

DE TOEKOMST VAN JUSTITIE

Roger DEPRÉ*

Inleiding

De in deze bundel opgenomen artikels geven goed weer dat er wat beweegt in het justitielandschap van ons land. Zowel wetenschappers, magistraten, griffiers, persmensen als politici voelen aan dat de samenleving meer verwacht van Justitie: weze het een vluggere afhandeling van de zaken, weze het meer openheid en transparantie, weze het kwaliteit van de dienstverlening, weze het een beter management, weze het nieuwe vormen van sturing, weze het gemotiveerde en gedreven magistraten en personeel.

Dat er wat beweegt komt objectief tot uiting in de begrotingscijfers en de stijging van het budget. In 1978 was het budget 18,5 miljard BEF, in 1992 27,5 miljard, in 1997 37 miljard, in 1999 42,5 miljard en in 2002 45 miljard. De grote stijging is er gekomen sedert 1997. Herinneren we eraan dat de zaak DUTROUX uitbrak in 1996, de Witte Mars was ook in 1996 en de ontsnapping DUTROUX in 1998.

De tijd dat Justitie zoals Landsverdediging een sterk technisch departement was en dus niet sterk politiek geladen, is voorbij. Zoals bij Landsverdediging het belang van de technologische wapens en de weerslag ervan op de vrede, op de economie en de werkgelegenheid, landsverdediging sterk gepolitiseerd heeft, zo hebben de gebeurtenissen rond DUTROUX ook Justitie en de veiligheidsproblemen in het centrum van de politieke activiteit gebracht. Dit kan enerzijds als een bedreiging, maar meer nog als een opportuniteit, opgevat worden. Eenmaal op de politieke agenda stijgen de kansen om middelen te verkrijgen en om het draagvlak voor verandering te vergroten.

Wie echter van korter bij toekijkt op de veranderingen krijgt een gevoel van 'laat maar duizend bloemen bloeien', in de betekenis dat her en der nieuwe dingen worden uitgeprobeerd. Verbeteringen worden doorgevoerd met veel inzet en goede wil maar met onvoldoende globaal effect zodat het vertrouwen van de burger in Justitie nog steeds niet op peil is.

De versnippering van de initiatieven, de spreiding ervan over verschillende rechtbanken en parketten, het ontbreken van uitvoeringsmaatregelen zijn een aanduiding dat het doorvoeren van vernieuwingen of veranderingen in een gesloten systeem als Justitie moeilijk is en op weerstand stuit. Dit niet alleen van magistraten of ambtenaren, maar ook naar politici.

Ik zou een drietal bedenkingen willen maken aansluitend op de bijdragen van de auteurs en bij de situatie in Justitie en op grond daarvan enkele voorstellen doen voor de toekomst.

* Emeritus gewoon hoogleraar en verbonden aan het Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven.

1. De veranderingsstrategie

Een eerste bedenking is dat het maken van wetten niet volstaat om de maatschappij te veranderen. Veranderingen genereren in de maatschappij, en in Justitie, hebben namelijk te maken met weerspanning. In de institutionele theorieën vinden we een mogelijke verklaring waarom weerspanning ten opzichte van verandering in het justitiesysteem is terug te vinden. Het institutionalisme gaat ervan uit dat het keuzegedrag van individuen ook beïnvloed wordt door de sociale, economische en bestuurlijke omgeving. Er wordt op gewezen dat instellingen als Justitie het resultaat zijn van een historische ontwikkeling waarin tradities, regels en waarden een diepgaande invloed hebben op de gedragingen van de leden van de instelling. Door de invloed van zowel de eigen geschiedenis van de leden als van de externe omgeving wordt een organisatie omgevormd tot een instelling. Bij dit institutionaliseringsproces krijgt de organisatie een eigen karakter, een eigen identiteit gestoeld op gemeenschappelijke waarden. Dergelijk proces gaat gepaard met bezorgdheid voor zelfbehoud en de institutie wordt weerspanning bij veranderingen. Wil men dergelijke systemen veranderen, zal men met de waarden, de beroepsethos, en de cultuur van de instelling rekening moeten houden. Het gewoon opleggen bij wet van veranderingen zal niet meer voldoende zijn om de nodige mobilisering, energie en inzet tot stand te brengen.

Justitie veranderen is bijgevolg geen sinecure. Justitie bestaat immers uit diverse rechtsinstellingen die elk een eigen cultuur hebben, die elk angstvallig hun eigen domein bewaken en als gesloten eilanden naast mekaar bestaan en opereren. Justitie heeft meer nood aan openheid.

Het veranderingsproces in Justitie mist een globale visie die motiverende energie vrijmaakt om de betrokken actoren de kans te geven deel te nemen aan de door de burgers verwachte vernieuwing van Justitie. Het laten bloeien van duizend bloemen is niet zo erg omdat het uitingen zijn van het gedreven sleutelen aan kleine veranderingen (idee van kwaliteitskringen). Dit is een veranderingsstrategie die in de literatuur aanvaard is, maar echter op voorwaarde dat al deze verbeteringspogingen opgevangen worden in een globaal strategisch plan zodat ze bijdragen tot een globaal project. In feite hebben we op dit ogenblik nog niet de nodige structuren om dergelijke strategie op te vangen. De oude hiërarchische structuren zijn niet meer bij machte om de bottom-upacties op te vangen en te integreren. De basisfilosofie van Justitie blijft nog te veel verankerd in het denken van 'iets opleggen', de kracht van de wet, en te weinig in het mobiliseren van steun en het vertrouwen in samenwerking.

2. De uitvoering

Een tweede bedenking bij de huidige hervormingen is de kloof tussen het ontwerpen van het beleid en de uitvoering ervan. De hele Octopus-operatie is ontstaan in een paniecreactie op de 'DUTROUX-affaire' door een politiek akkoord tussen de politieke partijen. Het is duidelijk geworden dat men bij het sluiten van dit akkoord de uitvoeringsmogelijkheden heeft onderschat. In de bestuurskundige- en beleidsliteratuur vindt men nochtans duidelijk dat het vroegtijdig

aandacht besteden aan de uitvoeringsgevolgen van nieuw beleid de kwaliteit ervan kan verbeteren.

Nog steeds gaat er bij het voeren van beleid veel aandacht naar het ontwerpen van het beleid, naar het maken van plannen en het uiten van voornemens. Te weinig aandacht gaat echter naar de uitvoerbaarheid en de problemen bij de implementatie. Zo heeft het begrotingsdebat als middel van wat de regering zal doen in de toekomst, nog steeds een brede belangstelling in de massamedia, terwijl de analyse van de resultaten, het evalueren van de rekening (b.v. verslag van het Rekenhof) vaak ongemerkt voorbijgaan. Soms worden de gevolgen van het beleidsontwerp bewust onderbelicht of onderschat of overschat om de tegenstanders van het beleid te overtuigen (de bekende *camel-nosetheorie*). De uitvoerders worden derhalve geconfronteerd met uitvoeringsproblemen doordat de regelgeving ondoordacht is en leidt tot inconsistenties en onduidelijkheden. Daarbij komt dat de begrote uitgaven en de ter beschikking gestelde middelen onvoldoende zijn en niet in proportie met de gestelde doelstellingen. Ten slotte, zijn de prioriteiten en afwegingen met betrekking tot het te volgen beleid onvoldoende duidelijk. In dergelijke gevallen bestaat de mogelijkheid dat de beleidsuitvoerders zelf de uitvoeringsproblemen oplossen en een grote beleidsvrijheid zullen nemen, waardoor ze eigenlijk zelf beleid voeren of moeten voeren.

In een Ministerie van Justitie wordt de spanning tussen ontwerp van beleid en uitvoering van beleid nog bemoeilijkt door het principe van de scheiding van de machten. Het betrekken van de rechtsprekende macht bij het formuleren van beleid wordt aanzien als in strijd met deze scheiding. Men komt aldus in een soort '*cercle vicieux*'. Het beleid dat afgekondigd en opgelegd wordt mist vaak realiteitsgrond en is niet steeds toepasbaar en dit terwijl het betrekken van de rechtelijke macht bij het beleid wordt beschouwd als een inbreuk op de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechters. Toch wordt in een aantal landen de scheiding der machten afgezwakt en is er een evolutie naar een evenwichtssysteem, waardoor beleid kan ontwikkeld worden met medewerking van de diverse betrokken actoren. In het Verenigd Koninkrijk is *the Lord Chancellor* minister, lid van het parlement, en lid van de rechtsprekende macht. In het Ministerie van Justitie in Frankrijk zijn het tijdelijk gedetacheerde magistraten die de beleidsfuncties vervullen. In ons land werken magistraten (weliswaar van het parket) op ministeriële kabinetten.

Nu de Copernicus-structuren voor Justitie gedeeltelijk ter plaatse zijn, zal men moeten onderzoeken hoe men dit probleem zal aanpakken. Tevens zal de plaats en de positie van diverse actoren in het ontwikkelen van beleid en de uitvoering ervan herbekeken moeten worden. Voorbeelden van deze actoren zijn: de Hoge Raad voor de Justitie, het College van Procureurs-generaal, de Raad van de Procureurs, de diverse raden of verenigingen van magistraten, griffiers, parketsecretarissen.

De kwaliteit van het beleid heeft er alles bij te winnen om reeds van bij het ontwerp van beleid de uitvoeringscapaciteit te toetsen zeker in een domein als Justitie waar het uiteindelijke resultaat afhangt van de afstemming van de ketenpartners gaande van de politie tot het gevangeniswezen, van het parlement, het ministerie en de rechtsprekende organen (zie de droevige vaudeville rond de gesloten jeugdinstanties). Het zal niet voldoende zijn de bevoegdheden van elke partner rigoureus af te bakenen. Men zal oog moeten hebben voor de weder-

zijde betrokkenheid van de diverse partners in het beleidsproces. Hier stelt zich niet alleen een organisatieprobleem, maar ook een sturingsprobleem.

3. Sturing

Een derde bedenking heeft te maken met de rationaliteit die aan de basis ligt van een beleidssysteem. Reeds in het boek *Management, bestuur en beleid in de rechterlijke organisatie* heb ik onderstreept dat beter management, een aangepaste organisatie, meer effectiviteit en efficiëntie van wezenlijk belang zijn voor een beter functioneren van Justitie. Maar ik heb eraan toegevoegd dat het geen panacees zijn die alle problemen kunnen oplossen. Naast meer zakelijke aanwijzingen als efficiëntie en effectiviteit spelen ook overwegingen van democratie, rechtsbescherming en gelijke rechtsbehandeling een belangrijke rol.

Management stoelt op een economische rationaliteit. Men gaat ervan uit dat de aan te wenden middelen schaars zijn en rationeel moeten worden ingezet. Zo tracht men met dezelfde middelen meer output te verkrijgen of met minder middelen dezelfde output. Men zoekt derhalve de beste verhouding tussen de opbrengsten en de kosten.

In een overheidssysteem spelen echter nog andere rationaliteiten mee, namelijk een politieke rationaliteit, een wettelijke rationaliteit en een wetenschappelijke professionele rationaliteit. De politieke rationaliteit heeft te maken met het verwerven van macht, behouden van macht, strijd, verwerven van steun om de politieke doeleinden te bereiken. De wettelijke rationaliteit gaat over het respect voor de wet, gelijkheid voor wet, bescherming tegen arbitraire maatregelen enz. Acties van een overheid stoelen op een wettelijke grondslag. (Zie ook de regels voor behoorlijk bestuur). De professionele en wetenschappelijke rationaliteit, het besturen en het oplossen van problemen vergt kennis van de diverse beleidsdomeinen, alsook kennis van de wijze waarop beleid ontworpen en omgezet wordt in verwezenlijkingen.

Elk van deze rationaliteiten wordt belichaamd door diverse actoren: politici, wetenschappers, ambtenaren, rechters en managers (die institutioneel formeel van elkaar gescheiden zijn). Door andere auteurs worden deze rationaliteiten vertaald door de spanningsvelden die geïntegreerd moeten worden om de kwaliteit van het openbaar bestuur te waarborgen. De bestuurlijke kwaliteit vergt integratie van de volgende aspecten, namelijk:

- democratie (responsiviteit, participatie);
- rechtmatigheid (wetmatigheid, behoorlijk bestuur);
- legitimiteit (aanvaarding van gezagsdragers, besluiten, spelregels voor besluitvorming).

Behoorlijk bestuur wordt derhalve geconfronteerd met deze onderling strijdige rationaliteiten of aspecten. Het beleid zal multirationeel moeten worden. De moeilijkheid bij Justitie is dat de actoren die deze rationaliteiten of aspecten belichamen voor een aantal redenen formeel institutioneel gescheiden zijn.

De actoren bij Justitie zullen zich van deze problematiek moeten bewust worden en er leren mee leven. De rechtsprekende macht zal zich moeten ontdoen van een te enge opvatting over onafhankelijkheid. De onafhankelijkheid in het nemen van de beslissingen bij voorgelegde zaken moet gewaarborgd blijven.

Maar daarnaast zullen ze moeten beseffen dat het maken van beleid, het beheer van de middelen, het afleggen van verantwoording over de middelen en de manier van werken ook een verantwoordelijkheid kan worden van de magistraten. Ze zullen mee moeten zoeken naar gepaste oplossingen.

In dit raam zal men zich ook moeten bezinnen over de wijze van sturing. Louter hiërarchische sturing of sturing door het opleggen van de uitvoering onder vorm van wetgeving en regelgeving volstaan niet meer. Daarenboven is het klassieke bestuursmodel waarin de uit te voeren taken worden opgelegd (hiërarchisch) langs wettelijke maatregelen al moeilijk toepasbaar in Justitie wegens de onafhankelijkheid en de autonomie van de rechtsprekende macht. Bijgevolg zal men andere sturingsinstrumenten moeten ontwikkelen:

1. Zelfsturing: rechtbanken zullen zelf verantwoordelijk moeten zijn voor het ontwikkelen van gepaste sturingsinstrumenten. De korpschefs als managers zullen voor hun korps beleidsplanning moeten ontwikkelen met behulp van sturingsindicatoren en kengetallen. Ook zij hebben de verantwoordelijkheid voor het geven van leiding en het motiveren van hun mensen weze het magistraten of griffiers of administratief personeel.
2. De zelfsturing veronderstelt een aangepaste structuur met aangepaste werkprocessen: structuren als de Hoge Raad voor de Justitie, het College van Procureurs-generaal zullen hier een daadwerkelijke rol kunnen vervullen.
3. Werkprocessen worden nog sterk bepaald door de wettelijke procedures, dus zal men de procedures als sturingsinstrument moeten aanpassen en moderniseren.
4. Afleggen van verantwoording: als men de weg opgaat van zelfsturing en verzelfstandiging zullen duidelijke instrumenten voor het afleggen van verantwoording moeten worden ontwikkeld.

4. Conclusies voor de toekomst van Justitie

4.1. Justitie is een complexe organisatie bestaande uit verschillende subsystemen die alle los van mekaar staan en toch bijdragen tot het uiteindelijke resultaat. De output van een subsysteem is de input van het volgende subsysteem. We zullen derhalve meer moeten denken in netwerken en ketens. Zelfs als bepaalde subsystemen een grote autonomie hebben uit hoofde van hun opdracht, zal men zich meer bewust moeten worden dat ondanks de autonomie, de resultaten van hun werk passen in een groter geheel (b.v. het parket is een voorname inputregelaar voor de gerechtelijke organisatie, en idem de politie voor het parket).

4.2. Het complexe netwerk bestaat uit diverse organisaties die wegens hun opdracht eigen waarden en eigen professionele rationaliteiten hebben. Daardoor wordt de verandering van het globale systeem moeilijk en verhoogt deze weerstand. Meer aandacht bij het ontwikkelen van nieuw beleid zal moeten gaan naar de weerstand. Bij elk nieuw beleid hoort samen met het ontwerp ook een strategie over de uitvoering en wijze van verandering.

4.3. In plaats van het uitsluitend benadrukken van de onafhankelijkheid zal men meer aandacht moeten besteden aan het op elkaar afstemmen van de diverse on-

derdelen. In dit verband kunnen de nieuwe structuren als de Hoge raad voor de Justitie, het College van Procureurs-generaal, de nieuwe Copernicus-structuur, het ministerie en andere opnieuw bekeken worden.

4.4. Na de her en der doorgevoerde vernieuwingen en verbeteringen is het tijd voor het ontwikkelen van een globale visie voor Justitie waarin de essentiële vernieuwingen in hun onderling verband gesitueerd worden. Daarin moeten een aantal doelstellingen en de bijhorende instrumenten uitgewerkt worden. We vermelden enkele vragen en opmerkingen:

- Gaat men de rechtbanken en hoven meer beheersbevoegdheid geven? Krijgen de rechtbanken en hoven meer bevoegdheden over het beheer en aanwenden van begrotingsmiddelen, personeelsbeheer?
- Wat wordt er van het duale systeem, namelijk de scheiding tussen rechtspreken en de administratieve ondersteuning?
- Kiest men voor integraal management dan moet men het duaal systeem laten varen. Bij integraal management kan men kiezen tussen een éénhoofdige leiding of een college van leidinggevenden.
- Kiest men voor het duaal systeem dan blijft de vraag: zal men een professioneel manager toevoegen aan het managementteam? Wordt dit een vernieuwde hoofdgriffier of een externe manager?
- Wat is de verhouding tussen de griffiers en de rechters en de juristen? Zal men de functie van griffier inhoudelijk opwaarderen en rekruteren op niveau van *Bachelor* of gelijkwaardige hogere studies of moeten het juristen zijn?
- Welke sturingsinstrumenten worden aangewend? Rechtstreekse sturing vanuit ministerie? Tussenvormen als Hoge Raad voor de Justitie en college van procureurs?
- Welke instrumenten voor het afleggen van verantwoording moeten voorzien worden?
- Wil men de weg opgaan van casemanagement? Indien ja, zal men het ontwerp over de actieve rol van de rechter moeten doorvoeren zodat de rechter wel degelijk de loop van een proces kan leiden?

Deze vragen en nog veel andere zullen in de globale visie (strategisch plan) moeten beantwoord worden. Dit strategisch plan wordt dan de toekomstsituatie waartoe geleidelijk stap voor stap naar gewerkt wordt.

4.5. Dergelijk globaal plan moet naast visie op de toekomst ook gemotiveerde kracht hebben en voldoende draagvlak en steun mobiliseren. Alle geledingen van Justitie zullen best betrokken worden bij het ontwikkelen en uitwerken van de toepassingen. Ik heb vastgesteld dat in het Verenigd Koninkrijk en Nederland, waar men verregaande managementvernieuwingen heeft doorgevoerd, en de magistratuur zelf een deel van de vernieuwing heeft laten uitwerken, men verder gevorderd is dan in andere landen.

4.6. In een situatie waarin magistraten en ambtenaren een deel van hun tijd besteden aan uitvoerend routinewerk is er onvoldoende tijd voor het meedenken aan en het uitwerken van vernieuwing en modernisering. Wil men magistraten mobiliseren voor het deelnemen aan het uitwerken van een betere Justitie zullen

ze daarvoor tijd moeten kunnen vrijmaken. Dit stelt een probleem van timemanagement en werklast.

4.7. **Werklastmeting.** Werklastmeting wordt steeds in verband gebracht met het tekort aan personeel en magistraten. Werklast is in wezen het antwoord op de vraag "hoeveel werk kan een normaal persoon afhandelen in een welbepaalde tijd?" Om daaruit het benodigd aantal personeelsleden af te leiden, moet men zicht hebben op het volume werk (het aantal zaken) en op de normwerklast. Het aantal personeelsleden is nooit absoluut, maar wel relatief omdat de werklast (hoeveelheid tijd voor een hoeveelheid werk) afhangt van factoren als: de kwaliteit van de organisatie (structuur, processen), het aanwenden van informatica, de coördinatie, de kwaliteit van het personeel, de inzet en de motivering. De hoeveelheid werk (instroom) wordt bepaald door maatschappelijke factoren als criminaliteit, tradities, waarden, zeden, gewoonten, conflictoplossing, maar ook door organisatie- of beleidsregels. Twee voorbeelden: de Autonome Politie Afhandeling (APA) wil de instroom van dossiers voor het parket bepalen; en het uitvoerend routinewerk van magistraten beperken.

Het bepalen van het benodigde aantal personeelsleden is derhalve een complex en moeilijk proces. Wat vandaag voldoende is, kan morgen te weinig of te veel zijn. Het inschatten van het benodigde personeel in de toekomst hangt af van de maatschappelijke evolutie (extern) en van het gevoerde beleid. De huidige achterstand is niet steeds door te trekken in de toekomst. Vele gerechtelijke organisaties hebben geen of weinig achterstand. Op korte termijn zal men daar moeten optreden waar er nijpende tekorten zijn. Tevens kan men maatregelen treffen om de bevorderingen en aanwervingen vlugger te laten verlopen. Op langere termijn zal men de personeelsplanning moeten afstemmen op het strategisch plan en de kwaliteiten van de dienstverlening die men wil. Pieken in het werkvolume moeten niet structureel aangepakt worden, maar met tijdelijke flexibele inzetbaarheid: inhuren van personeel, pool van personeel en/of magistraten op niveau van het ressort.

4.8. De competenties, de kennis en vaardigheden van personeel en magistraten zullen permanent moeten bijgesteld in een systeem van voortdurend leren. De competenties zullen echter afhangen van de organisatie, de werkprocessen en de sturing. Daarom is een globale visie en een strategisch plan zo belangrijk. Bijvoorbeeld, wat is de zin van een mandaatsysteem en een korpschef manager als deze manager onvoldoende bevoegdheden en middelen heeft.

De rode draad in mijn redenering is de samenhang en het verband tussen de diverse aspecten, de diverse geledingen en de diverse maatregelen, namelijk onderlinge afstemming en coördinatie. Zonder deze band zullen onderdelen, weze het politie, parket, zetel, gevangenis, misschien optimaal functioneren, maar zal het geheel suboptimaal blijven. Daartoe zullen alle betrokken instanties eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten opnemen en daarover rekenschap afleggen.

Ik denk dat er talent, bekwaamheid en inzet aanwezig is. Maar dit zal maar tot ontplooiing komen in een vernieuwd huis waaraan ze allen hebben meegebouwd en waar kwaliteit, transparantie en professionaliteit het sluitstuk vormen.

Ten slotte zal men de ivoren torens moeten verlaten en zich rekenschap geven dat Justitie maatschappelijk gevoelige domeinen raakt, zodat ook Justitie de inzet wordt van politieke strijd en de strijd om meer middelen die altijd beperkt zijn. De slogan “*une bonne justice n’a pas de prix*” is voorbij. Niemand krijgt nog carte blanche en ook Justitie zal moeten aantonen dat de verkregen middelen oordeelkundig en met resultaat kwalitatief ingezet worden. Als Justitie een grote prioriteit is, zal dit ook in het beleid tot uiting moeten komen en in de toegekende middelen.

Korte bibliografie

- R. DEPRÉ en A. HONDEGHEM, *Management, bestuur en beleid in de rechterlijke organisatie*, Brugge, die Keure, 2000.
- T. STEEN, *Gemeenten in verandering – De sturing en implementatie van de krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid*, Brugge, die Keure, 2000.
- M. FABRI en P.M. LANGBROEK, *The Challenge of Change for Judicial Systems*, Amsterdam, IOS Press, 2000.
- V. ROSENTHAL en A. RINGELING, *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Alphen a/d Rijn, Samsom, 1996.
- I. SNELLEN, *Conciliation of rationalities: The Essence of Public Administration*, paper EGPA conference Potsdam, 2002.