

Rechterlijke Orde: budget en uitdagingen voor de toekomst



INLEIDING

De Commissie voor de Modernisering van de Rechterlijke Orde deed een doorlichting van de toebedeling van de middelen aan de Rechterlijke Orde in de periode 2008-2010. Deze vormt een aanvulling op een eerste analyse die de Commissie in 2008 realiseerde met betrekking tot de periode 1995 tot 2007. Beide studies zijn beschikbaar op de website van de CMRO: www.cmro-cmoj.be.

In tegenstelling tot het omstandig eerste rapport, opteert de Commissie in de huidige studie voor een weergave van de belangrijkste conclusies. Wij trachten deze weer te geven in een overzichtelijk document van een twintigtal bladzijden samengesteld uit tekst, afbeeldingen en tabellen.

Om tot dit eindresultaat te komen moesten tal van gegevens uit officiële documenten worden verzameld en in tabelvorm gegoten, om ze vervolgens te kunnen vergelijken en analyseren. Alle tabellen zijn beschikbaar op de website van de commissie.

Wij willen ons echter niet beperken tot een analyse van de middelen die in de loop van de jongste drie jaar zijn toebedeeld. Het lijkt ons ook noodzakelijk om verder in te gaan op de uitdagingen waarmee de Rechterlijke Orde in de nabije toekomst zal geconfronteerd worden. Wij hebben helemaal niet de pretentie om hiervan

een exhaustief overzicht te geven. We zijn echter wel van oordeel dat de essentiële uitdagingen zich situeren op vier domeinen:

- › *het human resources beleid: welk beleid en wie moet het voeren?*
- › *de beroepsopleiding: wat zijn de behoeften en verwachtingen voor morgen?*
- › *de ICT-tools: welk beleid op het vlak van betrouwbare en moderne informatica?*
- › *de gerechtskosten in strafzaken: hoe de uitgaven beperken?*

Wij denken dat onze beschouwingen op een goed moment komen, namelijk bij de aanvang van een nieuwe legislatuur, die tal van ingrijpende veranderingen belooft. De modernisering van de Rechterlijke Orde verdient de nodige aandacht van de nieuwe regeringscoalitie. Naar wij hopen, zal deze zich niet beperken tot een verandering van structuren, zonder iets te doen aan de werkelijke behoeften van de hoven en rechtbanken en zonder zich te verdiepen in de rol die de Justitie van morgen volgens de samenleving moet spelen.

Wij pleiten dan ook expliciet en met overtuiging voor een constructieve en gestructureerde dialoog tussen de verschillende overheden en voor gezamenlijke en toekomstgerichte acties.

*J.-P. Janssens
Ondervoorzitter*

*E. Beaucourt
Voorzitter*

INHOUD

Onze werkwijze	4	Focus op enkele uitgaven	17
De cijfers van de initiële begroting	4	Energie	17
Constante euro's	4	Reiskosten en kilometervergoeding	17
Analyse van de strategische beleidsdoelstellingen en prioriteiten	4	De 'aankopen'	17
Het budget van de Rechterlijke Orde is...	5	Gerechtskosten in strafzaken	18
De begroting RO bestaat ook uit...	6	Enkele vaststellingen	19
Personeelsmiddelen	7	Vanwaar die hoge uitgaven?	19
Budget en evolutie	7	Tarieven en onaangepaste wetgeving	19
Het personeel van de Rechterlijke Orde bestaat uit...	9	Onvoldoende of zelfs onbestaande controle	19
Demografie van het personeel	9	Er werden al acties ondernomen	20
Beroepsopleiding van magistraten en gerechtelijk personeel	10	Beheersing in een tijd van bezuiniging	21
De oprichting van het Opleidingsinstituut	10	Conclusies	23
De te bewandelen weg is bezaaid met hindernissen	11		
Werkingskredieten van de Rechterlijke Orde	13		
Situatie in 2010	13		
Materiële middelen en investeringen	13		
Uitgaven met betrekking tot informatica	15		

Foto's : FOD Justitie
Instituut voor gerechtelijke opleiding
Regie der Gebouwen
Imagesource - Business Terminology 1
Image 100 - Money Matters
Photo Alto - People at work by Vincent Hazat



Onze werkwijze

De cijfers van de initiële begroting

Net als voor het eerste verslag werd beslist om voor deze analyse gebruik te maken van de cijfers van de initiële begroting en niet van de cijfers na de begrotingscontrole of de gerealiseerde cijfers, behalve voor de gerechtskosten waarbij de effectieve betalingen als basis dienden.

Constante euro's

De initiële begrotingscijfers voor de jaren 1995-2001 werden omgezet in euro. Tevens werd een omzetting naar constante euro's uitgevoerd; zodoende werd de inflatie gedeeltelijk geneutraliseerd. Gedeeltelijk omdat ze gebaseerd is op de correctie die jaarlijks door het Departement Begroting wordt toegelaten.

Analyse van de strategische beleidsdoelstellingen en prioriteiten

Voor de analyse van de strategische doelstellingen en prioriteiten werden in eerste instantie de verantwoordingsnota's van de algemene uitgavenbegroting voor de referentieperiode 2008-2010 van naderbij bekeken en meer bepaald:

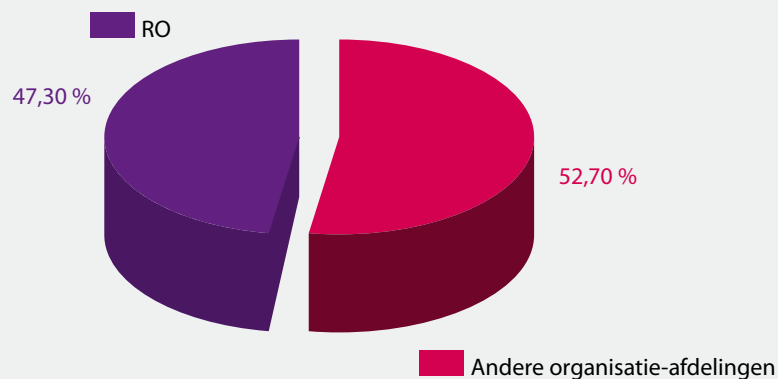
- › de algemene beleidsnota's van de minister van Justitie;
- › de opdrachten toegewezen aan de organisatieafdeling 'gewone rechtsmachten';
- › de nagestreefde doelstellingen en de aan te wenden middelen per programma;
- › de globale verantwoording waarin, per jurisdictie, een synthesesetabel van de personeelsformaties en -bezetting, een kostenraming en een detail van de middelen voor de werkingsuitgaven is opgenomen.

Verder werd door de FOD Justitie een antwoord gegeven op de vele vragen die wij ons in de loop van onze analyse stelden.

Het budget van de Rechterlijke Orde is...

Een budget van 822 822 000 euro, ofwel 47,30 % van het budget van de FOD Justitie, dat 1 739 470 000 euro bedraagt.

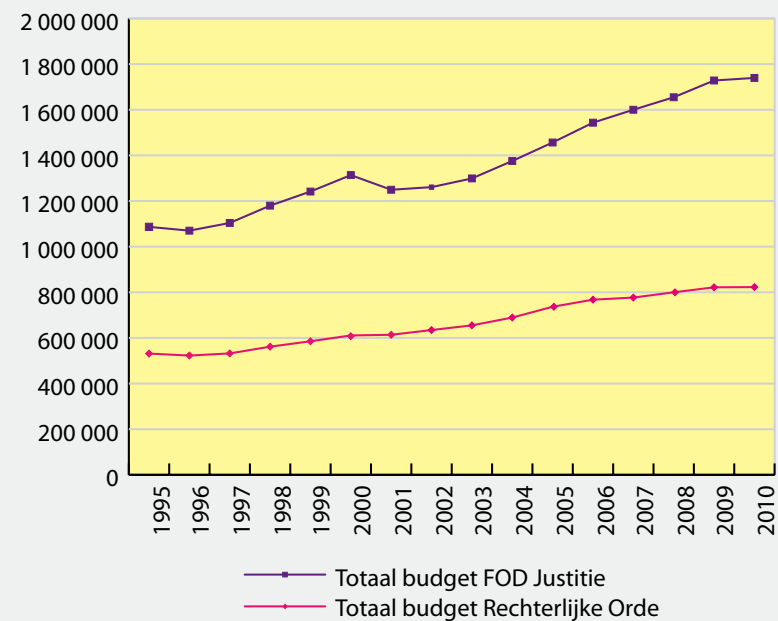
Fig. 1 - Aandeel budget RO en andere organisatie-afdelingen FOD Justitie (2010)



De budgetten hebben sinds 1995 een constante groei gekend, maar met een, voor de Rechterlijke Orde, duidelijke afvlakking in de laatste drie jaar. De toename ervan is minder groot dan voor het departement:

- > + 2,96 % (RO) tegenover + 3,42 % (FOD) in 2008;
- > + 2,75 % (RO) tegenover + 4,44 % (FOD) in 2009;
- > + 0,12 % (RO) tegenover + 0,65 % (FOD) in 2010.

Fig. 2 - Evolutie budget RO en FOD Justitie (1995-2010)



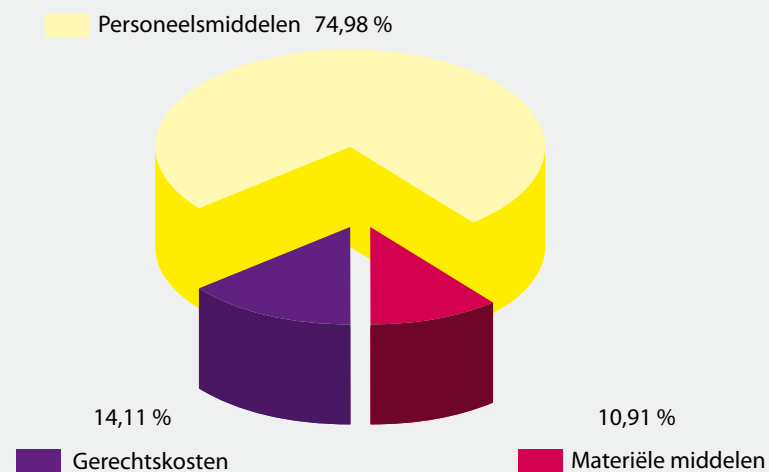
De begroting RO bestaat ook uit...

De kredieten zijn verdeeld over drie grote categorieën:

- > de personeelsuitgaven;
- > de werkingskosten;
- > de gerechtskosten in strafzaken.

Deze categorieën vertegenwoordigen in 2010 respectievelijk 74,98 %, 14,11 % en 10,91 % van het budget van de RO.

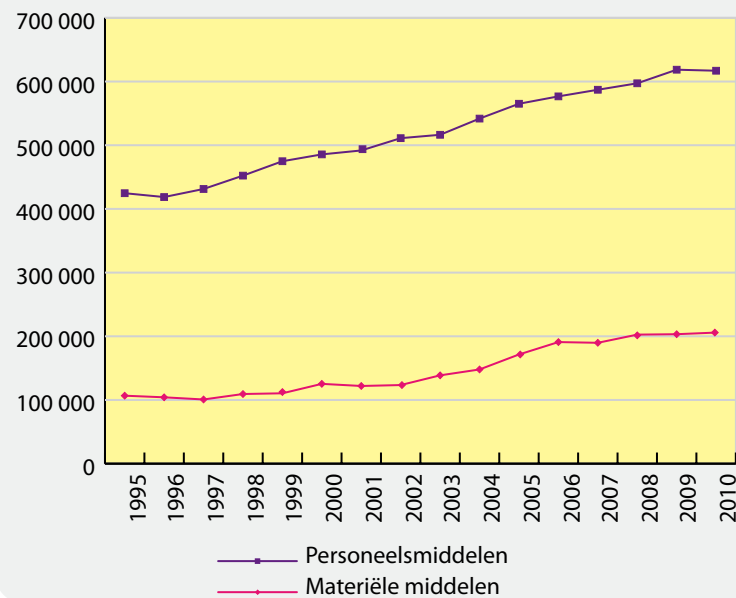
Fig. 3 - Bestaansmiddelenprogramma (2010)



In 2010 zijn de personeelsmiddelen met 0,26 % verminderd ten opzichte van 2009, terwijl de materiële middelen met 1,26 % zijn toegenomen.

Van 1995 tot 2010 stegen de personeelsmiddelen met 45,3 % en de materiële middelen met 92,9 %.

Fig. 4 - Evolutie personeelsmiddelen en materiële middelen (1995-2010)



Personeelsmiddelen

Budget en evolutie

Het personeelsbudget RO is een inputbudget: de kredieten voor het volgende jaar worden vastgesteld op basis van de uitgaven van het voorgaande jaar.

De kredieten worden aangepast rekening houdende met verschillende parameters: inflatie, geplande vertrekken, vervangingen (zoals blijkt uit onderstaande tabel).

Het budget houdt ook rekening met de nieuwe initiatieven die de minister en zijn administratie willen ontwikkelen en de impact die deze zullen hebben op de personeelskosten.

Deze nieuwe initiatieven zijn van uiteenlopende aard en kunnen van diverse oorsprong zijn: diverse protocollen afgesloten tussen de minister van Justitie en de rechterlijke overheden, de transfer van een geschillenregeling zoals de collectieve schuldenregeling, een informaticaproject zoals Mach, enz.

Het gebeurt ook dat maatregelen worden genomen om voorzienbare uitgaven beperkt te houden, zoals in het geval van omzendbrief 154. In de context van de door de federale regering opgelegde bezuinigingen, zou het in deze interessant zijn om te weten of men vooraf het bedrag van de bezuiniging, al dan niet bij benadering, heeft berekend. Mocht dit niet gebeurd zijn, kan dat bedrag alsnog a posteriori worden geraamd? Zijn er andere gestructureerde gegevens beschikbaar die een meer globale evaluatie van deze financiële maatregel mogelijk maken, waarbij ook rekening wordt gehouden met andere effecten van de omzendbrief (bijvoorbeeld op de werking van de organisatie)?

Dit, weliswaar beknopt omschreven voorbeeld, toont aan dat de huidige opmaak van de begroting voor verfijning vatbaar is. Dit kan door er naar te streven om een duidelijke toelichting te geven bij de bedoeling en de gevolgen van de genomen budgettaire maatregelen.

De huidige begrotingswetgeving bepaalt al dat in de verantwoordingen van de kredieten die zijn ingeschreven in de uitgavenbegroting, melding moet worden gemaakt van de doelstellingen en de middelen om die te bereiken. Jammer genoeg blijkt die wettelijke bepaling niet altijd nageleefd in de gepubliceerde documenten (verantwoordingen en globale verantwoording). Deze problematiek kwam al uitgebreid aan bod in het eerste verslag.

Tab. 1 - Evolutie personeelsbudget RO

GERECHTS-PERSONEEL	BEGROTING 2008	BEGROTING 2009	BEGROTING 2010
Werkelijke uitgaven vorig jaar	312 857 000	326 432 000	353 039 000
Inflatiernorm	+ 2,52 % = 7 883 996	+ 2 % = 6 528 640	0 %
Al te voorziene vertrekkers (pro rata temporis)	- 4 515 000	- 4 675 000	onbekend
Vervangingen voor de vertrekkers, gevolgen van anciënniteit en bevordering (pro rata temporis)	+ 7 342 004	+ 10 298 360	onbekend
Nieuwe initiatieven	+ 1 549 000	+ 7 852 000	0
Verhoging t.o.v. vorig jaar	+ 12 260 000	+ 20 004 000	- 7 053 000

De tabel op pagina 7 geeft de basisberekeningswijze weer. In de praktijk en bij de uitvoering van de begroting liggen de zaken veel ingewikkelder: zo worden kredieten van de ene basisallocatie (BA) naar de andere doorgeschoven (bijvoorbeeld van personeel naar gerechtskosten), worden bepaalde wijzigingen doorgevoerd na de begrotingscontrole enz.

Indien men in de toekomst een 'integraal management' wil invoeren, zoals vooropgesteld door de minister van Justitie in de nota 'Het gerechtelijk landschap', kan men zich niet beperken tot de huidige zeer beknopte verantwoordingen. Een begroting moet veeleer worden opgemaakt op basis van geformuleerde doelstellingen.



Integraal management veronderstelt dat het beheer (personeelsbeheer, materieel beheer, financieel beheer) berust bij de leidinggevende organen, die tevens verantwoordelijk zijn voor de definiëring van het gevoerde beleid en de doelstellingen. Integraal management veronderstelt dan ook dat de begrotingsopmaak bij voorkeur wordt gestuurd door de outputs¹ in plaats van de inputs (uitgaven van het verleden). Uiteraard moet blijvend rekening worden gehouden met de uitgaven van het verleden, maar het basisprincipe moet bestaan uit een meer diepgaande, gedetailleerde en onderbouwde formulering van het beoogde beleid de doelstellingen, de gemaakte keuzes, de verwachte resultaten, de (vooropgestelde) methoden voor de beoordeling van die resultaten, enz. Het budget als zodanig wordt dan een element van die globale logica. Het geeft aan welke financiële middelen men wil aanwenden om het beleid te voeren. Het personeelsplan is een ander element van die globale logica maar dan met betrekking tot de personeelsmiddelen.

De uitdaging is dus een dergelijke budgettaire logica te leren hanteren.

Zie, bij wijze van voorbeeld, de begroting van het Nederlandse ministerie van Justitie (<http://www.justitie.nl/organisatie/begroting2010/#paragraf1>) of de brochures van het Franse ministerie van Justitie (<http://www.justice.gouv.fr/budget-et-statistiques-10054/budget-10055/projet-de-budget-2010-pour-la-justice-342-17953.html>). Ondanks het feit dat hun opzet verschillend is tonen deze documenten aan naar welke benaderingswijze moet worden gestreefd.

¹ Outputs staan hier voor de te behalen resultaten. Ingeval de beheersautonomie in zijn globaliteit is tot stand komen worden deze bepaald op alle niveaus, zowel nationaal als lokaal.

Het personeel van de Rechterlijke Orde bestaat uit ...

11 838 personen die participeren aan de werkzaamheden van Justitie:

- › 2 595 magistraten;
- › 9 243 personeelsleden, onder wie 2 083 griffiers en 809 secretarissen.

De magistratuur vertegenwoordigt 22 % van het personeel RO, de griffiers 18 %, de parketsecretarissen 7 % en de overige personeelscategorieën samen 53 %.

In de loop van 2010 zijn de personeelsmiddelen met 0,26 % gedaald ten opzichte van 2009. De daling geldt echter alleen voor de middelen toegekend voor het gerechtspersoneel (daling van 1,16 % ten opzichte van 2009), terwijl de middelen toegekend voor de magistratuur tezelfdertijd gestegen zijn met 0,92 %. De daling stemt overeen met 7 miljoen euro en vloeit voort uit de door de federale overheid opgelegde beperkingen.

Van 1995 tot 2010:

- › stegen de toegewezen middelen voor de wedden van de magistraten en gerechtelijke stagiairs en voor de betaling van de presentiegelden aan de lekenrechters met 49,8 %;
- › stegen de gereserveerde middelen voor het gerechtspersoneel met 41,9 %;
- › steeg het aantal magistraten met 27,7 %, het aantal griffiers met 10,4 %, terwijl het aantal parketsecretarissen daalde met 3,9 %.

Demografie van het personeel

De Rechterlijke Orde bestaat, alle beroepscategorieën in acht genomen, uit 70 % vrouwen en 30 % mannen. Bij de griffiers en parketsecretarissen is de verdeling, hoewel vergelijkbaar, echter ietwat minder uitgesproken (respectievelijk 64 % en 62 % vrouwen). Bij de magistratuur daarentegen is de verhouding andersom, met 55 % mannen en 45 % vrouwen; de vrouwen zijn nu wel in de meerderheid bij de arbeidsrechtbanken (58 %) en de rechtbanken van eerste aanleg (51 %).

De leeftijdspiramide levert interessante informatie op. Zo is bij de magistratuur de groep vijftigplussers in de meerderheid (51 %) en vertegenwoordigen de zestigplussers daarvan 23,5 %.

Bij het personeel vertegenwoordigen dezelfde groepen respectievelijk 33 % en 18 %.

Wanneer men weet dat de gemiddelde pensioenleeftijd 62 jaar en 8 maanden voor de magistratuur bedraagt en 60 jaar en 10 maanden voor het gerechtspersoneel, kan men voor de komende 10 jaar de impact berekenen van de vervroegde pensioneringen.

Dat betekent voor de Rechterlijke Orde een heuse uitdaging. Men kan immers niet meer eenvoudigweg een post door een soortgelijke post vervangen, zoals in het verleden gebeurde.

Welke denkoefening is noodzakelijk om de vertrekkers te vervangen door personeelsleden met een profiel dat beantwoordt aan de behoeften van de Rechterlijke Orde.

Het door de Commissie geleide project² over de functiebeschrijvingen van het gerechtspersoneel, biedt de gelegenheid tot een gestructureerde en coherente heroverweging van de inhoud van de functies. Hierbij spelen de omvang van de entiteiten en de mogelijke hervormingen van het gerechtelijk landschap een rol. Bovendien wordt rekening gehouden met de nood aan professionalisering van bepaalde functies. Daarenboven wordt een evenwicht gezocht tussen de verschillende functies om rolverwarring te verminderen en ieders positie binnen de structuren van de RO te verduidelijken. Op het moment dat deze functiebeschrijvingen officieel zijn, zullen de personeelsformaties voor de nieuwe functies worden bepaald. Dit is het uitgelezen ogenblik om zich af te vragen welk personeelsbeleid nodig is voor welke justitie. De werklasmeting³ kan ondermeer kwantitatieve indicaties geven als aanvulling op de kwalitatieve benadering die de functiebeschrijvingen inhouden. De samenstelling van de personeelsformatie en het personeelsbudget zou in dat geval daadwerkelijk het gevolg zijn van expliciete beleidskeuzes.

Beroepsopleiding van magistraten en gerechtelijk personeel

Deze begrotingspost is tijdens de referentieperiode het sterkst toegenomen. In 1995 was in de begroting - amper - 551 320 euro ingeschreven. Dertien jaar later is dat bedrag vertienvoudigd! En sinds 1 januari 2009 zijn de kredieten nog gestegen, maar onder een nieuwe vorm: de toewijzing van een dotatie.

In de toekomst zal de dotatie fasegewijs toenemen tot een drempelwaarde die in overeenstemming is met de wettelijke vereiste van 1,9 % van de loonmassa⁴. Indien zij gelijkwaardig zou zijn met die welke voor 2010 is voorzien, zou het opleidingsbudget 11,7 miljoen euro bedragen.

De oprichting van het Opleidingsinstituut

Verder kende de organisatie van opleidingen een opmerkelijke evolutie: van 1995 tot 1998 stond de FOD Justitie daarvoor zelf in. De Hoge Raad voor de Justitie (HRJ) en de FOD Justitie organiseerden vanaf 1999 (oprichtingsjaar van de HRJ) tot 31 december 2008 die activiteit gezamenlijk. Het Instituut voor de gerechtelijke opleiding (IGO), opgericht bij de wet van 31 januari 2007, kreeg uiteindelijk de bevoegdheid om de beroepsopleidingen voor magistraten en gerechtspersoneel alleen te organiseren. De concentratie van de bevoegdheden binnen één instelling moet haar in staat stellen een globaal en aangepast beleid uit te werken (zie de site van het Instituut: www.igo-ifj.be).

² Het kan worden geraadpleegd op: www.cmro-cmoj.be, onder rubriek Activiteiten > Projecten > Processen > Functiebeschrijvingen.

³ De Commissie voor de Modernisering werkt mee aan dit belangrijke project in de hoven van beroep, waarbij niet alleen met kwantitatieve informatie wordt rekening gehouden maar eveneens met kwalitatieve aspecten. Meer informatie op: www.cmro-cmoj.be, onder rubriek Activiteiten > Projecten > Processen > Werklasmeting.

⁴ De coëfficiënt van 1,9% verwijst naar de minimuminspanning die elke werkgever moet doen op het vlak van personeelsopleiding.

Het Instituut krijgt een dotatie van 5 220 000 euro, ingeschreven in de begroting van de FOD Justitie, waarmee het sinds 1 januari 2009 alle beroepsopleidingen beheert. De daadwerkelijke lancering van het nieuwe Instituut vroeg enigszins tijd, gelet op de installatie van de nodige organen, het vinden van lokalen, de werving van het personeel, de inrichting van de diensten, het uitstippelen van de algemene beleidslijnen, het beheer van de externe opleidingen en de follow-up van een groot aantal dossiers die tot dan toe door de FOD Justitie werden beheerd.

De vele verwachtingen op het gebied van beroepsopleiding zijn hoog gespannen; er werd met ongeduld uitgekeken naar het Instituut. Het moet, in nauw overleg met de leidinggevenden binnen RO, een sterk en coherent beleid op het vlak van beroepsopleiding ontwikkelen voor alle personeelsleden van de Rechterlijke Orde. Het zal bovendien een antwoord moeten geven op de vele individuele vragen.

De absolute prioriteiten zijn onder meer:

- de ontwikkeling van initiële opleidingen (tijdens de gerechtelijke stage of bij indiensttreding);
- de uitdieping van de permanente opleiding;
- de ontwikkeling en intensivering van opleidingen in het kader van de loopbaanbegeleiding.

De te bewandelen weg is bezaaid met hindernissen

Eén van de talrijke uitdagingen is de identificatie van de opleidingsbehoeften van de Rechterlijke Orde. De keuze van opleidingsprogramma's en cursussen moet adequaat zijn en voldoen aan de verwachtingen. Het zal echter niet mogelijk zijn om alles tegelijk te doen. De middelen zijn immers beperkt en het werkterrein is immens. De inspanningen zullen dan ook gefaseerd moeten verlopen, goed gedoseerd en steeds in overleg met de gerechtelijke beleidsverantwoordelijken.



De weg is en blijft bezaaid met hindernissen. Eén daarvan is het ontbreken van een officiële beheersstructuur met een strategisch orgaan voor de zetel. Deze zou het mogelijk maken om te onderhandelen met één representatieve gesprekspartner.

Artikel 13 van de wet van 31 januari 2007, zoals gewijzigd bij de wet van 24 juli 2008, voorziet voor het IGO in nieuwe verplichtingen ten aanzien van onderwijsinstellingen die afhangen van of gefinancierd worden door de Gemeenschappen en ten aanzien van erkende instellingen die bevoegd zijn op het vlak van de beroepsopleiding. Deze nieuwe verplichtingen gaan gepaard met problemen: die instellingen en organen moeten immers kunnen voldoen aan de vraag van het IGO. Is het bestaande aanbod aan cursussen en opleidingscycli aangepast en voldoende? Men kan hier aan twijfelen. Is de wet zoals ze gewijzigd werd wel uitvoerbaar?



Zoals reeds gesteld kan aan de grote opleidingsbehoeften bij de hoven en rechtbanken niet op korte tijd worden voldaan; laten wij immers niet vergeten dat beroepsopleiding bij Justitie van zeer recente datum is. Deze sector zal zich nog aanzienlijk moeten ontplooiën om aan de nieuwe opleidingsbehoeften te beantwoorden.

De aanhoudende onzekerheid over de toekomst van het gerechtelijk landschap en de herindeling ervan, gekoppeld aan de verzelfstandiging van de rechtscolleges en de invoering van het geïntegreerd management, is eveneens een belangrijk obstakel. De aanduiding van nieuwe organen en nieuwe leidinggevenden zal immers heel snel resulteren in een vraag naar managementopleidingen en ondersteuning van de directie. Zal het Instituut in staat zijn daaraan te voldoen binnen de gewenste termijnen?

De kwestie van de financiële middelen ligt gevoelig. Ofschoon het budget in de loop van de referentieperiode gestaag is toegenomen, blijft het ruimschoots onder het budget dat overeenstemt met de minimale opleidingsinspanning die door de overheid is opgelegd aan alle werkgevers van de privésector en overheidssector. De toegekende dotatie is bovendien niet alleen bestemd voor de organisatie van de opleidingen, maar ook voor de werking van het Instituut en zijn diensten. Hopelijk komt de wetgever niet in de verleiding om de financieringssleutel van het Instituut nog te veranderen, zoals is gebeurd door de programmawet van 22 december 2009. Daardoor werd een inkomstenverlies opgelegd dat overeenstemt met 0,25 % van de loonmassa. De verleiding zal groot zijn, gelet op de begrotingsdiscipline die de Europese Unie oplegt.

Werkingskredieten van de Rechterlijke Orde

Situatie in 2010

De werkingskredieten zijn samengesteld uit kredieten voor werkingskosten en kredieten voor gerechtskosten in strafzaken.

In 2010 bedroegen zij 205 840 000 euro, ofwel 25,02 % van het bestaansmiddelenprogramma van de rechtsmachten.

De verdeling tussen de twee soorten kredieten is 56,38 % voor werkingskosten en 43,61 % voor gerechtskosten in strafzaken.

Deze post nam de jongste jaren gestaag toe.

De kredieten voor gerechtskosten in strafzaken kenden tussen 1995 en 2010 een buitengewone groei van 33 naar 89,7 miljoen euro, ofwel meer dan 171,87 %. In 1995 vertegenwoordigden zij 30,94 % van de materiële middelen; vijftien jaar later is dat 43,61 %.

De effectieve uitgaven namen eveneens aanzienlijk toe en overschreden in 2008 de grens van 105 miljoen euro.

Het beheer en de beheersing van dit soort uitgaven stellen de Rechterlijke Orde voor een enorme uitdaging.

De Commissie voor de Modernisering heeft aan dit thema verscheidene verslagen gewijd (beschikbaar op de website van de CMRO: www.cmro-cmoj.be).

Materiële middelen en investeringen

Van 2008 tot 2010 stegen de materiële middelen (buiten de gerechtskosten in strafzaken) van 110 403 000 euro naar 116 064 000 euro.

Uit het onderscheid tussen de middelen toegekend aan de werking stricto sensu en de investeringskredieten blijkt dat de eerste goed zijn voor 77,65 % van het totale budget in 2010.

Meer dan twee derden van de investeringskredieten gaan naar informatica (67,21 %); de hernieuwing van de netwerken en de intercepties op internet in het kader van de bestrijding van de criminaliteit behoren tot de prioriteiten.

De investeringskredieten zijn tussen 1995 en 2010 onderhevig aan voortdurende op- en neerwaartse bewegingen: in 1995 wordt de top bereikt (39,30 %) en in 2003 het dieptepunt (15,34 %), zoals duidelijk te zien is in de tabel op pagina 14.

In 2010 stijgen de investeringen tot 22,35 % van het totaal van de materiële middelen (buiten gerechtskosten) na een dalende tendens tijdens de drie voorgaande jaren.

Tab. 2 - Evolutie van alle materiële middelen 1995-2010 (buiten gerechtskosten)

JAAR	WERKING SENSU STRICTO (CONSTANTE € * 1.000)		INVESTERINGEN (CONSTANTE € * 1.000)		MATERIËLE MIDDELEN EXCLUSIEF GERECHTSKOSTEN (CONSTANTE € * 1.000)
1995	44 733	60,70 %	28 963	39,30 %	73 696
1996	46 871	63,90 %	26 475	36,10 %	73 346
1997	46 628	65,94 %	24 087	34,06 %	70 715
1998	51 191	69,00 %	23 003	31,00 %	74 194
1999	51 612	73,99 %	18 145	26,01 %	69 757
2000	53 065	74,44 %	18 218	25,56 %	71 283
2001	53 729	78,90 %	14 370	21,10 %	68 099
2002	59 198	81,36 %	13 566	18,64 %	72 764
2003	61 259	84,66 %	11 104	15,34 %	72 363
2004	62 093	82,47 %	13 200	17,53 %	75 293
2005	66 370	75,49 %	21 549	24,51 %	87 919
2006	76 551	75,11 %	25 373	24,89 %	101 924
2007	80 429	80,31 %	19 719	19,69 %	100 148
2008	89 938	81,46 %	20 465	18,54 %	110 403
2009	90 863	80,78 %	21 615	19,22 %	112 478
2010	90 124	77,65 %	25 940	22,35 %	116 064

Uitgaven met betrekking tot informatica

De informatica wordt vandaag geassocieerd met de begrippen modernisering, belofte en teleurstelling, en in die zin wordt het interessant om de uitgaven met betrekking tot de informatica van naderbij te bekijken.

De tabel toont de evolutie van de kredieten die voor deze categorie uitgaven zijn toegekend in de loop van het jongste decennium.

Zowel de werkings- als de investeringskredieten zijn tijdens deze periode verdubbeld. Het investeringsniveau blijft hoog.

In tegenstelling tot de voorgaande jaren werden in 2010 de kredieten voor de specifieke informaticaprojecten niet expliciet in de begrotingstabellen vermeld. Uit de verantwoording, zoals gepubliceerd in de parlementaire stukken, blijkt echter dat kredieten ondermeer waren bestemd voor de bekabeling van LAN- en Wan-netwerken.

Tab. 3 - Evolutie van de kredieten toegekend aan uitgaven met betrekking tot informatica (2001-2010)

JAAR	WERKINGSK. ALGEMEEN	WERKINGSK. PROJECT PHENIX EN ANDERE	% WERKINGSK.	INVEST. ALGEMEEN	INVEST. PROJECT PHENIX EN ANDERE	% INVEST.	TOTAAL (CONSTANTE 1 000 €)
2001	10 019	-	53,50 %	8 708	-	46,50 %	18 727
2002	9 398	-	53,45 %	8 186	-	46,55 %	17 584
2003	11 517	-	66,49 %	5 804	-	33,51 %	17 321
2004	12 044	-	60,22 %	7 956	-	39,78 %	20 000
2005	12 484	1 598	49,74 %	11 566	2 663	50,26 %	28 311
2006	13 160	1 579	51,99 %	10 981	2 631	48,01 %	28 351
2007	17 382	1 563	59,20 %	10 451	2 605	40,80 %	32 001
2008	17 169	1 151	62,08 %	10 322	868	37,92 %	29 510
2009	17 307	1 522	59,49 %	10 286	2 538	40,51 %	31 653
2010	20 260	-	53 75%	17 433	-	46,25 %	37 693

Een vergelijking tussen 2010 en 2009 geeft een stijging van ongeveer 1 431 000 euro voor werkingskosten en meer dan 4 609 000 euro voor investeringen. Dat is met andere woorden een totale stijging van iets meer dan 6 040 000 euro, ofwel + 19,08 %. Deze aanzienlijke stijging stelt de FOD Justitie zeker in staat om de projecten met betrekking tot renovatie van de infrastructuur verder uit te voeren, de proefprojecten zoals JustScan, Central printing, Mach verder te ontwikkelen en ook de vervanging van de draagbare en desktopcomputers verder te zetten.



Het departement zal bovendien ook kunnen investeren in noodzakelijke projecten zoals de intercepties op internet; daarvoor is overigens 1 700 000 euro voorzien.

Het uitrusten van de Rechterlijke Orde met een modern en efficiënt informaticasysteem is nog altijd een grote uitdaging voor het departement Justitie. De verwachtingen en behoeften zijn enorm en ook hier moeten keuzes worden gemaakt, doelstellingen worden bepaald en moet er in fasen worden gewerkt. Het ontbreekt thans aan gestructureerd overleg met de organen van de Rechterlijke Orde, dat zou moeten uitmonden in een globale strategie via een voor ieder haalbaar en redelijk meerjarenplan. Het systematisch weer ter discussie stellen van de vastgelegde strategieën heeft veel schade aangericht. Wij denken uiteraard aan Phenix en de nog altijd voelbare gevolgen ervan, maar ook aan de keuze om eerst te werken met een open source- besturingssysteem als Linux, waarvan vervolgens wordt afgestapt ten gunste van Microsoft.

Voor de Rechterlijke Orde is het van wezenlijk belang om op één of andere manier betrokken te zijn bij de bepaling van een globale strategie, wat des te meer noodzakelijk is in het kader van de al jaren lang beloofde beheersautonomie. Ook hier zullen er nog aanzienlijke inspanningen moeten worden geleverd inzake budgettaire transparantie, vooraleer de overheveling van verantwoordelijkheden een feit wordt.

Focus op enkele uitgaven

Energie

De energie-uitgaven zijn de jongste drie jaar aanzienlijk toegenomen (6 460 000 euro in 2007, 9 961 000 euro in 2008 en 10 075 000 euro in 2009). Het verschil ten opzichte van 2007 is zeer duidelijk, ondanks een relatieve daling in 2010 (8 700 000 euro) tegenover de twee voorgaande jaren.

Reiskosten en kilometervergoeding

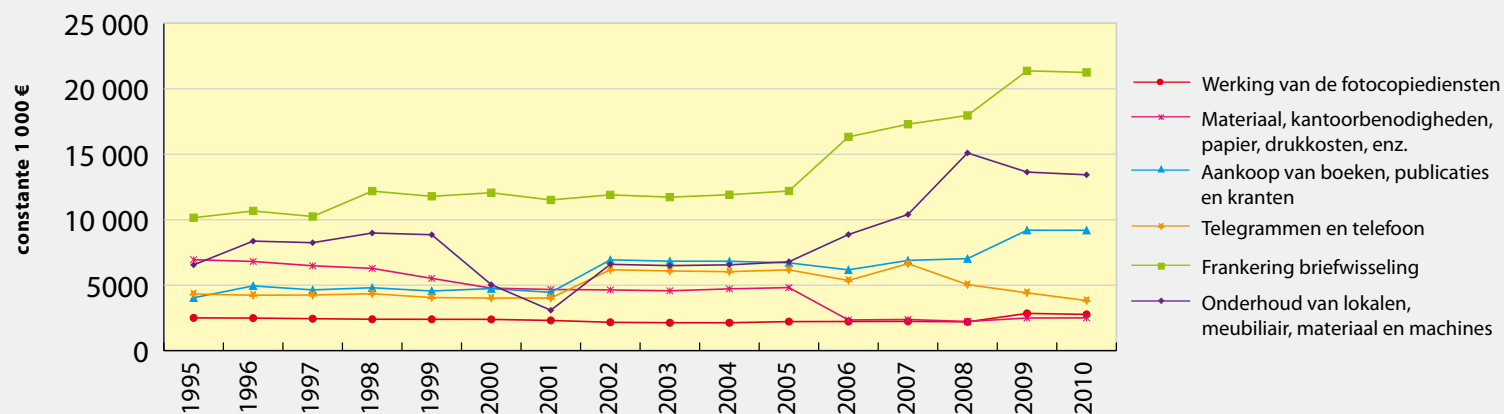
De uitgaven 'Reis- en verblijfkosten' nemen voortdurend toe. Zo bedraagt de stijging tussen 2007 en 2010 82,50 % (636 000 euro in 2007 tegenover 1 160 000 euro in 2010). Als echter de periode tussen 1999 en 2010 wordt geanalyseerd, bedraagt de toename bijna 240 %. De post 'Kilometervergoedingen' vertoont tussen 1995 en 2004 een dalende trend; vanaf 2005 is er een voortdurende opwaartse beweging en is het verschil met 2010 duidelijk: + 36,82 %.

De 'aankopen'

De post aankopen omvat kredieten voor zeer uiteenlopende uitgaven. In 2010 vertegenwoordigde deze post op zich 60,10 % van de werkingskosten stricto sensu (buiten gerechtskosten en investeringskredieten). Onderstaande figuur toont de evolutie over vijftien jaar van de voornaamste posten van dat krediet, waaraan zoals in het eerste verslag het ingeschreven krediet voor de werking van de fotokopie-diensten is toegevoegd.

De meest spectaculaire evolutie is ongetwijfeld te zien bij de post 'Frankering van de briefwisseling': een verdubbeling over de volledige periode, maar ook een stijging met 22,88 % enkel ten opzichte van 2007 (17 294 000 euro in 2007, 21 251 000 euro in 2010). Eveneens veelzeggend is de evolutie van de post 'Onderhoud van lokalen, meubilair, materiaal en machines': ook hier een verdubbeling over de volledige periode en een stijging met bijna een derde tegenover 2007 (29,15 %).

Fig. 5 - Evolutie van de belangrijkste posten voor het artikel Aankopen (in BA 1201), alsook BA Werking van de fotokopiediensten (1995-2010)



Gerechtskosten in strafzaken

Dit begrip dekt in hoofdzaak de kosten van de strafrechtspleging (opsporingsonderzoek, gerechtelijk onderzoek, uitspraak) alsook juridische bijstand en rechtsbijstand. De gerechtskosten omvatten alle uitgaven die betrekking hebben op deskundigenonderzoek, laboratoriumonderzoek, geneeskundig onderzoek, rogatoire opdrachten, vertalers en tolken, telefonie, DNA...

De cijfers hebben betrekking op de betalingen die in de loop van elk jaar werden uitgevoerd; het gaat niet om initiële vastleggingskredieten.

De tabel hiernaast toont de evolutie van de betalingen sinds 2000. De stijging houdt aan, met een piek van 105 miljoen euro in 2008. De daling van de betalingen in 2009 zou als goed nieuws kunnen opgevat worden, maar dat is het niet omdat er nog een massa onbetaalde facturen zijn. De getoonde cijfers geven niet het daadwerkelijke verbruik weer.

Fig. 6 - Evolutie gerechtskosten - uitgevoerde betalingen



Enkele vaststellingen

De Commissie voor de Modernisering schreef al verscheidene verslagen over het onderwerp gerechtskosten⁵. Er werden volgende vaststellingen gedaan:

- een enorme uitgavenstijging: van 23,9 miljoen in 1995 naar 94,3 miljoen euro in 2009, met andere woorden een jaarlijkse totaalfactuur vermenigvuldigd met 3,95;
- een ongecontroleerde en oncontroleerbare stijging wegens het ontbreken van boekhoudkundige informaticatools waardoor onder meer een raming van de uitgaven zou mogelijk zijn;
- een stijging in alle gerechtelijke arrondissementen;
- een explosie van bepaalde posten: telefonie, DNA-onderzoek, gerechtsdeurwaarderkosten, vertalers en tolken;
- een systematische onderwaardering van de initiële ordonnanceringskredieten, met als gevolg een opschorting van de betalingen vóór het einde van het jaar en een groeiende stapel onbetaalde facturen;
- een gebrek aan leesbaarheid van het beschikbare cijfermateriaal omwille van de gebruikte betalingsprocedures: de één bestelt en de ander betaalt, zonder coördinatie tussen beiden;
- een gebrek aan interesse voor gerechtskosten vanwege de actoren in het veld;
- een gebrek aan gestructureerde dialoog tussen de FOD Justitie en de gerechtelijke overheden;
- een overdreven tarifiering in bepaalde gevallen.

Vanwaar die hoge uitgaven?

Zij kunnen in eerste instantie worden verklaard door de voortdurende stijging van in strafdossiers voorgeschreven opdrachten en in het bijzonder door de internationalisering van criminele fenomenen. Een meer gesystematiseerd deskundigenonderzoek en de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en terrorisme (die zeer dure methoden vereisen) vormen ook een verklaring voor de stijging van de gerechtskosten.

Er zijn nog andere verklaringen. Zij worden hieronder weergegeven, samen met de te nemen maatregelen.

Onaangepaste tarieven en wetgeving

De politieke overheden zijn bevoegd voor de vaststelling van de tarieven op het gebied van telefonie en DNA, die thans kennelijk overgewaardeerd zijn. De huidige regelgeving, vervat in een koninklijk besluit van 1950, moet grondig worden herwerkt. De terugvordering van de gerechtskosten is een zeer ingewikkeld proces en valt onder de bevoegdheid van de FOD Financiën.

Onvoldoende of zelfs onbestaande controle

De magistraten, het personeel van de griffies en parketten en de politiediensten moeten controlesystemen instellen, een betere follow-up van de toegewezen opdrachten verzekeren, inbeslagnemingen beter volgen, controle uitoefenen op de aanwezigheid van facturen en ereloonnota's in de gerechtelijke dossiers die aan de rechter ten gronde worden voorgelegd. Kortom, beter op de staatsgelden letten.

⁵ Zij zijn beschikbaar op de site www.cmro-cmoj.be, onder de rubriek Outputs > Rapporten projecten > Gerechtskost.

Er werden al acties ondernomen

Alle betrokken actoren hebben al initiatieven genomen. Ook de Commissie voor de Modernisering heeft hieraan al in ruime mate meegewerkt. Er werd een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de minister van Justitie, de FOD Justitie en de Commissie. Er werd een onderzoek gedaan naar de betalingsprocedures, er werden informatie- en sensibiliseringsvergaderingen voor de gerechtelijke overheden en de politiediensten gegeven, de invoering van een studieprogramma voor de magistraten en hun medewerkers.

Maar er is meer nodig, de kostenbeheersing kan immers alleen worden bereikt als de politieke overheid en de rechterlijke macht samen een grootschalige actie op touw zetten.

De te nemen initiatieven moeten zich richten op de volgende vier aandachtspunten:

- › het voorschrijven van de opdrachten door de magistraten;
- › de procedures voor de behandeling, betaling en terugvordering van de kosten;
- › de handelingen van derden-medewerkers;
- › de regelgeving.

Aandachtspunt 1 : het voorschrijven van de opdrachten door de magistraten	De inspanningen hebben betrekking op informatie, bewustmaking en beroepsopleiding.
Aandachtspunt 2 : de procedures voor de behandeling, betaling en terugvordering van de kosten	Zij moeten worden verbeterd, hernieuwd en gepaard gaan met de invoering van controles. Met behulp van een informaticatool heeft men een volledig overzicht op de totale flow, van de aanvankelijke opdracht tot de finale terugvordering.
Aandachtspunt 3 : de handelingen van derden-medewerkers	De certificatie van en het toezicht op de actoren moeten één van de eerste maatregelen zijn. Een aanzienlijke inspanning op het vlak van tarifiering is nodig. Mededinging tussen de dienstenverleners kan bekeken worden als een mogelijke piste en ook de opdrachten kunnen worden samengevoegd om voorkeurtarieven te bekomen.
Aandachtspunt 4 : de regelgeving	Er moet dringend een nieuw koninklijk besluit worden aangenomen, teneinde de kosten te beheersen en de regelgeving aan de huidige toestand aan te passen.



Beheersing in een tijd van bezuiniging

De beheersing van de gerechtskosten vormt een belangrijke uitdaging voor de Rechterlijke Orde. Het bestaansmiddelenbudget van de hoven en rechtbanken kende een zekere dalende tendens. Volgens de specialisten van het Planbureau zullen de komende jaren hoogstwaarschijnlijk in het teken van discipline en soberheid staan.

In die context is het van wezenlijk belang om de uitgaven zo nauwkeurig mogelijk te evalueren zodat kredietoverschrijdingen worden voorkomen. In het verleden vonden deze overschrijdingen maar al te vaak plaats. Destijds werd een beroep gedaan op de begrotingsposten 'Personeel' en 'Werkingskosten' om de tekorten aan te zuiveren. Een dergelijke oplossing is niet aan te raden en in de toekomst mogelijks evenmin nog haalbaar.

De raming van de uitgaven vormt een belangrijke uitdaging, rekening houdend met de geldende regels. Zo is het nog niet mogelijk om een correct beeld te krijgen van het aantal onbetaalde facturen. In 2009 werden deze facturen door de FOD Justitie op 12 miljoen euro geschat. In 2010 wordt voor een even hoog bedrag gevreesd, rekening houdend met het feit dat op 30 juni al meer dan 85 % van het budget werd benut.

Zal de toekomstige beheersinspanning verandering brengen in het beroep van rechter? Krijgen we de magistraat-boekhoudkundige? Of zal de magistraat daarentegen gewoon een autoriteit zijn die tracht te zorgen voor een goed gebruik van de staatsgelden?

Moet bij de vaststelling van een strafrechtelijk beleid niet worden beoordeeld welk budget nodig is voor de uitvoering ervan? Is het geen verstandige beslissing om de financiële impact van de genomen beslissingen te meten, naar het voorbeeld van de administratieve en budgettaire controle die aan elke minister wordt opgelegd, voor elk nieuw wetgevend of regelgevend initiatief? Hoe de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als beginsel en de beheersing van de gerechtskosten als doelstelling met elkaar in overeenstemming brengen?

Deze vragen moeten worden beantwoord door de gerechtelijke overheden zelf. Zij kunnen dit slechts doen na kennis te hebben genomen van deze vragen en na een serieuze debat met de bevoegde instanties. De Rechterlijke Orde is nu aan zet.



Conclusies

Wij hebben in deze studie getracht de voornaamste uitdagingen voor de Rechterlijke Orde te belichten. Zij staat aan de vooravond van een ingrijpende hervorming, die zou kunnen uitmonden in een beheersautonomie, zoals beschreven in de beleidsnota van de minister van Justitie, Stefaan De Clerck. Deze hervorming zal niet makkelijk zijn, rekening houdend met de bezuinigingen waartoe de aftredende federale regering heeft beslist.

De financiële context is zorgwekkend: iedere waarnemer voorspelt magere jaren. Zo kondigt het Planbureau jarenlange inspanningen aan en houden de Nationale Bank en de Europese Unie een discours over begrotingsdiscipline en soberheid. België moet zijn overheidstekort, vandaag geschat op 5 % van het BBP, verminderen en zijn inspanningen voortzetten met het oog op de afbouw van de overheidsschuld, die 96,7 % van het BBP bedraagt.

In de begroting 2010 van de hoven en de rechtbanken zijn al de eerste gevolgen van de restricties merkbaar. Na de aanneming ervan werd 7,8 miljoen euro bezuinigd, hoofdzakelijk op het vlak van personeelskosten (7,7 miljoen euro) en de rest op werkingskosten. Naderhand legde de ministeriële omzendbrief nr. 154 nieuwe besparingen op. Het is interessant om de budgettaire impact ervan te kennen. Nu al staat vast dat ook in 2011 minstens evenwaardige besparingsmaatregelen zullen worden genomen als in 2010.

In die context is de denkoefening over de vervanging na vervroegde pensionering brandend actueel. Moet elke functie systematisch worden vervangen of moeten er integendeel aanpassingen komen in functie van de behoeften van de organisatie? Deze reflectie moet onverwijld worden aangevat. Het fenomeen van het vrijwillig vertrek lijkt immers in een stroomversnelling te komen. Het risico bestaat dat vele zestigers willen anticiperen op een mogelijke maatregel om de pensioenleeftijd op te trekken. Velen, waaronder de Europese Commissie, viseren immers deze maatregel als prioritaire oplossing voor de beheersing van de pensioenkost.

Zoals wij meermaals hebben gesteld, dienen de gerechtelijke overheden de komende jaren een personeelsbeleid uit te stippelen dat gerelateerd is aan de behoeften. Zal de 'gerechtelijke onderneming' deze enorme uitdaging aankunnen? Eén en ander kan worden betwijfeld. De afwezigheid van een beheersstructuur bij de rechterlijke overheden, en het ontbreken van een strategisch orgaan, is immers een onmiskenbare handicap.

De minister van Justitie moet, met de medewerking van de FOD Justitie, de Rechterlijke Orde in staat stellen om deze uitdagingen aan te gaan. Financiële gegevens moeten voor de Rechterlijke Orde toegankelijker en transparanter worden gemaakt aan de hand van meer overzichtelijke begrotingsdocumenten en een accurate en heldere verantwoording. De leidinggevenden dienen hierbij de nodige begeleiding te krijgen.

De overdracht van bevoegdheden moet worden voorbereid en in fasen verlopen. Het instellen door het DG Rechterlijke Organisatie van de functie van 'accountmanager' die als tussenpersoon werkt voor een rechtsgebied, is in deze context dan ook toe te juichen. Het zou echter wenselijk zijn om na te gaan op welke wijze de door hen verzamelde informatie verder wordt behandeld en verwerkt.

Dit document van de Commissie is een bijdrage in het kader van de informatieopdracht ten aanzien van Rechterlijke Orde. Er werd tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele essentiële knelpunten onder de aandacht te brengen.

