



*“Profiel van de ‘administratieve manager’ in de context van  
verzelfstandiging binnen justitie”*

Samenvatting  
31/08/2006

*De studie kadert binnen het Onderzoeksprogramma "Actie ter ondersteuning van de strategische prioriteiten van de Federale Overheid", in opdracht van en gefinancierd door de POD Wetenschapsbeleid.*

Uitgevoerd door:  
Dhr. Joris Plessers  
Prof. dr. em. Roger Depré  
Prof. dr. Annie Hondegheem  
Katholieke Universiteit Leuven  
Instituut voor de Overheid  
E. Van Evenstraat 2A  
B-3000 Leuven

Onderzoekperiode:  
1 oktober 2005 - 31 augustus 2006

## 1. Inleiding

In opdracht van het Federaal Wetenschapsbeleid voerde een onderzoeksteam van het Instituut voor de Overheid van de K.U.Leuven een onderzoek uit naar het “profiel van de ‘administratieve manager’ in de context van verzelfstandiging binnen justitie (1 oktober 2005 – 31 augustus 2006)”. Dit onderzoek had tot doel functiebeschrijvingen en competentieprofielen op te stellen van nieuwe beheersfuncties die in België zouden geïntroduceerd worden ter modernisering door verzelfstandiging van de gerechtelijke organisaties.

Er is in het huidige overheidsmanagement een duidelijke trend naar ‘verzelfstandiging’ of ‘op afstand plaatsen’. Dit betekent dat de uitvoering van het beleid niet meer in het ministerie wordt gedaan maar in agentschappen die een bepaalde autonomie genieten en geleid worden door (verantwoordelijke) managers. Dit komt neer op het scheiden van het ontwerpen van beleid en de uitvoering ervan.

Ook binnen de gerechtelijke wereld wordt gedacht aan meer autonomie voor de parketten en rechtbanken. Dit zou kunnen betekenen dat de korpschef meer bevoegdheden krijgt over de middelen binnen een welbepaald verantwoordingskader<sup>1</sup>.

In wat volgt bekijken we eerst het verzelfstandigingsproces van de gerechtelijke organisaties in Nederland en Frankrijk. In het bijzonder belichten we de positie van de ‘administratieve manager’ die belast wordt met het beheer van de gerechtelijke organisaties. Vervolgens schetsen we de positie van de ‘administratieve manager’ die in het kader van het Belgische Themisplan is uitgetekend. We formuleren enkele adviezen over de invulling van deze nieuwe beheersfuncties binnen het justitiële apparaat en geven, tenslotte, een aanzet om te evolueren van de situatie “as is” naar de situatie “to be”.

## 2. Nederland en Frankrijk als inspiratie

Hier bespreken we enkele belangrijke kenmerken van het verzelfstandigingsproces in Nederland en Frankrijk. Ten eerste beschrijven we hoelang en wat verzelfstandigd wordt. Vervolgens gaan we in op hoe verzelfstandigd wordt: hoe heeft men de problematiek van de schaalgrootte aangepakt en beheert men in een duaal of collegiaal model? Tenslotte staan we in het bijzonder stil bij de positie van de ‘administratieve manager’ die belast wordt met het beheer van de gerechtelijke organisaties.

### 2.1. Nederland

In Nederland heeft de rechtspleging een ontwikkeling doorgemaakt van centrale aansturing door het Ministerie van Justitie naar integraal management door de gerechtelijke organisatie zelf. Integraal management betekent dat het beleid en het beheer van alle middelen in handen is van het verantwoordelijk bestuur van de parketten en rechtbanken zelf. *Deze omwenteling*

---

<sup>1</sup> DEPRÉ R. & PLESSERS, J., “Een trend naar verzelfstandiging van de gerechten: wat kan België leren van zijn buurlanden?”, in: DEPRÉ R., PLESSERS, J., HONDEGHEM, A. (ed.), *Managementervormingen in justitie. Van internationale ontwikkelingen tot dagelijkse praktijk*, Brugge, die Keure, 2005, 45-66.

*nam twintig jaar in beslag*. De gerechten en parketten dienden immers kennis op te bouwen op het gebied van beleid en beheer<sup>2</sup>.

In de loop van deze tijd werden in Nederland op vlak van personeel, middelen, gebouwen en materiële uitrusting verregaande *bevoegdheden* toegekend aan de gerechtelijke organisaties. Landelijk worden nog slechts enkele taken in verband met het beheer van de gerechtelijke organisaties opgenomen. De landelijke aanpak bestaat er in bij te dragen tot de ontwikkeling van uniforme systemen met betrekking tot bijvoorbeeld informatica, aanwerving en opleiding van magistraten. Opvallend is dat, hoewel in Nederland de gerechtelijke organisaties verregaand gedecentraliseerd zijn, de gerechtskosten niet zijn overgedragen aan de gerechtelijke organisaties<sup>3</sup>.

Doorheen deze evolutie is het collegiaal model ingeruild voor het *duaal model*. Waar aanvankelijk de parketten en rechtbanken gezamenlijk door één dienst op niveau van het arrondissement werden beheerd (collegiaal model), zijn de parketten en rechtbanken uiteindelijk elk hun eigen zaken gaan beheren (duaal model). De parketten en rechtbanken hebben immers een verschillende opdracht, zo is de redenering.

Reeds van in het begin van de hervormingen is de *schaalgrootte* van de gerechtelijke organisaties meegenomen in de discussie over de verzelfstandiging ervan. In Nederland heeft men dan ook eerst de schaalgrootte aangepakt alvorens tot enige vorm van verzelfstandiging over te gaan. Hoewel de rechtbanken en parketten in Nederland momenteel in vergelijking met België een grote schaal hebben, worden verdere stappen naar schaalvergroting voorbereid. De zoektocht naar een aanvaardbare schaalgrootte lijkt een belangrijk aandachtspunt in de ontwikkeling naar gerechtelijke organisaties die voor hun eigen beheer instaan<sup>4</sup>.

De ‘*administratieve manager*’ in Nederland had aanvankelijk een vrij hoog profiel. De ‘administratieve manager’ moest immers rechtstreeks in discussie treden met de hoogste magistraten over het beheer van de middelen en het personeel. De ‘administratieve managers’ hebben bijgevolg een mandaat. Naar verloning moeten ze het wel met iets minder stellen dan de leidinggevende magistraten. Om tot deze ‘administratieve managers’ te komen is zowel intern als extern gerekruteerd. Steeds meer worden externen aangeworven. Veel aandacht wordt besteed aan de opleiding van de ‘administratieve managers’ maar zeker ook van de magistraat-leidinggevenden en daarvan begint men nu de vruchten te plukken.

De functie van ‘administratieve manager’ is momenteel in evolutie. Deze evolutie is vooral zichtbaar in de rechtbanken. De functie van directeur bedrijfsvoering had een zeer belangrijke rol in het proces naar verzelfstandiging, doch deze functie lijkt momenteel aan belang te verliezen ten op zichte van de magistraat-sectorvoorzitters en magistraat-voorzitters van de rechtbanken. Nu de magistraten steeds meer managementcapaciteiten ontwikkeld hebben,

<sup>2</sup> BROMMET, E., *Van rechterlijke macht naar rechterlijke organisatie – kroniek van achttien jaar verandering*, Den Haag, Ministerie van Justitie, 2002, 207p.

<sup>3</sup> Wet van 6 december 2001 tot wijziging van de wet op de rechterlijke organisatie, de wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met de modernisering van de organisatie en de instelling van een bestuur bij de gerechten (wet organisatie en bestuur gerechten 27.181), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden* 582, 18 december 2001.

<sup>4</sup> BUDDENDIJK, H. & MOOIJEN, J., ‘Leerervaringen met veranderingsprocessen in Nederland en België’, in: DEPRÉ, R. & HONDEGHEM, A. (ed.), *Management, bestuur en beleid in de rechterlijke organisatie*, Brugge, die Keure, 2000, 207-237.

trekken zij steeds meer verantwoordelijkheid en zeggenschap over middelen en personeel naar zich toe. De ‘administratieve manager’ krijgt een meer ondersteunende rol<sup>5</sup>.

## 2.2. Frankrijk

De rationalisering en modernisering van de administratie en het beheer van de rechtscolleges is in Frankrijk een *langdurig en geleidelijk proces* geweest. Als vanouds werd de administratie van de rechtbanken beheerd door de lokale besturen die elk hun eigen manier van werken hadden<sup>6</sup>. Doordat er echter niet voldoende afstemmings-instrumenten aanwezig waren, werd van het decentralisatie-model afgestapt. De voorgeschiedenis van de beheerstructuren van de Franse justitie heeft geleerd dat verzelfstandiging maar kan als er ook meer en nieuwe sturingsinstrumenten voorzien worden<sup>7</sup>. Nadat orde op zaken gesteld werd door schaalvergroting, rationelere organisaties, verambtelijken van de griffiers, oprichting van een school voor griffiers - kortom professionalisering - worden nu in Frankrijk via de tussenstap van deconcentratie voorzichtig terug stappen gezet naar decentralisatie.

In 1996 werd de Service Administratif Régional (SAR) opgericht in elk ressort van het hof van beroep. De SAR heeft de *opdracht* om de korpschefs bij te staan in het domein van:

- de begroting en financiën,
- de informatica,
- het beheer van de human resources,
- de opleiding van het personeel en
- het beheer van de uitrusting en de gebouwen.

De SAR wordt daarenboven belast met de coördinatie van het administratief en financieel beheer van het ressort en de rechtcolleges die er deel van uitmaken.

Er is een ‘*administratieve manager*’, coördinator genoemd, die de SAR leidt. Deze coördinator is de hiërarchische chef van het personeel van de dienst. Hij/zij staat zelf onder het gezag van de eerste voorzitter én van de procureur-generaal van het ressort. De coördinator is een hoofdgriffier, behalve in Parijs en Rennes waar het magistraten zijn. De aangestelde coördinatoren moeten een speciale opleiding volgen aan de “Ecole nationale des greffes” om hun kennis van organisatie en administratief beheer bij te werken. Naast de coördinator krijgen de korpschefs de mogelijkheid om onder de magistraten van het hof van beroep een secretaris-generaal aan te stellen die hen bijstaat bij beheersaangelegenheden. Deze magistraat zal in geen enkel geval afhangen van de coördinator van de SAR<sup>8</sup>

Op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen wordt alles gecoördineerd door een ‘*cellule de gestion*’. Deze cel ondersteunt de diverse rechtsinstellingen van het arrondissement en geeft deskundig advies. De cel voert ook de boekhouding uit van elke rechtsinstelling en is de enige instantie die met de SAR communiceert. De personeelsbezetting van deze

<sup>5</sup> X, *Basisfunctieprofiel Bestuurders Gerechten, Vastgesteld in de Algemene Presidentenvergadering van 10 december 2001 en in de bestuursvergadering van 17 januari 2002*, Den Haag, Raad voor de Rechtspraak, 15p; GELDERLAND E., e.a., *Functieprofielen Openbaar Ministerie*, Den Haag, College van Procureurs-generaal, 2004, 300p.

<sup>6</sup> JEAN, J.P., ‘Justice quels modes d’administration et d’évaluation pour un service public complexe qui doit rendre des décisions en toute indépendance’, in: FABRI, M. & LANGBROEK, P.M., *The challenge for juridical systems*, Amsterdam, IOS Press, 2000, 49.

<sup>7</sup> BOUCKAERT, G., VERHOEST, K & WOUTERS, A., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Brugge, die Keure, 2000, 134p.

<sup>8</sup> Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et les régions

beheerscellen is dan ook in de meeste gevallen beperkt tot één persoon van universitair denk- en werkniveau<sup>9</sup>.

In Frankrijk is de *schaalgrootte* van de rechtbanken te klein en te veel verschillend. Bijgevolg is er een enorme versnippering van de middelen en onderbezetting. Dit heeft geleid tot een schaalvergroting op het niveau van het ressort.

Een belangrijk kenmerk van het Franse systeem is de gezamenlijke en collegiale beheersverantwoordelijkheid van de eerste voorzitter en procureur-generaal op het ressort en van de voorzitter en de procureur op niveau van de “tribunal de grande instance”.

Alhoewel het goed functioneren van een *collegiaal model* ook afhangt van de personen en hun wederzijds vertrouwen, zijn er duidelijk problemen. Sinds 1 januari 2006 met de verplichte toepassing van de nieuwe financiewet LOLF (Loi Organique relative au Loi de Finances van 2001) worden de eerste voorzitter en procureur-generaal van de hoven van beroep, tweede ordonnateur<sup>10</sup>. Dit wil zeggen dat niet langer de préfet maar beide korpschefs gezamenlijk de betalingsopdrachten moeten ondertekenen. Beide korpschefs krijgen dus zelf verantwoordelijkheid over de uitgaven. Dit collegiale model komt nu echter onder druk te staan. De conferentie van de eerste voorzitters van de hoven van beroep<sup>11</sup> en een belangrijke senaatscommissie<sup>12</sup> spraken zich uit voor een scheiding tussen zetel en parket. De scheiding tussen opsporen en vervolging aan de ene kant en rechtspreken aan de andere kant moet immers doorgetrokken worden in de uitvoering van de begroting.

### **2.3. Het themisplan: een combinatie van het Nederlandse en Franse model**

Betreffende het ontwikkelen van meer autonomie op het niveau van de gerechtelijke organisaties bestaan verschillende modellen, met echter twee extremen. Ofwel doen de magistraten zelf het beheer van de administratieve procedures inzake budget, middelen en gebouwen. Ofwel beperken zij zich tot het beheer van de kerntaak van de rechterlijke macht nl. opsporen, vervolgen en vonnissen maken, en wordt het beheer gedaan door een administratieve manager.

In Amerika is een “court manager” verantwoordelijk voor de administratieve procedures zoals personeel, budget, onderhoud,... en een voorzitter-magistraat verantwoordelijk voor het beheer van de kerntaak. Het Amerikaanse systeem stelt “*let the judge judge*”<sup>13</sup>.

In het Nederlandse systeem wordt integraal management toegepast. In Nederland zijn de verantwoordelijken van de gerechtelijke organisaties zowel verantwoordelijk voor het gerechtelijke beheer als voor het administratief beheer. Vooralsnog is Nederland het enige land waar integraal management in de gerechten toegepast wordt.

Het Franse systeem is een tussenmodel. De Franse oplossing lijkt op de Nederlandse constructie uit de jaren tachtig met de gewestelijke Directeur Gerechtelijke Organisatie (DGO). Het is een centralisatie van de dienstverlening op het niveau van de gerechtelijk arrondissementen, onder leiding van een directeur, los van de gerechten maar ten dienste van

<sup>9</sup> X, *Quelle métiers pour quelle justice?*, Sénat, Paris, 2002, 548p

<sup>10</sup> X, *Mission d'évaluation des services administratifs régionaux*, Inspection générale des Services judiciaires (I.G.S.J), Paris, 2003, 3.

<sup>11</sup> X, *Conférence nationale des premiers présidents*, X, Paris, 2 juni 2005.

<sup>12</sup> X, *Quelle métiers pour quelle justice?*, Sénat, Paris, 2002, 548p.

<sup>13</sup> CHAMELIN, N.C., (1977). *The court administration concept let the judges judge in Shanahan D.T., The administration of justice systems*, Holbrook Press, Boston, 240-254.

de rechtbanken, kantongerechten en parketten. De rechtbankvoorzitter kan zo niet verantwoordelijk gesteld worden voor zijn resultaten vermits niet hij maar de DGO verantwoordelijk is voor het beheer van de middelen. In het Franse systeem wordt het arrondissement het ressort en de DGO de SAR. Frankrijk blijft zo, ondanks de doorgedreven deconcentratie, in feite toch een centraal systeem gestuurd vanuit het ministerie van Justitie.

Het lijkt er op dat het Themisplan<sup>14</sup> een combinatie gemaakt heeft van het Franse en Nederlandse systeem. Doordat men daarbij rekening gehouden heeft met het advies van de Belgische Hoge Raad voor de Justitie is een heel particuliere constructie gemaakt.

Een aantal zaken heeft men geleerd uit het buitenland. In Frankrijk heeft men bijvoorbeeld inspiratie opgedaan uit de constructie van de SAR om de beheersbureaus uit te tekenen<sup>15</sup>. In Nederland is een gerechtsbestuur binnen een rechtbank zowel verantwoordelijk voor het beleid als het beheer van de organisatie (integraal management). De gerechten worden mee ondersteund door een gerechtsbestuur waar de magistraten samen met een hoog gekwalificeerde administratieve manager deel van uitmaken<sup>16</sup>. De directiecomités en arrondissementscolleges tonen veel gelijkenis met deze gerechtsbesturen. Van het advies van de Hoge Raad voor de Justitie heeft men onthouden dat er gekozen is voor een directoraat-generaal onder leiding van een magistraat die de eindverantwoordelijke is<sup>17</sup>.

Een aantal zaken heeft men echter (nog) niet overgenomen uit het buitenland. Ten eerste wordt in het buitenland het beleid en beheer in één hand gelegd. Met de invoering van het beheersbureau heeft men in België in het kader van het Themisplan echter slechts het beleid en een gedeelte van het beheer ondergebracht in directiecomités en arrondissementscolleges. Eenheid van beleid en beheer zijn ontnomen aan het beheersbureau. Ten tweede heeft men, in tegenstelling tot het buitenland, de korpschefs niet geresponsabiliseerd. Het beheer komt niet toe aan de korpschefs wel aan de directiecomités en arrondissementscolleges.

Dit zijn fundamentele keuzes die in het Themisplan reeds genomen zijn. Een eerste stap naar deconcentratie is gezet. Het einddoel van deze beweging is minder expliciet geformuleerd. Doch, voortgaand op de eerste stap lijkt verdere decentralisatie naar integraal management logisch. Dit betekent ook dat er niet gekozen is voor het Amerikaanse systeem waar het adagium luidt “let the judges judge”. De magistraten-korpschefs spelen een belangrijke rol bij het beheer van de gerechtelijke organisaties. Deze les dient meegenomen te worden bij het uitwerken van functiebeschrijvingen en competentieprofielen van de nieuwe beheersfuncties die in het kader van het Themisplan gecreëerd worden.

### 3. De positie van de ‘administratieve manager’ in de context van het Themisplan

In het kader van het Themisplan is een aanzet gegeven tot modernisering van de rechterlijke organisatie door verzelfstandiging. Hierbij werd ook de functie van ‘administratieve manager’ in het leven geroepen. Weliswaar wordt de functie van ‘administratieve manager’ ingevuld door een viertal nieuwe beheersfuncties:

- een directeur-generaal van het beheersbureau

<sup>14</sup> ONKELINX, L., *Themisplan – Hervorming van de gerechtelijke organisatie*, Brussel, FOD Justitie, 24 augustus 2005, 22p. ONKELINX, L., *Themisplan – Hervorming van de gerechtelijke organisatie: oprichtingsnota*, Brussel, FOD Justitie, 10 maart 2006, 38p.

<sup>15</sup> X, *Circulaire van 30 mei 2005, Préparation des budgets opérationnels de programme pour 2006*, Paris, Ministère de Justice, 2005.

<sup>16</sup> RAAD VOOR DE RECHTSPRAAK, *Agenda van de Rechtspraak 2005-2008*, Den Haag, Raad voor de Rechtspraak, 2004, 33p.

<sup>17</sup> HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE, *Advies over de oriëntatienota voor de hervorming van de gerechtelijke organisatie, het “Themisplan”*, Brussel, Hoge Raad voor de Justitie, 28 november 2005, 18p.

- een directeur HR
- een directeur budget & controle
- een chef van de griffies

De drie eerste functies situeren zich binnen het beheersbureau op het niveau van het ressort. De chef van de griffies situeert zich op het niveau van het arrondissement. Hij/zij adviseert en ondersteunt de directiecomités en arrondissementscolleges van de zetel. De moeilijkheid is deze functies concreter in te vullen.

De tekst van het Themisplan heeft deze functies niet concreet ingevuld. Het is zelfs zo dat het Themisplan in dit verband onduidelijkheden creëert en tegenstrijdige verwachtingen vervat. We moeten vaststellen dat een aantal van de gemaakte keuzes in het Themisplan moeilijk te verdedigen zijn, wil men de logica van enkele wetenschappelijke bevindingen volgen en wil men de modernisering van het justitieel apparaat door verzelfstandiging vooruit helpen.

### ***3.1. Onduidelijkheden in verband met de context in het Themisplan ten aanzien van de vooropgestelde nieuwe beheersfuncties***

Het Themisplan past in een algemene tendens om ook in de werking van de rechterlijke orde meer management en beleid door te voeren onder de vorm van deconcentratie-decentralisatie waardoor in een geleidelijk proces het beheer overgedragen wordt van de FOD justitie naar de rechtscolleges.

Het Themisplan wenst duidelijk een eerste stap te zetten naar meer autonomie voor de lokale gerechtelijke organisaties. Over de te volgen weg om tot meer autonomie te komen voor de gerechtelijke organisaties is minder duidelijkheid.

In het Themisplan heeft men het beheer niet gesitueerd op het niveau van de korpschef maar op een intermediair niveau namelijk het ressort en in mindere mate op het arrondissementeel niveau. De belangrijkste beleids- en beslissingsorganen zijn de vier soorten directiecomités (ressort-arrondissement en parket - zetel) die onder de leiding staan van een voorzitter-magistraat. De administratie die het beheer van de middelen (financiën, personeel, onderhoud gebouw, gerechtskosten) verzorgt, is het beheersbureau dat gesitueerd is op het ressortniveau en werkt voor de vier soorten directiecomités en de arrondissementscolleges. Het beheersbureau maakt deel uit van alle directiecomités en arrondissementscolleges maar met adviserende stem.

Het beheersbureau zelf staat hiërarchisch los van de directiecomités als een soort onafhankelijke administratie onder gezag van een directeur-generaal-magistraat. De directeurs ‘HR’ en ‘Budget & controle’ staan volgens het themisplan onder het functioneel gezag van de directeur-generaal-magistraat, hoofd van het beheersbureau, en hangen hiërarchisch af van de directeur-generaal van de rechterlijke organisatie van de FOD justitie. De directeur-generaal-magistraat heeft dus een “zwevende functie”. Het is niet duidelijk of hij/zij totaal onafhankelijk is of onder gezag staat van de FOD Justitie.

### ***3.2. Tegenovergestelde verwachtingen ten aanzien van de vooropgestelde nieuwe beheersfuncties***

Naast de onduidelijkheid van het doel en de positie van (de functies binnen) het beheersbureau worden er tegenovergestelde verwachtingen gesteld aan het beheersbureau.

Eenzijds wantrouwen de minister van begroting en de inspectie van financiën de overdracht van budgetbevoegdheden aan directiecomités onder leiding van magistraten die geen ervaring hebben met budgetair beheer. Waarschijnlijk wil zowel de minister van justitie als deze van begroting de uitvoering van de begroting onder controle houden. Vandaar het belang van de functie van directeur 'budget en controle' die als een soort van inspecteur van financiën en regeringscommissaris waakt over de rechtmatigheid, de opportuniteit en de kredietoverschrijding van de directiecomités. In de filosofie van Themis werkt het beheersbureau dan ook op afstand van lokale gerechtelijke organisaties om op een rationele, objectieve manier de middelen te beheren.

Anderzijds zien de huidige korpschefs het beheersbureau als een uitbreiding van de pilootprojecten waar de HR-adviseurs de eerste voorzitter bijstaan in zijn managementtaak. Ze verwachten van de nieuwe functies in het bijzonder een ondersteuning. Het probleem is wel dat in de nieuwe structuur het beheersbureau los staat van de bestaande rechtbanken en parketten en ook los van de directiecomités.

Het beheersbureau zit dus tussen twee vuren: aan de ene kant verwachten de korpschefs en directiecomités advies en ondersteuning en aan de andere kant verwachten de minister van begroting en de inspectie van financiën dat het beheersbureau een sterk controlerende functie heeft op de uitgaven van het ressort. Het beheersbureau en de directeurs moeten dus conflicterende doelstellingen nastreven nl. advies en ondersteuning (expertise-centrum) verstrekken én eerder een controlerende opdracht vervullen. Beide opdrachten zijn echter moeilijk te verenigen in één dienst of functie.

Daarbij stelt zich een bijkomende vraag. Als het beheersbureau de opdracht heeft de gerechtelijke autoriteiten te ondersteunen inzake het beheer van de jurisdicties (begroting, financiën, Human Resource, onderhoud gebouwen, ...), betekent dit dan dat in de jurisdicties deze taken blijven bestaan of zal het beheersbureau deze taken van beheer en administratie zelf vervullen. Met andere woorden, is het beheersbureau eerder een kenniscentrum op professioneel niveau of eerder een uitvoerende administratie waar ondermeer de boekhouding wordt bijgehouden en facturen betaald worden van de verschillende gerechtelijke organisaties? Ook dient er duidelijkheid te zijn over deze verwachting ten aanzien van het beheersbureau, wil men functieprofielen en competentieprofielen uitwerken die steek houden.

Er blijven dus een aantal onduidelijkheden en onzekerheden die het uittekenen van het profiel van de vooropgestelde nieuwe beheersfuncties bemoeilijken. Tijdens de geplande pilootprojecten zullen deze onduidelijkheden moeten onderzocht en weggewerkt worden<sup>18</sup>.

#### **4. Functiebeschrijvingen en competentieprofielen van de vooropgestelde nieuwe beheersfuncties**

Dit onderzoek had tot doel functiebeschrijvingen en competentieprofielen op te stellen van nieuwe beheersfuncties die in België zouden geïntroduceerd worden ter modernisering door verzelfstandiging van de gerechtelijke organisaties. Rekeninghoudend met de onduidelijkheden in verband met de context in het Themisplan en met tegenovergestelde verwachtingen ten aanzien van de vooropgestelde nieuwe beheersfuncties heeft het onderzoeksteam functiebeschrijvingen en competentieprofielen opgesteld. Zij hebben hiervoor gebruik gemaakt van methodes als documentenanalyses, interviews met bevoorrechte getuigen en focusgroepen. We nemen deze functiebeschrijvingen en

<sup>18</sup> PLESSERS, J., DEPRE, R. & HONDEGHEM, A., *Tussentijds onderzoeksrapport – profiel van de administratieve manager in de context van verzelfstandiging binnen justitie*, Instituut voor de Overheid K.U.Leuven, 28 juni 2006, 115p.



competentieprofielen niet op in dit artikel, doch bespreken hier enkele opties die het onderzoeksteam als rode draad doorheen de functiebeschrijvingen en competentieprofielen heeft doen lopen.

Ten eerste is er de onduidelijkheid in verband met de context in het Themisplan ten aanzien van de vooropgestelde nieuwe beheersfuncties. De “zwevende functie” van de directeur-generaal van het beheersbureau is een zeer belangrijk probleem. Dit betekent dat deze functiehouder aan niemand verantwoording moet afleggen voor zijn/haar werkzaamheden. Betreffende deze problematiek zijn er enkele opties mogelijk. Een eerste optie is dat de directeur-generaal van het beheersbureau onder het gezag geplaatst wordt van de directiecomités (~Frankrijk). Doch er zijn per ressort te veel directiecomités om zo eenduidige gezagsverhoudingen te bekomen. Een tweede optie is dat de directeur-generaal van het beheersbureau onder het gezag van de Hoge Raad voor de Justitie en het College van Procureurs-generaal geplaatst wordt (~Nederland), doch deze instellingen hebben in België niet dezelfde finaliteit als in Nederland. Een derde optie is dat de directeur-generaal van het beheersbureau onder het gezag van de directeur-generaal rechterlijke organisatie van de FOD justitie geplaatst wordt. Maar als deze functie dan wordt opgenomen door een magistraat, staat de magistraat volledig onder gezag van de uitvoerende macht wat indruist tegen de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten aanzien van de uitvoerende macht. Een vierde optie is dat *de directeur-generaal van het beheersbureau onder het ‘administratief’ gezag van de directeur-generaal rechterlijke organisatie van de FOD justitie geplaatst wordt en onder het ‘operationele’ gezag van de moderniseringscommissie rechterlijke orde*. Deze laatste optie lijkt de minst slechte en meest logische optie. Immers de moderniseringscommissie rechterlijke orde dient de hervormingen naar verzelfstandiging te sturen.

Ten tweede is het belangrijk dat *de ganse hervorming als hoofddoel heeft de effectiviteit en de efficiëntie van de rechtbanken en parketten te verbeteren*. Deze effectiviteit en de resultaten zijn de verantwoordelijkheid van de korpschefs op alle echelons. Immers in de lijn van het Themisplan bevestigde de regering de korpschefs van de rechtbanken van eerste aanleg en beroep in hun nieuwe beheersverantwoordelijkheden<sup>19</sup>. Dit betekent dat de hervorming als hoofddoel heeft de kerntaak van opsporen en vervolgen voor wat betreft het openbaar ministerie en rechtspreken voor wat betreft de zetel beter te vervullen door een betere professionele, vakkundige ondersteuning van de bedrijfsvoering.

Ten derde betekent dit dat *het beheersbureau in eerste instantie een belangrijke ondersteunende functie heeft*. In deze ondersteunende opdracht kan men volgende taken situeren:

- Ondersteunen van de beleids- en beheerscyclus  
o.a. door het mee uitwerken van prestatie-indicatoren
- Ondersteunen van de financiële cyclus (begroting, boekhouding, audit)
- Zorgen voor een gepast HR-beleid
- Ondersteunen van organisatie-ontwikkeling
- ...

Ten vierde *dient een controlerende functie buiten de bevoegdheden van het beheersbureau gesitueerd te worden*. Immers, een ondersteunende functie stoelt op een relatie van vertrouwen tussen het beheersbureau en de korpschefs. Als naast de adviserende en ondersteunende taken van het beheersbureau ook een controlefunctie bestaat, kan dit leiden

<sup>19</sup> ONKELINX, L., Themisplan – Hervorming van de gerechtelijke organisatie: oprichtingsnota, Brussel, FOD Justitie, 10 maart 2006, 7.

tot wantrouwen. De in het Themisplan voorziene functie van controle op de wetmatigheid en de opportuniteit, dus een soort regeringscommissaris of inspecteur van financiën, komt dan in conflict met de ondersteunende functie.

Het beheersbureau kan wel bijdragen tot de uitbouw van een systeem van interne controle doch externe controle dient verzorgd te worden door een andere instantie dan het beheersbureau. In afwachting van een systeem van interne controle kunnen zowel de FOD begroting en de FOD justitie belangrijke ondersteuning geven bij de pilootprojecten.

Ten vijfde heeft het beheersbureau een verantwoordelijkheid om *zelf diensten*, waarvoor een grotere schaal dan de huidige rechtscolleges wenselijk is, *efficiënt te organiseren*.

Geleidelijk aan zullen zo meer en meer bevoegdheden gedecentraliseerd worden en de nodige capaciteit en kennis opgebouwd worden. Dit proces zal duidelijk moeten begeleid worden. Dit is een belangrijke taak voor het beheersbureau, het directoraat-generaal rechterlijke orde en de op te richten commissie voor de modernisering van de gerechtelijke organisatie<sup>20</sup>.

## 5. Ontwikkelen van “as is” naar “to be”

Als we willen evolueren van een situatie “as is”, waarin het beheer van de gerechtelijke organisaties door de centrale administratie van het ministerie gedaan wordt, naar een situatie “to be”, waarin de gerechtelijke organisaties een belangrijk deel van het beheer zelf afhandelen, is er nog een lange weg af te leggen. De reden hiervoor is tweërlei.

Een eerste reden is dat het Belgische landschap van gerechtelijke organisaties een groot aantal gerechtelijke organisaties telt, nl. 360 waarvan de meerderheid van de zetel (300) en een minderheid van het openbaar ministerie (60) is. De schaalgrootte van deze gerechtelijke organisaties verschilt naar soort (vb. arbeidsrechtbank, parket-generaal,...), maar binnen eenzelfde soort van gerechtelijke organisaties zijn er ook grote verschillen. We kunnen wel enkele algemene vaststellingen doen. Zo stelden we vast dat een rechtbank gemiddeld bestaat uit 1 tot 48 magistraten en een parket uit gemiddeld 4 tot 21 magistraten. De organisaties met het grootste gemiddelde aantal magistraten bevinden zich in de zittende magistratuur op het niveau van het hof van beroep, dubbel zoveel als op een rechtbank van eerste aanleg. Deze laatste rechtbanken zijn naar grootte vergelijkbaar met de parketten en parketten-generaal die gemiddeld bestaan uit een 20-tal magistraten. Andere rechtbanken en parketten zijn beduidend kleiner. Een vrederecht bestaat per definitie uit één vrederechter. In het algemeen dient men per magistraat gemiddeld bijna 4 niet-magistraten te rekenen<sup>21</sup>.

De variabele schaalgrootte van de gerechtelijke organisaties maakt het moderniseringsproces door verzelfstandiging zeer moeilijk.

Een tweede reden waarom er nog een lange weg dient afgelegd te worden naar decentralisatie is dat er binnen de gerechtelijke organisaties alsnog te weinig professionele capaciteit aanwezig is over het beheer van middelen en personeel. De invoering van nieuwe beheersfuncties in het Belgische apparaat betekent een grote stimulans om de nodige capaciteit te voorzien.

Enerzijds kan capaciteit gegenereerd worden door het aanwerven van (externe) professionals op het vlak van de bedrijfsvoering maar anderzijds ook door het klaarstomen van interne

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, 115p.

<sup>21</sup> PLESSERS, J., DEPRE, R. & HONDEGHEM, A., *Tussentijds onderzoeksrapport – profiel van de administratieve manager in de context van verzelfstandiging binnen justitie*, Instituut voor de Overheid K.U.Leuven, 28 maart 2006, 94p.

(kandidaat-)leidinggevend en om op het vlak van deze beheersaspecten - op zijn minst - te kunnen meepraten.

Een moeilijke opdracht zal zijn de interne (kandidaat-)leidinggevend en, die mee verantwoordelijkheid zullen krijgen in het beheer van de organisatie, kennis van zaken bij te brengen van de beheersaspecten van hun organisatie.

We kijken even naar de doelgroep van de huidige leidinggevend en. We onderscheiden leidinggevend e hoofdgriffiers/hoofdsecretarissen én leidinggevend e magistraat-korpschefs.

In totaal zijn er 356 hoofdgriffiers/hoofdsecretarissen. Ongeveer 1/3 van deze hoofdgriffiers/hoofdsecretarissen is vrouw terwijl in totaal 2/3 van de personeelsleden vrouw is. Blijkbaar geldt hoe lager het niveau, hoe hoger het aantal vrouwen. Voorts blijken alle leidinggevend en van de gerechtelijke organisaties statutair. De leidinggevend e zijn gemiddeld ouder dan 50 jaar. Van het totaal aantal hoofdgriffiers / hoofdsecretarissen hebben 3.5% een universitair diploma waarvan 2% een diploma in de rechten. Tenslotte heeft 6% van de leidinggevend en binnen de administratie van de gerechtelijke organisaties een managementopleiding gevolgd.

Wat betreft de magistraat-korpschefs stellen we vast dat de gerechtelijke organisaties in totaal 324 korpschefs, de 187 vrederechters meegerekend, tellen. Van het totaal aantal magistraten is 65% rechter en 35% parketmagistraat. Het merendeel van deze magistraten werkt op het niveau van het arrondissement. Van het totaal aantal magistraten zijn er juist iets meer mannen dan vrouwen. Dit verschil is veel groter als we alleen kijken naar de magistraat-korpschefs. Het verschil wordt ook groter naargelang we ons op een hoger gerechtelijk niveau bevinden. Van het totaal aantal magistraten bedraagt de gemiddelde leeftijd 47 jaar. De gemiddelde leeftijd van de korpschef is 54 jaar. 26 % of 1/4 van de magistraten heeft reeds een managementopleiding gevolgd<sup>22</sup>.

De leidinggevend en hebben allen een lange ervaring als griffier, secretaris of magistraat. Buiten een elementaire managementopleiding, die zich vooral richt op het aanleren van sociale vaardigheden, zijn er geen instrumenten voorzien om de (kandidaat-)leidinggevend en binnen de gerechtelijke organisatie voor te bereiden op management- en beheersopdrachten die zich in het kader van het Themisplan aandienen. Ze zijn nooit opgeleid inzake deze beheersmateries. In de (reeds bestaande) functiebeschrijvingen en competentieprofielen van leidinggevend en zijn hieromtrent ook geen noodzakelijke competenties vooropgesteld<sup>23</sup>. Van de korpschefs-magistraten, hoofdgriffiers en hoofdsecretarissen wordt in het kader van het Themisplan echter verwacht dat zij eindverantwoordelijkheid nemen aangaande belangrijke beheersaspecten van hun organisatie. In die zin lijkt het noodzakelijk dat, welke beslissingen ook genomen worden in de verdere concretisering van het Themisplan, meer management- en *beheerscapaciteit in de gerechtelijke organisaties zal ontwikkeld worden*. Zowel in Nederland als in Frankrijk worden veel inspanningen gedaan om deze capaciteit te ontwikkelen. Het lijkt aan te raden ook in België te investeren in opleiding zodat (kandidaat-) leidinggevend en er op voorbereid kunnen worden om bepaalde bevoegdheden in eigen beheer te doen.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 38-56.

<sup>23</sup> Zie ondermeer: wet van 22 december 1998 tot wijziging van sommige bepalingen van deel II van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de Hoge Raad voor de Justitie, de benoeming en aanwijzing van magistraten en tot invoering van een evaluatiesysteem, *B.S.* 2 februari 1999. Hoge Raad voor de Justitie, Standaardprofielen voor de functies van korpschef, *B.S.* 16 september 2000, 31485.