

Klachten voorkomen door klachten te behandelen: naar een vernieuwd model van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde

GU DRUN VANDE
WALLE, ANTOINETTE
VERHAGE, PAUL
PONS AERS, ELS ENHUS*

1. INLEIDING

Naar aanleiding van de vertrouwenscrisis bij de burger over de werking van het justitie apparaat werd op 22 december 1998 een Hoge Raad voor de Justitie opgericht¹. Deze instantie ging effectief van start in augustus 2000. Eén van de taken van de Hoge Raad voor de Justitie (HRJ) is de behandeling van klachten van burgers over de werking van de rechterlijke orde.

Uit de evaluatie van de eerste drie werkingsjaren van de Hoge Raad blijkt echter dat de huidige klachtenprocedure en -registratie niet aan de vooropgestelde doelstellingen beantwoordt.² Het leereffect naar de gerechtelijke instanties blijft beperkt en de behandeling van klachten heeft niet altijd een bevredigend effect voor de klagers, vanwege het grote aantal gevallen waarin de Hoge Raad zich onbevoegd dient te verklaren. De Hoge Raad deed dan ook in het kader van het AGORA-programma van de POD Federaal Wetenschapsbeleid een oproep om de huidige klachtenprocedure en -registratie te optimaliseren. Daarnaast beoogde de Hoge Raad met het onderzoek een professionalisering van de klachtenbehandeling op het niveau van de rechtbanken en parketten zelf.

Het project "*Klachtenmanagement binnen de rechterlijke orde*"³, startte in januari 2004 en werd afgesloten in juli 2005. In ruim anderhalf jaar werd een klachtenprocedure voor de rechterlijke orde uitgewerkt, waarbij de huidige procedure van de HRJ tevens veranderingen onderging. Er werd immers een tweetrapsmodel ontwikkeld, waarbij de HRJ als tweede trap fungeert. Aan deze vernieuwde klachtenprocedure werd een klachtenregistratiesysteem en een model voor klachtenrapportage gekoppeld.

In dit artikel verantwoorden we op basis van de resultaten van het onderzoek het tweetrapsmodel waarbij klachtenbehandeling teruggebracht wordt naar de bron van de klachten -dichter bij de burger- en de HRJ een ombudsrol vervuld. Als deel van het

* Leden van de interuniversitaire onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse, UGent-VUB.

¹ Wet van 20 november 1998 tot wijziging aan de grondwet, *B.S. 24 november 1998*

² KLOECK K. en VAN DAEL E., "Naar een behoorlijke interne en externe klachtenregeling voor de rechterlijke orde", in R. Depré, A. Hondeghem en J. Plessers (eds.), *Management en beleidsvoering in de Belgische justitie: van internationale ontwikkelingen tot dagdagelijkse praktijk*, die Keure, 2005.

³ Het onderzoek werd uitgevoerd door de Onderzoeksgroep Sociale VeiligheidsAnalyse, Universiteit Gent, met als promotoren Prof. Dr. Paul Ponsaers en Prof. Dr. Els Enhus. Onderzoekers waren dr. Gudrun Vande Walle en lic. Antoinette Verhage. Het onderzoek werd gefinancierd door Federaal Wetenschapsbeleid.

klachtenmodel bepleiten we ook een kwaliteitsvolle nuldelijn⁴, waar de burger terecht kan met allerlei vragen. Deze vernieuwingen, zo tonen we ten slotte aan, zijn slechts zinvol indien ze gepaard gaan met een uniforme registratie.

2. METHODOLOGIE

Het onderzoek werd gevoerd in 4 fasen: een oriëntatiefase, een conceptiefase, een (test)evaluatiefase en een fase van eindrapportage.⁵ Tijdens de *oriëntatiefase* probeerden we, aan de hand van een literatuurstudie en interviews met magistraten, met ombudsdiensten en met beleidsmensen, voeling te krijgen met concepten als klachtenmanagement en klachtenbeheer en een idee te krijgen van het vertrouwen van de burger in justitie. Daarnaast werden huidige systemen van klachtenbehandeling bestudeerd, zowel inzake procedures als inzake registratiesystemen.

In totaal voerden we 18 gesprekken met magistraten van verschillende geledingen van de rechterlijke orde (5 in Wallonië, 4 in Brussel, 9 in Vlaanderen). Alle aangesproken personen waren bereid tot medewerking. Het is hier wel op zijn plaats te wijzen op de specificiteit van het onderzoeksproject. Het Agora-programma financiert ondersteuningsmaatregelen om socio-economische gegevensbanken samen te stellen, te verbeteren of gebruiksklaar te maken. Aangezien de HRJ vragende partij was voor dit onderzoek, trokken sommige geïnterviewden de onafhankelijkheid van het onderzoek in twijfel. Hoewel de resultaten geanonimiseerd werden weergegeven en de respondenten hiervan op de hoogte waren, kan dat de gesprekken met magistraten beïnvloed hebben.

Naast gesprekken met magistraten werden ook 11 gesprekken gevoerd met andere 'klachtenbehandelaars', zoals ombudsdiensten in Nederland en België, met toezichtsorganen zoals het Comité P en met senatoren. Doel van deze gesprekken was het verzamelen van adviezen en van meningen over de inrichting van een klachtenbehandeling voor de rechterlijke orde. Al deze gesprekken duurden anderhalf tot twee uur.

Als derde onderdeel van de oriëntatiefase voerden we een aantal dossieranalyses uit, zowel bij de Hoge Raad voor de Justitie zelf, als bij twee parketten-generaal en bij de FOD Justitie. Deze dossieranalyses hadden tot doel in kaart te brengen wat de klachten van burgers over de werking van justitie nu precies inhouden en wat de verwachtingen daarbij zijn. Daarnaast lieten de dossieranalyses toe de huidige klachtenbehandeling te evalueren en hieromtrent aanbevelingen te kunnen formuleren.

De tweede fase in het onderzoek kunnen we beschouwen als de *conceptiefase*. Aan de hand van het materiaal dat we bijeenbrachten tijdens de oriëntatiefase, stelden we een nota op waarin de onderzoeksgroep haar bevindingen over het huidige klachtenstelsel verwerkte en een klachtenmodel voorstelde. Dit model werd aangevuld met een voorstel tot registratiesysteem.

De onderzoeksperiode bleek uiteindelijk veel te beperkt om de hernieuwde procedure en het registratiesysteem aan een volledige test te onderwerpen. De derde fase kunnen

⁴ Een nulde lijnsfunctie is een oriëntatie- en doorverwijspunt. In tegenstelling tot de eerste lijn behandelt de nulde lijn geen klachten ten gronde. (naar analogie van: Decreet van 1 juni 2001 houdende toekenning van een klachtrecht en aanzien van bestuursinstellingen, *BS*, 17 juli 2001 en Omzendbrief van 1 februari 2002 betreffende het klachtendecreet).

⁵ De Onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse wil van de gelegenheid gebruik maken om iedereen die meegewerkt heeft aan dit onderzoek van harte te danken.

we dan ook eerder beschouwen als een evaluatiefase dan als een echt *testmoment*. Twee pilootsites (één Franstalig ressort, één Nederlandstalig ressort) hebben het voorstel van procedure en het model van registratiesysteem aan een grondige evaluatie onderworpen. Het onderzoek werd afgesloten met een *eindrapportage* waarin een aantal aanbevelingen onderstreept werden.

3. DEFINITIE KLACHT

Het klantgericht denken, dat oorspronkelijk eigen was aan de private sector, veroverd geleidelijk aan ook de publieke sector. De eerste signalen van dat klantgericht denken waren de ombudsdiensten op stedelijk, regionaal en nationaal niveau die opgericht werden om conflicten tussen burgers en overheidsinstanties te helpen oplossen. Naar aanleiding van de Witte Beweging, die inherent een boodschap uitdroeg van wantrouwen in het justitieapparaat⁶, drong deze klantgerichtheid zich ook op aan de wereld van recht en magistratuur.⁷ Bij de oprichting van de Hoge Raad voor de Justitie voorzag de wetgever in een mogelijkheid voor de rechtzoekende om rechtstreeks bij deze instantie te klagen over de werking van de rechterlijke orde.⁸ Toen de Hoge Raad in haar jaarrapport 2003 bekend maakte dat de klachtenprocedure niet de verhoopde resultaten bereikte, gaf dat meteen aanleiding tot twee wetsvoorstellen tot hervorming van de procedure. In de lijn van een *justice de proximité* stelde senator De 't Serclaes voor de klachtenbehandeling te centraliseren bij speciaal daarvoor opgerichte bureaus op het niveau van eerste aanleg en opteerde senator Nyssens om de justitiehuisen daarvoor in te zetten.⁹

Ook de Orde van Vlaamse Balies heeft de boodschap van klantvriendelijkheid begrepen. Bij de hervorming van het tuchtrecht voor advocaten besteedde de Orde aandacht aan het behandelen van klachten van burgers. In het wetsvoorstel dat zij indienen wordt een nieuw tuchtcollege op het niveau van de hoven van beroep in het leven geroepen, dat verantwoordelijk wordt voor het behandelen van klachten tegen advocaten¹⁰.

Deze initiatieven getuigen van een groeiende aandacht voor het herwinnen van het vertrouwen van de burger en zijn gestoeld op het idee dat transparantie en professionalisering hiervoor noodzakelijk zijn. De duizenden klachten die jaarlijks terecht komen bij de FOD Justitie, op het kabinet van de minister van justitie, bij de koning, de

⁶ RIHOUX B. en WALGRAVE S., De witte beweging en de zaak-Dutroux, *Orde van de Dag*, 1998, 2, 24

⁷ Hoge Raad voor de Justitie, *Jaarverslag 2004*, p. 94

⁸ Conform de tweeledige specifieke bevoegdheid van de HRJ, bestaat deze uit een Verenigde Advies- en Onderzoekscommissie (Commission d'Avis et d'enquête réunie) die bevoegd is voor het extern toezicht op de rechterlijke orde waartoe ook de behandeling van klachten behoort en daarnaast ook uit een Benoemings- en Aanwijscmissie (Commission de nomination et de désignation réunie) die een belangrijke rol speelt in het benoemingsbeleid. Algemeen heeft de HRJ ook een adviserende functie naar de politieke verantwoordelijken toe voor een betere werking van de magistratuur. (cfr. www.hrj.be)

⁹ NYSENS, C., Wetsvoorstel tot invoering van een procedure van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde en tot wijziging van artikel 259bis van het Gerechtelijk Wetboek, teneinde de Hoge Raad voor de justitie, aan te wijzen als beroepsinstantie met een ombudsfunctie inzake justitie. 23 oktober 2003, 3-286/1; DE T'SERCLAES, N., Wetsvoorstel tot invoering van een eenvormige procedure voor de behandeling van klachten betreffende de rechterlijke organisatie. 6 januari 2004, 3-440/1.

¹⁰ Wetsontwerp tot wijziging van een aantal bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de balie en de tuchtprocedure voor haar leden. 16 mei 2006, doc 51 1724/006.

ombudsdiensten van de overheden, de justitiehuisen en vele andere instanties getuigen van de nood aan stroomlijning. Vooraleer we echter een nieuwe klachtenprocedure uitwerkten, vonden we het noodzakelijk om eerst een duidelijke afbakening te maken van de klachten die we met het nieuwe systeem willen vatten en de andere contactnames.

3.1. Er zijn klachten en klachten

Tijdens de dossieranalyses merkten we op dat veel contactnames van rechtzoekenden voorgesteld worden als een klacht maar in werkelijkheid bestaan uit een vraag naar informatie of verdere uitleg¹¹. Verder stelden we ook vast dat vele klachten, het resultaat zijn van een voorgeschiedenis aan desinformatie, nergens gehoor vinden, van het kastje naar de muur gestuurd worden of niet weten naar wie of wat men zich moet richten wat uiteindelijk escaleert tot een klacht.

De definitie van een klacht is voor het onderzoek uiteraard zeer belangrijk maar we achten het even belangrijk om op basis van een dossieranalyse de contactnames te categoriseren en voor elke categorie een oplossing te zoeken. We hebben onze aandacht in eerste instantie gevestigd op *"elke manifeste of latente uiting van ontevredenheid van een rechtzoekende over een aspect van het justitieapparaat of over een geleverde justitiële dienst"*¹². Deze afbakening behelst zowel vragen om informatie, meldingen, vragen over dossiers als effectieve klachten over de werking van de rechterlijke orde waarbij de klager een persoonlijk belang heeft. In het voorstel voor een nieuw klachtenmodel geven we dan ook een belangrijke taak aan de zogenoemde nulde lijn die een cruciale taak van voorlichting, informatievoorziening en doorverwijzing krijgt of daarin bestendig wordt.

Naar analogie met art. 259bis,15 Ger.W. bestaat een effectieve klacht uit *"een uiting van ontevredenheid van een rechtzoekende over de werking van de rechterlijke orde"*. Met rechtzoekende bedoelen we in de eerste plaats *rechtzoekende in de klachtenprocedure*.

Hierbij onderscheiden we drie elementen binnen de klacht: het gaat om een uiting van ontevredenheid (de klager geeft dus aan ontevreden te zijn over een aspect van de werking van de rechterlijke orde); het gaat om een rechtzoekende en het gaat specifiek over de rechterlijke orde (zijnde eenieder die een bijdrage levert in het kader van de rechtsgang én magistraat is of door een magistraat aangesteld is).

We moeten opmerken dat het strikt scheiden van de contactnames in verschillende categorieën niet altijd evident is; klachten in het kader van bezoekrecht kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het melden van een strafbaar feit, het klagen over het feit dat de politie geen klachten meer wil acteren, informeren naar de stand van de procedure, vragen over de lange duur van de procedure, klachten over de manier waarop een dossier werd behandeld... Er is vaak een grijs gebied waarin het niet duidelijk is of men nu een klacht wil indienen of informatie wil vragen. Het is dan aan de klachtenbehande-

¹¹ Zie ook: HUBEAU B. en VAN ZUTPHEN N., Klagen op de eerste en de tweede lijn: de Vlaamse ombudsdienst en de toepassing van het vlaamse klachtendecreet, VTOM, 2003, 3, 6; VAN ZUTPHEN N., *Klachten(h)erkenning. Verzoekersprofiel. Klachtbereidheid*, presentatie UAMS - klachtmanagement bij de overheid, 17 september 2003.

¹² Gebaseerd op de definitie van POL, H. in: *Effectief klachtenmanagement. Als instrument voor verbetering van kwaliteit en klantgerichtheid*. p. 49, en de definitie van de Vlaamse Ombudsdienst in: *Jaarverslag 2002*, p. 31.

laar om dit onderscheid te maken. Maar wat de ene klachtenbehandelaar ziet als een klacht tegen een persoon, kan voor de ander eerder lijken op een klacht over de inhoud van het dossier.

3.2. Oneigenlijke klachten

Op basis van de dossieranalyses van klachten hebben we een aantal categorieën gemaakt die samen alle contactnames moeten dekken. Een eerste categorie bestaat uit **de melding van een vermoedelijk strafbaar feit** door een burger. Een dergelijke melding moet gericht zijn aan de politie (het parket). Burgers richten zich regelmatig tot de HRJ, de FOD Justitie of de Koning om te klagen over bijvoorbeeld nachtlawaai in de buurt, over het niet-respecteren van het bezoekrecht of over de mensenwaardige toestand van hun huurwoning.

Een tweede categorie van contactnames zijn de **algemene (informatie)vragen. Het zijn vragen van burgers** over de formele aspecten van de werking van het justitieapparaat die beantwoord kunnen worden zonder kennis over persoonlijke dossiergegevens. Het feit dat deze vragen nog regelmatig verdoken zitten in de zogenaamde klacht, is een teken dat de werking van het justitieapparaat voor veel burgers een onbegrijpelijk kluwen is en dat ze met deze vragen niet altijd terecht kunnen bij een advocaat of niet weten naar welke andere instantie ze kunnen gaan.

Het grootste gedeelte van de contactnames bestaat uit **vragen over lopende of afgesloten dossiers**. Het zijn vragen die enkel kunnen beantwoord worden na inzage van het dossier van de rechtzoekende. Het antwoord op vragen over lopende dossiers blijft echter neutraal zonder beoordeling van de inhoudelijke elementen van het dossier. Mensen nemen bijvoorbeeld geen vrede met het oordeel van de rechter of de Procureur des Konings of maken zich ongerust over de traagheid van de procedure¹³. Opvallend zijn ook de vele vragen van gedetineerden over de beoordeling van hun dossier of over de mogelijkheden tot elektronisch toezicht of voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarnaast komen regelmatig klachten terug in het kader van inbreuken op het bezoekrecht, bijvoorbeeld waarom de politie geen actie onderneemt of waarom men nog geen bericht heeft van de stand van het onderzoek.

Bovenstaande contactnames vinden binnen het nieuwe klachtenmodel een plaats op het niveau van de zogenaamde nulde lijn. Deze bestaat gedeeltelijk uit bestaande initiatieven die te weinig gekend of te weinig uitgebouwd zijn om aan deze specifieke vraag te voldoen.

3.2.1. De informatiebalie in het gerechtsgebouw

Tijdens de interviews wezen de magistraten op het belang van een goede informatiebalie of een goed onthaal. Ook uit de analyse van de klachten kwam naar voren dat het geven van een goede basisinformatie veel ongenoegen kan voorkomen. Een behulpzaam en vriendelijk onthaal voorkomt wrevel over de werking van de rechterlijke orde en heeft bijgevolg onrechtstreeks een preventieve invloed op het ontstaan van klachten. De mensen die de baliefunctie vervullen moeten een goede kennis hebben van de dagelijkse praktijk binnen het gebouw. Ze moeten mensen wegwijs kunnen maken in het gebouw en weten wie welke functie vervult. De balie zelf is als het ware een visite-

¹³ Jaarverslag Hoge Raad voor de Justitie, 2004, p.93

kaartje van het gerechtsgebouw. Het moet uitnodigend werken naar de rechtzoekende. We bevelen aan om naast de aandacht voor de klantvriendelijkheid van het personeel aan het onthaal, ook aandacht te hebben voor de infrastructuur die het klantvriendelijke onthaal moet ondersteunen.

3.2.2. De justitiehuizen

Oorspronkelijk hadden we een centrale rol toegekend aan het justitiehuis binnen de klachtenprocedure voornamelijk om reden van laagdrempeligheid. Tijdens het onderzoek werd het echter duidelijk dat de justitiehuizen om verschillende redenen niet bereid waren om in de klachtenprocedure een eerstelijns functie op te nemen. Toch wensen we de rol van de justitiehuizen binnen de nuldelijn hier te benadrukken. Zij kunnen immers ook nu, in overeenstemming met hun wettelijke opdracht, een belangrijke rol spelen. Eén van de opdrachten van de justitiehuizen is *"onthaal van en de informatie- en adviesverlening aan de gebruikers van het justitiehuis en de doorverwijzing naar de bevoegde instanties"*. Ze hebben ook de wettelijke opdracht *"noden en behoeften op het werkveld te signaleren"*. Op het niveau van de nuldelijn kunnen justitiehuizen informatie verstrekken over de klachtenprocedure en doorverwijzen naar de bevoegde instantie. De justitiehuizen zijn georganiseerd per gerechtelijk arrondissement. Ze werden opgericht in het centrum van de steden, profileren zich als laagdrempelige instanties en zijn gemakkelijk bereikbaar (of worden verondersteld dit te zijn). Bovendien is het justitiehuis een instelling die dicht bij de burger staat en dienstverlening aanbiedt aan iedereen die in aanraking komt met de gerechtelijke wereld of informatie zoekt¹⁴.

Dienstverlening door de justitiehuizen heeft ook als voordeel dat de cliënt kan beslissen of hij/zij nood heeft aan een gesprek met de justitieassistent of met de advocaat van de juridische bijstand.¹⁵ De nuldelijnsfunctie van het justitiehuis waartoe informatieverstrekking over de gerechtelijke procedure behoort, kan veel klachten voorkomen, maar maakt als zodanig geen deel uit van de klachtenbehandeling te gronde.

3.2.3. Het gerechtelijk onthaal

Uit het onderzoek van de klachtendossiers bleek dat veel klachten zijn begonnen als een informatievraag over een dossier die nergens beantwoord werd. Het lijkt ons dan ook aangewezen dat er een plaats is waar mensen terecht kunnen met vragen over een (hun) specifiek dossier. Voorbeelden van dergelijke vragen zijn: waarom is mijn dossier geseponeerd, hoe lang kan mijn procedure duren, wat is er intussen in mijn dossier gebeurd...

Naar het Hasseltse voorbeeld stellen we voor deze dienstverleningstaak toe te wijzen aan een gerechtelijk onthaal, dat bemand zou kunnen worden door bijvoorbeeld parketjuristen bij de parketten en referendarissen bij de zetels.

In Hasselt nam de procureur des Konings in 2002 het initiatief tot het opzetten van een onthaal op het niveau van het parket. In 2004 kreeg dit onthaal een financiële ondersteuning door de Koning Boudewijnstichting waardoor men een betere dienstverle-

¹⁴ Informatiebrochure Justitiehuizen. www.just.fgov.be

¹⁵ Dienstorder inzake de eerstelijnswerking binnen de justitiehuizen, 3/DG/14/03

ning aan de burgers kon leveren. Intussen ontvangt het parketonthaal de laatste twee jaar (2004-2005) gemiddeld 135-140 mensen per jaar en beantwoordt daarmee duidelijk aan een behoefte die bij de bevolking leeft. Men komt naar het parketonthaal om informatie op te vragen over lopende dossiers of om te vragen wat een toekomstige procedure precies inhoudt, maar ook om andere vragen te stellen (bv. wat te doen met problemen inzake hoederecht, stalking, geluidsoverlast), die vaak eindigen in een doorverwijzing naar een instantie die hen wel kan verder helpen. Wanneer men met vragen over een specifiek dossier naar het onthaal komt, kan het onthaal het dossier opvragen in REA¹⁶ en daar de stand van zaken zien, informatie opvragen bij de behandelend magistraat of de burger doorverwijzen naar de behandelend magistraat. Daarenboven geeft het onthaal uitleg over bepaalde procedures en beslissingen, zoals waarom een dossier geseponeerd is of waarom een procureur een bepaalde beslissing moet nemen. Door het geven van informatie worden klachten voorkomen, want, zo stelt het parketonthaal, 'het is veelal het gebrek aan kennis dat mensen tot woede drijft. Na een woordje uitleg blijkt de woede al snel geluwd'¹⁷.

Het voordeel van het instellen van een gerechtelijk onthaal is tweevoudig. Enerzijds voorkomt het onthaal het escaleren van ontevredenheid of onwetendheid tot klachten door het bieden van een laagdrempelige plaats waar mensen terecht kunnen om een antwoord te krijgen op bepaalde vragen. Bovendien komen mensen die misschien elders geen antwoord krijgen, nu uiteindelijk wel op de juiste plaats terecht door het feit dat ze nu worden doorverwezen¹⁸.

Wanneer men na deze informatieverstrekking nog altijd met een ontevreden gevoel blijft zitten over een dossier, is er altijd nog de mogelijkheid om klacht neer te leggen bij de klachtenbehandelaar op parket of rechtbank (cfr.infra).

3.3. Effectieve klachten - klacht over de werking van de rechterlijke orde

Het op een degelijke manier behandelen van klachten geeft een signaal: justitie toont dat zij de burger en de problemen van die burger ernstig neemt, waardoor deze het gevoel krijgt dat het nuttig is om klachten in te dienen. Daarnaast zijn de klachten een belangrijke bron van informatie, die onder andere in het kader van kwaliteitsmanagement een meerwaarde kunnen bieden¹⁹. Door het behandelen en het opvolgen van klachten krijgt elke korpschef een zicht van buitenaf op het functioneren van zijn of haar bevoegdheidsgebied.

3.3.1 Afbakening

Bij het onderzoek van de klachtendossiers die betrekking hadden op de werking van justitie, stelden we vast dat de HRJ zich in de meeste gevallen nog onbevoegd moet verklaren. In 2004 verklaarde de HRJ zich bijvoorbeeld onbevoegd voor bijna 60% van de binnengekomen klachten²⁰. De reden hiervoor is onder andere dat de klachten nog

¹⁶ Het informaticasysteem voor correctionele zaken, voor Rechtbanken van Eerste Aanleg;

¹⁷ Jaarverslag parketonthaal 2005: <http://www.parketonthaal.be>.

¹⁸ Het project Van op de trede naar het parket. Zie voor meer informatie de site van de Koning Boudewijnstichting: http://www.kbs-frb.be/code/page.cfm?id_page=127&id=4316

¹⁹ KLOECK E., VAN DAEL E., o.c., 2005, 363

²⁰ Hoge Raad voor de Justitie, *Jaarverslag 2004*, p. 96.

eens kunnen ingedeeld worden in een viertal subvormen, m.n. *tuchtklachten* die aanleiding kunnen geven tot een tuchtrechtelijke procedure, klachten over de *inhoud van een rechterlijke beslissing* waarvoor andere rechtsmiddelen bestaan, *beleidsklachten* die melding maken van beleidsgerichte tekortkomingen bij justitie zonder hierbij direct persoonlijk belang te hebben en *klachten over de werking van de rechterlijke orde*. Alleen deze laatste categorie vormt de kern van het klachtensysteem en wordt in eerste instantie door de eerste lijn behandeld. Noodzakelijke voorwaarde is evenwel dat het *persoonlijk belang van de rechtzoekende duidelijk is*.

Waar handelen deze klachten nu rond? Het jaarverslag van de HRJ leert ons, dat de klachten die tot bij de HRJ geraken, voornamelijk gaan over de inhoud van rechterlijke beslissingen (incl. sepotbeslissingen) - 21%, de traagheid van de rechtsgang - 19% en communicatie met justitie²¹. We moeten echter in gedachten houden dat dit het topje van de ijsberg is. De klachten die de HRJ bereiken, zijn misschien ook niet representatief voor alle klachten. Zo bleken de klachten bij de HRJ al veel minder divers te zijn dan de klachten die toekomen bij de FOD Justitie. Toch stellen we een constante vast voor wat de duur van de procedure en de ontevredenheid over het vonnis betreft. De resultaten van een dossieranalyse bij een parket-generaal lagen in dezelfde lijn. Het duurt allemaal te lang zonder dat mensen begrijpen waarom, of ze kunnen zich niet akkoord verklaren met een beslissing van een magistraat. Andere klachten bij het parket-generaal waren klachten over de partijdigheid, over de houding of onvoldoende functioneren van magistraten of notarissen, of over het niet geïnformeerd worden over het verloop of de afloop van een zaak. Klachten die buiten onze definitie vallen, zijn meldingen van 'strafbare' feiten. De dossiers getuigen vaak van schrijnende situaties. Mensen zijn door een echtscheiding, een faillissement of door een detentie in een uitzichtloze situatie terecht gekomen, weten niet meer wat te doen en richten zich dan tot allerlei instanties.

3.3.2. Stroomlijning - redenen:

Het tweetrapsmodel dat we uitwerkten, volgend op de nuldelijn, gaat ervan uit dat de klachten voortaan zo dicht mogelijk bij de bron behandeld worden, namelijk door de rechtbanken en parketten zelf. De tweede trap wordt gevormd door de Hoge Raad voor de Justitie, die als een instantie voor tweede lezing van klachten gaat fungeren en dus niet langer in eerste aanleg klachten kan behandelen.

Het aantal effectieve klachten is relatief beperkt en varieert per rechtsgebied (zo stellen vrederechters dat zij weinig klachten ontvangen, omdat zij dicht bij de burger staan) maar ook per arrondissement (afhankelijk van de aanwezigheid van een duidelijk aanspreekpunt - bvb. een magistraat die klagers begeleidt en verder helpt). Deze variatie was een belangrijke reden tot het herwerken van het klachtensysteem. De wijze waarop klachten behandeld worden door de zetels en parketten in de verschillende arrondissementen liep sterk uiteen en varieerde van het heel serieus nemen van klachten tot het negeren van klachten. Sommigen zagen klachten als een stuk dat bij een dossier gevoegd moest worden, andere waren juist van mening dat een klacht 'de polsslag van de maatschappij' is. In sommige gevallen was elke klacht een aanleiding tot een onder-

²¹ Hoge Raad voor de Justitie, *Jaarverslag 2004*, p. 93-94.

zoek, in andere gevallen werden klachten gezien als lastige brieven waarop men antwoordde wanneer er tijd voor was.

Door het invoeren van een klachtenprocedure worden aan de burgers/klagers een aantal basisgaranties gegeven, die hen garanderen dat hun klacht minstens geregistreerd en opgevolgd zal worden. Mocht dit niet het geval zijn, blijft altijd de mogelijkheid open om de klacht opnieuw in te dienen bij de HRJ. Het instellen van een klachtenprocedure voor de rechterlijke orde heeft dan ook niet maximale uniformiteit als doel, maar wel het bieden van basisrechten aan de klager.

3.3.3. Verantwoording

We hebben de keuze voor het behandelen van klachten van burgers door de rechterlijke instanties zelf gebaseerd op een aantal vaststellingen.

Het ligt in de lijn van de principes van een *justice de proximité* om de klachten te behandelen binnen de setting waar klachten ontstaan zijn. Aangezien de rechtsinstantie (de rechtbank, het parket, het hof of het parket-generaal) gekend is bij de klager, is het minder complex om een klacht in te dienen bij de gerechtelijke instantie dan bij de HRJ. Voorwaarde is wel, dat de rechtzoekende weet wie waar zit en wie welke functie vervult. De nulde lijn kan een grote rol spelen in het wegwijs maken in het gerechtelijk systeem. Door het instellen van een formele procedure, en door het geven van bekendheid aan die procedure, komen klachten sneller op de juiste plaats terecht. Tijdens de dossieranalyses zagen we, voornamelijk bij de FOD Justitie, dat klachten *van hot naar her* worden gestuurd voordat ze op de plaats terecht komen waar ze behandeld kunnen worden. Hierdoor gaat veel kostbare tijd verloren en worden klagers met verschillende instanties geconfronteerd vooraleer ze zijn waar ze moeten zijn (of dikt het ongenoegen geleidelijk aan tot een reële klacht).

Een tweede argument vinden we in de literatuur rond klachtenmanagement waarin de voordelen van een interne klachtbehandeling worden opgesomd. Een behoorlijke dienstverlening door een overheid betekent immers dat er een degelijke interne klachtbehandeling moet zijn²², waar burgers terecht kunnen als er iets verkeerd loopt tijdens een procedure. Het klachtendecreet²³ van Vlaanderen stelt dat iedereen het recht heeft om kosteloos een klacht in te dienen bij een instelling over de handelingen en werking van die instelling, welke vervolgens zorg dient te dragen voor een behoorlijke behandeling van de mondelinge en schriftelijke klachten.

Het intern behandelen van klachten heeft ook een belangrijke meerwaarde voor de instelling zelf. Zo bieden klachten de mogelijkheid aan een organisatie om zichzelf te verbeteren op verschillende gebieden²⁴. Klachten van burgers zijn een informatiebron

²² HUBEAU B., VAN ZUTPHEN N., 2003, o.c., 7; Vlaamse ombudsdienst, *Jaarverslag 2003*, 11. Zie : <http://www.vlaamseombudsdienst.be/JV%202003%20Vl.%20ombuds.pdf>

²³ Decreet van 1 juni 2001 houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen, *B.S.*, 17 juli 2001.

²⁴ POL, H., *Effectief Klachtmanagement*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1999, p. 29. Ook de wetgever zelf had reeds beschreven *dat het niet wenselijk is dat klachten rechtstreeks toekomen bij de advies- en onderzoekscommissies* en dat *het in de eerste plaats diegenen zijn die verantwoordelijkheid dragen voor de goede werking van hun diensten (...) de nodige initiatieven moeten nemen om hieraan te verhelpen*. Parl.St. Kamer 1997-1998, nr. 1675/4, 14. De wetgever sprak zichzelf dan ook tegen waar hij bepaalde dat de HRJ het eerste aanspreekpunt was voor de burger. KLOECK K. en VAN DAEL E., o.c., 16.

van wat er leeft in de maatschappij. Daarnaast kan een goede en systematische afhandeling van klachten gezien worden als een vorm van dienstverlening aan het publiek, waardoor het vertrouwen in een goede werking van de rechterlijke orde kan groeien. We kunnen Niemijer en Ippel alleen maar bijtreden waar ze stellen dat het vermijden van de tussenkomst van relatieve buitenstaanders ook een beheersend effect heeft op het conflict.²⁵ Als partijen zelf de onvrede proberen weg te nemen, kunnen beschadigde relaties hersteld worden en kan de sociale cohesie in samenleving en organisatie worden bevorderd. Voorwaarde *sine qua non* is dan wel, dat er een degelijke procedure wordt toegepast, waardoor de klager ook werkelijk vertrouwen krijgt in het systeem als dusdanig. Het aanstellen van een aanspreekpunt alleen is dan ook onvoldoende, wanneer er geen deugdelijke opvolging van de klachten voorzien is. Daarnaast dienen enkele belangrijke aspecten in het oog te worden gehouden, zoals een redelijke behandeltermijn, een gedegen feitenonderzoek, een degelijke motivering van eventuele reacties en een behandeling van een klacht door een andere, mogelijk hogergeplaatste persoon dan degene die betrokken is bij het voorwerp van de klacht²⁶.

Ten **vierde** stelden we tijdens de interviews met magistraten vast dat een meerderheid van hen een voorkeur uitsprak voor het *zélf* behandelen van klachten. Zij hadden hiervoor meerdere beweegredenen, zoals het feit dat sommige klachten ook tuchtrechtelijke gevolgen kunnen hebben.

Ten **vijfde** zou het afhandelen op het niveau van de rechterlijke orde, een snellere afhandeling moeten betekenen. Het feit dat de informatie die meestal nodig is om de klacht te kunnen behandelen aanwezig is bij de gerechtelijke autoriteit zelf, zal immers betekenen dat een interne behandeling sneller kan gaan dan een behandeling met een omweg via een externe instantie. In 2004 kon het tot 384 dagen duren vooraleer een dossier afgerond werd op het niveau van de HRJ²⁷. **Tot slot** sluit deze keuze dicht aan bij het voorstel van de HRJ zelf om een gedecentraliseerde klachtenbehandeling uit te werken²⁸.

3.3.4. Voorstel nieuwe model:

a. Back-office versus front office; klachtenbehandeling in eerste lijn

Voor de inrichting van de klachtenbehandeling in eerste lijn werd, naar analogie met dienstverlenende organisaties, gekozen voor een taakverdeling naar *front-office* (aanspreekpunt) en *back-office* (achterliggende structuren).²⁹

Op niveau van de zetel en van het parket van elk *gerechtelijk arrondissement* dient telkens iemand officieel aangesteld te worden als aanspreekpunt voor klachten. Dit is **geen** ombudsman, maar een *klachtenbehandelaar*.³⁰ De klachtenbehandelaar vormt

²⁵ NIEMIJER E. en IPPEL P., Nut en nadeel van klachtenbehandeling. Een bespreking van vier proefschriften, *NJB*, 1994, 20, 689

²⁶ OMBUDSMAN STAD ANTWERPEN, *Jaarverslag 2002*, Antwerpen, 2003, p. 11.

²⁷ Dossieranalyse bij Hoge Raad voor de Justitie, 2004.

²⁸ Hoge Raad voor de Justitie, Het managementplan, 2003, 20-21, 3.6.

²⁹ RAYPORT, J., JAWORSKI, B., Best face forward. Why companies must improve their service interfaces with customers. Boston, Harvard Business School Press, 2005, p. 10; Peppers D., Rogers M., *Managing customer relationships: a strategic framework*, Hoboken, Wiley, 2005, 192

³⁰ JANVIER R. en VAN DEN AUDENAERDE K., Een ombudsman voor Jan en alleman? Profiel van de verzoekers van de ombudsdiensten, Antwerpen, UAMS, 2002, 8.

het gezicht van de klachtenbehandeling naar de burger toe. Hij/zij neemt de klachten in ontvangst, is verantwoordelijk voor *elke* communicatie met de klager en is het enige aanspreekpunt. Daarnaast dient het front-office in te staan voor de opvolging van de klachtbehandeling en de eerste registratie van de klacht. Het *front-office* volgt in dit model de klachtenbehandeling op, ziet toe dat dit gebeurt conform het *klachtenreglement* en de *ombudsnormen* (cfr. 3.3.5), dat men registreert en dat men *rapporteert* aan de HRJ d.m.v. een geautomatiseerd systeem³¹.

Het *back-office* bestaat uit het gehele gerechtelijk arrondissement waarin de klachtenbehandelaar zetelt. De klachtenbehandelaar zou voor de behandeling ten gronde van de klacht een beroep kunnen doen op de korpschef, die de klacht zou kunnen delegeren naar een betrokken magistraat of een magistraat die kennis heeft van het dossier. Degene die de klacht ten gronde behandelt (*back-office*), registreert de verschillende stappen van de behandeling alsook elke beslissing die genomen wordt, en communiceert hierover met het front-office.

b. De verschillende deuren naar de behandeling van een klacht

De intake van klachten kan op het niveau van elke instantie gebeuren. Dit geldt zowel voor de verschillende niveaus binnen de rechterlijke orde (vredegerecht, eerste aanleg, beroep, ... , bij zowel het parket als de zetel) als voor de FOD Justitie, het kabinet, Vlaamse ombudsman... Het zijn allemaal *deuren* waarlangs een klacht binnen kan komen in het systeem. Het is de klachtenbehandelaar die deze klachten verder centraliseert. Om de contacten tussen de vele *deuren* en de klachtenbehandelaar vlot te laten verlopen, moeten al deze instanties beschikken over een lijst met de coördinaten van de magistraten die aangesteld zijn als klachtenbehandelaar. We kiezen voor een zo ruim mogelijke ingang van klachten om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk klachten op de juiste plaats terechtkomen.

In een ideale situatie zou de registratie van de klachten in een alomvattend registratiesysteem moeten starten bij de instantie die de klacht ontvangt (dus ook bij de FOD, het kabinet, de federale ombudsman, de justitiehuisen, ...). Op dit moment is aansluiting op het klachtensysteem voor hen niet voorzien. Het verdient zeker aanbeveling de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken.

c. Behandeling

Na de intake van de klachten volgt de behandeling. De klachtenbehandelaar functioneert hier als een front-office. Hij/zij waakt over de ontvankelijkheid van de klacht en neemt contact op met de klager wanneer eventueel zou blijken dat informatie ontbreekt. Vervolgens gaat hij/zij na wie bevoegd is om de klacht te behandelen, zonodig na informeel overleg met het back-office. Na de ontvankelijkheids- en bevoegdheidsbeslissing (dit dient binnen 10 werkdagen te gebeuren) wordt de klager op de hoogte gebracht van de ontvangst van de brief en de verdere stappen die genomen zullen worden.

³¹ De databank die werd ontwikkeld voor de opvolging van klachten wordt tevens gebruikt als rapportagesysteem van de rechterlijke orde naar de Hoge Raad. Driemaandelijks genereert de databank een rapport dat naar de HRJ gestuurd wordt.

Deze stappen gaan gelijktijdig gepaard met de registratie van de gegevens in het registratiesysteem. Hierna wordt het klachtendossier overgemaakt aan het back-office. Deze persoon zet de registratie verder gelijktijdig met de start van de klachtbehandeling ten gronde, aan de hand van het klachtenreglement en de ombudsnormen. Na de beslissing over de gegrondheid van de klacht, maakt het back-office de resultaten bekend aan de klachtenbehandelaar. Hij/zij maakt een brief op voor de klager waarin in duidelijke taal beschreven staat wat het antwoord is van het back-office en maakt melding van het feit dat de klager een tweede lezing van de klacht kan aanvragen bij de HRJ.

3.3.5. Klachtenreglement en ombudsnormen

Om de rechtzoekende enige zekerheid te geven over de correcte afhandeling van de klachten, suggereren we een klachtenreglement toe te voegen aan de klachtenprocedure. Het reglement bevat naast de afbakening van het toepassingsdomein, de regels die moeten gerespecteerd worden tijdens het doorlopen van de procedure. Zo staat erin bepaald welke termijnen de klachtenbehandelaars moeten respecteren, op welke momenten ze moeten communiceren met de rechtzoekende, enz. Ombudsnormen zijn dan weer minimumnormen die niet onmiddellijk met een rechtsmiddel kunnen afgedwongen worden. De klachtenbehandelaar kan deze normen hanteren bij het beoordelen van de gegrondheid van de klachten. Voor de eerste lijn zijn de ombudsnormen van behoorlijke en zorgvuldige rechtsbedeling een leidraad om te oordelen over de gegrondheid van de klacht³². Voorbeelden zijn: grondig onderzoek, voldoende inzage-recht, correcte bejegening, vlotte bereikbaarheid...

3.4. De tweede lezing van een klacht

Terwijl de HRJ tot nu een eerstelijnsfunctie vervult, zou de HRJ in het nieuwe klachtenmodel een functie van tweede lezing vervullen. Een tweedelijnsinstantie kan pas gecontacteerd worden, wanneer de burger zich eerst tot de betrokken dienst heeft gewend ... 'en aldaar geen genoegdoening heeft bekomen'³³. Deze optie om 'op twee sporen' te werken, zou moeten bijdragen tot een groter probleemoplossend vermogen van de administratie en tot een meer adequate, klantvriendelijke en kwaliteitsvolle dienstverlening³⁴.

De ombudsfunctie zou verder op te splitsen zijn naar een functie tot tweede lezing, een signaalfunctie, een verwijfsfunctie en een controlefunctie.

In eerste instantie is de HRJ een tweede stap wanneer de rechtzoekende van mening is dat zijn of haar klacht op onjuiste wijze is behandeld op dat niveau van de rechterlijke orde waar de klacht ontstaan is (eerste lijn).

Ten tweede behoudt de HRJ naar de overheid toe een signaalfunctie. Een bundel gelijkaardige klachten vertelt iets over de werking van het systeem. Ze geven een signaal naar de betrokken overheden dat er structurele problemen zijn.

³² Eigenlijk mogen we de term ombudsnorm niet hanteren aangezien de klachtenbehandelaar op de eerste lijn geen ombudsfunctie heeft; de term maakt echter wel het verschil duidelijk met het klachtenreglement dat strikte regels bevat.

³³ JANVIER R. en VAN DEN AUDENAERDE K., O.C., 3-4

³⁴ Verslag van de vergadering van de verenigde advies- en onderzoekscommissie - HRJ, 16 december 2002: over de bestemmelingen en de doelstellingen van een ombudsfunctie (niet gepubliceerd)

Ten derde vervult de HRJ een verwijzfunctie. Als de HRJ toch klachten direct ontvangt, moet deze klacht of vraag doorverwezen worden naar de bevoegde instantie en moet de klager hiervan op de hoogte gebracht worden.

Ten vierde heeft de HRJ een opvolgfunctie; hij volgt de toepassing van het klachtenreglement door de eerstelijnsbehandelaars op, onder andere aan de hand van het registratiesysteem.

3.4.1. Twee scenario's

Voor het uitwerken van voorliggend klachtenmodel en het bepalen van de positie van de HRJ hebben we rekening gehouden met punten van kritiek van de HRJ zelf op de werking van het systeem en met de resultaten van het empirische luik van het onderzoek. Hierbij wensen we te benadrukken dat de totstandkoming van het systeem en de inrichting ervan, het resultaat is van een continu overleg met de HRJ. Dit betekent dat we in sommige gevallen een compromis moesten zoeken tussen de beide visies. Vandaar ook dat we in dit artikel twee scenario's voor de tweede lezing voorstellen, een pragmatisch scenario en een ideaal scenario. Elk scenario is gebaseerd op een specifieke visie op klachtenbehandeling, op het delegeren van verantwoordelijkheden en op de controle en geeft een eigen invulling aan deze concepten. We beschrijven hier beide scenario's, aangezien de HRJ voorstander is van het ideale scenario, terwijl de onderzoeksploeg ervoor opteerde om te vertrekken vanuit het pragmatische scenario, om vervolgens doorheen een aantal fasen toe te werken naar het ideale scenario, wanneer de omstandigheden daarvoor beter zijn.

3.4.2. Het ideale scenario: de HRJ als ombudsinstantie

We noemen dit het ideale scenario aangezien voor de implementatie hiervan uitgegaan moet worden van de ideale omstandigheden. De onderzoeksploeg is van mening dat het ideale scenario slechts kan worden geïmplementeerd indien de contextuele aspecten kunnen worden aangepast. Het werd ontworpen naar het voorbeeld van de ombudsdiensten en beschrijft de manier waarop de HRJ zijn functie van tweede lezing kan invullen.

Naast de tweede lezing van klachten behandeld door de eerste lijn, hebben de klachtencommissies van de HRJ nog andere taken. Zo zouden zij in het klachtenmodel verantwoordelijk zijn voor de behandeling van de meer algemene klachten, de beleidsklachten. Op basis van deze verschillende taken, en op basis van de driemaandelijks statistieken die het registratiesysteem dient te genereren, zou een uitvoerige jaarlijkse rapportage aan het parlement mogelijk zijn.

a. De externe procedure

Bij ontevredenheid over het resultaat van de klachtenbehandeling op de eerste lijn, kan de rechtzoekende vragen om een tweede lezing (ongeacht of de klachtenbehandelaar op de eerste lijn bij het behandelen van de klacht het klachtenreglement of de ombudsnormen heeft overschreden of niet). De HRJ beoordeelt zowel de manier waarop de klacht werd afgehandeld als de inhoud van de klacht. Om een oordeel te kunnen vormen, baseert de klachtenbehandelaar (*front-office*) in overleg met de Advies- en Onderzoekscommissies (AOC/CAE) van de HRJ zich op ombudsnormen en op het klachtenreglement. Een eerste reeks ombudsnormen en het klachtenreglement vormen een lei-

draad bij het beoordelen van de manier van klachtenbehandeling. Een tweede reeks ombudsnormen vormt een leidraad bij de analyse van de inhoud van de klacht. Deze tweede reeks bestaat uit normen die de afhandeling van de rechtszaak beoordelen zoals de correcte houding van de rechter in de rechtszaak, de redelijkheid van de termijn voor het afhandelen van de zaak, ... Bij deze laatste moet de HRJ eerst de afweging maken of er geen rechtsmiddelen meer voorhanden zijn en of de HRJ dus haar bevoegdheid niet overschrijdt.

Om een correct oordeel te kunnen vormen, vraagt de klachtenbehandelaar van de HRJ aan de klachtenbehandelaar op de eerste lijn om het klachtendossier in te zien en kan de HRJ een beperkt aantal onderzoeksdaden stellen zoals het inkijken van het gerechtelijke dossier of het horen van betrokkenen zoals de bevoegde magistraat in het dossier of de korpschef. De klager heeft het recht om aan de HRJ te vragen om gehoord te worden. Bij aanvraag gaat de HRJ hier automatisch op in.

De beslissing van de klachtenbehandelaar op de eerste lijn kan in dit model worden *overruled* door de HRJ. Zowel de klager als de klachtenbehandelaar (1e lijn) krijgen daarvan een gemotiveerd bericht. In sommige gevallen kan dat aanleiding geven tot een rechtzetting van de situatie. Indien dit niet mogelijk is, kan aan de klachtenbehandelaar van de eerste lijn gevraagd worden om zijn/haar verontschuldiging(en) aan te bieden aan de klager in naam van de verantwoordelijke in het dossier. De HRJ kan het noodzakelijk achten om naar aanleiding van de klacht of van meerdere klachten een intern onderzoek op te starten binnen dat specifiek gerechtelijk arrondissement in het kader van zijn auditfunctie. Bij het vaststellen van grove onregelmatigheden, kan het verslag van het onderzoek overgemaakt worden aan het Parlement los van het jaarverslag.

b. De interne werking van de HRJ

Binnen het ideale model treedt de HRJ op als een ombudsdienst. Hij werkt volledig onafhankelijk van de rechterlijke orde en van het Parlement. Binnen de HRJ zijn er twee klachtenbehandelaars (juristen - adjunct-auditeurs), één voor de Franse en Duitse taalrol en één voor de Nederlandse taalrol. We kiezen voor de adjunct-auditeurs als klachtenbehandelaars aangezien zij door hun permanente functie binnen de HRJ (de HRJ wisselt immers om de vier jaar van samenstelling) kunnen zorgen voor continuïteit van de klachtenbehandeling, een klachtenbeleid kunnen ontwikkelen, maar ook vanuit het oogpunt van efficiëntie (de doorlooptijd van klachten wordt soms vertraagd als gevolg van afwezigheden of tijdsgebrek van de leden). Evenwel wordt elke inhoudelijke beslissing binnen de klachtenbehandeling voorgelegd aan de AOC/CAE ter goedkeuring. De commissies behouden dus de eindverantwoordelijkheid. Ook het hoorrecht dat voorzien werd op de tweede lijn, zal door de klachtenbehandelaar, vergezeld van een commissielid, uitgevoerd worden.

De klachtenbehandelaars vormen het front-office terwijl de AOC/CAE en eventueel de andere juristen het back-office vormen. De klachtenbehandelaars zijn het gezicht en het aanspreekpunt van de HRJ voor wat de klachtenprocedure betreft. Zij ontvangen de aanvragen tot tweede lezing, gaan de ontvankelijkheid na en vragen eventueel informatie op bij de klager om de aanvraag ontvankelijk te maken. Deze beslissing wordt in overleg met de betrokken klachtencommissie genomen.

In een tweede fase oordeelt de behandelaar (front-office), in overleg met de betrokken commissie over de bevoegdheid van de HRJ, stuurt eventueel de klacht door naar de bevoegde instantie en brengt de klager daarvan op de hoogte.

In een derde fase moet de klachtenbehandelaar oordelen over de gegrondheid van de klacht. Ook deze beslissing wordt uiteindelijk genomen door de bevoegde commissie. De klachtenbehandelaar tweede lijn vraagt aan de klachtenbehandelaar eerstelijns om inzage te verkrijgen in het klachtendossier. Op basis van dat dossier oordeelt de klachtenbehandelaar tweede lijn, in overleg met de commissie of de klacht gegrond is, of er nood is aan een verder onderzoek en welke onderzoeksdaden noodzakelijk zijn om het onderzoek verder te zetten. Aangezien het bij deze punten de bedoeling is inhoudelijke beslissingen te nemen, wordt het oordeel van de klachtenbehandelaar voorgelegd aan de AOC/CAE vooraleer definitief te beslissen over het verdere verloop van het onderzoek. Pas na goedkeuring door het back-office (de bevoegde commissie), kan het onderzoek worden verder gezet. Het interne klachtenreglement van de HRJ kan duidelijkheid geven over deze interne beslissingsmomenten.

Deze procedure gaat gepaard met een systematische registratie van de gegevens in het daarbij horende registratiesysteem. De klachtenbehandelaar (front-office) en alle leden van de AOC/CEA hebben toegang tot de databank. Alleen de klachtenbehandelaars (front-office) kunnen echter werken in het registratiesysteem. De klachtenbehandelaar (front-office) brengt de klager systematisch op de hoogte van de stappen die gezet werden in het dossier. Het minimale aantal contactmomenten met de klager wordt aangegeven in het registratiesysteem.

c. Voorwaarden

Dit model vertrekt vanuit een vertrouwensrelatie tussen de HRJ en de eerste lijn. De HRJ moet vertrouwen in de onafhankelijke procedure van klachtenbehandeling op de eerste lijn. Het uitgangspunt van het systeem is het beschermen van de belangen van de rechtzoekende. Het aspect controle dat in dit model naar voor komt, mag enkel ten dienste staan van die belangen van de rechtzoekende. Het is dus geen controle-instrument van de HRJ op zich.

De mogelijkheid tot onderzoeksdaden, tot een audit en tot rapportage aan het parlement, moeten uitzonderlijke situaties blijven.

De klachtenprocedure op de eerste lijn moet goed uitgebouwd zijn en zowel de klachtenbehandelaar (front-office) als het back-office moeten overtuigd zijn van het belang van deze klachtenprocedure. De eerste lijn zou de nodige middelen moeten krijgen om het klachtensysteem op de eerste lijn zo goed mogelijk uit te bouwen.

De klager moet voldoende op de hoogte gebracht worden van de procedure zodat er een basis is voor vertrouwen in de integriteit van de klachtenbehandelaar (front-office, eerste lijn) en de andere magistraten (back-office, eerste lijn). Bij de klager moet een danig vertrouwen groeien dat de vraag tot tweede lezing geen automatisme wordt bij ongegrondheidsverklaring door de eerste lijn. Het voordeel van het tweetrappensysteem met een volwaardige ombudsfunctie voor de HRJ is dat de rechtzoekenden altijd het recht hebben om een tweede lezing te vragen. De belangen van de rechtzoekende staan centraal. De HRJ oordeelt in alle onafhankelijkheid op basis van ombudsnormen.

Indien de vertrouwensrelatie tussen de HRJ en de eerste lijn echter niet aanwezig is, kan het systeem misbruikt worden als controle instrument. Dat zou kunnen leiden tot

een verzuring van de toch al zeer kwetsbare relatie tussen de rechterlijke orde en de HRJ.

Ten tweede kan de onbelemmerde mogelijkheid tot een tweede lezing, aanleiding geven tot een onbeheersbare capaciteitsnood bij de HRJ. De HRJ kan wel onderzoeksda- den stellen en kan de beslissing van de eerste lijn overrulen, maar kan niets doen in de plaats van de rechterlijke orde. Dat kan zowel bij de HRJ als bij de klager en bij de rechterlijke orde tot frustraties leiden. Het sterkste wapen van de HRJ is de melding van grove onregelmatigheden aan het parlement.

Naar aanleiding van het onderzoek stelden we vast dat de omstandigheden nog niet aanwezig zijn voor de implementatie van wat we noemden het ideale model. De vertrouwensrelatie die zo nodig is binnen dit model om het controle effect te vermijden, bestaat nog niet. Initiatieven als het bijeen brengen van beide partijen om samen te discussiëren over de hervorming van het klachtensysteem, kunnen gezien worden als een stap in de richting van een wederzijdse vertrouwensrelatie. Een tweede onzekerheid over de werking van het ideale model is de vraag of de burger nog steeds zo wantrouwig staat tegenover het justitie apparaat. Indien dat zo is, zou het recht op een tweede lezing tot een automatisme leiden bij de klager.

Het grootste bezwaar van de rechterlijke orde in het ideale model, is het gebrek aan mensen en middelen om de eerste lijn behoorlijk uit te bouwen. Een implementatie van het model moet voorafgegaan worden door een evaluatie van de capaciteit van de verschillende segmenten van de rechterlijke orde.

3.4.3. Het pragmatische model:

Het pragmatische model vertoont twee grote verschilpunten met het ideale model. Ten eerste is er een voorwaarde verbonden aan het recht op een tweede lezing. Dit houdt in dat de HRJ slechts een tweede lezing van een klacht kan doen wanneer de klacht door de eerste lijn niet volgens de formaliteiten is afgehandeld. De tweede lezing is dus geen automatisme. Ten tweede behandelt de HRJ in deze klachtenprocedure geen dossiers ten gronde. Hij beslist enkel over de gegrondheid van de vraag naar een tweede lezing. Indien de klachtenbehandelaar van de tweede lijn van mening is dat de klacht over de manier van klachtenbehandeling op de eerste lijn gegrond is, wordt gevraagd aan de klachtenbehandelaar van het betrokken gerechtelijk arrondissement (front-office) om de klacht opnieuw te bestuderen, nu conform de ombudsnormen. Terwijl de klachtenbehandelaar bij de eerste lezing dus enkel de functie van front-office invulde, zonder studie ten gronde van het klachtendossier, krijgt hij/zij bij een gegronde vraag naar een tweede lezing, de functie van volwaardig klachtenbehandelaar.

Ook bij deze procedure bestaat het streefdoel uit het rechtzetten van het conflict. Indien dat niet mogelijk is, is het uiten van verontschuldiging een minimumvereiste.

Het pragmatische scenario bevat een duidelijke rolverdeling. Terwijl de rechterlijke orde de kwaliteit van klachtenbehandeling verbetert zodat de belangen van de rechtzoekende beter beschermd worden en de relatie tussen de rechterlijke orde en de burger verbetert, heeft de HRJ tot taak de nodige ondersteuning te geven om dit te realiseren. Hoewel de korpschefs de klachtenbehandelaars benoemen, kan de HRJ bijvoorbeeld voorzien in de nodige opleidingen om klachtenbehandelaars op te leiden of bij te scholen. Verder komt de signaalfunctie van de HRJ centraal te staan. Van een klachten-

behandelaar van individuele dossiers wordt de HRJ een manager van kwaliteit binnen de rechterlijke orde.

Eén van de voordelen van het pragmatische systeem is dat het het vertrouwen van de burger in de rechterlijke orde stimuleert: de HRJ geeft zo ook een signaal van vertrouwen in de klachtenbehandeling door de rechterlijke orde. De klemtoon van dit scenario ligt dan ook eerder op het herstellen van het conflict, en minder op controle van de HRJ op de rechterlijke orde. Bovendien is er waarschijnlijk geen nood aan een capaciteitsuitbreiding bij de HRJ aangezien deze niet overladen zal worden met klachten. In een ruimere context menen we dat dit scenario goed aansluit bij het Themisplan dat gebaseerd is op het toekennen van verantwoordelijkheid aan de rechterlijke orde.³⁵ Een nadeel van dit systeem is dat rechtzoekenden pas een tweede lezing krijgen wanneer de eerste lijn de klacht niet heeft afgehandeld volgens het klachtenreglement en de ombudsnormen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een eerstelijnsklachtenbehandeling formeel wel kan voldoen aan het reglement en de ombudsnormen, maar toch een verkeerde inhoudelijke beslissing meekrijgt. In dat geval heeft de klager volgens dit scenario geen recht op een tweede lezing.

4. HOE NU VERDER

In januari 2006, na de afronding van het onderzoek, formuleerde de HRJ op vraag van de commissie Justitie van de Senaat, een ambtshalve advies³⁶ inzake klachtenbehandeling. In dit ambtshalve advies stelt de HRJ een tweetrapsbenadering voor, waarbij de HRJ fungeert als centrale klachtendienst. De HRJ neemt in dit advies een loketfunctie in wat inhoudt dat de HRJ de klachten niet ten gronde behandelt, maar toeziet op de klachtenbehandeling. De klachtenbehandeling ten gronde wordt uitgevoerd door de rechterlijke orde zelf. Zij dienen een antwoord te formuleren naar klager en HRJ. De HRJ zal op basis van dit antwoord de behandeling van de klacht opvolgen en specifieke of meer algemene aanbevelingen formuleren. Daarnaast vormt de HRJ een instantie waar de burger kan aankloppen voor een tweede lezing indien de eerste behandeling van zijn of haar klacht niet tot een 'bevredigende oplossing'³⁷ geleid heeft.

In dit advies wordt voorbijgegaan aan een aantal belangrijke vaststellingen van het onderzoek. Zo wordt de essentiële functie die de nulde lijn dient te vervullen (informatievoorziening) niet onderschreven, en blijft de diversiteit in klachtenbehandeling op de eerste lijn (de rechtbanken en parketten) bestaan. Daarenboven kiest de HRJ met dit ambtshalve advies voor het innemen van een controlerende rol in de klachtenbehandeling in plaats van het opnemen van een constructieve en ondersteunende rol. De

³⁵ Met het Themisplan beoogt de Minister van Justitie volledige hervorming van het functioneren van de gerechtelijke structuren. Het voorziet een decentralisatie van een groot deel van de beheersbevoegdheden naar de lokale gerechtelijke autoriteiten, zowel voor wat personeel als budget betreft: zie: -, "Hervorming van de gerechtelijke organisatie - Themisplan", electr.kopie: <http://www.just.fgov.be/themis/THEMISPLAN.pdf>.

³⁶ HRJ, Advies over twee wetsvoorstellen betreffende de klachtenprocedure m.b.t. de rechterlijke orde. Goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 22 februari 2006, <http://www.hrj.be/NL/download/aviso6o2c.pdf>

³⁷ HRJ, Advies over twee wetsvoorstellen betreffende de klachtenprocedure m.b.t. de rechterlijke orde. Goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 22 februari 2006, p. 10.

delicate relatie die reeds bestaat tussen HRJ en magistratuur, is hier wellicht niet mee geholpen. De vraag is of dit in het voordeel van de burger is.

Het advies van de HRJ werd besproken binnen de commissie voor de Justitie, maar er werd tot op heden (mei 2006) geen beslissing genomen. Het zou zeker wenselijk zijn dat de resultaten van het onderzoek bij een dergelijke beslissing betrokken worden. De voorzitter van de commissie Justitie werd dan ook op de hoogte gebracht van het bestaan van het onderzoeksrapport.

5. CONCLUSIE

Dit project, in het kader van het AGORA-programma van de POD Wetenschapsbeleid als financier en opdrachtgever, en de HRJ als aanvrager, was een moeilijk project. Dat wist de onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse (UGent-VUB) toen we hiermee van start gingen. We vonden het nochtans meer dan de moeite waard de klachtenbehandeling ten aanzien van Justitie grondig te bekijken, omdat we de mening zijn toegedaan dat het om een dergelijk belangrijk maatschappelijk gegeven ging, dat dusdanig raakt aan de grondvesten van onze rechtsstaat, dat we als wetenschappers ons niet konden veroorloven langs de zijlijn te blijven staan toekijken.

Het uitbouwen van een duidelijke informatieverstrekking op de nuldelijn is voor ons dan ook een onontvremdbaar element van een systeem van klachtenbehandeling. Het voorkomen van klachten is en blijft immers de beste manier van klachtbehandeling. Door duidelijke informatiepunten te voorzien voor verschillende informatievragen, kan aan een deel van de klagers tegemoet gekomen worden en verwordt klachtbehandeling niet tot symptoombestrijding. Laagdrempelige contactpunten zijn dan ook essentieel. De informatiebalie binnen het gerechtshuis is binnen deze visie dan ook één van de belangrijke peilers van een klantvriendelijke justitie. Het gerechtelijk onthaal is van belang door de meerwaarde die het kan bieden aan mensen die verward raken in een gerechtelijke procedure en niet weten waar ze voor staan en waarheen ze moeten. Het uitleggen en duidelijk maken van het justitiële beleid aan burgers is voor de onderzoeksgroep dan ook één van de fundamenten van een kwaliteitsvolle justitie. De justitiehuisen, die wij eerst een aanzienlijke rol hadden toebedeeld in de het werkelijke systeem van klachtenbehandeling, dienen zich naar ons gevoelen duidelijker te profileren als nuldelijnsinstantie, om een ruimer publiek te bereiken.

Daarnaast is er natuurlijk de behandeling van de klachten als zodanig. Een klacht komt vandaag binnen in het systeem via heel verschillende toegangsdeuren, denken we maar aan de FOD Justitie of de Koning. Deze toegangsdeuren maken niet noodzakelijk deel uit van de rechterlijke orde. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat dit in de toekomst anders zal zijn, ondanks de beste voorlichting die men hieromtrent kan verstrekken. Het zal er hoe-dan-ook op aankomen deze klachten beter en transparanter te draineren. De onderzoeksgroep is in de gegeven omstandigheden ervan overtuigd dat het aanstellen van een klachtenbehandelaar hiertoe een noodzakelijke stap zal zijn. Het gaat dan om een lid van de rechterlijke orde die aangesteld wordt zowel binnen de zetel als binnen het parket van een gerechtelijk arrondissement om klachten te beheeren. Alle toegangsdeuren zullen in een dergelijk systeem dan ook de ontvangen klachten dienen door te sluisen naar de betrokken klachtenbehandelaar. Voor de klager wordt de klachtenbehandelaar -het *front-office*- hét aanspreekpunt bij uitstek. De klachtenbehandelaar verzorgt de communicatie met de burger. Het *back-office* wordt

ingevuld door de klachtenbehandelaar en alle magistraten. Het is ook deze klachtenbehandelaar die start met het registreren van de eerste gegevens.

De Hoge Raad voor de Justitie heeft ons inziens in de klachtenprocedure een vierledige functie. Als de klager niet tevreden is over de wijze waarop de klacht werd behandeld op de eerste lijn, kan hij/zij zich richten tot de HRJ voor een tweede lezing. Een tweede, erg voorname, functie bestaat uit het signaleren van disfuncties aan het Parlement. Het registratiesysteem moet het immers mogelijk maken om een gedepersonaliseerd en geanonimiseerd totaalbeeld te krijgen van de problemen binnen de rechterlijke orde. Het vormt een krachtig instrument om een systematisch justitieel beleid te onderbouwen, te ondersteunen en te ontwikkelen. De derde functie is het doorverwijzen: de HRJ heeft, net als alle andere *deuren*, de taak om klachten door te verwijzen naar de juiste klachtenbehandelaar. Ten vierde volgt de HRJ de klachtenbehandeling door de eerste lijn op. Voorlopig zijn we hier voorstander van een model dat niet zozeer geconcentreerd is op het controleaspect, maar eerder op het oplossen van de problemen van de burger.

Uiteraard is het voorgestelde model (of het nu een "ideaal" of "pragmatisch" karakter heeft) niet het enig mogelijke. Het wordt echter hoog tijd in deze materie tot beslissingen te komen. Het onderzoek heeft ons inziens voldoende materiaal en inzichten opgeleverd om dit mogelijk te maken. Tijdens de loop van het project liepen we niet zelden aan tegen vormen van juridisch formalisme, dat al te zelden getuigt van een empathische bekommernis voor de klagende burger. Deze heeft ons inziens immers recht op een degelijk systeem van afhandeling van zijn klachten. Hierop heeft hij intussen al veel te lang moeten wachten.

BIBLIOGRAFIE

- Decreet van 1 juni 2001 houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen, *B.S.*, 17 juli 2001.
- Dienstorder inzake de eerstelijnswerking binnen de justitiehuisen, 3/DG/14/03
- DUPRÉ I., "Vier jaar Hoge Raad voor de Justitie", Colloquium georganiseerd door het Interuniversitair Centrum voor Gerechtelijk Recht van 17 november 2004, De externe controle in vraag gesteld: toezicht op de interne controle, klachtenafhandeling, bijzonder onderzoek en audit.
- GOETHALS J. en LEMAITRE A., e.a., *Justitie in vraag gesteld*, Gent, Academia Press, 2005
- Hoge Raad voor de Justitie, *Het managementplan*, 21 mei 2003
- Hoge Raad voor de Justitie, *Jaarverslag 2004*
- HUBEAU B., VAN ZUTPHEN N., Klagen op de eerste en de tweede lijn: de Vlaamse ombudsdienst en de toepassing van het Vlaamse klachtendecreet, VTOM, 2003, 3, 4-19
- Informatiebrochure Justitiehuisen. www.just.fgov.be
- Jaarverslag parketonthaal 2005: <http://www.parketonthaal.be>
- JANVIER R., VAN DEN AUDENAERDE K., *Een ombudsman voor jan en alleman? Profiel van de verzoekers van de ombudsdiensten*, Antwerpen, UAMS, 2002
- KLOECK K., VAN DAEL E., "Naar een behoorlijke interne en externe klachtenregeling voor de rechterlijke orde", in R. Depré, A. Hondeghem en J. Plessers (eds.), *Management en beleidsvoering in de Belgische justitie: van internationale ontwikkelingen tot dagdagelijkse praktijk*, die Keure, 2005.

Ministeriële Omzendbrief van 23 juni 1999 tot vaststelling van de basisinstructies voor de justitiehuisen. B.S. 29 juni 1999.

NIEMEIJER E. en IPPEL P., Nut en nadeel van klachtenbehandeling. Een bespreking van vier proefschriften, *NJB*, 1994, 20, 689

Ombudsman Stad Antwerpen, *Jaarverslag 2002*, Antwerpen, 2003

PEPPERS D., ROGERS M., *Managing customer relationships: a strategic framework*, Hoboken, Wiley, 2005, 192

POL, H., *Effectief klachtenmanagement. Als instrument voor verbetering van kwaliteit en klantgerichtheid*. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1999

RAYPORT, J., JAWORSKI, B., *Best face forward. Why companies must improve their service interfaces with customers*. Boston, Harvard Business School, Press, 2005

Rihoux B. en Walgrave S., *De witte burgers over justitie en de zaak-Dutroux*, Orde van de Dag, 1998, 2, 24

VAN ZUTPHEN N., *Klachten(h)erkenning. Verzoekersprofiel. Klachtbereidheid*, presentatie UAMS - klachtenmanagement bij de overheid, 17 september 2003

Vlaamse Ombudsdienst, *Jaarverslag 2002*

Vlaamse Ombudsdienst, *Jaarverslag 2003*

Vlaamse Ombudsdienst, *Jaarverslag 2004*

Wet van 20 november 1998 tot wijziging van de Grondwet, B.S., 24 november 1998

Wetsvoorstel tot invoering van een eenvormige procedure voor de behandeling van klachten betreffende de rechterlijke organisatie, T'SERCLAES, N., 6 januari 2004, 3-440/1.

Wetsvoorstel tot invoering van een procedure van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde en tot wijziging van artikel 259bis van het gerechtelijk Wetboek, ten einde de Hoge Raad voor de justitie, aan te wijzen als beroepsinstantie met een ombudsfunctie inzake justitie, NYSENS, C., 23 oktober 2003, 3-286/1

- , Van op de trede naar het parket, Projectoproep veiligheid 2004 van de Koning Boudewijnstichting uitgevoerd door Vereniging van parketjuristen en gerechtelijk stagiairs Hasselt. elektr.copie: http://www.kbs-frb.be/code/page.cfm?id_page=127&id=4316

- , "Vlaamse balies willen hervorming tuchtrecht", persbericht: Orde van Vlaamse Balies, elektr.copie: <http://www.advocaat.be>, 19 jan 2006.

- , "Hervorming van de gerechtelijke organisatie - Themisplan", elektr.copie: <http://www.just.fgov.be/themis/THEMISPLAN.pdf>.