

Het effect van management bij het gerecht en de politie

GERECHT EN MANAGEMENT: DE UITDAGINGEN VOOR EEN OVERGANG NAAR EEN GEMODERNISEERD GERECHT

Met de zaak Dutroux en het dossier van de 'georganiseerde bendes' kwamen meerdere mankementen in het Belgische rechtssysteem aan het licht en werd het debat rond het management en het bestuur van het gerecht een prioriteit. Er heerste dan ook een algemeen gevoel dat een hervorming noodzakelijk was.

Eenzijds zijn de werking van het gerecht en de processen centrale thema's in de media, is de juridisering van de maatschappij gestegen en komen de Europese staten (en hun politici) steeds meer tussen in de algemene werking van de gerechtelijke systemen. Deze verschillende aspecten hebben bijgedragen tot de opkomst van nieuwe vereisten en verwachtingen, die al dan niet rechtstreeks aan de gerechtelijke organisaties en hun actoren worden gesteld. De verschillende types van gerechtelijke instanties zien zich verplicht om de effectiviteit en efficiëntie van hun prestaties, de kwaliteit van hun beslissingsprocessen en hun toegankelijkheid te verbeteren. Om te beantwoorden aan de voorschriften van een Nieuw Publiek Management, dat zich steeds verder uitbreidt, moeten de rechterlijke instanties bovendien ook het hoofd bieden aan een bijkomende vereiste, in de zin dat ze moeten bewijzen in staat te zijn hun prestaties te verbeteren en naar meer transparantie te streven. Het gerechtelijke systeem bevindt zich onder controle, officieel of niet, van de verschillende sferen van de maatschappij, zijnde de media, de politieke wereld en het middenveld. Het samenspel van deze verschillende componenten heeft het gerecht vandaag in een veranderingsproces gestuurd, waarvoor de vereiste 'managerialisering' symbool staat. Deze vereiste werd onlangs nog dringender naar aanleiding van de nieuwe wetten betreffende de reorganisatie van de gerechtelijke sector, die gepaard gingen met een fusie van arrondissementen, de invoering van een mobiliteitsprincipe voor de magistraten en autonomie in het budgetbeheer voor de gerechtelijke instanties.

Anderzijds is ook de organisatie van de politiediensten grondig gewijzigd. De wet van 7 december 1998, waarin de zogenaamde Octopusakkoorden werden vervat, organiseerde een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (lokaal en federaal). Naast de aanzienlijke structurele en statutaire veranderingen die de hervorming met zich bracht, had de wet van 1998 ook een impact op het politiewerk als dusdanig in zijn ideologische en methodologische dimensie. De bedoeling was de politie te moderniseren door de invoer van een nieuwe organisatiecultuur, in het bijzonder door het filosofische model van *community policing* na te streven, als een alternatief voor het traditionele *crime fighting* politiemodel, en door er meer management in te steken aan de hand van technische, statistische, methodologische en informatica-instrumenten (veiligheidsmonitor, nationaal imago van een politiedienst die veiligheid garandeert, total quality management).

Emilie Dupont,
Steven Gibens,
Bernard Hubeau,
Alexia Jonckheere,
Valentine Mahieu,
Christophe Mincke,
Frédéric Schoenaers
en Carrol Tange

Het project *JAM - Justice And Management: the stakes for the transition to a modernized judicial* is het resultaat van een samenwerking tussen de Universiteit van Antwerpen, de Universiteit van Luik en het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie. Het maakt deel uit van het onderzoeksprogramma BRAIN-be, dat gefinancierd wordt door het Federaal Wetenschapsbeleid (BELSPO). Dat onderzoek heeft tot doel het analyseren en omschrijven van de transformatieprocessen die de Belgische gerechtelijke en politionele organisaties vorm geven en van de minder zichtbare aspecten van de hervormingsplannen, en dit door middel van drie verschillende invalshoeken: van de externe betrokken partijen, van de korpsversten – managers en, ten slotte, griffiers, parketsecretarissen en administratieve medewerkers.

Het consortium JAM organiseert op 28, 29 en 30 september 2016 te Brussel zijn Indian Summer School met workshops. Meer informatie op www.belspo.be/belspo/brain-be > rubriek Agenda

De crisiscontext waarin de hervorming van de politiediensten plaatsvond, leidde ertoe dat in de nieuwe wet van 1998 bijzondere aandacht werd besteed aan het veiligheidsaspect. Zo werd vormgegeven aan een veiligheidsbeleid dat volledig verankerd is in de principes van het management en het nieuwe filosofische perspectief van de hervorming. Deze nieuwe visie werd recent nog versterkt door het optimalisatieproces, opgestart op het niveau van de federale politie.

We moeten ook opmerken dat veel hervormingsplannen, zowel die van het gerecht als die van de politie, op een intern perspectief geconcentreerd zijn en het standpunt van de burger uitsluiten. Rekening houdend met zowel de interne als externe belanghebbende partijen, betrokken bij de veranderingsprocessen bij de politie en het gerecht, heeft dit project als doel een analyse te maken van de minder zichtbare aspecten van de hervormingsplannen en de aspecten die het louter vormelijke overschrijden (wettelijke bepalingen, nieuwe procedures, technische middelen enz.). In die zin werden drie centrale problemen gedefinieerd.

WP1: Naar een grotere toegankelijkheid van de justitie voor het publiek als doelen van hervormingen

Integraal management lijkt het sleutelwoord om te komen tot een toegankelijke, snelle en moderne justitie. Het veronderstelt dat een interne reorganisatie van de rechterlijke orde via schaalvergroting, efficiëntie en effectiviteit automatisch leidt tot een meer toegankelijke justitie. Daarnaast betekent de toegang tot justitie meer dan toegang tot de rechterlijke orde en de rechterlijke organisatie. De toegang tot het recht en het gerecht bekijken we vanuit een extern perspectief.

In een eerste fase hebben we een meta-analyse gemaakt van de bestaande rapporten waar de burger aan het woord komt, zijnde de justitiebarometers, de klachten over de werking van de rechterlijke orde bij de Hoge Raad van de Justitie en tot slot de verschillende rapporten en verslagen van armoede-organisaties. Het zijn drie verschillende invalshoeken om de ervaring van de burgers met justitie te kennen.

In een tweede fase hebben we een documentenanalyse gemaakt, met daaropvolgend diepte-interviews met be-

langrijke stakeholders, van de eerstelijnswerking binnen de justitiehuisen.

In een derde fase keken we naar wat de juridische eerstelijnsbijstand kan betekenen voor de toegang tot het (ge) recht. Een 40-tal observaties geven inzicht in de manier waarop het recht tot bij de burger gebracht wordt, meer bepaald de zwakkere burgers.

In een laatste fase zullen we kijken naar digitalisering als innovatief gegeven tot het verbeteren van de toegankelijkheid tot justitie.

De voorlopige resultaten uit de eerste fase laten zien dat justitie wel fysiek bereikbaar is, maar dat er nog een mentale afstand bestaat tussen de burger en het gerecht. Mensen in armoede ervaren nog steeds financiële, sociaal-culturele en psychologische drempels in de toegang tot het gerecht. De burger ervaart de rechtsgang nog steeds als te traag waardoor het als instituut van conflictbeslechting minder bruikbaar is. Voor mensen die in armoede leven is het gerecht niet altijd even van nut om hun rechten af te dwingen. Het gerecht behandelt de burgers ook niet altijd gelijk.

Het multidisciplinaire kaderprogramma BRAIN-be (Belgian Research Action through Interdisciplinary Network) is een netwerk voor onderzoek dat door BELSPO werd opgezet in 2012. Het bestaat uit 6 thematische assen en pioniersprojecten betreffende de levenswetenschappen, de geosystemen (heelal en klimaat), strategisch onderzoek ter ondersteuning van de bevoegdheden van de federale overheid, het culturele, historische en wetenschappelijke erfgoed, en collectiebeheer. Tot op heden werden 125 onderzoeksprojecten gefinancierd. Lees meer op www.belspo.be/brain-be

Het project JAM dat voortkwam uit de oproep tot voorstellen van 2014 behoort tot de vierde as van het programma.



CC Plane Spotter NL-2.0

De resultaten van de analyse van de eerstelijnswerking, dat is de tweede fase van het project binnen de justitiehuisen, laten zien dat deze een stille dood aan het sterven is en dat deze werking volledig wordt ingevuld door de juridische eerstelijnsbijstand door advocaten. Het is een gemiste kans om interprofessioneel samen te werken om de toegang tot het recht en het gerecht voor de burgers te verbeteren.

De voorlopige resultaten van de derde fase van het onderzoek naar de juridische eerstelijnsbijstand voor zwakke rechtsgebruikers laten zien dat interprofessionaliteit bijdraagt tot een toegankelijker juridische bijstand. Deze primaire resultaten werpen een ander licht op hoe ook niet-juridische instanties en niet-juridische professionals samen met juridische professionals – geconceptualiseerd onder de noemer ‘juridische aanwezigheid’ - een meer toegankelijk aanbod tot rechtshulp kunnen leveren zodat deze mensen de weg naar het recht vinden.

Een uniform juridisch aanbod als antwoord op de juridische vragen van de burger is geen optie. Een performante organisatie van de juridische bijstand vraagt daarentegen dat deze doelgericht, aangepast, tijdig, geïntegreerd en integraal is. Deze organisatie moet niet alleen efficiënt en effectief zijn. Zij moet bovendien ook kwalitatief zijn.

Om dit te meten hanteren we het concept van de integrale toegankelijkheid die teruggaat op de 5B's: bereikbaarheid, beschikbaarheid, betaalbaarheid, bruikbaarheid en begrijpbaarheid.

WP2: Uitdagingen betrokken bij de transformatie van de rol, de positie en de status van ‘managers’

De tweede module van het JAM-project werd toevertrouwd aan het Centre de Recherches et d'Intervention Sociologiques (CRIS) van de Universiteit van Luik. In deze module ligt de focus op management vanwege de strategisch verantwoordelijken van de politie- en gerechtsorganisaties. In het licht van de veranderingen in hun organisatorische omgeving zijn ook de functies van de korpschefs geleidelijk geëvolueerd van een traditionele rol waarin ze de werkprocedures leidden, coördineerden en evalueerden, naar die van manager, teamverantwoordelijke en aanstuurder van veranderingen en vernieuwing in hun instelling. Toen ze geconfronteerd werden met de nieuwe eisen voor meer openheid, rationalisatie, prioritering van hun acties en verantwoording inzake de gehaalde resultaten, kwamen deze korpschefs klem te zitten tussen enerzijds een steeds ongeduldiger en veeleisender politieke kaste en (interne of externe) hiërarchie, en anderzijds de medewerkers op het terrein, die het eerst te maken hadden met de hervormingsprojecten, die zich eerder weigerachtig opstellen

wanneer hun sinds lang verankerde werkwijzen en organisatie-routines op de helling komen te staan. Het ingezette decentralisatieproces van het beheer ten voordele van de lokale entiteiten zorgt er bovendien voor dat deze managers er nieuwe verantwoordelijkheden bij krijgen.

Om de dynamiek van deze omwentelingen en de nieuwe realiteit die ze teweegbrengen beter te begrijpen, is een drievoudige methode ontwikkeld. Ten eerste zullen er semigestructureerde gesprekken plaatsvinden met 25 korpschefs uit de gerechtelijke en de politiewereld om te praten over thema's zoals de implementatie en de effectieve uitvoering van de hervormingen, de rol van de korpschefs of de lokale middelen en beperkingen. Deze gesprekken zullen tweemaal worden herhaald om het traject van deze strategisch verantwoordelijken in de tijd te kunnen volgen. Zeven case studies op basis van de rechtstreekse waarneming van de dagelijkse managementpraktijken van leidinggevende teams bij het gerecht en de politiediensten moeten het plaatje compleet maken. Tot slot zullen er drie *focus groups* worden gevormd van korpschefs uit respectievelijk de gerechtelijke kringen, de politiewereld en een interinstitutioneel panel met het oog op een vrije, open uitwisseling over drie punten: de perceptie van de hervormingen, de vorming van een toolbox voor de manager en de strategische oriëntatie van de organisatie. De logica achter deze methodologische driehoek is dat een complementaire aanpak een vergelijking van de verzamelde gegevens mogelijk maakt en een nauwkeurig inzicht kan bieden in de uit te voeren veranderingen.

De eerste vaststellingen na enkele maanden onderzoek zijn dat de korpschefs eerder uitvoerders van vage, abstracte en weinig of nauwelijks afgebakende hervormingsprojecten zijn, dan dirigenten die een strakke, eenduidige partituur, opgelegd door een externe componist, spelen. Er is dan ook een versnippering te merken van de managementpraktijken en -stijlen die deze korpschefs hebben ontwikkeld.

WP3: De manageriële hervorming achter de schermen van justitie en politie

Het derde luik van het project richt zich op weinig gekende of onbekende actoren, in eerste instantie de griffies en secretarissen, binnen het gerechtelijke en politieke apparaat. Deze actoren ondervinden, net als hun collega's binnen de magistratuur en politie, een impact van de veranderingen van manageriële aard. Er zijn weinig gegevens beschikbaar over het werk en de praktijk van deze actoren die toch een bijdrage leveren aan de dagelijkse werking van beide systemen en die voor de burger soms het eerste aanspreekpunt zijn van justitie. Dit luik van het onderzoek

heeft tot doel om de 'manageriële hervorming' die de staat aan haar twee belangrijkste instanties, justitie en politie, heeft opgelegd van binnenuit te bestuderen.

Het onderzoek is gestart met een observatie in het veld, gedurende één jaar, waarbij de dagelijkse taken van griffiers, secretarissen en administratieve medewerkers die dag na dag het functioneren van justitie en politie mogelijk maken, werden gevolgd.

Wie zijn deze actoren achter de schermen en wat doen zij? Onze etnografische observatie had in de eerste plaats als doel deze vragen te verduidelijken en heeft ons toegelaten, beter dan andere vormen van onderzoek, de realiteiten van deze actoren nauwkeurig te onderzoeken. Dit blijkt uit de hoeveelheid rijke, afwisselende en unieke gegevens die werden verzameld. Het is de eerste keer dat dergelijke benaderingswijze in België wordt gebruikt om deze actoren te bestuderen.

Deze methode zorgde ervoor dat de betrokkenheid van het bestudeerde publiek bij verschillende taken geobserveerd werd zoals het ontvangen en verdelen van een enorm aantal brieven die door de instellingen circuleren; de realisatie, codering en opvolging van papieren dossiers; het beheer van de werkroosters; het verlenen van bijstand aan de centrale actoren van de instanties; de opvang van en hulp aan burgers; het onderhoud van archieven en overtuigingstukken; de nodige logistieke ondersteuning voor de werking en het welzijn van de leden van de instanties... Daar waar sommige van de geobserveerde taken duidelijk onder de categorie 'administratie' vallen in tegenstelling tot taken die vallen onder zogenaamde waardevoller beoordeelde categorieën 'gerechtelijk' of 'politieel' – is de grens tussen de twee vaak vaag.

Naast deze uiteenlopende opdrachten heeft ons veldwerk ook het belang van heterogeniteit tussen de profielen van de bestudeerde actoren aangetoond. Het zou simplistisch zijn vast te houden aan de categorieën van officiële taken om deze heterogeniteit, die weinig gekend en weinig gewaardeerd is, te beschrijven. Bijgevolg is één van de uitdagingen van ons onderzoek het opstellen van een *cartografie* teneinde de bestudeerde actoren te identificeren en te situeren en zodanig ook de taken die zij uitvoeren binnen hun instantie. Want hoe onwaarschijnlijk het ook mag lijken, de betrokken besturen zijn nog erg onwetend over de werkmethoden van deze actoren. Het is de bedoeling om een zo goed mogelijk zicht te krijgen op wat er zich afspeelt achter de grote en duistere schermen van de twee belangrijke apparaten, justitie en politie, die onze democratie vorm geven.

De auteurs

Emilie Dupont heeft een master in human resources management van het Institut des Sciences Humaines et Sociales van de Universiteit van Luik. Haar scriptie ging over de invoer van een management tool, het EFQM-model, bij de Belgische politiediensten. Daarnaast behaalde ze een bijkomende master in creative project management bij ID Campus. Momenteel is ze actief als onderzoekster - doctoraatskandidate bij het Centre de Recherches et d'Intervention Sociologiques (Faculteit Sociale Wetenschappen).

Steven Gibens is licentiaat in de rechten (KUL) en licentiaat in de criminologie (KUL). Hij is advocaat, plaatsvervangend rechter en navorsers aan de Universiteit Antwerpen, faculteit Rechten. Hij is lector sociaal-juridische dienstverlening aan de Karel de Grote-Hogeschool te Antwerpen. Hij schrijft een doctoraatsthesis met als titel 'De sociaal-juridische dienstverlening in relatie tot het concept *Access to Justice*'.

Bernard Hubeau is gewoon hoogleraar aan de faculteit Rechten en de faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen en gastprofessor aan de VUB. Hij doceert vooral sociologie en rechtssociologie. Zijn onderzoeksthema's zijn rechtshulp, ombudswerk, wonen, ruimtelijke ordening en juridische beroepen.

Alexia Jonckheere heeft een master in de rechten en een doctoraat in de criminologie (UCL). Ze is onderzoeker bij het NICC, lid van het Centre de recherche interdisciplinaire sur la déviance et la pénalité (UCL) en heeft een titel als *maitre de conférence* aan de Université libre de Bruxelles. Haar onderzoeksactiviteiten situeren zich voornamelijk binnen de dagelijkse werking van de actoren binnen justitie en de invloed van het management en de informatica op hun werk. Ze is ook verantwoordelijk voor verschillende projecten aangaande de wetenschappelijke exploitatie van databanken. Momenteel werkt ze rond de uitvoering van vervangende straffen.

Valentine Mahieu is onderzoeker criminologie bij het Nationaal Instituut van Criminalistiek en Criminologie (NICC) sinds november 2010. Ze heeft meegewerkt aan verschillende onderzoeksprojecten binnen het domein van jeugdrecht en victimologie. Sinds 2014 werkt ze voor dit vier jaar durende onderzoeksproject dat wordt gefinancierd door de FOD Wetenschapsbeleid in het kader van een BELSPO-programma (Brain-be). Bovendien is ze als praktijkassistent verbonden aan de Ecole des sciences criminologiques en is ze doctoraatsstudent aan het Centre de recherches criminologiques van de Université libre de Bruxelles (ULB).

De expertise van *Christophe Mincke* is vooral gekenmerkt door interdisciplinariteit. Als jurist, socioloog en criminoloog tracht hij sinds 1996 benaderingen vanuit verschillende humane wetenschappen te combineren. In dit programma bestaat zijn rol erin de wetenschappers te helpen dialogeren met elkaar vanuit hun verschillende standpunten. Daarnaast betreft zijn expertise de werking van het Openbaar Ministerie dat hij meer dan tien jaar lang bestudeerde. Een derde pijler van zijn expertise is mobiliteit.

Frédéric Schoenaers is doctor in de sociologie van het Institut d'Etudes Politiques in Parijs. Hij is momenteel ook professor in de sociologie aan de Universiteit van Luik. Hij werkt bij het Centre de Recherches et d'Intervention Sociologiques (Faculteit Sociale wetenschappen). Sinds het begin van de jaren 2000 leidt hij een onderzoeksprogramma rond de sociologische analyse van de impact van de moderniseringsprocessen bij de politie en de gerechtelijke instanties.

Carrol Tange is onderzoeker aan het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC). Hij is ook assistent aan de Université libre de Bruxelles (ULB). Zijn belangrijkste onderzoeksthema's zijn de implementatie en evaluatie van veiligheids- en politiebeleid, het dagelijks eerstelijns politiewerk en de ontwikkeling van management en analyse binnen politieorganisaties. Hij werkt mee aan de ontwikkeling van de onderzoekslijn justitie en management bij het NICC.