

Klachtenmanagement binnen de rechterlijke orde

1. Inleiding

Op vraag van de Hoge Raad voor de Justitie en in opdracht van het Federaal Wetenschapsbeleid (in het kader van het AGORA-programma) startte op 1 januari 2004 een project onder de titel: "*Klachtenmanagement binnen de rechterlijke orde*". Dit onderzoek liep tot eind juli 2005 en werd uitgevoerd door de Onderzoeksgroep Sociale VeiligheidsAnalyse, met als promotoren Prof. Dr. Paul Ponsaers en Prof. Dr. Els Enhus. Onderzoekers waren Gudrun Vande Walle en Antoinette Verhage.

Eén van de taken van de Hoge Raad is de behandeling van de klachten die burgers indienen en welke handelen over de werking van de rechterlijke orde. Jaarlijks moet de Hoge Raad hiertoe verslag uitbrengen over de behandeling en opvolging van deze klachten. De Hoge Raad vormt met andere woorden een belangrijke schakel tussen burger en justitie en kan via de afhandeling van klachten bijdragen tot een verbetering van het vertrouwen van de bevolking in het justitiële apparaat. Door deze klachten ernstig te onderzoeken kan men een zicht krijgen op het ongenoegen dat leeft bij de rechtzoekenden ten aanzien van de werking van het gerecht. Op basis van deze inzichten zal men beter in staat zijn gestructureerde aanbevelingen te formuleren ten behoeve van de politieke overheden ter verbetering van het gevoerde beleid.

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. 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 heeft dan ook in het kader van het AGORA-programma een oproep gedaan om de huidige klachtenprocedure en –registratie te optimaliseren. Daarnaast beoogt de Hoge Raad een professionalisering van de klachtenbehandeling op het niveau van de rechtbanken en parketten zelf.

Het project had aldus een driedelige doelstelling:

- 1) het uitwerken van een klachtenprocedure voor de rechterlijke orde en het optimaliseren van de huidige procedure van de Hoge Raad voor de Justitie;
- 2) het construeren van een klachtenregistratiesysteem voor de rechterlijke orde en de Hoge Raad voor de Justitie;
- 3) het ontwikkelen van een klachtenrapportagemodel, aan de hand waarvan zowel de Hoge Raad voor de Justitie als de rechterlijke orde jaarlijks rapportages kunnen uitvoeren.

2. Methodologie

Het onderzoek werd gevoerd in 4 fasen. In de *oriëntatiefase* voerde de onderzoeksploeg ten eerste een literatuurstudie uit m.b.t. klachtenmanagement en klachtenbeheer, maar ook met betrekking tot de visies op klachten en het vertrouwen van de burger in justitie. Daarnaast werden huidige systemen van klachtenbehandeling bestudeerd, zowel inzake procedures als inzake registratiesystemen.

Ten tweede werd in deze fase een beeld gevormd van de manieren waarop klachtenbehandeling op dit moment ingevuld wordt door de rechterlijke orde. Dit beeld kon gevormd worden door het organiseren van verschillende interviews met magistraten die klachten van burgers behandelen. Deze interviews gaven enerzijds een zicht op de vormen van klachtenbehandeling maar anderzijds ook op de visie van magistraten op klachten van burgers in het algemeen. Naast gesprekken met magistraten werden ook gesprekken

gevoerd met 'andere' klachtenbehandelaars, zoals ombudsdiensten en senatoren. Doel van deze gesprekken was verzamelen van adviezen en meningen over de inrichting van een klachtenbehandeling voor de rechterlijke orde.

Als derde onderdeel van de oriëntatiefase werd een aantal dossieranalyses uitgevoerd, zowel bij de Hoge Raad 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. Op basis van inzicht in de inhoud van klachten, kan immers rekening gehouden worden met wat burgers nu precies verwachten van justitie. Daarnaast lieten de dossieranalyses toe de huidige klachtenbehandeling te evalueren en hieromtrent aanbevelingen te kunnen formuleren. Tot slot kon op basis van de dossieranalyses een eerste nomenclatuur voor de klachten worden opgesteld.

De tweede fase in het onderzoek was de *conceptiefase*. Tijdens deze fase werd verzamelde informatie gestructureerd en verwerkt. Als resultaat van deze fase werd een nota opgesteld rond klachtenbehandeling, waarin de onderzoeksgroep de resultaten structureerde en op basis daarvan een klachtenmodel in drie lijnen voorstelde (nulde lijn, eerste lijn, tweede lijn). Dit model werd aangevuld met een voorstel tot registratiesysteem.

In de derde fase, de *testfase*, werd een tweetal pilotsites (één Franstalig ressort, één Nederlandstalig ressort) benaderd met de vraag om het klachtenmodel en het registratiesysteem te testen. Uiteindelijk is als gevolg van verschillende vertragingen, de test beperkt gebleven tot een eerste, vrij algemene test van het registratiesysteem. De procedure zelf kon vanwege praktische belemmeringen niet getest worden.

De slotfase is de *eindrapportage*, waarin de onderzoeksploeg alle resultaten bundelde tot een eindrapport. Het eindrapport werd afgesloten met een reeks aanbevelingen.

3. Het nieuwe klachtenmodel

In het eindrapport wordt een klachtenmodel in drie lijnen voorgesteld: de nulde lijn (preventie en informatie), de eerste lijn (klachtenbehandeling door de rechterlijke orde) en de tweede lijn (klachtenbehandeling door de Hoge Raad voor de Justitie).

3.1. Nulde lijn

De nulde lijn moet voldoen aan een behoefte naar informatie die leeft bij de bevolking. Veel klachten komen voort uit een gebrek aan informatie (bv. waarom duurt een behandeling van een dossier zo lang, tot wie kan ik mij richten inzake een dossier...). Deze behoefte aan informatie kan reeds een deel van de klachten verklaren. Vanuit dat perspectief benadrukken we de nuldelijn, die een taak van informatie en preventie heeft. Deze nuldelijn zou voornamelijk laagdrempelig, klantvriendelijk en toegankelijk moeten zijn. In het klachtenmodel voorzien we drie vormen van nuldelijnsvoorzieningen.

Uit de interviews met de magistratuur kwam naar voren hoe belangrijk de taak van de *informatiebalie* van de rechtbanken is in het kader van informatievoorziening. Dit zowel inzake het verstrekken van informatie als inzake het 'gezicht' van de rechterlijke orde. Een vriendelijk en professioneel onthaal kan reeds veel wrevel voorkomen. We stellen dan ook voor om deze informatiebalie uit te bouwen naar een volwaardige en vakkundige onthaalfunctie.

Een tweede nuldelijnsvoorziening zijn de *justitiehuisen*. De justitiehuisen profileren zich als laagdrempelige instanties en hebben een wettelijke opdracht tot 'het onthaal van en informatie- en adviesverlening aan de gebruikers van het justitiehuis' (Ministeriële Omzendbrief, 23 juni 1999). In het klachtenmodel herwaarderen en benadrukken we deze onthaal- en informatiefunctie van de justitiehuisen.

De derde vorm van nuldelijnsvoorziening is het *gerechtelijk onthaal*. Naar het voorbeeld van het parket van Hasselt, waar sinds 2004 een project startte onder de titel 'Van op de trede naar het parket', stellen we voor een onthaalfunctie in te richten op rechtbank en parket, waarbij mensen terecht kunnen met specifieke, inhoudelijke vragen over hun dossier. Dit gerechtelijk onthaal zou ingevuld kunnen worden door parketjuristen en referendarissen. Het voordeel van dit gerechtelijk onthaal is dat inhoudelijke vragen over dossiers beantwoord kunnen worden, wat escalatie van onbegrip naar ontevredenheid kan voorkomen.

3.2. Eerste lijn

De eerste lijn staat in het klachtenmodel voor de werkelijke klachtenbehandeling op niveau van de rechterlijke orde. Klagers dienen voortaan klachten over de werking van de rechterlijke orde (wanneer deze klachten verbonden zijn aan een specifiek dossier) rechtstreeks in bij de rechtbanken en parketten zelf.

Voordelen hiervan zijn dat men een snellere klachtenbehandeling kan voorzien (alle informatie is immers aanwezig), dat de klacht bij de bron behandeld wordt en dat klachtenbehandeling door de organisatie het vertrouwen tussen rechterlijke orde en burger kan verbeteren.

In het voorstel van klachtenmodel wordt op niveau van elke zetel en elk parket van elk gerechtelijk arrondissement een klachtenbehandelaar voorzien. Deze klachtenbehandelaar (een magistraat) vormt het front-office van de klachtenbehandeling. Hij/zij is het aanspreekpunt, de enige contactpersoon voor de klagers en ziet toe op de opvolging van de klachtenbehandeling door het back-office (de korpschef en zijn/haar magistraten). De klachtenbehandeling op de eerste lijn dient te gebeuren aan de hand van een klachtenreglement en volgens een vaste procedure. Daarnaast werd een registratiesysteem ontwikkeld om de te behandelen klachten in te kunnen registreren en opvolgen.

Een ander onderdeel van de procedure in de klachtenbehandeling op eerste lijn is de doorverwijzing die door de verschillende betrokken instanties zou moeten gebeuren. Ieder moet dan ook op de hoogte gebracht worden van de bevoegdheden van elke klachtenbehandelaar zodat klachten zo snel mogelijk op de juiste plaats terecht komen.

Dit klachtensysteem zou een zekere uniformisering met zich mee moeten brengen – uit het onderzoek bleek immers dat er sterke diversiteit was in reactie op klachten door rechterlijke orde (dit varieerde van het heel serieus nemen van klachten tot het negeren van klachten). Het klachtenreglement biedt minimumgaranties aan rechtzoekenden, geeft een leidraad en stroomlijnt de behandeling en doorverwijzing.

3.3. Tweede lijn

De tweedelijnsklachtenbehandeling wordt in het klachtenmodel ingevuld door de HRJ. Dit houdt in dat mensen niet meer rechtstreeks bij de Hoge Raad kunnen klagen inzake de werking van de rechterlijke orde, wanneer hun klacht verbonden is aan een specifiek dossier. Algemene (beleids-)klachten kunnen wel bij de HRJ ingediend worden. Daarnaast kan men bij de HRJ een tweede lezing aanvragen voor klachten die reeds door de eerste lijn behandeld werden. Deze tweede lezing kan aangevraagd worden wanneer men ontevreden is over de behandeling van de klacht op eerste lijn.

Er zijn verschillende redenen om de HRJ als tweedelijnsinstantie te plaatsen. Zo is de HRJ nog steeds niet bekend bij het grote publiek, moet hij zich te vaak onbevoegd verklaren en kan de klachtenbehandeling (o.a. vanwege het opvragen van informatie bij de rechterlijke orde) veel tijd in beslag nemen.

In het eindrapport werden twee scenario's voorzien voor de klachtenbehandeling op de tweede lijn. Er werd gekozen voor twee scenario's aangezien er een kloof is tussen de situatie op het terrein van dit moment en een scenario waarin de HRJ een volwaardige ombudsfunctie inneemt. Wanneer een nieuw systeem geïmplementeerd moet worden, moeten hiervoor een aantal voorwaarden aanwezig zijn. Op dit moment moet nog aan een aantal van die voorwaarden gewerkt worden, waardoor we in eerste instantie een pragmatisch scenario voorstellen. Daartegenover staat een ideaal scenario, waarin de HRJ zoals gesteld een volwaardige ombudsfunctie heeft. Beide modellen hebben voor- en nadelen.

Het *pragmatische scenario* houdt in dat de HRJ enkel een tweede lezing doet van de manier waarop de klacht behandeld is op de eerste lijn. Hij doet dus geen inhoudelijke tweede lezing. Wanneer de HRJ oordeelt dat de klacht gegrond is, stuurt hij de klacht terug naar de eerste lijn, die instaat voor de verdere afhandeling. In dit model krijgt de eerste lijn dan ook nogmaals de mogelijkheid om eventuele fouten recht te zetten en de burger zelf tegemoet te komen. Het is namelijk vooral op het niveau van de rechterlijke orde dat de klager een meer bruikbaar resultaat kan krijgen na een klacht.

In het *ideale scenario* behandelt de HRJ klachten op de tweede lijn zowel inhoudelijk als formeel en beslist zelf over de gevolgen van de klacht. Hierbij heeft de beslissing van de HRJ vooral een signaalfunctie, maar geen directe gevolgen voor de klager (geen individuele genoegdoening). De HRJ heeft ook een grotere controle op de eerste lijn en kan beslissingen van de eerste lijn overrulen. Waar in het eerste, pragmatische model samenwerking en overleg tussen 1^e en 2^e lijn wordt bevorderd, kan het ideale model de kloof tussen rechterlijke orde en HRJ juist doen vergroten.

Daarnaast zijn er natuurlijk ook tussenoplossingen, zoals een *compromismodel* tussen beiden scenario's, waarin de HRJ klachten zowel inhoudelijk als formeel beoordeelt, maar geen eindbeslissingen neemt over de klacht en deze terugstuurt naar de eerste lijn met de nadrukkelijke vraag deze klacht te herzien. In dit tussenmodel wordt het overleg tussen rechterlijke orde en HRJ gestimuleerd, heeft de klager een grotere kans op een individuele genoegdoening en blijven de oorspronkelijke bevoegdheden van de HRJ behouden.

De onderzoeksploeg stelt in het rapport voor om te starten met het pragmatische scenario, wat haalbaar is en binnen de huidige cultuur past, en om van daar uit langzaam toe te werken naar het compromismodel of het ideale scenario. De HRJ heeft met nadruk zijn voorkeur uitgesproken voor het ideale model.

4. Registratiesysteem

Op basis van het klachtenmodel (procedure en reglementen), werkte de onderzoeksploeg een klachtenregistratiesysteem uit. Er werd een systeem ontwikkeld in samenwerking met een IT-bedrijf voor zowel de eerste lijn als de tweede lijn. Dit systeem is toegankelijk via internet en vormt een nationale klachtendatabank.

Deze databank moet toelaten om ten eerste de klachtenbehandeling administratief op te volgen (door de rechterlijke orde en de HRJ zelf), dient ten tweede als een vorm van controle door de HRJ op de behandeling van klachten door de rechterlijke orde en heeft als derde functie dat er op basis van de registraties een uniforme rapportage gedaan kan worden inzake de klachten over de rechterlijke orde.

Aan de hand van het registratiesysteem kan immers o.a. nagegaan worden hoeveel klachten er worden ingediend, waarover deze klachten handelen en of ze binnen de juiste termijn worden afgehandeld. Naast het systeem zelf werd ook een rapportagemodel uitgewerkt dat zou moeten leiden tot een uniforme, automatische rapportage van eerste lijn naar de HRJ.

5. Aanbevelingen

We doen hier een greep uit de aanbevelingen. Ten eerste werd nogmaals het belang van de ondersteuning van de nulde lijn benadrukt. Ten tweede werd gesteld dat het systeem nu enkel van toepassing is op de werking van de rechterlijke orde, maar dat overwogen moet worden om het rapportagesysteem uit te breiden naar andere beroepsgroepen die in aanraking komen met justitie (vb. advocaten, notarissen, gerechtsdeurwaarders...).

Een derde en belangrijke aanbeveling was het organiseren van een voldoende diepgaande testfase. Op basis van de (beperkte) pilootprojecten konden reeds een heel aantal op- en aanmerkingen op het

registratiesysteem worden verzameld. Deze konden niet meer in het systeem aangepast worden maar werden opgenomen in de eindrapportage. Vandaar dat één van de belangrijkste aanbevelingen van het rapport is om het aangepaste registratiesysteem, samen met de procedures en reglementen, nogmaals grondig te testen vooraleer dit veralgemeend wordt naar het hele land. Deze test en de verdere implementatie kunnen echter enkel succesvol verlopen wanneer er voldoende transparantie is naar alle partijen, zodat er werkelijk samenwerking en overleg kan plaatsvinden.

Vanzelfsprekend kan dit systeem niet geïmplementeerd worden zonder de nodige investeringen. De tijdsinvestering die magistraten moeten doen om een grondige klachtenbehandeling te kunnen garanderen is immers vrij groot. Vandaar dat aanbevolen wordt om tijdens de pilootfase een werklasmeting te doen en op basis daarvan de nodige middelen en mensen te voorzien.

Tot slot blijft een klachtensysteem dode letter wanneer de burger er niet van op de hoogte wordt gebracht. Een sensibiliseringscampagne, waarin voldoende publiciteit wordt gegeven aan de nieuwe klachtenprocedures lijkt ons dan ook van groot belang.