

# ‘Gras groeit niet sneller door eraan te trekken’.

## De zetel en modern management

Elke Devroe en Lieve Lagae<sup>1</sup>

### INHOUD

Inleiding	7
1. Context	9
1.1. De zetel, een verwaarloosde organisatie?	9
1.2. De plaats van de zetel binnen de keten	11
1.3. De positionering ten aanzien van de wetgevende en de uitvoerende macht	12
1.4. De aanloop naar de actuele hervormingen	12
2. De geplande hervormingen	13
2.1. Doelstellingen	13
2.2. De hervormingen onder de loep	14
3. De kritieke succesfactoren voor het welslagen van de hervorming inclusief cultuuromslag	16
3.1. Bewustwording van de nood aan vertrouwen van de burger	16
3.2. Gerechtiglijke autonomie: een relatief begrip	17
3.3. Leiderschap, bereidheid tot ‘accountability’ en professionalisering	18
Besluit	20
Referenties	20
Wetteksten en interne beleidsdocumenten	22
Internetbronnen	22

### Inleiding

Sinds decennia verschijnt de hervorming van het gerecht op de politieke agenda maar nu is het eindelijk zover. Het samenbrengen van de principes ‘kostenbewustzijn’, ‘efficiëntie’, ‘effectiviteit’ en ‘verantwoording’ met de principes van de ‘onafhankelijkheid van de rechter’ en ‘de rechten van verdediging’ is niet vanzelfsprekend. Ook de fragmentering van het gerechtelijk landschap met (nu nog) 327 entiteiten en tal van advies- en beheerorganen, bemoeilijkt strategievorming en introductie van moderne beheermethoden. Toch is de opmars van het hedendaagse managementdenken niet meer te stuiten, zeker nu de overheidsfinanciën onder druk staan. Anders dan bij het openbaar ministerie is de rechtsprekende magistratuur (de ‘zetel’ genoemd) nog weinig vertrouwd met het managementjargon van het New Public Management: beleidscyclus, strategische doelstellingen, gemotiveerde planning van de middelen, HR-management, optimalisatie van zowel werkprocessen als werkmethoden, meten van kwaliteit en prestaties, *accountability*...

“Beschikt de rechterlijke orde vandaag over de juiste organisatiecultuur om van schaalvergroting, mobiliteit, specialisatie en verzelfstandiging een succesvolle onderneming te maken?”

Veel magistraten leven nog in de ontkenning en hopen zo lang mogelijk te ontsnappen aan ‘de beheersystematiek van de private sector’. De parketten, die hiërarchisch gestructureerd zijn, slagen er steeds meer in om moderne beheermethoden te integreren in hun werking en samenwerkingsverbanden te creëren over de grenzen van het kleinschalige arrondissement heen. Werken met gespecialiseerde mensen in gespecialiseerde teams wordt de nieuwe norm, en dan moet men flexibeler inzetbaar zijn. Met de huidige hervormingen wil het politieke beleid een dergelijke dynamiek op gang brengen bij ‘de zetel’. Beide groepen, de zetel en het openbaar ministerie, zijn geïmpliceerd in deze justitiehervorming, maar voor de zetel is de kloof die gedicht moet worden duidelijk groter.

De drie wetsontwerpen van minister A. Turtelboom die bij de redactie van deze tekst in behandeling zijn in het parlement, zijn het resultaat van jarenlange reflectie, overleg met het terrein en politieke onderhandelingen over de nieuwe organisatiestructuur en de verzelfstandiging van de rechterlijke orde. Haar voorgangers, de ministers L. Onkelinx, J. Van Deurzen en S. De Clerck hebben het pad geëffend, onder andere met ondersteuning van de wetenschappelijke wereld.<sup>2</sup> Het compromis dat nu voorligt, beoogt in een eerste beweging de schaalvergroting van de arrondissementen zodat de bestaande 27 gereduceerd worden tot 12. Het tweede wetsontwerp behandelt de mobiliteit en de specialisatie van magistraten en personeel. Beide wetsontwerpen werden samengevoegd tot een eenheidswet. Het belangrijkste doel ervan is om schaalvoordelen te realiseren, zoals een effectievere inzet

1. **Elke Devroe** is universitair hoofddocent Instituut Bestuurskunde, universiteit Leiden, Nederland.  
**Lieve Lagae** is adviseur HRM en organisatieontwikkeling bij het hof van beroep van Antwerpen.  
2. Studie van de KULeuven, IVO, ULiège, Solvay Brussel (2009). Eindrapport

hertekening van het landschap. Wetenschappelijke studie naar de voorstellen van een hertekening van het gerechtelijk landschap en naar een methodologie om het gerechtelijk landschap structureel aan te passen. Opdrachtgever: FOD justitie; [www.soc.kuleuven.be/io/ned/publicaties/detail/05050083.htm](http://www.soc.kuleuven.be/io/ned/publicaties/detail/05050083.htm).

van de beschikbare menselijke middelen.<sup>3</sup> Een derde wetsontwerp wil aan de rechterlijke orde meer zelfbestuur geven door op het macroniveau een eigen bestuur- en beheerorgaan te installeren, één voor de zetel en één voor het openbaar ministerie, elk met een ondersteunende dienst. Bovendien wordt op het intermediaire niveau in elke provinciehoofdplaats een directiecomité geïnstalleerd, bevoegd om de financiële, personele en logistieke middelen van elk gerechtelijk arrondissement zelf te beheren. De noodzakelijke afstemming tussen de beheerniveaus over de grootte en de verdeling van de enveloppe zal verlopen aan de hand van beheersovereenkomsten. Het doel is een justitie die beter presteert (betere balans tussen middelen en resultaten) door responsabilisering en zelfbestuur.<sup>4</sup> Het eerste en het tweede wetsontwerp (schaalvergroting en mobiliteit & specialisatie) werden op 17 juli 2013 goedgekeurd door de Kamer van volksvertegenwoordigers en doorverwezen naar de Senaat. Dit gedeelte van de hervorming zou op 1 april 2014 in werking moeten treden. Ondanks een oproep van het voorlopig College van hoven en rechtbanken (VCHB) en hoge magistraten in het Hof van Cassatie, houdt de minister van Justitie vast aan die datum van inwerkingtreding (*De Tijd*, 14 februari 2014). Op 6 februari 2014 keurde de Senaat de wet op het verzelfstandigd beheer van de rechterlijke organisatie goed (BS 4 maart 2014 – ed. 2). De implementatie van deze wet wordt gepland op middellange termijn.

Deze hervormingen betekenen een mijlpaal in de historische ontwikkeling van de Belgische rechterlijke macht. Men vindt hierin de sporen terug van het New Public Management met kosten-batenanalyse, efficiëntie- en effectiviteitstreven, klantgerichtheid, evaluatiefetisjisme, standaardisering, output-targeting en responsabilisering. Dat worden de nieuwe kernwaarden van de overheid genoemd (Crawford, Lister & Wall, 2003; Downes & Van Swaaningen, 2007). Deze stroming waarbij de nadruk lag op kosteneffectiviteit, managerialisme, monitoring en *accountability* (Crawford, 1999) ging tot nu toe aan de beroepsgroep van de magistratuur voorbij.

Waarom liet de doorbraak naar een nieuwe architectuur en naar zelfbeheer zo lang op zich wachten? Er zijn vele redenen, waaronder het ontbreken van een gelegitimeerd orgaan dat kon onderhandelen namens de rechterlijke orde met haar vele geledingen. Vanuit deze diversiteit tot een gemeenschappelijke visie komen vraagt tijd. Er zijn de laatste 25 jaar vele mogelijke denkpijpen uitgeprobeerd en voorstellen gesneuveld. Zo bleek bijvoorbeeld de eenheidsrechtbank die de politiek oorspronkelijk voor ogen had, niet haal-

baar. De historisch gegroeide splitsing in gespecialiseerde rechtscolleges, zoals rechtbanken van koophandel, arbeidsrechtbanken en administratieve rechtscolleges, hebben geleid tot verschillen in organisatie en werkmethoden waardoor zij elk een sterke identiteit ontwikkelden. Die identiteit laten zij zich niet licht ontvreemden. De ideale schaalgrootte heeft ook heel wat pennen in beweging gebracht. Betreffende zelfbestuur is er een fundamenteel meningsverschil met de politieke wereld: de rechterlijke orde wil haar middelen graag zelf beheren, zo centraal mogelijk, maar wijst hierbij externe controle en verantwoording af met het argument van 'onafhankelijkheid van de derde macht'. Het resultaat is dat in het wetsontwerp op de verzelfstandiging de (eind)verantwoordelijkheid voor het beheer volledig in handen ligt van magistraten. Experts betreffende financiën, HRM, ICT en andere relevante beheersdomeinen zal men slechts terugvinden in de steundiensten. Deze experts zullen ook de hoven en rechtbanken bijstaan.<sup>5</sup> Het valt immers te betwijfelen of de rechterlijke orde vandaag al voldoende capaciteit ontwikkeld heeft om het integrale beheer over te nemen. Het feit dat het wetsontwerp op de verzelfstandiging weinig concreet is over de operationele modaliteiten zoals de beheersmethoden en -instrumenten, draagt niet meteen bij tot hou-

Dat de rechtsprekende macht en 'modern management' niet goed samengaan is ook af te leiden uit de analyse van enkele ambitieuze maar mislukte projecten, zoals Phenix, een plan tot alomvattende ICT-architectuur voor de hele rechterlijke orde. We kunnen ook veel leren uit het spanningsveld rondom het project werklasmeting. De analyse waarom de octopushervorming (1998) verzandde in de implementatiefase is ook verhelderend. Zo werden diverse nummers van de *Orde van de Dag* gewijd aan de octopushervorming van justitie (1998) en haar gedeeltelijke resultaten (Octopus revisited, 2008). Er zijn ook successen geweest. De octopushervorming heeft geleid tot de oprichting van de Hoge Raad voor de justitie in 2001. Ook de politiehervorming van 1998<sup>6</sup> was een belangrijk onderdeel dat door diverse auteurs 'geslaagd' werd genoemd (Bruggeman, Devroe & Easton, 2010). Het beleidsdenken dat ingebed was in de wet op de politiehervorming betekende een krachtige injectie in de beheerssystematiek, niet alleen intern in het eengemaakte politiekorps maar ook voor de integrale werking van de verschillende ketenpartners (Devroe & Matthys, 2004): de minister van Justitie, het College van procureurs-generaal, de beleidscellen (de ex-kabinetten), de beleidsondersteunende diensten

3. Wetsontwerp tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde. Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 4 juni 2013 (Doc. 53 2858/001).

4. Wetsontwerp betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie. Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, 14 oktober 2013. DOC 53 3068/001.

5. Wetsontwerp betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie. Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, 14 oktober 2013. DOC 53 3068/001, p. 8.

6. Wet van 7 december 1998 op de geïntegreerde politie op 2 niveaus. BS 5 januari 1999.

zoals de Dienst voor het strafrechtelijk beleid en de Hoge Raad voor de justitie. Ook vandaag is de politie present: het wetsontwerp (goedgekeurd door de Ministerraad op 28 november 2013) om de politiewerking te optimaliseren van minister van Binnenlandse zaken J. Milquet en van commissaris-generaal van de federale politie K. Bolle, omvat de nodige maatregelen om rekening te houden met de lopende hervormingen van Justitie en met de Staatshervorming. Zo wil het een nieuwe territoriale indeling voor de politie, afgestemd op de schaalvergroting van justitie en beoogt het een nieuw versterkt overleg tussen politie en justitie.<sup>7</sup>

De zetel werd en wordt nog steeds minder betrokken in dit beleidsmatige denken, zodat hij achterbleef. Dat is een reden om in dit nummer bijzonder te focussen op de implementatie van de hervorming in hoven en rechtbanken. De successen die het openbaar ministerie heeft geboekt op het vlak van modern management werden al veelvuldig beschreven (Reynders, Thomaes & Devroe, 2005; De Keulenaer & Devroe, 2007; Devroe & Reynders, 2008). Om de relatie tussen de zetel en het openbaar ministerie te situeren voor de lezer die minder vertrouwd zou zijn met de werking van hoven en rechtbanken, zullen we in een eerste paragraaf kort de plaats van de zetel schetsen in de strafrechtelijke keten. De onderliggende redenen waarom de zetel en modern management geen vanzelfsprekend huwelijk vormen, zullen behandeld worden in deze locomotieftekst, maar ook in de verschillende bijdragen van dit nummer.

‘Kan deze hervorming slagen en zo ja: wat zijn de randvoorwaarden?’ is de centrale vraag van dit themanummer.

De memorie van toelichting van het wetsontwerp op de schaalvergroting verwijst bijvoorbeeld naar een noodzakelijke cultuurverandering, ‘zonder welke de andere hefboomen hun doel zullen missen’.<sup>8</sup> Echter, ‘gras groeit niet sneller door eraan te trekken’, zei Peter Senge, de managementgoeroe van ‘de lerende organisatie’ (Senge, 1992). Hij geloofde niet dat organisaties – in onze casus zijn dat de 327 entiteiten van de rechterlijke orde – fundamenteel te veranderen zijn aan de hand van een top-down-hervormingsplan, omdat cultuur niet top-down te veranderen is. Of organisaties mee kunnen evolveren met hun tijd of zelfs hun tijd vooruit zijn, hangt er volgens Senge van af of de competenties ‘aanpassing’ en ‘innovatie’ in hun organisatiecultuur verweven zitten. De veranderingsdynamiek moet in de organisatie zelf aangesproken worden, de mensen moeten samen tot kennis en inzicht komen en over voldoende autonomie beschikken, zodat zij hun

dienstverlening vanzelf gaan aanpassen aan de wijzigende omgeving.<sup>9</sup> Van Peter Drucker, de visionaire managementtheoreticus, met goede kennis van de publieke sector, werd de quote ‘*Culture eats strategy for breakfast, every day*’ een evergreen. De vraag die wij aan de auteurs van dit nummer voorleggen kan daarom ook zo geformuleerd worden: ‘*Beschikt de rechterlijke orde vandaag over de juiste organisatiecultuur, over voldoende interne veranderingscapaciteit en veranderingsbereidheid, over voldoende expertise om van schaalvergroting, mobiliteit, specialisatie en verzelfstandiging een succesvolle onderneming te maken? Zullen de aangekondigde veranderingen de zetel daadwerkelijk de 21ste eeuw binnenloodsen als moderne organisatie? Waarmee moeten de architecten van de veranderingsroute rekening houden om de kans op succesvolle implementatie te verhogen?*’

In het eerste deel schetsen we de context waarbinnen de hervormingen moeten plaatsvinden. Vervolgens behandelen we de geplande hervormingen concreter en ten slotte formuleren we vragen die de teksten bij ons oproepen vanuit een organisatiekundig en *change management*-perspectief. Deze vragen worden voorgelegd aan de auteurs die, elk vanuit hun specifieke invalshoek, kunnen reageren.

## 1. Context

### 1.1. De zetel, een verwaarloosde organisatie?

Hervormingen zijn een antwoord op weerkerende pro-

---

“Behalve met de beheersproblemen als gevolg van een verkokerd en geografisch versnipperd landschap, kampt justitie ook met een algemeen managementdeficit.”

---

blemen en/of op externe druk. De samenleving is in snel tempo veranderd en justitie kon de trend noch de tred volgen, om redenen die genoegzaam bekend zijn. De rechterlijke macht beschikte ook nauwelijks over eigen beleidsruimte, gebonden als zij was aan de strikte bureaucratie van het Directoraat-generaal van de rechterlijke organisatie, ingebed in de FOD justitie. Vooraleer we kort ingaan op deze problematiek is het nuttig om de zetel voor te stellen in enkele feiten en

7. [www.milquet.belgium.be/sites/default/files/PB%20Goedkeuring%20van%20het%20wetsontwerp%20over%20de%20optimalisatie%20van%20de%20politie%20.pdf](http://www.milquet.belgium.be/sites/default/files/PB%20Goedkeuring%20van%20het%20wetsontwerp%20over%20de%20optimalisatie%20van%20de%20politie%20.pdf) (geraadpleegd op 3 december 2013).

8. Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 4 juni 2013. Doc. 53 2858/001, p. 8-9.

9. Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 4 juni 2013. Doc. 53 2858/001, p. 8-9.

cijfers.<sup>10</sup> De rechtbanken van eerste aanleg hebben het grootste contentieux. In 2012 handelden de 27 rechtbanken van eerste aanleg van het Rijk 209.728 zaken af. Dat is geen outputcijfer van afgehandelde dossiers want het cijfer omvat ook tussenvonnissen. Daarentegen zijn de protectionele jeugdzaken niet inbegrepen.<sup>11</sup> De grootste afdelingen van deze rechtbanken zijn de burgerlijke, in 2012 goed voor bijna 133.685 afgehandelde zaken en 23.940 burgerlijke jeugdzaken, samen drie vierde van de totale productie van de rechtbanken van eerste aanleg van het Rijk. De strafkamers behandelen het overige vierde. Het aantal zaken in de eerstelijnsrechtbanken is de laatste twee jaar afgenomen met 4,5 procent, de burgerlijke zaken (6%) iets meer dan het aantal strafzaken (4,4%). De burgerlijke jeugdzaken zitten in stijgende lijn als gevolg van de gewijzigde echtscheidingswetgeving (4,5%). Hier past het om kort gewag te maken van de wet van 30 juli 2013 die de langverwachte familierechtbank oprichtte die in werking zal treden vanaf 1 september 2014. Hoewel het een eveneens belangrijke vernieuwing betreft, valt deze wet buiten het opzet van dit artikel.<sup>12</sup>

Uit andere statistieken blijkt dat de instroom van burgerlijke geschillen bij de hoven van beroep nog steeds jaarlijks toeneemt, terwijl de menselijke middelen licht achteruit gaan.<sup>13</sup> Bij onvoldoende verwerkingscapaciteit ontstaat achterstand of kan de kwaliteit van de rechtspraak onder druk komen. De achterstand bij de hoven van beroep is (opnieuw) aan het toenemen: ruim twee jaar wachten op een uitspraak tast de rechtszekerheid en het vertrouwen in justitie aan. Het aantal strafzaken bij de hoven van beroep gaat licht achteruit. De strafsector kampt vooral met de problemen van de (manke) strafuitvoering en nieuwe of complexe vormen van criminaliteit die haar competenties te boven gaan.

Wat de andere rechtbanken betreft: over de 27 arbeidsrechtbanken ontbreken betrouwbare recente cijfers, maar deze lacune wordt fasegewijs weggewerkt.<sup>14</sup> De 27 rechtbanken van koophandel zijn in vele gevallen kleinschalige rechtbanken waarvan het aantal behandelde dossiers ongeveer een vierde bedraagt van wat de rechtbanken van eerste aanleg verwerken. De 187 vrederechten van het Rijk, met 229 zetels,<sup>15</sup> spraken in 2012 bijna 300.000 vonnissen uit. Ze realiseerden 2.200 minnelijke schikkingen.

Behalve met de beheersproblemen als gevolg van een verkokerd en geografisch versnipperd landschap, kampt justitie ook met een algemeen managementdeficit (Depré, Plessers & Hondeghe, 2005; Depré &

Hondeghe, 2011; Delvaux, 2010; Hondeghe, Van Daele, Maesschalck & Broucker, 2010). Terugkerende elementen in de diagnostiek zijn de achterstand, de duurtijd van processen, te weinig consistente rechtspraak, een weinig klantgerichte houding, een onbegrijpelijk taalgebruik, weinig informatieverstrekking en ondoorzichtige procedures, gebrekkige kwaliteit van vonnissen door lage specialisatie, niet compatibele softwareprogramma's, ontbreken van digitale dossiers en digitaal ondersteunde werkprocessen, geen betrouwbare statistische gegevens enzovoort (Depré & Hondeghe, 2011). Voor de jaren negentig werden de oorzaken van de problemen extern gelegd: gebrek aan menselijke en materiële middelen, een inflatie van nieuwe (slechte) wetten, juridisering van de samenleving enzovoort (Depré & Hondeghe, 2011). Pas na Dutroux (in 1996) werd het interne functioneren van het apparaat zelf bekritiseerd. Als gevolg van de coïncidentie dat rond die tijd het New Public Management-denken (Van Dooren, 2010) zijn intrede deed in de federale overheid (Copernicusplan, 2000) (KB 7 november 2000), werd de oplossing niet meer gezocht in meer middelen maar in beter management: slimmer werken, beter presteren met dezelfde middelen. Ook de rechterlijke orde moest zichzelf aan het publiek presenteren als een efficiënte, productieve, kostenbewuste dienstverlenende organisatie. In onze referentiebuurlanden, Frankrijk en Nederland, heeft justitie deze paradigmawissel sneller opgepikt dan in België (Depré, Plessers & Hondeghe, 2005; Depré, 2005; Depré, 2010; Depré & Hondeghe, 2011). In België investeerde de overheid in hervormingen bij het openbaar ministerie, bij de politie, in nieuwe advies- en controleorganen voor justitie en ze trok hiervoor ruime middelen uit (Octopus, 1998; cijfers FOD Justitie, 2007).

Volgens minister van justitie A. Turtelboom (2013) zag de FOD Justitie in tien jaar tijd zijn budget meer dan verdubbelen; de begroting van de hoven en rechtbanken maakt ongeveer de helft van dit budget uit. De middelen voor de rechterlijke orde stegen van 1.068,2 miljoen euro in 1999 tot 1.738,0 miljoen euro in 2010 (CMRO, 2010). Het zijn vooral de werkingskosten van het parket en de onderzoeksgerechten die exponentieel stegen,<sup>16</sup> eveneens een verdubbeling in tien jaar tijd (CMRO, 2010; Turtelboom, 2013). De rest van het budget van justitie gaat naar de gevangnissen en de justitiehuisen (CMRO, 2011). In 2013 voorziet de minister nog in een bijkomende injectie van 30 miljoen euro voor nieuwe gevangnissen en 33 miljoen euro voor een betere en efficiëntere strafuitvoering (Turtelboom, 2013). Dat is een topprioriteit voor het open-

10. Website Vast Bureau voor statistiek en werklasmeting (geraadpleegd op 12 november 2013).

11. Deze statistieken ressorteren onder de bevoegdheid van het Nationaal Instituut voor criminalistiek en criminologie.

12. Wet van 30 juli 2013 betreffende de invoering van een familie- en jeugdrechtbank. BS 27 september 2013. Het familie- en jeugdrecht worden ondergebracht bij een 'familierechtbank' die werkwijzen kan ontwikkelen die beter aansluiten bij haar eigenheid, zoals bemiddeling en samenwerken met andere – menswetenschappelijke – disciplines.

13. [www.mensenrecht.be](http://www.mensenrecht.be) (geraadpleegd op 13 november 2013); Jaarverslag 2013 Hof van beroep Antwerpen.

14. Website Vast bureau voor statistiek en werklasmeting, <http://vbsw-bpsm.just.fgov.be/nl/Statistieken> (geraadpleegd op 12 november 2013).

15. Art. 590-601 Gerechtelijk Wetboek.

16. Sommige leden van de zetel menen dat de onderzoeksrechter steeds meer vervolgingstaken naar zich toe trekt, terwijl deze rechter 'tot de onpartijdige zetel behoort en vooral een coördinerende opdracht heeft en moet toezien op de objectiviteit van het onderzoek'.

baar ministerie en vooral voor de politiek.<sup>17</sup> Omdat de budgettaire middelen steeds meer onder druk staan terwijl nieuwe wetten en technologie de uitgaven omhoog drijven – zoals de toenemende DNA-onderzoeken en de Salduzwet, die de aanwezigheid van een advocaat bij het eerste verhoor van een verdachte verplicht maakt -, wordt zwaar ingezet op kostenefficiëntie.<sup>18</sup>

Bij de verdeling van de verhoogde middelen van justitie werd de zetel niet het beste bedeed<sup>19</sup> en bovendien misten de middelen die wel uitgetrokken werden grotendeels hun doel. Niet alleen ontbrak bijvoorbeeld de kennis en de basisarchitectuur om de informatisering te laten slagen, ook andere vernieuwingen, zoals de werklastmeting, het kennismanagement en het standaardiseren van werkprocessen, liepen vertraging op. We moeten dus niet zozeer van een financiële verwaarlozing van de zetel spreken dan van een ‘manageriële’ verwaarlozing (Kampen, 2012). Dat kan ook te wijten zijn aan de instelling van de beroepsgroep zelf, die doorgaans weinig geïnteresseerd is in beleidsaangelegenheden en reflectie over organisatieverbeteringen. Weinige magistraten zijn thuis in de mogelijkheden van de informatietechnologie. Efficiëntiewinst boeken door vonnissen te standaardiseren en in een nationale kennisbank op te slagen voor diverse toepassingsmogelijkheden, zal weinig enthousiasme losmaken. Dit soort vernieuwingen staat haaks op de ambachtelijke wijze waarop de professionals hun dossiers nu behandelen (Depré, 2010). Er is ook grote weerstand – zij het minder openlijk – tegen statistieken en meetinstrumenten, met als argument de ‘rechterlijke autonomie’, omschreven in artikel 151 van de Grondwet.<sup>20</sup> Aan de interpretatie van dit begrip werd wereldliteratuur gewijd (Storme, 1997, 2007). Men kan minstens vaststellen dat hierover geen consensus bestaat en dat onze buurlanden er anders mee omgaan.

## 1.2. De plaats van de zetel binnen de keten

Binnen de strafrechtelijke keten, die start bij de politie en eindigt bij de strafuitvoering, neemt de zetel een middenpositie in (Devroe, 2006a). De zittende magistratuur, meer precies de strafrechtelijke afdelingen

ervan, doet uitspraken over schuld of onschuld van de beklaagden en bij schuld, over de strafmaat. De strafrechter oordeelt ook over de vorderingen van de burgerlijke partijen in strafzaken. De onderzoeksrechters behoren tot ‘de zetel’ hoewel het hun rol is het strafonderzoek te coördineren.<sup>21</sup> Zij zijn benoemd als rechter bij de zetel en krijgen er een (tijdelijk) mandaat als onderzoeksrechter.

De werkprocessen van de strafrechters zijn innig verweven met die van het parket. Strafrechters spreken louter reactief recht, want ze moeten zich buigen over zaken die het parket aanbrengt, volgens de prioriteiten van de minister en het beleid van de procureurs-generaal. De zetel heeft niet de vrijheid om haar eigen instroom te regelen. Het parket legt zelfs de agenda vast van de strafkamers van hoven en rechtbanken en bepaalt welke zaken door een assisenhof behandeld moeten worden. Het parket kwalificeert de misdrijven en het Wetboek van Strafvordering bepaalt zelfs de mogelijke strafmaat bij elke kwalificatie. Het openbaar ministerie beïnvloedt in grote mate de werklast van de rechtsprekende magistraten en van de onderzoeksrechters. Het parket, dat een keuze maakt op basis van tal van overwegingen (technische, opportuniteit enz.) wordt daarom ook wel de *bottleneck* van de strafrechten genoemd (Ponsaers & Verhage, 2006). Alle zaken stromen via een brede trechter in op parketniveau, waarbij de trechter zich versmalt naarmate we ons hoger in de piramide bevinden (Devroe & Ponsaers, 2008). Het moge duidelijk zijn dat om deze en andere redenen (*cf. infra*) de autonomie van de strafrechter enigszins gerelativeerd moet worden.

Dat alles geldt niet voor de burgerlijke zaken die wel rechtstreeks bij de zetel terechtkomen. Maar ook de burgerlijke rechters hebben weinig regelruimte wanneer er zich, zoals nu bij de hoven van beroep, een stijging van de instroom voordoet. Deze problematiek is heel actueel (Deconinck & Taelman, 2012: 30), maar is niet vervat in de huidige hervormingsplannen. We komen verder in dit artikel nog terug op de relativiteit van het autonomiebegrip.

*We kunnen ons hier de vraag stellen in welke mate deze beperkte managementruimte, deze overbelasting met burgerlijke zaken nog wel houdbaar is voor rechtbanken*

17. Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 31 november 2013. Doc 53 3071/001. Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2014, hoofdstuk 12, p. 231-268.

18. Bij de eerste begrotingscontrole in maart 2013 werd er meteen een blokkering opgelegd van 15+1% op de werkingskosten en van 2% op de investeringskosten. Ook op de personeelskosten werd er tot een blokkering overgegaan van 2+1%. Die worden lineair gerealiseerd door uitstel van publicatie van de vacatures, in afwachting van de resultaten van de werklastmeting.

19. De aangepaste federale begroting van het jaar 2010 kan men raadplegen op [www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET\\_pagegroup/BEGROTING\\_ONLINE\\_2010](http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/BEGROTING_ONLINE_2010). Zie verder: Uitgaven van de FOD Justitie: evolutie over 10 jaar: (inclusief en exclusief gerechtskosten); [www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/budget\\_tabellen\\_figuren\\_NL.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/budget_tabellen_figuren_NL.pdf); publicatie CMRO over budget van justitie (tabellen en grafieken) en [www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/budget\\_2007\\_2010\\_NL.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/budget_2007_2010_NL.pdf) en [www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/Gerechtskosten\\_%20uitgaven\\_2011.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/Gerechtskosten_%20uitgaven_2011.pdf).

20. Grondwet art. 151:  
 ‘§ 1. De rechters zijn onafhankelijk in de uitoefening van hun rechtsprekende bevoegdheden. Het openbaar ministerie is onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vast te leggen, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid.  
 § 2. Er bestaat voor geheel België een Hoge Raad voor de Justitie. Bij de uitoefening van zijn bevoegdheden respecteert hij de onafhankelijkheid bedoeld in § 1.’

21. De onderzoeksrechter is een rechter van de zetel die als opdracht heeft om strafonderzoeken te coördineren op verzoek van het parket; [http://justitie.belgium.be/nl/themas\\_en\\_dossiers/rechterlijke\\_orde/hoven\\_en\\_rechtbanken/rechtbank\\_van\\_eerste\\_aanleg/onderzoekrechter](http://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/rechterlijke_orde/hoven_en_rechtbanken/rechtbank_van_eerste_aanleg/onderzoekrechter).

en hoven in de eenentwintigste eeuw. Is rechtbankmanagement wel mogelijk als de organisaties louter reactief moeten optreden en niet zelf de agenda en de werklust kunnen plannen? Zijn systemen van werklustmeting een nuttig instrument voor sturing en planning? Of geven ze slechts een beschrijving van de realiteit? Hoe kunnen de magistraten overtuigd worden van het nut van efficiëntiewinst en tijdsbesparende werkmethode en -processen? Is standaardisering van vonnissen een realistische beleidsdoelstelling?

### 1.3. De positionering ten aanzien van de wetgevende en de uitvoerende macht

De zetel (alsook het parket) zijn verregaand afhankelijk van het Directoraat-generaal van de rechterlijke organisatie (DGRO), ingebed in de FOD justitie – dus van de uitvoerende macht – want het beheer van de middelen wordt (nu nog) daar gevoerd. Een korpschef heeft weinig vrije beleidsruimte in zijn rechtbank. Bij de selectie van zijn mensen heeft hij slechts een adviesbevoegdheid. De personeelskaders liggen vast bij wet. Over investeringen wordt beslist ver weg van de entiteiten, volgens andere rationaliteiten dan die van de gebruikers. Financiële uitgaven zijn onderhevig aan een strikte regulering want een magistraat, ook een korpschef, mag geen geld van de staat beheren. Hij heeft voor diverse kleine uitgaven een soort ‘trekkingsrechten’ op een wettelijk vastgelegd bedrag dat slechts uitgegeven mag worden volgens de bepalingen van artikel 382 van het Gerechtelijk Wetboek. Elke aankoop wordt door de rechtbank eerst zelf betaald, waarna de FOD Justitie terugbetaalt na controle op de wettelijkheid. Deze ondergeschiktheid aan de uitvoerende macht wordt door de zetel hevig bekritiseerd. Maar ook de wetgever, nog steeds Kamer én Senaat, leggen via het Gerechtelijk Wetboek beperkingen op aan een korpschef die actief aan de verbetering van zijn rechtbank wil werken. De centralistische, dirigistische manier waarop de rechterlijke orde – tot vandaag – wordt beheerd, draagt ertoe bij dat de korpschefs zo snel mogelijk vanonder dit bureaucratische juk weg willen. Deze situatie heeft wellicht bijgedragen tot het feit dat de rechterlijke orde zich zo nadrukkelijk als derde staatsmacht positioneert naast de wetgevende en de uitvoerende macht, verwijzend naar de ‘trias politica’ van Montesquieu (1748).<sup>22</sup> Men wenst zelfbeheer, aparte structuren, los van de overheidsinstellingen. Maar ook de politiek zag heil in een verzelfstandiging van de rechterlijke orde. Uit internationaal vergelijkend onderzoek bleek dat de Belgische justitie met gelijke of meer middelen mindere resultaten neerzette dan die van haar buurlanden (Depré & Plessers, 2005). De achterliggende gedachte van de politiek was dat een te grote afhankelijkheid van de FOD Justitie pas-

siviteit en overconsumptie van middelen in de hand werkte, terwijl zelfbeschikking zou leiden tot efficiëntie en initiatief.

### 1.4. De aanloop naar de actuele hervormingen

Het is slechts zeer recentelijk dat de zetel haar ‘autonome positie’ aanwendt om zelf voorstellen aan te dragen voor een modern management. Een eerste impuls hiertoe werd gegeven door de octopusvorming die ‘een grabbelton’ van verbetervoorstellen was (Octopus revisited, 2009), maar toch een aanzet gaf tot de gewenste verzelfstandiging. De Hoge Raad voor de justitie werd geconcipeerd, met vergaande bevoegdheden (Grondwet art. 151). Het mandaatsysteem van de korpschef werd ingevoerd, waardoor het idee van de korpschef-manager ingang vond. De korpschef zou hierdoor verantwoordelijk zijn voor de goede werking van zijn rechtbank; behalve verantwoordelijkheden voor de jurisdictie kreeg hij beheersverantwoordelijkheden en een leidinggevende taak. Op termijn zou de korpschef een integrale manager worden met ook zelfbeheer over personele en financiële middelen (Depré & Hondeghem, 2011). Het idee van responsabilisering werd uitgewerkt in de Themisplannen I en II, de hervormingsvoorstellen van toenmalig minister L. Onkelinx<sup>23</sup>(2003-2007). Er zouden beheerscomités opgericht worden in alle arrondissementen. Ondanks de belofte van zelfbeheer werd dit hervormingsplan in de praktijk slecht onthaald. Hoewel dit ontwerp in een vergaande vorm van zelfbeheer voorzag, bleef het centrale beheer in dit ontwerp bij het Directoraat-generaal van de rechterlijke organisatie, de uitvoerende macht. Ook de integratie van het beheer van parket en zetel werd als een aanslag beschouwd op de onafhankelijkheid van de rechter. Een collusie tussen het beheer van de middelen van de zetel en die van het parket moest vermeden worden, want in een strafgeding is het parket een partij (als verdediger van het openbaar belang). Een onafhankelijke rechter moet, aldus de critici, elke contaminatie door partijen vermijden opdat hij onpartijdig en objectief kan beslissen. Bovendien staat het parket te dicht bij de uitvoerende macht, waardoor de zetel oordeelde dat de scheiding der machten in het gedrang kwam door het Themisplan. De aanstelling van externe beheerders (door sommige magistraten ‘l’oeuil de Moscou’ genoemd), werd afgewezen, want deze experts zouden centraal aangesteld worden en verantwoording moeten afleggen aan de minister. Dat werd beschouwd als een inbreuk op de onafhankelijkheid van de zetel. Daarom werd in Themis II geopteerd voor eigen beheerstructuren voor de zetel met magistraten aan het hoofd. De rechterlijke orde heeft zich tijdens een inspraakronde

22. Een van de hoekstenen van een rechtsstaat is een scheiding tussen de drie staatsmachten. Sommige auteurs betwisten dat justitie een ‘staatsmacht’ zou zijn en betogen dat haar rol bescheidener is, namelijk de bewaker, de toezichthouder op mogelijke wet- en machtsverschrijding door de uitvoerende macht ten nadele van de wetgevende macht (Storme, 1995, 2007).

23. Het Themisplan (2003); <http://soc.kuleuven.be/io/ned/persberichten/pers/THEMISPLAN.pdf>: ‘Maar deze onafhankelijkheid is veel te lang gepaard gegaan met een regime van onverantwoordelijkheid, wat, buiten de wil van de rechterlijke macht om, heeft geleid tot haar isolement. Justitie wordt gezien als een ivoren toren.’

in 2008 uitgesproken voor ‘integraal management’ door de magistraat-korpschef die op termijn de volledige eindverantwoordelijkheid zou dragen over de organisatie van de rechtbank.<sup>24</sup>

Naar aanleiding van de Themisplannen en vooral tijdens het korte, door het werkveld geapprecieerde, bewind van minister J. Van Deurzen, gingen de korpschefs meedenken en zelf voorstellen formuleren. Over de noodzaak tot schaalvergroting door horizontale integratie werden de meeste actoren het eens: niet alleen maakte de beperkte schaalgrootte van heel wat rechtbanken een efficiënte en effectieve werking onmogelijk, maar schaalvergroting was ook een voorwaarde voor zelfbeheer, nu bleek dat zetel en parket dat niet via gezamenlijke structuren wilden organiseren. De vraag naar ‘zelfbeheer’ zou wel eens de sleutel kunnen zijn tot het aanboren van het beheers- en leiderschapstalent, dat ongetwijfeld aanwezig is in de rechterlijke orde.

## 2. De geplande hervormingen

### 2.1. Doelstellingen

Zoals reeds geschetst bestaat de hervorming uit drie

---

*“ We kunnen ons de vraag stellen of de zetel zal toestemmen om een organisatiestructuur uit te tekenen die externe controle en verantwoording mogelijk maakt.*

---

delen: de schaalvergroting, de mobiliteit en de specialisatie van magistraten en gerechtspersoneel en ten slotte de verzelfstandiging. De doelstellingen van de schaalvergroting zijn meervoudig. minister van justitie A. Turtelboom (2013) wenst 1) de ‘kosteneffectiviteit’ van het gerechtelijk apparaat te verbeteren, 2) de procedures in te korten en de achterstand weg te werken (sneller recht te spreken), 3) een goede kwaliteit van de rechtspraak te garanderen en (4) een betere dienstverlening te bereiken en voldoende nabijheid tot de burger te creëren. De hervorming is hoofdzakelijk gericht op een meer adequate inzet van de human resources, op een gelijkere verdeling van het werk over alle leden van de rechterlijke orde.

De strategieën om deze doelstellingen te bereiken worden in het wetsontwerp opgesomd: ‘Schaalvergroting, mobiliteit en specialisatie van personeel, tijds winst

door efficiënte werkmethode en werkprocessen, consistente rechtspraak, zelfbeheer, decentralisatie van het beheer en responsabilisering (door beheerovereenkomsten gekoppeld aan middelenovereenkomsten) en administratieve vereenvoudiging en ICT’.<sup>25</sup> De memorie van toelichting vat die samen in ‘vijf hefboomen die men niet los van elkaar mag zien omdat de éne hefboom een voorwaarde is voor de andere’. De vijfde hefboom, ‘verandering in de organisatiecultuur’, is zeer vernieuwend en werd beschreven als volgt: ‘Net als andere federale organisaties de afgelopen decennia kunnen de schaalvergroting en de grotere autonomie bij justitie de aanzet worden van een volwaardige organisatiecultuur waarbij het succes van de organisatie als geheel belangrijker wordt dan het imago van individuele actoren en mee op hen afstraalt’.<sup>26</sup> Wat hier juist mee bedoeld werd, zal nog moeten blijken. Literatuur verwijst bijvoorbeeld naar de ontwikkeling van een gemeenschappelijkheid, een ‘common glue’ (bv. fundamentele waarden, visie) die de verkokering als gevolg van geografische en hiërarchische indelingen moet tegengaan (Morosini & Ghauri, 2005). Een cultuurverandering is meestal iets van lange adem, maar het kan gefaciliteerd worden (o.a. Beer, 2007; Quinn & Cameron, 2011; Hofstede, 2005). Theorieën en empirische studies over veranderingsmanagement, ‘change readiness’ en organisatiecultuur tieren welig in de sociale wetenschappen (Rafferty, Jimmieson & Armenakis, 2012). De klassieke recepten zijn echter niet per definitie transposeerbaar op de rechterlijke orde, vooral niet op de zetel. De auteurs van dit nummer zullen verschillende denkpijpen over de aanpak van organisatieverandering en cultuuromslag in deze professionele omgeving exploreren.

Het derde wetsontwerp, dat chronologisch achterloopt op de reeds geschetste eenheidswet, beoogt het zelfbeheer.<sup>27</sup> Het behelst de hervorming van de beheerstructuur en de (geleidelijke) toekenning van beheersautonomie aan de verruimde rechtbanken, voornamelijk betreffende personele, materiële en budgettaire middelen. Hiervoor zouden deze rechtbanken, of beter, hun directiecomités, zogenaamde ‘beheersovereenkomsten’ moeten afsluiten met het centrale beheerniveau. Dat is de duale structuur met het College van de zetel en het College van het openbaar ministerie.

*We kunnen ons hierbij de vraag stellen of de zetel zal toestemmen om een organisatiestructuur uit te tekenen die externe controle en verantwoording mogelijk maakt. Is de organisatiecultuur voldoende klaar voor volledige transparantie? Of zal de rechterlijke orde zich verschuilen achter de (beschreven) autonomie en slechts interne controle toelaten, waarbij de controlebevoegdheid die door de Grondwet toegelaten werd aan de Hoge Raad*

24. Hoge Raad voor de justitie en de vaste vertegenwoordigers van de korpschefs, 2008.

25. Kamer van volksvertegenwoordigers (2013). Wetsontwerp Doc. 53 2858/001, p. 8-9.

26. Memorie van toelichting, Wetsontwerp Doc. 53 2858/001, p. 8-9.

27. Het ‘voorontwerp van wet op de invoering van een verzelfstandigd beheer voor

de rechterlijke organisatie’ werd aangepast na negatief advies van de Raad van State en daarna opnieuw goedgekeurd door de Ministerraad van 26 september 2013. Zie: [http://justitie.belgium.be/nl/rechterlijke\\_orde/hoven\\_en\\_rechtbanken/hof\\_van\\_cassatie\(rubriek%20Overige\\_documenten\)](http://justitie.belgium.be/nl/rechterlijke_orde/hoven_en_rechtbanken/hof_van_cassatie(rubriek%20Overige_documenten)); website: [www.csj.be/fr/splash/switch/nl](http://www.csj.be/fr/splash/switch/nl); web site: [www.arm-ccm.be/portal/page/portal/lang-nl/ARM/Startpagina](http://www.arm-ccm.be/portal/page/portal/lang-nl/ARM/Startpagina).

*voor de justitie, ondergraven zou kunnen worden? We stellen vast dat het wetsontwerp op de verzelfstandiging de (eind)verantwoordelijkheid voor het beheer van de financiën, HRM en ICT volledig bij de magistraten legt, terwijl de (externe) specialisten in deze managementdomeinen in adviserende staffuncties geplaatst worden. Zijn deze opties te interpreteren als teken van wantrouwen in hedendaagse beheersmethodieken en in externe managers? Dragen deze keuzes bij tot het slagen van de verzelfstandiging en van de beoogde doelstellingen?*

We bespreken nu de doelstellingen in detail. Eerst focussen we op de schaalvergroting en de mobiliteit. Ten slotte bespreken we de derde fase van de hervorming, de verzelfstandiging, die door de magistratuur zelf als de belangrijkste wordt aangeduid.

## 2.2. De hervormingen onder de loep

### 2.2.1. De schaalvergroting: van 27 naar 12 arrondissementen

Zoals gezegd zal de schaalvergroting diverse partners beleidsmatig en organisatorisch beïnvloeden. We lichten ze even toe. Het huidige aantal gerechtelijke arrondissementen (27) wordt meer dan gehalveerd tot 12. De nieuwe indeling volgt grotendeels de provinciale afbakeningen, alleen voor Brussel,<sup>28</sup> Leuven, Nijvel en Eupen<sup>29</sup> wordt een uitzondering gemaakt, wegens hun ‘andere’ administratief-bestuurlijke indeling. De gebiedsomschrijvingen zijn asymmetrisch voor de verschillende soorten rechtbanken. Zo worden de rechtbanken van eerste aanleg en de politierechtbanken per gerechtelijk arrondissement – in principe samenvallend met de provincies – ingedeeld en blijven de vrederechten georganiseerd in de bestaande kantons (187). Dat betekent dus dat, hoewel in België het aantal vrederechten in vergelijking met het buitenland zeer groot is,<sup>30</sup> de vestigingen integraal behouden blijven. Toch wijzigt er ook iets voor de vrederechters die voortaan niet uitsluitend in hun eigen vrederecht worden benoemd maar subsidiair ook in enkele andere vrederechten. Met het oog op een beter beheer krijgen de vrederechters en de politierechters per arrondissement een eigen korpschef, een ondervoorzitter en een hoofdgriffier, tevens verantwoordelijk voor het beheer. De arbeidsrechtbanken en de rechtbanken van koophandel worden voortaan georganiseerd per

rechtsgebied van het hof van beroep,<sup>31</sup> dus verantwoordelijk voor de rechtsbedeling in een grotere gebiedsomschrijving dan die van de rechtbank van eerste aanleg. Ook hier wordt een uitzondering gemaakt voor de arrondissementen Brussel, Leuven en Nijvel die elk hun rechtbanken met hun vroegere gebiedsomschrijvingen behouden. In Eupen komt er een eenheidsrechtbank.

De zetel van de rechtbank van eerste aanleg wordt gevestigd in de provinciehoofdstad en de kleinere rechtbanken krijgen het statuut van ‘afdeling’. Zij worden geleid door een afdelingvoorzitter die de voorzitter bijstaat bij het beheer.<sup>32</sup> Waar de voorzitter zal instaan voor het integrale beheer, zal de afdelingvoorzitter verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse leiding van het gerechtelijk werk in zijn afdeling. De gerechtsgebouwen blijven allemaal in gebruik, alleen een aantal mandaten van ‘voorzitter’ verdwijnt.

### 2.2.2. Mobiliteit en specialisatie: recht spreken binnen verschillende geografische gebieden

Een schaalvergroting zonder het opgeven van vestigingen lijkt geen besparing, tenzij het een voorwaarde is voor andere besparende hervormingen, zoals de mobiliteit. We schetsen enkele motieven voor deze regeling. In het verleden werd de werking van kleine rechtbanken snel ontwricht bij langdurige afwezigheid van een rechter, bijvoorbeeld bij ziekte.<sup>33</sup> Ook zit er een pensioneringsgolf aan te komen, waarbij plaatsen lange tijd zullen openstaan omdat de centrale personeelsdienst, om bezuinigingsredenen, de vacatureberichten systematisch met maanden vertraging publiceert in het *Staatsblad*. Verder zijn arbeidsrechtbanken en rechtbanken van koophandel meestal zeer kleinschalig, soms maar twee rechters waarvan de ene de korpschef is van de andere. De werking van de rechtbank kan snel in het gedrang komen in die omstandigheden. De schaalvergroting en de mobiliteitsregeling kunnen deze risico’s opvangen. Rechters worden voortaan in het arrondissement benoemd in plaats van aan één rechtscollege toegewezen.<sup>34</sup> Dat geeft de korpschef een instrument in handen om de werklast correcter te verdelen en het stelt de rechtbankvoorzitter in staat te ‘schuiven’ met magistraten en gerechtspersoneel om soepel in te spelen op incidentele of structurele behoeftewijzigingen.

28. Kamer van volksvertegenwoordigers (2013). Wetsontwerp Doc. 53 2858/001. In de provincie Brabant blijven de provinciale gebiedsomschrijvingen Vlaams-Brabant en Waals-Brabant twee kleine arrondissementen. Voor het arrondissement Brussel wordt de regeling van het BHV-akkoord behouden, met behoud van de rechtbanken (NL/FR) in het arrondissement Brussel. De voorzitters van de twee rechtbanken van eerste aanleg (NL/FR) behouden hun huidige bevoegdheid over de vrederechters en politierechters.

29. Kamer van volksvertegenwoordigers (2013). Wetsontwerp Doc. 53 2858/001. Het arrondissement Eupen krijgt een eenheidsrechtbank. De rechters en het gerechtspersoneel worden tegelijk in de rechtbanken van eerste aanleg en van koophandel en de arbeidsrechtbank benoemd en zijn dus in alle drie de rechtbanken inzetbaar. Er zal slechts één voorzitter benoemd worden en één hoofdgriffier.

30. In België zijn er 187 kantons. In Nederland bestaan deze kleinschalige rechtbanken sinds 2002 niet meer. Sinds 1 januari 2013 is in Nederland de wet op de gerechtelijke indeling van kracht. Die heeft het aantal rechtban-

ken terugbracht van negentien naar elf en het aantal gerechtshoven van vijf naar vier. Zie: [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Pages/default.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Pages/default.aspx).

31. Er zijn vijf hoven van beroep met als rechtsgebieden 1) Brussel, Vlaams-Brabant en Waals-Brabant; 2) Antwerpen voor Antwerpen en Limburg; 3) Gent voor Oost- en West Vlaanderen; 4) Luik voor Luik, Namen en Luxemburg; 5) Bergen voor Henegouwen.

32. Kamer van volksvertegenwoordigers (2013). Wetsontwerp Doc. 53 2858/001. Daar waar de afdelingen speciale bevoegdheden hadden, een soort monopolie in het rechtsgebied voor bepaalde materies, zullen ze die in de toekomst kunnen behouden.

33. Bv. door ziekte, promotie of pensionering. Om redenen van besparing publiceert de FOD Justitie vacatureberichten slechts zes maanden nadat er plaatsen vacant werden.

34. Het wetsontwerp bepaalt verder dat mobiliteit binnen het arrondissement ook geldt voor gerechtspersoneel van niveau A & B (de hooggeschoolden), maar niet voor de personeelsleden van niveau C & D.

Om ondanks de vele vestigingsplaatsen toch rendementswinst te kunnen behalen, wordt er behalve op mobiliteit ook ingezet op specialisatie. Bepaalde technische materies kunnen toegewezen worden aan één afdeling van het arrondissement door middel van een 'zaakverdelingsreglement'.<sup>35</sup> De korpschef kan zelf technische expertise groeperen op één plaats, zonder tussenkomst van de Koning. Dit groeperen volgens materie zou moeten leiden tot productiviteitswinst. Ook door binnen de rechtbank dossiers te behandelen in gespecialiseerde kamers, worden rechtszaken in een sneller tempo afgehandeld, met meer kwaliteit en rechtszekerheid. De afdelingen zullen daarom, naast hun minimale basisdienstverlening, de mogelijkheid krijgen om zich te specialiseren in enkele eigen materies, zodat elke afdeling zich op termijn kan ontwikkelen tot een zogenaamd 'competentiecentrum'.

Een van de belangrijkste instrumenten om objectieve criteria te verschaffen op het gebied van personeelsplanning en mobiliteit is de zogenaamde werklasmeting,<sup>36</sup> waarbij de werkbelasting van de magistratuur objectief gemeten zou moeten worden. Maar wat is objectief? Werklast heeft steeds een belangrijke subjectieve component. Zo stelde de Italiaanse econoom Vilfredo Pareto al in 1906 dat mensen zo lang werken aan een taak als de tijd die ze daarvoor ter beschikking krijgen. Volgens het New Public Management-denken moeten professionals zuinig omgaan met hun tijd (Laenens, 2007). Ook hier hebben we weer een aantal kritische vragen, die we aan de auteurs wensen voor te leggen.

*Is de werkbelasting van de rechters ongelijk verdeeld? Duidt het mobiliteitsvoorstel niet op een onderliggend vermoeden dat niet alle rechters altijd een voltijdse werkbelasting hebben? Zullen rechtbanken toegeven dat ze 'overbestaft' zijn, als de objectieve gegevens zoals outputcijfers en verlofregime van hun personeel daarop wijzen? Zullen de metingen van de werklast objectief en transparant gepresenteerd worden en volstaan die voor een adequate invulling van het mobiliteitsprincipe? Hoe zal men de specialisaties checken en inventariseren? Zal de nieuwe 'integrale manager' de doos van Pandora, namelijk de ongelijke werklast, durven te openen? En zal men een arbeidsrecht uit Mechelen naar Tongeren sturen om daar een interim-functie uit te oefenen? Hoe zal dat in de praktijk verlopen? Wat heeft de keuze van de wetgever om het (grote) aantal vrederechten te behouden gerechtvaardigd? Is het een radicale keuze voor nabijheid bij de burger, is het een optie voor kleinschalig maatwerk bij de berechting van de kleine geschillen van elke dag?*

### 2.2.3. De derde fase: het zelfbeheer of de zogenaamde 'verzelfstandiging' op langere termijn

Sinds de octopushervorming kreeg de rechterlijke orde al cruciale eigen instellingen: de Hoge Raad voor de justitie<sup>37</sup> en de Adviesraad voor de magistratuur (ARM, opgericht in 1999, operationeel in 2006). Aan het einde van de legislatuur van minister L. Onkelinx (2003-2007) volgden de moderniseringscommissie (CMRO, 2006), de Raad van de partners (2006), het Instituut voor de Gerechtelijke Opleiding (IGO 2007) enzovoort. Deze verdeling van beleidsverantwoordelijkheden droeg echter niet bij tot gemeenschappelijkheid van visie en slagkracht (De Clerck, 2010). Tijdens zijn korte bewind gaf minister van justitie J. Van Deurzen elke instantie haar eigen concrete projecten maar hij kwam tot de conclusie dat er dringend behoefte was aan een centraal strategisch orgaan aan het hoofd van de zetel. Dat werd steeds duidelijker, zowel voor de politiek als voor de rechterlijke orde.

De deconcentratie en decentralisatie van het beheer werden in deze periode niet onbesproken gelaten. We verwezen al naar het Themisplan dat om redenen van 'afbreuk aan de autonomie' afgewezen werd. Het wantrouwen bij de magistratuur dat prestatie meting en reenschap geven over de aangewende middelen de dominantie van de uitvoerende macht op de gerechtelijke instellingen nog zou versterken, heeft zeker ook een rol gespeeld. De radicale eis van een autonoom beheer stak steeds de kop op bij hervormingsdebatten.

In 2009 vatte toenmalig minister van justitie S. De Clerck nieuwe hervormingsbesprekingen aan met negen partijen en hij verkreeg een principiële regeringsakkoord voor zijn zogenaamde Atomiumplan. De belangrijkste beslissing was de schaalvergroting en het drastisch verminderen van het aantal rechtbanken en parketten. Het idee van de eenheidsrechtbank sneuvelde onderweg.<sup>38</sup> Wegens de vroegtijdige ontbinding van de regering verdween ook dit plan naar de archieven.

In 2013 haalde minister van justitie A. Turtelboom deze verzelfstandiginggedachte weer van onder het stof vandaan, ook al loopt deze derde fase van de hervorming opnieuw vertraging op. Zodra dit ontwerp meegedeeld en besproken werd, barstte er immers hevige kritiek bij de actoren los. Ze vonden het ontwerp getuigen van een te zwakke vorm van decentralisatie, niet in overeenstemming met het regeerakkoord-Di

35. Kamer van Volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp Doc 53 2858/001, p. 13. Jeugdrecht en familierecht in burgerlijk recht, alsook het socialezekerheidsrecht behoren tot het basispakket, maar het kan ook gaan om *white collar crime*, cybercrime of milieuzaken.

36. Het Vast Bureau voor Statistiek en Werklasmeting (VBSW) werd opgericht in het kielzog van het Protocol voor de werklasmeting (4 juni 2008). Dit bureau werd belast met het opleveren van valide en gestandaardiseerde statistieken in functie van het project werklasmeting.

37. 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, BS 2 februari 1999. De Hoge Raad werd in 1998 ingeschreven in GW art. 151 en operationeel in 2000.

38. De reden hiervoor was dat de arbeidsrechtbanken en de rechtbanken van koophandel niet wilden fusioneren als gevolg van hun specificiteit (met lekenrechters) en hun doorgedreven specialisatie. Er was ook bijzonder verzet van de politici. Ook zij wensten hun lekenrechters, bijzonder in de arbeidsrechtbank, te behouden.

Rupo.<sup>39</sup> In dit voorstel wordt het actieve beheer weggetrokken bij de FOD Justitie en de beheerenveloppe zou toevertrouwd worden aan twee centrale representatieve beheerorganen, namelijk het College van de zetel en het College van het openbaar ministerie. Op hun beurt zouden beide colleges beheersovereenkomsten afsluiten met hun lokale directiecomités. Bezwaren allerhande werden geformuleerd zoals *'Het maakt voor de entiteiten weinig verschil uit'*, aldus het advies van de Hoge Raad voor de justitie, *'of ze het geld ontvangen van het College dan wel van de FOD'*.<sup>40</sup> De uitwerking van de verzelfstandiging zou niet beantwoorden aan het subsidiariteitsbeginsel. Volgens dit principe moeten zaken beslist en afgehandeld worden op het laagste beleidsniveau waarop ze zinvol afgehandeld kunnen worden, in dit geval door de provinciale directiecomités, tenzij men wenst dat elke korpschef een beheersovereenkomst kan afsluiten.

### 3. De kritieke succesfactoren voor het welslagen van de hervorming inclusief cultuuromslag

Men zal zich wellicht afvragen waarom een justitie-

---

*“ De aanbevelingen lezen als een pleidooi voor een modern management van de zetel, meer bepaald voor een justitie als dienstverlening aan de burger.*

---

hervorming, waarover reeds in 1994 plannen werden gemaakt, zo lang op zich heeft laten wachten. Waarom werd deze hervorming niet ten uitvoer gebracht samen met de politiehervorming? Waarom was er zoveel wantrouwen vanuit de beroepsgroep? En wat zijn kritieke succesfactoren om deze hervorming wel te laten slagen? In deze paragraaf gaan we hier kort op in.

#### 3.1. Bewustwording van de nood aan vertrouwen van de burger

Om van een cultuuromslag te kunnen spreken, is het belangrijk dat de magistratuur zich bewust wordt van haar specifieke cultuur en hoe die bij de burger wordt

gepercipieerd (Devroe, 2006b; Devroe, 2005). Justitie heeft lang in een *'ivoren toren'* gewerkt, zonder veel contact met de buitenwereld (Van Dale, 1997; Delvaux, 2010). Nochtans is een van de belangrijkste graadmeters voor een democratie haar legitimiteit, die zich uit in de hoeveelheid vertrouwen die de burger heeft in de instellingen. Het modern management en het zelfbeheer waarvan sprake, zou uiteindelijk de rechtspraak moeten versnellen en daarmee ook het vertrouwen van de burger in justitie moeten herstellen. België hinkt immers achterop in de Europese ranglijst als het op vertrouwen in justitie aankomt (61%).<sup>41</sup> Ook de justitiebarometer, de driejaarlijkse tevredenheidsmeting van de Hoge Raad voor de justitie (2010),<sup>42</sup> toont een dalende trend van vertrouwen. Uit kwalitatief wetenschappelijk onderzoek (Goethals, Lemaître, Doutrelepont, Fincoeur, Kellens & Parmentier, 2007) kan de zetel leren wat de burger van haar verlangt. Het rapport toont aan dat de burger goed behandeld wenst te worden als 'klant' bij een bezoek aan de rechtbank: goed onthaal, goede informatie over de procedure, uitleg bij concrete vragen zoals over de kostprijs van een geding, gehoord worden op de zitting, de voortgang zelf kunnen beïnvloeden (niet aan de advocaten overlaten) en zich herkennen in de besluiten van de advocaten. Verder wenst de burger dat de rechter rekening houdt met zijn persoonlijke situatie en rechtvaardige, onbevooroordeelde beslissingen neemt. Hij meent dat de toegang tot justitie belemmerd wordt door de honoraria van de advocaten, door de duurtijd van een proces en de juridische taal. De burger ondervindt problemen met het vinden van de juiste advocaat, met de chaotische gang van zaken tijdens de zitting waardoor men vaak lang moet wachten. De burger wenst meer eenvoudige procedures, een rechter die de zitting met vaste hand leidt zoals gepland en niet zoveel uitstel verleent. Inderdaad slepen, ondanks wetgevendende initiatieven om de achterstand aan te pakken (Van Orshoven & Taelman, 2007), procedures nog steeds te lang aan. De achterstand in burgerlijke zaken bij de hoven van beroep neemt opnieuw toe.<sup>43</sup> Een objectieve houding ten aanzien van rechtsonderhorigen uit diverse klassen en nationaliteiten blijkt een laatste belangrijk aandachtspunt uit deze kwalitatieve studie (Goethals et al., 2007). De aanbevelingen lezen als een pleidooi voor een modern management van de zetel, meer bepaald voor een justitie als dienstverlening aan de burger. Ook andere onderzoeksresultaten<sup>44</sup>(de survey van de Orde van Vlaamse balies, het tevredenheidsonderzoek van de consumentenvereniging, de eigen klantenquêtes

39. Na 540 dagen werd in België eindelijk een regering gevormd, met E. Di Rupo als premier. Zie: regeerakkoord 1 december 2011; [http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord\\_1\\_december\\_2011.pdf](http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf).

40. Advies over het voorontwerp van wet betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie, goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 1 juli 2013; [www.hrbj.be/nl/category/Avis/list](http://www.hrbj.be/nl/category/Avis/list).

41. European Social Survey (2010). Website: [www.europeansocialsurvey.org](http://www.europeansocialsurvey.org).

42. Er zijn verschillende justitiebarometers geweest. Hoge Raad voor de Justitie, (2010). De Belgen en justitie in 2010. Resultaten van de derde justitiebarometer. Gent: Story Publishers.

43. Jaarverslag (2012), hof van beroep Antwerpen.

44. Orde van Vlaamse balies. *Justitierapport-2010. De Vlaamse advocaat en de rechterlijke diensten*. Ongepubliceerd intern rapport. Brussel: Orde van Vlaamse Balies, 2010, 163 p.; <http://advocaat.be/Page.aspx?positionid=42&genericid=105&year=2010>; hof van beroep Antwerpen, Rapport klantenbevraging 2010. Project Koraal, Rapport klantenbevragingen bij 10 rechtbanken in het rechtsgebied Antwerpen – Limburg, 2013. Interne documenten.

van het hof van beroep in Antwerpen en bij tien rechtbanken van haar rechtsgebied) brengen dezelfde verwachtingen naar voren. Het ernstig nemen van deze feedback is een kritieke succesfactor voor de bereidheid om de eigen cultuur en de neerslag ervan in de werkprocessen, dichter te laten aansluiten bij de verwachtingen van de externe betrokkenen.

### 3.2. Gerechtelijke autonomie: een relatief begrip

Veelvuldig wordt het argument van de ‘autonomie’ gehoord bij de beroepsgroep, als zou deze autonomie een beleidsmatige moderne werking verhinderen. Als gevolg van dit basisprincipe van rechterlijke onafhankelijkheid kenmerkt de zetel zich formeel niet door een hiërarchische structuur, zoals het parket die wel heeft (inclusief beleidsprioriteiten van de minister van Justitie). Het openbaar ministerie heeft een piramidestructuur, georganiseerd vanuit een functionele en hiërarchische eenheid (Hondeghem, Van Daele, Maeschalck & Broucker, 2008). Toch beschikt ook de parketmagistraat over dezelfde grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid bij de behandeling van zijn gerechtelijke dossiers (Grondwet art. 151). Hoewel de korpschef bij de zetel een ‘primus inter pares’ is, worden ook in vele rechtbanken beslissingen top-down ten uitvoer gebracht. In weerwil van alle beschreven afhankelijkheden, interpreteren vele magistraten hun autonomie als verder reikend dan de rechtspraak en breiden ze die uit tot de organisatie, de aanpak, de duurtijd en kostprijs van hun werk (Laeuens, 2006). Sommigen menen dat rechterlijke autonomie betekent dat geen enkele inmenging van niet-magistraten veroorloofd is.<sup>45</sup> Enerzijds staat het gebrek aan daadwerkelijke inspraak en participatie in het beheer van rechtbanken het *accountability*-idee in de weg. Anderzijds schermen nog te veel magistraten met de ‘onafhankelijkheid’ van de derde macht als rookgordijn waarachter de waarden en de criteria van goede publieke dienstverlening vervagen. De belangrijkste zorg gaat dan niet uit naar de legitimiteit van het rechtsbestel, uitgedrukt in de mate van vertrouwen van de ‘klant’, de rechtzoekende burger, de samenleving, in de zorgvuldige werking van het gerecht, maar naar het vrijwaren van een vaag gedefinieerde onafhankelijkheid. Toch is de tijd dat de eens benoemde rechter een volledige vrijheid genoot stilaan voorbij. Een tucht-rechtbank voor magistraten wordt momenteel behandeld in de Kamer.<sup>46</sup> Er worden de magistraten maximale beraadtermijnen opgelegd.<sup>47</sup> Er werd voor de

zetel ook in een evaluatie voorzien, hoewel de toepassing niet optimaal verloopt. Er zijn nauwelijks sancties verbonden aan een negatieve evaluatie. Er volgt een kleine financiële inhouding op de wedde, beperkt in de tijd (Ger.W. art. 360quater). De korpschef zelf wordt niet geëvalueerd<sup>48</sup> wat leidt tot een gebrek aan *incentive* om een rechtbank organisatorisch te laten draaien, zelfs om het eigen beleidsplan uit te voeren. Toegegeven moet worden dat leiding geven aan professionals en zeker aan onafhankelijke rechters ook niet vanzelfsprekend is. De korpschef kan wel proces-economische verbeteringen voorstellen in zijn korps. Zo kan hij sensibiliseren voor een beter zittingbeheer (bv. via nota’s en vergaderingen, uitwisseling met een Nederlandse rechtbank of hof...). Hij kan de nadruk leggen op een grondige voorbereiding van het dossier, zodat de rechter uitstel of heropening van debatten kan voorkomen. De autonomie is echter ook de reden dat het zeer moeilijk is voor de korpschef om zijn collega’s te overtuigen om van gewoonten te veranderen, laat staan hen te motiveren voor meer efficiëntie. In de praktijk wordt het verzamelen van managementinformatie over ‘uitstelgedrag’, over de doorstroom van zaken, over individuele output, hevig bekritiseerd. De magistratuur vreest dat bij het meten van output en het koppelen van middelen aan prestaties niet alleen hun onafhankelijkheid in het gedrag komt, maar ook dat het opdrijven van de efficiëntie (meer zaken afhandelen) ten koste gaat van fundamentele rechtswaarden. Dit wantrouwen kan opgevangen worden door het uitwerken van een aantal kwaliteitseisen waaraan een rechtssysteem moet voldoen.<sup>49</sup> In België geven korpschefs de aandacht voor een voortdurende verbetering van de werkprocessen vaak snel op, deels door onvoldoende managementkennis, deels om de confrontatie met collega’s te vermijden.

De mantra van de autonomie heeft ook nadelen voor de magistratuur. Zo ligt er veertien jaar na de oprichting van de Adviesraad van de magistratuur<sup>50</sup> nog steeds geen voorstel op tafel voor een modern sociaal en financieel statuut. In Nederland beschouwt men magistraten als een specifieke functiegroep binnen de ambtenarij. In België slaagt het vertegenwoordigend orgaan van de magistraten er niet in om tot een gemeenschappelijk akkoord te komen. Naar verluidt zou een van de aanwezige strekkingen vrezen dat een nieuw statuut zou kunnen leiden tot afbraak van privileges (statuselementen, geen verantwoordingsplicht, lange verloven, hoog pensioen) (UPM, 2008). Er is weerom angst voor aantasting van de autonomie

45. Interne dialoog, verslag van een kwalitatieve personeelsbevraging in het hof van beroep te Antwerpen (2011). Niet uitgegeven.

46. Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, 20 juni 2013. Wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de tucht. Doc. 53 2790/007.

47. Een vonnis of arrest moet geveld zijn binnen een maand, uiterlijk drie maanden na de behandeling in openbare zitting. De korpschef moet deze termijn doen naleven. Ger.W. art. 770 § 1. Circulaire 4 – 2: Circulaire nr. 13/2006 – 9/2006 van mevrouw de procureur-generaal bij het hof van beroep en het arbeidshof te Antwerpen.

48. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 122/208 van 1 september 2008.

49. In Nederland werd na de invoering van het zelfbeheer, een overkoepelend systeem van integrale kwaliteitszorg ontwikkeld, gebaseerd op de INK-methode, namelijk *Rechtspraak* dat gebruikmaakt van visitaties, intervisie en andere innovatieve interventies. Zie: [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Kwaliteit](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Kwaliteit).

50. Om een sociale dialoog mogelijk te maken werd bij de wet van 8 maart 1999 een Adviesraad van de magistratuur in het leven geroepen; [http://justitie.belgium.be/nl/rechterlijke\\_orde/toezicht\\_en\\_advies/adviesraad\\_magistratuur](http://justitie.belgium.be/nl/rechterlijke_orde/toezicht_en_advies/adviesraad_magistratuur).

bij een ‘verambtelijking’ van het statuut. Toch is er een groeiende groep van magistraten die een soortgelijke rechtsbescherming vraagt voor de magistratuur als voor de ambtenaren.<sup>51</sup> Ten slotte is de autonomie ook een relatief begrip: de rechterlijke vrijheid heeft beperkingen. We geven ze hier even weer.

### 3.2.1. De professionele bureaucratie en haar roep naar autonomie

Typisch voor de professionele bureaucratie is dat men er het werk coördineert door de standaardisatie van de kennis en de vaardigheden van de professionals, via opleiding en socialisatie in de beroepsgroep (Mintzberg, 1997). Men laat aan professionals doorgaans zelf de controle over hun werk. Rechters werken echter in een zeer beperkend kader wat hun klemtoon op autonomie misschien kan verklaren. Ze schrijven hun vonnissen binnen het keurslijf van procesrecht, wetgeving, rechtspraak van hun hof van beroep en het Hof van Cassatie. Ze moeten zich houden aan de grondwettelijk gewaarborgde rechten en vrijheden van de burger,<sup>52</sup> vertaald in talloze procedureregels en weerspiegeld in hun deontologisch waarde kader, zoals onpartijdigheid en objectiviteit. Ze zijn gebonden aan de feiten zoals ze in het dossier formeel vastgelegd zijn. Rechters zijn omringd door juridische professionals, de procespartijen, die nauwlettend toezien. Ze moeten adequaat antwoorden op alle aangedragen argumenten. Ze schikken zich naar het interne reglement van de rechtbank: de hen toegewezen plaats, de hen toebedeelde rechtsmateries. Zetelend in een collegiale kamer, moeten zij zich soms neerleggen bij het oordeel van hun collega’s. De beraadtermijnen liggen vast, soms zelfs het sjabloon waarin ze hun vonnissen moeten afleveren. Hun taalgebruik moet beter. En toch is de rechter onafhankelijk, maar in een andere betekenis. Meer gedeelde visie en duidelijkheid over de betekenis van hun autonomie zou de openheid voor modern beheer wellicht ten goede komen.

### 3.2.2. Scheiding der machten?

In tweede instantie staat de zetel (maar ook het parket) zeer kritisch ten opzichte van de uitvoerende macht en haar historische afhankelijk van de FOD justitie, het Directoraat-generaal van de rechterlijke organisatie. Dat de magistratuur nog niet in het reine is met deze afhankelijkheid blijkt uit het debat dat zich ontspint rond de beheersovereenkomsten. Exemplarisch is het standpunt van de Adviesraad voor de magistratuur, die stelt dat de rechterlijke orde haar begroting en jaarrekeningen alleen dient te verantwoorden ten aanzien van het parlement. Deze defensieve houding zou moeten evolueren naar een productieve onder-

handelingsbasis met de uitvoerende macht. Een realistisch scenario en tijdsbestek voor overheveling van (homogene) bevoegdheden naar gedecentraliseerde structuren is zeker aan te bevelen.

### 3.2.3. Afhankelijkheid van de ketenpartners

Ten derde is de rechterlijke orde beperkt door de partners (politie, justitiehuisen, welzijnssector, balie, tolken, deskundigen, notarissen, gerechtsdeurwaarders...) die allen een rol spelen bij de organisatie van de rechtspraak. Zo kunnen de partners in het integraal veiligheidsbeleid de richting en de planning van de rechtspraak behoorlijk ‘overrulen’, met gevolgen voor de noodzakelijke middelen. De korpschef probeert soms meer vat te krijgen op de werking van zijn rechtbank door protocollen of samenwerkingsakkoorden af te sluiten met bepaalde partners. Het managen van deze relaties zal deel moeten uitmaken van het integrale management van de zetel, eveneens op de verschillende beleidsniveaus.

Het zelfbeheer van de rechterlijke orde zal rekening moeten houden met de genoemde afhankelijkheden. We hebben hier enkele vragen bij.

*Hoe moet de autonomie van de rechter juist gedefinieerd worden? Is zelfbeheer een voorwaarde voor rechterlijke autonomie? Op welke manier draagt de magistratuur het meest bij tot het democratisch gehalte van de samenleving? Door haar autonomie ruim te definiëren en te verdedigen? Of door bij te dragen aan een slagvaardige overheid met een modern management?*

*Kan ‘zelfbeheer’ op het laagste beleidsniveau leiden tot efficiënter beheer? Krijgt dit ‘zelfbeheer’ niet soms een defensieve invulling? Is er geen gevaar dat de gedecentraliseerde organisatieonderdelen uitgroeien tot koninkrijkes? Welke zijn dan de randvoorwaarden voor zelfbeheer? Hoe kan men een begroting beheersen in een context van ‘autonome’ spelers en een kluwen van partners? Is een ontvoogding van de parketstructuren, die dicht bij de uitvoerende macht liggen, wenselijk en haalbaar? Zijn er gemeenschappelijk beheerstructuren denkbaar voor parket en zetel en zo ja, tot op welke hoogte? Hoe kan een korpschef die zijn rechtbank efficiënter wil laten werken structurele ingrepen ten uitvoer brengen zonder te botsen op sterke weerstanden?*

### 3.3. Leiderschap, bereidheid tot ‘accountability’ en professionalisering

Het gebrek aan gezag van de korpschef in zijn interne en externe omgeving, het gebrek aan afdwingbare middelen om de rechtspraak beter te organiseren is één cluster van problemen, een ander cluster omvat de problemen van organisatiecultuur, leiderschapstijl

51. Hof van beroep (2011). Interne dialoog. Personeelsbevraging bij de magistraten, referendarissen, griffiers en personeel.

52. Voorbeelden hiervan zijn: ‘De vrijheid van de persoon is gewaarborgd. Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft. Behalve bij ontdekking op heterdaad kan niemand worden

aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter’ (Grondwet art. 12). ‘De terechtzittingen van de rechtbanken zijn openbaar...’ (Grondwet art. 148). ‘Elk vonnis is met redenen omkleed. Het wordt in openbare terechtzitting uitgesproken’ (Grondwet art. 149).

en competentie. Ook al heeft de zetel uiteraard professionals met een specifieke deskundigheid, met enthousiasme en engagement, om een organisatie te leiden moet men kunnen ‘managen’ (Bouckaert, 1994). De manager (de korpschef) en de professional (de rechter), hebben echter vaak tegengestelde belangen. Terwijl professionals inhoudsgericht zijn, autonoom, zelfsturend, met individuele doelen en principieel onderling gelijkwaardig, zijn managers organisatiegericht, klantgericht, gericht op organisatiedoelen, sturend en oplossingsgericht (Verhoeven, 1994). Niet elke korpschef kan of durft de managementrol aan als gevolg van de vrees voor conflictueuze relaties in het korps. Om een verandering te bewerkstelligen, moet er echter een ‘veranderingscapaciteit’ zijn en de bereidheid tot verandering (Rafferty, Jimmieson & Armenakis, 2013). De veranderingscapaciteit heeft te maken met de flexibiliteit van de individuele leden, de teams en de organisatie om zich aan te passen aan een nieuwe externe omgeving. De bereidheid tot verandering duidt op de voorwaarden die vervuld moeten zijn om te kunnen bereiken wat men wil bereiken. Een organisatie kan niet transformeren op eigen kracht, zonder katalysator, zonder bewuste en deskundige sturing (Beer, 2009). De organisatie moet bijgestaan worden door een *change agent* die gebruik moet maken van gedragswetenschappelijke theorieën, van onderzoek en van technologie (Cummings & Worley, 2009). Een goede manager beschikt, behalve over zijn specifieke managementvaardigheden, ook over persoonlijke eigenschappen die aansluiten bij de zogenaamde ‘post-moderne waarden’: respectvol, consequent, ethisch, wederkerig in relaties, zelfkritisch, betrouwbaar en een goede communicator. Hij/zij is extern gericht en kan omgaan met externe afhankelijkheden (Ulrich, 2013). Hij/zij gedraagt zich zelfverzekerd en draagt een strategische visie uit. Hij/zij heeft oog voor goed werk van medewerkers, motiveert hen daarin en waardeert hen publiekelijk (De Waal & Kolker, 2013; Ulrich, 2013; Beer, 2009).

Op de vooravond van de grote justitiehervorming hoeft een kandidaat nog steeds geen managementervaring en gedegen managementopleiding (Plessers, Depré & Hondeghem, 2006) genoten te hebben om benoemd te worden in een managementfunctie. In het competentieprofiel van de korpschef ontbreken wijzigingen naar deskundigheid om verandering te faciliteren. Ook wenst de zetel geen aanstelling van externe expertise binnen de nieuwe beheerstructuren, tenzij in staffuncties.<sup>53</sup> Dat lijkt een betwistbare keuze indien men een cultuurverandering beoogt, of, zoals Prahalad en Kotler zegden, kan men geen innovatie verwachten van een organisatie ‘waar dezelfde mensen samen met dezelfde mensen, sinds vele jaren dezelfde dingen doen’ (Pralhad & Kotler, 2007). Toch moet de nieuwe korpschef in de leiderschapspijplijn

(Charan, Drotter & Noel, 2000) een dubbele slag maken. Van professional wordt hij niet alleen korpschef maar ook ‘integrale manager’ van een grootschalige rechtbank. Hij zal beslagen moeten zijn in alle managementdomeinen en in staat moeten zijn om cultuurodbrekende vernieuwingen te implementeren in afstemming met interne en externe partners. De hervorming voorziet in een College van de zetel dat, als strategisch orgaan en vertegenwoordiger van de hoven en rechtbanken, deze leiderschapsrol op zich zal nemen. De leden van deze colleges werden niet voorbereid op deze uitdagende onderneming.

We stellen ons diverse vragen bij de kritieke succesfactor ‘leiderschap’, die we aan de auteurs wensen voor te leggen.

*Beschikt de zetel wel over het gewenste type manager? Staat de integrale manager van morgen klaar? Hoe zal de toekomstige manager omgaan met weerstanden van het personeel tegen verandering? Zal de nieuwe manager, indien de middelen van de overheid precair blijven, in staat zijn om met minder middelen meer uit zijn organisatie te halen? Kan het stroomlijnen van de informatieflow hiertoe bijdragen? Zal de informatietechnologie bijdragen tot de gewenste cultuuromslag? Zou een magistratenschool nodig/nuttig zijn om de gewenste cultuurverandering te bewerkstelligen? Wat zijn de randvoorwaarden voor welslagen van een dergelijk project? Waarom wenst men geen expertise van buiten aan het hoofd van een beheerorgaan? Kan de magistratuur van een gesloten en corporatistische reflex overstappen op een open beleids- en communicatiecultuur?*

*De korpschefs zullen zelf in de directiecomités zitten, verantwoordelijk zijn voor het beheer van de middelen. Zijn deze mensen vertrouwd met methoden en instrumenten van beheerovereenkomsten, maar ook met vereiste competenties op het vlak van organisatieontwikkeling? Beschikken ze zelf over ‘change capacity’? Zijn ze vertrouwd met ‘belangenmanagement’ om partners en stakeholders mee te krijgen? Zullen de toekomstige korpschefs over het lef en de HRM-instrumenten beschikken om de mobiliteit te organiseren? Beschikt men bijvoorbeeld over een model van databank om de competenties van de magistraten, referendarissen en griffiers in kaart te brengen? Weten de huidige middenmanagers in de organisatie wat de verandering inhoudt voor hun rechtbank, afdeling, voor hun verantwoordelijkheidsgebied? Zijn ze zelf overtuigd van het idee van de ‘accountability’? Wordt in de nodige opleidingen voorzien om de magistratuur voor te bereiden op hun nieuwe verantwoordelijkheid in de directiecomités, en op hun rol als communicator en facilitator in het kader van de mobiliteit? Hoever staat men met het uittekenen van de nieuwe organogrammen, diensten, werkprocessen, verantwoordelijkheden... op de verschillende beleidsniveaus? Worden de regels van goed bestuur, van ‘corporate governance’ daarbij in acht genomen? Zijn de voorwaarden, mensen, werkprocessen en instrumenten klaar voor een doeltreffend budgetbeheer en de budgetcontrole op het centrale niveau en hoe zal de inter-*

53. Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, 14 oktober 2013, DOC 53 3068/001.

face met de lokale directiecomités georganiseerd worden? Hoe zit het met de kennis van de mogelijkheden van de informatietechnologie, de knowhow om efficiëntieverbetering in de werkprocessen ten uitvoer brengen? Zal het College van de zetel voldoende wetenschappelijk (multidisciplinair) én praktisch ondersteund worden? Is het IGO klaar om de noodzakelijke opleidingsprogramma's aan te bieden of te sponsoren, met betrekking tot de disciplines waarover men straks verantwoordelijkheid krijgt? Is de benoemings- en aanwijzingscommissie van de Hoge Raad voor de justitie voldoende geëquipeerd aan het hervormingsplan en voldoende professioneel toegerust om de juiste mensen op de juiste plaats voor te dragen? Hoe wil men de cultuur veranderen als de nieuwe leidinggevenden opgegroeid zijn in en gerekruteerd zijn uit de oude organisatie? Hoe wordt de 'gap' gedicht?

## Besluit

In deze bijdrage werd de moeizame weg geschetst naar

“Of de modernisering zich kan doorzetten in de nieuwe ‘vertakte’ organisatie, met eigenzinnige, weinig voorbereide professionals, is maar de vraag.

een modern management voor de zetel. De autonomie, de eigen cultuur, de beperkte voorbereiding op de geplande veranderingen en andere redenen zorgden voor weerstand, die tot een enorme vertraging leidden in de justitiehervormingen. Anno 2013 werd een belangrijke wet, namelijk deze die voor schaalvergroting en mobiliteit moet zorgen, goedgekeurd. Het derde en belangrijkste onderdeel, de verzelfstandiging, zit er nog aan te komen. Maar zal dat in de praktijk allemaal even vlot verlopen? We haalden reeds een aantal contextelementen (de partners in de strafrechtelijke keten, de autonomie) aan die modernisering niet eenvoudig maken en de eigenheid van de zetel in dit proces nog eens benadrukken. Verder reikten we een aantal kritieke succesfactoren voor slagen aan, zoals een goed leiderschap, bereidheid tot *accountability* en professionalisering van het beheer, een gedegen managementopleiding, de bereidheid rekening te houden met de stem van de burger. Bij een bespreking van deze diverse factoren vonden vele kritische vragen een plaats; vragen waarop de auteurs hun reflecties kunnen geven en misschien een eerste antwoord kunnen formuleren. Wellicht zullen nog vele vragen onbeantwoord blijven. Een aantal eigenheden, zoals de verouderde structuren binnen de zetel en het gebrek aan managementkennis en systematiek, zorgen nu al voor enig voorbehoud. Ook al zijn delen van de magistratuur nu

blijkbaar overtuigd van het nut van een verzelfstandiging, een concrete invulling hiervan die door iedereen gedragen kan worden, is minder evident. Of de modernisering zich kan doorzetten in de nieuwe ‘vertakte’ organisatie, met eigenzinnige, weinig voorbereide professionals, is maar de vraag. Om de cultuuromslag waarvan sprake te kunnen maken, zal veel ‘verander-tijd’ noodzakelijk zijn. Er bestaan hiervoor in theorie wel mogelijke interventies, die echter niet tot het standaard competentiepakket van de magistratuur behoren. Hiervoor zouden ‘change agents’ bij de entiteiten zelf soelaas kunnen bieden. Er zullen vakkundige experts nodig zijn om de hoven en rechtbanken doorheen deze hervorming te loodsen en om het College van de zetel, het College van het openbaar ministerie alsook de directiecomités langdurig te ondersteunen en te begeleiden. Het slagen van de hervorming valt of staat bovendien met de leiderschapskwaliteiten van de nieuwe korpschefs, die via vertegenwoordiging ook de beide colleges, van de zetel en van het parket, zullen vormgeven. Een brede opleiding van de toekomstige integrale managers, langdurige leertrajecten (magistratenschool?) en permanente verbeterprojecten om de veranderingsbereidheid aan te scherpen en de dynamiek op pijl te houden, lijken enkele strategieën om veranderingscapaciteit op te bouwen. Laten we de auteurs aan het woord.

## Referenties

- Bear M. (2009). *High Commitment, High Performance: How to Build a Resilient Organization for Sustained Advantage*. San Francisco: Jossey-Bass (Wiley).
- Bouckaert, G. (red.) (1994). *De overheidsmanager*. Leuven: Acco.
- Bruggeman, W., Devroe, E. & Easton, M. (red.) (2010), *Evaluatie van tien jaar politiehervorming*, Panopticon, libri 3, 285 p.
- Charan, R., Drotter, S. & Noel, J. (2012). *The leadership pipeline: how to build the leadership powered company*. San Francisco: John Wiley and sons, 308 pp.
- Crawford, A. (1999). Questioning appeals to community within crime prevention and control. *European Journal on criminal policy and research*, 7: 509-530.
- Crawford, A., Lister, S. & Wall, D. (2003). *Great expectations: contracted community policing in New Earswick*. Joseph Rowntree Foundation, 50 p.
- Cummings, T.G. & Waley, C.G. (2009). *Organizational development & change*. Mason (USA): Centage Learning. (negenste druk).
- Delvaux, D. (2010). Introduction de compétences managériales dans les cours et tribunaux belges. *Sociologies*, Dossiers, L'essor des métiers du conseil: dynamiques et tensions, mis en ligne le 3 février 2010; <http://sociologies.revues.org/index3078.html> (geraadpleegd op 4 februari 2010).
- Deconinck, B. & Taelman, P. (2012). Rechtsmiddelen moeten efficiënter. *TPR*, 1: 30.
- De Keulenaer, S. & Devroe, E. (2007), *Kwaliteit meten binnen het parket. Handleiding voor een kwaliteitsmodel op maat*. Politeia, 165 p.

- Dekker, P. & Maas-De Waal, C.J. (1990). Planning en Justitie: tegenstelling, convergentie en wederzijds belang. *Justitiële Verkenningen*, 8 (16): 8-32.
- Depré, R., Plessers J. & Hondeghem A., (2005). *Managementvormingen in justitie. Van internationale ontwikkelingen tot dagelijkse praktijk*. Brugge, Die Keure.
- Depré, R. (2005). 'Managementvormingen in Justitie: trends in Europa'. Studiedag managementvormingen in justitie: mobiliseren voor verandering.
- Depré, R. (2009). 'Perspectieven op de gerechtelijke hervorming', presentatie tijdens de gelijknamige studiedag, IvO, KULeuven, 10 juni 2010.
- Devroe, E. (2005). The sense and non-sense of scientific opinion research for scientific policy (p. 187-195). In Parmentier, S., Vervaeke, G., Doutrelepon, R. et al., *Public opinion and the administration of justice*. Politeia.
- Devroe, E. (2006a). Het parket als spil in de strafrechtelijke keten (p. 187-202). In Devroe, E., Beyens, K. & Enhus, E. (red.), *Zwart op wit? Duiding van cijfers over onveiligheid en strafrechtsbedeling in België*. VUB-press, Politeia.
- Devroe, E. (2006b). Onveiligheid getoetst: de stem van de bevolking. De criminografie-schaarste in België (p. 59-68). In Devroe, E., Beyens, K. & Enhus, E. (red.), *Zwart op wit? Duiding van cijfers over onveiligheid en strafrechtsbedeling in België, Handboek criminografie*. VUB-press, Politeia.
- Devroe, E. & Mathijs, S. (2004). Het kaf en het koren, evaluatie van zonale veiligheidsplannen. *Handboek politiediensten*. Kluwer, afl. 71, 1-24.
- Devroe, E. & Ponsaers, P. (2008). Veel beleidsinformatie, weinig gebruik: over het informatiedeficit van verborgen tendensen. In Van Cauwenberghe, K., *De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide slagorde. Jubileumboek Orde van de Dag*. Kluwer, 161-175.
- Devroe, E. & Reynders, D. (2008). Naar een wetenschappelijke ondersteuning voor het parketbeleid. *Handboek politiediensten*, afl. 85, 215, 17 p.
- Downes, D. & Van Swaanningen, R. (2007). The Road to Dystopia? Changes in the Penal Climate of the Netherlands. *Crime and Justice*, 35: 31-72.
- Goethals, J., Lemaître, A., Doutrelepon, R., Fincoeur, B., Kellens, G., Parmentier, S. et al. (2007). *Justitie in vraag gesteld. Een kwalitatieve benadering vertrekkende vanuit de 'justitiebarometer'*. Leuven: Academia press.
- Hofstede, G. & Hofstede, G-J. (2004). *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. New York: McGraw-Hill.
- Hoge raad voor de justitie (2010). *De Belgen en justitie in 2010, Resultaten van de derde justitiebarometer*. Gent: Story Publishers.
- Hondeghem, A., Van Daele, D., Maesschalck, J. & Broucker, B. (2008). *Een decennium justitiële hervormingen in België. Octopus revisited*. Brugge: Vanden Broele.
- Kampen J. (2012). *Verwaarloosde organisaties. Introductie van een nieuw concept voor organisatieprofessionals*. Kluwer.
- Laenens, J. (red.) (2007). *De prijs van het civiele geding*. Verslagboek van het colloquium van 8 december 2006. Brugge: Die Keure.
- Luyten, B. (2013). Beleidsplan voor het hof van beroep te Antwerpen. Intern document.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mintzberg, H., Organisatieconfiguraties. Geciteerd in Hendrickx, E., Janvier, R., Van Beirendonck, L., Humblet, P. & Lorré, J. (2010). *Handboek HRM, Competentiemanagement en arbeidsrecht*. Antwerpen: Acco.
- Morosini, P. & Ghauri, P. (2005). *The common glue. An alternative way of transcending differences to unleash competitive performance*. Oxford: Elsevier.
- Plessers, J., Depré, R. & Hondeghem, A. (2006). *Rapport: Profiel van de 'administratieve manager' in de context van verzelfstandiging binnen justitie*. Leuven: IvO. (Rapport D/2006/10107/008. Studie uitgevoerd i.o.v. POD Wetenschapsbeleid.)
- Ponsaers, P. & Verhage, A. (2006). Instroom en doorstroom van proces-verbalen op het niveau van het parket (p. 381-409). In Devroe, E., Beyens, K. & Enhus, E. (red.), *Zwart op wit? Duiding van cijfers over onveiligheid en strafrechtsbedeling in België*. VUB-press, Politeia.
- Prahalad C.K. & Kotler, P. (2007). About Innovation. Referaat. Studiedag Neyenrode business universiteit.
- Quinn, R.E. & Cameron, K.S. (2011). *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur*. Den Haag: Academic Service (vert.; oorspr. Michigan, Ann Arbor: Academic Service)
- Rafferty, A., Jimmieson, N. & Armenakis, A. (2013). Change readiness: a multilevel review. Towards a process-based approach of conceptualizing change readiness. *Journal of management*. Online 5 september 2012; <http://jom.sagepub.com/content/early/2012/09/04/0149206312457417>.
- Reynders, E., Thomaes, S. & Devroe, E. (2005). Het openbaar ministerie in de beleidscyclus: naar een samenwerkingsdynamiek met de dienst voor het Strafrechtelijk beleid (p. 153-183). In Depré, R., Plessers, J. & Hondeghem, A., *Managementvormingen in Justitie, van internationale ontwikkelingen tot dagelijkse praktijk*. Die Keure.
- Senge, P. (2006). *The Fifth Discipline. Theory and practice of a learning company*. New York: Doubleday.
- Storme M. (1996) (2007). Betekenis en statuut van de rechterlijke macht als staatsmacht. Referaat Wereldcongres in *Law in motion*, Brussel 10 september 1996, p. 1358. Zonder wijzigingen opnieuw uitgebracht tijdens het colloquium 'Recht en onafhankelijkheid' in Brussel op 12 oktober 2007.
- Turtelboom A. (2013, 13 aug.); <http://turtelboom-belgium.be/nl/budget-justitie-2013>. Zie ook Persagentschap Belga; [www.belga.be/media-services/online-nieuws](http://www.belga.be/media-services/online-nieuws) (geraadpleegd op 13 augustus 2013).
- Ulrich, D. (2013). The challenges of leadership: why, what, and how. Workshop, Brussel, 27 mei 2013. Organisatie HR-Square.
- Van Daele, D. (1997). De instelling van het College van procureurs-generaal: op weg naar een modernisering van het strafrechtelijk beleid. *Handboek politiediensten*, afl. 45, 89-120.
- Van Damme, A., Pauwels, L., Pleysier, S. & Van De Velde, M. (2011). Beelden van vertrouwen: het vertrouwen in politie en justitie in perspectief geplaatst. *Orde van de dag*, 52: 7-20.
- Van Orshoven P. & Taelman P. (2007). *De wet van 26 april 2007 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op het bestrijden van de gerechtelijke achterstand doorgelicht*. Brugge: Die Keure.
- Van Dooren, W. (2010). *NPM, Bureaucratie en BBB, Interne staatshervorming*. Antwerpen: syllabus Master Public Management UAMS.
- Verhoest F. (2009, 18 dec.). Eenheidsrechtbank komt er niet. *De Standaard*; [www.standaard.be/cnt/902jrq9c](http://www.standaard.be/cnt/902jrq9c).
- Verhoeven W. (1994). Managen van professionals. In

- Buursma E. et al. *De professional als partner van het management*. Utrecht: Lemma.
- Waal de A. & Kolker L. (2013). Intrapreneurship als aanjager van 'High performance'. *Holland/Belgium managementreview*, 150: 43-48 (elektronische versie).
- ## Wetteksten en interne beleidsdocumenten
- Advies voorontwerp van wet betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie, goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 1 juli 2013. (2013).
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 31 november 2013. Doc 53 3071/001. Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2014, hoofdstuk 12, p.231-268.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 4 juni 2013. Wetsontwerp tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde, Doc. 53 2858/001
- Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, 14 oktober 2013. Wetsontwerp betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie, DOC 53 3068/001.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 31 november 2013. Doc 53 3071/001. Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2014, hoofdstuk 12, p.231-268.
- Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, 20 juni 2013. Wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de tucht. Doc. 53 2790/007.
- Circulaire 4 – 2: Circulaire nr. 13/2006 – 9/2006 van mevrouw de procureur-generaal bij het hof van beroep en het arbeidshof te Antwerpen.
- Commissie Modernisering voor de Rechterlijke Orde (2008). *Analyse evolutie toebedeling middelen aan de rechterlijke orde 1995-2007*.
- Commissie voor de modernisering van de rechterlijke orde (2010). Rechterlijke orde: budget en uitdagingen voor de toekomst. Rapport over de periode 2008-2010.
- Commissie voor de modernisering van de rechterlijke orde (2012). *Hervormingen van de rechterlijke orde: de beheerovereenkomst, een nieuw instrument?* Brussel. Wettelijk depot: D/2012/12.124/14 (digitale versie op website).
- De Clerck S. (2009, 21 september); [http://justitie.belgium.be/nl/nieuws/persberichten/news\\_pers\\_2009-12-21\\_1.jsp](http://justitie.belgium.be/nl/nieuws/persberichten/news_pers_2009-12-21_1.jsp).
- De Clerck, S. (2010). Slottoespraak studiedag 'Perspectieven op de gerechtelijke hervorming'. Brussel, 10 juni 2010, Instituut voor de Overheid, KULeuven.
- De wet van 22 mei 2003 houdende de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale staat.
- Depré, R. (2010). Beheerstructuren en managementinstrumenten op macro- en microniveau. Studiedag 'Perspectieven op de gerechtelijke hervorming', 10 juni 2010, Instituut voor de Overheid, KULeuven.
- Gerechtelijk Wetboek, art. 360quater en art. 770 § 1; [www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm](http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm).
- Grondwet, art. 12; art. 148; art. 149; art. 150; art. 151; [www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm](http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm).
- Grondwettelijk Hof, arrest nr. 122/208 van 1 september 2008. Hoge Raad voor de justitie en de vaste vertegenwoordigers van de korpschefs (2008). *Project ter hertekening van de gerechtelijke organisatie*. Tussentijds rapport: stand van zaken 4 september 2008. Brussel.
- Hof van beroep (2011). Interne dialoog. Personeelsbevraging bij de magistraten, referendarissen, griffiers en personeel.
- Hof van beroep Antwerpen. Rapport klantenbevraging 2010.
- Hof van beroep Antwerpen (2012). Jaarverslag
- KB van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst. *BS* 18 november 2000, p. 38333-38336 (Copernicusplan).
- Project Koraal. Samenvattend rapport klantenbevraging bij 10 rechtbanken in het rechtsgebied Antwerpen – Limburg, 2013.
- Rapport van de stafdienst Budget en Beheercontrole van de FOD Justitie over de evolutie van de begroting tijdens de periode 1995-2006 (2007).
- Regeerakkoord 1 december 2011; [http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord\\_1\\_december\\_2011.pdf](http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf).
- Schmetz F. (2006). *Déconcentration des compétences budgétaires dans le ressort judiciaire de Mons et l'arrondissement judiciaire de Charleroi*. Mémoire-projet, INEMAP (Institut Européen de management public). Charleroi, 83 pp.
- Studiedag Perspectieven op de gerechtelijke hervorming, beheerstructuren en managementinstrumenten op macro- en microniveau (2010). IvO, KULeuven.
- UPM (2008). *La réorganisation du paysage judiciaire, le pari d'une ambition partagé*. Rapport du colloque du 19/12/2008, Namur.
- Wet van 7 december 1998 op de geïntegreerde politie op 2 niveaus. *BS* 5 januari 1999.
- 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. *BS* 2 februari 1999.
- Wet van 30 juli 2013 betreffende de invoering van een familie- en jeugdrechtbank. *BS* 27 september 2013.
- Wet van 18 februari 2014 betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie. *BS* 4 maart 2014 (ed. 2).

## Internetbronnen

- [www.arm-ccm.be/portal/page/portal/lang-nl/ARM/Startpagina](http://www.arm-ccm.be/portal/page/portal/lang-nl/ARM/Startpagina)
- [www.dgparlament.be/nl/desktopdefault.aspx/tabid-971/1493\\_read-26889](http://www.dgparlament.be/nl/desktopdefault.aspx/tabid-971/1493_read-26889)
- [www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET\\_pagegroup/BEGROTING\\_ONLINE\\_2010](http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/BEGROTING_ONLINE_2010)
- [http://justitie.belgium.be/nl/rechterlijke\\_orde/hoven\\_en\\_rechtbanken/hof\\_van\\_cassatie](http://justitie.belgium.be/nl/rechterlijke_orde/hoven_en_rechtbanken/hof_van_cassatie)
- <http://turtelboom.belgium.be/nl/budget-justitie-2013>
- <http://annemieturtelboom.be/2013/06/04/onafhankelijke-tuchtrechtbanken-zullen-beslissen-over-magistraten/>
- [www.europeansocialsurvey.org](http://www.europeansocialsurvey.org)
- [www.milquet.belgium.be/sites/default/files/PB%20Goedkeuring%20van%20het%20wetsontwerp%20over%20de%20optimalisatie%20van%20de%20politie%20.pdf](http://www.milquet.belgium.be/sites/default/files/PB%20Goedkeuring%20van%20het%20wetsontwerp%20over%20de%20optimalisatie%20van%20de%20politie%20.pdf)

[www.just.fgov.be/nl\\_htm/rechterlijke\\_orde/h-g-l/Hertekening-nl.doc](http://www.just.fgov.be/nl_htm/rechterlijke_orde/h-g-l/Hertekening-nl.doc)  
<http://soc.kuleuven.be/io/ned/persberichten/pers/THEMISPLAN.pdf>  
[www.rechtspraak.nl/Organisatie/Pages/default.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Pages/default.aspx)  
[www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Kwaliteit](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Kwaliteit)  
[http://justitie.belgium.be/nl/rechterlijke\\_orde/toezicht\\_en\\_advies/adviesraad\\_magistratuur/](http://justitie.belgium.be/nl/rechterlijke_orde/toezicht_en_advies/adviesraad_magistratuur/)  
[http://justitie.belgium.be/nl/themas\\_en\\_dossiers/rechterlijke\\_orde/hoven\\_en\\_rechtbanken/rechtbank\\_van\\_eerste\\_aanleg/onderzoekrechter](http://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/rechterlijke_orde/hoven_en_rechtbanken/rechtbank_van_eerste_aanleg/onderzoekrechter)  
[www.dsb-spc.be/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=29&Itemid=51](http://www.dsb-spc.be/web/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=51)  
<http://vbsw-bpsm.just.fgov.be/nl/werklastmeting>  
[http://justitie.belgium.be/nl/rechterlijke\\_orde/hoven\\_en\\_rechtbanken/hof\\_van\\_cassatie](http://justitie.belgium.be/nl/rechterlijke_orde/hoven_en_rechtbanken/hof_van_cassatie)  
[www.csj.be/fr/splash/switch/nl](http://www.csj.be/fr/splash/switch/nl)  
[www.just.fgov.be/nl\\_htm/rechterlijke\\_orde/h-g-l/Hertekening-nl.doc](http://www.just.fgov.be/nl_htm/rechterlijke_orde/h-g-l/Hertekening-nl.doc)

[www.arm-ccm.be/portal/page/portal/lang-nl/ARM/Startpagina](http://www.arm-ccm.be/portal/page/portal/lang-nl/ARM/Startpagina)  
[www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/Brochure%20beheersovereenkomst.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/Brochure%20beheersovereenkomst.pdf)  
[www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/2911/53K2911001.pdf](http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/2911/53K2911001.pdf)  
[www.IvorenToga.nl](http://www.IvorenToga.nl)  
[www.mensenrecht.be](http://www.mensenrecht.be)  
[www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET\\_pagegroup/BEGROTING\\_ONLINE\\_2010.](http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/BEGROTING_ONLINE_2010)  
[www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/budget\\_tabellen\\_figuren\\_NL.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/budget_tabellen_figuren_NL.pdf)  
[www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/budget\\_2007\\_2010\\_NL.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/budget_2007_2010_NL.pdf)  
[www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/Gerechtskosten\\_%20uitgaven\\_2011.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/Gerechtskosten_%20uitgaven_2011.pdf)  
[http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord\\_1\\_december\\_2011.pdf](http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf)  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Task\\_switching\\_%28psychology%29](http://en.wikipedia.org/wiki/Task_switching_%28psychology%29)