

'EEN MODEL VAN KLACHTENAFHANDELING BINNEN DE RECHTERLIJKE ORDE'

i.o.v. Federaal Wetenschapsbeleid & op vraag van de Hoge Raad voor de Justitie

Oktober 2005

Promotoren:

Prof. Dr. Paul Ponsaers
Prof. Dr. Els Enhus

Onderzoekers:

Dr. Gudrun Vande Walle
Mevr. Antoinette Verhage

Interuniversitaire Onderzoeksgroep
Sociale Veiligheidsanalyse [SVA]

<http://straf36.ugent.be>



Directie:

Prof. dr. Paul Ponsaers
Universiteit Gent (Ugent)
Faculteit Rechtsgeleerdheid
Vakgroep Strafrecht & Criminologie
Universiteitstraat 4, 9000 B-Gent, België
Tel. +32 (0) 9 264 69 59
Fax +32 (0) 9 264 69 88
paul.ponsaers@rug.ac.be



Prof. dr. Els Enhus
Vrije Universiteit Brussel (VUB)
Faculteit Rechtsgeleerdheid
Vakgroep Criminologie
Campus Etterbeek
Pleinlaan 2, 1050 B-Brussel,
Belgie
Tel. +32 (0) 2 629 13 92
Fax +32 (0) 2 629 26 37
elsenhus@brulele.be



Staff

François Laurentplein 1, 9000 B-Gent,
Belgie
Tel. 1: +32 (0) 9 264 84 22
Tel. 2: +32 (0) 9 264 84 24

Stijn Andries

Filip Cammaert

Sofie De Kimpe

Jessica Hoste

Lieven Pauwels

Nathalie Roegiers

Wim Vaerewyck

Evelien Van den Herrewegen

Katrien Van Alvert

Natascha Vandevoorde

Gudrun Vande Walle

Antoinette Verhage

Isabel Verwee



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	4
INLEIDING	7
1. ONDERZOEKSFASEN EN METHODOLOGIE	10
2. OVERZICHT VAN HUIDIGE KLACHTBEHANDELING	14
2.1. DE RECHTBANKEN EN PARKETTEN	14
2.2. DE HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE	17
3. UITGANGSPUNTEN VAN DE ONDERZOEKSGROEP	18
4. KRITIEK OP HET HUIDIGE SYSTEEM	21
4.1. SYSTEEM VAN DE RECHTBANKEN EN DE PARKETTEN	21
4.2. SYSTEEM VAN DE HRJ	21
1. DE DEFINITIE VAN KLACHT	24
2. HET NIEUWE KLACHTENMODEL	26
2.1. NULDE LIJN	27
2.1.1 DE INFORMATIEBALIE IN HET GERECHTSGEBOUW	27
2.1.2. DE JUSTITIEHUIZEN	27
2.1.3. HET GERECHTELIJK ONTHAAL	28
2.1.4. BESLUIT BIJ NULDELIJN	29
2.2. EERSTE LIJN	29
2.2.1. FRONT-OFFICE – BACK-OFFICE	30
2.2.3. VERANTWOORDING	32
2.2.4. INTAKE EN/ OF DOORVERWIJZING	34
2.2.5. LOGINS / TOEGANKELIJKHEID DATABANK	35
2.2.6. BEHANDELING	36
2.2.7. BESLUIT BIJ EERSTE LIJN	37
2.3. TWEDE LIJN	38
2.3.1. TWEDE LEZING DOOR DE HRJ	38
2.3.2. SCENARIO'S KLACHTENBEHANDELING OP TWEDE LIJN	39
1. HET IDEALE MODEL: DE HRJ ALS OMBUDSINSTANTIE	39
A. DE EXTERNE PROCEDURE	39
B. DE INTERNE WERKING VAN DE HRJ	40
2. HET PRAGMATISCHE MODEL:	42
A) DE EXTERNE PROCEDURE	42
B) DE INTERNE PROCEDURE	43
3. ALGEMEEN BESLUIT BIJ DE SCENARIO'S	45
2.3.3. KLACHTENBEHANDELING DOOR DE JURISTEN BINNEN DE HRJ	45
2.3.3. BESLUIT	46
3. KLACHTENREGLEMENT EN DE OMBUDSNORMEN	47



3.1. MINIMUMNORMEN VOOR KLACHTENBEHANDELING	47
3.1.1. ONTVANKELIJKHEID	47
3.1.2. BEVOEGDHEID	47
3.1.3. GEGRONDHEID	48
3.1.4. OVERIGE REGELS	49
4. REGISTRATIE	50
5. RAPPORTAGE	53
A. DE RAPPORTAGE DOOR DE EERSTE LIJN	53
1. TERMIJN :	53
2. WELKE KLACHTEN BEHOREN TOT DE RAPPORTAGE	53
3. INHOUD RAPPORTAGE	53
B. RAPPORTAGE DOOR DE TWEDE LIJN: HRJ	55
1. INHOUD VAN HOOFDSTUK 2 – DE PRESENTATIE VAN DE RESULTATEN	55
1.1 RAPPORTAGE OVER DE REGISTRATIE DOOR DE EERSTE LIJN	55
1.2 RAPPORTAGE OVER BELEIDSKLACHTEN EN AANVRAGEN TOT TWEDE LEZING	56
AANBEVELINGEN	58
1. DE NULDELIJN TER PREVENTIE VAN KLACHTEN	58
2. TOEPASSINGSGBIED VAN HET KLACHTENSYSTEEM:	58
3. PILOOTPROJECT	59
4. CAPACITEIT EN MIDDELEN	60
5. HET HOORRECHT	60
6. DE PERSOON VAN DE KLACHTENBEHANDELAAR	61
7. HET REGISTRATIESYSTEEM	61
8. TRANSPARANTIE	61
9. LAAGDREMPELIGHEID VAN DE HRJ	62
10. PUBLICITEIT	62
11. RELATIE HRJ – RECHTERLIJKE ORDE	62
GERAADPLEEGDE LITERATUUR	64

LIJST VAN BIJLAGEN:

1. Handleiding klachtenbehandeling Eerste Lijn
2. Handleiding klachtenbehandeling Tweede Lijn
3. Klachtenreglement Eerste Lijn
4. Klachtenreglement Tweede Lijn
5. Verslag pilootprojecten
6. Rapport bij de databank
7. Franse vertaling van de databank Tweede Lijn
8. Typebrieven bij de databank Eerste Lijn en Tweede Lijn

Voorwoord

“Klachten zijn een geschenk uit de hemel.”

(Vlaamse Ombudsman)

De zaak-Dutroux was de aanleiding tot een massale uiting van het overduidelijke gebrek aan vertrouwen van de burger in justitie. Deze zaak bracht alle onderhuidse ongenoegens bij de burger in één keer naar boven en resulteerde dan ook in een aantal hervormingen binnen Justitie. Eén van deze hervormingen was het ontstaan van de Hoge Raad voor de Justitie. De gevolgen van deze zaak hebben lange tijd nagezinderd. Het tegemoet komen aan de ongenoegens van de burger inzake justitie werd dan ook hoog op de agenda gezet. Nog steeds tonen onderzoeken echter herhaaldelijk aan dat dit vertrouwen nog lang niet terugverdiend is.

Eén van de manieren om dat vertrouwen terug te winnen is door te tonen dat justitie burgers serieus neemt. In alle aspecten. Zo moet ook de kritiek die burgers leveren op de werking van justitie leiden tot een serieuze reactie vanuit justitiële hoek. Een deel van die kritiek of ontevredenheid wordt geuit door middel van klachten van burgers. Klachten representeren echter slechts een klein deel van de ontevredenheid, want de drempel tot het indienen van klachten blijft hoog. Zo vereist het indienen van een klacht een actie-intentie, gericht op de organisatie die leidt tot het kiezen voor het indienen van een klacht¹. Het grootste deel van de ontevreden mensen komt nooit in deze laatste keuzefase terecht. Veel klachten komen met andere woorden nooit boven water. Het maken van de keuze tot het indienen van een klacht, wordt bepaald door het verwachtingspatroon van de potentiële klager t.a.v. de klachtenbehandeling (schat hij/zij de opvolging en de kwaliteit van klachtenbehandeling hoog in of niet) en door het signaal dat de organisatie zelf afgeeft (vinden zij klachten belangrijk of juist niet)².

De klachten die burgers uiten over de werking van justitie zijn directe signalen over de manier waarop de samenleving tegen het justitieapparaat aankijkt. Elke klacht kan beschouwd worden als een bron van informatie over de kwaliteit van de dienstverlening. Het is dan ook van het grootste belang dat aan (de behandeling van) deze klachten de nodige aandacht wordt gegeven, zodat er met die signalen ook iets gedaan kan worden. Het negeren van deze signalen kan een cruciale fout zijn in het herstellen van de kloof tussen burger en justitie. De wetgever heeft dit signaal goed opgenomen en gaf de HRJ bij zijn – relatief recente (2000) - oprichting en installatie onder andere de taak van het ontvangen en opvolgen van klachten over de werking van de rechterlijke orde.

Jaarlijks moet de Hoge Raad hiertoe verslag uitbrengen over de behandeling en opvolging van deze klachten aan het parlement. 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 justitieel 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.

De eerste pogingen tot exploitatie van het systeem wezen echter uit dat het huidige systeem niet toelaat tegemoet te komen aan de hierboven geformuleerde vereisten. Daarnaast bleek

¹ POL H., *Effectief klachtenmanagement als instrument voor verbetering van kwaliteit en klantgerichtheid*. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1999, p. 155.

² Ibid, p. 156.

uit de interne evaluatie van drie jaar klachtenbehandeling door de HRJ dat de klachtenbehandeling niet aan de vooropgestelde doelen – waarvan de belangrijkste was het ongenoegen van de samenleving t.a.v. justitie te remediëren en het vertrouwen in justitie te herstellen - beantwoordde. Daarnaast werd de klachtenbehandeling op het niveau van de rechterlijke orde gekenmerkt door een grote versnippering en ongelijkheid. De noodzaak tot een hertekening van het systeem voor klachtenbehandeling werd steeds duidelijker. Deze kritische kijk op de eigen werking als gevolg van een interne evaluatie dient toegejuicht te worden. Vanuit zijn missie om het vertrouwen van de burger in justitie opnieuw te versterken, maakte de HRJ in oktober 2003 een conceptnota (intern document) op met betrekking tot de klachtenbehandeling.

Deze conceptnota had onder andere tot doel te communiceren met de magistratuur over de ideeën die ontwikkeld werden na drie jaar klachtenbehandeling en een draagvlak te creëren voor eventuele hervormingen. Vooral het hoge aantal klachten waarvoor de HRJ zich onbevoegd dient te verklaren toonde de noodzaak tot herziening van het klachtenbehandelingsysteem aan. De conceptnota was het resultaat van een denkproces binnen de HRJ over een meer professionele en gestroomlijnde aanpak van de klachtenbehandeling en stelde een tweetrapsbenadering van de klachtenbehandeling voor.

In deze conceptnota pleitte de Hoge Raad voor³:

- “Een formele fasering van de behandeling van klachten m.b.t. de werking van de rechterlijke orde (interne en externe klachtenbehandeling).
 - Een duidelijke communicatie hierover met de burger, zodat deze zijn klacht tijdig en op de juiste plaats kan formuleren;
 - Een zo groot mogelijke openheid en transparantie op elk niveau van de behandeling van klachten, uiteraard met respect voor de regels van privacy, vertrouwelijkheid en terughoudendheid.
- Een eenvormige klachtenprocedure.
- Een eenvormige registratie van de klachten.
- Een eenvormige klachtenrapportage”

Eén van de redenen voor de tweetrapsbenadering was dat de wetgever bij de oprichting van de HRJ gesteld had dat zijn klachtenbehandeling subsidiair moest zijn⁴, wat er voor de HRJ toe leidde dat de klachten in eerste instantie door de rechterlijke orde zelf behandeld zouden moeten worden. Door klachten door de rechtsinstanties zelf te laten behandelen en deze klachtenbehandeling vanuit de HRJ op te volgen, zou een betere rechtsbescherming en rechtszekerheid voor de burger moeten ontstaan, omdat de klachten op meer uniforme en coherente wijze behandeld zouden worden. Dit alles zou een positieve invloed kunnen hebben op het vertrouwen dat de burger heeft in justitie.

In 2003 besloot de HRJ dan ook om wetenschappelijke ondersteuning te vragen aan de Federale Programmatorische Overheidsdienst Wetenschapsbeleid bij het uitwerken van een klachtenprocedure en –registratie voor zowel de rechterlijke orde als de HRJ. Deze wetenschappelijke ondersteuning mondde uit in het onderzoek ‘Klachtenmanagement voor de rechterlijke orde’ dat werd uitgevoerd in het kader van de opdracht AGORA van het Federaal Wetenschapsbeleid. De interuniversitaire onderzoeksgroep Sociale VeiligheidsAnalyse (UGent – VUB) startte het project in januari 2004. Het onderzoek had een looptijd van ruim anderhalf jaar, wat betekent dat de einddatum voorzien was voor 31 juli 2005. De opdracht voor de onderzoekers was het onderzoeken van de haalbaarheid en wenselijkheid van de piste die door de HRJ werd voorgesteld: een decentralisering van de klachtenbehandeling door de rechterlijke orde. Daarnaast moest onderzocht worden wat de rol zou zijn van de verschillende actoren, welke procedures er uitgewerkt moesten worden

³ Conceptnota ‘Naar een volwaardige klachtenregeling voor de rechterlijke orde?’ Hoge Raad voor de Justitie, oktober 2003

⁴ Ibid.

om de rechtzoekende de nodige garanties te bieden en aan welke voorwaarden een volwaardige klachtenbehandeling dient te voldoen.

Dat het belang van de klachtenbehandeling niet onderschat mag worden blijkt tevens uit de aandacht die er bestaat vanuit wetgevende initiatieven. Zo werd in oktober 2003 een wetsvoorstel in dit verband door mevrouw Clothilde Nyssens ingediend⁵. Het wetsvoorstel was een reactie op de voorstelling van de klachtenbehandeling door de HRJ en het jaarverslag. Dit wetsvoorstel 'tot invoering van een procedure van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde en tot wijziging van artikel 259bis van het gerechtelijk Wetboek, teneinde de Hoge Raad voor de justitie aan te wijzen als beroepsinstantie met een ombudsfunctie inzake justitie', stelde een drietrapsbenadering in, waarbij de klachtenbehandeling op drie lijnen zou plaatsvinden. De eerste lijn bestond uit de informatievoorziening door justitiehuisen en advocatuur, de tweede lijn uit het klachtenmanagement binnen de rechterlijke orde zelf en de derde lijn werd gevormd door de HRJ die als beroepsinstantie zal fungeren.

Een ander wetsvoorstel dat in januari 2004 werd ingediend door mevrouw Nathalie de T'Serclaes⁶ was tevens een reactie op de beperkte transparantie en uniformiteit van de klachtenbehandeling door de rechterlijke orde. Dit wetsvoorstel bestond uit de oprichting van een 'Bureau' in elk gerechtelijk arrondissement. Dit 'bureau' zou bestaan uit beroepsmensen uit de gerechtelijke wereld, personeelsleden van de justitiehuisen en niet-juristen, en zou instaan voor de klachtenbehandeling op het niveau van het arrondissement. Mensen kunnen klachten indienen bij de rechtbanken en parketten, welke de klachten vervolgens doorsturen naar het bureau ter behandeling. Het bureau maakt jaarlijks een verslag dat naar de HRJ wordt gestuurd. De behandeling van beide wetsvoorstellen werd opgeschort.

Ook nadien kreeg de klachtenbehandeling verschillende malen aandacht in het parlement, als gevolg van verschillende parlementaire vragen⁷. Dit als nadrukkelijk teken van het belang dat aan de behandeling van klachten over de werking van justitie gehecht wordt.

Dit eindrapport tracht een overzicht te geven van de verschillende keuzes die gemaakt moeten worden bij het implementeren van een klachtenbehandeling voor de rechterlijke orde, en bespreekt een model voor klachtenmanagement dat werd opgesteld na een wetenschappelijk onderzoek van anderhalf jaar. Tijdens dit anderhalf jaar ontmoetten we veel mensen, magistraten en niet-magistraten, die ons op gulle wijze voorzagen van hun visie op klachtenbehandeling. Graag zouden we dan ook eenieder die zijn of haar medewerking verleende aan dit project, in woord of in daad, van harte willen bedanken.

⁵ NYSSENS, C., Wetsvoorstel tot invoering van een procedure van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde en tot wijziging van artikel 259bis van het gerechtelijk Wetboek, teneinde de Hoge Raad voor de justitie, aan te wijzen als beroepsinstantie met een ombudsfunctie inzake justitie. 23 oktober 2003, 3-286/1.

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

⁷ Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Justitie, CRIV 51 COM 571, 26/04/2005, p. 6 – 8.

Inleiding

In dit document stellen we een vernieuwd model van klachtenbehandeling voor de rechterlijke orde en de Hoge Raad voor de Justitie voor. Dit model van klachtenbehandeling werd gebaseerd op een wetenschappelijk onderzoek van anderhalf jaar, waarin we ons beperkten tot de klachtenbehandeling door de zetels en parketten (op de verschillende niveaus van de strafrechtsbedeling), zoals voorzien was in het oorspronkelijke onderzoekscontract. Dat betekent dat klachten over andere instanties die direct of zijdelings met de werking van de rechterlijke orde te maken hebben (zoals advocaten), buiten het bestek van het onderzoek gehouden moesten worden. Dit neemt echter niet weg dat een uitbreiding van de klachtenbehandeling in de toekomst een waardevolle optie zou zijn.

Het onderzoekscontract stelde een vijftal opdrachten centraal: het uitwerken van een klachtenprocedure voor de rechterlijke orde; het aanpassen en optimaliseren van de huidige procedure van de Hoge Raad voor de Justitie; het ontwikkelen van de klachtenprocedures op de beide niveaus in de vorm van een pilootproject; het uitwerken van een klachtenregistratiesysteem voor zowel de rechterlijke orde als de Hoge Raad; en het opmaken van een klachtenrapportagemodel voor de rechterlijke orde en de Hoge Raad voor de Justitie.

Om deze opdrachten uit te kunnen voeren waren een aantal onderzoeksstappen noodzakelijk. Deze worden beschreven in hoofdstuk 1 (deel I). We kozen bij de start van het onderzoek nadrukkelijk voor het uitwerken van een realistisch, pragmatisch model van klachtenbehandeling. Het systeem dat we voorstellen in deze nota is dan ook geen ideaal systeem. Er zijn waarschijnlijk betere en meer efficiënte systemen denkbaar. Dat neemt echter niet weg dat we doorheen de nota ons voorstel van systeem afwegen tegen een ideaal systeem. Wat vooropstond was de haalbaarheid van het voorstel. Daarbij werd nadrukkelijk rekening gehouden met de Belgische structurele en culturele situatie en meer bepaald met de organisatie en ontwikkeling van het Belgische justitieapparaat. We opteerden voor een efficiënt, realistisch model boven een ideaal maar niet te realiseren model. De haalbaarheid en de mogelijkheden binnen de bestaande kaders en hiërarchie werden bepaald aan de hand van de empirische resultaten.

Eén van de belangrijke gevolgen van deze meer pragmatische visie is dat de justitiehuisen in grote mate uit het model voor klachtenbehandeling zijn verdwenen. In eerste instantie werd de justitiehuisen namelijk een grote rol toebedeeld in het gehele systeem van klachtenbehandeling (cfr. het wetsvoorstel Nyssens). We zagen de justitiehuisen als de aangewezen plaats (met name vanwege de laagdrempeligheid) om klachten te ontvangen, te registreren en te dispatchen. Deze rol bleek echter niet haalbaar voor de justitiehuisen. Wij behouden in dit systeem enkel hun wettelijk voorgeschreven nuldlijnsopdracht van informatieverstrekking en doorverwijzing. Deze bijsturing gebeurde vanwege een aantal redenen, waaronder het heersende personeelstekort, het feit dat anonimiteit van de cliënten een belangrijke werkingsregel in de schoot van de justitiehuisen is, het gebrek aan juridische kennis bij de justitieassistenten, de soms moeizame relatie tussen justitiehuis en magistratuur...

Overzicht rapport

Dit rapport is opgedeeld in twee delen. Deel I geeft een beschrijving van de stappen die genomen werden in het onderzoek. Het bespreekt de theorie van de klachtenbehandeling en de resultaten van het empirische onderzoek en vormt de basis voor de keuzes die we moesten maken t.a.v. het klachtenmodel. Deel I bestaat uit 3 hoofdstukken. In 1 wordt een beschrijving gegeven van de onderzoeksstappen en van de methodologie van het

onderzoek. In 2 geven we een beschrijving van de huidige vormen van klachtenbehandeling, zowel op het niveau van de rechtbanken en parketten als op het niveau van de Hoge Raad voor de Justitie. Het is gebaseerd op de gesprekken met de magistraten op de verschillende niveaus van de rechterlijke orde, de dossieranalyses en de studie van literatuur en beleidsdocumenten.

In 3 verduidelijken we een aantal principes die we als noodzakelijke voorwaarden beschouwen voor een goed klachtensysteem.

Deel II beschrijft het nieuwe klachtenmodel en de implicaties van dit nieuwe model voor de klachtenbehandeling en voor de rechterlijke orde en de HRJ. Dit deel bestaat uit 5 hoofdstukken. In 1 geven we de omschrijving van het concept klacht. We tonen aan dat er een discrepantie bestaat tussen wat als klacht wordt voorgesteld en wat uiteindelijk als een klacht kan gelden. De meeste zogenaamde klachten kunnen door andere instanties opgelost worden.

In 2 beschrijven we het vernieuwde klachtenmodel. We onderscheiden een nulde, eerste en tweede lijn. De nulde lijn vervult een preventieve functie en gaat de klachtenprocedure vooraf. De eigenlijke klachtenprocedure wordt ingevuld door de eerste en de tweede lijn. Per lijn geven we een uiteenzetting over die specifieke bijdrage. Het stroomschema dat bij de aanvang van deel 5 werd ingevoegd, verduidelijkt de verschillende stappen.

Om de klager een garantie te bieden dat de klacht ernstig genomen wordt, hebben we in 3 de klachtenreglementen op het niveau van de eerste en de tweede lijn weergegeven. We baseerden het klachtenreglement op het bestaande klachtreglement bij de Hoge Raad en op andere voorbeelden van binnen- en buitenlandse ombudsdiensten en klachtendiensten.

In 4 en 5 worden de systemen van registratie en rapportage uitgetekend die parallel lopen met de klachtbehandelingsprocedure.

Het rapport wordt afgesloten met de aanbevelingen.

Een overzicht van alle literatuur die we raadpleegden in het kader van het onderzoek voegden we toe aan het eind van het rapport. Er wordt niet noodzakelijk naar deze literatuur gerefereerd in de nota.

Deel I

1. Onderzoeksfasen en methodologie

Doorheen het gehele onderzoek werden uitsluitend kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt. Enerzijds omdat het de overtuiging van de onderzoeksploeg is dat er naast het onderzoeken van de mogelijkheden, tevens een belangrijke sensibilisering van de rechterlijke orde nodig was inzake klachtenbehandeling, wat enkel bereikt kan worden aan de hand van vele gesprekken met de magistratuur. Anderzijds omdat de kwantitatieve gegevens over klachtenbehandeling dusdanig beperkt zijn. Met uitzondering van enkele arrondissementen kon geen enkele magistraat ons zeggen hoeveel klachten zij jaarlijks ontvangen. Klachten worden immers meestal niet apart geregistreerd. Een kwantitatieve studie van de klachten over de werking van de rechterlijke orde zou dan ook weinig betrouwbare resultaten opgeleverd hebben.

Om de onderzoeksvragen⁸ te kunnen beantwoorden, werden een aantal onderzoeksfasen doorlopen. Om een degelijke analyse te kunnen maken van een tweetrapsbenadering van klachten, moest het onderzoek beginnen met een oriëntatiefase. Er was immers geen enkele informatie aanwezig over de huidige manieren van klachtenbehandeling, noch was er een idee over het aantal klachten dat door de rechterlijke orde werd behandeld. In deze fase werd een eerste analyse gemaakt van de huidige praktijken zowel bij de rechterlijke orde als bij de HRJ. Een tweede fase was de conceptiefase. In deze fase kreeg het model dat als het meest realistisch werd beschouwd, vorm en werd de bijbehorende registratiemethode (databank) opgesteld. In de derde fase (testfase) werd het model en de databank getest. Tot slot eindigde het onderzoek met de rapportage.

Fase 1. Oriëntatiefase

De oriëntatiefase startte met een literatuurstudie, die uit twee luiken bestond. Enerzijds werd allerhande literatuur rond klachtenmanagement en klachtenbeheer bestudeerd. Hieronder valt bijvoorbeeld ook de literatuur rond ombudsdiensten, nationaal en internationaal. Het bestuderen van andere ombudsdiensten gaf ons een inzicht in de werkwijzen van deze diensten, in de garanties die zij geven in hun klachtenbehandeling en de manier waarop zij klachtonderzoeken voeren. Deze studie leerde ons de verschillende procedures en reglementen die er bestaan binnen de klachtenbehandeling, kaderen, maar ook het gebruik van de ombudsnormen bij de behandeling van klachten kreeg hier veel aandacht.

Naast het bestuderen van bestaande vormen van klachtenbehandeling werd ook een meer theoretische studie gemaakt van de visies op klachten en het vertrouwen van de burger in justitie. Eerste doelstelling van de behandeling van klachten over de rechterlijke orde is immers de burger tegemoet te komen inzake zijn of haar ongenoegen over de werking van justitie. We trachtten dan ook in kaart te brengen wat dan ongenoegen van de burger nu is en waardoor het veroorzaakt wordt.

Het tweede luik van de literatuurstudie was het nader bestuderen van de manier waarop klachtendiensten of ombudsdiensten hun klachten registreren. Een belangrijk deel van het onderzoek zou immers gewijd worden aan het opmaken van een klachtenregistratiesysteem (of klachtendatabank) waar alle klachten van burgers over justitie in samengebracht worden. We kozen ervoor om deze nota niet van een strikt theoretische inleiding te voorzien, maar om de bestudeerde literatuur te verwerken doorheen de nota.

⁸ Haalbaarheid en wenselijkheid van decentralisering van klachtenbehandeling voor de rechterlijke orde; ontwikkelen van een procedure, een registratie- en een rapportagesysteem.

Een tweede onderdeel van de oriëntatiefase bestond uit het ontwikkelen van een zicht op de klachtenbehandeling door de rechterlijke orde. Zoals gesteld was er weinig tot geen informatie over de manier waarop de rechterlijke orde klachten van burgers behandelt. De enige manier was dan ook om de magistraten hierover te bevragen aan de hand van interviews. Enkel door met magistraten te spreken en hen te vragen hoe zij dachten over het behandelen van klachten van burgers en te peilen naar de manier waarop zij te werk gingen, kon er een eerste zicht ontstaan op deze problematiek. De interviews werden gevoerd aan de hand van een checklist met onderwerpen die aan bod dienden te komen tijdens het gesprek. Deze checklist was opgesteld aan de hand van een aantal thema's: het indienen van klachten; de registratie van klachten; klachtendiensten binnen de rechtbank/ het parket; visie op het uitwerken van een (uniform) systeem voor klachtenbehandeling, rechtsbescherming en laagdrempeligheid en het nut van een systeem voor klachtenbehandeling op de lange termijn. De gesprekken duurden gemiddeld anderhalf tot twee uur en in die tijd kwamen alle onderwerpen aan bod. In totaal voerden we 18 gesprekken met magistraten van verschillende geledingen van de rechterlijke orde (5 in Wallonië, 4 in Brussel, 9 in Vlaanderen).

Niet alle magistraten konden evenveel tijd vrijmaken voor een gesprek met de onderzoeksploeg. Vandaar dat we ons in sommige gevallen dienden te beperken tot een schriftelijke vragenlijst. Helaas had deze schriftelijke vragenlijst een erg beperkte respons; er werd door slechts twee magistraten gereageerd.

Naast de interviews met de magistraten werden ook gesprekken gevoerd met personen die op een andere manier met klachten geconfronteerd worden. Bijvoorbeeld omdat ze klachtenbehandelaars zijn (ombudsdiensten), of omdat ze zich bezighouden met het analyseren van klachten (senatoren), of omdat er op een andere manier een link is met de klachtenbehandeling. Deze gesprekken werden tevens aan de hand van een checklist gevoerd, en waren voornamelijk gericht op het verzamelen van visies en meningen over de inrichting van klachtenbehandeling voor de rechterlijke orde. In totaal voerden we 11 gesprekken met andere klachtenbehandelaars. Ook deze gesprekken duurden anderhalf tot twee uur.

Een derde onderdeel van de oriëntatiefase was de dossieranalyse. Enerzijds werd deze analyse uitgevoerd om zicht te krijgen op welk soort klachten er leven binnen de bevolking en de klachtenprocedure hierop af te stemmen, anderzijds om het registratiesysteem te kunnen voorzien van keuzelijsten die het benoemen en verwerken van de klachten zou vergemakkelijken. We kozen voor een breed opgezette dossier/klachtanalyse. Doel van de dossieranalyse was in kaart te brengen wat voor soort klachten er bij de HRJ terechtkwamen en op welke wijze de HRJ deze klachten afhandelt en hierover communiceert met de klager en met de magistraten. Daarnaast liet de dossieranalyse ook toe een eerste vorm van nomenclatuur op te stellen. Deze analyse bestond allereerst uit het bestuderen van klachten zoals deze in 2003 door de HRJ behandeld waren (in totaal 125 dossiers, waarvan 61 Franstalige en 64 Nederlandstalige klachten). We besloten enkel de klachten te bestuderen die reeds afgehandeld waren. Voor de steekproef baseerden we ons op de dossiernummers, die we systematisch opvolgden. De Hoge Raad ontving in totaal in 2003 292 klachten, waarvan 148 Nederlandstalige en 144 Franstalige. Daarvan werden respectievelijk 126 en 119 klachten op het moment van de dossieranalyse (maart 2004) afgehandeld. We hebben in verhouding van elke commissie (AOC en CAE) dus iets meer dan 50% van de afgesloten klachten van 2003 bestudeerd. We besloten na het bestuderen van deze klachten dat we voldoende informatie verzameld hadden om de klachten te kunnen kaderen en kwalificeren, omdat het bestuderen van meer klachten ons geen nieuwe informatie meer opleverde⁹. We konden stellen dat het saturatiepunt bereikt was. De grootte van de dossieranalyse werd dan ook bepaald door het saturatiepunt.

⁹ DENSCOMBE, M., *The good research guide for small scale social research projects*, Buckingham, Open University Press, 1998, pag. 216 ("It is only when new data seem to confirm the analysis rather than add anything new, that the sampling ceases and the sample size is enough").

Vervolgens werden tevens klachten bestudeerd op 2 parketten-generaal (in totaal 170 dossiers) en bij de FOD Justitie (in totaal 78 dossiers, Frans en Nederlands). Deze fase van dossieranalyse liep gelijk met de fase van de interviews.

Fase 2: Conceptiefase

In deze fase werd de verzamelde informatie uit de interviews, de dossiers en de literatuur gestructureerd en verwerkt. De verwerking van de verschillende visies binnen de magistratuur, de HRJ en de 'externen', samen met het beeld dat we nu hadden van de klachtenbehandeling, de inhoud van de klachten en de garanties die de burger moest krijgen, resulteerde in een 'Klachtennota'. Deze klachtennota bevatte de resultaten van de eerste fasen van het onderzoek, stelde een klachtenmodel voor in drie lijnen (nulde lijn, eerste lijn en tweede lijn) en benoemde de voor- en nadelen van elke keuze die bij de totstandkoming van dat model hoorden.

Deze nota werd in oktober voorgelegd aan een klankbordgroep die samengesteld werd met verschillende bevoorrechte getuigen. Deze klankbordgroep bestond uit (in totaal: 9) magistraten, wetenschappers en vertegenwoordigers van het justitiehuis en de ombudsdiensten. De klankbordgroep gaf de onderzoeksploeg een eerste kritische visie op het voorgestelde klachtenmodel en reikte hierbij ook een aantal alternatieven aan. De belangrijkste uitkomst van de klankbordgroep was echter dat de justitiehuizen een veel minder prominente rol in het klachtenmodel gingen innemen.

De klachtennota werd een aantal malen herwerkt op basis van opmerkingen die gemaakt werden in het begeleidingscomité of in de vergaderingen met de HRJ. Op basis van het klachtenmodel dat vervolledigd werd in de maanden oktober/november, werd een voorstel opgemaakt van de databank in Access. Dit voorstel werd vergezeld van een uitgebreid rapport met uitleg en verantwoording over de velden. Dit accesbestand vormde de basis voor de databank voor eerste en tweede lijn.

Fase 3. Testfase

Om het voorgestelde klachtenmodel en het bijhorende registratiesysteem te kunnen testen, werd een tweetal pilootprojecten opgestart. Het verloop van deze pilootprojecten (één in een Franstalig ressort, één in een Nederlandstalig ressort) wordt beschreven in het verslag van de pilootprojecten (bijlage 5). Duidelijk was dat er een relatieve inspanning van de ressorten gevraagd werd om het registratiesysteem te testen. Evenwel gingen beide ressorten met enthousiasme in op onze vraag.

De test van de *klachtenprocedure* zoals deze uiteengezet was in de klachtennota is helaas niet in de praktijk gebracht. De redenen hiervoor worden uitvoerig beschreven in het verslag van de pilootprojecten. Hier beperken we ons tot het stellen dat de doorverwijzingen die het model voorziet, niet mogelijk waren in een systeem zonder wettelijke basis en dat het instellen van een klachtenbehandelaar wegens gebrek aan mensen en middelen en wegens de korte termijn van het pilootproject niet mogelijk was. De test van de procedure bestond uiteindelijk voornamelijk uit een aantal werkvergaderingen met de pilootprojecten over de klachtenprocedure en het klachtenreglement. Op deze manier kon toch ingeschat worden hoe realistisch de voorgestelde procedure was, zonder deze werkelijk in de praktijk te brengen. De test van de *databank* bestond uit het invoeren van klachten in de databank, zowel door de magistraten zelf als door de onderzoeksploeg. Ook deze test is beperkter gebleven dan voorzien. De reeds beperkte duur van de pilootprojecten werd nog meer beperkt door het feit dat de technische ontwikkeling van de databank complexer was dan gedacht en daarmee een grote vertraging opliep. Uiteindelijk restte er ons nog een maand test-tijd. Deze maand werd dan ook met name gebruikt om een aantal klachten in de



databank te voeren en vervolgens alle opmerkingen te noteren. Daarenboven werden een aantal vergaderingen georganiseerd met de pilotsites waarop de databank becommentarieerd en geëvalueerd werd. Hierbij ging het om opmerkingen van de magistraten en administratief personeel, maar ook om opmerkingen van de onderzoeksploeg die tevens de databank uittestte.

Tot slot: eindrapportage

De eindrapportage bestond uit het samenbrengen van de resultaten, het rapporteren over de verschillende onderzoeksfasen en met name de testfase, en het formuleren van aanbevelingen. Het resultaat van deze fase is deze nota.

2. Overzicht van huidige klachtbehandeling

2.1. De rechtbanken en parketten¹⁰

Visies

De huidige manier van klachtbehandeling binnen de rechtbanken en parketten is erg gevarieerd en mist een duidelijke, gezamenlijke basis. De voornaamste reden van die diversiteit is het feit dat er zoveel verschillende visies aan de basis liggen van de klachtbehandeling. Sommigen zien klachten als een bron van informatie, een kans om de organisatie in haar geheel te verbeteren, anderen zien klachten als brieven van 'lastige' burgers, die toegevoegd moeten worden aan een dossier.

Sommige magistraten stellen dat klachten de polsslag van de maatschappij zijn, dat ze zeer serieus genomen moeten worden en daarom ook op systematische, respectvolle manier behandeld moeten worden. Klachtenbehandeling maakt in deze visie dan ook een integraal deel uit van de integrale kwaliteitszorg binnen de rechterlijke orde. Lijnrecht daartegenover staat de visie van enkele magistraten die stellen dat klachten enkel een bijkomende administratieve werklast zijn en dan ook enkel als stuk bij het dossier worden gevoegd. Klachten bieden volgens deze visie geen meerwaarde.

Daar tussenin vinden we visies die stellen dat klachten meestal een gevolg zijn van onbegrip van de burger over de werking van justitie. Betere voorlichting zou een groot deel van de problemen oplossen. In dit kader wijzen sommigen ook op de taak van het onthaal of zelfs op het oprichten van een meer uitgebreide vorm van onthaal. Enkele spraken ook over het voorkomen van klachten door middel van een goed management en een goede opvolging van de eigen werking.

Gemiddeld gezien is men gematigd positief over klachten en klachtenbehandeling. Klachten moeten serieus genomen worden en de klager moet altijd een antwoord krijgen. In veel gevallen gebeurt dit ook, hetzij binnen verschillende termijnen. Het antwoord dat men de klager geeft kan ook zeer variëren. Deze antwoorden lopen uiteen tot enkel het sturen van een ontvangstbevestiging en een dossiernummer, tot het werkelijk beantwoorden van de vragen van de klager en eventueel doorverwijzen of adviseren.

Behandeling

Vanuit deze fundamenteel andere basisvisies op een klacht wordt verschillend gereageerd op de ontvangst van een klacht. Zo zijn er plaatsen waar men erg plichtsgetrouw op een klacht reageert: er wordt een ontvangstmelding gestuurd, de klacht wordt onderzocht (soms door klagers en betrokkenen uit te nodigen) en men houdt de klager op de hoogte van de verschillende stappen die genomen worden. Anderen hebben een puur bureaucratische visie op klachten: een klacht is een stuk in het dossier dat ter kennisgeving aangenomen wordt. De klager krijgt soms een brief waarin vermeld wordt dat de klacht ontvangen is. Dan zijn er ook nog de magistraten die stellen dat zij nooit klachten ontvangen. Probleem hier is dat er te weinig zicht is op de (al dan niet aanwezige) klachten om te weten of er werkelijk geen klachten zijn of dat er wél klachten zijn, die echter niet als zodanig gepercipieerd worden. Bij een poging tot het maken van een kleine inventarisatie van het aantal klachten dat men ontving, konden we dan ook niet altijd op een degelijke registratie terugvallen. De aantallen klachten op een parket-generaal lopen dan ook uiteen van 50 a 60 per jaar tot 420 per jaar. Bij de eerste voorzitters kregen we een globale schatting van een 25-tal klachten per jaar. De voorzitters konden ook niet direct een cijfer noemen en schatten hun klachten tussen 1 per

¹⁰ 2.1 is gebaseerd op de interviews die afgenomen werden van magistraten op alle niveaus van de rechterlijke orde, zowel in Vlaanderen als in Wallonië.

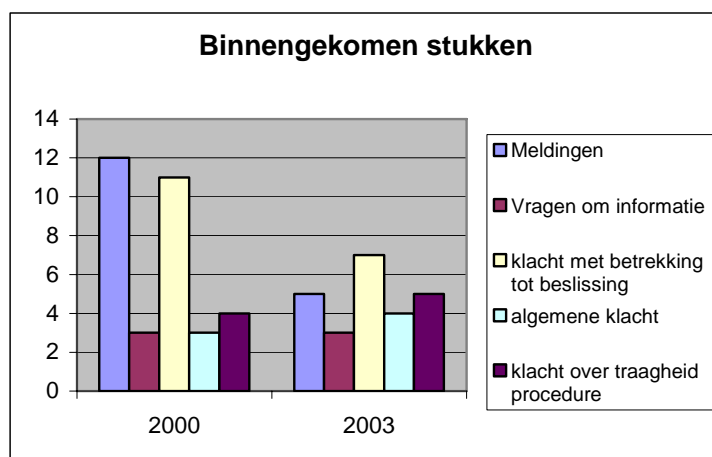
jaar en 50 per jaar. Bij de parketten bleek het onmogelijk om hier een schatting van te maken.

In de meeste gevallen is het de korpschef of een magistraat die klachten behandelt. Er wordt niet echt een vaste procedure gevolgd, hoewel sommigen toch een soort systeem ontwikkeld hebben (zoals typebrieven of een registratiesysteem). Daar waar er systemen zijn, merken we op dat men een positieve visie heeft op het begrip 'klacht', en men met de weinige middelen toch iets probeert te doen. Helaas heerst overal hetzelfde probleem: gebrek aan mensen, gebrek aan middelen...Vandaar dat de meeste magistraten er herhaaldelijk op aandringen dat wanneer er een nieuw systeem voor klachtenbehandeling ingevoerd zal worden, dit gepaard zal moeten gaan met een investering in mensen en middelen, wil het systeem succesvol zijn.

Ontvangen van klachten

Klachten komen op zeer verschillende manieren terecht bij de magistraten: via de FOD Justitie, via de Koning, via de HRJ, rechtstreeks van de burger. Interne klachten zijn eerder uitzonderlijk. De definitie van een klacht loopt sterk uiteen. De contactnames door burgers kunnen immers bestaan in verschillende vormen. Bovendien past niet elke contactname binnen één enkele categorie. Een contactname kan, na analyse, bestaan uit één of meerdere informatievragen, meldingen en klachten. De instantie die bevoegd is om deze klachten te ontvangen en door te verwijzen naar de bevoegde klachtenbehandelaar, zal rekening moeten houden met een eventuele opsplitsing van de vraag (zoals het nu reeds gebeurt bij de HRJ).

Ter illustratie van de werkelijke diversiteit aan zogenaamde klachten: op een parket-generaal onderzochten we de binnengekomen stukken van 2 jaren: 2000 en 2003. Dit leverde het volgende beeld op¹¹.



In de bestanden van de Hoge Raad kwamen we in het hele jaar 2003 4 vragen om info tegen op een totaal van 291 binnengekomen dossiers.

Deze zeer uiteenlopende manieren van klachtenbehandeling vragen om enige structuur en minimale regulering, zodat er garanties geboden kunnen worden aan de klagers. Het is belangrijk dat klagers weten wat (en wanneer) ze kunnen verwachten wanneer ze hun klacht neerleggen. We moeten immers voorkomen dat klagers (in hun hoge verwachtingen) opnieuw teleurgesteld raken in het systeem. Door een aantal basisrichtlijnen en goede

¹¹ Opm: de klachten over magistraten werden niet opgenomen in de analyse.



communicatie over de klachtenbehandeling kan deze “secundaire ontevredenheid” voorkomen worden.

Verhouding met de HRJ

Tijdens de gesprekken met de magistratuur kwam automatisch de verhouding met de Hoge Raad aan de orde¹². De meningen over de relaties tussen magistratuur en HRJ lopen sterk uiteen. Sommigen stellen dat er een positieve werkrelatie is met de HRJ, dat men complementair te werk kan gaan. Het andere uiterste waren visies op de klachtenbehandeling van de HRJ waarin men stelde dat deze buiten zijn bevoegdheden treedt door zich met klachten over magistraten en dossiers te willen bezighouden. Dat soort klachten zouden helemaal niet door de HRJ behandeld mogen worden.

Tussen de twee extreme visies vinden we een aantal magistraten die stellen dat de werkrelatie met de HRJ relatief goed verloopt, maar dat er soms bevoegdheidsconflicten zijn over klachten die als tuchtklachten beschouwd worden door de magistratuur, maar niet door de HRJ. Een andere opmerking die vaak gemaakt werd was dat de HRJ soms dubbel werk veroorzaakt door nogmaals de behandeling van een klacht te vragen, terwijl dat ook al door andere instanties (FOD, Minister...) gevraagd was. Op die manier moeten er soms meerdere rapporten geschreven worden naar verschillende instanties over dezelfde klacht. Incidenteel zetten de magistraten vraagtekens bij de transparantie van de klachtenbehandeling door de HRJ.

Een vaststelling na de gesprekken was dat de verhouding magistratuur-HRJ moeizaam is, wat een gegeven is waar rekening mee gehouden moet worden bij het ontwikkelen van een model tot klachtenbehandeling.

Naar een nieuw model voor klachtenbehandeling

Een nieuw model voor klachtenbehandeling wordt door de magistraten verschillend ingevuld. De meeste korpschefs zijn overtuigd van het feit dat zijzelf verantwoordelijk dienen te zijn voor klachtenbehandeling, wanneer het gaat over klachten over dossiers binnen hun bevoegdheidsgebied. De HRJ kan als tweedelijnsinstantie optreden, maar in eerste instantie zijn de korpschefs in hun visie het best geplaatst om klachten te behandelen: zij beschikken over de informatie om de klacht te behandelen (het dossier), zij staan dicht bij de burger dan de HRJ en hebben meer bevoegdheden (hiërarchisch) om anderen aan te manen informatie te geven of klachten op degelijke manier op te volgen. Voorwaarde is dan wel dan men de nodige mensen, opleidingen en middelen voorziet om de klachtenbehandeling op een juiste manier invulling te geven.

Een minderheid van de magistraten is voorstander van het outsourcen van klachten. Ze vinden klachtenbehandeling geen taak voor de rechterlijke orde. Ten eerste omdat de burger weinig vertrouwen zal hebben in het behandelen van klachten door de instantie die zij viseren in hun klachten. Ten tweede omdat men niet ingericht is (mensen en middelen) op een behandeling van klachten, terwijl anderen (HRJ) dat wel zijn.

Hoewel de meerderheid van de magistraten voorstander is van een eerste- en tweedelijnsbehandeling van klachten, waarschuwen ze voor het opzetten van een systeem met teveel formalisme. Een klachtensysteem moet immers laagdrempelig zijn en de klager niet ontmoedigen. Een goed werkend klachtensysteem kan leiden tot een constructief contact met de burger.

¹² Hierbij merken we op dat de meeste gesprekken in 2004 plaatsvonden. De visies dateren dus ook uit dat jaar en kunnen intussen veranderd zijn. De werkwijze van de HRJ is immers ook geëvolueerd en aangepast. Sinds 2004 is er ook een nieuwe HRJ aangetreten.

Registratie is voor de meeste respondenten een logische stap maar ook hier moet rekening gehouden worden met de beperkte middelen (en dan met name op het niveau van de informatica).

2.2. De Hoge Raad voor de Justitie

Sinds augustus 2000 kunnen burgers met hun klachten terecht bij de HRJ (*Kloeck K. en Van Dael E., conceptnota, 2003*). Klachtenbehandeling is één van de instrumenten waarover de Advies- en onderzoekscommissie en de Commission d'Avis et d'Enquête van de HRJ beschikken om hun toezichtbevoegdheid op de werking van de rechterlijke orde uit te oefenen (*jaarverslag HRJ – 2000; jaarverslag HRJ - 2003*). De Hoge Raad kreeg deze bevoegdheid toegewezen door artikel 151, § 3, 8° van de Grondwet, dat stelt (De Hoge Raad voor de Justitie oefent zijn bevoegdheden uit in volgende materies): *met uitsluiting van enige tuchtrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheid: het ontvangen en het opvolgen van klachten inzake de werking van de rechterlijke orde*. In het verslag namens de verenigde commissies voor de herziening van de grondwet en de hervorming der instellingen en voor de justitie, dd. 14 oktober 1998 wordt gespecificeerd dat: *“Niet alle opgesomde bevoegdheden zijn exclusieve bevoegdheden van de Hoge Raad voor de Justitie. Zo zal bijvoorbeeld ook de korpschef verder klachten kunnen behandelen.(...) enkel de bevoegdheden bedoeld in 1°, 2° en 5° zijn exclusief voorbehouden voor de Hoge Raad voor de Justitie”*¹³. Hieraan wordt toegevoegd door de voorzitter (dhr. Duquesne) dat *“behalve de klachten over feiten van tucht- en strafrechtelijke aard, alsook klachten die via de andere bestaande rechtsmiddelen kunnen worden opgelost, zijn er ook nog die welke voortvloeien uit ontevredenheid van de rechtszoekenden, zoals de aanzienlijke achterstand bij een of andere rechtbank. In laatstgenoemde hypothese is het de taak van de Hoge Raad om de ingediende klachten aan de gerechtelijke overheid door te spelen”*¹⁴; Uit deze toelichting kan worden opgemaakt dat de wetgever de Hoge Raad een *subsidiare* klachtbevoegdheid gaf, geen exclusieve klachtbevoegdheid. Dat betekent ons inziens dat een wijziging van het klachtensysteem naar een tweetrapsbenadering mogelijk is en geen grondwettelijke bezwaren oproept, zolang de Hoge Raad de andere klachten opvolgt (wat kan gebeuren aan de hand van het registratiesysteem) en hierover rapporteert.

De HRJ kan niet om het even welke uiting van ongenoegen behandelen. Bij de oprichting definieerde de HRJ “Klacht” dan ook als *een uiting van grieven die het persoonlijk belang van de klager betreffen, op voorwaarde dat het niet om een eenvoudige vraag om inlichtingen gaat of om een juridische raadpleging, waarvoor de HRJ niet bevoegd is (jaarrapport HRJ – 2000)*. De HRJ is enkel bevoegd voor klachten over de werking van de rechterlijke orde.

De HRJ heeft tot nu een eerstelijnsbevoegdheid. De klager kan zich rechtstreeks, evenwel schriftelijk, richten tot de Nederlandstalige of Franstalige Advies- en Onderzoekscommissie van de HRJ. In een eerste fase gaat de AOC (CAE) na of de klacht ontvankelijk is. De klacht wordt getoetst aan het artikel 259bis-15§2 van het Gerechtelijk Wetboek. De klacht moet schriftelijk, ondertekend en gedagtekend zijn en de volledige identiteit van de klager bevatten. De klager moet ook een persoonlijk belang hebben.¹⁵ In het eerste jaarverslag over de behandeling van klachten lezen we dat *“deze vormvereisten eigenlijk niet erg dwingend zijn en niet echt hinderend voor de vlotte toegankelijkheid” (Jaarverslag HRJ - 2000)*. Uit de dossieranalyse van afgesloten dossiers bij de AOC (CAE) bleek dat deze vormvereisten wel vaak een sterk vertragend effect hadden op de procedure. Vooral de Franstalige commissie

¹³ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. Gewone zitting 1998-1999, 14 oktober 1998. Herziening van de Grondwet. Verslag. 1675/4 – 97/98, pag. 7.

¹⁴ Ibidem pag. 40-41.

¹⁵ Is er onduidelijkheid omtrent het belang van de indiener van de klacht, dan wordt deze verzocht de klacht mee te laten ondertekenen door de eigenlijke klager of deze een volmacht te laten ondertekenen tot vertegenwoordiging in het kader van de klachtenprocedure voor de Hoge Raad. Daarnaast kunnen minderjarigen en gerechtelijk onbekwamen een klacht indienen via een vertegenwoordiger (*jaarrapport HRJ – 2003*).

bleek in de praktijk veel belang te hechten aan deze vormvereisten. De eerder losse formulering en interpretatie van een regel, belemmert blijkbaar een vlotte toepasbaarheid.

In een tweede fase gaat de AOC (CAE) na of de HRJ bevoegd is om deze klacht te onderzoeken. De bevoegdheidsgronden werden door de wetgever vastgelegd in artikel 259bis-15 §3 en stemmen overeen met concrete klachten over disfuncties van het gerecht.¹⁶ De AOC (CAE) hanteert een vrij strikt en strak juridisch interpretatiekader bij het bepalen of ze bevoegd is. Naast de duidelijke uitsluitingsgronden, is er ook de kennelijke ongegrondheid (cfr.5°). De filter werd *bewust ruim gehouden omdat in eerste instantie diegenen die verantwoordelijk zijn voor de goede werking van hun diensten op tekortkomingen moeten gewezen worden (...)* (Jaarrapport HRJ – 2003). Deze ruime filter moet ervoor zorgen dat de rechtzoekende eerst beroep doet op andere wettelijk voorziene middelen en procedures. In de praktijk heeft dat tot gevolg dat de AOC (CAE) zich voor heel veel klachten onbevoegd verklaart. Enerzijds heeft de HRJ een eerstelijnsfunctie waardoor het klachten aantrekt en anderzijds stoot het klachten af door een ruime filter in te bouwen. Als de HRJ niet bevoegd is, kunnen de leden doorverwijzen naar een andere instantie (met een informatieplicht naar de HRJ).

In een laatste fase beraadslaagt de commissie over de gegrondheid van de zaak. Naar aanleiding van gegronde klachten, kunnen de commissies een aanbeveling doen om het probleem op te lossen of een voorstel doen om de werking van de rechterlijke orde te verbeteren. Ze kunnen eveneens een vraag tot een bijzonder onderzoek voorstellen. In de praktijk wordt dit weinig of nooit toegepast. Het oordeel over de gegrondheid van de zaak werd geconsolideerd in *art.259bis-15* van het Gerechtelijk Wetboek.

Een rechtzoekende is zich meestal niet bewust van bovenstaande uitsluitingscriteria. Ze weten ook meestal niet dat de HRJ slechts een adviserende en bemiddelende rol kan spelen en niet beschikt over rechtsmiddelen om de voorgestelde oplossing af te dwingen.

3. Uitgangspunten van de onderzoeksgroep

Op basis van voorafgaand onderzoek hebben we een aantal basisprincipes en uitgangspunten geformuleerd die het vernieuwde klachtenmodel omkaderen.

In voorliggende nota hebben we zoveel als mogelijk getracht rekening te houden met het bestaan van de geschetste veelheid aan visies binnen de magistratuur, met de gevoelens die leven op het terrein. Immers, wil een systeem met succes geïmplementeerd worden, moet er draagvlak zijn. Het is weinig nuttig om een ambitieus systeem op te zetten dat door niemand gesteund wordt en dus dode letter zal blijven.

We menen dat een klachtenprocedure een tweeledig doel dient. Ten eerste heeft het tot doel de klachten van rechtzoekenden binnen de rechterlijke orde ernstig te nemen. De ernst waarmee een klacht moet behandeld worden slaat op het respect tegenover de klager, de inspanningen om de klacht te onderzoeken en eventueel het oplossen van de klacht. Ten tweede is het de bedoeling klachten aan te wenden om disfuncties binnen de rechterlijke orde te kunnen signaleren naar de bevoegde overheidsinstanties. Deze signaalfunctie kan slechts invulling krijgen als de eerste doelstelling door alle betrokkenen nagestreefd wordt. Indien klachten niet ernstig genomen worden, kunnen we geen volledig beeld krijgen van disfuncties (zie ook *Hubeau B. en Van Zutphen N., VTOM Klachtendecreet, 4*). Hierbij benadrukken we nogmaals het belang van het verwerven van inzicht in *alle* klachten die de

¹⁶ De AOC (CAE) van de HRJ is wettelijk onbevoegd voor: klachten die behoren tot de strafrechtelijke of tuchtrechtelijke bevoegdheid van andere overheden; klachten die betrekking hebben op de inhoud van een rechterlijke beslissing; klachten waarvan het doel via het aanwenden van een gewoon of buitengewoon rechtsmiddel kan of kon worden bereikt; klachten die reeds werden behandeld en geen nieuwe gegevens bevatten en klachten die kennelijk ongegrond zijn.

werking van het justitieapparaat betreffen, bij welke instantie ze dan ook terechtkomen. Deze twee doelstellingen (het ernstig nemen van klachten en de signaalfunctie) werden ook vooropgesteld bij het opstarten van de klachtenprocedure in 2000 op het niveau van de Hoge Raad voor de Justitie. Na enkele werkingsjaren heeft de HRJ de balans opgemaakt van de procedure. Hij stelde vast dat de doelstellingen niet bereikt werden. We komen hierop terug in de tekst.

Een systeem voor het behandelen van klachten is belangrijk om een antwoord te kunnen geven op bovenstaande doelstellingen. Uit de gesprekken met klachtenbehandelaars bleek echter dat er in de eerste plaats nood is aan kwalitatief goed uitgebouwde informatiebalies in de gerechtsgebouwen waar rechtzoekenden terecht kunnen met vragen over de werking van het justitieapparaat. Het duidelijk informeren van en communiceren met rechtzoekenden kan klachten vermijden of oplossen. (zie ook: *Kloeck K. en Van Dael E., 2004*) Vandaar dat we in de nota ook aandacht besteden aan de nuldelijn of die instanties die mensen informatie verstrekken over de organisatie en werking van de rechterlijke orde of die mensen doorverwijzen naar de juiste instantie. We denken dan niet alleen aan de informatiebalie binnen het gerechtsgebouw maar ook aan de informatieverstrekking door de justitiehuisen en een gerechtelijk onthaal dat bemand wordt door magistraten die vragen (geen klachten) beantwoorden over concrete dossiers.

Een klachtenbehandelingprocedure is geen wondermiddel. Ook al zal de procedure bijgestuurd worden, toch moeten we rekening houden met de relativiteit van de effecten van welke vorm van klachtenbehandeling dan ook. Het gedrag van klagers kan soms pathologische vormen aannemen. Elke instantie binnen de rechterlijke orde en ook de HRJ ontvangt klachten van zogezegde querulanten (*les plaignands d'habitude*) of "pathologische procedeerders". Uit de gesprekken met klachtenbehandelaars maar ook uit de dossieranalyses blijkt echter dat *querulant* vaak te ruim gedefinieerd wordt en dat het aantal querulanten in de praktijk beperkt is. Dat queruleren een feit is, mag geen alibi vormen om geen rekening te houden met de klachten van burgers. We moeten ook een onderscheid maken tussen regelmatige klagers en querulanten (*Van Zutphen N., UAMS, 17 november 2003; de Groot-Van Leeuwen, oktober 2003*). Veelklagers kunnen mondige mensen zijn die hun ontevredenheid uiten i.p.v. te verzuren. Veelklagers kunnen ook rechtzoekenden zijn die nergens een bevredigend antwoord vinden op hun klacht of die de juiste instantie niet kennen waar ze kunnen communiceren over hun klacht.

Klachtenprocedures hebben vaak de neiging af te glijden naar een zoethoudersfunctie (*Ippel P., 1987, 102*). Met het model dat uitgewerkt werd binnen dit onderzoek tot vernieuwing van de klachtenprocedure, willen we dit effect vermijden. Klachten moeten de aandacht krijgen die ze verdienen en moeten zoveel mogelijk opgelost worden. Daarom is een voor alle betrokkenen realistisch model noodzakelijk. We streven naar een uniformisering van de klachtenprocedure wat betekent dat we gelijkvormige basisnormen en -regels willen garanderen maar tegelijkertijd ook de lokale context respecteren. We werken dus niet naar uniformiteit toe. Deze uniformisering wordt nagestreefd op het vlak van de procedure, de registratie van de klachten en het gevolg dat eraan gegeven wordt en de rapportage van de geregistreerde gegevens op een centraal niveau. Dat alles heeft als belangrijk doel te vermijden dat klachten verwaarloosd worden.

Bij het uitwerken van het vernieuwde model hebben we een aantal criteria ingebouwd. We streefden naar een zekere gelijkvormigheid in de procedure voor alle rechtbanken zonder al te grote formalisering of juridisering. Formalisering is noodzakelijk voor de rechtszekerheid maar voor vlotte afhandeling moet te strakke formalisering vermeden worden. Een te ver doorgedreven juridisering van klachtenbehandeling kan leiden tot een verharding van het optreden en tot defensieve reacties (*Niemijer E. en Ippel P., 1994, 689*). Klachten hebben de neiging aan te groeien als er onvoldoende communicatie is met de klager. We opteerden voor een duidelijke communicatie met de klager. Dat betekent dat we

de kwaliteit van de briefwisseling belangrijker achten dan de kwantiteit. Een klager wil voornamelijk een eerlijke procedure en een flexibele aanpak van klachten. Maar zelfregulering zonder een minimum aan gereguleerde sturing werkt niet.

We beklemtonen ook het aspect snelheid. De tevredenheid over de afhandeling van een klacht is sterk afhankelijk van de termijn waarbinnen de klacht behandeld wordt. Als de afhandeling te lang duurt, groeit de klacht en ook de ontevredenheid van de klager aan. Afhankelijk van de context moet een klacht binnen een redelijke termijn behandeld worden.

We hechten ten slotte veel belang aan een goed uitgebouwd registratiesysteem. Het registreren van klachten is in meerdere opzichten van groot belang. Ten eerste is het een voorwaarde om de stand van zaken binnen een klachtdossier op te kunnen volgen. Zonder registratiesysteem is er immers ook geen controle over de procedures. Daarnaast dient het een nog meer praktisch nut. Wanneer de klachten op een degelijke manier geregistreerd worden kan men immers de verbinding maken met al eerder ingediende klachten of met een lopend dossier ten aanzien waarvan de klacht geformuleerd is. Een derde belangrijke doelstelling van het registreren van klachten is het feit dat door die databank de HRJ een aantal basisvariabelen aangereikt krijgt op basis waarvan zij aan haar rapportageplicht t.a.v. het parlement kan voldoen. Deze databank zal daarnaast een bron aan informatie zijn voor eventueel wetenschappelijk onderzoek. Bovendien biedt de databank de mogelijkheid aan de Hoge Raad om een controle door te voeren op de klachtenbehandeling door de eerste lijn.

In het kader van de registratiemogelijkheden en –beperkingen hebben we ook onderzocht in hoeverre deze registratie in de toekomst binnen het Phenix-systeem toegepast kan worden. Hier komen we in het hoofdstuk Registratie op terug.

4. Kritiek op het huidige systeem

4.1. Systeem van de rechtbanken en de parketten

De systemen die gebruikt worden door de rechtbanken en de parketten zijn soms goed uitgebouwd maar vertonen geen enkele eenvormigheid. Zelfs binnen hetzelfde gerechtshof verschilt het systeem van het vreedegerecht van dat van eerste aanleg en van hoger beroep. Een vergelijking van de resultaten is onmogelijk.

Er bestaat voor de klager geen enkele vorm van zekerheid dat de klacht behandeld wordt. De rechtzoekende is afhankelijk van de beoordeling van de magistraat of hij/zij tijd heeft, of hij/zij over de middelen beschikt en of hij/zij vindt dat klachten belangrijk zijn.

De rechtbanken en parketten vermijden elke vorm van publiciteit naar de burger of naar de rechtzoekende over hun systeem van klachtenbehandeling dat een aantrekkings-effect kan teweeg brengen. Ze beschikken niet over de capaciteit (mensen en middelen) om er een volwaardige dienstverlening van te maken. Ze behandelen enkel de klachten die door de rechtzoekende spontaan naar hen doorgestuurd zijn of die via een andere instantie bij hen terechtkomen.

Sommige magistraten hechten er belang aan dat klachten ernstig genomen worden. Ze hebben een eigen methode uitgewerkt om op een systematische manier klachten te behandelen. Tijdens de interviewronde hebben we ook magistraten ontmoet die klachten niet ernstig namen. Ze beschouwden veelklagers al snel als querulanten. Andere magistraten zijn van oordeel dat een klacht opgelost is als ze een standaardbrief terugsturen. Een duidelijke en eenvoudige motivering van de beslissing blijft achterwege. Er zijn magistraten die klachten heel juridisch analyseren. Andere magistraten zijn van mening dat ze de rechtzoekende het best konden dienen door hun hoofdtaak als rechter of parketmagistraat nauwkeurig uit te voeren.

De meeste magistraten beklemtoonden ook dat ze amper geïnformatiseerd zijn. Onze vraag naar elektronische registratie kwam bij hen over als een wansmakelijke grap.

4.2. Systeem van de HRJ¹⁷

We stelden vast dat de HRJ onvoldoende bekendheid heeft bij het publiek. Daarom komen heel veel klachten terecht bij instanties die voor de rechtzoekende voor de hand liggen (de federale overheidsdienst, de Vlaamse of de federale ombudsman, de minister, de Koning...). Deze diensten of instanties sturen de klachten door naar de HRJ of naar de betrokken rechterlijke instantie. Intussen is er al heel wat tijd verloren gegaan als deze klacht al bij de HRJ terechtkomt.

De Hoge Raad moet de klacht te vaak onontvankelijk verklaren of moet zich te vaak onbevoegd verklaren. In het eerste geval krijgt de klager de kans de tekortkomingen recht te zetten. In het tweede geval moet de AOC(CAE) de klager op de hoogte brengen van de onbevoegdheid en de klager doorverwijzen. Opnieuw gaat er kostbare tijd verloren. Aan de hand van de dossieranalyse stelden we vast dat de morele plicht om door te verwijzen niet altijd strikt opgevolgd wordt.

¹⁷ 2.3.2 is gebaseerd op gesprekken met de leden van de HRJ in het kader van het onderzoek, op jaarrapporten van de HRJ en op de dossieranalyse van afgesloten dossiers bij de HRJ.



Wat door de rechtzoekende als een klacht wordt beschouwd, blijkt vaak slechts een vraag om verduidelijking over de stand van het dossier of het verloop van de concrete procedure. Indien de klacht in eerste instantie gericht zou zijn aan de rechtbank of het parket waar het dossier behandeld wordt, zou de rechtzoekende veel sneller geholpen kunnen worden. Dan geldt wel de voorwaarde dat de betrokken zetel of het parket over goed uitgewerkte voorzieningen beschikt om de rechtzoekende die om informatie vraagt op een adequate wijze te kunnen helpen. (Zie: 0^e en 1^e lijn)

Door de beperkte continuïteit van de AOC(CAE) hebben klachten een zeer lange doorlooptijd. De commissie komt in principe samen om de veertien dagen. We leidden uit de interviews af dat het in de praktijk soms een maand of langer kan duren vooraleer de commissie kan vergaderen. De duur van de vergaderingen is soms te kort om alles grondig te bespreken en niet alle leden zijn altijd (tijdig) aanwezig.

Het is voor de HRJ onmogelijk om de klachten die doorverwezen werden verder op te volgen. Het ontbreekt zowel de HRJ als de bestudeerde zetels en parketten aan een klachtenbeleid dat gelijke behandeling en beoordeling van gelijkaardige klachten garandeert. De klachteninstanties werken zaak per zaak af.

Er bestaat een duidelijk onderscheid tussen de manier van afhandelen van de Nederlandstalige en de Franstalige klachtencommissie. Zo stelden we vast dat de Franstalige commissie de ontvankelijkheidsvereisten veel strikter toepast dan de Nederlandstalige kamer en dat de brieven aan de klagers die vertrekken van de Franstalige commissie een andere toon hebben dan de brieven van de Nederlandstalige commissie. Er is ook een verschil in taakverdeling wat klachtenbehandeling betreft tussen de twee commissies.

De HRJ vervult een signaalfunctie voor de overheid. Het heeft intern een systeem om klachten te registreren waarover het dan jaarlijks rapporteert aan het parlement. Doel is om met deze gegevens te wijzen op een aantal disfuncties bij de rechterlijke orde en aanbevelingen te doen om deze bij te sturen. De meeste rechtsinstanties beschikken niet over een registratiesysteem. Sommige zijn nog niet geautomatiseerd. Enkele magistraten hebben een eigen registratiesysteem uitgewerkt, al dan niet geautomatiseerd. Tot nu bestaat er wel een duidelijk beeld van de opdrachten die de HRJ uitvoert i.v.m. klachtenbehandeling maar is het beeld over de afhandeling van klachten op het niveau van justitie heel gefragmenteerd en onvolledig.

DEEL II

1. De definitie van klacht

Elke klacht is gratis advies. Dat betekent echter niet dat één instantie plots overstelpt moet worden met klachten. Er bestaat ten eerste een discrepantie tussen wat als klacht voorgesteld wordt door een rechtzoekende en de effectieve inhoud van de klacht. Wat door de rechtzoekende voorgesteld wordt als een klacht, kan na analyse beantwoorden aan de kenmerken van een informatievraag, een melding (*Van Zutphen N., UAMS – 2003*) of een vraag naar uitleg over de inhoud van een dossier. Slechts een beperkt aantal door de klager voorgestelde klachten moeten werkelijk als een klacht in enge zin behandeld worden.

Het bepalen van de reikwijdte van de definitie van klacht is van groot belang in de uitwerking van het klachtenmodel. In de context van het voorgestelde klachtenmodel wordt als klacht in ruime zin beschouwd: *“een manifeste of latente uiting van ontevredenheid van een rechtzoekende over een aspect van het justitieapparaat of over een geleverde justitiële dienst”*¹⁸. Deze definitie is zeer ruim en behelst zowel vragen om informatie, meldingen, vragen over dossiers als klachten in enge zin.

De noodzaak van een ruime definitie van het begrip klacht wordt benadrukt door het feit dat een klacht in enge zin vaak een resultaat is van een proces, namelijk de opbouw van ontevredenheid of desinformatie tot een diepe ontevredenheid of wantrouwen ten aanzien van justitie. We leggen dit proces kort uit. Vele klachten, ook klachten die op hogere niveaus toekomen, zijn het resultaat van een voorgeschiedenis aan desinformatie, nergens gehoor vinden, van het kastje naar de muur gestuurd worden of niet weten naar wie of wat men zich moet richten. Wanneer mensen niet weten waar ze hun informatie over justitie moeten halen, of niet verder geholpen of doorverwezen worden wanneer ze de verkeerde instantie aanspreken, kan dit gebrek aan informatie of kennis uiteindelijk escaleren tot een klacht in enge zin.

Vandaar dat de definitie van klacht in brede zin zeer ruim wordt gehouden om ook de potentiële klachten te omvatten. Immers, een goede aanpak van deze potentiële klachten kan het ontwikkelen van een klacht in enge zin tegengaan. In ons model geven we dan ook een belangrijke taak aan de zogenoemde nulde lijn die een cruciale taak van voorlichting, informatievoorziening en doorverwijzing krijgt of daarin bestendig wordt. De nulde lijn behandelt dan de volgende contactnames:

- **Melding:** de melding van een vermoedelijk strafbaar feit door een burger. Een dergelijke melding moet gericht zijn aan de politie (het parket).
- **Algemene (informatie)vraag:** vraag over de formele aspecten van de werking van het justitieapparaat die beantwoord kan worden zonder kennis over persoonlijke dossiergegevens.
- **Vraag over het dossier:** vraag die enkel kan beantwoord worden na inzage van het dossier van de rechtzoekende. Het antwoord blijft neutraal zonder beoordeling van de inhoudelijke elementen van het dossier.

Over de invulling van de nulde lijn wordt in het volgende hoofdstuk meer uitleg gegeven.

Een verenging van de definitie dringt zich echter op ten aanzien van de eerste lijn (de zetel en het parket). Binnen de klachtenbehandeling door de rechterlijke orde zal dan ook de volgende definitie gehanteerd worden: *“een uiting van ontevredenheid van een*

¹⁸ Gebaseerd op de definitie van POL, H. in: *Effectief klachtenmanagement. Als instrument voor verbetering van kwaliteit en klantgerichtheid*. p. 49, en de definitie van de Vlaamse Ombudsdienst in: *Jaarverslag 2002*, p. 31.

rechtzoekende over de werking van de rechterlijke orde". Met rechtzoekende bedoelen we in de eerste plaats *rechtzoekende in de klachtenprocedure*. Deze definitie is van toepassing voor de eerste en de tweedelijnsklachtenbehandeling, zij het dat in de eerstelijns nog een bijkomende voorwaarde wordt opgelegd, namelijk het *persoonlijk belang van de rechtzoekende dient duidelijk te zijn*. In de eerste lijn wordt dit als bijkomende voorwaarde bij het ontvankelijk verklaren van een klacht gesteld (zie infra). De klachten die binnen deze definitie vallen zijn voorlopig de enige klachten die in de databank terechtkomen. Enkel deze klachten worden geregistreerd.

Hierbij onderscheiden we drie elementen binnen de klacht in enge zin: het gaat om een uiting van ontevredenheid (de klager geeft dus aan ontevreden te zijn over een aspect van de werking van de rechterlijke orde); het gaat om een rechtzoekende; het gaat specifiek over de werking van de rechterlijke orde. In het klachtenreglement werd verduidelijkt wat we precies onder de rechterlijke orde verstaan:

(Art. 1.3) Onder 'rechterlijke orde' wordt in dit reglement verstaan: de magistraten en plaatsvervangende magistraten van de hoven en rechtbanken, de magistraten bij de parketten, de parketsecretarissen en de griffiers, alle ander personeel van griffies en parketten, hoven en rechtbanken en de gerechtelijk aangestelden.

In deze definitie valt dus eenieder die een bijdrage levert in het kader van de rechtsgang én magistraat of door een magistraat aangesteld is.

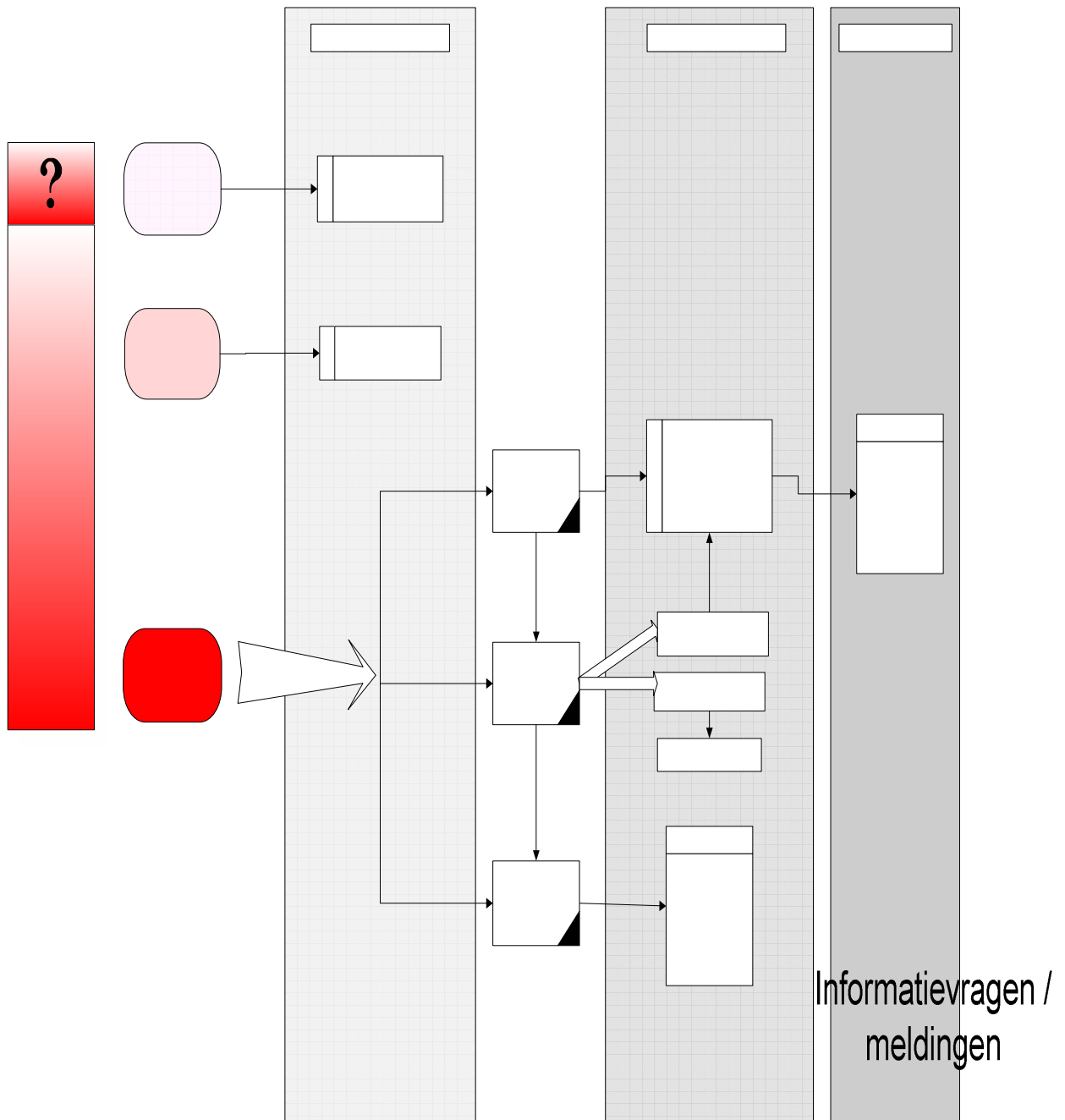
Binnen deze definitie in enge zin bestaan nog een viertal subvormen:

Definitie in enge zin: **Klacht: "een uiting van ontevredenheid van een rechtzoekende over de werking van de rechterlijke orde"**

Klacht kan verder opgesplitst worden naar:

1. een klacht over de **inhoud van een rechterlijke beslissing**. Klachten over de inhoud van het dossier maken deel uit van de rechterlijke beslissing. Om deze klachten op te lossen, bestaan er andere rechtsmiddelen. Ze vallen buiten het bestek van het onderzoek.
2. Een **beleidsklacht**: een actieve rechtsonderhorige kan melding maken van beleidsgerichte tekortkomingen bij justitie (de wetgeving, de infrastructuur, ...) zonder hierbij direct persoonlijk belang te hebben (*Vlaamse Ombudsdienst, 2002*). Beleidsklachten kunnen meestal niet onmiddellijk opgelost worden maar hebben wel een belangrijke waarde als signaal naar de overheid die op middenlange termijn die signalen kan verwerken in haar beleidslijnen. Deze klachten vallen binnen het bestek van het onderzoek, en zijn de verantwoordelijkheid van de tweede lijn.
3. een **klacht over de werking van de rechterlijke orde**. Deze klachten vormen de kern van het klachtensysteem en worden in eerste instantie door de eerste lijn behandeld.
Een **tuchtklacht** (klacht over de houding van een magistraat tegenover de rechtzoekende welke resulteert in een tuchtprocedure) kan een subgroep van deze klachten vormen, maar deze kunnen aanleiding geven tot een tuchtrechtelijke procedure en vallen daarom vanaf dat moment buiten het bestek van dit klachtensysteem.

2. Het nieuwe klachtenmodel



Vraag om informatie

We kozen voor een klachtenprocedure in twee niveaus. Daar gaat echter een belangrijke preventieve fase aan vooraf, met name de nulde lijn. Deze nulde lijn bestaat voornamelijk uit informatieverstrekking en doorverwijzing. De eerste lijn bestaat uit de intake en de behandeling van klachten. Deze lijn bevindt zich op het niveau van de rechtbanken en parketten, met als centrale figuur de klachtenbehandelaar (zowel in het *front-office* als in het *back-office*). Deze neemt de klacht in behandeling, in

overeenstemming met het klachtenreglement. Tot slot is er de mogelijkheid tot het vragen om een tweede lezing van de klacht bij de Hoge Raad voor de Justitie bij ontevredenheid van de klager over de behandeling van de klacht in eerste lijn. Hierbij is er een rol weggelegd voor zowel de klachtenbehandelaar bij de HRJ als de behandelaar op eerste lijn.

2.1. Nulde lijn

De nulde lijn is ons inziens van groot belang in het geheel van de klachtenbehandeling. Een goede informatievoorziening naar het publiek (zowel algemene informatie als informatie met betrekking tot een specifiek dossier) kan immers escalatie van ontevredenheid (tot een klacht) voorkomen. Uit het onderzoek bleek dat de huidige nuldelijnsvoorzieningen te weinig gekend zijn of te weinig uitgebouwd zijn om aan de vraag om informatie te kunnen voldoen. Daarom benadrukken we hier nogmaals de nuldelijnsfunctie van de informatiebalie in het gerechtsgebouw en van de justitiehuisen en stellen we een derde nuldelijnsvoorziening voor: het gerechtelijk onthaal.



2.1.1 De informatiebalie in het gerechtsgebouw

Tijdens de interviews wezen de magistraten op het belang van een goede informatiebalie of een goed onthaal. Ook uit de analyse van de klachten kwam naar voren dat het geven van een goede basisinformatie veel ongenoegen kan voorkomen. Een behulpzaam en vriendelijk onthaal voorkomt wrevel over de werking van de rechterlijke orde en heeft bijgevolg onrechtstreeks een preventieve invloed op het ontstaan van klachten. De mensen die de baliefunctie vervullen moeten een goede kennis hebben van de dagelijkse praktijk binnen het gebouw. Ze moeten mensen wegwijs kunnen maken in het gebouw en moeten weten wie welke functie vervult. Het lijkt ons niet noodzakelijk dat deze mensen een specifieke vooropleiding hebben genoten om deze taak in te vullen. Het is eerder aan de verantwoordelijken van de rechterlijke orde om mensen wegwijs te maken in hun werkomgeving en hen te stimuleren tot bijscholing. Ten slotte is het belangrijk dat deze mensen voldoende talenkennis hebben.

De balie zelf is als het ware een visitekaartje van het gerechtsgebouw. Het moet uitnodigend werken naar de rechtzoekende. Een klein, rommelig, glazen hokje is weinig uitnodigend en bemoeilijkt het vragen naar informatie. We bevelen aan om naast de aandacht voor de klantvriendelijkheid van het personeel aan het onthaal, ook aandacht te hebben voor de infrastructuur die het klantvriendelijk onthaal moet ondersteunen. Klantvriendelijkheid start immers aan de ingang van het gebouw.

2.1.2. De justitiehuisen

In overeenstemming met de wettelijke opdracht¹⁹, willen we op de nuldelijn volgende taken voor de justitiehuisen beklemtonen:

¹⁹ Eén van de opdrachten van de justitiehuisen is "onthaal van en de informatie- en adviesverlening aan de gebruikers van het justitiehuis en de doorverwijzing naar de bevoegde instanties". Ze hebben ook de wettelijke opdracht "noden en behoeften op het werkveld te signaleren".

- algemene informatieverstrekking
- doorverwijzen naar andere instanties - dispatching

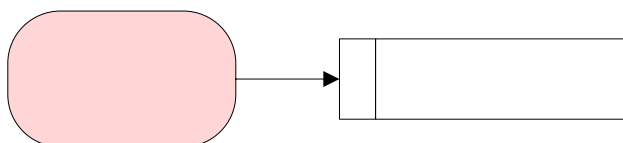
De justitiehuisen zijn georganiseerd per gerechtelijk arrondissement. Ze werden opgericht in het centrum van de steden, profileren zich als laagdrempelige instanties en zijn gemakkelijk bereikbaar. Bovendien is het justitiehuis een instelling die dicht bij de burger staat, en dienstverlening aanbiedt aan iedereen die in aanraking komt met de gerechtelijke wereld of informatie zoekt²⁰.

Dienstverlening door de justitiehuisen heeft ook als voordeel dat de cliënt kan beslissen of hij/zij nood heeft aan een gesprek met de justitieassistent of met de advocaat van de juridische bijstand.²¹

De **nuldelijnsfunctie** van het justitiehuis waartoe informatieverstrekking over de gerechtelijke procedure behoort, kan veel klachten voorkomen, maar maakt als zodanig geen deel uit van de klachtenbehandeling te gronde.²²

Op dit moment registreren de justitiehuisen de informatievragen in hun eigen registratiesysteem. Door het anoniem behandelen van cliënten zijn deze informatievragen niet identificeerbaar. Voor de Hoge Raad (maar ook voor de rechtbanken en parketten zelf) is het echter wel van belang de inhoud van deze informatievragen te kennen. Op die manier kunnen lacunes in de informatieverstrekking worden blootgelegd en kunnen er stappen ondernomen worden. Vanwege de anonieme verwerking is het niet mogelijk dit soort vragen om informatie in het klachtenregistratiesysteem op te nemen, maar we menen wel dat een jaarlijkse rapportage over deze informatievragen een beter inzicht zou geven in de onduidelijkheden en onzekerheden die leven t.a.v. justitie.

2.1.3. Het gerechtelijk onthaal



Uit het onderzoek van de klachtendossiers bleek dat veel klachten zijn begonnen als een informatievraag over hun dossier die nergens beantwoord werd. Het lijkt ons dan ook aangewezen dat er een plaats is waar mensen terecht kunnen met vragen over een (hun) specifiek dossier. Dit soort vragen kunnen bijvoorbeeld zijn: waarom is mijn dossier geseponeerd, hoe lang kan mijn procedure duren, wat is er intussen in mijn dossier gebeurd... Naar het Hasseltse voorbeeld²³ stellen we voor deze dienstverleningstaak toe te wijzen aan een gerechtelijk onthaal, dat bemand zou kunnen worden door bijvoorbeeld parketjuristen bij de parketten en referendarissen bij de zetels. Zij hebben wel het recht om de dossiers in te zien (en kunnen daarnaast al veel informatie opvragen in REA), ze zijn waarschijnlijk vertrouwd met gerechtelijke beslissingen en ze hebben praktisch gezien

Ministeriele Omzendbrief van 23 juni 1999 tot vaststelling van de basisinstructies voor de justitiehuisen. B.S. 29/06/1999.

²⁰ Informatiebrochure Justitiehuisen. www.just.fgov.be

²¹ Dienstorder inzake de eerstelijnsverwerking binnen de justitiehuisen, 3/DG/14/03

²² Zoals reeds beschreven staat in de inleiding van dit document, hadden we oorspronkelijk een centrale rol toegekend aan het justitiehuis binnen de klachtenprocedure voornamelijk om reden van laagdrempeligheid. De rechtzoekende zou in het justitiehuis terecht kunnen om een klacht in te dienen. De medewerkers van het justitiehuis zouden de nodige ondersteuning kunnen geven aan de rechtzoekende om de klacht duidelijk te formuleren. Het justitiehuis had in dit scenario de taak om de klacht door te sturen naar de bevoegde klachtenbehandelaar binnen de rechterlijke orde, maar niet vooraleer een eerste registratie was gebeurd. Tijdens het onderzoek werd het echter duidelijk dat de justitiehuisen om verschillende redenen niet bereid waren om in dit scenario mee te stappen. Zie voor meer informatie pag. 7.

²³ Het project Van op de trede naar het parket. Zie voor meer informatie de site van de Koning Boudewijnstichting: http://www.kbs-frb.be/code/page.cfm?id_page=127&id=4316

mogelijkheden tot vlotte contacten met de magistraten van de zetels en de parketten. Daarenboven lijkt het ons interessant om te leren hoe een juridisch dossier in eenvoudige woorden kan vertaald worden naar leken. Ten slotte zou het door de rechtszoekenden kunnen gepercipieerd worden als een teken dat erover gewaakt wordt geen wereldvreemde magistraten op te leiden. Het contact met de burger lijkt ons immers een belangrijk element in hun opleiding en/of werkzaamheden.

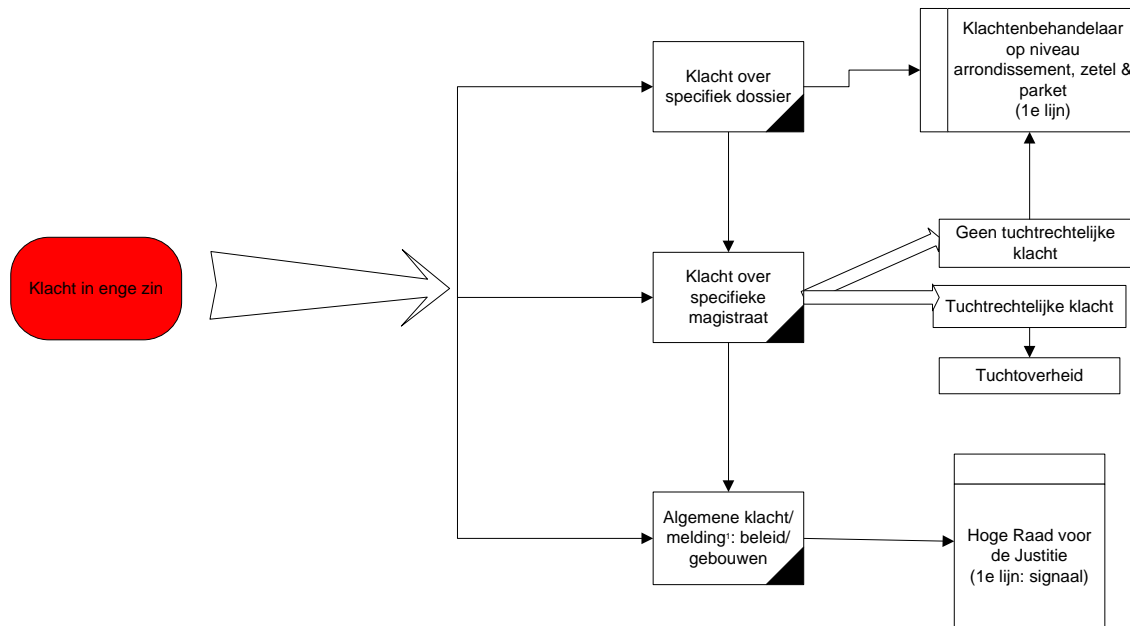
De parketjuristen op de parketten en de referendarissen op de zetels kunnen als deel van hun werkzaamheden en bij beurtrol mensen met vragen over hun dossier opvangen. Zij zouden bijvoorbeeld een vrij spreekuur kunnen organiseren, of op afspraak werken. De balie/het onthaal van de rechtbank/het parket zou dit kunnen organiseren. Niet alleen komt dit tegemoet aan een duidelijke vraag van de burger, ook kan dit andere entiteiten binnen het parket en de rechtbank ontlasten. Zo wordt het onthaal vaak benaderd met allerlei juridische vragen. Ook worden substituten of voorzitters minder gestoord in hun werk wanneer de informatieverstrekking gestroomlijnd gebeurt en de parketjuristen/referendarissen als filter optreden. Wat de parketjuristen betreft, lijkt het ons een wezenlijk onderdeel van hun taak tot bijstand van de magistraten.

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

2.1.4. Besluit bij nuldelijn

Het uitbouwen van een duidelijke informatieverstrekking in nuldelijn is een onontbeerlijk element van klachtenbehandeling. Het voorkomen van klachten is immers de beste manier van klachtbehandeling. Door duidelijke informatiepunten te voorzien voor verschillende informatievragen, kan aan een deel van de klagers tegemoet gekomen worden en blijft klachtbehandeling geen symptoombestrijding. De informatiebalie binnen het gerechtsgebouw is één van de belangrijke peilers van een klantvriendelijke justitie. Het gerechtelijk onthaal is van belang door de meerwaarde die het kan bieden aan mensen die verward raken in een gerechtelijke procedure en niet weten waar ze voor staan en waarheen ze moeten. Het uitleggen en duidelijk maken van het justitiële beleid aan burgers lijkt ons één van de peilers van een kwaliteitsvolle justitie. De justitiehuisen, die wij eerst een aanzienlijke rol hadden toebedeeld in de het werkelijke systeem van klachtenbehandeling, dienen zich duidelijker te profileren als nuldelijnsinstantie, om het grotere publiek te bereiken.

2.2. Eerste lijn



Op niveau van de zetel en van het parket van elk *gerechtelijk arrondissement* dient telkens iemand officieel aangesteld te worden als aanspreekpunt voor klachten. Dit is **geen** ombudsman, maar een *klachtenbehandelaar*. De klachtenbehandelaar zou iemand kunnen zijn van binnen de rechtsinstantie die ook naar buiten toe duidelijk als aanspreekpunt fungeert en dit ook bekendmaakt (*front-office*). De klachtbehandeling te gronde wordt dan voor wat de eerste lijn betreft, door het *back-office* uitgevoerd (de korpschef of een andere magistraat). Het *front-office* volgt in dit model de klachtenbehandeling op, ziet toe dat dit gebeurt conform het *klachtenreglement* en *de ombudsnormen*, dat men registreert en dat men *rapporteert* (zie: 7.) aan de HRJ dmv een geautomatiseerd systeem.

Deze interne klachtenbehandelaar (*front-office*) is **geen** ombudsman, aangezien het gaat om een *interne* afhandeling (behandeling door ombudsman is altijd extern). Daardoor kunnen een aantal regels/normen niet gegarandeerd worden (zoals volledige onafhankelijkheid). De klachtenbehandelaar zou er echter moeten over waken dat normen als het onafhankelijk en onpartijdig oordelen, zo goed mogelijk gerespecteerd worden. De mogelijkheid voor de rechtzoekende om zich te wenden tot de tweede lijn garandeert in zekere mate deze vereisten.

2.2.1. Front-office – Back-office

In ons model spreken we van een *front-office* en een *back-office*. Het *front-office* of de klachtenbehandelaar vormt het gezicht van de klachtenbehandeling naar de burger toe. Hij/zij neemt de klachten in ontvangst, is verantwoordelijk voor *elke* communicatie met de klager en is het enige aanspreekpunt. Daarnaast dient het *front-office* in te staan voor de opvolging van de klachtbehandeling en de eerste registratie van de klacht.

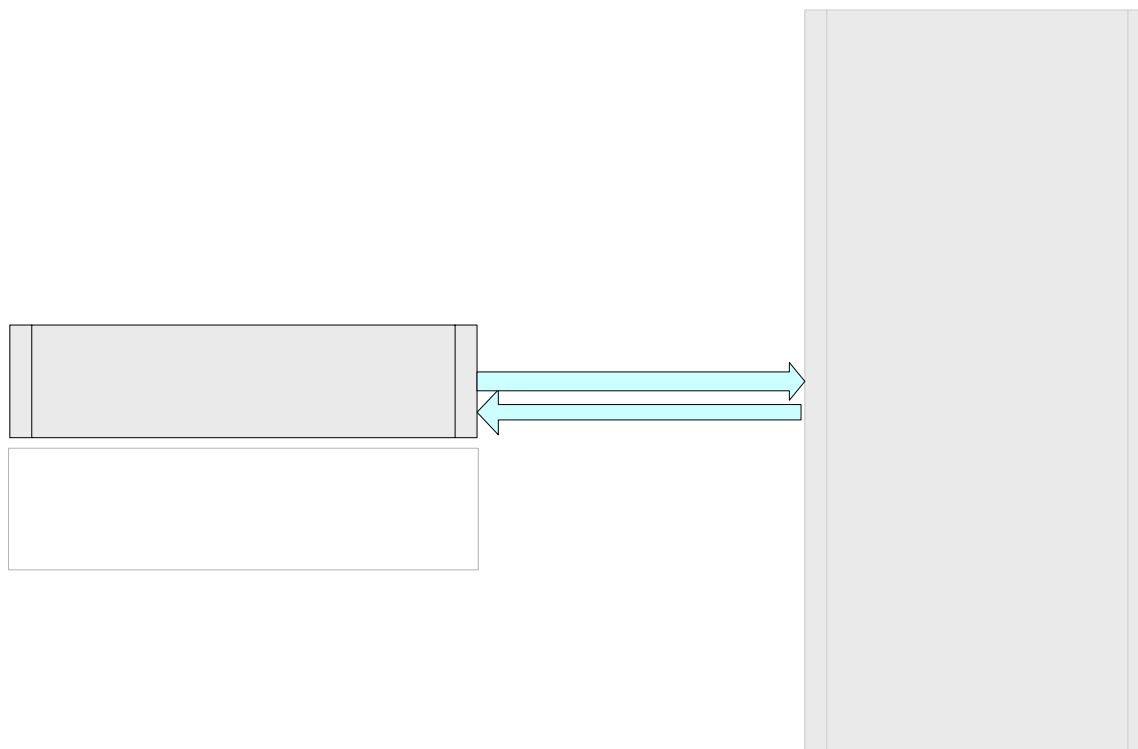
Het *back-office* bestaat uit het gehele gerechtelijk arrondissement waarin de klachtenbehandelaar zetelt. De klachtenbehandelaar zou voor de behandeling ten gronde van de klacht een beroep kunnen doen op de korpschef, die de klacht zou kunnen delegeren naar een betrokken magistraat of een magistraat die kennis heeft van het dossier. Degene die de klacht ten gronde behandelt (*back-office*), registreert de verschillende stappen van de behandeling alsook elke beslissing die genomen wordt, en communiceert hierover met het *front-office*. Zoals hierboven gesteld, is het *front-office* in dit model de enige die met de klager communiceert. Na behandeling van de klacht door het *back-office*, zou het dan ook het *front-office* zijn dat het resultaat van de klachtbehandeling doorgeeft aan de

klager. Op die manier kan het front-office tevens instaan voor de opvolging van de klachtbehandeling en het respecteren van het klachtenreglement.

2.2.2. Klachtenbehandelaar

Zoals gesteld zou er per zetel en per parket van een *gerechtelijk arrondissement* een klachtenbehandelaar – front-office (magistraat met enkele jaren ervaring – zie klachtenreglement) aangesteld of verkozen kunnen worden die verantwoordelijk is voor de klachtenbehandeling van of de zetel of het parket van dat arrondissement voor een vooraf bepaalde termijn (vb. 4 jaar).²⁴ Wanneer er binnen dat arrondissement een Hof van Beroep zetelt, stellen we voor dat de behandelaar ook voor die klachten het aanspreekpunt is. Tijdens de pilootprojecten werd de suggestie gedaan dat dit dan beter iemand van het niveau van Beroep zou zijn. In Brussel voorzien we vier klachtenbehandelaars, twee voor de Franstalige en twee voor de Nederlandstalige klachten (telkens zetel en parket). De behandelaars in Brussel zouden tevens ook het aanspreekpunt kunnen zijn voor de klachten met betrekking tot het Hof van Cassatie. In ons model zijn er in totaal 56 klachtenbehandelaars. Naargelang de werkbelasting (zijnde het aantal klachten dat op jaarbasis behandeld dient te worden) zou het kunnen blijken dat men geheel of gedeeltelijk vrijgesteld dient te worden van andere taken. Deze werklust is echter op dit moment onbekend (niet alle arrondissementen hebben een zicht op het aantal klachten dat men ontvangt). De onderzoekers bevelen aan om een meting uit te voeren van de werklust die de vernieuwde procedure van klachtenbehandeling met zich mee brengt op zetel en parket per gerechtelijk arrondissement. Op dat moment zou er ook ingeschat kunnen worden in hoeverre deze klachtenbehandelaars bijstand nodig hebben van referendarissen of parketjuristen. Aangezien de klachtenbehandelaars binnen de kleinere arrondissementen hun taak van klachtenbehandeling zouden combineren met andere taken als magistraat, lijkt het ons het meest praktisch dat de klachtenbehandelaar zetelt in het rechtsgebouw.

²⁴ Oorspronkelijk wilden we ter garantie van de duidelijkheid naar buiten toe, het aantal klachtenbehandelaars beperken tot één per gerechtelijk arrondissement. Uit de interviews is echter gebleken dat de werking van zetel en parket te ver uiteen ligt om door één en dezelfde persoon begrepen en beoordeeld te worden. Vandaar dat we, eerder om pragmatische redenen, geopteerd hebben voor twee klachtenbehandelaars per gerechtelijk arrondissement.



2.2.3. Verantwoording

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

Ten **eerste** is het behandelen van klachten binnen de setting waar klachten zijn ontstaan een voordeel vanwege de nabijheid van de klachtenbehandelaar tot de klager. Aangezien de rechtsinstantie (de rechtbank, het parket, het hof of het parket-generaal) gekend is bij de klager (anders zouden er geen klachten over zijn), is het minder complex om een klacht in te dienen bij de gerechtelijke instantie dan bij de HRJ. Bovendien zijn de rechtbanken en de parketten bekender terrein voor burgers dan de Hoge Raad. Voorwaarde is wel, dat de rechtzoekende weet wie waar zit en wie welke functie vervult. De justitiehuzen en de informatiebalie binnen het gerechtshuis kunnen dan ook een grote rol spelen in het wegwijs maken in het gerechtelijk systeem.

Ten **tweede** is er de literatuur rond klachtenmanagement waarin de voordelen van een interne klachtbehandeling worden opgesomd. Een behoorlijke dienstverlening door een overheid betekent immers dat er een degelijke interne klachtbehandeling moet zijn²⁵, waar burgers terecht kunnen als er iets verkeerd loopt tijdens een procedure. Het klachtendecreet²⁶ van Vlaanderen stelt dat iedereen het recht heeft om kosteloos een klacht in te dienen bij een instelling over de handelingen en werking van die instelling, welke vervolgens zorg dient te dragen voor een behoorlijke behandeling van de mondelinge en schriftelijke klachten.

²⁵VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2003*, pag. 11. <http://www.vlaamseombudsdienst.be/JY%202003%20VI.%20ombuds.pdf>

²⁶ Decreet van 1 juni 2001 houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen, B.S., 17/07/2001.

- Front-office*
- 2 per gerechtelijk arrondissement
 - Magistraat
 - Bevoegd voor ofwel zetel of parket
 - Registratie
 - Ontvankelijkheidstoets

Het intern behandelen van klachten heeft ook een belangrijke meerwaarde voor de instelling zelf. Zo bieden klachten de mogelijkheid aan een organisatie om zichzelf te verbeteren op verschillende gebieden²⁷. Klachten van burgers zijn een informatiebron van wat er leeft in de maatschappij. Daarnaast kan een goede en systematische afhandeling van klachten gezien worden als een vorm van dienstverlening aan het publiek, waardoor het vertrouwen in een goede werking van de rechterlijke orde kan groeien. Het is alom bekend dat dit vertrouwen de laatste jaren een flinke deuk heeft gekregen.²⁸ Voorwaarde sine qua non is dan wel, dat er een degelijke procedure wordt uitgewerkt, waardoor de klager ook werkelijk vertrouwen krijgt in het systeem als dusdanig. Het aanstellen van een aanspreekpunt alleen is dan ook onvoldoende, wanneer er geen deugdelijke opvolging van de klachten voorzien is. Daarnaast dienen enkele belangrijke aspecten in het oog te worden gehouden, zoals een redelijke behandeltermijn, een gedegen feitenonderzoek, een degelijke motivering van eventuele reacties en een behandeling van een klacht door een andere, mogelijk hogergeplaatste persoon dan degene die betrokken is bij het voorwerp van de klacht²⁹.

Het klachtenreglement, waarvan we een versie uitwerkten voor de eerste lijn en voor de tweede lijn – een eerste versie specifiek aangepast aan het pilootproject, een tweede versie aangepast aan de herwerkte klachtennota – dient om de burger een minimale dienstverlening te kunnen garanderen. Bovendien is het klachtenreglement controleerbaar door de HRJ, aangezien deze in tweede lijn de behandeling van klachten zal opvolgen (zie 5.3).

Ten **vierde** stelden we tijdens de interviews met magistraten vast dat een meerderheid van hen een voorkeur uitsprak voor het zélf behandelen van klachten. Zij hadden hiervoor meerdere beweegredenen.

Zo sprak een advocaat-generaal over het belang van de controletaak die het parket-generaal heeft: *“Il faut que nous, on soit efficace, performant, pour effectivement opérer ce contrôle grâce aux plaintes. (...) Pour ce qui concerne un dysfonctionnement nié, un problème d’incompétence ou de mauvaise traitement par un magistrat, je crois que c’est toujours l’autorité judiciaire qui doit le traiter parce que ça peut être lié aussi à un problème de discipline, un mauvais qualité de travail, une mauvaise organisation... il faut que l’on le sache. Sinon on ne sait pas le remédier”*.

Ten **vijfde** zou het afhandelen op het niveau van de rechterlijke orde, een snellere afhandeling moeten betekenen. Het feit dat de informatie die meestal nodig is om de klacht te kunnen behandelen aanwezig is bij de gerechtelijke autoriteit zelf, zal immers betekenen dat een interne behandeling sneller kan gaan dan een behandeling met een omweg via een externe instantie. In 2004 kon het tot 384 dagen duren vooraleer een dossier afgerond werd op het niveau van de HRJ. *“Omwille van de efficiëntie is het aangewezen dat de klachten behandeld worden door de instantie die het dichtst bij de klager staat”³⁰*. Sommigen voegen daar aan toe dat klachten behandeld moeten worden door iemand die het systeem kent en begrijpt, wat dus het best iemand is van binnen de rechterlijke orde. Bovendien *“moet men ons toelaten onze wettelijke functie uit te oefenen, maar ons ook helpen de klachten op te lossen. Want niemand is gediend met veelvuldige klachten. Het komt Justitie niet ten goede. We zijn een openbare dienst, we zijn er om mensen te helpen, zelfs als openbaar ministerie”³¹*.

Het argument ‘informatie’ komt regelmatig terug. Klachten handelen immers vaak over specifieke dossiers, die aanwezig zijn bij het parket of de rechtbank. Het doorzenden van die

²⁷ POL, H., *Effectief Klachtmanagement*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1999, p. 29.

²⁸ GOETHALS, J., LEMAITRE, A., e.a., *Justitie in vraag gesteld*, Gent, Academia Press, 2005, 1- 3

²⁹ OMBUDSMAN STAD ANTWERPEN, *Jaarverslag 2002*, Antwerpen, 2003, p. 11.

³⁰ Interview magistratuur, 2004

³¹ Interview magistratuur, 2004



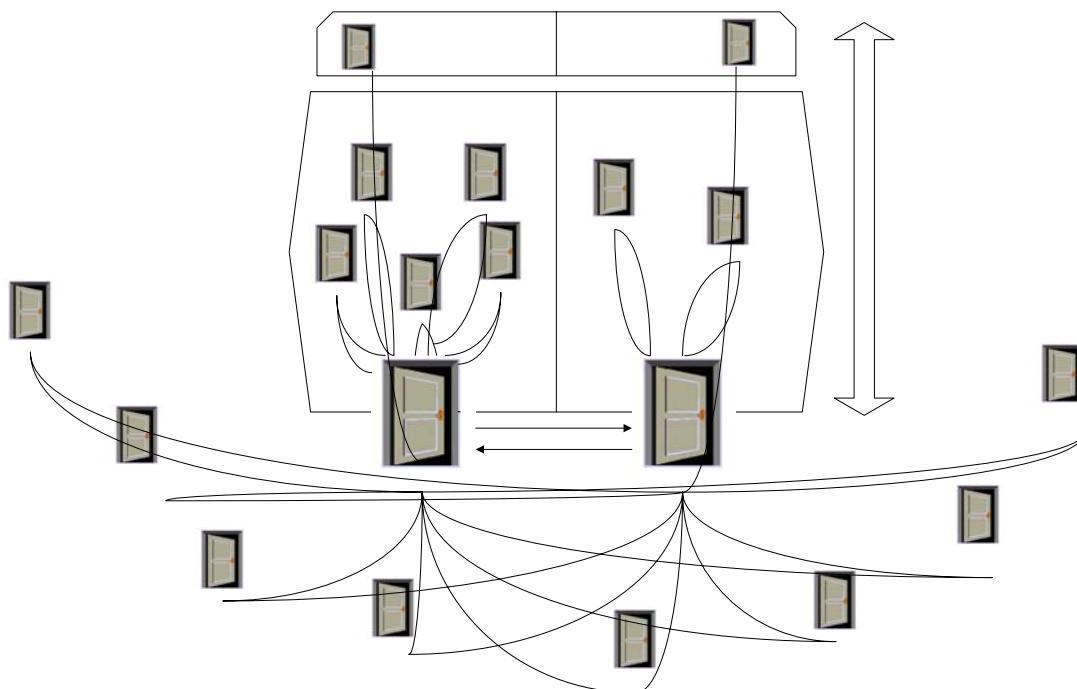
dossiers naar de HRJ zou te ver gaan en is bovendien erg delicaat, als gevolg waarvan men de klachtbehandeling liever zelf in handen houdt.

Tot slot sluit deze keuze dicht aan bij het voorstel van de HRJ zelf om een gedecentraliseerde klachtenbehandeling uit te werken (cfr conceptnota).

2.2.4. Intake en/ of doorverwijzing

De intake van klachten kan op het niveau van elke instantie gebeuren. Dit geldt zowel voor de verschillende niveaus binnen de rechterlijke orde (vredegerecht, eerste aanleg, beroep, ... , bij zowel het parket als de zetel) als voor de FOD Justitie, het kabinet, Vlaamse ombudsman... Het zijn allemaal *deuren* waarlangs een klacht binnen kan komen in het systeem. Het is de klachtenbehandelaar (twee per arrondissement) die deze klachten verder centraliseert. De intake door de klachtenbehandelaar bestaat uit de ontvangst van schriftelijke klachten – in de vorm van een brief . Telefonische contactname is mogelijk, maar een klacht is pas ontvankelijk wanneer deze op schrift gesteld is – eventueel met hulp van de klachtenbehandelaar. Wanneer één van de vele *deurtjes* een telefonische klacht krijgt, verwijst het door naar de bevoegde klachtenbehandelaar. Om de contacten tussen de vele *deuren* en de klachtenbehandelaar vlot te laten verlopen, zou een lijst met de coördinaten van de magistraten die aangesteld zijn als klachtenbehandelaar opgemaakt en verspreid worden. We kiezen voor een zo ruim mogelijke ingang van klachten om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk klachten op de juiste plaats terechtkomen. Wanneer een klacht direct bij het juiste back-office terechtkomt (vb een voorzitter van een rechtbank van eerste aanleg), en het back-office is dus bevoegd om de klacht te behandelen, kan de behandeling direct starten. Het back-office brengt het front-office (via de databank) wel op de hoogte van het starten van de klachtbehandeling.

Wanneer er een klacht direct binnenkomt bij het back-office en dit back-office is niet bevoegd, wordt de klacht naar het front-office gestuurd die vervolgens zal instaan voor de verdere dispatching en opvolging. Het back-office kan dus enkel direct met de klachtenbehandeling beginnen wanneer zij ofwel een klacht ontvangen via het front-office ofwel de klacht aan hen gericht is en zij ook bevoegd zijn voor het behandelen van die klacht.



In een ideale situatie zou de registratie van de klachten in een alomvattend registratiesysteem moeten starten bij de instantie die de klacht ontvangt (dus ook bij de FOD, het kabinet, de federale ombudsman...). Op dit moment is aansluiting op het klachtensysteem voor hen niet voorzien. Het verdient zeker aanbeveling de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken, wat zou betekenen dat deze 'externe' instanties wel klachten kunnen registreren in de databank, maar geen inzage hebben in de databank.

2.2.5. Logins / toegankelijkheid databank

De databank is niet voor iedereen in gelijke mate toegankelijk. Er zijn een aantal verschillende bevoegdheidsniveaus. In de eerste plaats is de bevoegdheid beperkt tot het 'niveau' waartoe men behoort. Op niveau van het Hof van Beroep en het parket-generaal geldt dezelfde toegang voor de Eerste voorzitter en de Procureur-Generaal: beiden hebben toegang tot alle klachten op niveau van beroep en eerste aanleg voor het eigen ressort. Alle magistraten werkzaam op het niveau van het hof van beroep of parket-generaal krijgen slechts bij toestemming van de Eerste voorzitter, de procureur-generaal of de klachtenbehandelaar, toegang tot de volledige informatie over een klacht (omdat zij geacht worden deze te behandelen). Zij kunnen wel het hoofdmenu van de databank zien³². Het tweede bevoegdheidsniveau is dat van de voorzitter en de procureur des Konings. Beiden hebben toegang tot alle informatie over klachten met betrekking tot het eigen arrondissement. De magistraten op het niveau van eerste aanleg hebben enkel zicht op het hoofdmenu van de klachtendatabank en krijgen pas na toestemming van de voorzitter, procureur des Konings of klachtenbehandelaar, toegang tot een specifieke klacht (omdat zij geacht worden die te behandelen).

³² Hierbij kan ook besloten worden om de toegang tot de inhoud van de databank verder op te tekenen naar Front office andere arrondissementen

Hof van Beroep (Eerste voorzitters)	Parket-Generaal (procureur-generaal)	Korpschefs: inzage alle info op niveau ressort
Magistraten HvB	Magistraten parket-generaal	Inzage hoofdmenu op niveau ressort, geen inzage klachten tenzij toestemming
Eerste aanleg (voorzitter eerste aanleg, voorzitter arbeidsrechtbank, voorzitter rechtbank van koophandel)	Parket bij eerste aanleg (PdK, arbeidsauditeur)	Korpschefs: inzage alle info op niveau arrondissement
Magistraten eerste aanleg	Magistraten parket eerste aanleg	Inzage hoofdmenu op niveau arrondissement, geen inzage klachten tenzij toestemming

De klachtenbehandelaars hebben toegang tot alle informatie over de klachten binnen hun bevoegdheidsniveau (het arrondissement en het ressort wanneer er een Hof van beroep zetelt in het arrondissement).

De Hoge Raad voor de justitie heeft enkel zicht op de hoofdmenu's van de arrondissementen. Dat wil zeggen dat de HRJ enkel de overzichten van de klachtenbehandeling kan zien, niet de inhoud van de klachten. Enkel wanneer de klager een tweede lezing vraagt aan de HRJ kan de HRJ inzage krijgen in de volledige informatie over de klacht (en dat nog pas na toestemming van de klachtenbehandelaar op de eerste lijn).

2.2.6. Behandeling

Na de intake van de klachten volgt de behandeling. De klachtenbehandelaar functioneert hier als een front-office. Hij/zij waakt over de ontvankelijkheid van de klacht en neemt contact op met de klager wanneer eventueel zou blijken dat informatie ontbreekt. Om deze navraag naar bijkomende identiteitsgegevens vlot te laten verlopen, is het wenselijk erop aan te dringen bij de klager om telefoonnummer of emailadres te vermelden.³³

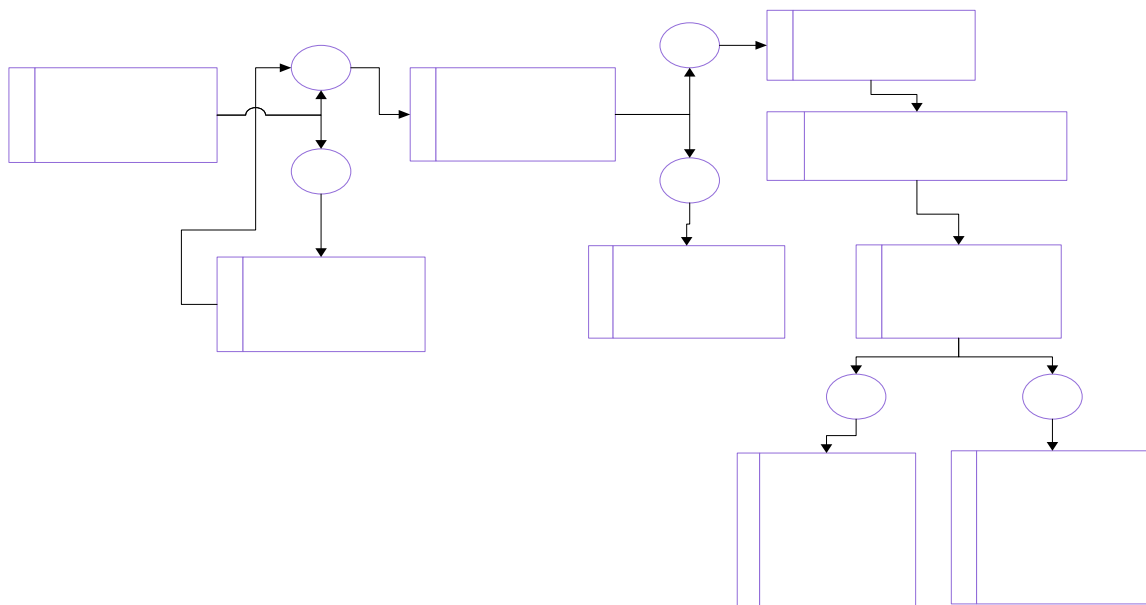
Vervolgens gaat hij/zij na wie bevoegd is om de klacht te behandelen, zonodig na informeel overleg met het back-office. Na de ontvankelijkheids- en bevoegdheidsbeslissing (dit dient binnen 10 werkdagen te gebeuren) wordt de klager op de hoogte gebracht van de ontvangst van de brief en de verdere stappen die genomen zullen worden.

Deze stappen gaan gelijktijdig gepaard met de registratie van de gegevens in het registratiesysteem. Nadat de klachtenbehandelaar de eerste gegevens van ontvankelijkheid heeft ingevuld en aangeduid heeft of het gerechtelijk arrondissement hiervoor bevoegd is en wie dat dan is, wordt het klachtendossier overgemaakt aan het back-office. Deze persoon zet de registratie verder gelijktijdig met de start van de klachtbehandeling ten gronde, aan de hand van het klachtenreglement en de ombudsnormen. Na de beslissing over de gegrondheid van de klacht, maakt het back-office de resultaten bekend aan de klachtenbehandelaar. Hij/zij maakt een brief op voor de klager waarin in duidelijke taal beschreven staat wat het antwoord is van het back-office.

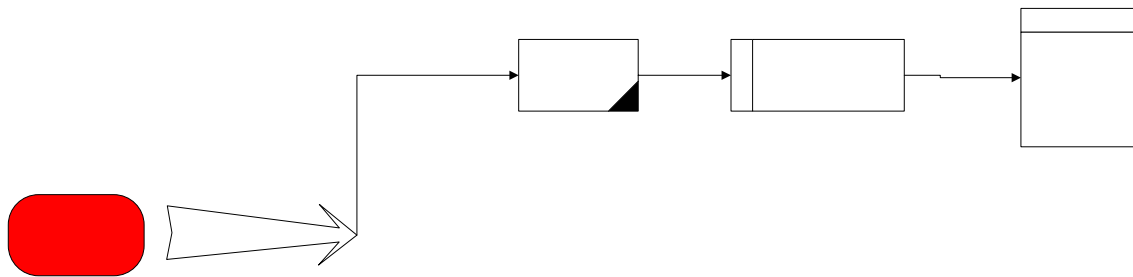
³³ We willen echter wel benadrukken dat deze gegevens gebruikt kunnen worden voor het opvragen van bijkomende ontvankelijkheidsvoorwaarden maar dat elke klacht schriftelijk en per postbrief moet worden ingediend (zie ook klachtenreglement).

2.2.7. Besluit bij eerste lijn

Een klacht komt binnen in het systeem via de vele deuren die ook nu gehanteerd worden door klagers. Deze deuren maken niet noodzakelijk deel uit van de rechterlijke orde. Denken we maar aan FOD Justitie of de Koning. Deze diensten sturen de klacht door naar de klachtenbehandelaar, een lid van de rechterlijke orde die aangesteld werd binnen de zetel of het parket van een gerechtelijk arrondissement om klachten te beheren. Voor de klager is de klachtenbehandelaar – het *front-office* – het aanspreekpunt. De klachtenbehandelaar verzorgt de communicatie met de burger. Het *back-office* wordt ingevuld door de klachtenbehandelaar en alle magistraten. Het is ook deze klachtenbehandelaar die start met het registreren van de eerste gegevens.



2.3. Tweede lijn



Voor het uitwerken van voorliggend klachtenmodel en het bepalen van de positie van de HRJ hebben we rekening gehouden met punten van kritiek van de HRJ zelf op de werking van het systeem en de resultaten van het empirische luik gelinkt aan het onderzoek.

2.3.1. Tweede lezing door de HRJ

Terwijl de HRJ tot nu een eerstelijnsfunctie vervult, zou de HRJ in het nieuwe klachtenmodel een functie van tweede lezing vervullen. De HRJ is inzake klachtenbehandeling een tweedelijnsinstantie. Een tweedelijnsinstantie kan pas gecontacteerd worden, wanneer de burger zich eerst tot de betrokken dienst heeft gewend ... 'en aldaar geen genoegdoening heeft bekomen' (Vandenbroeck, 2002: 10). Deze optie om 'op twee sporen' te werken, zou moeten bijdragen tot een groter probleemoplossend vermogen van de administratie en tot een meer adequate, klantvriendelijke en kwaliteitsvolle dienstverlening.³⁴

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

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

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

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

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

Klacht

Ook de HRJ heeft haar voorkeur uitgedrukt voor de omvorming van de AOC (CAE) naar een instantie tot tweede lezing van klachten (cfr. conceptnota). De argumenten die deze keuze onderbouwen, verwijzen enerzijds naar de voordelen die de behandeling van klachten op het niveau van de rechterlijke orde te bieden heeft en anderzijds naar de nadelen van klachtenbehandeling op het niveau van de HRJ.

Redenen voor het omvormen van het systeem van HRJ als eerstelijns naar tweede lijns zijn:

- het hoort bij het idee van *justice de proximité* om klacht bij de bron te behandelen

³⁴ (Cfr. verslag van de vergadering van de verenigde advies- en onderzoekscommissie van 16 december 2002: over de bestemmelingen en de doelstellingen van een ombudsfunctie).

- de direct verantwoordelijken moeten de kans krijgen hun verantwoordelijkheid op te nemen (Kloeck K. en Van Dael E., 2004, 5)³⁵
- in het huidige systeem bestaat er directe inmenging van de uitvoerende macht in de rechterlijke macht. Dat leidt soms tot wrijvingen
- zoveel mogelijk oplossen van problemen door de rechtstreeks betrokkenen geniet de voorkeur omdat zij weten wat mogelijk en haalbaar is (Niemijer E; en Ippel P., 689)
- escalatie door het inschakelen van relatieve buitenstaanders wordt voorkomen (Niemijer E; en Ippel P., 689)
- het door de partijen zelf wegnemen van onvrede kan beschadigde relaties herstellen en bevordert de sociale cohesie in organisatie en samenleving (Niemijer E; en Ippel P., 689)
- een beperking van formele ingrepen beperkt de belasting van diegene die de klachten moeten behandelen
- als klachtenbehandeling extern is aan de organisatie, dan wordt het door de organisatie als bedreigend beschouwd en zal het minder impact hebben. De HRJ heeft trouwens slechts een adviserende en bemiddelende rol op het vlak van klachtenbehandeling tegenover de rechterlijke orde.
- er moet een plaats zijn voor de meer algemene klachten (beleidsklachten). Onder algemene klachten verstaan we hier klachten over wetgeving, over beleid of over justitie in het algemeen (oftewel klachten die niet te verbinden zijn aan één specifiek dossier).

2.3.2. Scenario's klachtenbehandeling op tweede lijn

Voor wat de tweedelijnspositie van de HRJ betreft, hebben we twee scenario's beschreven die invulling geven aan de rol van de HRJ. Elk van beide scenario's kan slechts worden toegepast indien de context aan een aantal voorwaarden beantwoordt. Elk scenario heeft ook voor- en nadelen. Na afweging van verschillende mogelijkheden, hebben we een ideale oplossing en een pragmatische oplossing geselecteerd. De klachtenbehandelaars van de HRJ zijn voorstander van het ideale scenario. De onderzoeksploeg is echter van mening dat het ideale scenario slechts kan worden geïmplementeerd indien de contextuele aspecten kunnen worden aangepast. Het werd ontworpen naar het voorbeeld van de ombudsdiensten. Het pragmatische scenario werd ontwikkeld als beste oplossing binnen de huidige context. Het diende ook als model bij het ontwerpen van het registratiesysteem en alle documenten die hiermee verbonden zijn. De twee uitgewerkte scenario's zijn twee extremen waartussen nog een grote variatie aan afgezwakte vormen mogelijk zijn. We zien deze beide modellen als verschillende fasen in de klachtenbehandeling; met andere woorden achten we het mogelijk dat vanuit het pragmatische model toegewerkt kan worden naar het ideale model, mits de omstandigheden waarbinnen gewerkt moet worden, aangepast worden (stappenplan). We stellen als tussenoplossing dan ook een compromismodel voor, wat een model is dat het midden zoekt tussen beiden scenario's en dat een volgende stap kan zijn na het pragmatische model ofwel een eerste stap in het werken naar het ideale scenario.

1. Het ideale model: de HRJ als ombudsinstantie

a. De externe procedure

³⁵ De wetgever had reeds beschreven dat het niet wenselijk is dat klachten rechtstreeks toekomen bij de advies- en onderzoekscommissies en dat het in de eerste plaats diegenen zijn die verantwoordelijkheid dragen voor de goede werking van hun diensten (...) de nodige initiatieven moeten nemen om hieraan te verhelpen. De wetgever sprak zichzelf dan ook tegen waar hij bepaalde dat de HRJ het eerste aanspreekpunt was voor de burger (Kloeck K. en Van Dael E., 6). In het nieuwe systeem moet deze houding van subsidiariteit formeel vastgelegd worden.

Bij ontevredenheid over het resultaat van de klachtenbehandeling op de eerste lijn, kan de rechtzoekende vragen om een tweede lezing (ongeacht of de klachtenbehandelaar op de eerste lijn bij het behandelen van de klacht het klachtenreglement of de ombudsnormen heeft overschreden of niet). Elke rechtzoekende die niet tevreden is met het antwoord van de klachtenbehandelaar op eerste lijn, heeft dus recht op een tweede lezing.

De HRJ beoordeelt zowel de manier waarop de klacht werd afgehandeld als de inhoud van de klacht. Om een oordeel te kunnen vormen, baseert de klachtenbehandelaar (front-office) in overleg met de klachtencommissies van de HRJ zich op ombudsnormen en op het klachtenreglement. Een eerste reeks ombudsnormen en het klachtenreglement vormen een leidraad bij het beoordelen van de manier van klachtenbehandeling. Een tweede reeks ombudsnormen vormen een leidraad bij de analyse van de inhoud van de klacht. Deze tweede reeks bestaat uit normen die de afhandeling van de rechtszaak beoordelen zoals de correcte houding van de rechter in de rechtszaak, de redelijkheid van de termijn voor het afhandelen van de zaak, ... Bij deze laatste moet de HRJ eerst de afweging maken of er geen rechtsmiddelen meer voorhanden zijn en of de HRJ dus haar bevoegdheid niet overschrijdt.

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

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

b. De interne werking van de HRJ

Binnen het ideale model treedt de HRJ op als een ombudsdienst. Hij werkt volledig onafhankelijk van de rechterlijke orde en van het parlement. Binnen de HRJ zijn er twee klachtenbehandelaars, één voor de Franse en Duitse taalrol en één voor de Nederlandse taalrol.

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

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

In een derde fase moet de klachtenbehandelaar oordelen over de gegrondheid van de klacht. Ook deze beslissing wordt uiteindelijk genomen door de bevoegde commissie. De klachtenbehandelaar tweede lijn vraagt aan de klachtenbehandelaar eerstelijns om inzage te verkrijgen in het klachtendossier. Op basis van dat dossier oordeelt de klachtenbehandelaar tweede lijn, in overleg met de commissie of de klacht gegrond is, of er nood is aan een

verder onderzoek en welke onderzoeksdaeden noodzakelijk zijn om het onderzoek verder te zetten. Aangezien het bij deze punten de bedoeling is inhoudelijke beslissingen te nemen, wordt het oordeel van de klachtenbehandelaar voorgelegd aan de AOC/CAE vooraleer definitief te beslissen over het verdere verloop van het onderzoek. Pas na goedkeuring door het back-office (de bevoegde commissie), kan het onderzoek worden verder gezet. Het interne klachtenreglement van de HRJ kan duidelijkheid geven over deze interne beslissingsmomenten.

Deze procedure gaat gepaard met een systematische registratie van de gegevens in het daarbij horende registratiesysteem. De klachtenbehandelaar (front-office) en alle leden van de AOC/CEA hebben toegang tot de databank. Alleen de klachtenbehandelaars (front-office) kunnen echter werken in het registratiesysteem.

De klachtenbehandelaar (front-office) brengt de klager systematisch op de hoogte van de stappen die gezet werden in het dossier. Het minimale aantal contactmomenten met de klager wordt aangegeven in het registratiesysteem.

Samengevat:

- elke klager heeft recht op een tweede lezing
- afhankelijk van de vraag van de rechtzoekende oordeelt de HRJ over de manier waarop de klacht werd afgehandeld of over een conflict in het onderliggende dossier
- leidraad: klachtenreglement en ombudsnormen
- de HRJ kan het klachtendossier inkijken en onderzoeksdaeden stellen
- de HRJ kan beslissingen van de eerste lijn overrulen
- doel van het systeem is het conflict te herstellen. Verontschuldiging is een vorm van herstel
- de HRJ motiveert naar de klachtenbehandelaar van de eerste lijn, de betrokken magistraat en de klager
- bij eventuele audit wordt het resultaat overgemaakt aan het parlement

Voorwaarden:

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

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

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

De klager moet voldoende op de hoogte gebracht worden van de procedure zodat er een basis is voor vertrouwen in de integriteit van de klachtenbehandelaar (front-office, eerste lijn) en de andere magistraten (back-office, eerste lijn). Bij de klager moet een danig vertrouwen groeien dat de vraag tot tweede lezing geen automatisme wordt bij ongegrondheidsverklaring door de eerste lijn.

Voordeel:

Rechtzoekenden hebben altijd het recht om een tweede lezing te vragen. De belangen van de rechtzoekende staan centraal.



De HRJ vervult een ombudsfunctie. Het oordeelt in alle onafhankelijkheid op basis van ombudsnormen.

Nadeel:

Indien de vertrouwensrelatie van de HRJ in de eerste lijn niet aanwezig is, kan het systeem misbruikt worden als controle instrument waardoor de relatie nog meer zou verzuren.

Door de onbelemmerde mogelijkheid om een tweede lezing te vragen, dreigt de HRJ met een onbeheersbare capaciteitsnood geconfronteerd te worden.

De HRJ kan wel onderzoeksdaden stellen en kan de beslissing van de eerste lijn overrulen, maar kan niets doen in de plaats van de rechterlijke orde. Dat kan zowel bij de HRJ als bij de klager en bij de rechterlijke orde tot frustraties leiden. Het sterkste wapen van de HRJ is de melding van grove onregelmatigheden aan het parlement.

Waarom heet dit vandaag “ideaal scenario” en niet “realistisch scenario”?

- geen wederzijdse vertrouwensrelatie tussen HRJ en eerste lijn
- een te sterke neiging van de HRJ om de eerste lijn te controleren
- onvoldoende vertrouwen van de rechtzoekende in het gerechtelijk apparaat. Het systeem van de tweede lezing zou nu een automatisme zijn.
- allereerst is er nood aan investering in klachtenbehandeling op eerste lijn

Besluit:

Dit model is slechts haalbaar indien er een vertrouwen kan opgebouwd worden tussen de HRJ en de rechterlijke orde. Tijdens het onderzoek stelden we vast dat deze relatie vandaag nog te veel gebaseerd is op wantrouwen. Een implementatie van dit systeem in de huidige context zou neerkomen op het installeren van een controle apparaat.

2. Het pragmatische model:

Het pragmatische model vertoont twee grote verschilpunten met het ideale model. Ten eerste is er een voorwaarde verbonden aan het recht op een tweede lezing. De tweede lezing is dus geen automatisme. Ten tweede behandelt de HRJ in deze klachtenprocedure geen dossiers ten gronde. Hij beslist enkel over de gegrondheid van de vraag naar een tweede lezing. Het is de klachtenbehandelaar van de eerste lijn die bij een gegronde vraag tot een tweede lezing de klacht opnieuw behandelt.

a) De externe procedure

Bij ontevredenheid over de eerste lijn, kan de rechtzoekende vragen voor een tweede lezing aan de klachtenbehandelaar van de HRJ. In tegenstelling tot het eerste scenario is het recht op een tweede lezing in dit scenario geen automatisme. De HRJ bestudeert eerst de manier waarop de klacht werd afgehandeld op de eerste lijn vooraleer te oordelen over de gegrondheid van de vraag en groen licht te geven voor een tweede lezing. Dat gebeurt op basis van vooropgestelde ombudsnormen. Om een oordeel te kunnen vormen over de gegrondheid, vraagt de HRJ aan de klachtenbehandelaar op de eerste lijn (front-office) om inzage te krijgen in het klachtendossier. Indien de klachtenbehandelaar van de tweede lijn van mening is dat de klacht over de manier van klachtenbehandeling op de eerste lijn gegrond is, wordt gevraagd aan de klachtenbehandelaar van het betrokken gerechtelijk arrondissement (front-office) om de klacht opnieuw te bestuderen, nu conform de ombudsnormen. Terwijl de klachtenbehandelaar bij de eerste lezing dus enkel de functie van front-office invulde, zonder studie ten gronde van het klachtendossier, krijgt hij/zij bij een gegronde vraag naar een tweede lezing, de functie van volwaardig klachtenbehandelaar.

De HRJ houdt, aan de hand van het registratiesysteem, de verdere ontwikkeling bij van de tweedelijns klachtenafhandeling. Ook bij deze procedure bestaat het streefdoel uit het rechtzetten van het conflict. Indien dat niet mogelijk is, is het uiten van verontschuldigingen een minimum vereiste.

B) De interne procedure

De klachtenbehandelaar (front-office, tweede lijn) is het gezicht en het aanspreekpunt van de HRJ voor wat de klachtenprocedure betreft. De klachtenbehandelaar vormt het front-office terwijl de AOC/CAE en eventueel de andere juristen het back-office vormen. Hij/zij ontvangt de aanvragen tot tweede lezing, gaat de ontvankelijkheid na en vraagt eventueel informatie op bij de klager om de aanvraag ontvankelijk te maken. In een tweede fase oordeelt de behandelaar over de bevoegdheid van de HRJ, stuurt eventueel de klacht door naar de bevoegde instantie en brengt de klager daarvan op de hoogte.

De klachtenbehandelaar gaat de gegrondheid van de vraag naar een tweede lezing na. Hij/zij vraagt aan de eerste lijn inzage in het klachtendossier. Op basis van de ombudsnormen vormt hij/zij een oordeel over de gegrondheid van de klacht. Dat oordeel wordt voorgelegd aan de AOC/CAE die een definitief advies geeft over de gegrondheid van de vraag. De klachtenbehandelaar van de HRJ brengt de klager op de hoogte van de beslissing van de AOC/CAE. Verder brengt hij/zij uitgebreid verslag uit aan de klachtenbehandelaar van de eerste lijn over de vraag voor een tweede lezing en de bevindingen van de AOC/CAE.

De klachtenbehandelaar (front-office, tweede lijn) registreert de verschillende stappen. Op het ogenblik dat de klachtenbehandelaar van de eerste lijn de bevoegdheid krijgt om de tweede lezing verder te zetten, registreert hij/zij verder. Zowel de HRJ als de klachtenbehandelaar van de eerste lijn moeten zich in deze fase van de procedure houden aan het klachtenreglement van de tweede lijn (zie bijlage 4). Aangezien deze punten een inhoudelijke beslissing vereisen, wordt het oordeel van de klachtenbehandelaar voorgelegd aan de AOC/CAE vooraleer definitief te beslissen over het verdere verloop van het onderzoek. Pas na goedkeuring door het back-office (de bevoegde commissie), kan het onderzoek worden verder gezet. Het interne reglement van de HRJ kan duidelijkheid geven over deze interne beslissingsmomenten.

De rol van de HRJ is in dit scenario één van kwaliteitsmanagement. De HRJ bewaakt de kwaliteit van klachtenbehandeling op de eerste lijn, detecteert vaak terugkerende klachten, rapporteert problemen aan het parlement en registreert en rapporteert beleidsklachten. Terwijl het ideale model vergaande tussenkomst vereiste van de HRJ in het afhandelen van een klachtendossier op de tweede lijn, is de rol van de HRJ nu onrechtstreeks. Het belang van de HRJ schuilt in de nauwkeurige analyse en rapportage aan het parlement.

Samengevat

- elke klager heeft recht een tweede lezing aan te vragen
- de gegrondheid van deze vraag wordt afgewogen door de HRJ aan de manier waarop de klacht werd afgehandeld op de eerste lijn
- de klachtenbehandelaar van de tweede lijn vraagt inzage in het klachtendossier
- de gegrondheid wordt beoordeeld op basis van het klachtenreglement (zie bijlage 3) en de ombudsnormen³⁶

Voorwaarden

³⁶ In het registratiesysteem dat uitgewerkt werd voor de tweede lezing, hebben we volgende ombudsnormen opgenomen: afhandeling door de juiste/bevoegde instantie, duidelijke briefwisseling, correcte communicatie, respect voor behandelingstermijn, onpartijdigheid, gelijkaardige beoordeling, goed gedocumenteerd oordeel, motivering.

De klachtenbehandelaar (front-office) van de eerste lijn moet in alle onafhankelijkheid kunnen oordelen en moet vanuit zijn/haar functie van klachtenbehandelaar een zekere autoriteit hebben tegenover alle leden van de rechterlijke orde³⁷.

Het is noodzakelijk om de rechterlijke orde de nodige middelen ter beschikking te stellen om de klachtenbehandeling goed uit te bouwen. Aangezien de klachtenbehandelaar (front-office) van de eerste lijn bij vraag naar een tweede lezing, het dossier ten gronde moet behandelen, moet hij/zij met de nodige nauwkeurigheid geselecteerd worden. Het moet een magistraat zijn (iemand die bevoegd is de dossiers in te kijken), die voldoende onafhankelijk kan werken en een zekere autoriteit uitoefenen tegenover de collega-magistraten. We menen dat het voor de klachtenbehandelaars (front-offices) noodzakelijk is dat ze voldoende opgeleid worden om klachten af te handelen aangezien er een groot verschil is tussen rechtspraak en klachtenbehandeling. Kenmerken als klantvriendelijkheid, communicatievaardigheid (zowel met rechtzoekende als met de klachtenbehandelaar op de tweede lezing), eerlijkheid (waarheidsgetrouw rapporteren) en onpartijdigheid zijn kenmerken waaraan een klachtenbehandelaar moet beantwoorden opdat het systeem zou werken.

Voordeel

- stimuleert het vertrouwen van de burger in de rechterlijke orde
- de klemtoon ligt op het herstel van het conflict en niet op het controleaspect
- de HRJ wordt niet overladen met klachten. Capaciteitsuitbreiding is waarschijnlijk niet nodig.

Nadeel

- de rechtzoekenden krijgen slechts een tweede lezing indien de eerste lijn de klacht niet heeft afgehandeld volgens het klachtenreglement en de ombudsnormen.
- een eerstelijns klachtenbehandeling kan formeel voldoen aan het reglement en de ombudsnormen terwijl de onderliggende klacht wel terecht was.

Besluit:

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

Verder komt de signaalfunctie van de HRJ centraal te staan. Van een klachtenbehandelaar van individuele dossiers wordt de HRJ een manager van kwaliteit binnen de rechterlijke orde.

Dit scenario sluit goed aan bij het Themisplan dat gebaseerd is op het toekennen van verantwoordelijkheid aan de rechterlijke orde. In het Themisplan wordt die toekenning van nieuwe verantwoordelijkheden verantwoord door het feit dat de rechterlijke orde geconfronteerd wordt met het dagdagelijkse en concrete beheer van een structuur. Door afstand te nemen van het dagelijkse beheer door de politieke macht, zou er ook een directere dialoog mogelijk zijn met de burgers. Deze gedachte geldt ook voor wat klachtenbehandeling betreft: de rechterlijke orde kent het best de dossiers en is dus ook het best geplaatst om klachten over deze dossiers te behandelen. De secundaire rol van de HRJ in het behandelen van individuele klachtendossiers, maakt een nauwere relatie tussen de burger en de rechterlijke orde mogelijk. Om de soms stiefmoederlijke behandeling van

³⁷ Onder rechterlijke orde wordt het klachtenreglement verstaan : de magistraten en plaatsvervangende magistraten van de hoven en rechtbanken, de magistraten bij de parketten, de parketsecretarissen en de griffiers, alle ander personeel van de griffies en parketten, hoven en rechtbanken en alle gerechtelijk aangestelden.

klachten om te zetten in een kwaliteitsvol systeem, moeten vanzelfsprekend de nodige middelen worden voorzien.

3. Algemeen besluit bij de scenario's

Alhoewel we in theorie opteren voor het ideale scenario waarbij de HRJ een verregaande bevoegdheid heeft om in te grijpen, opteren we in de huidige context in eerste instantie voor het pragmatische scenario. Door het gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen de HRJ en de rechterlijke orde zou het ideale scenario een zuiver controle apparaat worden terwijl het bedoeld is om de belangen van de rechtzoekenden zoveel mogelijk te beschermen. We menen dat er bij beide partijen een mentaliteitswijziging noodzakelijk is. De rechterlijke orde moet ervan overtuigd geraken dat klachten en de correcte afhandeling van klachten de werking van het gerechtelijk apparaat alleen maar kunnen verbeteren. De HRJ moet uitgaan van een positieve ingesteldheid tegenover de rechterlijke orde.

Deze twee scenario's vormen twee extremen van een grote variëteit aan mogelijkheden die tussen beide liggen. Zo is er een *compromismodel* denkbaar 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 evaluatie van dit onderzoek door de betrokkenen en beleidsmedewerkers en het uittesten van de verschillende scenario's zal duidelijkheid moeten brengen over het beste systeem. De onderzoeksploeg stelt op dit moment 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 om dan verder te werken naar het ideale scenario. De HRJ heeft in een reactie op het rapport met nadruk zijn voorkeur uitgesproken voor het ideale model.

2.3.3. Klachtenbehandeling door de juristen binnen de HRJ

Binnen het model zou ook de Hoge Raad volgens een klachtenreglement tewerk moeten gaan. Het klachtenreglement voorziet bij de Hoge Raad twee duidelijk identificeerbare aanspreekpunten (klachtenbehandelaars – front-office) voor de klager (één Franstalig, één Nederlandstalig). De Nederlandstalige klachtenbehandelaar (front-office) vormt het aanspreekpunt voor klachten over de Nederlandstalige rechterlijke orde en de Franstalige klachtenbehandelaar (front-office) voor de klachten over de Franstalige en Duitstalige rechterlijke orde.

Op basis van het onderzoek menen we dat er meerdere voordelen zijn aan het toewijzen van de klachtbehandeling aan de juristen.

Ten eerste bevinden zij zich in de mogelijkheid een klachten*beleid* toe te passen: uit de dossieranalyses bleek namelijk dat een deel van de beslissingen die men binnen de klachten neemt, niet in dezelfde lijn liggen. Waarschijnlijk is dat te wijten aan het grote aantal leden van beide commissies dat klachten behandelt en niet altijd dezelfde mening deelt.

Ten tweede kunnen de juristen een continuïteit binnen de klachtenbehandeling garanderen. Aangezien de Hoge Raad elke vier jaar van samenstelling verandert, blijkt het moeilijk om een – eenmaal opgezet - beleid te continueren. De juristen zouden het beleid wel kunnen voortzetten.

Ten derde is er de behoefte aan efficiëntie. Door de klachtenbehandeling (uitgezonderd de beslissingsmomenten) toe te wijzen aan de juristen, menen we dat een snellere doorlooptijd bereikt kan worden. Op dit moment duurt het tussen de 0 en de 384 dagen vooraleer een dossier afgerond kan zijn. De gemiddelde doorlooptijd van dossiers is 89 dagen bij de AOC en 69 dagen bij de CAE. Deze lange wachttijden veroorzaken vaak frustratie bij de klager en zouden dus voorkomen moeten worden. Aangezien het vaak lange tijd duurt voordat een rapporteur een beslissing inzake een klacht neemt, lijkt het ons aangewezen om deze beslissingen voortaan te laten nemen door de volledige klachtencommissie, in plaats van door één lid. Op die manier kunnen vertragingen door afwezigheden, tijdsgebrek voor de behandeling van de klacht etc. voorkomen worden.

Bovenstaande redenen verduidelijken waarom wij de ontvangst, de registratie, de ontvankelijkheids- en bevoegdheidstoets eerder zouden toewijzen aan de juristen. Na de ontvangst van de klacht zouden zij diegenen zijn die de klacht in eerste instantie beoordelen op ontvankelijkheid en bevoegdheid (aangezien deze toets in één en dezelfde stap zal gebeuren). Voorheen gebeurde dit vaak door de administratie, maar uit de dossieranalyse bleek dat hierdoor vaak fouten gemaakt werden in de kwalificatie die aan een klacht gegeven werd. Een juridische achtergrond lijkt ons toch wel noodzakelijk om de klacht op de juiste manier te registreren (vooral wanneer het gaat om het toekennen van de juiste trefwoorden en materies). Na de ontvankelijkheids- en bevoegdheidstoets volgt de beslissing over de gegrondheid van de klacht. Voorwaarde voor deze taakverdeling is wel dat er voldoende tijd en ruimte kan vrijgemaakt worden voor deze juristen om klachten te behandelen.

Een andere belangrijke reden voor het toewijzen van de behandeling van de klacht aan de juristen is het feit dat in het klachtreglement een duidelijke communicatie en informatievoorziening aan de klager wordt toegekend. Hieronder valt onder andere het hoorrecht van de klager. Vanuit het oogpunt van een degelijke informatievoorziening en communicatie is het aangewezen om tijdens kantooruren (telefonisch en fysiek) bereikbaar te zijn voor klagers die meer informatie wensen over de behandeling van hun klacht. Het horen zou door de klachtenbehandelaar (front-office), bijgestaan door één van de commissieleden, uitgevoerd kunnen worden. Hierbij is de HRJ voorstander van een advies van de betrokken commissie inzake het verzoek van de klager om gehoord te worden, in tegenstelling tot het automatisch toekennen van een hoorrecht. Hij acht het van belang om hierbij een aantal selectiecriteria toe te passen. Overwogen kan worden om een spreekuur of een permanentie te voorzien.

De klachtbehandeling gebeurt volgens het klachtreglement, met inachtneming van de ombudsnormen. Hierover zal uitvoerig naar alle betrokken partijen gerapporteerd moeten worden door de HRJ.

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

2.3.4. Besluit

De Hoge Raad voor de Justitie heeft in de klachtenprocedure een vierledige functie. Als de klager niet tevreden is over de wijze waarop de klacht werd behandeld op de eerste lijn, kan hij/zij zich richten tot de HRJ voor een tweede lezing.

Een tweede functie bestaat uit het signaleren van disfuncties aan het parlement. Het registratiesysteem maakt het mogelijk om een gedepersonaliseerd en geanonimiseerd totaalbeeld te krijgen van de problemen binnen de rechterlijke orde.

De derde functie is het doorverwijzen: de HRJ heeft, net als alle andere *deuren*, de taak om klachten door te verwijzen naar de juiste klachtenbehandelaar. Ten vierde volgt de HRJ de klachtenbehandeling door de eerste lijn op.

3. Klachtenreglement en de ombudsnormen

Om de klachtenbehandelaar (front-office én back-office) enige houvast te geven bij het beoordelen van de klachten en om de rechtzoekende enige zekerheid te geven over de zorgvuldige behandeling van de klacht, moeten een aantal normen onlosmakelijk verbonden zijn met de klachtenprocedure. We onderscheiden het klachtenreglement en de ombudsnormen. Het klachtenreglement bevat formele aspecten die het ernstig nemen van een klacht benadrukken. Ombudsnormen worden gehanteerd om te beoordelen of de klacht in eerste- of in tweedelij n gegrond is.

Zowel het klachtenreglement als de ombudsnormen zijn van toepassing op de eerste- en de tweedelij n binnen de klachtenprocedure. Afhankelijk van het niveau, kunnen de regels enigszins van elkaar afwijken. We geven hier enkele minimale regels die in een klachtenreglement zouden moeten voorkomen. In bijlage van deze nota vindt u de klachtenreglementen. Alleen de praktijk van klachtenafhandeling zal tenslotte kunnen vertellen of deze regels vragen om bijsturing.

3.1. Minimumnormen voor klachtenbehandeling

Een klachtenreglement bestaat uit een aantal minimumnormen voor het afhandelen van klachten. Deze geven de klager enige zekerheid inzake de behandeling van zijn klacht.

Afhankelijk van het niveau van klachtenafhandeling, de eerste of de tweede lijn, kunnen de klachtenreglementen enigszins van elkaar afwijken. We geven een aantal elementen aan die verwerkt werden in beide klachtenreglementen.

Beide klachtenreglementen bevatten regels over ontvankelijkheid, bevoegdheid en gegrondheid.

3.1.1. Ontvankelijkheid

Een klacht is ontvankelijk wanneer aan de formele voorwaarden tot identificatie van de klager voldaan is (naam, adres, woonplaats, handtekening).

Op de eerste lijn speelt hier een bijkomende ontvankelijkheidsgrond een rol. Hier dient de klager een persoonlijk belang te hebben bij het indienen van zijn/haar klacht.³⁸ Op de tweede lijn is deze eis tot het hebben van een persoonlijk belang niet meer aanwezig. Ofwel gaat het hier immers om een vraag tot tweede lezing, waarbij het persoonlijk belang duidelijk is, ofwel gaat het om een beleidsklacht waarbij de vraag naar een persoonlijk belang niet aan de orde is. De klachtenbehandelaar dient te waken over het nakomen van deze ontvankelijkheidsvereisten.

Daarnaast moet er een manier zijn om de klager te contacteren wanneer zijn of haar klacht te weinig informatie bevat (bv. schriftelijk, telefonisch).

3.1.2. Bevoegdheid

Wanneer aan deze voorwaarden voldaan is, moet de klachtenbehandelaar (front-office) nagaan of de klacht behoort tot zijn of haar wettelijke bevoegdheid. Het klachtenreglement

³⁸ De klacht moet uitgaan van de klager zelf of met andere woorden, de klager moet direct betrokken zijn bij het voorwerp van de klacht.

moet de regels bevatten die bepalen wanneer een klacht onder de bevoegdheid van de klachtenbehandelaar valt en wanneer niet. Het bevat met andere woorden een aantal uitsluitingsgronden die leiden tot het onbevoegd verklaren door de behandelaar. Een voorbeeld hiervan is dat men niet bevoegd is wanneer er nog rechtsmiddelen openstaan t.a.v. het onderwerp van de klacht). Indien de klachtenbehandelaar onbevoegd is, bepaalt het klachtenreglement dat hij/zij de klacht moet doorverwijzen.

3.1.3. Gegrondheid

Tot slot beslist het back-office (in overleg met het front-office) over de gegrondheid van de klacht. De beslissing over de gegrondheid van de klacht wordt genomen op basis van de ombudsnormen. Deze ombudsnormen geven een aantal eisen weer die gesteld worden aan de dienstverlening door de rechterlijke orde. Hieronder sommen we de ombudsnormen voor de eerste lijn op.

- actieve dienstverlening
- administratieve nauwkeurigheid
- afdoende motivering
- correcte bejegening
- degelijkheid van het onderzoek
- goede mondelinge communicatie
- duidelijke briefwisseling
- voldoende inzage recht
- kwaliteitsvol tolken
- redelijke behandelingstermijn
- respect persoonlijke levenssfeer
- vlotte bereikbaarheid
- volledigheid dossier
- andere

De ombudsnormen kunnen gehanteerd worden op zowel de eerste – als op de tweede lijn. Op de eerstelijns kunnen de ombudsnormen gebruikt worden om te beoordelen of de klacht terecht was, met andere woorden of de rechterlijke orde gehandeld heeft zoals verwacht mag worden. De HRJ kan de ombudsnormen gebruiken bij de tweede lezing om te beoordelen of rechtzoekenden terecht van mening waren dat de klachten op eerstelijnsniveau niet naar behoren en zorgvuldig werden behandeld. Wanneer een schending van één van deze normen werd vastgesteld, dient de klacht als gegrond verklaard te worden.

De ombudsnormen die gehanteerd worden als leidraad bij het werk van de Vlaamse ombudsdienst zijn objectieve criteria waaraan de ombudsman de administratieve overheid toetst en die op een gemotiveerde wijze leiden tot de beoordeling van een klacht (gegrond of ongegrond) door een ombudsman.³⁹ Naar het voorbeeld van de Vlaamse ombudsdienst kunnen we ombudsnormen van toepassing op de klachtenprocedure binnen de rechterlijke orde beschouwen *als beginselen van behoorlijke rechtsbedeling*.

Aangezien een nauwkeurige studie voorafging aan het opstellen en verfijnen van de ombudsnormen van de Vlaamse ombudsdienst, hebben we deze hier bijna letterlijk overgenomen. Bovendien leunen deze ombudsnormen zeer dicht aan bij de zeventien beginselen van behoorlijk bestuur zoals de federale ombudsdienst deze toepast in haar klachtenbehandeling⁴⁰. Ook uit de vergelijking met de ombudsnormen van de Europese

³⁹ Normconform ombudswerk. De zoektocht naar ombudsnormen – workshop georganiseerd door de Vlaamse Ombudsman, 11 juni 2002.

⁴⁰ Het gaat in grote lijnen om dezelfde normen. De beginselen van behoorlijk bestuur bevatten 3 beginselen die we in deze ombudsnormen niet terugvinden: (2) het beginsel van het verbod op machtsafwijking, (4) het respecteren van het Handvest van de gebruiker van de openbare diensten en (10) het beginsel van de hoorplicht. Deze laatste is opgenomen in het klachtenreglement van de tweede lijn. De ombudsnormen vermelden enkele normen die we niet terugvinden bij de 17 beginselen, met name: (7) actieve dienstverlening, (8) deugdelijke correspondentie en (14) efficiënte coördinatie. Het beginsel van de zorgvuldige afweging, zoals het 12^e beginsel van behoorlijk bestuur voorschrijft, werd omgevormd naar (12) zorgvuldige interne klachtenbehandeling.

Ombudsman blijkt dat deze normen sterk overeenkomen, en dat deze normen algemeen worden toegepast⁴¹.

3.1.4. Overige regels

Om het vlotte verloop van klachtenbehandeling te garanderen bevatten beide klachtenreglementen *een termijn*. We stellen voor dat de klager binnen de 10 werkdagen na dagtekening een ontvangstbevestiging krijgt van de klachtenbehandelaar (front-office). Een ontvangstbevestiging betekent dat de klacht ontvankelijk was en dat de klachtenbehandelaar het ook doorgestuurd heeft naar de bevoegde magistraat of contact zal opnemen met de betrokken magistraat. Behoort de klacht niet tot de bevoegdheid van één van de 56 klachtenbehandelaars of van de HRJ, dan staat in de ontvangstbevestiging te lezen dat respectievelijk de rechterlijke orde of de HRJ onbevoegd is. De klachtenbehandelaar (front-office) kan de klager suggereren de klacht voor te leggen aan die instantie die wel bevoegd is tot het behandelen van de klacht. We denken bijvoorbeeld aan de Vlaamse, Waalse of federale ombudsdienst. Wanneer een vlotte doorverwijzing mogelijk is, kan de klacht ook direct doorgestuurd worden naar de juiste instantie. De klachtenbehandelaar dient de klager hiervan dan wel op de hoogte te stellen. De klager krijgt binnen de drie maanden na datum van de ontvangstbevestiging een gemotiveerde beslissing over de grond van de klacht.

Deze verschillende stappen betekenen dat de klachtenbehandelaar en het back-office een aantal fasen moeten doorlopen vooraleer een klacht afgehandeld is: de ontvankelijkheidstoetsing en de bevoegdheidstoetsing, het melden van ontvangst van de klacht binnen 10 werkdagen (met eventueel een melding van onbevoegdheid en een suggestie van doorverwijzing), de contactname met de betrokken magistraat, het eventueel opvragen van extra informatie bij de klager of andere betrokkenen, de beslissing over de gegrondheid van de klacht (binnen 3 maanden) en het informeren van de klager over deze beslissing, vergezeld van een begrijpbare uitleg over en motivering van deze beslissing. Tot slot moet er een wettelijke verplichting zijn om heel dit proces in het *registratiesysteem* te verwerken, zodat elke stap die in de klachtenbehandeling genomen wordt, geregistreerd staat. De klachtenbehandelaar wordt in de behandeling van de klacht ondersteund door de klachtendatabank, o.a. door het kunnen opvolgen van de klacht, maar ook door de typebrieven die voorzien werden per fase in de klachtenbehandeling. Communicatie met de klager kan immers escalatie van de klacht voorkomen. Deze typebrieven kunnen mits toevoeging van een aantal specifieke gegevens aan de klager gestuurd worden. De typebrieven vindt u in bijlage 8.

Op basis van de dossieranalyses stelden we vast dat een groot aantal klagers niet goed in staat is om hun klacht duidelijk en gestructureerd te formuleren. Een oplossing is een gestandaardiseerd formulier, een klachtenformulier, dat eventueel samen met de klachtenbehandelaar kan worden ingevuld. Een andere oplossing is de klager het recht te geven gehoord te worden. Tijdens de interviews werd het duidelijk dat het hoorrecht praktisch niet haalbaar is voor de eerstelijns als de magistraat niet geheel of gedeeltelijk vrijgesteld is van andere taken. We pleiten er echter met nadruk voor het hoorrecht zeker toe te kennen in de tweedelijns, op het niveau van de HRJ. De HRJ moet de klager de mogelijkheid bieden om de klacht verder toe te lichten. De HRJ opteert ervoor een eerste selectie te maken. Er zou een selectie gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld door eerst de klachtencommissies te laten oordelen over de opportuniteit van het horen. De onderzoeksploeg adviseert om deze selectie in eerste instantie zo minimaal mogelijk te houden om later, indien noodzakelijk, de criteria aan te scherpen. Om hoorrecht in de praktijk mogelijk te maken, is het aangewezen dat de HRJ een ruimte voorziet waar de

⁴¹ WUYTS, H., De meerwaarde van de ombudsman ten aanzien van de administratie en de klachtenbehandeling. In: ANDERSEN, R., HUBEAU, B., *De ombudsman in België na een decennium. L'Ombudsman en Belgique après une décennie*. Brugge, Die Keure, 2002, pag. 180-188.

klachtenbehandelaar, samen met een lid van de advies- en onderzoekscommissie de klager kan ontvangen.

Het zou wenselijk zijn dat ook de klachtenbehandelaar op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen op termijn ook de mogelijkheid heeft om klagers te horen indien noodzakelijk of gewenst.

Het is vanzelfsprekend dat de klachtenbehandelaar of de HRJ geen gegevens verspreiden over concrete dossiers of over klagers. Daarnaast zullen namen van magistraten niet voorkomen in de rapportage over de klachtenbehandeling.

4. Registratie⁴²

Het systeem tot registratie van de klachten moet een zo eenvoudig en duidelijk mogelijk systeem zijn – gebruiksvriendelijkheid bevordert immers de bereidheid tot registreren. Daarnaast zou er een koppeling mogelijk moeten zijn aan de huidige systemen (tenminste totdat *Phenix* functioneert en er een verbinding met het registratiesysteem voor klachten werd gemaakt) zodat duidelijk is dat wanneer men de gegevens over een bepaald dossier opvraagt, bij dat dossier tevens (één of meer) klachten geregistreerd zijn. Door beide bestanden aan elkaar te linken (en dit later ook met *Phenix* te doen) wordt de gebruiksvriendelijkheid geoptimaliseerd en heeft het klachtenbestand tevens intern een nut. Uit een gesprek met een verantwoordelijke voor ontwikkelen van *Phenix* bleek dat het koppelen van het klachtenregistratiesysteem aan *Phenix* zeer realistisch is⁴³. We raden echter aan het klachtensysteem autonoom te houden zodat er niet gewacht hoeft te worden op de ontwikkeling van *Phenix*.

De overige klachtenontvangers (zoals de Koning, de federale ombudsman, de Vlaamse ombudsdienst...) sturen klachten in verband met de werking van justitie door naar het *front-office* van het gerechtelijke arrondissement waar de klacht over handelt. Het *front-office* zorgt vervolgens voor de (verdere) registratie van de klacht en het doorsturen naar de bevoegde instantie. Wanneer er klachten ingediend worden die op twee verschillende instanties betrekking hebben (bv. zetel en parket), wordt de klacht naar beide instanties gestuurd, met de vraag om onderling te communiceren en te rapporteren aan het *front-office*.

De registratie begint op het *front-office*. Daar worden de eerste basisvelden ingevuld, de velden die van belang zijn voor de ontvankelijkheid van de klacht. Ook registreert het *front-office* de reden van de klacht. De klacht krijgt bovendien een klachtnummer toegewezen. De klachtenbehandelaars (*front-offices*) zijn vervolgens degenen die dispatchen naar de bevoegde klachtenbehandelaar (*back-office*). Zij sturen hen een bericht om te melden dat een nieuwe klacht in het klachtenbestand is opgenomen en dat de behandeling daarvan aan het *back-office* overgelaten wordt.

Hierna vult ieder die met de klachtbehandeling te maken krijgt de gegevens in het databestand aan, met name met meer informatie over de klacht zelf, en over de stappen die men onderneemt binnen de behandeling van die klacht. Onder 'stappen' verstaan we niet alleen het opvragen van informatie bij andere instanties, maar ook de briefwisseling met de klager of met eventuele betrokkenen, de beslissingen die tijdens dit behandelingsproces genomen worden en de motivering daarvan.

Wanneer de gegevens onvolledig zijn (wat leidt tot onontvankelijkheid van de klacht), neemt het *front-office* contact op met de klager om de gegevens te vervolledigen. De

⁴² Voor uitgebreide informatie over de databank en de inhoud van de velden verwijzen we naar bijlage 6, Rapport Klachtendatabank. Verantwoording van de velden en formulieren.

⁴³ Gesprek FOD Justitie, 29 november 2004.



ontvankelijkheid van de klacht wordt aangegeven in het systeem door het aanvinken van 'ontvankelijk' en het invullen van de datum van beslissing.

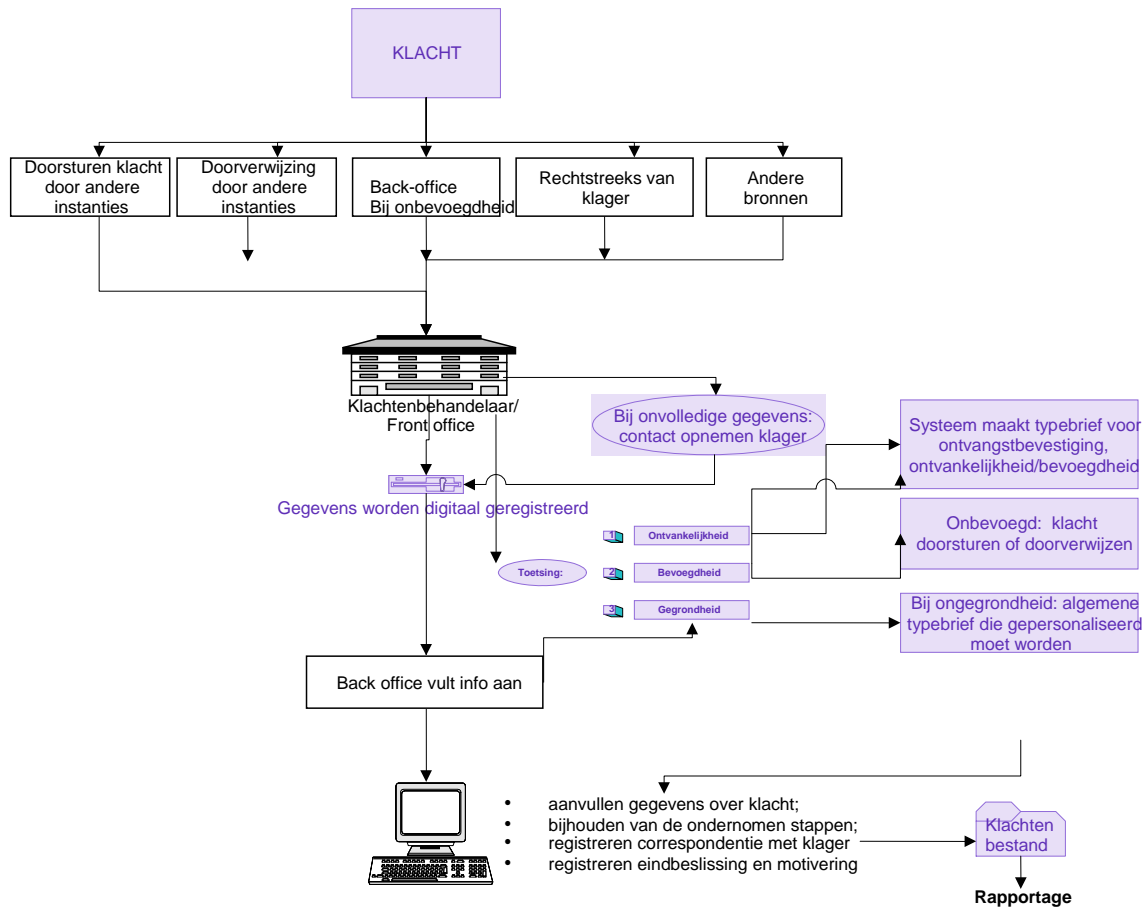
De ontvankelijkheidstoets wordt voorgesteld als een aparte stap in de klachtenbehandeling, maar wordt zo snel mogelijk gevolgd door de bevoegdheidstoets. De klager wordt in één brief op de hoogte gesteld van het ontvangen van de klacht en van de ontvankelijkheids- en bevoegdheidsbeslissing. Naar de klager toe wordt dus één keer gecommuniceerd over de twee toetsingen. Het systeem genereert een typebrief, waarin de klager op de hoogte gesteld wordt van de goede ontvangst van de klacht, van het feit dat de klacht ontvankelijk verklaard is én van de bevoegdheidsbeslissing. Ook wordt in deze brief verdere uitleg gegeven over de te volgen procedure. Deze brief wordt binnen 10 werkdagen na postdatum van de klacht verstuurd.

Wanneer de klachtenbehandelaar zich onbevoegd dient te verklaren brengt hij/zij de klager hiervan op de hoogte. De klachtenbehandelaar kan hierbij kiezen uit verschillende typebrieven, die we in bijlage 8 hebben toegevoegd.

Ook hier wordt de onbevoegdheid geregistreerd in de database, alsmede de datum, de reden waarom en het soort doorverwijzing dat men gedaan heeft.

Het ontvankelijk en bevoegd verklaren van de klacht is een scharniermoment in twee betekenissen: enerzijds is dit de reden om de ontvangstbevestiging te sturen, anderzijds begint vanaf dat moment de behandeltermijn van drie maanden te lopen.

Wanneer een klacht ontvankelijk is, en men is bevoegd voor de klacht, start het werkelijke onderzoek van de klacht door het back-office. De verschillende (belangrijke) stappen die men hierin neemt, worden geregistreerd, met de datum, zodat later eventueel verklaard kan worden waarom de behandeling van de klacht veel/weinig tijd in beslag nam. Wanneer de behandeling van de klacht langer dan drie maanden in beslag neemt, wordt de klager hiervan gemotiveerd op de hoogte gebracht. Alle correspondentie met de klager wordt bovendien geregistreerd.



Tot slot wordt er een beslissing genomen omtrent de gegrondheid van de klacht. ‘Gegrond’ of ‘niet-gegrond’ wordt geregistreerd, alsmede een grondige motivering van de beslissing. In de brief naar de klager (en eventueel naar de betrokken partij) wordt deze motivering bijgevoegd, alsmede de mogelijkheid om een tweede lezing aan te vragen bij de Hoge Raad.

De klachtendatabank die ontstaat door gestructureerde in- en aanvulling van de gegevens door de betrokken behandelaar, zal uiteindelijk leiden tot een systematische rapportage naar de HRJ.

De databank zoals deze er nu uitziet, is verre van afgewerkt. Omwille van verschillende vertragingen werd een heel aantal van onze vragen tot aanpassingen niet meer verwerkt in de databank. In het verslag bij de pilootprojecten worden deze vragen echter één voor één opgesomd, zodat er rekening mee gehouden kan worden bij een verdere afwerking van de databank. We geven hier de site mee waarop u de databank kunt vinden: www.darius-belgium.be , login Stefaan 4321 (eerste lijn Nederlandstalig), stef 4321 (eerste lijn Franstalig) of hrjstefaan 2222 (tweede lijn).

5. Rapportage

In dit hoofdstuk wensen we een overzicht te geven van de rapportagemodellen die door de eerste lijn en de tweede lijn gebruikt kunnen worden. Deze rapportagemodellen blijven hier echter theoretisch om twee redenen. Ten eerste konden er als gevolg van de vertraging bij de conceptualisatie van het systeem, niet veel klachten ingebracht worden en gingen er door fouten/niet opslaan veel ingebrachte klachten verloren. Als tweede en nog belangrijkere reden waren de gegevens die wel ingebracht waren, niet toegankelijk voor de onderzoekers (agv technische problemen bij het programmeren). Door het feit dat we de ingebrachte gegevens niet konden raadplegen, was het opmaken van outputschema's niet mogelijk. We hadden immers geen enkel zicht op welke velden leeg bleven, welke velden juist vaak ingevuld werden, etc. Bovendien was het opmaken van statistieken niet mogelijk door het gebrek aan een overzicht van alle variabelen.

Vandaar dat we de databank niet hebben kunnen testen op rapportage, en hier enkel een theoretische visie op rapportage kunnen geven.

A. De rapportage door de eerste lijn

1. Termijn :

Driemaandelijks automatische rapportage van de rechtbanken aan de HRJ. Om de drie maanden ontvangt de HRJ een rapport van de rechtbanken over de geregistreerde klachten. Deze worden door het systeem automatisch aangemaakt. Men rapporteert enkel over de afgesloten dossiers, m.a.w de beoordeelde klachten⁴⁴. In deze rapportage door de eerste lijn worden enkel anonieme gegevens opgenomen; dit wil zeggen dat er geen informatie zal gegeven worden als: namen van magistraten en arrondissement, ressort of kanton.

De HRJ zal deze driemaandelijks rapportage kunnen aanwenden ter opvolging van de klachtenbehandeling door de eerste lijn maar ook kan de rapportage gebruikt worden voor het opmaken van het jaarverslag. In dit jaarverslag kan de HRJ immers zowel rapporteren over zijn eigen klachtenbehandeling als over het verloop van de klachtenbehandeling op eerste lijn.

2. Welke klachten behoren tot de rapportage

Start van de rapportage: zie ontvangstdatum 1^o dag van het trimester.

3. Inhoud rapportage

Totaal aantal beoordeelde klachten (afgesloten klachten)

- totaal aantal ontvankelijke en niet-ontvankelijke klachten (absoluut en percentage) per rechtsniveau
- totaal aantal ontvankelijke klachten: absoluut aantal
- totaal aantal klachten die niet-ontvankelijk waren wegens gebrek aan informatie: absoluut aantal
- aantal ontvankelijke klachten waarbij het persoonlijk belang ontbrak

Aantal klachten behandeld binnen de termijn (3 maanden) (%)

Hoedanigheid klager

- Hoedanigheid klager niet-magistraat: absoluut aantal

⁴⁴ Tijdens de behandeling van een klacht kunnen immers een aantal kwalificaties nog wijzigen. Ook is er tijdens de klachtbehandeling de mogelijkheid dat de klacht verbonden is aan een lopend dossier. Om een helder beeld te krijgen van de klachtenbehandeling werd dan ook besloten dat enkel gerapporteerd wordt over afgesloten klachten.



Verdere specificatie naar de voorziene categorieën

- Hoedanigheid klager magistraat: absoluut aantal

Verdere specificatie naar de verschillende categorieën

Motivatie: op basis van de aard van de klager kan afgeleid worden of er meer aandacht moet worden besteed aan slachtoffers, eisers, verweerders of dat het vooral magistraten zijn die problemen hebben met de werking van de rechterlijke orde.

Ontvangst van de klachten

- Aantal klachten die onrechtstreeks werden ontvangen: absoluut aantal en verdere specificatie van de bron

Motivatie: het aantal geeft een beeld van de bekendheid van het systeem bij de rechtzoekenden

Inhoud van de klachten:

Klachten per thema: persoon, procedure, beslissing

- Klacht over persoon: absoluut aantal en specificatie (zie keuzelijst)

Aantal klachten over magistraten (verdere specificatie – zie keuzelijst)

Aantal klachten over niet-magistraten (verdere specificatie – zie keuzelijst)

Reden van klacht (zie keuzelijst)

Motivatie: bij de dossieranalyse hebben we vastgesteld dat het vaak dezelfde categorieën van mensen zijn waarover geklaagd wordt (bv. de advocaten). Deze informatie is belangrijk om te weten op welk vlak aanbevelingen moeten gedaan worden voor aanpassing van het beleid. Het heeft geen zin aan te bevelen dat de magistraten beter moeten communiceren, als het probleem zich blijkt te concentreren bij de advocatuur.

- Procedure: absoluut aantal en specificatie adhv verschillende categorieën (zie keuzelijsten)

Reden van klacht (zie keuzelijst)

Motivatie: het geeft een beeld van die beslissingen die aanleiding geven tot betwisting en tot klachten

- Beslissing: absoluut aantal en specificatie adhv verschillende categorieën (zie keuzelijsten) (percentage)

Waarom klacht? Absolute aantallen en percentages

Motivatie: het geeft een beeld van die beslissingen die aanleiding geven tot betwisting en tot klachten

Bevoegdheid

- Aantal klachten waarvoor men bevoegd is: absoluut aantal

- Aantal klachten waarvoor men niet-bevoegd is met specificatie van de reden van onbevoegdheid (absoluut en percentage)

Motivatie: ook deze gegevens kunnen een teken zijn dat de communicatie over de klachtenprocedure en haar voorwaarden ergens nog mank loopt

Gegronde klachten

- Aantal gegronde klachten: absoluut aantal

- specificatie naar de reden van ongegronde klachten

- Aantal ongegronde klachten

Motivatie: deze resultaten bevatten de belangrijkste informatie voor het formuleren van aanbevelingen

Geschonden ombudsnormen in beoordeelde dossiers

Doorlooptijd klachten



- gemiddelde doorlooptijd van de klachten (de afsluitdatum van een klacht moet in de databank opgenomen worden)

Motivatie: het geeft aan of de vooropgestelde termijn realistisch is voor het afhandelen van klachten. Onrechtstreeks moet het de magistraten ook motiveren om klachten binnen de termijn af te handelen.

Opmerking: doorverwijzen van contactnames die niet behoren tot de definitie klacht (over rechterlijke orde)

Die contactnames die niet beantwoorden aan de definitie van klacht (over rechterlijke orde) worden op het niveau van de eerste lezing niet geregistreerd. Hoewel de informatie interessant is, neemt het voor de klachtenbehandelaar en hun ondersteunend personeel te veel tijd in beslag. De pilootprojecten krijgen in de definitieve handleiding wel een lijst van die diensten (met een beknopte omschrijving van hun functie) waarnaar ze informatievragen kunnen doorsturen.

In het klachtenmodel suggereren we echter wel deze taak toe te voegen aan het takenpakket van de klachtenbehandelaar. De klachtenbehandelaar is in het model een persoon die geheel of gedeeltelijk vrijgesteld is van andere taken om de klachten te behandelen.

Over het aantal doorverwezen dossiers wegens onbevoegdheid kan dus niet gerapporteerd worden.

B. Rapportage door de tweede lijn: HRJ

1. Inhoud van hoofdstuk 2 – de presentatie van de resultaten

Opmerking: in elke tabel wordt in eerste instantie een opsplitsing gemaakt naar AOC en CAE om in tweede instantie de gegevens van de AOC en de CAE samen te voegen

1.1 rapportage over de registratie door de eerste lijn

- totaal aantal klachten: ontvankelijke + niet-ontvankelijke
- absoluut aantal klachten die niet-ontvankelijk waren (en waarover de noodzakelijke informatie niet kon opgevraagd worden wegens gebrek aan contactgegevens)
- aantal klachten waarbij het persoonlijk belang ontbreekt

- aantal nieuwe dossiers van een jaar, aantal afgesloten dossiers in een jaar en aantal hangende dossiers in een jaar

- absoluut aantal meervuldige contactnames door dezelfde persoon mbt zelfde klacht (ontvank. + niet-ontvank. klachten)
- absoluut aantal meervuldige contactnames door dezelfde persoon met telkens andere inhoud
- (ontvank. + niet-ontvank. klachten)

- hoedanigheid klager: aantal magistraten en aantal niet-magistraten (interne vs externe klachten)
- specificatie van de magistraten klagers en de niet-magistraten klagers aan de hand van de keuzetabellen

- aantal klachten die onrechtstreeks werden ontvangen (niet direct van de klager)
- specificatie naar de diensten die de klachten doorstuurden (zie keuzelijst)
- aantal klachten die rechtstreeks werden ontvangen

- aantal klachten die ook elders werden ingediend en waar (zie keuzelijst)

- klachten over persoon: absoluut aantal en percentage
- specificatie van de klachten over persoon (op basis van keuzelijsten)
- redenen van de klachten over de persoon (zie keuzelijsten)

- klachten over de procedure: absoluut aantal en percentage
- specificatie van klachten over procedure (zie keuzelijsten)
- redenen van de klachten over de procedure (zie keuzelijsten)

- klachten over beslissing: absoluut aantal en percentage
- specificatie van de klachten over de beslissing (zie keuzelijsten: eind-/tussenbeslissing)
- redenen van de klacht over beslissing (zie keuzelijsten)

- aantal klachten waarvoor men bevoegd is: absoluut aantal + percentage van ontvankelijke klachten
- aantal klachten waarvoor men niet bevoegd is: absoluut aantal + percentage van ontvankelijke klachten
- specificatie van de onbevoegdheidsredenen (zie keuzelijst)

- aantal klachten die gegrond zijn: absoluut aantal + percentage van bevoegde klachten
- specificatie van de redenen van gegrondheid (zie keuzelijst)
- aantal klachten die ongegrond zijn: absoluut aantal + percentage van bevoegde klachten

1.2 Rapportage over beleidsklachten en aanvragen tot tweede lezing

- Absoluut aantal contactnames die ontvankelijk waren (afgesloten klachten)
 - absoluut aantal contactnames die niet-ontvankelijk waren (en waarover geen verdere informatie kon worden opgevraagd)
 - aantal nieuwe dossiers van een jaar, aantal afgesloten dossiers in een jaar en aantal hangende dossiers in een jaar
 - lopende klachten: dossiers per fase (ontvankelijkheid, bevoegdheid, gegrondheid)

Beleidsklachten

- absoluut aantal beleidsklachten + percentage beleidsklachten
- thematische opdeling van de beleidsklachten: absoluut aantal en percentage
- aantal beleidsklachten die doorverwezen werden wegens onbevoegd
- opdeling van de beleidsklachten naar de diensten waarnaar ze werden doorverwezen
- absoluut aantal klachten dat ontvankelijk was + percentage

Vragen tot tweede lezing

- absoluut aantal vragen tot een tweede lezing + percentage tweede lezingvragen
- thematische opdeling van de vragen naar tweede lezing (zie keuzelijst)
- aantal vragen tot tweede lezing waarvoor de HRJ niet bevoegd is + percentage
- aantal klagers die gehoord werden
- aantal gegronde vragen tot tweede lezing
- aantal ongegronde vragen tot tweede lezing

- aantal gegronde klachten: welke ombudsnormen werden gebruikt om aan te geven dat een klacht gegrond was?

- oplossingen die gegeven werden aan gegronde klachten



De HRJ dient deze statistieken te kaderen binnen de contextgegevens die per parket/rechtbank bestaan (cfr. Justitie in Cijfers 2004; http://www.juridat.be/img_publi/pdf/328-NL.pdf)

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek en ter afsluiting van voorliggend document, willen we een aantal aanbevelingen formuleren die in acht genomen kunnen worden bij het ontwikkelen van het definitieve systeem van klachtenbehandeling. We menen dat het noodzakelijke voorwaarden zijn voor het welslagen van het systeem.

1. De nuldelijn ter preventie van klachten

Het onderzoek heeft aangetoond dat heel wat als klacht geformuleerde contactnames eigenlijk vertaald konden worden in vragen naar informatie. Hieruit menen we een signaal te herkennen dat er een tekort is aan instanties die informatie kunnen verstrekken aan de burger. In de nota hebben we het belang onderstreept van het beantwoorden van vragen over verschillende aspecten van de rechterlijke orde. We achten de uitbouw of verdere ondersteuning van die instanties even belangrijk als de hervorming van het klachtensysteem.

Op de eerste plaats heeft elk gerechtsgebouw nood aan een kwalitatief goed uitgebouwde informatiebalie. In vele gerechtsgebouwen werden reeds inspanningen geleverd om de onthaalfunctie te verbeteren. In andere gebouwen is deze functie volledig afwezig of is de uitbouw van deze functie weinig uitnodigend. Een klantvriendelijk onthaal vereist de nodige middelen om de infrastructuur aan te passen en om het personeel bij te scholen.

Ten tweede hebben we de eerstelijnsfunctie beklemtoond van het justitiehuis. Het justitiehuis heeft als wettelijke opdracht algemene informatie te verstrekken over het justitieapparaat, adviesverlening en doorverwijzing naar de juiste instantie. Gezien het laagdrempelig karakter van de justitiehuisen en de vlotte bereikbaarheid menen we dat de justitiehuisen een belangrijke instantie zijn om de burger snel te helpen en te voorkomen dat vragen uiteindelijk uitmonden in te vermijden klachten. Uit het onderzoek, en dan meer bepaald uit de gesprekken met medewerkers van de justitiehuisen, is echter gebleken dat de hoge werklast van de justitiehuisen hen belemmert om de eerstelijnsfunctie goed uit te voeren. We menen dat het noodzakelijk is dat de justitiehuisen deze taak behouden en daarvoor de nodige ondersteuning krijgen.

De meeste klachten blijken na analyse te bestaan uit vragen over een concreet dossier. Rechtszoekenden begrijpen niet in welke fase van de rechtsprocedure hun zaak zich bevindt, waarom ze niets horen over het dossier, waarom er een deskundige wordt aangesteld en wie dat dan wel is, Als derde instantie met een informatiefunctie hebben we, naar het voorbeeld van de rechtbank van eerste aanleg van Hasselt, het gerechtelijk onthaal voorgesteld. Met steun van de Koning Boudewijnstichting werd op het niveau van eerste aanleg in Hasselt een proefproject opgestart waarbij parketjuristen bij de parketten en referendarissen bij de zetel aan rechtzoekenden uitleg geven over hun dossier. Bij het afsluiten van dit onderzoek, liep het proefproject nog maar de betrokkenen zijn alvast enthousiast over de tussentijdse resultaten.⁴⁵ (cfr. studiedag Brussel - 23 juni 2005: "Justitie in vraag gesteld" – met steun van Federaal Wetenschapsbeleid).

2. Toepassingsgebied van het klachtensysteem:

Om de bijkomende werklast voor de magistraten en hun medewerkers te beperken, werd tijdens het pilootproject voorgesteld om niet te registreren indien het manifest duidelijk was

⁴⁵ Van op de trede naar het parket – projectoproep Veiligheid, uitgevoerd door de Vereniging van parketjuristen en gerechtelijk stagiairs Hasselt met steun van de Koning Boudewijnstichting



dat de aangeschreven magistraat geen bevoegd had in dit dossier. Om te vermijden dat informatie verloren gaat bevelen we aan altijd een begin van registratie te doen vooraleer het dossier doorgestuurd wordt naar die klachtenbehandelaar die, naar men meent, wel bevoegd is.

Het voorgestelde systeem van klachtenafhandeling en het bijhorende registratiesysteem beperkt zich tot de klachten over de werking van de rechterlijke orde in strikte zin aangezien de bevoegdheid van de Hoge Raad voor de Justitie, aanvrager van het onderzoek, daartoe beperkt is. De term *rechterlijke orde* krijgt binnen dit onderzoek invulling aan de hand van volgende opsomming: magistraten (en plaatsvervangende magistraten) van de hoven en rechtbanken, de magistraten bij de parketten, de parketsecretarissen en de griffiers, alle ander personeel van griffies en parketten van hoven en rechtbanken en alle gerechtelijk aangestelden. De rechterlijke orde bestaat uit alle beroepsgroepen die de werking van de rechterlijke orde verzekeren. Aangezien heel wat klachten gaan over gerechtelijk aangestelden zoals deskundigen en tolken, strekt het tot aanbeveling deze categorie zeker toe te voegen aan het toepassingsgebied.

Heel wat klachten gaan echter over advocaten, notarissen, gerechtsdeurwaarders (niet in de functie van gerechtelijk aangestelde), ... of zijn samengesteld uit deelklachten over verschillende beroepscategorieën. Om een volledig beeld te krijgen van de klachten over alle juridische beroepen, zou het wenselijk zijn de voorgestelde procedure uit te breiden naar die beroepsgroepen. Dat zou in de eerste plaats betekenen dat de bevoegde instanties van die beroepsgroepen, zoals de orde van advocaten, de nationale kamer van gerechtsdeurwaarders en de koninklijke federatie van notarissen, gebruik maken van hetzelfde registratiesysteem en rapporteren aan de HRJ. Ten tweede bevelen de onderzoekers aan de klachtenprocedure van de eerste lijn zoveel mogelijk aan te laten sluiten op die van de tweede lijn. Door gebruik te maken van een uniform registratiesysteem en op regelmatige basis te rapporteren aan de HRJ, kan de HRJ op basis van realistische gegevens rapporteren aan het parlement en beleidsaanbevelingen formuleren.

Vandaag komen de meeste klachten toe bij instanties die hier niet op de eerste plaats voor gecreëerd zijn zoals de FOD Justitie, de (Vlaamse, Waalse en federale) ombudsdiensten, de minister van justitie, In voorliggend klachtensysteem sturen deze instanties de klachten door naar de klachtenbehandelaar van het bevoegde gerechtelijk arrondissement. In de toekomst zou het wenselijk zijn dat instanties als de minister en het kabinet, de ombudsdiensten en de FOD Justitie kunnen aangesloten worden op het registratiesysteem zodat er een eerste minieme registratie kan gebeuren. Nu bestaat het risico dat klachten verloren gaan tussen de twee instanties.

In het kader van het onderzoek werden gesprekken gevoerd met een aantal medewerkers aan het Phenix-project. Daaruit bleek dat het registratiesysteem voor klachten gekoppeld kan worden aan Phenix. Aangezien de meeste klachten betrekking hebben tot een concreet dossier en daar aan toegevoegd worden, biedt Phenix een gelegenheid om deze dubbele registratie weg te werken. We bevelen dan ook aan om bij de verdere ontwikkeling van Phenix rekening te houden met het systeem van klachtenregistratie en na te gaan op welke wijze het klachtenregistratiesysteem kan worden gekoppeld. Het klachtenregistratiesysteem moet echter autonoom kunnen werken, zodat het niet afhankelijk is van de verdere ontwikkeling en het welslagen van Phenix.

3. Pilootproject

Oorspronkelijk was het de bedoeling de klachtenprocedure en het bijhorende klachtenregistratiesysteem te testen in een pilootproject. Dat zou gebeuren binnen een Nederlandstalig en een Franstalig gerechtelijk arrondissement en op het niveau van de HRJ voor wat de tweede lezing betreft. Door specifieke omstandigheden die omschreven staan in

bijlage 5 zagen we ons genoodzaakt het pilootproject te beperken tot het testen van het klachtenregistratiesysteem. De klachtenprocedure zelf kon niet getest worden in de praktijk. Deze werd voornamelijk uitgewerkt op basis van de andere onderzoeksmethoden zoals de literatuurstudie, de interviews, de klankbordgroep en de dossieranalyse.

Vooraleer een wettelijke basis te geven aan een definitief systeem, raden we aan een pilootproject op te zetten om het geselecteerde systeem met het bijhorende registratiesysteem voor een relatief lange termijn te testen.

We raden aan het pilootproject op te zetten op minimum 2 verschillende pilotsites. Er kan geopteerd worden voor één ressort en een daaraan gelieerd gerechtelijk arrondissement. Dat geeft meteen de kans tot het testen binnen de complexiteit van deze twee niveaus.

Aangezien het klachtenregistratiesysteem zowel in het Frans als in het Nederlands werd opgesteld, lijkt het ons interessant een test op te zetten in zowel het Nederlandstalige als het Franstalige rechtsgebied. Tenslotte moet erover gewaakt worden dat het pilootproject voldoende lang duurt zodat zowel de eerste lijn als de tweede lijn kan getest worden.

4. Capaciteit en middelen

Het systeem dat we in de nota “naar een model voor klachtenmanagement binnen de rechterlijke orde” voorstellen, vraagt een ernstige investering van de rechterlijke orde op het vlak van tijd en werk. Een optimalisering van het systeem, kan een aantrekkingskracht uitoefenen waardoor het aantal klachten kan stijgen. Sommige gerechtelijke arrondissementen spendeerden tot nu slechts weinig aandacht aan klachten. De meeste noemden het gebrek aan tijd als oorzaak van deze minimale aandacht voor klachten. Om welk systeem van klachtenbehandeling dan ook dat een centrale rol toekent aan de rechterlijke orde, te doen werken, moeten de nodige middelen worden voorzien. Deze middelen bestaan uit enerzijds de nodige infrastructuur en informaticatechnische ondersteuning en anderzijds voldoende personeel dat geheel of gedeeltelijk kan worden vrijgesteld van andere taken.

Ter ondersteuning van de berekening van het financiële plaatje en om na te gaan voor welk percentage werkduur de klachtenbehandelaar aangesteld moet worden, stellen we voor om een meting uit te voeren van de bijkomende werklast die het nieuwe systeem van klachtenbehandeling eventueel teweeg brengt. Dat kan een eerste keer gebeuren tijdens het pilootproject voor de pilotsites, wanneer de klachtenbehandelaars en de andere magistraten al enigszins vertrouwd zijn met het systeem. Na installatie van de definitieve klachtenprocedure, kan deze meting georganiseerd worden op het niveau van elke gerechtelijk arrondissement.

5. Het hoorrecht

In de nota voorzien we het hoorrecht enkel op het niveau van de tweede lezing omdat het onderzoek uitwees dat het hoorrecht op het niveau van de eerste lezing een irreëel zware belasting zou betekenen als het introduceren van de klachtenprocedure niet gepaard zou gaan met bijkomende middelen. Indien de middelen kunnen voorzien worden om een magistraat vrij te stellen voor de klachtenbehandeling, raden we sterk aan het hoorrecht ook toe te kennen aan rechtzoekenden op de eerste lijn. Het geeft de rechtzoekende de mogelijkheid om op een duidelijke manier zijn/haar verhaal uiteen te zetten. De klachtenbehandelaar kan onmiddellijk de nodige verduidelijking vragen en het standpunt van de rechterlijke orde uiteen zetten. Op termijn bespaart het de tijd die anders verloren gaat aan het uitpluizen van de klacht.

6. De persoon van de klachtenbehandelaar

We zijn van mening dat de klachtenbehandelaar (front-office) op de eerste lijn een magistraat moet zijn. Ten eerste is het noodzakelijk dat deze persoon niet alleen het recht kent in theorie maar ook werkelijk weet hoe de rechterlijke orde werkt in de praktijk en wat specifiek is aan dat gerechtelijk arrondissement waar hij/zij werkt. Ten tweede moet de klachtenbehandelaar inzagerecht hebben in de dossiers waaraan een klacht verbonden is. Ten derde heeft de klachtenbehandelaar nood aan een zekere autoriteit tegenover de magistraten die het back-office vormen.

De korpschefs zouden kunnen instaan voor de selectie van de magistraten die als klachtenbehandelaar zullen fungeren. Bij deze selectie kan rekening gehouden worden met een aantal competenties zoals communicatievaardigheid, klantvriendelijkheid, de vaardigheid tot conflicthantering, flexibel kunnen omgaan met een gevarieerd takenpakket, ...

We menen ook dat een klachtenbehandelaar een zekere opleiding moet krijgen om deze functie uit te oefenen. De opleiding zou kunnen worden georganiseerd door de HRJ.

7. Het registratiesysteem

Het bedrijf dat het registratiesysteem uitgewerkt heeft naar het model dat opgesteld was door de onderzoeksploeg, heeft altijd beklemtoond dat het slechts ging over een *proof of concept*. Zo hebben zowel de mensen van de pilotsites als de onderzoekers nog ernstige opmerkingen over het registratiesysteem. Deze opmerkingen zijn gebundeld in bijlage 5. Naast de inhoudelijke opmerkingen, hebben we ook opmerkingen over het professioneel karakter van het systeem. Nu oogt het te frivool en slordig. De strakkere lijn van de tweede lezing komt al veel beter over.

In tegenstelling tot de gemaakte afspraken, werd de tweede lezing niet in het Frans opgemaakt. We hebben wel de vertaling van het Nederlandstalige registratiesysteem toegevoegd.

Ook de exportfunctie werd nooit geactiveerd zodat het onmogelijk was gegevens uit het systeem te exporteren om een rapportage te testen.

We bevelen sterk aan rekening te houden met de bovenstaande opmerkingen en met de opmerkingen die gemaakt zijn in bijlage 5, aangezien deze voortspruiten uit een aantal testen die uitgevoerd werden door een grote variatie aan medewerkers van de rechterlijke orde en door de onderzoekers. De pilootprojecten die aanbevolen worden zullen ertoe kunnen leiden dat het registratiesysteem geperfectioneerd wordt, dat bijvoorbeeld een aantal velden kunnen verdwijnen en dat het hele systeem gebruiksvriendelijker wordt. Daarnaast zal, wanneer de exportfunctie geactiveerd is, het rapportagemodel verbeterd kunnen worden aangezien het dan mogelijk is om op bestaande gegevens te werken.

8. Transparantie

Op alle niveaus van de klachtenprocedure streven we een zo groot mogelijke transparantie na in verhouding tot de doelstellingen van klachtenafhandeling. We hebben meermaals beklemtoond dat de procedure niet in eerste instantie kan dienen als een controle instrument. De transparantie moet bijgevolg ten dienste staan van de belangen van de rechtzoekende. Gegevens die de HRJ niet nodig heeft om haar beleidslijnen op te maken, hoeven niet gerapporteerd te worden. Slechts indien er vraag is naar een tweede lezing, heeft de HRJ inzage in het volledige dossier. Hetzelfde geldt voor de eerste lijn. Ook op dit niveau is het niet de bedoeling een verborgen controle instrument te installeren maar wel de vragen en belangen van de rechtzoekenden te beantwoorden. De korpschef en de



klachtenbehandelaar hebben inzage in alle gegevens van het gerechtelijk arrondissement (van parket of zetel). De andere magistraten krijgen slechts inzage in een deel van het systeem, als ze betrokken zijn bij een klachtendossier.

9. Laagdrempeligheid van de HRJ

Een van de aanleidingen van het onderzoek was de relatieve ontoegankelijkheid van de HRJ voor rechtzoekenden. Dit probleem van hoogdrempeligheid wordt gedeeltelijk opgevangen door de klachtenprocedure te concentreren bij de rechterlijke orde op de eerste lijn. De klachtenprocedure voorziet wel de mogelijkheid tot het vragen van een tweede lezing aan de HRJ. Het zou goed zijn indien de HRJ een aantal maatregelen zou nemen om haar toegankelijkheid te verbeteren. Om tegemoet te komen aan het hoorrecht zou de HRJ bijvoorbeeld de nodige infrastructuur kunnen voorzien om rechtzoekenden te ontvangen. De huidige infrastructuur bestendigt eerder het hoogdrempelig karakter.

10. Publiciteit

Hierbij aansluitend is het noodzakelijk om aan het systeem de nodige publiciteit te geven omdat het geen dode letter zou blijven. De publiciteitscampagne splitst zich op naar verschillende doelgroepen: de rechterlijke orde, de instanties die vandaag klachten over de rechterlijke orde ontvangen maar hier niet voor bevoegd zijn en de rechtzoekenden.

Ten eerste moet de rechterlijke orde gesensibiliseerd worden om deel te nemen aan het klachtenproject aangezien voorgestelde klachtenprocedure slechts kan slagen als alle actoren meewerken.

Ten tweede zouden instanties als Koning, ombudsdiensten, FOD Justitie, het kabinet, ... op de hoogte moeten gebracht worden van het bestaan van de klachtenprocedure, van de werking en van hun rol in deze procedure.

Ten derde kan de klachtenprocedure niet slagen indien de burger niet voldoende op de hoogte is van het bestaan en de werking. We menen dat de klachtenprocedure bekend moet worden gemaakt naar het brede publiek. Dat betekent dat het niet volstaat publiciteit te maken binnen de gerechtsgebouwen. We denken eerder aan een "boodschap van algemeen nut" dat verspreid wordt via verschillende mediakanalen. Een eerste stap kan gezet worden in de bekendmaking van de klachtenprocedure aan de hand van folders. Het is wenselijk dat de eerste lijn altijd melding maakt in de communicatie met de klager dat er mogelijkheid bestaat tot een vraag naar tweede lezing met daarbij de vermelding van de contactgegevens

11. Relatie HRJ – rechterlijke orde

Tijdens het onderzoek zijn we meermaals geconfronteerd geweest met de moeilijke en gevoelige relatie die er bestaat tussen de HRJ en de rechterlijke orde. Een klachtenprocedure die geënt is op beide instanties kan slechts werken indien de relatie tussen de instanties goed is. Eén van de sleutelwoorden voor het slagen van de procedure is trouwens *overleg*.

Het zou de relatie ten goede komen indien de rechterlijke orde voortdurend betrokken werd bij het verder ontwikkelen van de klachtenprocedure. Het systeem mag niet opgelegd worden maar moet in samenspraak groeien, rekening houdend met de mogelijkheden en noden van beide partijen. Deze suggestie zou kunnen toegepast worden bij alle initiatieven en praktijken van de HRJ.

Een voorstel opstellen tot verandering van een systeem is snel gebeurd. De veranderingen toepassen in de praktijk vraagt echter heel wat tijd en moet ook de nodige tijd gegund worden. Dat werd nog eens bevestigd bij het overhaaste werk van de politiehervorming.



Voor wat de rol van de HRJ betreft in de klachtenprocedure, stellen we voor om in een eerste fase het pragmatische scenario te implementeren. Geleidelijk aan, wanneer er een betere en meer duidelijke verhouding is gegroeid met de HRJ, kan het pragmatische scenario omgevormd worden tot het ideale model (eventueel met als tussenfase het compromismodel). Het registratiesysteem dat hiermee gepaard gaat, vraagt bij deze overschakeling slechts een minimale aanpassing.

Geraadpleegde literatuur

Wetgeving

Ministeriele Omzendbrief van 23 juni 1999 tot vaststelling van de basisinstructies voor de justitiehuisen. B.S. 29/06/1999.

Decreet van 1 juni 2001 houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen, B.S., 17/07/2001.

Wetsvoorstel van Nathalie de 'T Serclaes tot invoering van een eenvormige procedure voor de behandeling van klachten betreffende de rechterlijke organisatie, BS, 6 januari 2004

Wetsvoorstel van Clotilde Nyssens tot invoering van een procedure van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde en tot wijziging van artikel 259Bis van het gerechtelijk wetboek, teneinde de Hoge Raad voor de Justitie aan te wijzen als beroepsinstantie met een ombudsfunctie inzake justitie, BS, 23 oktober 2003,

Vragen en antwoorden, kamer 2^e zitting – 51^e zittingsperiode, Hilde Claes – Laurette Onkelinx, 29 september 2004, 10-12

Vragen en antwoorden, kamer 3^e zitting – 51^e zittingsperiode, Servais Verherstraeten en Hilde Claes – Laurette Onkelinx, 26 april 2004, 6-8.

Mediaberichtgeving

DS, Klachten over justitie te versnipperd, 30 september 2004

DS, Justitie moderniseren met kleine stappen, 01 oktober 2004

DS, Elke rechtbank krijgt klachtendienst, 13 april 2005

Boeken en artikels

ABEL R., *A comparative study of dispute institutions in society*, Law and Society Review, winter 1973, 217- 347

ANDERSEN R. en HUBEAU B. (EDS), *De ombudsman in België na een decennium: een zoektocht naar de meerwaarde van de ombudsfunctie in de samenleving*, Brugge, Die Keure, 2002.

BALKEMA J., *Klachtrecht voor gevangenen*, Alphen aan den Rijn, Tjeenk Willink, 1979, (R 50 KB 243)

BÖKER A., DE GROOT VAN LEEUWEN L., *Klachten buiten de orde. De behandeling van klachten over advocaten via de "Klachten- en geschillenregeling advocatuur"*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag

CAIN M. en KULCSAR K., *Thinking disputes: an essay on the origins of the dispute industry*, *Law and Society Review*, 1981-1982, 16, Nr.3, 375-402

CAIN M., *Beyond informal justice*, *Contemporary Crises*, 1985, 9, 335-373

CARTUYVELS Y., E.A., *L'affaire Dutroux. la Belgique malade de son système*, Editions Complexes

COMMISSIE BURGER, RECHT EN SAMENLEVING, *Het recht van de mensen. Naar een kwaliteitsvolle verhouding tussen burger, recht en samenleving*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2001

COTTERELL R., *The sociology of law*, London, Butterworths, 1992



- CUYPERS D., HUBEAU B., GIBENS S. EN PARMENTIER S., de stand van de rechtsbijstand, Brugge, Die Keure, 2002, III, 225p., Tegenspraak, Cahiers 22
- DE GROOT-VAN LEEUWEN, Klachten op orde: de behandeling van klachten over advocaten, Kluwer, Deventer, 1997, (R50 DB 347)
- DE GROOT-VAN LEEUWEN, UAMS, lezing - oktober 2003
- Den Hartog J., Omgaan met klachten, Trema, 92, afl. 7, 249-260
- DENSCOMBE, M., The good research guide for small scale social research projects, Buckingham, Open University Press, 1998.
- Doornbos N. en de Groot-van Leeuwen L., Klachten op orde. De behandeling van klachten over advocaten, Kluwer, Deventer, 1997, 143 p.
- DUERINCKX, K., VAN DAEL, E., HUYSE, L., *Tussen burger en beleid: tien ombudsdiensten vergeleken*, Leuven, Instituut Recht en Samenleving, Katholieke Universiteit Leuven, 1997, 54 p.
- Eshuis R., claims bij de rechtbank. Onderzoek en beleid, Rapport zie website WODC, 96p.: <http://www.wodc.nl>
- FELSTINER W., ABEL R. en SARAT A., The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming ..., *Law & Society Review*, 1981, 15, 631-654
- FRANSSEN A., GENARD JEAN-LOUIS O.L.V. VAN CAMPENHOUDT L., CARTUYVELS Y. EN MARQUET J., la justice en question. Concept d'enquête sur les attentes des citoyens à l'égard de la justice – justice in vraag gesteld. Onderzoeksconcept omtrent de verwachtingen van de burgers ten aanzien van justitie, DWTC, 2000, 134pp.
- GALANTER M., The legal malaise: or justice observed, *Law & Society Review*, 1985, Vol. 19, nr.4, 537-556
- GALANTER M., Why the "haves" come out ahead: speculations on the limits of legal change, *Law and Society Review*, Fall 1974, 95-151
- GULLIVER P., Negotiations as a mode of dispute settlement: towards a general model, *Law and Society Review*, 1973, 7, 667-691
- HRJ – VAOC, Verslag van de vergadering van de verenigde advies- en onderzoekscommissie van 16 december 2002: over de bestemmingen en de doelstellingen van een ombudsfunctie
- HRJ, jaarverslag 2000
- HRJ, jaarverslag 2003
- HUBEAU B. EN PARMENTIER S. (RED), De rechter buitenspel. Conflictregeling buiten de rechtbank om, Tegenspraak Cahier nr. 9, Antwerpen, Kluwer, 1990, 150pp.
- HULS N., De aanbodseconomie van ADR. Mediation kritisch beschouwd, *Justitiële Verkenningen*, 2000, jrg.26, nr. 9, 99-106
- HUYSE, L., DUERINCKX, K., VAN DAEL, E., *Tussen burger en beleid: een studie van zeven ombudsdiensten uit de publieke en privé-sector*, Brussel, Katholieke Universiteit Leuven, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele aangelegenheden, 1996, 121 p.
- HUYSE, L. en VAN DAEL, E., "Les services de médiation", *Courier Hebdomadaire du Crisp* 1998, nr. 1616 (1-43) en nrs. 1617-1618 (1-67).



- IPPEL P., Klachtbehandeling en klachtprocedures, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987
- JAGTENBERG R. en DE ROO A., Mediation in het bedrijfsleven. Belang, effectiviteit en vooruitzichten, *Justitiële Verkenningen*, 2000, jrg.26, nr.9, 54-69
- JANVIER R. EN VAN DEN AUDENAERT K., Een ombudsman voor Jan en alleman? Profiel van de verzoekers van de ombudsdiensten, rapport, december 2002
- KLOECK K. en VAN DAEL E., Conceptnota. Naar een volwaardige klachtenregeling voor de rechterlijke orde, Advies- en onderzoekscommissie, oktober 2003
- Kloeck K. en Van Dael E., Het klachtenmanagement binnen de rechterlijke orde. Voorbereidende nota vergadering 8 juli (niet gepubliceerd)
- KLOECK K. en VAN DAEL E., Management en beleidsvoering in de Belgische justitie: vaqn internationale ontwikkelingen tot dagdagelijkse praktijk, Deel 2, kwaliteitsmanagement, 2004 (ter publicatie)
- KOCKEN C., De waarde van geschilbeslechtingmodellen. De claim van neutraliteit, *Just. Verkenningen*, 2000, 26, 87-98
- LAEMERS M., Een wijs man gebruikt de klachten van zijn tegenstanders als een spiegel. Klachtenregeling ten aanzien van de rechterlijke macht, *TREMA*, DECEMBER 2003, NR. 10, 411 - 415
- LAENENS J., Taelman P., Henquin M. en Ysebaert K., Alternatieve geschillenregeling, UA en Ugent, Onderzoeksproject Ministerie van Justitie, 1999
- LARIVIERE D. et DALLE H., Notre justice. Le livre vérité de la justice française, Paris, Robert Laffont, 2002
- LIJZENGA J., VAN DER WAALS TH., geschilbeslechting in de bouw (zie website WODC)
- MATTHEWS R. (ed.), Informal justice, London, Sage, 1988
- MULCAHY L., The possibilities and desirability of mediator neutrality – towards an ethic of partiality, *Social and Legal Studies*, December 2001, Vol. 10, nr. 4, 505-527
- NADER R., Consumerism an legal services: the merging of movements, *Law & Society*, 1976, 11, 247-
- NELKEN D.(ed), comparing legal cultures, Dartmouth, Aldershot, 1997
- NIEMIJER E. en IPPEL P., Nut en nadeel van klachtenbehandeling. Een bespreking van vier proefschriften, *NJB*, 20 mei 1994
- OMBUDSMAN STAD ANTWERPEN, Jaarverslag 2002, Antwerpen, 2003
- POL H., Effectief klachtenmanagement, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1999
- SCHWITTERS R. (ed), Recht en samenleving in verandering, Heerlen, Kluwer-Open Universiteit Nederland, 1999
- VAN DAEL E., Tussen burger en overheid. Een sociologische, politiek-wetenschappelijke en juridisch-wetenschappelijke studie van het 'middenveld' en de democratische cultuur, 1999.
- VAN DAEL, E., "Tussen burger en overheid: vijf ombudsdiensten uit de (semi-) publieke sector", in *Overheid in Beweging*, Diegem, Kluwer Editorial, 1998, 1-60. (in bib Economie - losbladig)



VAN DAEL, E., HUYSE, L., DUERINCKX, K., *Tussen burger en beleid: een studie van de ombudsdiensten bij de autonome overheidsbedrijven*, Leuven / Brussel, Katholieke Universiteit Leuven / Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1997, 192 p.

VAN DER MEER T., Vertrouwen in de rechtspraak, Empirische bevindingen, *Rechtstreeks*, 2004, nr 1

VAN ZUTPHEN N., UAMS, lezing - 17 november 2003;

VENY L. en PASSEMIERS R. (eds), *Looking for ombudsman standards*, Gent, Mys&Breesch, 2001

VERBIST H. en DE VUYST B., Arbitrage en alternatieve geschillenbeslechting in België, Brugge, Die Keure, 2002

VERKRUISEN G., Geschillen, geschilprocessen en rechtspraak, in Griffiths J., *de sociale werking van het recht. Een kennismaking met rechtssociologie en rechtsantropologie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1996, Noot 18, 682-697

VLAAMSE OMBUDSDIENST, Jaarverslag 2002

VLAAMSE OMBUDSDIENST, Jaarverslag 2003, electr.copie:
<http://www.vlaamseombudsdienst.be/JV%202003%20VI.%20ombuds.pdf>

X, Dienstorder inzake de eerstelijnswerking binnen de justitiehuisen, 3/DG/14/03

X, Informatiebrochure Justitiehuisen. www.just.fgov.be

Grijze literatuur

De nationale ombudsman, jaarverslag 2003

HUBEAU B. en VAN ZUTPHEN N., VTOM Klachtendecreet

VAN DAEL, E., "De ombudsfunctie", in *Welzijnsgids*, Diegem, Kluwer Editorial, 1998, 55-69.