

Samenvatting

Audit van de rechtbank van eerste aanleg van Henegouwen

Goedgekeurd door de Verenigde Advies- en Onderzoekscommissie op 18 juni 2015



1. De context van de tussenkomst: de hervorming van de rechterlijke organisatie

Het beheer van de budgetten, van het personeel en van de materiële middelen komt in de nabij toekomst in handen van de korpschefs. Het toekennen van budgettaire middelen wordt dan gekoppeld aan de evaluatie van prestaties (een resultaatgerichte budgettering) om de gerechtelijke entiteiten aan te sporen om de efficiëntie en de doeltreffendheid van hun prestaties te verbeteren.

In deze context wil de Verenigde advies- en onderzoekscommissie van de Hoge Raad voor de Justitie (hierna VAOC) alle leden van de rechterlijke organisatie (korpschefs, magistraten en administratief personeel) bewustmaken van de nood om zich aan te passen aan de actuele standaarden voor het beheer van een openbare dienst. Dit houdt noodzakelijkerwijs de versterking van de interne beheersing¹ binnen de gerechtelijke entiteiten in.

Deze versterking is des te meer gerechtvaardigd omdat gerechtelijke arrondissementen groter zijn geworden en het belang toeneemt van de beheerstaken waarmee de korpschefs worden belast. Het zal voor de korpschefs in de toekomst niet meer mogelijk zijn om hun korps enkel als een goede huisvader te beheren (informeel beheer op basis van de reële praktijkkennis), zonder implementering van systematische en gecontroleerde beheersingsacties.

Om de gerechtelijke overheden nog bewuster te maken van het belang van de versterking van interne beheersing binnen hun respectievelijke entiteiten² en van risicobeheersing ("meerjarenplan 2012-2016" van de Hoge Raad voor de Justitie), heeft de VAOC beslist om een audit uit te voeren bij een rechtbank van eerste aanleg. De keuze is op de rechtbank van eerste aanleg van Henegouwen gevallen, die een van de belangrijkste Franstalige rechtbanken van het land is.

Deze wil om zeer snel na de inwerkingtreding van de hervorming een auditopdracht uit te voeren, wordt ook geïllustreerd door de **wil van de VAOC om, indien nodig bovenop de aanbevelingen voor de rechtbank, algemene beleidsrichtlijnen te formuleren voor andere instanties dan de doorgelichte entiteit, zoals de FOD Justitie, het College van de zetel en het Instituut voor gerechtelijke opleiding, om zo de implementering van de hervorming te vergemakkelijken. De invoering van de algemene beleidsrichtlijnen moet de ontwikkeling mogelijk maken van een organisatiecultuur waarin de beheersing van de activiteiten en de interne controle een doorslaggevende rol moeten spelen.**

2. De doelstelling van de audit

De doelstelling van de audit is ervoor zorgen dat de rechtbank een beheersingsbeleid definieert en invoert van de stromen die als doel hebben dat er binnen een maatschappelijk aanvaardbare termijn een uitspraak kan worden gedaan over de dossiers.

In deze audit werd er een bijzondere aandacht besteed aan de volgende punten:

- de beheersingsomgeving³ binnen de doorgelichte gerechtelijke instantie (en meer bepaald de aspecten "beleid en strategie", evenals de aspecten "personele middelen en beheersinstrumenten");
- de informatie- en communicatiesystemen⁴ die nodig zijn voor de leiding, het beheer en de controle van de activiteiten;

¹ Identificatie en beheersing van de risico's die een invloed kunnen hebben op de realisatie van de doelstellingen van de instelling.

² Zie onder meer de synthese van de audit van het gebruik van beleidsplannen door de korpschefs, op 20 maart 2014 goedgekeurd door de Verenigde advies- en onderzoekscommissie, <http://www.hrj.be/nl/content/audit-van-het-gebruik-van-beleidsplannen-door-de-korpschefs>.

³ "De beheersingsomgeving vormt de basis van de constructie van de interne COSO-beheersing. Dit begrip 'beheersingsomgeving' houdt een algemene ethiek en beleid in die aanzetten tot controle. De ethiek wordt uitgedragen door (...) een management dat zich bewust is van de noodzaak om het voorbeeld te tonen (integriteit) en een bedrijfscultuur te ontwikkelen door de nood aan beheersing bij het personeel te valoriseren. Een beleid baseert zich op passende normen en procedures, op een gedragscode die de gehechtheid aan de organisatiewaarden herwaardeert, op een ontwerp van stelsels en een dagelijkse exploitatie die aan de organisatie zijn aangepast en zijn beveiligd, en op menselijke waarden." in F, BERNARD, R., GAYRAUD en L., ROUSSEAU, *Interne controle*, Paris, Maxima, 2013, p. 26.

⁴ De informatieverstrekking en de wijze waarop die de communicatie ondersteunt, zijn essentieel voor de uitvoering van alle doelstellingen van interne controle. Het vermogen van het management om gepaste beslissingen te nemen, wordt immers beïnvloed door de kwaliteit van de informatie waarover het beschikt. Bijgevolg moet deze dus wel bruikbaar, tijdig beschikbaar, up-to-date en correct zijn. R., DRIES, L., VAN BRUSSEL, M., WILLEKENS et S., LE FEVERE DE TEN HOVE, *Traité d'audit*, Intersentia-Anthémis, 2005, p.41.

- het overleg tussen de verschillende betrokken instanties, en vooral het openbaar ministerie en de balie;
- de sturing en het toezicht.

3. De sterke punten

De invoering van een systeem van interne beheersing binnen een rechtbank, en de gevolgen ervan voor de kwaliteit van de dienstverlening en het interne beheer, hangen grotendeels af van het management en de managementstijl, van de doelstellingen die ze heeft vastgesteld en die ze eventueel aanpast ten aanzien van de verkregen resultaten.

In dit geval heeft de korpschef van de rechtbank van eerste aanleg van Henegouwen in zijn beleidsplan *algemene doelstellingen* uiteengezet die hij tijdens zijn mandaat tracht te bereiken. Door de aldus bepaalde visie kan de dimensie “beleid en strategie” van de beheersingsomgeving, een bepalend element in de invoering van interne beheersing, aanzienlijk versterkt worden.

De korpschef wil absoluut binnen zijn rechtbank verschillende instrumenten ontwikkelen waarmee hij de in- en uitstroom kan beheersen. Zo heeft de rechtbank bijvoorbeeld tabellen van overbelasting van de kamers ingevoerd en ontwikkelt ze een systeem van opvolging van de beraadslagingen, overeenkomstig artikel 770 van het Gerechtelijk Wetboek. Ook heeft de rechtbank in correctionele zaken een opvolging van de verdagingen ingevoerd die bedoeld is om inlichtingen te verschaffen over het algemeen verloop van elke correctionele zitting. Dit initiatief is belangrijk omdat de beperking van het aantal verdagingen nauw samenhangt met de problematiek van de vermindering van de vaststellingstermijnen.

De voorzitter gebruikt de wettelijke mogelijkheden die hij heeft inzake mobiliteit en specialisatie voor een vlot beheer van de stromen binnen de drie afdelingen. Hierdoor kan er veel efficiënter worden gereageerd op de occasionele of structurele veranderingen in de personeelsbehoeften. Deze mobiliteit vergemakkelijkt eveneens de invoering van een gemeenschappelijke organisatiecultuur in de drie afdelingen. De voorzitter heeft ook een zaakverdelingsreglement⁵ opgesteld dat nog niet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, en dat onder meer voorziet in de uitsluitende toekenning van bepaalde geschillen aan de afdeling van Bergen⁶ of aan de afdeling van Doornik, zoals beoogd in het beleidsplan⁷. Er wordt eveneens een gemeenschappelijke rol van wachtprestaties tussen de onderzoeksrechters van de afdeling van Bergen en die van de afdeling van Doornik ingesteld.

4. De zwakke punten

De operationalisering van de doelstellingen

Algemeen wordt aangenomen dat, om de kwaliteit van de geleverde diensten en de degelijke opvolging van de activiteiten te verzekeren, alle doelstellingen moeten worden geformuleerd volgens de SMART-methode, met name specifieke, meetbare, acceptabele, realistische en tijdsgebonden doelstellingen formuleren. Deze verschillende doelstellingen moeten ook worden opgedeeld in subdoelstellingen om de korte, middellange en lange termijn te beheren.

⁵ Stuk 7.1.

⁶ Bergen: in burgerlijke zaken: de geschillen inzake overheidsopdrachten, publiek en administratief recht, met uitzondering van de geschillen die de burgerlijke aansprakelijkheid van overheden in het gedrang brengen, en de onteigeningen. In strafzaken: inbreuken op het fiscaal recht en douanerecht, economisch en financieel recht, cybercriminaliteit, wapenhandel, terrorisme, militaire misdrijven en ook inbreuken op de wetgeving inzake telecommunicatie en intellectueel eigendom.

Doornik: in strafzaken: de inbreuken op mensenhandel, gedwongen huwelijken, sociaal strafrecht en inbreuken op de wetgeving inzake telecommunicatie en intellectueel eigendom.

⁷ *Voorstel van beleidsplan in het kader van de aanwijzing in het mandaat van voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van Henegouwen, 2014-2019, p. 38 en volgende.*

Er werden in casu vele initiatieven genomen in de rechtbank om een aantal van de in het beleidsplan genoemde doelstellingen te bereiken. Er moet evenwel worden opgemerkt dat de verschillende doelstellingen en verbeterinitiatieven die in het beleidsplan zijn beschreven, niet stelselmatig worden gepland of omschreven.

Terwijl er concrete acties worden ondernomen, is het door het ontbreken van een beschrijving niet mogelijk om te focussen op de prioritaire aandachtspunten van de rechtbank, om de krachten bundelen op de prioritaire doelstellingen, om de voortgang van de in de rechtbank gevoerde werkzaamheden concreet op te volgen en ze regelmatig mee te delen.

Wat meer bepaald het beheer van de stromen betreft, heeft de rechtbank geen optimale behandelingstermijnen van de dossiers bepaald.

De beschrijving van de werkprocessen

Een goed begrip en het goed documenteren van de werkprocessen vormen een bepalende stap voor de invoering van efficiënte processen en van een versterking van de interne beheersing.

Momenteel is er geen beschrijving van de werkprocessen binnen de rechtbank. Er moet echter worden opgemerkt dat er verschillende initiatieven worden genomen om de huidige praktijken te evalueren en om de werkwijzen binnen de afdelingen op elkaar af te stemmen. Deze verschillende denkoefeningen moeten op termijn leiden tot een beschrijving van de werkprocessen binnen de rechtbank en van de daaraan gekoppelde werkmethoden.

De beschrijving van processen is ook cruciaal in het kader van de nieuwe wetsbepalingen. Het laat een grotere mobiliteit toe van magistraten en bepaalde administratieve personeelsleden van de griffies binnen de drie rechtbankafdelingen. Ook biedt een beschrijving de mogelijkheid om een gemeenschappelijke en collectieve bedrijfscultuur te creëren.

Een beschrijving maakt het ook mogelijk om de opleiding van nieuwe collega's te verbeteren en te structureren, en eveneens om de competenties van alle administratieve personeelsleden bij te werken, meer bepaald van de kennis van de bij de griffies gebruikte informaticasystemen. Vandaag zijn de functionaliteiten van deze systemen niet altijd gekend. Het gebruik ervan moet de administratieve behandeling van de dossiers echter verbeteren en versnellen en leiden tot een efficiëntere controle op het goede verloop van de procedure.

De beheersinstrumenten en de statistieken

Om de evolutie van de stromen binnen een rechtbank te kunnen opvolgen, is het belangrijk om tijdig over betrouwbare cijfergegevens te beschikken die de werkelijke activiteit binnen de rechtbank en de dossierstromen binnen elke kamer weergeven. Een degelijk opgezet instrument laat toe om de beslissingen te baseren op objectieve gegevens, de problemen te identificeren en het beleid of de prioriteiten binnen de rechtbank aan te passen.

De rechtbank heeft onvoldoende tijdig beschikbare en betrouwbare opvolgingsinstrumenten waarmee de degelijke organisatie van de activiteiten kan worden gecontroleerd, en om haar beleid en de impact van de initiatieven tot verbetering te bepalen.

De rechtbank erkent overigens zelf dat de huidige statistieken niet betrouwbaar zijn.

Er dient echter te worden opgemerkt dat de rechtbank onvoldoende informaticatoepassingen heeft om de informatie te produceren die nodig is voor de dagelijkse opvolging van de rechtsprekende activiteit, terwijl de productie en de terbeschikkingstelling van dergelijke informatie een onmisbaar element is in de ontwikkeling van de interne beheersing, inclusief de interne en externe rapportering.

Het overleg met de partners

De verantwoordelijkheid voor de behandeling van zaken binnen een maatschappelijk aanvaardbare termijn valt niet enkel onder de werking van de rechtbank. Ze heeft ook betrekking op andere betrokkenen zoals het openbaar ministerie en de balie.

In dit geval heeft de rechtbank, hoewel vragende partij, geen precies beeld van het aantal dossiers dat voor de correctionele kamers van de rechtbank moet worden vastgesteld.

De rechtbank heeft met de balie geen protocol afgesloten waarin gedragsregels met de balies van het arrondissement zijn opgenomen en dat er met name op gericht is om de zittingen optimaal te kunnen beheren met het oog op een doeltreffende werking van de rechtbank en het wegwerken van de gerechtelijke achterstand.

5. Opmerkingen van de rechtbank

De rechtbankvoorzitter wijst op de moeilijke context waarin hij dagelijks zijn drie afdelingen moet beheren. Hij wijst onder meer op de inwerkingtreding van nieuwe wetsbepalingen die een grote invloed hebben op de organisatie van de rechtbank en op de budgettaire beperkingen waarmee de rechtbanken te maken hebben.

Een aantal van de aanbevelingen in het auditverslag zijn vanuit het standpunt van de rechtbank afkomstig uit een managementhandleiding, weinig toepasbaar en onrealistisch, in hoofdzaak door een gebrek aan menselijke, financiële en materiële middelen.

De rechtbank wijst er ook op dat de vragen om ondersteuning aan de FOD Justitie of het Instituut voor gerechtelijke opleiding, waarmee de aanbevelingen van de VAOC kunnen worden uitgevoerd, niet worden nagekomen of niet aan de verwachtingen van de rechtbank beantwoorden.

De rechtbank heeft ook vermeld dat hij hoopte dat de VAOC advies kon geven om de aanbevelingen in dit verslag uit te voeren.

6. Beschouwingen van de VAOC

De 11 gedane vaststellingen en de 41 geformuleerde **aanbevelingen** zijn relevant in verband met de standaarden van een hedendaags beheer van justitie, hoewel de rechtbank zegt momenteel niet over de menselijke, materiële en financiële middelen te beschikken om bepaalde maatregelen te nemen waaronder de maatregelen die werden gesuggereerd.

In dat opzicht verwijst de VAOC naar de vijfde aanbeveling in het auditverslag over het gebruik van beleidsplannen door de korpschefs binnen de rechtbanken van eerste aanleg die erop wijst dat **de beleidsverantwoordelijken de nodige materiële en personele middelen moeten voorzien om de inwerkingstelling van een systeem van interne beheersing⁸ te faciliteren.**

De VAOC heeft ook **algemene beleidsrichtlijnen** geformuleerd **die aan het College van de zetel** (3 algemene beleidsrichtlijnen) en **het Instituut voor gerechtelijke opleiding** (2 algemene beleidsrichtlijnen) **worden gericht.** De VAOC is zich bewust van het feit dat het welslagen van de hervorming en de versterking van de interne beheersing binnen de gerechtelijke organisatie ook afhangen van de rol die deze instanties moeten spelen en van de ondersteuning en de opleiding die deze laatste kunnen bieden aan de korpschefs, de directiecomités, de magistraten en de leden van het administratief personeel.

⁸ http://www.hrj.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/press_publications/audit-20032014-nl.pdf

Naar aanleiding van de opmerkingen van de rechtbank, en in het verlengde van de denkoefeningen na de audit van het gebruik van beleidsplannen door de korpschefs bij de rechtbanken van eerste aanleg, onderzoekt de VAOC opnieuw de mogelijkheid om workshops over interne beheersing in te stellen en om een handleiding te helpen opstellen voor de inwerkingstelling van een systeem van interne beheersing binnen de gerechtelijke instanties.

* *

*

Hoge Raad voor de Justitie
IJzerenkruisstraat 67
B-1000 Brussel

Tel: +32 (0)2 535 16 16

www.hrij.be