

Editoriaal

Lieve Lagae en Elke Devroe¹

Inleiding

De rechterlijke orde en vooral de hoven en rechtbanken staan voor een ingrijpende hervorming na decennia van voorbereiding. Dit themanummer is er volledig aan gewijd. Toch volstaat één nummer nog niet om het thema te behandelen in al zijn uitdagingen, controverses en consequenties. We laten zeven auteurs vanuit verschillende invalshoeken reflecteren of getuigen over de implicaties en de succesvoorwaarden van het geheel van hervormingen in het gerechtelijke instituut. Sommigen onder hen denken alweer verder in de toekomst en bieden perspectieven aan die in de huidige hervormingen nog niet vervat zijn.

De titel van de locomotieftekst 'Gras groeit niet sneller door eraan te trekken' van **Elke Devroe**, hoofddocent universiteit Leiden en **Lieve Lagae**, adviseur HRM bij het hof van beroep in Antwerpen, suggereert dat de beoogde veranderingen niet van een leien dakje liepen. De tekst licht de inhoud en de draagwijdte van de hervorming toe nadat een inkijk wordt gegeven in de dilemma's en de hinderpalen tijdens de ontstaansgeschiedenis van de hervormingswetten. De in deze bijdrage beschreven barrières zijn geen toevallige incidenten. Enerzijds zijn ze 'structureel', inherent aan de wijze waarop de Belgische justitie als derde staatsmacht werd geconcipieerd en, meer nog, van de wijze waarop dit institutionele model wordt geïnterpreteerd. Anderzijds is er een beperkte veranderingscapaciteit aanwezig bij de vele entiteiten en korpsen die samen de rechterlijke orde uitmaken. Vooreerst heeft de sociale psychologie reeds in de jaren dertig op wetenschappelijke wijze aangetoond dat het ten uitvoer brengen van veranderingen in organisaties altijd op weerstand stuit (bv. Lewin). Vervolgens kan men de cultuur van de beroepsgroepen van justitie bezwaarlijk innovatief noemen. Dat is te begrijpen vanuit de aard van haar grondwettelijke opdracht, als handhaver van de wet en beschermer van de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers. De missie tot rechtshandhaving geeft aanleiding tot de noodzaak om afstand te bewaren ten aanzien van steeds wijzigende politieke, economische en maatschappelijke omstandigheden (De Riemaecker & Londers, 2000). De noodzaak tot verandering komt echter juist door de externe druk op justitie: nieuwe normen voor goede publieke dienstverlening, de informatietechnologie, nieuwe beheersdomeinen zoals kennisbeheer, nieuwe organisa-

tievormen zoals samenwerking tussen ketenpartners, budgettaire krapte die noopt tot een strikter personeelsbeleid... Er is ook interne druk om te veranderen. Vele voorzitters van rechtbanken en hoven wensen meer eigen beleidsruimte en meer grip op hun rechtbank. Hiertegenover staat het zelfbewustzijn van de professionals met een duidelijke beroepsidentiteit en een sterk waardekader. Voor vele hardwerkende leden van de rechterlijke orde – en ook voor de minder hardwerkende –, zijn de voorgenomen hervormingen noch urgent, noch belangrijk. Zij kijken vooral met argwaan naar de nieuwe wet op de 'mobiliteit' en wat die voor hen kan meebrengen. Maar ook de nieuwe beheerstructuren en beheersmethoden roepen bij hen beelden op van een doorgedreven meet- en controlecultuur, van een wedloop om steeds meer en steeds beter te presteren. Meer informatietechnologie kan betekenen dat het creatieve denkwerk van een professional in een mal geperst wordt en de professionele vrijheid beperkt. Alles wordt traceerbaar. Vigour (2008) beschrijft hoe een managementaanpak leidt tot een herdefiniëring van de professionele identiteit van magistraten en de vraag naar hun identiteit compliceert.

We komen terug op het belangrijke obstakel dat hoven en rechtbanken institutioneel als derde staatsmacht werden gepositioneerd en de gevolgen voor het beheer ervan. De vraag die voornamelijk rechtstheoretici bezighoudt is welke verhouding de rechterlijke macht inneemt tegenover de wetgevende en de uitvoerende macht. Deze vraag ligt aan de oorsprong van het nagestreefde zelfbeheer. Terwijl algemeen aanvaard wordt dat de wetgevende en de uitvoerende macht elkaar controleren, menen sommige rechtstheoretici – en in hun kielzog heel wat magistraten – dat elke controle door de uitvoerende macht op de hoven en rechtbanken de institutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht danig in gevaar brengt. Deze strekking aanvaardt slechts een minimale interferentie tussen de wetgevende macht en de rechterlijke macht. De woordvoerders menen dat het vrijwaren van de rechten en de vrijheden van de burgers in het gedrang komt zodra de uitvoerende macht de controle verwerft over de middelen van justitie. De uitvoerende macht zou immers, door de middelen te beperken, wel eens de toegang tot en de kwaliteit van de rechtspraak kunnen beknotten. Een andere strekking meent dat er een evenwicht gevonden kan worden waarbij de drie rechts machten elkaar ontmoeten in organen van even-

1. **Lieve Lagae** is adviseur HRM en organisatieontwikkeling bij het hof van beroep in Antwerpen.

Elke Devroe is universitair hoofddocent, universiteit Leiden, Instituut Bestuurskunde.

redige afvaardiging en overleg en via de nodige ‘checks and balances’. Zo zou men tot een overeenkomst moeten komen over de middelen, de controle- en de verantwoordingsmechanismen. Een voorbeeld van samenwerking en een verbindingsorgaan tussen de staatsmachten is de Hoge raad voor de justitie. Ook de scheidingslijn die hoven en rechtbanken noodzakelijk achten tussen het beleid en het beheer van het openbaar ministerie en dat van de zetel, is tot deze fundamentele discussie terug te brengen. Dit twistpunt tussen de rechterlijke orde – die niet over een formele vertegenwoordiging beschikte en zeker niet uit één mond sprak – en de politiek heeft de uittekening van nieuwe beleids- en beheersorganen voor de rechterlijke orde vertraagd en beïnvloed. Het debat hierover is nog volop aan de gang.

Ook de functionele onafhankelijkheid² van de rechter³ duikt in heel wat besprekingen over nieuwe beheersmethoden en -instrumenten op. De rechter moet (nagenoeg) onafzetbaar zijn. Bovendien kan hij slechts overgeplaatst worden door een nieuwe benoeming en met zijn toestemming. ‘Non-believers’ vinden hierin munitie om op de mobiliteit van de rechter te schieten, op de werklastmeting van de magistraten en de eventuele herschikking van de menselijke middelen over de rechtsmachten.

Men kan zich ook afvragen of de kernwaarden van magistraten, referendarissen en griffiers voldoende gevrijwaard worden wanneer specifieke derden, namelijk ‘anders gevormde experts’, beheers- en controleopdrachten zouden uitvoeren in de schoot van beheersorganen van de rechterlijke orde.⁴ Deze kernwaarden zijn vervat in de deontologie van de magistraten die als voorwaarde of tegenwicht geldt voor de rechterlijke onafhankelijkheid. Zouden deze experts zich voldoende laten leiden door de professionele vereisten van het rechterlijke optreden? Zijn zij niet te veel besmet door de ‘ideologie’ van het New Public Management, een gedachtegoed dat de rationaliteit van de private sector in de overheidssector bracht, en waarmee, volgens sommigen, de hervormingswetten doorspekt zouden zijn (Nelissen, 2013). Termen zoals efficiëntie, effectiviteit, verantwoording, integrale kwaliteitszorg, klantgerichtheid, standaardisering van werkprocessen en van vonnissen en arresten druisen in tegen de waarden van de ‘non-believers’. Zij houden het liever bij zelfregulering door professionalisme en deontologie (Nelissen, 2013). De ‘believers’ vinden deze terminologie echter vanzelfsprekend. Zij zien geen tegenstelling tussen zuinig beheer, meten van output, het vooropstellen van kwaliteitscriteria enerzijds en onafhankelijke rechterlijke beoordelingen anderzijds (Laenens, 1999).

De vraagstukken en actuele discussies komen aan bod zowel in de locomotieftekst als in de reactieteksten, die een interessant en niet uniform debat opleveren. Sommige bijdragen focussen op de hervormingen vervat in de drie recente wetten (de schaalvergroting, de mobiliteit en de verzelfstandiging). Andere bijdragen focussen op deelonderwerpen of belichten bijzondere perspectieven van de gerechtelijke wereld, zodat de lezer een gevarieerd en genuanceerd beeld krijgt van de complexiteit van het raderwerk waaraan dit veranderingsproject wil sleutelen. Schetsen we nu even de korte inhoud van elk van de bijdragen, in de volgorde waarin ze worden gepubliceerd.

De eerste bijdrage, getiteld ‘Het belang van een multidisciplinaire veranderingsroute: de hervormingen van justitie bekeken vanuit organisatiemanagement’, is van doctor in de economische wetenschappen **N. Vallet**.⁵ Vanuit het disciplinaire expertisegebied van organisatiemanagement plaatst de auteur een vijftal kritische kanttekeningen bij de geplande justitiehervormingen binnen ‘de zetel’, dat zijn de rechtsprekende magistraten van hoven en rechtbanken. Op basis van informatie over organisatieanalyses wijst ze op het risico van te eenzijdige organisationele ingrepen en een onduidelijk implementatieproces. Op basis van informatie over het management van (publieke) professionele organisaties duidt ze vervolgens het risico aan dat de hervormingen het professioneel waardekader zouden verwaarlozen of treffen, ze waarschuwt voor ingrepen die niet volledig conform zijn met de kenmerken en uitdagingen van professionele organisaties. Vallet ziet ook een risico in te weinig expliciete ruimte voor leereffecten en te weinig draagvlak in een dynamische en onzekere hervormingscontext.

De tweede bijdrage, van **E. Mak**, bijzonder hoogleraar Erasmus School of Law, universiteit Rotterdam, kreeg als titel ‘Onafhankelijkheid en efficiëntie van de rechtspraak in het New Public Management-paradigma: een reflectie uit Nederland.’ Deze bijdrage reflecteert over de betekenis van het begrip ‘rechterlijke onafhankelijkheid’ in het licht van de modernisering van de rechterlijke organisatie in Nederland sinds de jaren tachtig. Een theoretische analyse maakt allereerst duidelijk welke dimensies het begrip van onafhankelijkheid omvat en hoe die verbonden zijn met managementuitgangspunten, die dwingend zijn geworden voor de organisatie van de rechtspraak in de huidige tijd. De uitwerking van dit zogenaamde New Public

2. Onder functionele onafhankelijkheid verstaat men dat de rechter zich niet mag laten leiden door sympathie voor een partij (zie lijst van onverenigbaarheden), door identificatie en vooringenomenheid (bv. klassenjustitie, beslissingen beïnvloed door ideologie, geslacht, nationaliteit), door hiërarchie en door derden (bv. OM, omkoping, wederdienst, adoratie...), door consensuscultuur in meervoudige kamers (niet het persoonlijke geweten is het criterium voor de beslissing, maar het punt waar de opinies elkaar kruisen).

3. Belgische Grondwet, art. 151.
 Europees verdrag voor de rechten van de mens en het Internationaal verdrag voor burgerlijke en politieke rechten (IVBPR), art. 14.1.
 4. De rechter mag in de loop van het beslissingsproces geen enkele externe invloed ondergaan. Hij moet ook onrechtstreekse invloed vermijden.
 5. **Nathalie Vallet** is docente en onderzoekster publiek management aan de Universiteit Antwerpen en Antwerp Management School.

Management-paradigma is in Nederland voortvarend ter hand genomen. In de afgelopen jaren is echter een toegenomen kritisch geluid vanuit de rechterlijke macht waarneembaar, in het bijzonder betreffende de door rechters ervaren werkdruk, de sturing op rechts-eenheid⁶ en de positie in dit verband van de Raad voor de rechtspraak (het centrale beheers- en bestuursorgaan voor de gerechten). De analyse verheldert dat nieuwe organisatorische oplossingen, waarbij de professionele autonomie van rechters in de organisatie afneemt, mogelijk zijn. De auteur toont aan dat zowel in het (constitutionele) juridische kader als in de organisatiecultuur van de rechterlijke macht gewaarborgd moet blijven dat concrete zaken zonder externe beïnvloeding beslist kunnen worden. Ter afsluiting betreft het artikel deze Nederlandse lessen op de huidige hervormingsdiscussie in België.

Raf Van Ransbeeck⁷ is raadsheer bij het hof van beroep in Brussel. Hij buigt zich in zijn bijdrage 'Standaardisatie van vonnissen en arresten: opportuniteiten en valkuilen bij de digitalisering van justitie' over de vraag hoe de informatietechnologie druk uitoefent op de hoven en de rechtbanken en hen uitdaagt om zich aan te passen aan de mogelijkheden en de vereisten van elektronisch ondersteunde procesvoering en aan de vereisten van een overkoepelend, digitaal kennismanagement voor het hele land. Hij illustreert hoe de rechterlijke macht zich niet op zichzelf kan terugplooiën en zich onttrekken aan maatschappelijke beïnvloeding. Standaardisering, invoering van nationale standaarden voor het opstellen, het bewaren en het raadplegen van rechterlijke beslissingen zijn volgens hem niet te vermijden. De auteur voert aan dat deze innovaties, die volop voorbereid worden in centraal georganiseerde werkgroepen, de efficiëntie, de effectiviteit en de kwaliteit van de rechtspraak positief zullen beïnvloeden. Van Ransbeeck is vrij optimistisch over de slaagkansen van deze standaardisering, hoewel dit ontwikkelingsproces zich in België nog in de beginfase bevindt. Toch meent hij dat bij een gedeelte van de magistratuur het bewustzijn aanwezig is dat justitie niet mag achterblijven bij onomkeerbare ontwikkelingen in de samenleving. Hij ziet een kans in de oprichting van een College van hoven en rechtbanken, een overkoepelend orgaan dat de zetel vanaf 1 april 2014 zal vertegenwoordigen en zal aansturen, en dat een versnellende rol zal spelen in het moderniseringsproces. De auteur beschrijft de *push*- en *pull*-factoren voor de ontwikkeling van een zogenaamde e-justice, waarbij voor hem het belang van de rechtzoekende zelf voorop moet staan.

A. Hondeghem, professor en **J. Van Schoenwinkel**, wetenschappelijk onderzoekster, beiden bij het Insti-

tuut voor de overheid (IvO, KULeuven), bieden in hun bijdrage 'De rol van vertrouwen in de strafrechtsketen' een ander perspectief op het managementdiscours voor een betere werking van justitie. De oplossing voor de problemen waar justitie momenteel mee kampt, onder andere de achterstand, de duurtijd van processen, gebrekkige informatieverstrekking, ondoorzichtige procedures en niet-compatibele softwareprogramma's, worden de laatste decennia door de opkomst van het New Public Management gezocht in een beter management. De auteurs opteren voor een ander managementparadigma. Zij verwijzen naar recente managementliteratuur die 'New Public Governance' als oplossing naar voren schuift. Hierbij wordt ingezet op een betere samenwerking tussen de verschillende betrokken actoren om maatschappelijke problemen op te lossen. Als voorbeeld halen auteurs het 'ketenmanagement' in de strafketen aan, waarbij het openbaar ministerie en de zetel elk hun onafhankelijke rol spelen terwijl hun werkprocessen en interacties sterk ingrijpen op elkaars werkdomein. Hetzelfde geldt voor justitiehuizen en strafuitvoeringsrechtbanken die slechts tot betere resultaten kunnen komen door een verbeterde kwaliteit van de samenwerking. Via een systeem van 'checks and balances' moet, volgens hen, de samenwerkingspraktijk en het onderlinge vertrouwen versterkt worden. Afstemmen en rekening houden met elkaars werkelijkheid is volgens de auteurs een belangrijke succesvoorwaarde van goed ketenpartnerschap. Onderzoek in complexe samenwerkingsrelaties wijst uit dat vertrouwen kan leiden tot een betere informatie-uitwisseling, minder transactiekosten; kortom, betere prestaties. In deze bijdrage wordt informatie verschaft over wetenschappelijk onderzoek naar de rol van 'vertrouwen' bij het streven naar een beter management bij justitie. Met dit onderzoek kunnen zij justitie aanbevelingen geven voor de aankomende samenwerking tussen het College van de zetel en het College van het openbaar ministerie, maar ook tussen de organen van de verschillende niveaus in de toekomstige organisatie van het beheer van de rechterlijke orde.

J. Plessers, adviseur bij het Vast bureau voor Statistiek en Werklastmeting schetst in zijn bijdrage 'Na werklastmeting een doorstart van het College naar een vernieuwend management voor de hoven en rechtbanken?' een duidelijk uitgangspunt: van justitie wordt een transparant, efficiënt en doeltreffend bestuur verwacht en dat gaat perfect samen met respect voor de fundamentele waarden van de rechterlijke macht. Hij bespreekt de leerpunten van het werklastmetingsproject als 'change project' bij de hoven en rechtbanken. Deze ervaringen kunnen een gebruiksaanwijzing bieden aan de veranderingsagenten van de op stapel

6. Ook in België is meer consistentie in de rechtspraak een strategische doelstelling. Een van de middelen om hieraan tegemoet te komen is een *state of the art*-kennisbank, maar ook andere toepassingen van het kennismanagement, zoals collegiaal overleg, een magistratenforum, kennisontwikkeling in kenniscellen, initiatieven tot wettekstverbetering enzovoort.

7. **Raf Van Ransbeeck** is ook deeltijds docent aan de rechtsfaculteit van de KULeuven@HUBrussel en auteur van rechtswetenschappelijke boeken.

staande hervorming. Hij blikkt ook vooruit op de toekomst van het College van hoven en rechtbanken. Niet alleen zal het statistiek en werklasmeting opnemen, maar ook andere beheersthema's, zoals het financieel beheer, HRM, ICT en kwaliteit. Het zal vooral ook een overkoepelende strategische rol beginnen te spelen voor alle hoven en rechtbanken, in interactie met de FOD Justitie, het College van het openbaar ministerie en andere satellietorganen van justitie.⁸ Het zal een uitdaging zijn om deze nieuwe actor een verfijnde profilering te geven waarbij de balans tussen de machten in evenwicht is en de puzzel van de globale doelstellingen van justitie niet verloren gaat.

D. Delvaux,⁹ assistent en onderzoeker en **F. Schoenaers**, professor sociologie en onderzoeker, beiden bij het CRIS – universiteit Luik, maken in hun bijdrage 'Justitie hervormen: leren uit de intrede van de HR-adviseurs' een balans op van een ander, veel bescheidener veranderingsproject: de komst van adviseurs HRM in verschillende rechtscolleges. De onderzoekshypothese was dat een nieuwe actor in het managementsysteem van het rechtcollege tot nieuwe verhoudingen en nieuw gedrag zou leiden bij de overige actoren. In hun analyse proberen zij die dynamiek te vatten en te beschrijven, zowel de tastbare resultaten van het werk van de adviseurs HRM als de 'non tangibles'. Hiermee worden de onzichtbare en ongrijpbare invloeden bedoeld die de aanwezigheid van externe experts op de denkbeelden en de voorstellingen van de magistraten hebben. Auteurs getuigen dat tien jaar sociologisch onderzoek van het CRIS bij leden van de rechterlijke orde hen overtuigd heeft dat er bij de magistraten en het gerechtspersoneel zeker veranderingsbereidheid aanwezig is, maar dat de mammoethervormingen die het politieke beleid top-down in de rechterlijke organisatie probeerde te bewerkstelligen, niet de goede manier zijn. Deze mislukkingen zouden het politieke beleid aan het denken moeten zetten over haar 'modus operandi'. Zij hekelen de manier waarop het politieke bedrijf op korte termijn zichtbare successen wil boeken, terwijl diepe verandering in attitude en zelfs in professionele identiteit volgens hen een werk is van lange adem. Een voorbeeld van een geslaagd initiatief is voor hen de moderniseringscommissie, die in multidisciplinaire teams aan kritische projecten gewerkt heeft. Dat is een meer pedagogische aanpak in een samenwerkingsverband tussen experts en het werkveld. De auteurs geloven dat de permanente ondersteuningsdienst van de beheerscolleges van de zetel en van het OM op soortgelijke wijze in multidisciplinaire teams projecten zal gaan uitvoeren die de gerechtelijke actoren zelf aandragen.

De laatste bijdrage in dit themanummer is van **B. Willocx**, de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg in Mechelen, voorgedragen als korpschef van de verruimde rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen.¹⁰ Hij beschrijft in zijn bijdrage 'Tussen "marginaal" en integraal management: getuigenis van een rechtbankvoorzitter' wat management in een rechtbank inhoudt. Hij schetst wat management na de schaalvergroting kan worden, bijvoorbeeld door meer specialisatie en een grotere mobiliteit. Hij illustreert met voorbeelden dat een korpschef weet hoe hij een rechtbank beter kan laten functioneren, maar zijn beleidsplan niet kan uitvoeren omdat hij te beperkte managementruimte heeft. Concreet exploreert hij aan de hand van andere voorbeelden hoe het regulerend kader efficiëntie en effectieve inzet van middelen niet echt faciliteert. Toch schetst hij ook succeservaringen. Zo meent hij bijvoorbeeld dat een beleidsplan leidt tot doelgerichter werken, maar ook een communicatiekader biedt – tweerichtingsverkeer – met de werkvloer en met de ketenpartners. Interactie met ketenpartners vindt hij cruciaal voor een efficiënte werking van de rechtbank, want hiermee kan men tijdverlies, fouten en 'rework' vermijden. Een ander voorbeeld van efficiëntieverbetering is een analyse van werkprocessen bij de griffie. De motor van een rechtbank, meent Willocx, is de griffie. Door het personeel zijn werkzaamheden te laten meten en beschrijven, door hierover met hen te communiceren, worden ze zich vanzelf bewuster van de verbetermogelijkheden. Ze hebben een gunstige weerslag op het verloop van de zitting. Het getuigenis van Willocx is een pleidooi voor een procesmatige veranderingsaanpak, voor samenwerking met procespartners, maar binnen een globaal kader dat door het College van de zetel gecreëerd moet worden. Hij verwacht dat het College de structurele belemmeringen voor modern rechtbankbeheer gaandeweg zal opruimen en de korpschefs de middelen zal aanreiken om op middellange termijn een 'integrale manager' van hun rechtbank te worden.

We sluiten dit hoofdartikel af met de vaststelling dat de (voorlopige) oplevering van het nieuwe gerechtelijk landschap plaatsvond op 1 april 2014. De definitieve oplevering van de hervormde justitie mag, gelet op het ambitieuze karakter ervan, pas over een vijftal jaren worden verwacht. We hopen met dit themanummer het debat te versterken en een inspirerende bijdrage te leveren aan de architecten van de hervorming, de geïnteresseerde beleidsmakers en de academische wereld.

8. Zoals de Hoge raad voor de justitie, het Instituut voor de gerechtelijke opleiding, de Raad van de partners van de rechterlijke orde en de Adviesraad voor de magistratuur.

9. **David Delvaux** is assistent en conferentiemeester aan het Institut des Sciences humaines et sociales van de Universiteit Luik. Hij is onderzoeker in het Centre de Recherche et d'Interventions Sociologiques (CRIS) en heeft een reeks onderzoeken gewijd aan de hervormingen van justitie.

Frédéric Schoenaers is doctor in de sociologie van het Institut d'Etudes Politiques de Paris. Hij is gewoon hoogleraar aan de Universiteit van Luik – Institut des Sciences humaines et sociales. Zijn onderzoekswerk is gericht op de analyse van de transformatie van de Staat als gevolg van de introductie van het management paradigma.

10. **Bart Willocx** is de eerste rechtbankvoorzitter die een Master in public management behaalde (AMS).

Referenties

- De Riemaecker, X. & Londers, G. (2000). De plaats van rechterlijke macht in de Staat en zijn logisch gevolg: de onafhankelijkheid van de magistraat. In De Riemaecker, X. & Londers, G. (red.), *Statuut en deontologie van de magistraat* (p. 1-51). Brugge: Die Keure.
- Laenens, J. (1999). De rechtssocioloog als gerechtelijk expert. In Van Loon, F. & Van Aeken, K. (red.), *60 maal recht en 1 maal wijn. Liber amicorum prof. dr. Jean Van Houtte*. Leuven: Acco.
- Nelissen, B. (2013). De Belgische gids voor de magistraten: slag in het water, voorlopige moraal of dubbele binding? *Tijdschrift voor privaatrecht*, 50 (3): 1555.
- Vigour, C. (2008). Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale: le cas de la justice belge. *Sociologie du travail*, 50 (1): 71-90.