntegreerd worden binnen de Rechterlijke Orde?
- ❖ Zullen personeelsformaties worden vervangen door personeelsenvelopen? Zullen deze in eerste instantie op basis van de huidige kaders worden opgemaakt?

## Opvolging, rapportering, controle meting, evaluatie, procedure aanpassing beheersovereenkomst

- ❖ Hoe zal de interne controle worden georganiseerd? Via het College van de zetel of het College van de procureurs-generaal? Of via andere instanties?
- ❖ Welke instanties zullen moeten instaan voor de externe controle? De Hoge Raad voor de Justitie, het Rekenhof,...?
- ❖ Zullen de huidige informatica applicaties worden aangepast zodat ze de nodige managementinformatie kunnen geven?
- ❖ Hoe kan worden voorkomen dat prestatie-indicatoren een doel op zich worden? Hoe kan worden vermeden dat entiteiten deze indicatoren, in een context van concurrentie of van budgettaire beperkingen, trachten te manipuleren (bv. meer tussenvonnissen uitspreken enkel omwille van de verhoging van de productie)?
- ❖ Is het opportuun om een procedure te voorzien met het oog op de regeling van eventuele conflicten (bv. naar aanleiding van de aanpassing of de verlenging van de overeenkomst), tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht? Zo ja, welke procedure, met welke actoren?

## Besluit

Ongetwijfeld biedt de techniek van de beheersovereenkomsten tal van voordelen. De Rechterlijke Orde zou meer autonoom kunnen worden, zodat ze haar beheer beter zou kunnen aanpassen aan haar behoeftes en doelstellingen. De relatie tussen de uitvoerende en de wetgevende macht en hun respectievelijke verantwoordelijkheden zouden kunnen worden verduidelijkt. De Rechterlijke Orde zou t.a.v. de samenleving meer rekenschap moeten geven over haar beheer. Zij zou daartoe minstens in staat kunnen worden gesteld.

Er is echter nog een lange weg te gaan. Met dit document trachtten wij een eerste zicht te geven op het instrument. Daarbij kwamen al tal van fundamentele vragen tot uiting. Ongetwijfeld zullen er bij een verdere grondige reflectie nog vele andere opduiken. Een “big bang” lijkt ons dan ook zeer irrealistisch en gevaarlijk. Vooraleer van start te gaan met een contractueel beheer voor de Rechterlijke Orde, moet voor alle vragen minstens een begin van antwoord worden gevonden. Bovendien is er nog heel wat werk voor de boeg voor de beheersverantwoordelijken – magistraten en gerechtspersoneel – om zich deze nieuwe concepten en andere manier van functioneren eigen te maken. Een belangrijke succesfactor zal er dan ook in bestaan om een doordachte fasering in te bouwen bij deze radicale transformatie van het beheer binnen de Rechterlijke Orde. Daarenboven moet steeds voor ogen worden gehouden dat een kwaliteitsvol beheer ondergeschikt blijft aan een kwaliteitsvolle justitie.

Wettelijk depot

September 2012

D/2012/12.124/14

Verantw. uitgever : J.P. JANSSENS – Waterloolaan 70 – 1000 Brussel



COMMISSION DE  
MODERNISATION  
DE L'**ORDRE JUDICIAIRE**



COMMISSIE VOOR DE  
MODERNISERING VAN  
DE **RECHTERLIJKE ORDE**

Waterloolaan 70 Boulevard de Waterloo  
Brussel 1000 Bruxelles

T : 0032 2 557 46 50

F : 0032 2 557 46 70

[cmro.cmoj@just.fgov.be](mailto:cmro.cmoj@just.fgov.be)

[www.cmro-cmoj.be](http://www.cmro-cmoj.be)