

VERWONDERING MET EEN PERSPECTIEF. EEN VERKENNING IN BEELDEN VAN HET BELGISCH JUSTITIELANDSCHAP

Peter NEUTEBOOM en Peter DE BEER *

Inleiding

Dit artikel is gebaseerd op onze persoonlijke waarnemingen. Het zijn de beelden van buitenstaanders uit een andere bestuurscultuur. Wij zijn ons ervan bewust dat beeldvorming vanuit een ander referentiekader een zeker gevaar van oppervlakkigheid met zich brengt omdat soms te snel wordt geabstraheerd van de cultureel-historische context en de diepere onderliggende waarden en normen. Aan de andere kant kan de verwondering van buitenstaanders een prikkel vormen voor verdere zelfreflectie en verandering. Wij willen met dit artikel een bijdrage leveren aan de discussie over de inhoud en richting van het veranderingsproces waarin het Openbaar ministerie in België zich volgens ons momenteel bevindt.

De politiek in België heeft de afgelopen jaren onder grote druk gestaan. De gewapende overvallen van de Bende van Nijvel, de affaire DUTROUX en de moorden op de parlementariër COOLS en de veearts VAN NOPPEN hebben in de Belgische samenleving diepe sporen achtergelaten. Vooral de arrestatie van MARC DUTROUX op 13 augustus 1996 en de onthullingen over de talrijke flaters leidden tot een ongekende golf van woede en achterdocht in België, die uitmondde in de massale Witte Mars van oktober 1996 in Brussel.¹ Omdat de bevolking het vertrouwen in justitie en politie leek te hebben verloren, waren ingrijpende maatregelen onvermijdelijk. Deze maatregelen kwamen er ook en werden vastgelegd in het Octopus-akkoord van 24 mei 1998, waarin acht politieke partijen besloten tot een diepgaande hervorming van de Belgische politie en justitie. Achteraf lijkt het Octopus-akkoord vooral een politiek akkoord.

Binnen het Belgische justitieapparaat is desalniettemin dynamiek waar te nemen. Uit een onderzoek dat wij eind 2001 binnen een deel van het Vlaamse Openbaar ministerie hebben uitgevoerd, is gebleken dat door verschillende procureurs, magistraten en hoofdsecretarissen initiatieven worden genomen om de communicatie, transparantie, sturing en bedrijfsvoering van de parketten te verbeteren.² In dit artikel schetsen we een globaal beeld van het Openbaar ministerie zoals we dat in ons onderzoek hebben aangetroffen. We weten dat een aantal parketten op onderdelen van deze globale schets afwijkt, vaak in positieve zin, soms in negatieve zin. Drie vragen staan in dit artikel centraal: hoe

* Respectievelijk luitenant-kolonel en projectofficier bedrijfsvoering bij de Nederlandse Koninklijke Marechaussee, en officier van Justitie in de arrondissementsrechtbank van Maastricht.

1. www.omroep.nl/nos/nieuws/dossiers/dutroux.

2. De auteurs voerden in het kader van de opleiding Master of Public Administration aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in 2001 gedurende twee maanden een onderzoek uit naar de sturing en communicatie binnen twee parketten van het Openbaar ministerie in België. Zij interviewden hiervoor een groot aantal bestuurders, magistraten, politiechefs en wetenschappers.

verlopen de sturing en de communicatie binnen het Belgische Openbaar ministerie, welke effecten heeft dit heeft voor het veranderingsproces daarbinnen en welke mogelijkheden zijn er om daar anders mee om te gaan? Wij kijken dan in het bijzonder naar de mogelijkheden om een brug te slaan tussen het door ons ervaren huidige klimaat van politieke rationaliteit³ en een meer functionele rationaliteit.⁴

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Allereerst beschrijven wij onze algemene beelden van het Belgische Openbaar ministerie. Daarna gaan wij verder in op de sturing, bedrijfsvoering en communicatie in een parket.⁵ Wij sluiten af met een conclusie en een aantal mogelijkheden voor het Openbaar ministerie om het veranderingsproces verder inhoud en richting te geven.

1. Het Openbaar ministerie in België: een caleidoscoop van beelden

Wanneer wij van enige afstand naar het Belgische Openbaar ministerie kijken dan krijgen we een veelkleurig beeld te zien. Van de in het Octopus-akkoord aangekondigde maatregelen zijn er inmiddels drie omgezet in wetgeving, te weten de instelling van de Hoge Raad voor de Justitie, de oprichting van een federaal parket en de hervorming van de politie. Andere voornemens moeten nog tot wetgeving leiden of zijn daartoe in voorbereiding. Behalve nieuwe wetgeving zijn er ook andere bestuurlijke initiatieven genomen om de sturing en kwaliteit van het Openbaar ministerie te verbeteren. Zo moeten bijvoorbeeld het Federale en Nationale Veiligheidsplan leiden tot een meer integrale aanpak van criminaliteits- en veiligheidsvraagstukken en dient het onderzoek naar de invoering van een systematiek voor werklasmeting te zorgen voor een betere afstemming van werkaanbod en beschikbare justitiële capaciteit. Verder wordt er gewerkt aan de invoering van *e-justice* waarbij met informatie- en communicatie-technologie (ICT) wordt gestreefd naar verbetering van de efficiency en laagdrempeligheid van de justitieorganisatie.⁶ Ten slotte zijn er binnen verschillende parketten bewegingen op gang gekomen om van binnenuit tot transformatie te komen. Het lijkt er aldus op dat het Belgische Openbaar ministerie zich in een ingrijpend veranderingsproces bevindt.

De vraag is echter of dit alles wel voldoende is voor de geambieerde hervorming, want er bestaat ook een ander beeld. Dit beeld bestaat niet alleen bij ons,

3. Bij politieke rationaliteit gaat het om een manier van denken waarin termen van macht, invloed en belangen dominant zijn. De politieke rationaliteit benadrukt dat organisaties geen functioneel geïntegreerde systemen zijn, maar dat zij de kenmerken vertonen van semi-autonome delen die streven naar onafhankelijkheid om hun eigen doelen te realiseren. Zie: G. MORGAN, *Images of Organization*, London, Sage Publications, 1986, 192-193.

4. Bij functionele rationaliteit gaat het om doelrationaliteit. Hierbij staat het realiseren van doelen op een zo efficiënte en effectieve wijze centraal. De beste oplossing in termen van een optimale koppeling van doelen aan middelen is hier bepalend voor de keuze en niet de wenselijkheid voor de betrokkene. A. ZIJDERVELD, *The Institutional Imperative. The Interface of Institutions and Networks*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2000, 35-36 en 95-96.

5. We wensen – wellicht ten overvloede – te benadrukken dat we beseffen dat we in onze globale schets een aantal parketten tekortdoen. Niettemin hebben we voor deze aanpak gekozen ter wille van een heldere lijn in ons artikel.

6. Beleidsnota van de Minister van Justitie voor het begrotingsjaar 2001 op: www.just.fgov.be.

maar ook bij diverse magistraten, bestuurders, politiechefs, wetenschappers en opinieleiders. Een beeld dat het veranderingsproces niet snel genoeg gaat en dat nog te veel bij het oude blijft. Het Openbaar ministerie wordt namelijk nog steeds gezien als een hiërarchische, geïsoleerde en inerte organisatie, die vanuit haar eigen taakstelling naar de maatschappij kijkt zonder met andere bestuurlijke partijen te zoeken naar nieuwe arrangementen voor de aanpak van criminaliteitsvraagstukken. Hierbij speelt een rol dat justitie – en daarmee ook het Openbaar ministerie – een gepolitiseerde cultuur kent. In een dergelijke cultuur, waar het denken in termen van macht, invloed en belangen dominant is, zien organisaties elkaar als opponenten en zijn zij minder bereid om intensief met elkaar samen te werken teneinde gemeenschappelijke doelen te bereiken. Daar komt bij dat wetgeving en beleid in België eerder een symbolische dan een rationele betekenis hebben. De agendavorming van belangrijke maatschappelijke thema's en de besluitvorming daarover lijkt belangrijker te zijn dan de implementatie en uitvoering ervan. Een evident gevolg hiervan is dat deze besluiten aan kracht en draagvlak inboeten naarmate het symbolisch gehalte ervan toeneemt. Het Octopus-akkoord is hiervan een treffend voorbeeld.

Een volgend beeld is het ontbreken van een coherent beleid op het gebied van het moderniseren van het management en de bedrijfsvoering. In Nederland heet het Openbaar ministerie 'één en ondeelbaar' te zijn. In België daarentegen lijkt het erop dat het credo 'één en al opdeelbaar' meer recht doet aan de bestaande cultuur. Er bestaat een relatief grote machtsafstand tussen leidinggevend en uitvoerend en tussen de magistraten en het personeel van de administratie, ondanks de integratie die in sommige parketten in gang is gezet. *Empowerment*, het op een lager niveau neerleggen van bevoegdheden, is binnen het Belgische justitiële apparaat een nog vrijwel onbekend fenomeen. De besluitvorming is in belangrijke mate nog steeds een centrale aangelegenheid, zeker waar het gaat om het beleid en beheer van personeel en middelen. De parketten hebben daarvoor niet de middelen en mogelijkheden om veranderingen in eigen beheer uit te voeren. Daarnaast ontbreekt het op de parketten aan een goede automatiseringsondersteuning door systeembeheerders. Applicaties waaraan grote behoefte bestaat, worden niet aangeschaft omdat daarvoor decentraal de financiële middelen ontbreken en de hiërarchie te stroperig werkt voor een adequate serviceverlening. Van grote invloed is eveneens het ontbreken van een justitiële managementcultuur en managementattitude bij de leidinggevende magistraten. De leidinggevende magistraten zijn nu nog primair jurist. Dit is vanuit een professioneel perspectief gezien juist, maar de maatschappelijke vraag naar meer transparantie en meer grip op de criminaliteit stelt andere eisen aan de sturing en bedrijfsvorming en daarmee expliciet ook aan de leidinggevend. Zij zullen zich daardoor steeds gedwongen voelen minder op de inhoud en meer op het proces te gaan sturen. Dat is niet eenvoudig. Het vereist niet alleen een andere professionele attitude en bestuurscultuur, maar ook ondersteuning vanuit het ministerieel niveau. De indruk bestaat echter dat opleiding van leidinggevende magistraten niet hoog op de beleidsagenda van het ministerie staat waardoor de ontwikkeling van managementinstrumenten en de opleiding en coaching van magistraten in managementtechnieken en -vaardigheden achterblijven bij de ontwikkelingen in het buitenland. De conclusie is dan ook dat er binnen het Belgische Openbaar ministerie een tekort aan sturingskracht bestaat waardoor het

moeilijk tegemoet kan komen aan de maatschappelijke en politieke behoefte aan aantoonbare resultaten op het gebied van opsporing en vervolging. Wij zullen dit sturingsdeficit hierna nader toelichten door wat langer stil te blijven staan bij de interne en externe sturing en bedrijfsvoering binnen het Openbaar ministerie.

2. De interne en externe sturing en bedrijfsvoering binnen het Openbaar ministerie

In vergelijking met bijvoorbeeld Nederland staat Justitie in België wat betreft de invoering van een meer bedrijfsmatige sturing nog in de kinderschoenen. Een voorzichtige start is evenwel gemaakt met de introductie van de nationale en federale veiligheidsplannen. Deze plannen moeten voor de federale regering het vehikel worden voor de presentatie van haar prioriteiten voor handhaving van de nationale rechtsorde en veiligheid. Zij vormen aldus de input voor de zonale veiligheidsplannen. Het probleem is echter dat deze plannen nog maar weinig vorm en statuut hebben. Dit is op zich niet verwonderlijk. De politiediensten bevinden zich nog steeds in een ingrijpend hervormingsproces en richten zich daarom meer op de interne organisatie dan op de planvorming. Ook de inbreng van de zijde van het Openbaar ministerie is marginaal. Het College van Procureurs-generaal stelt geen duidelijke prioriteiten en kaders en speelt daardoor in het beleidsproces nauwelijks een rol van betekenis en op arrondissementsniveau hebben de procureurs des Konings enkel enige invloed op de verdeling van de researchcapaciteit. Hierdoor bestaat er tussen de arrondissementen een grote variëteit in beleidsuitvoering. Van een concrete sturing van de opsporing van politiediensten door het Openbaar ministerie in de vorm van heldere doelstellingen en prioriteiten, zoals dat in Nederland meer gebruikelijk is, lijkt in België geen sprake. Dit is jammer, want met het oog op het politieke veranderingsklimaat lijkt Justitie – en daarmee het Openbaar ministerie – een schot voor open doel te hebben gemist. De maatschappelijke en politieke roep om veranderingen binnen politie en Justitie, de hervormingen binnen Justitie, de introductie van de veiligheidsplannen en de reorganisatie van de politiediensten hadden voor Justitie een *policy window* kunnen vormen om in één keer de sturing van de opsporing goed op orde te krijgen. Een *policy window* ontstaat wanneer er zich een reeks van opeenvolgende incidenten of een crisis met grote politiek-bestuurlijke consequenties voordoet. Volgens de bestuurskundige theorie worden in zo'n situatie politieke gebeurtenissen, problemen en oplossingsideeën (toevalligerwijs) aan elkaar gekoppeld, waardoor bepaalde (controversiële) politieke vraagstukken op de beleidsagenda worden geplaatst, die vervolgens tot een beleidswijziging leiden.⁷ Het niet-benutten van de *policy window* is niet alleen een gemiste kans voor Justitie om meer grip op de politiediensten te krijgen, maar ook om gezamenlijk met de politie een koers voor de criminaliteitsbestrijding uit te stippelen. Het lijkt nu meer een kwestie van doorploeteren te worden.

Dit doorploeteren is ook merkbaar binnen de parketten. Behalve de beperkte grip op de politiediensten is er ook sprake van een geringe invloed op de interne procesgang. Het ontbreekt binnen de parketten veelal aan een geïnstitutionali-

7. J.W. KINGDON, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, 1984, 174 e.v.

seerd beleids- en bedrijfsvoeringsinstrumentarium. De afwezigheid van duidelijke prikkels van het hogere niveau is hier mede debet aan. Er worden door het ministerie of door het College van Procureurs-Generaal geen expliciete doelen en beleidskaders geformuleerd, die richtinggevend kunnen zijn voor de bedrijfsvoering op het parket. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat er binnen de meeste parketten geen beleidsplannen met doelstellingen en prioriteiten worden geformuleerd ter verbetering van de interne bedrijfsvoering. Er is geen beleids-cyclus met jaarplannen en managementrapportages. Jaarverslagen zijn er wel omdat ze wettelijk zijn voorgeschreven. Door het ontbreken van een duidelijk kwantitatief en kwalitatief nationaal beleidskader hebben de jaarverslagen overwegend een beschrijvend en minder een toetsend karakter. Het gevolg is een beperkte transparantie, een gering inzicht in de werkstromen en een lage beheersing van de werkprocessen. De huidige sturing van de werkstromen vindt binnen de meeste parketten plaats aan de inputzijde door verdeling en zo nodig herverdeling van de dossiers tussen de substituten en door seponering. Het seponeren dient zo als overloopventiel. Prestatiemeting vindt eveneens niet plaats. Hierdoor bestaat er maar een beperkt objectief inzicht in de kwaliteit en kwantiteit van de individuele en collectieve prestaties van het parket. Onder dergelijke omstandigheden is het voor de leidinggevende moeilijk om de processen in zijn parket te managen. Het ontbreekt hem namelijk aan een objectief inzicht in het reilen en zeilen van zijn organisatie. Dit is niet verwonderlijk omdat het ook op de parketten ontbreekt aan duidelijke doelstellingen en prioriteiten. Afspraken tussen procureurs en substituten over te leveren prestaties en over de evaluatie en toetsing daarvan worden in de meeste parketten niet gemaakt en van een geïnstitutionaliseerde planvorming is nog geen sprake.

Er lijkt echter een verandering in deze situatie op te treden. Het capaciteitsvraagstuk staat hoog op de agenda van de Minister van Justitie.⁸ Binnen Justitie wordt in samenwerking met externen gewerkt aan de ontwikkeling van een objectief instrumentarium voor werklasmeting.⁹ Een dergelijk instrument kan de opmaat betekenen naar een meer transparant en bedrijfsmatig opererend Openbaar ministerie.

Maar er moet niet te vroeg worden gejuicht. Bedrijfsvoering binnen de parketten blijft een confrontatie tussen *believers* en *non-believers*. De noodzaak tot vernieuwing wordt nog niet door iedereen onderschreven. En bij degenen die wel willen omschakelen naar een meer bedrijfsmatige manier van werken, ontbreekt het vaak aan een inhoudelijke achtergrond op het terrein van management en bedrijfsvoering. Het opleiden van justitiële managers is daarvoor een vereiste, naast het verlenen van bevoegdheden. Want zonder bevoegdheden geen doelmatige en doeltreffende sturing.

Maar ook de verandering van de cultuur verdient aandacht. Wanneer de 'zachte' kant van een veranderingsproces – dat wil zeggen de aandacht voor de mens

8. Zie onder andere: MINISTERIE VAN AMBTENARENZAKEN, *Parketmagistraten & Onderzoekersrechtters. Eerste rapport op basis van de arrondissementen Brugge en Namen*, 1997; en: MINISTERIE VAN AMBTENARENZAKEN, *Parketmagistraten. Tweede rapport op basis van de arrondissementen Brugge en Namen*, 1998. Vergelijk ook: HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE, *Verslag van de doorlichting van het parket Brussel*, Brussel, Hoge Raad voor de Justitie, 2001.

9. MINISTERIE VAN JUSTITIE, *Actieplan Justitie*, Brussel, Ministerie van Justitie, 2001.

in de organisatie – onderbelicht blijft, is de kans groot dat het nieuwe beleid en instrumentarium niet zullen beklijven. De aandacht zal dus specifiek moeten uitgaan naar de internalisatie van de nieuwe manier van werken bij de magistraten en de administratieve medewerkers. Zij zullen immers een grote omschakeling in denken en doen moeten gaan maken om het nieuwe beleid te laten landen en slagen. In dit soort processen is communicatie het sleutelwoord.

3. De interne en externe communicatie

Communicatie wordt doorgaans gezien als dé sleutel voor een succesvolle implementatie van veranderingen. Anders verandert er uitsluitend iets op papier en niet in de praktijk. Bij onvoldoende communicatie voelen medewerkers zich minder betrokken en kan een veranderingproces kansloos zijn. Communicatie is daarom de achilleshiel van een veranderingsproces. Dit geldt dus ook voor de hervormingen binnen het Belgische justitieapparaat.

Wanneer we naar de communicatie op een doorsnee parket in België kijken, dan valt het op dat een formele of geïnstitutionaliseerde overlegcultuur veelal ontbreekt. Op sommige parketten wordt dit beeld gesymboliseerd doordat er geen aparte vergaderruimte is. Bij wet is wel de verplichting van een korpsvergadering ingesteld, maar die verandert de bestaande cultuur niet. Het gevolg is dat er nauwelijks periodiek overleg plaatsvindt. Het gaat uiteraard niet om het overleg op zich, maar om de functie ervan: in dialoog tot standpunten komen waarna de bevoegde en verantwoordelijke functionaris met inachtneming van die standpunten beslist. Het gemis van een gestructureerd communicatiekanaal leidt ertoe dat besluiten soms niet eenduidig worden gecommuniceerd naar de lagere niveaus in de hiërarchie, met als gevolg dat op de werkvloer vaak onvoldoende bekend is wat de korpsoverste precies voorstaat. Ook wordt soms vergeten interne of externe vergaderingen terug te koppelen of besluiten door te geven. De communicatie van beslissingen vindt eveneens veelal plaats zonder uitleg of toelichting. Een vraag om uitleg is bovendien niet gebruikelijk, een reactie evenmin. Van democratische of participatieve besluitvorming is geen sprake. De hiërarchisch hogere functionaris bepaalt gewoon. Dit is vaak niet anders tussen magistraten en administratie. Opvallend en paradoxaal is evenwel dat standpunten of besluiten soms wel hun weg vinden naar de pers of politiek. Zo blijken substituten soms in de plaatselijke krant te lezen welk beleid hun procureur voorstaat.

Het geschetste communicatiedeficit binnen de parketten leidt volgens ons tot een gemis aan kleeffunctie tussen de hiërarchische niveaus. Dit heeft naar ons idee grote gevolgen omdat dit het wantrouwen tussen de hiërarchische niveaus versterkt. Zeker omdat er binnen Justitie al vele niet-geverifieerde, doch hardnekkige opvattingen over elkaar en elkaars motieven bestaan. Door het ontbreken van een geïnstitutionaliseerde dialoog is men geneigd de interpretatie te kiezen, die bij eerder gevormde oordelen past. Dit wordt ook wel cognitieve dissonantie genoemd.¹⁰ Het gevolg is een (nog) groter wantrouwen tussen de

10. De theorie van de cognitieve dissonantie suggereert dat mensen proberen dissonantie in hun attitude zo klein mogelijk te houden. Mensen proberen dissonantie te beperken, evenals het onbe-

niveaus en nog minder openheid. Ook op andere niveaus speelt een communicatiedeficit. Het is ons opgevallen dat magistraten en administratieve medewerkers elkaar individueel niet aanspreken op gedrag of fouten; dat lijkt een zaak voor het hogere niveau. Ook dit leidt tot *muddling through*¹¹ en heeft gevolgen voor het draagvlak en de onderlinge binding alsmede tussen parketten onderling, zowel in de eerste als tweede lijn, als tussen eerste- en tweedelijns-parketten. Ieder parket zoekt een eigen weg. En dan betrekken we de verschillen tussen de Vlaamse en Waalse parketten hier nog niet bij. Hetzelfde beeld doemt op over de communicatie tussen minister en de parketten. Zo lezen procureurs regelmatig in de krant welke hervormingen de minister voorstaat.¹² De minister beslist zoals het hem goedgeeft en voert bij zijn besluitvorming weinig of geen dialoog met de uitvoerende niveaus. Slechts een enkele keer worden korpschouwen betrokken bij de uitwerking van een eenmaal genomen beslissing.¹³

De externe communicatie toont een meer hybride beeld. De relatie met de pers is ambivalent. Aan de ene kant wordt de pers als vijandig gezien omdat zij over Justitie zeer kritisch is. Aan de andere kant wordt er door sommige parketten hard gewerkt aan een betere relatie met de media. Zo heeft de instelling van de persmagistraat bij bepaalde parketten al geleid tot meer openheid, met een betere verstandhouding en wederzijds vertrouwen tot gevolg. De relatie met de politiediensten laat ook een incongruent beeld zien. Binnen sommige arrondissementen worden de politiediensten nog steeds niet beschouwd als partner in de criminaliteitsbestrijding, maar eerder als tegenstrever. Deze verstandhouding komt voort uit een historie waarin geslotenheid centraal stond. Er lijkt echter een kentering op komst. Bij een aantal parketten gaan de luiken van de 'ivoren toren' open en wordt er samen met de politie gezocht naar oplossingen voor manifeste maatschappelijke problemen. Dit gebeurt misschien nog weinig structureel, dat wil zeggen zonder overleggrems, beleidslijnen of interne afstemming en terugkoppeling, maar er is een begin. Ook wordt er in het kader van de zonale veiligheidsplannen gesproken over de researchcapaciteit die de politie moet leveren voor tweedelijnsopsporing. Tevens is er, bijvoorbeeld met de invoering van A.P.A., een begin gemaakt met de integratie van de administratieve processen tussen beide organisaties. Dit wil niet zeggen dat hiermee alle problemen zijn opgelost. De verbetering van de externe relaties en communicatie blijft daarmee een belangrijk punt van aandacht.

4. Effecten voor het veranderingsproces

De conclusie op basis van de door ons geschetste beelden kan kort zijn. Ontwikkelingen als het Octopus-akkoord en de activiteiten voor de verbetering van

→

hagen dat voortvloeit uit inconsistentie tussen attitudes onderling of tussen attitude en gedrag. Zie: S. ROBBINS, *Gedrag in organisaties*, Schoonhoven, Academic Service, 1992, 32-33.

11. C. POLLITT en G. BOUCKAERT, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

12. Zie bijvoorbeeld: *Het Belang van Limburg*, 22 oktober 2001.

13. Voorbeeld hiervan is het besluit om de werklast en de prestaties van parketten te meten. Volgens wordt een werkgroep ingesteld, die moet uitzoeken hoe dat het beste kan.

de sturing en bedrijfsvoering hebben nog niet geleid tot een collectief en doelgericht veranderingsproces. Binnen het Openbaar ministerie moddert eenieder op eigen wijze door. De wil tot veranderen is zeer zeker aanwezig en er is een grote verscheidenheid aan goede veranderingsinitiatieven waar te nemen. Sommige leiden tot uitstekende resultaten, andere zijn tot mislukking gedoemd, en van weer andere is onduidelijk wat zij gaan opleveren. Deze variëteit geeft evenwel ruimte voor verdere ontdekkingen en aanvullingen. Maar het veranderingsproces vergt echter op enig moment een selectie van wat er wel en niet toe doet om het proces meer richting te geven. We betwijfelen namelijk of de huidige variëteit op een zeker moment tot de gewenste verandering zal leiden. Bovendien: zoveel groepen (de bevolking, de politiek, de pers, de wetenschap of Justitie), zoveel opvattingen over de wenselijke veranderingsrichting. De rode draad door onze beelden is *isolation*: ieder voor zich, op alle niveaus. Dit is in wezen een uiting van de politieke rationaliteit die binnen het Belgische Openbaar ministerie overheerst. Zelfs op ministerieel niveau lijken er verschillende opvattingen te bestaan over de richting waarin Justitie zich zou moeten ontwikkelen.¹⁴

Waar het naar onze mening nu om gaat is het richten en transformeren van de variëteit in een duidelijke en krachtige koers. De functionele rationaliteit van management, effectiviteit en efficiency kan bijdrage leveren om deze keuzen te maken en de veranderstrategie uit te zetten en uit te voeren. De gekozen richting moet evenwel passen in de Belgische context. Vaak wordt gekeken naar onder meer het Nederlandse Openbaar ministerie. Wij doen dit echter niet. Natuurlijk is het goed om je te spiegelen aan en te laten inspireren door *best practices*, maar je uiteindelijke keuzen moeten wel worden ingebed binnen de bestaande (bestuurs)cultuur; anders zal er geen verankering plaatsvinden, maar juist een verdere vervreemding. Voor ons is het echter de vraag hoe de functionele rationaliteit binnen de context van politieke rationaliteit haar intrede kan doen op een manier die het veranderingsproces ondersteunt, stimuleert en richting geeft.

5. Overbruggen

Wij zien verschillende mogelijkheden om met de door ons beschreven beelden en *isolation* om te gaan:

1. Gewoon doorgaan zoals het nu gaat. Wij hebben echter sterk de indruk dat dit geen recht doet aan de roep om vernieuwing en – zeker zo belangrijk – dat een groeiende groep binnen Justitie dit niet meer wil.
2. De context laten zoals die is, maar bij Justitie wel technieken uit bedrijfsleven en openbaar bestuur¹⁵ toepassen om de efficiency en effectiviteit te vergroten. Wij hebben de indruk dat die technieken vervreemdend kunnen

14. Behalve dat wij dit meermalen hebben gehoord, konden wij dit afleiden uit een vergelijking van publicaties waarin de Minister van Justitie en bijvoorbeeld de adviseur van de Eerste Minister, professor DE RUYVER, hun mening gaven, zie bijvoorbeeld: De Standaard van 27 augustus 2001.

15. Zie bijvoorbeeld: R. DEPRÉ, “‘Probleemstelling’ en ‘Management van en in de rechterlijke organisaties’”, in R. DEPRÉ en A. HONDEGHEM, (ed.), *Management, bestuur en beleid in de rechterlijke organisatie*, Brugge, die Keure, 2000, 9-26 en 27-50.

werken omdat zij van buiten (of door de minister) worden opgelegd en mede daarom geen draagvlak hebben met negatieve gevolgen voor de implementatie.

3. Die technieken inzetten om de *isolation* op te heffen om vervolgens te bezien welke acties verder nodig zijn. Op dit punt gaan we verder in omdat deze mogelijkheid onze voorkeur heeft.

Managementtechnieken kunnen helpen de kloof die is ontstaan door *isolation*, te overbruggen. Vervolgens kan er hard worden gewerkt aan verbetering van de efficiency en effectiviteit. Overbrugging van de kloof is namelijk mogelijk door een ontmoeting van beelden, mensen, organisaties en culturen. Eerst de zachte kant, dan pas de harde kant om te voorkomen dat er te weinig draagvlak is voor vernieuwing en dat vervreemding en daarmee verdergaande *isolation* optreedt. Communicatie is volgens ons daarbij hét medium en bindmiddel, dialoog het toverwoord:

- intern om een *sense of urgency* te ontwikkelen voor verdere vernieuwing, om vast te stellen in welke richting het veranderingsproces moet gaan, om een breed draagvlak daarvoor te krijgen en het hoe en waarom uit te dragen;
- extern om partijen, zoals Openbaar ministerie, politie, bestuur, politiek en zetel, dichter bij elkaar te brengen.

Het laatste is van belang omdat het Justitie uit haar ivoren toren leidt en haar de kans biedt midden in de maatschappij te gaan staan. Criminaliteitsbestrijding is volgens ons niet alleen een verantwoordelijkheid van Justitie, maar een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid. Politiek, bestuur, politie en Justitie kunnen die verantwoordelijkheid gestalte geven door samen op te trekken en een koers uit te zetten. Justitie kan hierin een sleutelrol en koersbepalende rol vervullen. Dit veronderstelt wel dat Justitie intern meer op één lijn zit.

Is communicatie het bindmiddel, planmatig werken biedt andere mogelijkheden om de kloof te overbruggen. Bedrijfsmatig werken is niet zaligmakend, maar wel instrumenteel om tot transparante besluitvorming en keuzen te komen en prioriteiten te stellen in de veelheid van justitieel-maatschappelijke vraagstukken die van het Openbaar ministerie een interventie eisen. Het is een middel om enige orde en rationaliteit in de weerbarstige praktijk te brengen. Daarnaast zijn er nog tal van technieken om op vragen van andere orde een antwoord te vinden. Daar staan we nu niet bij stil.

Tot slot

Als buitenstaander kijk je anders tegen situaties en fenomenen aan. Niets is vanzelfsprekend. We hebben geprobeerd om onze Nederlandse bril af te zetten en de beelden van het Belgische Openbaar ministerie zonder oordeel voor zich te laten spreken. Daarom: geen vergelijking met de Nederlandse situatie, geen receptenboek met *best practices*, maar de verwondering (en bewondering) van twee toevallige passanten in de hoop iets van die verwondering te kunnen overbrengen.