

Mercuriale 2024

Uitgesproken op 2 september 2024 door de heer procureur-generaal Guido Vermeiren

Een gemeenschapsgerichte en moderne justitie kan het vertrouwen herstellen

Elk jaar opnieuw spreekt de procureur-generaal op de eerste dag van het gerechtelijk jaar een mercuriale uit. Deze traditie gaat terug tot in de 14^{de} eeuw. De eerste woensdag van het gerechtelijk jaar, vandaar de naam (Dies Mercurii), rapporteert de procureur-generaal over de wijze waarop recht gesproken werd het voorbije jaar en reflecteert over de misbruiken of problemen die in de loop van het jaar werden vastgesteld.

Nadien gaan we allen weer aan het werk. We bestuderen de talloze nieuwe wetten (het nieuwe strafwetboek komt er bijvoorbeeld aan), analyseren dossiers en conclusies en trachten met veel inzet de best mogelijke beslissing te nemen in elk dossier.

En toch wordt dit maatschappelijk niet altijd zo ervaren. Spreekt men van activistische rechters, onbegrijpelijke vonnissen, gebrek aan transparantie, onrechtvaardige beslissingen of soms van klassenjustitie. De werking van ons juridisch systeem en dan vooral de doorlooptijden worden in vraag gesteld en zeker niet begrepen.

De titel van een interview in De Tijd van 28 juni 2024 met mijn voorganger, ere-procureur-generaal Patrick Vandendriessche, geldt volgens mij voor ons allen: 'Het verwijt van klassenjustitie raakt me'.

Wetende dat magistraten zich nu al ten volle inzetten en zeer bewust zijn van hun verantwoordelijkheid, stelt zich de vraag wat we dan wel moeten doen om aan de maatschappelijke verwachtingen te voldoen?

Of moeten we gewoon ons werk doen zonder ons te veel te bekommeren om de maatschappelijke verwachtingen?

Justitie is de hoeksteen van onze rechtsstaat. De regels en de wetten zijn voor iedereen dezelfde en ook de gezagsdragers, bedrijven, politici en rechters zijn aan deze wetten onderworpen. Het gerecht treedt op wanneer de wetten worden overtreden, beslecht geschillen op basis van deze wetten, bepaalt schadevergoedingen of straft schuldigen. Dat is een rechtsstaat. Vertrouwen in de onafhankelijkheid, deskundigheid en goede werking en beslissingen van justitie is essentieel in een democratische samenleving.

Uit bezorgdheid om de democratische rechtsstaat te beschermen en te voorkomen dat we onopgemerkt afglijden naar een maatschappij waarin het eigenbelang, en daarmee ook het recht van de sterkste, wint, moet ik de vraag stellen of er nog voldoende vertrouwen is in justitie. Het debat is fundamenteel en noodzakelijk. Zoals nog maar eens blijkt uit de recent gepubliceerde justitiebarometer.

In mijn mercuriale zal ik daarom stilstaan bij het vertrouwen in justitie en zoeken hoe we dat vertrouwen kunnen herstellen. Daarbij zal ik stilstaan bij het concept 'gemeenschapsgerichte justitie'. Is dát misschien de weg naar herstel en, zo ja, onder welke voorwaarden?

Het belang van vertrouwen in justitie

In 2021 heeft de huidige procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, mevrouw Ria Mortier, al een mercuriale uitgesproken met als titel: "Over vertrouwen als bouwsteen van een Legitieme Justitie".¹ Zij behandelde in die rede op een zeer grondige en erudiete wijze de verschillende factoren die het vertrouwen in en de legitimiteit van justitie kunnen aantasten maar ook kunnen versterken. Ik volg de analyse van procureur-generaal Mortier over de rol van de media, de discrepantie tussen de verwachtingen die de burger heeft over justitie en haar functioneren² en de nood aan een meer responsieve justitie³ met aandacht voor klantvriendelijkheid en nog meer klantgerichtheid, transparantie en vooral de behoefte aan een herijkte burger- en gemeenschapszin. Ik probeer in deze tekst herhaling te voorkomen en zoek naar een meer globale en effectieve aanpak, vermits de resultaten van de vijfde justitiebarometer ons opnieuw met de neus op de feiten duwen. Het vertrouwen is, ondanks grondige analyses en initiatieven, nog niet gegroeid.

Met de justitiebarometer meet de Hoge Raad voor de Justitie (HRJ) via een opiniepeiling hoe de Belgische bevolking naar justitie kijkt en over justitie denkt.⁴ Na 2002, 2007, 2010 en 2014 werd de justitiebarometer in 2024 voor de vijfde maal uitgevoerd op vraag van de Hoge Raad voor de Justitie. Hoewel er methodologische bedenkingen kunnen worden geuit bij dit publiek opinieonderzoek⁵ in een complexe materie die niet door elke burger goed gekend is, zijn er toch een aantal tendensen waar we niet naast kunnen kijken:

- Het sinds 2010 stelselmatig dalende gemeten vertrouwen in justitie;
- De dalende gemeten tevredenheid in de werking van justitie;
- Negen op de tien Belgen vinden dat de rechtszaken te lang duren;
- Justitie wordt als te weinig toegankelijk beschouwd;
- Bijna de helft van de Belgen zijn niet overtuigd van de rechtvaardigheid, onafhankelijkheid van rechters en van gelijke behandeling van burgers;

¹ R. Mortier, "Over vertrouwen als bouwsteen van een legitieme justitie", rede uitgesproken op de plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie op 1 september 2021, *R.W.* 2021-22, p. 390-405.

² Onaangepast taalgebruik, traagheid, laksheid, onrechtvaardigheid of ongelijkheid, gebrek aan transparantie.

³ Justitie waarbij uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met de behoeften van de burger. Zie ook P. Nonet en P. Selznick, *Law and Society in Transition. Toward a Responsive Law*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1978, p. 123; C.M.T. Eradus, *Naar een Ideaal Gerecht. Rechtspraaklezing 2010*, Den Haag, 2010.

⁴ De justitiebarometer ontstond toen de Programmatorische Overheidsdienst Wetenschapsbeleid besliste een onderzoek te financieren met als doel een meetinstrument te ontwikkelen dat in de toekomst herhaaldelijk de houding van de burger zou kunnen peilen.

⁵ T. Daems, "Een barometer die alle kanten uitslaat", *De Standaard*, 18 juni 2024.

- Een meerderheid van Belgen vindt algemeen de straffen niet streng genoeg (behalve voor verkeer);
- Drie vierde van de Belgen vindt dat een gevangenisstraf tot op het einde moet worden uitgezeten;
- Bemiddeling zowel in burgerlijke zaken als in strafzaken kent een grote bijval;
- Zes op tien van de ondervraagden vindt dat veroordeelden zich moeten kunnen voorbereiden op hun terugkeer in de maatschappij;
- 80% van de Belgen is voorstander van zowel de werkstraf als het elektronisch toezicht als alternatief voor de gevangenisstraf.

Mevrouw Melotte, voorzitter van de HRJ, stelde na de bekendmaking van de vijfde justitiebarometer terecht vast dat de resultaten confronterend zijn. De opvallende verschillen in antwoord tussen de sociaaleconomische groepen – een item dat voor het eerst gemeten werd in 2024 – kwamen als een verrassing, stelt ze, en we moeten hier zeker mee aan de slag. Ze geeft mee dat niemand betwist dat justitie helder moet communiceren, online en via de pers, maar dat dit geen garantie is dat de perceptie keert.⁶

Het belang van goede communicatie en communicatiekanalen is duidelijk maar is niet voldoende

Ik ben het volledig met mevrouw Melotte eens dat we beter moeten communiceren. Justitie heeft de voorbije jaren al veel geïnvesteerd in betere communicatie, zo hebben nagenoeg alle entiteiten een website, zijn in bijna alle parketten en rechtbanken perswoordvoerders en is er zonder twijfel een groeiende aandacht voor duidelijke en begrijpelijke taal. Toch blijkt uit de barometer dat justitie volgens een grote meerderheid van de ondervraagden te weinig informatie geeft.

Als we de inhoud van onze communicatie bekijken, moeten we vaststellen dat onze communicatie voornamelijk anekdotisch is, naar aanleiding van bepaalde dossiers. Zelden communiceren we over beleidsdoelen, waarden of morele keuzes die aan de basis liggen van ons rechtsdenken. Juridische termen worden nog niet altijd begrijpelijk vertaald. We doen bijzonder weinig aan imagobuilding of branding van justitie en te vaak reageren we niet op berichten die justitie in een verkeerd daglicht stellen.

Enkel op de media rekenen voor meer algemene of voorlichtende informatie over justitie mogen we niet. Sommige media proberen echt duiding te geven maar de media hebben natuurlijk hun eigen wetmatigheden. Het gevecht om de abonnee heeft een verschuiving in de berichtgeving veroorzaakt van het informatieve naar het sensatiegerichte.⁷ Vermits bovendien de informatie van burgers over justitie hoe langer hoe meer via sociale media en internet bekomen wordt (iets meer dan de helft volgens de justitiebarometer) wordt het beeld dat men krijgt over justitie hierdoor alsmear meer verengd en vaak gekleurd (bv. complottheorieën rond klassenjustitie).

⁶ H. Melotte, "Hoe lager het inkomen, hoe negatiever de kijk op justitie", *De Tijd*, 15 juni 2024.

⁷ Zie de analyse over de rol van de media in de rede uitgesproken op de plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie op 1 september 2021 door procureur-generaal R. Mortier, *R.W.* 2021-2022, p. 390-405.

Sociale media hebben de informatieverspreiding grotendeels overgenomen en beslissen meer en meer, via berichten die ze naar hun abonnees pushen of via algoritmes die bepalen wat bovenaan op het scherm verschijnt als je iets zoekt, wie welke informatie te zien krijgt. Door digitale profilering (o.m. via cookies) krijg je de boodschappen die jij interessant vindt of die je zal willen lezen. Sociale media werken daarbij als een fuik. Op zoek naar informatie zwem je binnen via een grote opening en eindig je in een kleine ruimte van denkbeelden die je onderweg stukje bij beetje ingeslikt hebt⁸ en die je alsmaar meer in dezelfde richting duwen.

Dat betere communicatie nodig is, lijkt mij duidelijk. Die handschoen moeten we opnemen en daar zal ik later in deze rede op terugkomen, maar dat betere communicatie 'de' oplossing zal zijn en dat het een kwestie is van de perceptie te keren, daar durf ik wel aan te twijfelen. Het moet voor de burger duidelijk zijn wat hij van justitie wel en niet mag verwachten. Kwaliteitsperceptie is immers de manier waarop het effectieve resultaat zich verhoudt tot het verwachte resultaat.

Een duidelijk verwachtingspatroon: wat doet justitie precies en waarom?

In de barometer zien we immers verschillende en onderling tegenstrijdige resultaten zoals de roep om strengere straffen en volledig uitvoeren van de straffen enerzijds en tegelijk een zeer hoog percentage aan respondenten die voorstander zijn van herstelbemiddeling en alternatieve straffen. Als de verwachtingen over justitie verschillend zijn zullen we er nooit in slagen om in de samenleving veel vertrouwen te winnen.

Zeker niet als politici en commentatoren uit de media die tegenstellingen en het ongenoegen voeden⁹, louter om opportunistische redenen of op emotionele basis, vaak zonder kennis van het dossier of de rechtsregels, het vuur aanwakkeren of soms zelfs rechterlijke uitspraken naast zich neerleggen¹⁰, wat nefast is voor het vertrouwen van de burger in de overheid en in de rechtspraak¹¹.

Koen Geens reageerde hier op in zijn afscheidsinterview in de weekendeditie van De Standaard van 27-28 juli 2024: "De enige manier om (als politicus – eigen toevoeging) tegen rechtspraak op te komen, is door ze eerst te aanvaarden en vervolgens de wetgeving te wijzigen."

In hetzelfde interview reageert Geens ook op de commentaar die politici geven op rechterlijke uitspraken: "Allereerst vind ik dat de rechterlijke macht haar beslissingen nauwkeurig en helder moet uitleggen. Ten tweede moet een politicus de uitspraak helemaal lezen en zich deskundig laten informeren als hij zelf geen jurist is... Maar dat politici onmiddellijk een rechterlijke uitspraak becommentariëren zonder dat die twee stappen genomen zijn, kan toch niet?"

Ik volg de redenering van de vroegere minister van Justitie helemaal wat de gedragslijn van politici zou moeten zijn. Tegelijk maak ik mij de bedenking dat er zich

⁸ P. Verhaeghe, *Onbehagen*, Amsterdam, De Bezige Bij, 2023, p. 146 e.v.

⁹ CD&V-voorzitter Sammy Mahdi gaf commentaar op "de werkstrafjes" in het dossier-Reuzegom.

¹⁰ Staatssecretaris Nicole de Moor weigert de dwangsommen te betalen waartoe ze veroordeeld werd.

¹¹ Zie *De Standaard*, 20-21 juli 2024: "De sluipende aftakeling van justitie is schadelijk".

toch een probleem stelt als zelfs politici, die over het algemeen toch een goed opleidingsniveau hebben en die dagelijks in onze parlementaire democratie werken, zich moeten laten informeren door een jurist. Want als zij zich al moeten laten informeren, hoe moeten gewone burgers in ons land dan de werking van onze rechtstaat en de uitspraken van rechters nog begrijpen? Ligt hier misschien minstens een deel van de verklaring waarom er een verschil is in het vertrouwen in justitie tussen verschillende sociaaleconomische groepen in ons land? Of is dit verschil vooral te verklaren door het feit dat de sociaal zwakkeren zich in het algemeen onbehaaglijker voelen en dit aldus projecteren op justitie en andere instellingen.

Weten burgers nog wat de doelen en waarden van justitie zijn? Zijn we het daar in onze snel evoluerende samenleving onderling nog over eens? Wat verwachten we van justitie met de middelen waarover ze beschikt? En vooral, is dit ook maatschappelijk aanvaard?

Autoriteit: basis van vertrouwen

Als er geen collectieve grond voor de autoriteit van justitie meer is, vervalt alles en kan er geen vertrouwen zijn. 44% van de respondenten gaf aan geen of eerder geen vertrouwen te hebben in justitie, terwijl 54 % (eerder) wel vertrouwen heeft in justitie. Ook in een aantal andere cruciale instellingen is nog slechts weinig vertrouwen: de pers (44%), het parlement (41%), de regering (36 %) en religieuze instellingen (34 %). Enkel in de politie en in onderwijs hebben acht op de tien ondervraagden nog vertrouwen.

Dit vertrouwen herstellen is zeker geen taak voor justitie alleen. De maatschappij is de laatste decennia enorm veranderd. Het is hoe langer hoe minder duidelijk wat ons allen bindt en het accent wordt steeds meer op het individu gelegd. Ook in de Europese rechtspraak vinden we de tendens naar alsmaar meer bescherming van het individu tot ons systeem bijna onwerkbaar of onbetaalbaar wordt (bv. vertalingen, GDPR, dataretentie, ...).

Wat is in deze tijd het grote allesomvattende verhaal nog? Yuval Noah Harari geeft in zijn boek *Homo Deus* aan dat de *Homo sapiens* de wereld kan beheersen omdat hij als enige een intersubjectief web van betekenis heeft kunnen vormen: een web van wetten, krachten, entiteiten en plaatsen die alleen in hun gezamenlijke fantasie bestaan.¹²

Politiek filosoof Alasdair MacIntyre¹³ stelt dat mensen verhalende wezens zijn, wier leven een narratieve zoektocht is. De vraag “Wat moet ik doen?” kan alleen beantwoord worden als eerst het antwoord gegeven wordt op de vraag “Van welk verhaal of van welke verhalen maak ik deel uit?”.

Dat vandaag mensen zich nog willen engageren en een behoefte hebben aan een gemeenschappelijk doel, zien we nog vaak: denk maar aan de Swifties, de fans van een professionele Taylor Swift die een eigen gemeenschap of community vormen en

¹² Y.N. Harari, *Homo Deus: Een kleine geschiedenis van de toekomst*, Amsterdam, Thomas Rap, 2017, p. 160 e.v.

¹³ A. MacIntyre, *After Virtue: A Study in Moral Theory*, 3rd ed., Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2007.

elkaar in een gemeenschappelijk gedachtengoed vinden van verdraagzaamheid en verbinding of succesvolle crowdfunding voor allerlei doelen.

Maar een debat over burgerzin of gemeenschapsvorming wordt in onze pluralistische en op vrijheid gerichte samenleving bijna niet meer gevoerd. Het grote verhaal is daardoor weg en we worden steeds meer aangestuurd door de grillen van het nieuws, schandalen, sensationele vonnissen of de waan van de dag.

Autoriteit kunnen we enkel verwerven op basis van iets waar we samen in geloven. Volgens Hannah Arendt is autoriteit geen onveranderlijk gegeven en verdwijnt het wanneer het geloof in haar grond verdwijnt. Ze begint haar artikel niet voor niets met de vraag of het niet wijzer was om als titel te nemen *What was* – in plaats van *What is* – Authority.¹⁴

De Gentse professor Paul Verhaeghe¹⁵ zegt dat autoriteit berust op een drieledige structuur. Iets of iemand heeft autoriteit over iets of iemand anders op grond van een externe grond waar de deelnemende partijen in geloven en waaraan ze zich vrijwillig onderwerpen. Die externe bron hoeft niet hoger of ouder te zijn en hoeft ook niet piramidaal top-down te werken. Ze moet wel buiten het individu liggen en door een meerderheid aanvaard worden.

Wanneer een groep dezelfde autoriteit deelt, heerst een groot onderling vertrouwen. Wanneer autoriteit wegvault, ontstaat er een algemeen wantrouwen en een zichzelf vermenigvuldigend regelgevingsvirus. Herkent u zich hierin?

De justitiebarometer leert ons dat niet enkel het vertrouwen in justitie, maar nog veel meer het vertrouwen in de andere overheidsinstellingen daalt. Hoeveel geloven de burgers nog in het onderliggend systeem?

Om hier uit te raken hebben we daarom meer nodig dan communicatie. We moeten goed weten welk soort justitie we willen, en hiervoor zijn morele keuzes nodig. Dit vergt een publiek debat. Volgens Hannah Arendt is de functie van autoriteit het regelen van de verhoudingen tussen mensen. De autoriteit die bij democratie hoort, zegt ze, wil die verhoudingen regelen in het voordeel van de gelijkwaardigheid, met respect voor de individuele vrijheid.

Maar hoe verzoenen we de autonomie van het individu met de verbondenheid die nodig is om een gezamenlijke grond te vinden. Als iedereen volkomen vrij is, dan geldt het recht van de sterkste. Maar anderzijds, als we een volledige gelijkheid willen, zijn er zoveel wetten nodig dat er geen vrijheid meer is. De vraag is dan: kunnen we in onze steeds meer ik-gerichte samenleving nog een groot verbindend en gedeeld verhaal vinden? Deze basisvraag is niet enkel relevant voor justitie maar geldt uiteraard voor alle instellingen en zelfs voor ons democratisch staatsbestel. De vraag is welke rol wij in dit debat kunnen spelen en hoe we eraan kunnen bijdragen.

Gemeenschapsgerichte justitie: ons gezamenlijk verhaal?

¹⁴ H. Arendt, "What is Authority?", in *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought*, New York, Penguin Books, 2006.

¹⁵ P. Verhaeghe, *Autoriteit*, Amsterdam, De Bezige Bij, 2015, p. 60 e.v.

In De Standaard van 20 juni 2024 schreef Bob Van den Broek in reactie op de gepubliceerde justitiebarometer dat we om een gemeenschapsgerichte justitie te creëren gemeenschapsgericht denken nodig hebben over misdaad en straf. Wat willen we bereiken met een straf? Wat is de beste straf voor de samenleving, de slachtoffers en de verdachte? Wat is het effect van onze tussenkomsten?

Bob Van den Broek, die administrateur-generaal is bij het Vlaams agentschap Justitie en Handhaving, gaat daarbij uit van de premisse dat we een gemeenschapsgerichte justitie willen creëren.

Persoonlijk denk ik dat dit in een altijd snellere en veranderende maatschappij inderdaad de juiste benadering is om de democratische rechtstaat te handhaven. De antwoorden die onze justitie 200 jaar geleden bood en de wijze waarop zij dat deed, volstaan thans niet meer. Een andere tijd vraagt om andere antwoorden. Een gemeenschapsgerichte justitie houdt rekening met de behoeften van de samenleving en past zich aan een wijzigende samenleving aan; zo ontstaat er gedragenheid en legitimiteit. Maar is er een voldoende ruime consensus over de juiste inhoud van dit begrip, en zal dit bij de beoordeling van het rechterlijke werk ook als maatstaf worden gebruikt?

Politiek lijkt er zowel op Vlaams niveau als op federaal niveau in elk geval een zekere consensus.

In de beleidsnota van gewezen minister van Justitie Vincent Van Quickenborne¹⁶ van 4 november 2020 om justitie straffer, sneller en menselijker te maken, worden naast enkele principes om “straffer” te zijn de verschillende principes van een gemeenschapsgerichte justitie naar voor geschoven (autonomie met duidelijke – en dus transparante – doelstellingen, snelheid van rechterlijke beslissingen, inzetten op alternatieve maatregelen inzonderheid bemiddeling, zinvolle detentie, invoeren van de drugsbehandelingskamer, een digitaal toegankelijke justitie, ...).

Op Vlaams niveau wordt in de beleidsdocumenten van de eerste Vlaamse minister van Justitie Zuhair Demir¹⁷ letterlijk gesproken over de term gemeenschapsgerichte justitie. Ze omschrijft die als een justitie die vertrekt van een snelle, kordate en consequente opvolging van degenen die de regels overtreden. We (aldus minister Demir) focussen op responsabilisering en het beperken van recidive, zetten in op hulp en bijstand aan slachtoffers en het voorkomen van nieuw slachtofferschap door stevige begeleiding van delinquenten binnen en buiten de gevangenis. Tevens wordt ingezet op bestuurlijke handhaving en wordt er gewerkt aan een oplossingsgerichte cultuur.

Dezelfde concepten komen terug. Ook in parlementaire wetgevende teksten komt de term gemeenschapsgerichte justitie of de doelen die daaraan kunnen gekoppeld worden terug.

¹⁶ <https://www.vincentvq.be/>.

¹⁷ <https://www.vlaanderen.be/beleidsdocumenten-van-de-vlaamse-regering/beleidsnotas-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>.

Dit is zo bij de beleidsdoelen die voor de justitiehuisen worden voorgeschreven in het Decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand.

Maar vooral het nieuwe strafwetboek valt op.

In artikel 27 van het nieuwe strafwetboek, dat ondertussen over minder dan twee jaar in werking zal treden, worden voor het eerst de doelstellingen van de straf omschreven.

Bij de keuze van de straf en het bepalen van de strafmaat streeft de rechter de volgende doelen na:

1. Het uiting geven aan de maatschappelijke afkeuring ten aanzien van de overtreding van de strafwet;
2. Het bevorderen van het herstel van het maatschappelijk evenwicht en van het herstel van de door het misdrijf veroorzaakte schade;
3. Het bevorderen van de maatschappelijke rehabilitatie en de re-integratie van de dader;
4. Het beschermen van de maatschappij.

Binnen de grenzen van de wet moet de rechter streven naar een rechtvaardige proportionaliteit tussen het misdrijf en de straf zoeken.

Alvorens een straf uit te spreken, moet de rechter deze doelstellingen in overweging nemen, maar ook de ongewenste neveneffecten van de straf ten aanzien van de rechtstreeks betrokken personen, hun omgeving en de samenleving.

De gevangenisstraf is de laatste te overwegen straf, die slechts kan worden uitgesproken wanneer de strafdoelen niet kunnen worden bereikt met één van de andere straffen of maatregelen waarin de wet voorziet.

Indien de rechter een straf van niveau twee gepast acht ter bestraffing van het misdrijf en binnen dit strafniveau kiest voor de gevangenisstraf, motiveert hij waarom de doelstelling van de straf niet door een van de andere straffen van niveau twee kan worden bereikt.

Ook de wet van 17 mei 2006 op de externe rechtspositie van gedetineerden voorziet volgende principes: de schadebeperking, de responsabilisering, het vermijden van recidive, het tot stand brengen van re-integratie en aandacht voor de positie van het slachtoffer. Ondertussen werd een Commissie Strafuitvoeringswetboek opgericht die conform het KB van 13 april 2024 rekening dient te houden met de voorbereidende werkzaamheden in de vorige legislatuur, waarbij verder wordt gewerkt op aangehaalde principes.

Voorafgaande voorwaarde: consensus over de finaliteit van justitie

We zouden dus kunnen denken dat we ons grote verhaal gevonden hebben. De gemeenschapsgerichte justitie als gemeenschappelijke basis, die legitimiteit geeft aan de justitiële beslissingen en tussenkomsten en die gebruikt wordt als meetlat om de tussenkomsten van justitie te beoordelen. Maar is daar consensus over?

Uit de justitiebarometer meen ik te kunnen afleiden dat de verwachting van de samenleving blijkbaar niet (volkomen) aansluit bij de politieke visie, de in het parlement gestemde wetten of zelfs niet bij wat wetenschappelijk vastgesteld wordt. De twee hierboven aangehaalde topics over het doel of de strengheid van de straf en de voorwaardelijke invrijheidstelling van gevangenen kunnen hierbij als voorbeeld dienen.

In de justitiebarometer lezen we dat een ruime meerderheid van de Belgen vindt dat misdrijven (behoudens verkeersmisdrijven) niet streng genoeg bestraft worden. Slag om slinger wordt in de media gesproken over (te) milde straffen. In maart 2024 gaf zelfs een politierechter in de media commentaar op de volgens hem te milde straf die uitgesproken werd voor een voetballer die met 138 km/uur en onder invloed in een sporthal reed.

Wat dan met de hierboven geschetste doelen van de straf ?

Als uit de justitiebarometer blijkt dat door de respondenten algemeen strengere straffen worden gevraagd dan heeft dit ongetwijfeld te maken met het idee dat op die manier, via individuele en algemene preventie, de samenleving beter beschermd wordt. Maar is dit zo?

Wetenschappelijk wordt hier als volgt op geantwoord: “De doelstelling van de algemene preventie die is gebaseerd op het ontradend karakter van de straf ten aanzien van potentiële overtreders van de strafwet, wordt niet ondersteund door criminologische studies, noch door rechtspsychologisch onderzoek. Uit deze studies blijkt dat de zwaarte van de straf geen ontradend effect heeft op daders aangezien veel misdrijven impulsief worden gepleegd en de daders zelden in staat zijn om de gevolgen van hun gedrag in te schatten. Het uitgangspunt dat de dader van een misdrijf een ‘homo economicus’ zou zijn die zijn beslissing om een misdrijf te plegen slechts neemt na een ‘kosten-batenanalyse’ berust op een fictie”.^{18 19}

Uit empirisch onderzoek in het buitenland bleek dat vrijwel nergens kon worden aangetoond dat opsluiting bijdroeg tot een vermindering van recidive of de beheersing van het criminaliteitsprobleem.²⁰

¹⁸ S. Raats, *Consistente straffoemeting*, Antwerpen, Intersentia, 2016, p. 159, nr. 190, die o.m. verwijst naar M. Tonry, “Strategic Approaches to Crime Prevention”, *Crime and Justice: A Review of Research* 1995, 7; M. Wasik, *Emmins on Sentencing*, London, Blackstone Press Limited, 2001, 47; M.K. Block en V.E. Gerety, “Some Experimental Evidence on Differences Between Student and Prisoner Reactions to Monetary Penalties and Risk”, *Journal of Legal Studies* 1995, p. 123-138; B.A. Hudson, *Understanding Justice*, Buckingham, Open University Press, 2003, 22; J. Grogger, “Certainty vs. Severity of Punishment”, *Economic Inquiry* 1991, p. 297-309.

¹⁹ Zie J. Rozie, “Naar de vrijheidsstraf als ultimum remedium: een weg bezaaid met wolffijzers en schietgeweren”, *Nieuw Juridisch Weekblad* 2015, 1-14; D. Vandermeersch, “Les alternatives pour (s’)en sortir?”, in A. Jacobs (ed.), *Les alternatives au procès pénal*, Paris, L’Harmattan, 2013, p. 251-267.

²⁰ Zie mercuriale van procureur-generaal P. Vandenbruwaene, “Strafuitvoering, het kneusje van de strafketen”, 3 september 2018.

Meer zelfs, de gevangenis bleek eerder te fungeren als een 'school of crime', waar men de stiel leerde en de nodige criminele contacten kon leggen, waar men in aanraking kwam met drugs of ongestoord zijn drugsverslaving kon verderzetten. In Het Laatste Nieuws van 6 augustus 2024 kunnen we bij wijze van voorbeeld lezen hoe de opsluiting van de beruchte drugskrimineel genaamd Bolle Jos zijn criminele carrière pas echt op gang bracht: "...de schietpartij leverde hem zes jaar cel op. Een cruciaal moment in zijn leven. Zonder het te beseffen gaf de Nederlandse justitie hem het laatste duwtje richting criminele carrière. De gevangenis wordt wel eens "de universiteit van de criminaliteit" genoemd, en dat was voor Bolle Jos niet anders. Hij belandde in de cel met leden van de macromaffia en verzamelde een waslijst cruciale contacten die ervoor zorgden dat zijn carrière als drugsbaron na zijn vrijlating in 2015 als een komeet de hoogte in schoot..."

En toch blijft de gevangenisstraf voor veel mensen nog de belangrijkste straf en blijft men denken dat de dader van een misdrijf een homo economicus is. Ter illustratie kan ik verwijzen naar het Standpunt door Dirk Hendriks in de Gazet van Antwerpen van 13 augustus 2024 naar aanleiding van het dramatisch ongeval waarbij een gezin op de autosnelweg langs achter werd aangereden en de beide ouders en de dochter overleden: "Wie systematisch dronken rijdt, of zonder rijbewijs, of weigert zich bij de keuring te melden of bij de politierechter, zo iemand is een crimineel. En moet ook op die manier worden aangepakt, dus met gevangenisstraffen die erin hakken". Op 14 augustus 2024 gingen de lezersbrieven in de Gazet van Antwerpen nagenoeg allemaal over strengere straffen voor zware verkeersinbreuken.

In welke mate dringt de wetenschappelijke kennis door in onze samenleving? In welke mate stemt een wet, die na een parlementair debat tot stand komt, nog overeen met wat de samenleving wil. In welke mate begrijpt de samenleving deze doelstellingen nog en welk effect verwacht de samenleving van een straf ?

Eenzelfde oefening kan gemaakt worden voor de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Zo stonden op 4 juli 2024 alle kranten vol over de vervroegde invrijheidstelling na 14 jaar van een van de moordenaars van Kitty Van Nieuwenhuysen. De titel van "het Standpunt" van Kris Vanmarsenille in Gazet van Antwerpen van 4 juli 2024 (p. 2) geeft de teneur weer: "Respectloze rechtspraak waarmee gangsters lachten". Het artikel wordt afgesloten met de bedenking: "Dit is rechtspraak waarvoor geen enkele burger respect kan opbrengen en waar gangsters mee lachen. De Belgische justitie heeft hier gefaald."

Enkele dagen later brengt dezelfde krant een ander artikel over een vervroegde invrijheidstelling. De titel luidde: "Man die Yves doodstak, komt al na zeven jaar vrij".²¹

Het doel van de vervroegde invrijheidstelling, die beoordeeld wordt door een onafhankelijke strafuitvoeringsrechtbank, de werking van de strafuitvoeringsrechtbank, de samenstelling van een dossier, de voorwaarden voor een voorwaardelijke invrijheidstelling, de moeilijke re-integratie wanneer gevangenen hun straf uitdoen en zonder begeleiding vrijkomen, enz. werden nergens gedeut.

²¹ *Gazet van Antwerpen*, 6-7 juli 2024.

Beide voorbeelden lijken niet verzoenbaar met de gemeenschapsgerichte justitie. Moeten wij dan de publieke opinie volgen of moeten we ons afvragen wat onze bestaansreden is in een democratische rechtsstaat en hoe we binnen het wettelijke kader en op basis van wetenschappelijke inzichten onze doelen het meest effectief kunnen bereiken. En hoe betrekken we daar de samenleving bij, enkel fact-checking op basis van wetenschappelijke informatie zal duidelijk niet volstaan.

Anderzijds zien we dat in de justitiebarometer ook de werkstraf (85%) en het elektronisch toezicht (74%) grote bijval kennen als alternatief voor de gevangenisstraf. Ook herstelbemiddeling waarbij dader en slachtoffer met elkaar in gesprek gaan, wordt door acht op de tien Belgen als een goede zaak beschouwd. Zes op de tien respondenten geven aan dat gevangenen vroeger moeten kunnen vrijkomen onder toezicht en opvolging van justitie om zich te kunnen voorbereiden op hun terugkeer naar de maatschappij.

Waar de media in het algemeen focusten op de roep op strengere straffen (zitten we in de fuik?), geeft professor Tom Daems²² aan dat ook de populariteit van de werkstraf en de enkelband en de enthousiaste omarming van herstelbemiddeling zouden kunnen aangegrepen worden om een ambitieus toekomstscenario uit te werken voor een gemeenschapsgerichte justitie.

Ik geloof in deze piste.

Legitimiteit

Het concept gemeenschapsgerichte justitie sluit federaal aan bij het al langer gekende concept van Community Policing of gemeenschapsgerichte politiezorg dat eind jaren '90 ingevoerd werd met de politiehervorming en bedoeld was om meer legitimiteit te geven aan de politie die na de diverse crisissen in ons land in de jaren '90 in grote crisis was. Door van het falende crime fighters model over te schakelen naar een model waarbij de politie **midden in de samenleving functioneert, probleemoplossend werkt (ook anticipatief), partnerschappen aangaat en rekenschap aflegt, probeerde men meer effectief te zijn en het vertrouwen te herstellen.**

In de loop van de voorbije twee decennia werd dit concept (waarvan de concrete invulling nog altijd niet overal op dezelfde manier gebeurt), met inbreng van academici, verder uitgebouwd en voegde men de informatiegestuurde politie²³ en optimale bedrijfsvoering²⁴ toe.

Afgaande op de resultaten van de justitiebarometer werkt dit concept alleszins voor de politie met een gemeten vertrouwen van 81%, hoewel er uiteraard ook andere factoren kunnen meespelen zoals professor criminologie Sofie De Kimpe (VUB) al aangaf in de weekendeditie van De Morgen op 15 juni 2024 nl. het nauwer contact tussen burgers en politie (nabijheid) en ook het moderner imago van politie waar men digitaal terecht kan. Toch viel in dit artikel vooral de titel weer op: "Over justitie leeft

²² T. Daems, "De temperatuur van justitie laat zich niet meten zoals de luchtdruk", *De Standaard*, 18 juni 2024.

²³ Informatie vormt de basis om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau en wordt gedeeld met de partners.

²⁴ Leiderschap met lef (motivatie, integriteit, verantwoordelijkheid opnemen, luisterbereidheid) en iedereen binnen de organisatie is betrokken bij de optimale bedrijfsvoering, resultaatgerichtheid werken en transparantie in taken en verantwoordelijkheden.

nog altijd het beeld van de rechter op zijn troon.” Een beeld dat alsmaar herhaald – en daardoor versterkt – wordt in de media terwijl de motivatie van de meeste magistraten juist ligt in de maatschappelijke bijdrage.²⁵

Zou het naar voor schuiven van het beeld van een gemeenschapsgerichte justitie dan niet beter zijn? Het concept van de gemeenschapsgerichte justitie sluit aan bij de motivatie van de meeste magistraten. We vinden het terug, zoals hoger aangehaald, in beleidsnota’s van politici die een bevoegdheid hebben voor justitie, het komt terug in de doelstellingen van het nieuwe strafwetboek en ook op burgerlijk gebied wordt alsmaar meer ingezet op betrokkenheid van partijen en bemiddeling (de rechtbank in Antwerpen is daar de voorbije jaren onder meer in familiezaken koploper in geweest door alsmaar meer te focussen op het participatiemodel en bemiddeling en minder op het tornooimodel).

Voorwaarde om dit te doen, is dat hierover eensgezindheid bestaat tussen de verschillende pijlers van justitie (Openbaar Ministerie, Zetel en Cassatie), de FOD Justitie en de politiek verantwoordelijken. Enkel als we unisono – niet enkel de verschillende pijlers, maar ook alle verschillende rechtbanken en parketten in ons land – dit beeld uitleggen en ervan vertrekken in onze communicatie kunnen we het ingang laten vinden in de samenleving. Om betrokkenheid en eensgezindheid te bekomen, is het noodzakelijk om niet enkel de Colleges, Conferenties, Raden, voorzitters of procureurs te betrekken maar vooral ook te kijken, wat de gemeenschapsgerichte justitie betekent voor de individuele magistraat, hoe deze zich daartoe verhoudt en hoe hij/zij erbij betrokken kan worden.

In Nederland deed de Raad voor de Rechtspraak dit in 2016 via interviews bij rechters. Het onderzoek werd als volgt verantwoord: “...het onderzoek en de interviews bij 62 rechters wordt gevoerd vanuit de overtuiging dat maatschappelijke effectiviteit een bestaansvoorwaarde is voor rechtspraak, en dat goed functionerende rechtspraak essentieel is voor de instandhouding van de Nederlandse Rechtstaat.”²⁶

Betrokkenheid van de samenleving – hoe pakken we het aan?

Om het model in de samenleving nog meer legitimiteit te geven, en daardoor de extreme geluiden op sociale media en in de samenleving te kunnen tegenspreken, lijkt het noodzakelijk om de samenleving bij dit model te betrekken. Het wantrouwen van de samenleving, zullen we niet kunnen wegwerken door communicatie vanuit de instellingen die het wantrouwt. We moeten dus de groep zelf betrekken als bron voor autoriteit. De justitiebarometer geeft ook aan dat de bevolking nog wel in een volksjury, en dus in de stem van de medemens, gelooft. Het wantrouwen is gericht tegen de overheid, tegen ‘de elite’.²⁷

Betrekken van de groep moet transparant en deskundig gebeuren. Enkel peilen naar meningen zal niet volstaan. We moeten eerst zorgen dat we het eens zijn over de

²⁵ Onderzoek van het communicatiebureau Fantastic naar de Employee Experience door bevraging bij focusgroepen en interviews met magistraten toont aan dat de maatschappelijke relevantie van de functie een van de voornaamste drijfveren is om magistraat te worden.

²⁶ F. Bakker, *Rechtspraak die ertoe doet. Rechters over rechtspraak anno 2016*, Dag van de Rechtspraak, 5 september 2016, 4-5, <https://www.rechtspraak.nl/Zoeken/Paginas/Documenten.aspx?k=rechtspraak%20die%20ertoe%20doet>.

²⁷ Zie I.L. Pfeijffer, “Hoe het internet voor de emancipatie van de dommen heeft gezorgd”, *De Morgen*, 10 augustus 2024.

feiten die aan de grondslag liggen van de discussie. Daarom doen we best geen beroep op een enkel door het internet geïnformeerde menigte om input te geven of zelfs deskundigen te herroepen (zie volksberoep). Het lijkt me beter om geïnformeerde groepen te betrekken.

Een goede methode is mogelijk die van professor James Fishkin²⁸ ²⁹, hoogleraar communicatie aan de universiteit van Stanford. Die bestaat erin dat eerst alle mogelijke informatie over een onderwerp wordt verzameld (en die is pas voldoende als alle belangengroepen dit erkennen); vervolgens wordt de informatie door neutrale lesgevers uiteengezet aan een representatieve groep en ten slotte volgt na grondig debat een stemming. Met de hulp van universiteiten lijkt het mij zeker mogelijk deze methode ook bij ons te gebruiken.^{30?}

Het eerste wat moet gebeuren, is uitklaren wat onder het begrip gemeenschapsgerichte justitie kan verstaan worden. Een grondig debat, met inbreng vanuit de universiteiten, is hiervoor nodig.

De principes die aan de basis liggen van het politiemodel van gemeenschapsgerichte politiezorg zullen mijn inziens zeker in een meerdere of mindere mate terugkomen en zitten zoals hierna zal blijken vaak onuitgesproken verweven in diverse teksten en praktijken.

Er werd al veel geschreven over een justitie **midden in de samenleving** doch een uniforme en gedragen visie (zeker over de pijlers heen) is er nog niet en we blijven schipperen tussen het bewaken van onze klassieke waarden en een meer responsieve houding.

Tussen de verschillende entiteiten van justitie, die elk een eigen opdracht hebben, mag er een verschil zijn in hoe diep ze in de samenleving staan. Maar de gerichtheid op de samenleving en de aanpassing aan de behoeften van de samenleving zou voor alle onderdelen van justitie belangrijk moeten zijn. In het memorandum van het College van Hoven en Rechtbanken wordt in het voorwoord geschreven dat de behoefte aan een betere dienstverlening aan de rechtszoekenden moet samengaan met het realiseren van de basisprincipes van de rechtsstaat.³¹ Het openbaar ministerie gaat in het witboek verder: voor de rechtszoekende wil het openbaar ministerie garant staan voor een kwaliteitsvolle en gemeenschapsgerichte dienstverlening.³²

Het Openbaar Ministerie kan het verst doordringen in de samenleving door de nauwe samenwerking met de politie maar ook bij het ontwikkelen van een strafrechtelijk beleid, de afstemming in zonale veiligheidsplannen, de samenwerking met lokale veiligheidsinitiatieven en hoe langer hoe meer ook bij het identificeren van veiligheidsrisico's en het opzetten van preventieve projecten.

²⁸ <https://www.bostonreview.net/articles/james-fishkin-nation-in-a-room-turning-public-opinion-into-policy/>.

²⁹ P. Verhaeghe, *Autoriteit*, Amsterdam, De Bezige Bij, 2015, 214.

³⁰ De loting van natuurlijke personen voor burgerpanels is wettelijk geregeld door de wet van 2 maart 2023.

³¹ Memorandum van het college van Hoven en Rechtbanken voor een nieuwe federale regering, mei 2024.

³² Witboek "Het Openbaar Ministerie op weg naar 2030".

In het strategisch plan van de FOD Justitie 2022-2024³³ staat in de visie dat justitie wezenlijk deel uitmaakt van de samenleving en continu moet innoveren teneinde zich aan te passen aan de snelle en onvermijdelijke evolutie van de behoeften en realiteiten van de burgers, van onze klanten.

Een VUCA-wereld³⁴ vraagt een andere mindset, ook bij justitie

Hoger schreef ik dat een andere tijd om andere antwoorden vraagt en dat een goede justitie meebeweegt met wat nodig is.

Dit zal niet vanzelf gaan, want dit vereist een aanpassing in ons denken en in onze cultuur. Eerder stelde ik daarom dat ook intern, op het niveau van de individuele magistraat aan betrokkenheid moet gewerkt worden. Verandering kan niet zomaar worden opgelegd. In het parket-generaal Antwerpen kwamen we met medewerkers en magistraten van het parket-generaal en auditoraat-generaal eind juni samen om na te denken over onze missie en visie. We zijn nog niet klaar met onze werkgroep, en ik zal er dus nog niet te diep op ingaan. Twee discussiepunten die bij het onderwerp van vandaag aansluiten, kaart ik wel al graag aan:

Enerzijds werd duidelijk aangesloten bij de meer maatschappijgerichte visie waar gesteld werd dat we niet enkel naar de juiste juridische oplossing moeten zoeken, maar moeten trachten **om het echte (vaak onderliggende) conflict of probleem op te lossen** en recidive te voorkomen.

Anderzijds discussiëren we over de vraag of justitie klanten heeft. Moeten we rekening houden met het perspectief van klanten of moeten we eerder, conform de meer klassieke rechtsstatelijke opvatting, enkel de juiste regels op een onafhankelijke, zorgvuldige en correcte wijze toepassen omwille van de rechtszekerheid en gelijkheid.

Het antwoord op die vraag is belangrijk. Het antwoord bepaalt in grote mate hoe wij ons ten aanzien van rechtszoekenden dienen te gedragen. Als wij een dienst leveren aan de partijen of aan de samenleving (of aan beide samen vanuit een meervoudig klantenperspectief), dan heeft deze dienst geen enkele zin als hij niet aansluit bij de behoeften van diegene die de dienst vraagt. De dienst ontstaat immers in interactie met de klant. Het gevolg hiervan is dat de wijze waarop de dienst wordt uitgevoerd een grote invloed heeft op de beleving van de kwaliteit van de dienstverlening en dus op de beoordeling van en het vertrouwen in justitie. Klantvriendelijkheid of beleefdheid is slechts de basis. We moeten ambitieuzer durven zijn en klantgerichtheid voorhouden. Dit vereist de competentie om outside-in te denken in plaats van inside-out te denken. Als justitie een klantgerichte autoriteit wil zijn, dan is toegankelijkheid, aandacht voor het taalgebruik, snelheid, betrouwbaarheid en procedurele rechtvaardigheid belangrijk en worden deze kwaliteitsvereisten prestatie-indicatoren om op in te zetten en rekenschap over af te leggen.³⁵

³³ https://justitie.belgium.be/nl/fod_justitie/strategisch_plan: In dit plan werden afspraken gemaakt tussen het directiecomité van de FOD Justitie, vertegenwoordigd door de Voorzitter J.P. Janssens en de minister van Justitie.

³⁴ VUCA is een acroniem die staat voor volatility, uncertainty, complexity en ambiguity.

³⁵ Op termijn zouden hier ook duidelijke normen of kwaliteitsvereisten voor kunnen bepaald worden.

Terwijl in onze werkgroep op het parket-generaal de discussie over het al dan niet hebben van klanten en de gevolgen daarvan in onze organisatie nog gevoerd wordt lees ik in een interview met de Voorzitster van de rechtbank van eerste aanleg van Antwerpen, Annelies Laureyssens duidelijk de focus op effect voor de burger of de samenleving: *“Ik erf gelukkig een rechtbank die al ver staat in medemenselijkheid, efficiëntie en effectiviteit. Dat laatste is essentieel, want wat voor nut heeft een vonnis als het zijn doel niet bereikt? In familiezaken wil je als rechter de strijd laten stoppen en rust creëren. Een rechter in strafzaken hoopt dat door zijn vonnis de maatschappij veiliger wordt, maar ook dat daders hun achterliggende problematiek, zoals verslaving, opgelost krijgen. Zomaar straffen, heeft geen zin. Je wil niet dat een dader opnieuw de weg kwijtraakt.”*³⁶

In beleidsdocumenten wordt hoe langer hoe meer gesproken over een reactie op maat van een verdachte, om niet enkel te reageren op het misdrijf maar om onderliggende problemen aan te pakken (zie ook het tweede, derde en vierde doel van de straf in het nieuwe strafwetboek). Een concreet en recent voorbeeld betreft de hersteltrajecten die (hoewel er bij de voorziene procedure bedenkingen te uiten zijn) een wettelijke basis geven aan de ‘behandelingskamers’ door de invoering van artikel 190sexies Sv.³⁷

Samen werkt – belang van netwerking

In ons ressort zijn er nog diverse projecten met een gelijkaardige opzet. De projecten M (Limburg) en Samen (Antwerpen) zijn een goed voorbeeld. Er wordt ingezet op snelheid, maatwerk, aanpak van onderliggende problemen en vergoeding van slachtoffers. De gerichtheid op de burger³⁸ is duidelijk maar ook het effect op de samenleving nl. minder recidive en meer veiligheid wordt beoogd. Een meervoudig klantenperspectief wordt nagestreefd. Met enige fierheid kan ik u zeggen dat deze projecten werken. Professor Bielen van de Universiteit Hasselt stelde in een studie vast dat de werkwijze van M tot een daling van recidive met 35,7% geleid heeft.³⁹

Of door deze projecten het vertrouwen in justitie toeneemt, werd nog niet gemeten maar klinkt wel aannemelijk. We stellen vast dat de gemiddelde doorlooptijd een goede maand na de feiten bedraagt,

- dat er een rechtstreeks contact is tussen de parketmagistraat en de verdachte;
- dat de beslissing in dialoog en op maat van de verdachte tot stand komt en wordt toegelicht;
- dat de slachtoffers vaak snel vergoed worden;
- dat politiemensen die anders vaak niet weten wat er met hun werk gebeurt nu onmiddellijk op de hoogte zijn van de beslissing en de reden waarom die genomen wordt.

Om meer effect te bereiken, wordt alsmaar meer ingezet op co-creatie en samenwerking met partners. In een complexe samenleving kan een probleem immers

³⁶ *De Morgen*, 26 augustus 2024.

³⁷ Ingevoerd bij wet van 18 januari 2024 om justitie, menselijker, sneller en straffer te maken III.

³⁸ Beslissing na een schermgesprek in dialoog met de verdachte, kort na de feiten, met focus op vergoeding van de slachtoffers en aanpak van onderliggende problemen.

³⁹ S. Bielen, "Prosecutors and Crime Deterrence: Evidence from a Difference-in-Differences Analysis with Staggered Treatment," *Journal of Criminal Justice*, vol. 90, jan.-feb. 2024.

vaak niet meer door één organisatie alleen opgelost worden.⁴⁰ We moeten dus niet meer in aparte taken voor elke organisatie gaan denken maar in het gezamenlijk aanpakken van problemen over de verschillende organisaties heen. In het witboek van het Openbaar Ministerie wordt “het uitbouwen van het Openbaar Ministerie als een netwerkorganisatie door nog meer samen te werken en informatie uit te wisselen met ketenpartners via protocollen en samenwerkingsakkoorden” daarom als een doelstelling geformuleerd.⁴¹ Een netwerk helpt niet enkel in een betere aanpak, maar is vooral belangrijk in het delen van informatie en daardoor in het bekomen van een beter (en sneller) beeld van de realiteit.

Laat mij van de gelegenheid gebruik maken om aan te halen dat wetgevend optreden dringend en noodzakelijk is om de bepalingen van de Algemene Verordening Gegevensverwerking, de wet op het politieambt, de bepalingen over het beroepsgeheim en de noodzaak tot delen van informatie met elkaar te verzoenen. De succesvolle aanpak van intrafamiliaal geweld via de Veilige Huizen en seksueel geweld via de Centra voor Seksueel Geweld wordt thans door het ontbreken van deze wetgeving ernstig gehypothekeerd.

Ik merk op dat een netwerk als een soort katalysator een effect kan hebben op het imago of het beeld van justitie en dus ook kan bijdragen aan de versterking van het vertrouwen in justitie. Het netwerk kan immers signalen geven over de werking of samenwerking met justitie en het netwerk kan beslissingen die vanuit het netwerk genomen worden ondersteunen.

Dat deze netwerkaanpak bijval krijgt vanuit de samenleving blijkt uit een tekst die de ouders van Julie Van Espen overmaakten aan politici van verschillende partijen met oog op het maken van een nieuw regeerakkoord voor justitie. Zo lees ik in de context van de netwerkorganisaties dat zowel de Veilige Huizen, de Zorgcentra voor Seksueel Geweld, de Forensisch Psychiatrische Centra als de detentiehuizen verder dienen uitgebouwd te worden. Ik onderschrijf trouwens de volledige inhoud van deze tekst waarvan de ouders van Julie zeggen dat de voorstellen bedoeld zijn om justitie beter te maken en het vertrouwen in justitie te herstellen.⁴²

Dat deze oproep gericht is aan politici van verschillende partijen is belangrijk omdat de financiering van deze netwerksamenwerking geen taak is van justitie alleen. Ook de partnerorganisaties moeten over voldoende capaciteit kunnen beschikken.

Samenwerken met jeugdhulpverlening, verslavingszorg, geestelijke gezondheidszorg, psychiaters, werkplaatsen voor alternatieve straffen,... kan enkel wanneer ook daar voldoende middelen zijn en vanuit de verantwoordelijke overheidsdiensten en in de hulpverleningsorganisaties de visie gedeeld wordt dat we samen tot betere resultaten komen, zowel voor hun cliënt als voor de samenleving. Dit vergt wederzijds vertrouwen. Een gemeenschapsgerichte justitie creëert zeker meer openheid bij partnerorganisaties.

⁴⁰ Zie de filosofie van de Amerikaanse generaal Stanley McChrystal: “Je hebt een netwerk nodig om een netwerk te verslaan.”

⁴¹ Witboek “Het Openbaar Ministerie op weg naar 2030”, doelstelling 8.

⁴² Voorzet Regeerakkoord Justitie, 7 juli 2024.

Verantwoording: voorwaarden vastleggen in een beheersovereenkomst

Wanneer we teruggrijpen naar het model van gemeenschapsgerichte politiezorg zijn de begrippen externe oriëntering, probleemoplossend werken, partnerschap en bewaamde betrokkenheid in bovenstaande tekst al aan bod gekomen. Enkel over **“het afleggen van verantwoording”** heb ik nog niet gesproken.

Het European Network of Councils for the Judiciary stelt: *“Trust, like respect cannot be demanded, it must be earned in the way the Judiciary functions.”*⁴³

Transparantie is hiervoor een conditio sine qua non en het afsluiten van een beheersovereenkomst met de minister van Justitie is daartoe een uitstekend middel. In een beheersovereenkomst worden de doelstellingen voor een bepaalde periode aan middelen gekoppeld, waardoor transparantie wordt geboden over de inzet ervan. Elke pijler⁴⁴ zal een beheersovereenkomst afsluiten en zal nadien bevoegd zijn voor een geobjectiveerde verdeling van de middelen binnen de pijler.

De verdere ontwikkeling naar het verzelfstandigd beheer is daarom, met het oog op opbouwen van vertrouwen, zeer belangrijk. In een gemeenschappelijk memorandum omschrijven de drie pijlers van justitie dit als volgt:

“De Colleges en de Entiteit Cassatie zijn er zich meer dan ooit van bewust dat de werking van justitie dient te verbeteren en willen ook kunnen ingrijpen in de eigen werking om de rechtszoekende, en de burger in het algemeen, beter, sneller en kwaliteitsvol recht te doen.

Deze overdracht van verantwoordelijkheden zal de rechterlijke instanties toelaten transparant en efficiënt te zijn ten opzichte van de samenleving, met het oog op de optimale uitvoering van de maatschappelijke dienstverlening die het rechtspreken inhoudt.”

Zoals hoger al aangegeven, kunnen de kwaliteitsvereisten van de dienstverlening als doelstelling in de beheersovereenkomst opgenomen en genormeerd worden (bv. juridische kwaliteit, snelheid, toegang, laagdrempeligheid, rechtsgelijkheid). Wat nodig is om het vertrouwen te bevorderen zou op die manier kunnen gestimuleerd worden. Via opleiding kan kwaliteit bevorderd worden. Wanneer onvoldoende kwaliteit geleverd wordt, kan worden opgetreden.

Op politiek vlak moet er natuurlijk nog consensus gevonden worden over het verzelfstandigd beheer. Ik denk dat de kaarten gunstig liggen. De pijlers van justitie zijn vragende partij en op de verkiezingsavond hoorde ik de Bart De Wever zeggen: “Zelfbestuur is de beste kuur”.

Het voorontwerp van wet van de vorige regering tot optimalisatie van het verzelfstandigd beheer en de optimalisatie van de rechterlijke orde vormt een goede basis om mee aan de slag te gaan.

De oprichting van een Gemeenschappelijk Bureau, zoals voorzien in het voorontwerp en waarmee de facto gestart is, kan een belangrijke rol spelen in het herwinnen van

⁴³ European Network of Councils for the Judiciary, *Report Public Confidence and the Image of Justice 2018-2019*, p. 6, www.encj.eu.

⁴⁴ Er zijn drie pijlers: Openbaar Ministerie, Hoven en Rechtbanken en de entiteit Cassatie.

het vertrouwen in justitie. Een nauwe samenwerking tussen de pijlers en een gemeenschappelijke visie zullen nodig zijn om de gemeenschapsgerichte justitie unisono uit te dragen.

Ik wil niet verbergen dat een andere belangrijke reden voor mij, om het autonoom beheer te steunen ligt in de noodzaak om tot een geobjectiveerde verdeling van middelen te komen (ons resort is – om het zacht te zeggen – niet al te best bedeed). Na de wet van 18 februari 2014 zijn we op het vlak van zelfstandig beheer en verdeling van middelen nog altijd niet veel opgeschoten. Nog altijd worden personeelsbudgetten voornamelijk toegekend op basis van de kaders die bepaald werden in 1953. Dat deze verdeling niet overeenstemt met de concrete noden van de verschillende arrondissementen en ongelijk is, wordt overigens niet meer betwist.

En ook hier ligt een mogelijke oorzaak van ongenoegen bij de burgers of van wantrouwen ten aanzien van justitie. Het beleid en de werking van parketten en rechtbanken worden thans vaak (mee) bepaald door de te schaarse middelen waarover men beschikt en verschilt mede hierdoor van arrondissement tot arrondissement. Op die manier is er geen eenduidigheid van wat de burger mag verwachten en is er geen gelijkwaardig aanbod in de verschillende arrondissementen van ons land.

Strafrechtelijk beleid mag niet ingegeven zijn door een beheer van de beperkte middelen maar moet het resultaat zijn van een doordachte visie, gebaseerd op wetenschappelijke kennis en input van partners, om maximaal bij te dragen aan een veilige, rechtvaardige en menselijke samenleving. Een gelijkwaardig aanbod, niet op basis van gevoel of veronderstellingen maar op basis objectieve en datagedreven informatie over misdrijffenenomenen, criminaliteit, risicofactoren, effectiviteit van tussenkomsten,... en een consistente uitvoering van het strafrechtelijk beleid zal het vertrouwen versterken. Door een beheersovereenkomst af te sluiten zal het College van het Openbaar Ministerie met het oog op de geobjectiveerde verdeling van de middelen over de verschillende entiteiten zich moeten beraden over een uniform strafrechtelijk beleid, dat met de afgesproken middelen maximaal bijdraagt aan een veilige, rechtvaardige en menselijke samenleving.

In tijden van budgettaire schaarste durf ik het bijna niet zeggen (omdat ik weet dat er ook belangrijke andere noden zijn) maar enkel indien er voldoende middelen ter beschikking gesteld worden, zullen we onze taken kwalitatief kunnen uitvoeren. Terecht hebben de drie hoogste rechtscolleges van ons land op 20 juli 2024 in de media aan de alarmbel getrokken. “Onderfinanciering is een sluipend gevaar dat justitie van binnenuit verzwakt” klinkt het. Minister Geens gaf in de vorige legislatuur aan dat er substantiële bijkomende middelen voor justitie nodig waren. Deze middelen zijn niet enkel nodig voor de pure werking van de rechtbanken, werving van magistraten, opvang van het sociaal statuut dat vanaf 1 januari 2025 zal ingevoerd worden, de verdere uitwerking van de noodzakelijke digitalisering, maar ook voor de omkadering met deskundigen, tolken, hulpverlening e.d.

Ik verwees eerder al naar een artikel van Sofie Kimpe die aanhaalde dat het vertrouwen in de politie mogelijk ook deels te maken had met de modernere werking van de politie. Ik volg die redenering en denk dat dit nog een belangrijke stap is die dient toegevoegd te worden om vertrouwen te herstellen.

Met zelfstandig beheer zullen we sneller, efficiënter en kwaliteitsvoller kunnen werken en in de beheersovereenkomst zullen doelstellingen die een modernisering inhouden worden opgenomen. Werken met beheersovereenkomsten veronderstelt organisatiebeheersing, integrale kwaliteitszorg en een optimale bedrijfsvoering binnen elke pijler en voor de gemeenschappelijke aangelegenheden in een nauwe samenwerking tussen de pijlers.⁴⁵ De beheersovereenkomsten zullen leiden tot een overkoepelende strategie waardoor de talloze lovenswaardige en innovatieve projecten die in de verschillende arrondissementen van ons land opduiken kunnen worden geharmoniseerd en gecoördineerd. Zoals Eric Beaucourt op 23 augustus 2024 aangaf zal dit leiden tot meer efficiëntie, meer rechtszekerheid en dus tot meer transparantie en vertrouwen.⁴⁶

Om als een moderne organisatie gepercipieerd te worden, is vooruitgang nodig op het vlak van bedrijfsvoering⁴⁷, organisatiebeheersing, digitalisering, personeelsbeleid en moderne communicatie. In een VUCA-samenleving zal dit geen eenmalige inhaaloperatie zijn maar een permanente opgave. Innovatie en ontwikkeling blijven nodig om de stroom in de samenleving te volgen.

Binnen het bestek van deze m
ercuriale kan ik op elk van deze thema's niet grondig ingaan. Ik wil wel de nood aan snelle verdere digitalisering en een betere communicatie als elementen van een moderne justitie benadrukken.

Digitalisering en communicatie

Op het vlak van **digitalisering** legde justitie de voorbije jaren al een hele weg af al is die niet altijd zichtbaar en is er nog veel werk te doen. De communicatie vanuit de politiek over wat op digitaal vlak al bereikt werd stemt zeker niet altijd overeen met wat op het terrein gevoeld en beleefd wordt. Men juicht al van zodra de aanval wordt ingezet en nog voor het doelpunt wordt gemaakt.

Het is belangrijk dat de investeringen in digitalisering ook in de volgende regeerperiode voortgezet worden en dat dit gebeurt in samenwerking met de gebruikers en vanuit een globale visie.

In de huidige sterk gedigitaliseerde samenleving begrijpt geen enkele burger dat justitie nog altijd papierwerk is, dat men griffierechten moet betalen om een kopie van een vonnis te bekomen, dat men een dossier niet digitaal kan raadplegen, dat op sommige plaatsen nog met een fax gewerkt wordt, enz.

Het elektronische dossier, digitale samenwerking met politie en inspectiediensten, digitale toegang voor de burger, zittingen via Teams of een andere online applicatie zijn noodzakelijk om een modern, en dus professioneel betrouwbaar, gezicht te geven aan justitie.

⁴⁵ Hiervoor werd het Gemeenschappelijk Bureau als orgaan gecreëerd.

⁴⁶ Zie E. Beaucourt, "Een versplinterde Justitie: tijd voor gecoördineerde innovatie!", <https://www.jubel.be/een-versplinterde-justitie-tijd-voor-gecoördineerde-innovatie/>.

⁴⁷ Voor de invulling van leiderschap in dit concept kan ook bij de politie gekeken worden: leiderschap met lef, verantwoordelijkheidszin, motivatie, integriteit, luisterbereidheid en volharding.

Een moderne en geïntegreerde softwareapplicatie, een elektronisch dossier waarbij met politie-, inspectiediensten en partners documenten kunnen uitgewisseld worden zal op termijn (na kinderziekten en inwerkingsinspanningen) tot meer efficiëntie en efficiëntiewinsten leiden. Voor burgers kan het de toegang tot het gerecht vergemakkelijken. Medewerkers zullen meer mobiel en dus meer plaatsonafhankelijk kunnen werken, wat impact heeft op de aantrekkelijkheid van een functie bij justitie en op het beeld van een eigentijdse werkgever/justitie.

De middelen die ook in de komende legislatuur nodig zijn voor de verdere ontwikkeling van een digitale justitie moeten dan ook in elk geval voorzien worden.

Over **communicatie en justitie** is al veel geschreven. Mevrouw de procureur-generaal Ria Mortier ging daar in haar rede van 2021 dieper op in en kwam tot de conclusie dat rechtstaal een technische taal is die niet zomaar kan vereenvoudigd worden maar die om een groter maatschappelijk draagvlak te bekomen moet vertaald worden in begrijpelijke taal. De technische taal moet omgezet, geduid en toegelicht worden, niet enkel door de rechter maar ook door de balie, de griffie, de rechterlijke orde, de persmagistraten en de media. Ik ben het daar volkomen mee eens. Het gaat niet enkel over de gebruikte, begrijpelijke, taal maar ook over wat we zeggen, de extra duiding.

We moeten veel meer aandacht hebben voor algemene informatie en toelichting over de werking en de principes van justitie. Educatie over justitie. Dit kan best op een zo ruim mogelijke manier gebeuren want als burgers de werking van justitie niet begrijpen, zal er altijd een reden tot wantrouwen en argwaan zijn. Projecten zoals van de rechtbank in Gent, waarbij uitleg gegeven wordt in middelbare scholen, of projecten die scholen uitnodigen in de rechtbank om daar de werking toe te lichten en rollenspelen te doen om het begrijpelijk te maken, kunnen daarbij als voorbeeld dienen. Belangrijk is dat elkeen die actief is binnen justitie, bovenop zijn of haar dagelijkse werk, uitleg geeft over de doelen van justitie, de visie. Bestaande programma's op TV zoals 'De Rechtbank', zouden kunnen aangevuld worden met welgemikte communicatie.

De communicatie dient, zoals eerder al gezegd, unisono te zijn. Gepensioneerde rechters die, soms bij gebreke aan andere woordvoerders, hun persoonlijke mening spuien, spreken niet namens justitie en daar dienen we formeel op te reageren. Wie namens justitie communiceert, dient de gezamenlijke visie te vertolken en niet te spreken vanuit een persoonlijke visie of soms zelfs frustratie. Om die reden is het beter om met vaste en professionele woordvoerders te werken die vanuit een gezamenlijk en gedragen concept (van gemeenschapsgerichte justitie) spreken.

Professionele woordvoerders moeten de ruimte krijgen om actief aan het publieke debat deel te nemen en te reageren op persartikels waarin ongenueanceerd of onjuist over justitie gesproken wordt. Op de emotionele reactie van de samenleving op een juridische beslissing is het belangrijk om met de nodige empathie en met het nodige begrip voor het perspectief van het publiek te reageren. Vervolgens kunnen we laten begrijpen waarom bepaalde beslissingen genomen zijn en tonen dat de emotie gevat

wordt en dat naar de maatschappelijke kritiek of reactie geluisterd wordt.⁴⁸ Wanneer justitie procedure- of andere fouten maakt is het belangrijk deze te erkennen en aan te geven welke lessen eruit getrokken worden en welke acties worden genomen. Justitie kan op die manier een helende kracht hebben, tonen dat ze verantwoordelijkheid neemt. Om vertrouwen te herstellen en te winnen is de bereidheid om antwoorden te geven primordiaal.

Daarmee kom ik tot slot wat de communicatie betreft nog een laatste businesssterm: 'branding'. Als we tot een gezamenlijk justitiemodel komen, moeten we dit merk bekendmaken en promoten: "*gemeenschapsgerichte justitie, in dienst van de samenleving*". Daar mag gerust publiciteit voor gevoerd worden, via campagnes met affiches, filmpjes e.d. Als we midden in de samenleving willen staan, moeten we naar buiten treden en transparant communiceren met de samenleving.

Vermits een groot deel van de mensen hun informatie uit sociale media halen (zie justitiebarometer), verdient dit krachtig medium de volledige aandacht van justitie. Door een professionele online aanwezigheid kan justitie het bereik van haar merk vergroten.

Besluit

Het vertrouwen in justitie kalft al langer af en dit is geen uitsluitend Belgisch fenomeen.

Er werden al talloze analyses gemaakt en factoren aangehaald die dit fenomeen verklaren. Ondanks het belang van vertrouwen in justitie voor een goed functionerende rechtstaat en diverse acties en initiatieven slagen we er vooralsnog niet in om de tendens te keren.

Ieder voor zich grondig en goed werken en meer communiceren zal niet volstaan. We zullen de handen in elkaar moeten slaan om een gedragen narratief te vinden en nadien consistent vanuit dit verhaal te handelen en te communiceren. In de opbouw van dit verhaal is de academische inbreng belangrijk om de concepten uit te diepen en wetenschappelijk te onderbouwen. In het uitwerken van een methode om de bevolking te betrekken en geïnformeerd te bevragen kunnen zij een belangrijke rol spelen. Het gemeenschappelijk bureau, dat de verschillende pijlers van justitie verenigt, kan het initiatief nemen en hierbij andere partners uitnodigen zoals de Ordes van Advocaten.⁴⁹

Persoonlijk geloof ik dat een gemeenschapsgerichte justitie alles in zich heeft om het vertrouwen van de verantwoordelijken, de rechtspractici en de bevolking te bekomen. We moeten hen betrekken in de totstandkoming van dit verhaal dat een gezamenlijke missie en visie wordt. Vertrouwen moeten we verdienen, het kan niet van bovenaf opgelegd worden.

⁴⁸ In de weekendeditie van *De Standaard* van 17-18 augustus 2024 stelde de Britse onderzoeker Peter Pomerantsev: "Het idee dat de beste informatie tot de beste besluiten leidt is een mythe.... De mens is in staat tot cognitieve dissonantie, hij kiest informatie die hem goed uitkomt."

⁴⁹ De balie vraagt in een ambitienota/memorandum van 12 juli 2024 aan de toekomstige regering om het overleg met de Colleges wettelijk te verankeren, zodat de balie (OVb en OBFG) kan bijdragen aan een goede rechtsbedeling.

Door professioneel en modern te werken vanuit dit gemeenschappelijk en gedragen verhaal kan opnieuw vertrouwen worden opgebouwd en kan de rechtsstaat worden verdedigd. Het zal een volgehouden en consistente inspanning vergen en vermoedelijk een lang proces zijn. Maar zelfs de langste weg begint met de eerste stap.

Antwerpen, 2 september 2024
Guido Vermeiren