



Samenvatting: onderzoeksrapport 'de hertekening van het gerechtelijk landschap'
Résumé: Rapport de recherche 'La reconfiguration du paysage judiciaire'

1. Algemene inleiding

Het Belgisch justitieel systeem staat onder maatschappelijke druk. Dat hiermee de tijd is aangebroken om justitie te hervormen en te moderniseren wordt door de meeste actoren (politiek, magistratuur, administratie,...) erkend. Recentelijk zijn er dan ook een aantal voorstellen tot hervorming uitgewerkt met betrekking tot de hertekening van het gerechtelijk landschap die verder bouwen op de regeringsverklaring van maart 2008.

Deze tekst heeft tot doel een analyse te maken van de drie recente hervormingsvoorstellen, m.n. die van het Openbaar Ministerie door het College van Procureurs-generaal, die van de zetel door de Hoge Raad voor de Justitie en de hoven en rechtbanken en die van de totaliteit van het gerechtelijk landschap door de minister van Justitie. Naast de analyse van deze voorstellen wordt de problematiek gesitueerd en wordt er ingegaan op een methodologie om het gerechtelijk landschap structureel aan te passen.

2. De context van het gerechtelijk landschap

De wil om justitie te moderniseren dateert niet van vandaag. Integendeel, het Belgisch justitieel apparaat heeft een lange geschiedenis van hervormingen. In dit eerste deel wordt er ingegaan op de context van deze hervorming, en de inhoud en de structuur van de hervormingsvoorstellen vanuit management-, bestuurskundig en internationaal perspectief. Wat dat laatste betreft, wordt er gekeken naar de situatie in Frankrijk en Nederland.

2.1. De situatie in België

Het Belgisch justitiële landschap vertoont een grote versnippering van gerechtelijke organisaties (300 voor de zetel en 30 voor het OM), elk met een relatief beperkte personeelsomvang die bovendien ongelijk verdeeld is. Dit betekent dat een evenwichtiger territoriale spreiding en daaraan aangepaste toebedeling van de middelen een belangrijke uitdaging voor justitie van morgen vormt. In de loop van de voorbije decennia hebben verschillende voorstellen tot hervorming van het gerechtelijk landschap het licht gezien. De doelstellingen van deze voorstellen omvatten meermaals termen als 'vereenvoudiging van de structuren', 'vermindering van de kosten', 'efficiëntieverhoging', 'specialisatie', enzovoort. Hierbij wordt dikwijls aangenomen dat een schaalvergroting zal leiden tot het verbeteren van de kwaliteit, tegen lagere kosten, en een minder kwetsbare organisatie.

De vier belangrijkste voorstellen uit het verleden waren die van Koninklijk Commissaris Charles van Reepinghen (1958), het Interuniversitair onderzoekscentrum gerechtelijk recht (1998), de Octopushervorming en het Themisplan (2005). Zonder in te gaan op de details van deze plannen, kunnen er *grosso modo* zes algemene conclusies uit worden getrokken:

- De rode draad doorheen de voorstellen is de verhoging van efficiëntie door schaalvergroting. Daarenboven werd, sinds de Octopushervorming, aandacht

besteed aan management, en, sinds het Themisplan, aan verzelfstandiging, decentralisatie, autonomie en responsabilisering.

- Als vorm van schaalvergroting werd meestal gekozen voor de oprichting van een arrondissementsrechtbank, met integratie van de rechtbanken van eerste aanleg, de rechtbanken van koophandel en de arbeidsrechtbanken (Van Reepinghen), soms aangevuld met de integratie van de vredegerichten en de politierechtbanken (voorstel Interuniversitair onderzoekscentrum gerechtelijk recht). De samenvoeging ging in de voorstellen meestal gepaard 'met behoud van specialisatie', behoud van de eigen autonomie en zelfs met behoud van hun vroegere benaming als afdeling.
- De voorstellen waren zelden gebaseerd op onderliggend onderzoek of gestaafd met cijfergegevens, omwille van het gebrek aan essentiële gegevens die valide en betrouwbaar zijn.
- Tussen de voorstellen en de implementatie ervan verlopen grote tijdsperiodes. Koninklijk commissaris Van Reepinghen werd aangesteld in 1956; in 1964 legde hij zijn verslag neer en in 1979 werd een geamendeerde tekst goedgekeurd in het parlement. De eenheidsrechtbank werd verworpen en de arbeidsrechtbanken en de rechtbanken van koophandel bleven autonome rechtbanken.
- De uitgewerkte voorstellen werden niet of slechts gedeeltelijk geïmplementeerd. Daardoor is er te weinig continuïteit in de voorstellen en begint men steeds opnieuw.
- De voorstellen werden uitgewerkt vanuit de uitvoerende en wetgevende macht, partijcenaakels, kabinetten en academici. Het werkveld werd hoogstens geconsulteerd om advies te geven. Dit aspect is alvast aangepakt onder de huidige regering. Zowel vanuit het OM als vanuit de zetel werden voorstellen geformuleerd. Deze worden in het tweede deel toegelicht.

Gelet op het feit dat schaalvergroting gezien wordt als een belangrijke oplossing voor een aantal lacunes van het huidige justitiële systeem, en dat er in vele voorstellen steeds gezocht wordt naar de optimale schaal, dient er toch duidelijk gesteld te worden dat dé optimale schaal niet bestaat. Er kan enkel gestreefd worden naar een passende schaal in functie van een aantal factoren die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Dat betekent dat er verschillende scenario's mogelijk zijn die elk op grond van de nagestreefde doelstellingen, de situatie, de omgeving en het bestuurlijk vermogen moeten beoordeeld worden. We zien vier mogelijke scenario's.

Ten eerste kan men beperkte ingrepen doorvoeren, vanuit het idee dat lokale problemen en duidelijke disfuncties niet opgelost dienen te worden met grote hervormingen. Met betrekking tot de hertekening van het gerechtelijk landschap kan men stellen dat er mogelijke problemen zijn bij te grote en te kleine rechtbanken.

Ten tweede kan men kiezen voor een geïntegreerde eerstelijnsrechtbank, bestaande uit de rechtbank van eerste aanleg, de arbeidsrechtbank en de rechtbank van koophandel. Deze samenvoeging moet echter gepaard gaan met een schaalvergroting. Men gaat er van uit dat ongeveer 100 personeelsleden noodzakelijk zijn om voldoende specialisatie te ontwikkelen. Dat betekent dat in de huidige situatie een aantal arrondissementen nog steeds te klein zouden zijn.

Ten derde kan men kiezen voor een geïntegreerde eerstelijnsrechtbank, m.i.v. de vredegerichten en de politierechtbanken. Het voordeel hiervan is dat de schaal voldoende zou zijn om een overdracht van beheersbevoegdheden naar de rechtbanken te verantwoorden. Het nadeel daarentegen is de potentiële weerstand tegen een dergelijke integratie.

Ten vierde kan men spreken van een concernscenario, waarbij een geheel van deelorganisaties, met elk een taak en bevoegdheid, centraal aangestuurd worden door een concernbestuur. Hiervoor zijn er een aantal verschillende vormen mogelijk:

- De rechtbanken op niveau van het arrondissement blijven bestaan, maar worden geïntegreerd in een concern op een hoger niveau. Dit impliceert wel een scheiding tussen rechtspreken en beheer.
- Het concernbestuur wordt niet op een hoger niveau geplaatst, maar ondergebracht bij één van de entiteiten binnen een regio.
- De deelorganisaties behouden een gedeeltelijke management- en beheersbevoegdheid. Het concernbestuur sluit een overeenkomst af met de deelorganisaties, waarin de resultaten en de middelen worden vastgelegd.

2.2. Wat doen de buurlanden?

Alvorens in te gaan op de voorstellen die momenteel op tafel liggen, is het interessant en nuttig om even buiten de eigen grenzen te kijken en na te gaan wat andere landen op vlak van justitie in het algemeen en van het gerechtelijk landschap in het bijzonder hebben gerealiseerd tijdens de voorbije jaren.

2.2.1. De hervorming van de gerechtelijke kaart in Frankrijk

De huidige Franse gerechtelijke kaart worden twee grote verwijten gemaakt: haar heterogeniteit (zowel wat de omvang van de rechtsgebieden betreft als de activiteit van elk rechtsgebied en het aantal werknemers) en de verspreiding van personele en budgettaire middelen dat dit impliceert. Frankrijk telt vandaag de dag immers 1190 rechtscolleges van alle aard (Hof van Beroep, "Tribunaux de Grande Instance", "Tribunaux d'instance", rechtbanken van koophandel, "Conseils de prud'hommes"), verspreid over ongeveer 800 verschillende geografische liggingen. Sinds geruime tijd wordt dan ook overwogen om een aantal rechtscolleges af te schaffen – hetgeen al werd ondernomen door de "réforme Debré" (Debré-hervorming) van 1958.

Overeenkomstig de verbintenissen van de presidentscampagne van Nicolas Sarkozy werd in juni 2007 een hervorming ingezet door de Grootzegelbewaarder (Minister van Justitie) Rachida Dati. De doelstellingen van de hervorming zijn:

- Het verwezenlijken van schaalbesparingen dankzij de mutualisering van personele en materiële middelen;
- Het begunstigen van de specialisatie van de rechters;
- Het mogelijk maken van collegiale vonnissen waar dit vereist is;
- Het verzekeren van de eerbiediging van de onpartijdigheid van Justitie, op plaatsen waar het lage aantal magistraten zich vertaalt in een te grote nabijheid ten aanzien van de rechtzoekenden (onder meer in de rechtbanken van koophandel of de "conseils de prud'hommes").

Bovendien werd gesteld dat deze hergroeperingen de openbare dienstverplichtingen en de vereisten inzake ruimtelijke ordening zouden respecteren rekening houdend met de toegankelijkheid van Justitie, de demografische kenmerken van het grondgebied en de lokale economische ontwikkeling.

Meerdere scenario's werden overwogen voor de hervorming voordat de regering de gemakkelijkste en snelste optie heeft gekozen om uit te voeren: de concentratie van rechtscolleges op intradepartementaal niveau, zonder loskoppeling van de ambtsgebieden van de zetel en van het parket. Het niveau van de Hoven van Beroep werd dus gespaard. De hervorming strekt zich bovendien uit tot de Rechtbanken van Koophandel en de "Conseils de prud'hommes", hetgeen in het begin niet het geval was.

Het belangrijkste deel van de inspanning had betrekking op de afschaffing van minder actieve "tribunaux d'instance" (TI), die meestal gefuseerd werden met de meest nabije "Tribunal de grande instance" (TGI). Een aantal TGI werden "gedegradeerd" tot "tribunaux

d'instance", zonder dat zij hun gebouwen hebben moeten verlaten. Ten slotte zijn vele rechtbanken van koophandel en arbeidsrechtbanken ofwel verdwenen ofwel gevestigd op plaatsen die reeds bezet werden door de TI of TGI. Al deze veranderingen moeten worden beëindigd op 1 januari 2011. Op die datum zal de gerechtelijke kaart 863 rechtscolleges tellen, ten opzichte van 1190 vóór de hervorming.

De door de Kanselarij gevolgde methode is gesteund op objectieve cijfermatige indicatoren van de omvang en de activiteit van de rechtscolleges, die vervolgens werden gematigd doordat rekening werd gehouden met meer open criteria met betrekking tot de ruimtelijke ordening, tot de geschiedenis, tot de administratieve kaart. Het dominante criterium was dat van de *activiteit*, gemeten door het aantal nieuwe zaken per jaar. De drempel voor het behoud van de TGI werd bijvoorbeeld vastgesteld op 1500 burgerlijke zaken per jaar en 2500 zaken die kunnen worden vervolgd op strafrechtelijk vlak. Een tweede cijfermatig criterium dat werd gebruikt is dat van het *aantal magistraten per rechtsgebied*. De TGI die minder dan tien rechters tellen en de TI die geen voltijdse rechters tellen werden dus ook beschouwd als zijnde niet in staat om de continuïteit van de openbare dienst van Justitie te verzekeren. Het criterium van de *individuele werklast van de magistraten* kon niet worden gebruikt omdat er op dit ogenblik in Frankrijk geen globale maatstaf bestaat voor deze last. Niet alle rechtscolleges die niet aan deze leefbaarheidscriteria beantwoorden werden afgeschaft. Er werden bijkomende arbitrages verricht waarbij rekening werd gehouden met overwegingen zoals de geografische afstanden en het bestaan van meerdere bevolkingsconcentraties en/of economische activiteiten in eenzelfde departement.

De toepassing van deze beslissingen roept vandaag de dag echter drie grote financiële en logistieke problemen op. Het eerste is het onderbrengen van de groepeerde rechtscolleges. Aangezien de onthaalcapaciteit van de gerechtelijke gebouwen beperkt is, moeten lokalen worden ingericht, gekocht of gebouwd. Voor de volksafgevaardigden heeft de minister voorgehouden dat hieraan een bedrag van 500 miljoen zou worden besteed over zes jaar. Het betreft vervolgens de sociale begeleiding van de ambtenaren die worden geraakt door de afschaffing van rechtscolleges: ongeveer 400 magistraten en 1400 ambtenaren moeten immers elders worden tewerkgesteld ten gevolge van de hervorming. De economische en familiale gevolgen zijn bijzonder zwaar voor de ambtenaren van categorie C, die bijkomende verplaatsingen zullen moeten verrichten of zullen moeten verhuizen ondanks de lage lonen. Er zal dus in verschillende hulpmiddelen worden voorzien. Ten slotte wordt eveneens in schadeloosstellingen voorzien voor de advocaten waarvan de balies werden afgeschaft. In zijn geheel weerspiegelt het verloop van de hervorming de aard van het Franse politieke systeem, die een radicaal top-down snoeiproces van de gerechtelijke kaart heeft toegelaten ondanks het hevige verzet van de verkozenen en van de actoren van Justitie (magistraten, griffiers, advocaten...). Om deze betwistingen te neutraliseren heeft de regering haar arbitrages geheim gehouden en heeft ze op minder dan zes maanden tijd een decreet uitgewerkt zonder zelfs een parlementaire beraadslaging te houden. Het kan worden gevreesd dat deze autoritaire en voortvarende demarche perverse gevolgen kan hebben, onder meer een demotivering van het personeel en een duurzame desorganisatie van de rechtscolleges. De meer graduele benadering van de Belgische hervormers, hoewel deze het risico inhoudt dat de hervorming zal aanslepen, heeft in dit opzicht als voordeel dat het de actoren erbij betreft en dat het hen voorbereidt op de verandering.

2.2.2. De hervorming van de gerechtelijke organisatie in Nederland

In de jaren '90 stond de gehele Nederlandse gerechtelijke organisatie onder maatschappelijke druk, wat gezorgd heeft voor hervormingen bij de zetel en bij het OM. Interessant is dat ze, ondanks het feit dat ze gelijkaardige problemen hadden, elk hun eigen weg hebben gevolgd.

Het OM onderging eigenlijk al sinds de jaren '70 een golf van hervormingen. Initiatieven werden genomen om de werkdruk te verminderen en het aantal septs tegen te gaan. Maar gelet op het feit dat de druk in de jaren '90 bleef bestaan, werd een onderzoekscommissie opgericht die de werking van de organisatie zou evalueren. Dat rapport was de aanleiding om in 1995 een 'Plan van aanpak Reorganisatie' uit te werken. Tussen '95 en '98 werd het OM omgevormd tot één organisatie met aan het hoofd daarvan het College van Procureurs-generaal en met bestuurslijnen van het College naar de diverse arrondissementsparketten. De interne werking van de parketten wijzigde door de invoering van het 'Ideaal typisch parket', waarbij de werking werd toegespitst op gebiedsgebonden werking in teams met een verdeling van werkstromen. Echter, deze aanpassing bleek onvoldoende en leidde tot een aantal interne moeilijkheden en knelpunten.

Op initiatief van het College werd daarom in 2003 onder de vlag 'Het OM verandert' van start gegaan met een grondige hertekening en herinrichting van de organisatie. De twee grote ideeën hierbij waren: (1) de prestaties van het OM te vergroten door een onderscheid te maken tussen standaardzaken en zaken die maatwerk vereisen; (2) de kwetsbaarheid van de kleinere parketten te verminderen d.m.v. schaalvergroting.

Door de toenemende complexiteit in het zaakaanbod en een stijgende eis naar specialisatie werd overgegaan tot een nieuwe hervorming. Het arrondissementeel parket met zijn integraal management werd hierbij als centrale eenheid van het Openbaar Ministerie gerelativeerd. Enerzijds blijft het OM aanwezig in de 19 arrondissementen om zijn primaire taken uit te voeren en worden tegelijkertijd voorposten ingevoerd om de nabijheid van het OM te vergroten. Anderzijds worden er specialismen, primaire en secundaire taken aan de arrondissementele parketten onttrokken en gecentraliseerd op 11 regio-niveaus.

De hervormingen bij het OM hebben geleid tot een vorm van concern op twee niveaus: de oprichting van diverse nationale eenheden en de indeling van het OM-landschap in 11 regio's. Deze hervorming kan tot op heden echter nog niet geëvalueerd worden, want het is nog in proefondervindelijke fase. Het welslagen zal afhangen van de samenwerking tussen de verschillende hoofdofficieren in de regio's.

De modernisering van de zetel in Nederland heeft een langere geschiedenis dan die van het OM. Het belangrijkste kenmerk van deze hervormingen is dat het aantal gewone rechtsprekende colleges sterk is teruggelopen. Ook de rechtspraak in Nederland kent een lange traditie van inkrimpingen, samenvoelingen en hervormingen, ook al liepen deze hervormingen niet altijd even vlot. In 1994 werden de sociale rechtbank (arbeidsrechtbank) en de ambtenarenrechtbank geïntegreerd met de rechtbanken van eerste aanleg, naar aanleiding van een rapport dat reeds verschenen was in 1985. De in 1997 geplande onderbrenging van de kantongerechten in de rechtbanken van eerste aanleg (eveneens naar aanleiding van het rapport van 1985), werd uiteindelijk in 2002 doorgevoerd ondanks grote weerstand.

Tot 2002 was de minister van Justitie volledig verantwoordelijk voor het beheer en de bedrijfsvoering binnen de gerechten. De rechtbanken werden bijgestaan door een directeur gerechtelijke ondersteuning die van de minister afhing. Vanaf 2002 werd in elk gerecht een *gerechtbestuur* opgericht dat integraal verantwoordelijk werd gesteld voor alle aangelegenheden (beheer en beleid) van het gerecht en dat bestond uit de president, de sectorvoorzitters, een directeur bedrijfsvoering die niet meer afhing van de minister. Als buffer tussen de minister en de gerechten werd de Raad voor de Rechtspraak opgericht die voortaan de gerechten zou aansturen, de begroting zou opstellen, het budget over de gerechten zou verdelen en via planning en controle zou nagaan of de afspraken werden nagekomen.

De huidige constellatie van de negentien arrondissementrechtbanken bleek ondanks de mogelijkheid tot samenwerking nog steeds te beperkt voor het creëren van een voldoende groot zaakaanbod in bepaalde specialisaties en het garanderen van een goed bestuur. Daarom werd door de Minister van Justitie Hirsch Ballin de beslissing genomen om toch over te gaan tot een hertekening van het gerechtelijke landschap. De herindeling zal worden

gebaseerd op het creëren van een elftal regio's, waarbinnen de bestaande gerechten zullen worden herschikt.

Met betrekking tot de modernisering van justitie in Nederland kunnen alvast de volgende algemene vaststellingen worden gemaakt:

- Men is gekomen tot een schaalvergroting door van 19 arrondissementen te komen tot 11 regio's.
- Het aantal rechtsprekende instanties werd gereduceerd (cfr. de integratie van de arbeidsrechtbanken en kantongerechten (vredegerechten) in de rechtbank van eerste aanleg). Momenteel heeft men slechts een 50-tal plaatsen in Nederland waar recht wordt gesproken, in vergelijking met 300 in België.
- Men is gekomen tot een betere organisatie van de specialisaties door een onderscheid te maken tussen standaardzaken en zaken die meer maatwerk vereisen.
- Er is meer aandacht voor een efficiëntere bedrijfsvoering en kwaliteit van de rechtspraak en de strafvordering.
- De omvang van de gerechten (in termen van personeel) in Nederland is ongeveer drie keer groter dan in België. Ook is de verhouding tussen het aantal magistraten ten opzichte van het aantal inwoners groter dan in België, net zoals het administratief en ondersteunend kader groter is.

Belangrijk is dat dit geen afbreuk heeft gedaan aan de kwaliteit van de rechtspraak en de strafvordering. Uit onderzoek blijkt dat zowel rechtzoekende als professional tevreden tot zeer tevreden zijn over het rechterlijk functioneren. Hieruit blijkt ook dat de doorlooptijden als redelijk worden gepercipieerd.

2.3. Lessen voor België

België kan een aantal belangrijke lessen trekken uit de modernisering van de rechterlijke orde in Nederland. De hervormingen zijn er niet lineair verlopen, maar waren gekenmerkt door een zekere continuïteit. De projecten werden sterk ondersteund door de administratie van Justitie en de hervormingen werden eerst aan de basis toegepast in de vorm van pilootprojecten. In Frankrijk heeft men daarentegen toegegeven dat de transparantie en de mogelijkheden tot overleg onvoldoende waren uitgebouwd. Bovendien was de timing in Frankrijk veel te strak, waardoor de Franse justitie in de komende jaren wellicht sterk gedesorganiseerd zal zijn.

In Nederland hebben de aanwezigheid van managementcapaciteit en de invoering van integraal management gezorgd voor verzelfstandiging en schaalvergroting. Zowel specialisatie als standaardisering waren belangrijke aandachtspunten. De territoriale indeling zelf was niet rigide, maar flexibel, doordat men de nevenvestigingen niet heeft opgenomen in de wet en doordat men de mogelijkheid heeft gelaten om zaken toe te wijzen aan andere minder druk bezette rechtbanken.

3. De huidige hervormingsvoorstellen

In de voorbije jaren werden voorstellen geformuleerd met betrekking tot de hertekening van het gerechtelijk landschap. Er kwamen voorstellen vanuit de zetel (2008)¹, het OM (2008)² en

¹ Hoge Raad voor de Justitie, De vertegenwoordigers van de korpschefs van de magistratenkorpsen, van de vrede- en politierechters en van de leidinggevende griffiers en parketsecretarissen (2008). *Hertekenen van de gerechtelijke organisatie*.

² *Krachtlijnen voor een strategisch plan voor de modernisering van het Openbaar Ministerie*

de politiek (2009)³. Deze worden hier achtereenvolgens besproken en geanalyseerd. Het spreekt voor zich dat het hier niet mogelijk is om de plannen in detail te bespreken. De belangrijkste aandachtspunten worden vermeld.

3.1. Een strategisch plan van het Openbaar Ministerie

Algemeen gezien wil het OM streven naar een moderne organisatie met een betere werking, waarin het wegwerken van de gerechtelijke achterstand en het verbeteren van specialistische taken belangrijke aandachtspunten zijn. Hierbij wordt duidelijk aangevoeld dat sommige specialisaties of parketten en auditoraten op een hoger niveau dan het arrondissement zouden moeten worden gebracht. Bovendien blijken een aantal parketten en auditoraten te klein te zijn om te voorzien in de continuïteit van hun dagelijkse dienstverlening.

Vanuit deze vaststellingen heeft het OM een voorstel tot organisatiestructuur gedaan, met een aantal belangrijke accenten. Ten eerste blijft men het niveau van arrondissement als operationele entiteit relevant vinden. Via tussenstappen wil men echter meer op zoek gaan naar de kritische grootte van een entiteit.

Ten tweede pleit men voor de invoering van een ruimer horizontaal niveau met een hoofdparket, zodat specialisaties beter kunnen worden uitgebouwd. Parketten en auditoraten zouden hierbij samenwerken in een gemeenschappelijke structuur op hoger niveau, waar specialisaties en het management zouden worden gecentraliseerd. Op welke schaal dit echter dient te gebeuren, wordt niet verduidelijkt in het voorgestelde plan. Men kan vermoeden dat hier een semiprovinciaal niveau wordt bedoeld.

Ten derde pleit men voor het behoud van het niveau van de parketten-generaal en het College van Procureurs-generaal. Op het niveau van het College zou ook een ondersteunende dienst (materiële ondersteuning, kennisbeheer, organisatieontwikkeling en statistiek) worden uitgebouwd, waarbij het huidige secretariaat een dienst wordt voor het hele OM. Deze dienst zou een groot aantal beheers- en managementtaken van de FOD Justitie kunnen overnemen. Het uiteindelijke doel hiervan is budgettaire autonomie.

Het voorgestelde model van het OM heeft sterkten en zwakten. De belangrijkste sterkte is dat de structuur zal bijdragen tot het verbeteren van specialisaties, een soepelere inzet van het personeel en een beter intern middelenbeheer. De mobiliteit van het personeel kan vergroten door het oprichten van een ruimer horizontaal niveau. Door de centralisatie van specialismen zal de inhoudelijke en procedurele kwaliteit van de rechtspraak wellicht ook verbeteren. De decentralisatie van middelen zal uiteindelijk leiden tot een doeltreffender middelenbeheer.

De belangrijkste zwakte daarentegen is dat het plan algemeen gezien onvoldoende onderbouwd is. De probleemanalyse is redelijk beperkt en de kosten van de hervorming zijn niet onderzocht. Dat zorgt ervoor dat een dergelijk plan voornamelijk gebaseerd is op de eigen ervaringen en niet zozeer op basis van concrete en objectieve gegevens. Ook blijven er een aantal belangrijke vragen open, zoals wat het uiteindelijke niveau van de ruimere horizontale structuur moet zijn of welke bevoegdheden gedecentraliseerd zouden moeten worden. Andere problemen zijn (1) het gebrek aan managementcapaciteit binnen het OM om een dergelijk voorstel op korte termijn te realiseren, (2) de scheiding tussen beheer en beleid en (3) de onduidelijke verhouding tussen de procureurs in de territoriale afdelingen, de hoofdprocureur en de procureur-generaal.

Een belangrijke vaststelling is wel dat het draagvlak voor de realisatie van dit voorstel redelijk groot is, en dat er bovendien afstemming werd gezocht met de zetel.

³ De Clerck, S. m.m.v. Dupré, I. *Oriëntatienota. Het gerechtelijke landschap. Naar een nieuwe architectuur voor Justitie.*

3.2. Het voorstel van de zetel

Het voorstel vanuit de zetel gaat sterk in op het beheer en in bepaalde mate op de verbetering van de dienstverlening en op de kwaliteit van justitie.

Op vlak van beheer is er een consensus dat er op het niveau van de rechtbanken meer managementbevoegdheid moet komen. De belangrijkste vaststelling uit de voorgestelde organisatiestructuur is dat men een hergroepering voorstelt van de rechtbanken van eerste aanleg op het niveau van de provincie. Zo zou er aldus een provinciale rechtbank van eerste aanleg zijn, een provinciale arbeidsrechtbank en een provinciale handelsrechtbank. In deze structuur wil men de lokale entiteiten niet afschaffen, maar beschouwen als lokale afdelingen van een provinciale structuur, weliswaar zonder korpschef of beheersbevoegdheid. Het behoud van deze afdelingen moet de nabijheid van het gerecht bij de burger garanderen. Hierbij zoekt men naar de optimale schaal.

Belangrijk om te vermelden ten opzichte van het voorstel is dat het niveau van de provincie een niveau is dat in de huidige justitiële kaart niet bestaat. De heterogeniteit op dit niveau zou bovendien relatief groot zijn.

Met betrekking tot de beheersorganen wil men een onderscheid maken tussen het beheer van eerste aanleg en de hoven van beroep. Voor eerste aanleg stelt men voor om op het niveau van de provincie een college op te richten onder leiding van een provinciale manager. Dit college zou de verdeling van de middelen op zich nemen. Een soortgelijke structuur wordt voorgesteld voor de hoven van beroep.

Op vlak van personeel stelt men voor een minimumkader per entiteit te bepalen. De toekenning van personele middelen zou dan gebeuren door het provinciale beheerscollege. Ook de mobiliteit van personeel wordt een bevoegdheid van dit college.

Het plan besteedt in beperkte mate ook aandacht aan de specialisatie door voor te stellen om bepaalde zaken aan gespecialiseerde magistraten toe te vertrouwen binnen de lokale afdelingen. Ook wordt benadrukt dat de complementariteit tussen zetel en parket moet worden bewaard.

Het plan van de zetel heeft een aantal lacunes. Het berust niet op een analyse van objectieve gegevens en onderschat het belang van managementcapaciteit om de beheerstaken zorgvuldig op te nemen. Bovendien zou het niveau van de provincie de complexiteit kunnen doen toenemen doordat er een tussenstructuur wordt gecreëerd. Verder wordt er niet ingegaan op de rol van de FOD en de verhouding tussen de FOD en de entiteiten. Ook wordt het probleem van Brussel en Eupen, m.b.t. de creatie van de provinciale rechtbanken, niet besproken.

3.3. De oriëntatienota van de minister van Justitie: naar een nieuwe architectuur voor justitie. Het gerechtelijk landschap.

De oriëntatienota van de minister van Justitie beschrijft een globaal hervormingsproject die de verschillende facetten van de gerechtelijke organisatie omvat en die rekening houdt met andere voorstellen. Ten eerste wil men komen tot de reorganisatie van het justitieel apparaat. Hierbij zouden de rechtbanken georganiseerd worden per gerechtelijk arrondissement. Men stelt een integratie voor van de bestaande rechtscolleges van eerste aanleg, m.n. de rechtbank van eerste aanleg, de rechtbank van koophandel, de arbeidsrechtbank, de politierechtbanken en de vrederechters. Op die manier wil men komen tot een herschaling van 27 tot 16 arrondissementen en een behoud van zittingsplaatsen in het arrondissement. Iedere rechtbank wordt bovendien gekoppeld aan één parket. Er wordt voorgesteld om de rechtbank zelf op te splitsen in minstens zeven afdelingen. De integratie en de bevoegdheidsherschikking worden gekoppeld aan de

eventuele instelling van een aantal nieuwe afdelingen. Met betrekking tot de afdelingen zal men toch moeten opletten dat het aantal afdelingen niet té groot wordt, omdat dat de bestuurlijke versnippering dreigt te vergroten.

De tweede belangrijke doelstelling is het verhogen van het bestuurlijk en managementvermogen van de organisatie. Door de verantwoordelijkheid voor het beheer en het beleid in dezelfde handen te willen leggen, vindt het idee van integraal management stilaan ingang binnen justitie. Concreet betekent dit dat de korpschef-voorzitter de bevoegdheid heeft over het juridische functioneren en over de inzet van de middelen. De middelen van justitie zullen dus gedeeltelijk naar het OM gaan, en gedeeltelijk naar de zetel. Om dit te kunnen realiseren worden een aantal diensten vanuit de FOD Justitie overgeheveld naar een nieuw op te richten orgaan, m.n. de Gemeenschappelijke Beheersdienst (GBD). Opvallend is wel dat deze GBD een hybride karakter heeft: (1) het is een platform voor de zetel, het OM en de minister van Justitie omdat de drie erin vertegenwoordigd zijn, (2) het is een centrale *facility* dienst die een aantal belangrijke bevoegdheden op zich neemt op vlak van budget, personeel, organisatie, gebouwen, informatica, audit en controle, (3) het is een centrale operationele dienst en (4) het is een horizontale stafdienst.

Nieuw is dat de ganse zetel één orgaan krijgt dat de zetel vertegenwoordigt, nl. het College van de zetel, bestaande uit een raad van bestuur (10 vertegenwoordigers van de rechtscolleges) en een algemene vergadering met de 22 voorzitters van de rechtbanken).

Door de invoering van een GBD en het integraal management mondt het systeem in zijn geheel uit in een complexe vorm van aansturing. Het strafrechtelijk beleid van het OM verloopt vanuit de minister over het College van Procureurs-generaal naar de verschillende parketten. Het beleid van de zetel verloopt via het College van de zetel.

De situatie van het beheer is wellicht nog complexer. Na de onderhandeling op het niveau van de regering over het budget voor justitie, worden er in eerste instantie drie enveloppen opgemaakt, nl. één voor de zetel, één voor het OM en één voor de GBD. Hierna dienen er enveloppen te worden afgesproken tussen de GBD en de nieuw op te richten beheersdienst van iedere entiteit. Dat zijn er 45 in totaal, wat het aantal onderhandelingen groot maakt. Er mag ook niet vergeten worden dat de invoering van integraal management en een systeem van afsprakennota (naar de toekomst toe misschien beheersovereenkomsten) de ontwikkeling van managementcapaciteit en van aangepaste beheerstechnieken noodzakelijk maakt. Ook zullen de rol van de minister in de GBD en de verhouding tussen de GBD en de FOD Justitie duidelijk moeten worden overlegd en afgesproken.

Een derde belangrijk aandachtspunt in het plan zijn de aanpassingen in het personeelbeleid. De personeelsformaties van magistraten, gerechtsjuristen en gerechtspersoneel van de zetel en van het OM worden voor een termijn vastgelegd. Zoals reeds gesteld wordt er naast de griffie een beheersdienst opgericht voor de administratie en de logistieke ondersteuning. De leiding van deze dienst berust bij de beheersdirecteur, die geen magistraat is. Over de concrete invulling van zijn functie bestaat momenteel nog onduidelijkheid. Wellicht zullen zijn bevoegdheden op termijn duidelijker worden, alsook zijn verhouding met de hoofdgriffier.

Opvallend is ook dat men wil komen tot een algemeen systeem van functieprofielen. Ze worden opgesteld door de korpschef en vormen de basis voor de selectie en interne toewijzing. De toewijzing gebeurt door de voorzitter op advies van het directiecomité. Dit gebeurt volgens een mandatsysteem met een minimale duur van drie jaar, die na evaluatie verlengd kan worden. Hiermee wil men soepelheid in het systeem creëren en de betrokkene tegelijkertijd responsabiliseren. De rol van de voorzitter zal moeten worden voorzien van de nodige controle- en verantwoordingsmechanismen. Ook zal men moeten nagaan of men wil komen tot een éénhoofdige leiding of tot een collegiaal model.

Een vierde vaststelling is dat men de transparantie en de communicatie wil verbeteren aan de hand van de invoering van een systeem van centraal loket. Dit loket moet enerzijds bevoegdheidsconflicten aanpakken en anderzijds een aanspreekpunt zijn voor de

rechtzoekende in verband met vragen, informatie en klachten. Met betrekking tot dit loket moeten men opletten dat de invoering ervan niet leidt tot een vertraging van het systeem. Bovendien moeten nog een aantal aspecten hieromtrent nauwer worden onderzocht, m.n. op vlak van informatieverstrekking en klachtenbehandeling.

Ten vijfde valt op dat de kwaliteit van de dossierbehandeling in het project niet behandeld wordt. Het strekt tot aanbeveling om kwaliteitssystemen te ontwikkelen of de reeds bestaande verder uit te werken. Ook zal men zich moeten bezinnen over de afstemming tussen zetel, parket en politie.

3.4. Conclusie

De belangrijkste sterkten en zwakten van de verschillende hervormingsvoorstellen werden reeds weergegeven in bovenstaande paragrafen. Wellicht is de belangrijkste opmerking dat de hertekening van het gerechtelijk landschap een globaal project is dat ook in haar totaliteit moet worden benaderd. Samenvoeging van entiteiten hangt samen met de organisatiestructuur, en dus ook met bevoegdheden van instanties en individuen, het beheer, enzovoort. Men kan niet één element wegnemen uit een voorstel en er een ander in de plaats zetten. Opties dienen afgewogen te worden in het licht van de globale doelstellingen en de algemene organisatie die men voor ogen heeft. Ook de mogelijke weerstand is een belangrijk aspect waar rekening mee moet worden gehouden, alsook de kost van de hervorming, de weerslag in het veld, de uiteindelijke baten en de toekomstvisie die men heeft op justitie van de komende decennia.

Momenteel staat de oriëntatienota van de minister ter discussie in een parlementaire werkgroep (de zgn. 'Atomiumgroep'), bestaande uit meerderheids- en oppositiepartijen, en worden de verschillende de te nemen opties overwogen en bediscussieerd.

Het volgende deel gaat in op het veranderingsmanagement van een organisatie van justitie en de daarbij gepaard gaande succes- en faalfactoren.

4. Beheerproces en -methode van de verandering

In dit gedeelte concentreren we ons op het beheerproces en de beheermethode van de verandering in een universum met specifieke institutionele structuren en een specifieke cultuur. Verschillende punten worden behandeld: de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitwerking van de verandering, de principes inzake beheer van de verandering in de overheidsorganisaties, de mogelijke modaliteiten van beheer van de gerechtelijke entiteiten en ten slotte de modaliteiten van coördinatie tussen de politiek en het gerechtelijk apparaat in het kader van een decentralisatie van het beheer.

4.1. De gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitwerking van het hervormingsproject

Elk project van hertekening van het gerechtelijk landschap moet steunen op objectieve en betrouwbare gegevens. De relevantie van deze gegevens wordt bepaald door de doelstellingen van de hervorming: een grotere efficiëntie en een beter beheer van de specialisatie, de toegankelijkheid en de nabijheid, de toename van de beheerscapaciteiten. De evaluatie van de toegankelijkheid kan dus worden gemaakt door rekening te houden met de afstand of de tijd van de verplaatsing. Sommige cijfermatige indicatoren (productiviteit per magistratuur, gemiddelde achterstand, vonnistermijnen, verdeling van de zaken per type geschil) zijn essentieel voor een efficiënt beheer van de personele middelen en van de specialisatie. Ten slotte laten de sociaaleconomische of institutionele gegevens toe om te anticiperen op de evolutie van de geschillen.

Op dit ogenblik zou het mogelijk moeten zijn om deze informatie te verkrijgen. De gegevens zijn echter meestal fragmentarisch en moeilijk te interpreteren. De statistieken over de activiteit, de achterstand of de gemiddelde kosten van de dossiers zijn dus onvolmaakt. Bovendien worden de cijfers niet geactualiseerd met dezelfde periodiciteit, waardoor het moeilijk wordt om vergelijkingen te maken. Voor het opstellen van preciezere hervormingsscenario's zullen betrouwbaardere gegevens noodzakelijk zijn. Dit belet echter niet dat de hervorming kan worden aangevat.

4.2. Het beheer van de verandering in de overheidsorganisaties: theoretische en praktische perspectieven voor de modernisering van Justitie in België

De verandering wordt beschouwd als een *leerschool* waardoor de (formele of informele) wijzen van samenwerking worden vervangen door andere; dat impliceert een evolutie, niet alleen van de structuren, maar ook van de houdingen, voorstellingen en waarden die de organisaties beheersen.

4.2.1. Verzet tegen de verandering

Volgens een klassieke typologie kunnen er vier soorten reacties bestaan op de verandering: "exit" (vertrek), "voice" (protest), "loyalty" (deelname) of "apathy" (demotivatie). Het is dus niet zozeer de verandering die wordt beheerst, maar de aanpassing van de actoren aan de verandering. Onder de benaderingen die deze reacties trachten te analyseren kan men onder meer het culturele paradigma en het strategische paradigma onderscheiden. Het eerste legt de klemtoon op het feit dat de mobiliseringen tegen de verandering niet alleen de bescherming van corporatistische belangen beogen maar ook individuele collectieve identiteiten (waarden, voorstellingen, enz.). De strategische benadering beklemtoont dat elk project van rationalisatie van het beleid rekening moet houden met het niet onderdrukbaar karakter van de bewegingsvrijheid van de actoren van de organisatie, die neigen naar een neutralisatie of omzeiling van hiërarchische instructies om hun autonomie te behouden.

4.2.2. De transversale acties van de verandering

Verscheidene auteurs hebben opeenvolgende veranderingsfases voorgesteld, die meestal opgebouwd zijn rond drie stadia: analyse van de situatie, evaluatie van de opties van verandering en uitvoering van de gekozen oplossing. Eerder dan deze al te rechtlijnige benaderingen te hernemen, beklemtonen wij hier de transversale dimensies van de verandering: *definiëren van de visie*, die de verandering veroorzaakt en rechtvaardigt door het verschil te laten uitkomen tussen de huidige situatie en de nagestreefde situatie; *mobiliseren*, dit wil zeggen een dynamiek van verandering creëren, de assen van verbetering en de hefboomen van de verandering definiëren; *katalyseren*, dit wil zeggen het gedrag van de verandering organiseren; *concretiseren*, de effectieve overgang naar de beoogde situatie realiseren; *sturen*, dit wil zeggen alle acties definiëren en sturen die zullen toelaten om het veranderingsproces te leiden.

4.3. De mogelijke structuren van beheer en bestuur binnen de rechterlijke orde

Vele landen hervormen het beheer van hun rechtbanken om de toename van de geschillen het hoofd te bieden. De Europese Commissie voor efficiëntie in Justitie (CEPEJ) onderscheidt drie mogelijke modellen. In het kader van het "unitaire" model behoort het beheer van Justitie tot de uitsluitende bevoegdheid van de minister van Justitie.

Het "gedecentraliseerde" model verdeelt de bevoegdheden tussen de minister van Justitie en een Hoge Raad, die zich meestal bezighoudt met benoemingen, mutaties en de evaluatie van de rechters. Dit is ook het geval in België, waar het beheer wordt onderverdeeld in drie entiteiten: de minister (die de middelen ten laste neemt), de Hoge Raad voor de Justitie (die naast de benoemingen bevoegd is voor het houden van audits en voor de opvolging van klachten tegen de rechtbanken) en het College van Procureurs-Generaal (dat zich bezighoudt met het strafbeleid).

In het "autonomische model" heeft de Hoge Raad eveneens beheersbevoegdheden, zoals in Nederland. Enkele buitenlandse gevallen getuigen van het geleidelijk verlaten van het gecentraliseerde model.

In **Nederland** wordt het beheer en het bestuur van het gerechtelijke systeem verdeeld onder drie acteurs: de minister van Justitie, de Raad voor de Rechtspraak en het College van Procureurs-Generaal. Het ministerie van Justitie heeft theoretisch geen rechtstreekse macht over het beheer van de Zetel en van het Parket. De Raad voor de Rechtspraak, die werd opgericht in 2002, heeft strategische taken (verzekeren van uniformiteit van de rechtspraak, bevorderen van de kwaliteit van Justitie, verlenen van adviezen aan de wetgever) of managertaken (voorbereiding van het budget van de rechtbanken, controle van de uitvoering van het budget, informatica, huisvesting, veiligheid...). Hij beheert eveneens de aanwervingen, de benoemingen en de opleiding van het gerechtelijk personeel. Het College van Procureurs-Generaal voert de leiding over de strafvordering op nationaal vlak. Het ziet toe op de coherentie ervan en op de kwaliteit van het werk van het parket. Het Nederlandse systeem steunt dus op twee autonome pijlers in de definitie van hun strategieën. De overkoepelende organen van deze pijlers werken echter voortdurend in overleg met de minister om de coördinatie van het geheel te verzekeren.

Ierland is van een gecentraliseerd model, waarin alle beheersbevoegdheden waren toevertrouwd aan de minister, geëvolueerd naar een gedecentraliseerd model. Sinds 1998 is de rol van de minister herleid tot de onderhandeling van het globale budget. De beheerstaken worden voortaan verzekerd door een autonoom orgaan, de "Court Service", waarvan de opdrachten bestaan in personeelsbeheer en toekenning van middelen, steunverlening aan rechters, informatie van het publiek over Justitie, onderhoud van de gebouwen, steunverlening aan rechtzoekenden. Het Bureau van de Directeur van de strafvordering is op onafhankelijke wijze verantwoordelijk voor alle vragen die verband houden met strafzaken, met de strafvordering en met de werking van de parketten.

In het **Verenigd Koninkrijk** komen eveneens drie actoren tussen in het beheer van Justitie. De instantie die bevoegd is voor de Zetel, "Her Majesty's Court Service", is een uitvoerend orgaan dat afhangt van het ministerie en dat als opdracht heeft het beheer en de infrastructuur van de rechtbanken te verzorgen. De minister komt niet tussen in haar operationele beslissingen. Het Parket beschikt over de "Crown Prosecution service", die wordt geleid door de "Director of public prosecutions", die verantwoordelijk is voor de administratie van het ministerie.

De tendens in de Europese Unie is dus duidelijk om meer autonomie te geven. Het is eveneens opmerkelijk dat bijna overal het beheer en de bestuurstaken afzonderlijk werden toegekend aan de Zetel en aan het Openbaar Ministerie.

4.4. Hervorming, beleid, strategie: welke organen en welke processen voor de governance van de rechterlijke orde?

4.4.1. De strategie in de gerechtelijke context

Het strategische management legt een verband tussen de algemene doelstellingen en de middelen van de organisatie. De strategieën die worden gevoerd door de overheidsorganisaties zijn echter altijd gekoppeld aan politieke beslissingen. Dit roept de vraag op naar de relaties tussen de overheidsorganisaties en de politieke lasthebbers. Deze moeilijkheid inzake governance krijgt meestal twee soorten antwoorden: de interpositie van organen die belast worden met het toezicht op het dagelijks bestuur of het sluiten van beheersakkoorden.

Indien men deze vraag naar de verbanden tussen politiek en gerecht beschouwt vanuit het standpunt van de "governance" van de rechterlijke orde, kan men deze verbanden kenmerken via vijf aanwijzingen: (1) de identiteit van het strategische orgaan; (2) de organisatie van de verhoudingen tussen de Rechterlijke Orde en de andere machten; (3) de interne structuren en controlemethodes; (4) het uitwerkingsproces en de teksten waardoor de strategie en de opmaak van de rekeningen zich uiteten; (5) de onderlinge afhankelijkheid en samenwerking met de andere gerechtelijke en politieke actoren.

4.4.2. Analyse van de hervormingsvoorstellen

De vraag naar de representatieve organen van Justitie kunnen worden beschouwd vanuit twee standpunten die elkaar aanvullen: de politieke hoek van het grondwettelijke evenwicht en het beheersstandpunt. Het politieke standpunt heeft betrekking op de voorstelling en de democratische controle van de rechterlijke macht. Verschillende landen hebben dus organen waarin magistraten en de burgerlijke maatschappij samenkomen (De Hoge Raad voor de Justitie in België) voor bepaalde sleutelfuncties, onder meer de benoeming, de externe controle en de tucht, soms ook het middelenbeheer. Het nieuwe "representatieve" orgaan van de zetel waarnaar wordt verwezen in de oriëntatienota van de minister mag zich niet in de plaats stellen van de HRJ want hij zou deze legitimatiefunctie niet hebben. Maar men kan de vraag naar de vertegenwoordiging ook kunnen beschouwen vanuit een managementgerelateerde invalshoek. In de Justitie, die functioneert als een beroepshalve bureaucratie, is de typische wijze van vertegenwoordiging de coöptatie binnen het korps, hetgeen wordt aanvaard door de oriëntatienota van de minister voor het College van de Zetel. De legitimiteit van deze nieuwe instelling kan afhankelijk zijn van wijzigingen in de samenstelling, onder meer betreffende de aanwezigheid van het Hof van Cassatie of het evenwicht tussen eerste aanleg/hoger beroep. Door de coëxistentie van een algemene vergadering en van een raad van bestuur kan immers representatieve legitimiteit en efficiënte werking worden gecombineerd.

Zowel voor de Hoven en Rechtbanken als voor het Openbaar Ministerie is het bestaan van een overkoepelende structuur als contactpersoon van de uitvoerende macht en van andere actoren een bijkomende garantie voor de onafhankelijkheid en de coherentie van het beheer. Volgens dit criterium van rationalisatie zou men één enkel "extern" strategisch orgaan kunnen verkiezen boven het model van de Raad voor de Rechtspraak in Nederland. In België zou dit worden gematerialiseerd door een uitbreiding van de rol van de HRJ, die niet op de agenda lijkt te staan. Een zekere coördinatie zal dus nodig zijn tussen de HRJ en de colleges.

De oriëntatienota tekent de leidinggevende organen voor de verschillende entiteiten uit, alsook van de administratieve ondersteuningsdiensten van deze entiteiten. Het nieuwe gerechtelijke landschap bestaat uit deze dubbele, zelfs drievoudige structuur indien men de parketsecretariaten en de griffies apart telt. Een verduidelijking is vereist betreffende de respectieve rollen van de beherende directeur en van de griffie / het secretariaat. De griffies hebben immers specifieke formele en rechtsprekende functies, maar het beheer van de dossierstroom en de toewijzing van taken houden rechtstreeks verband met vragen betreffende management.

Betreffende de wijzen van het opmaken van de rekeningen: in de contractualisatie met de overheden wordt de klemtoon meestal gelegd op de autonomisering die ermee gepaard gaat. Het vertrekpunt van de rechtscolleges is uiteraard verschillend: de controle is onbestaande om de loutere reden dat de beheersopdrachten dit ook zijn. Bijgevolg zal de contractualisatie eerder aangevoeld worden als een controlemechanisme dan als een mechanisme van emancipatie en lijkt dit niet echt geschikt hier. Ander element: het symbolische middel van het strategisch management is het plan, het document dat de strategie uitlegt maar dat eveneens zeer dwingend kan worden. Dergelijk plan zou een informeel document moeten blijven, dat het voorwerp uitmaakt van een rapportering aan de collega's, met het oog op vergelijking, coördinatie en animatie.

Ten slotte zou het project van de regering erbij winnen indien het de noodzaak zou uitdrukken om de coherentie van de keten te verbeteren. Een forum van strategisch overleg tussen de colleges van de Zetel en van het Parket lijkt bijvoorbeeld een stap in de goede richting.

4.5. Conclusie

Een hervorming met een grote omvang, zoals die van justitie, impliceert niet alleen een duidelijke visie over de te bereiken principes en doelstellingen, maar moet ook aandacht besteden aan het veranderingsproces. Het is belangrijk om zich bewust te zijn van het feit dat het ene niet zonder het andere gaat en dat het domein van justitie bepaalde specifieke kenmerken heeft die maken dat het proces en de strategie van verandering weloverwogen moeten zijn.