

NAAR EEN DRAAGVLAK VOOR KWALITEITSMANAGEMENT BINNEN DE BELGISCHE JUSTITIE

Roger DEPRÉ, Joris PLESSERS en Geert BOUCKAERT*

Inleiding

Management en meer in het bijzonder kwaliteitsmanagement wordt het laatste decennium door zowat iedereen in de mond genomen. We stellen vast dat 'kwaliteit' zowel in binnen- als buitenland een politiek modewoord is geworden. Maar kwaliteit is een vlag die vele ladingen dekt, het is een koepelbegrip met zeer verschillende invullingen. Welke invulling kwaliteit ook heeft (een betere of snellere dienstverlening, kwaliteitsvolle diensten, efficiëntie, effectiviteit), niemand kan echter tegen kwaliteit zijn. Toch moeten retoriek en praktijk goed van elkaar gescheiden worden.

Van beginpunt tot eindpunt in de strafrechtelijke keten zien we ook een steeds grotere introductie van management en kwaliteitsdenken, maar met een verschillende intensiteit. Bij de politie zijn managementtermen reeds enkele jaren ingeburgerd, terwijl bij de strafuitvoering managementtechnieken en -vaardigheden haast ontbreken.

In Justitie is een eerste moeizame bewustwording gegroeid in verband met de noodzaak van management, kwaliteit en bedrijfsvoering. Dit blijkt uit initiatieven tot het verbeteren van de kwaliteit van Justitie, zowel in de literatuur als op het werkveld.¹ Deze signalen komen van alle betrokken actoren op het veld: de gebruikers van het justitieapparaat,² de advocatuur,³ de wetgever⁴ en de magistratuur van zowel de zetel als het parket.⁵ Hier en daar worden effectief inspan-

* Respectievelijk emeritus gewoon hoogleraar, wetenschappelijk medewerker en gewoon hoogleeraar, allen verbonden aan het Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven.

1. R. DEPRÉ, en A. HONDEGHEM, *Management, bestuur en beleid in de rechterlijke organisatie*, Brugge, die Keure, 2000, 237 p.

2. L. DUMOULIN, en T. DELPEUCH, "La justice: émergence d'une rhétorique de l'usager", in P. WARN, *Quelle modernisation des services publics*, Paris, La Découverte, 1997, 103-129; S. PARMENTIER, G. VERVAEKE, J. GOETHALS, L. HUYSE, R. DOUTRELEPONT, G. KELLEN, M. VANDERHALLEN, en M. VANDEKEERE, *Enquête: 'Houding van de bevolking ten aanzien van Justitie'. Aanvangsverslag*, onuitg., K.U.-Leuven, 2001, 9 p.

3. S. OSSIEUR, *Heeft vrouwe Justitia nog wel tijd voor kwaliteit? Openingsrede 27 oktober 2001*, Openingsredenaar 2001-2002, Gent, 22 p. Te vinden op <http://home2.pi.be/ebeaucou>.

4. *Beknopt Verslag*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-223, 3370.

5. G. DELVOIE, "Aujourd'hui je m'habille de mes rêves", *R.W.* 1995-1996, 834-837; C. DEKKERS, "Omschrijving en poging tot realisatie van de integrale kwaliteitszorg. Rede uitgesproken door procureur-generaal C. DEKKERS op de plechtige openingszitting van het Hof van Beroep en van het Arbeidshof te Antwerpen op 1 september 1999", *R.W.* 1999-2000, nr. 19, 625-629.

ningen geleverd en acties ondernomen om bij te dragen tot een betere kwaliteit van Justitie. De initiatieven zijn echter sporadisch en vaak alleenstaand. Het kwaliteitsstreven wordt immers nog aanzien als een extra taak waaraan na het vervullen van de primaire taak (de kerntaak) in ieders functie individueel en vrijblijvend gewerkt wordt. Daarbij komt dat het kwaliteitsstreven binnen Justitie pionierswerk is. De toepassing van het kwaliteitsstreven binnen de context van de Belgische Justitie is nooit eerder op een geslaagde wijze voorgedaan. Het is daarom moeilijk kwaliteit in Justitie te operationaliseren. Immers, de begrippen uit de bedrijfseconomische literatuur en zelfs uit de literatuur van het overheidsmanagement zijn niet louter te kopiëren naar de wereld van Justitie. Justitie is namelijk een eigen wereld met specifieke kenmerken. De koppeling van management en Justitie is het samengaan van principes van kostenbewustzijn, efficiëntie, effectiviteit en 'accountability', met principes als de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de rechten van de verdediging, gelijkberechtiging, mogelijkheden om te allen tijde gehoord te worden of het geheim van het onderzoek.

In deze bijdrage wordt, zoals bij gelijkaardige trends in de buitenlandse Justitie,⁶ gezocht naar een invulling van het kwaliteitsmanagement binnen de Belgische Justitie. Op die manier kan worden bijgedragen tot de discussie over de te volgen richting, maar ook tot het draagvlak voor kwaliteitsmanagement binnen de Belgische Justitie. We leggen de nadruk op het belang dat vanuit een duidelijk doordacht en geëxpliciteerd kwaliteitsmodel gewerkt wordt aan de verbetering van een specifieke sector van de overheid zoals Justitie en de instellingen van de integrale strafrechtelijke keten dit zijn. Immers, een kwaliteitsmodel impliceert visie op lange termijn. Een kwaliteitsmodel geeft een stimulans en een aanknopingspunt om te plannen, uit te voeren, te evalueren en te verbeteren in één bepaalde richting.

1. De invulling van het 'kwaliteitsmanagement' in de Belgische justitiële context

Binnen de Belgische Justitie heeft het denken over kwaliteit reeds enkele jaren ingang gevonden. De genomen initiatieven met betrekking tot kwaliteitsmanagement zijn echter eerder beperkt en weinig samenhangend. In wat volgt zal een beknopte synthese gemaakt worden van de initiatieven met betrekking tot management en kwaliteitsmanagement binnen Justitie. Deze synthese zal opgebouwd worden aan de hand van drie niveaus: het macroniveau, het mesoniveau en het microniveau.

1.1. KWALITEITSMANAGEMENT OP DRIE NIVEAUS

Kwaliteitszorg ingebed in een omvattende managementcultuur wordt in de literatuur geoperationaliseerd op drie niveaus: het macro-, het meso- en het

6. N.J. BAAS, en E. NIEMEIJER, *Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht. Een internationale verkenning*, 's Gravenhage, Ministerie van Justitie – WODC, 1999, 141 p.

microniveau.⁷ Als men spreekt over kwaliteit in de rechterlijke macht, kan zo ook een onderscheid gemaakt worden van kwaliteitssystemen voor het justitiële systeem als geheel (het 'macroniveau'), de gerechten en de parketten als organisatie (het 'mesoniveau') én de individuele magistraten en de personeelsleden van de rechtbanken en parketten (het 'microniveau'). Met betrekking tot het kwaliteitsmanagement erkennen we initiatieven zowel op macro-, meso- als op microniveau.

1.1.1. *Macroniveau*

Op het macroniveau verwijzen we naar het integraal kwaliteitszorgproject dat was opgenomen in de algemene beleidsverklaring door de regering van 1997. Het project beoogde de optimalisatie van de interne controle, van de organisatie en het beheer van de hoven en de rechtbanken alsook de verbetering van de doelmatigheid van de ingezette middelen. De kwaliteit van de rechtspraak werd van het project uitgesloten. De Minister van Justitie financierde het project dat werkte onder een bestuurscomité bestaande uit magistraten, vertegenwoordigers van de ministers en leden van een consultingbureau.

Oorspronkelijk werden criteria ontwikkeld voor 13 thema's: management, samenwerking, operationele sturing, interne werking, administratieve organisatie, organisatie, personeelsbeleid, informatie, automatisering, financieel management, kwaliteitsbeheersing, werkklimaat en uitvoering. Deze thema's werden omgezet in criteria en vragenlijsten. Deze vragenlijsten werden tijdens de visitatie in twee rechtbanken ingevuld door griffiers en magistraten. De resultaten werden in 5 in plaats van in 13 thema's gerapporteerd: het technisch administratief beleid, het personeelsbeleid, het externe beleid, het operationeel beleid en het strategisch beleid.⁸

In december 1997 heeft het overheidsadviesbureau ABC van de Federale Minister van Ambtenarenzaken ook een systeemanalyse uitgevoerd van twee parketten. Daarin is uitgegaan van 4 kwaliteitscriteria:⁹ beslissingscriteria bij het behandelen van zaken, juridische kwaliteit, doorlooptijd en toegankelijkheid.

De resultaten van beide initiatieven zijn echter nooit voor het ruime publiek openbaar gemaakt en aan de vastgestelde tekortkomingen met betrekking tot de kwaliteit van Justitie zijn ook nooit de nodige verbeteracties gekoppeld.

Momenteel is het kwaliteitsmanagement op macroniveau onduidelijk. De initiatieven van 1997 zijn beëindigd en andere initiatieven blijven uit. Wel geven de Hoge Raad voor de Justitie¹⁰ en het College van Procureurs-Generaal,¹¹ ieder voor wat hun bevoegdheid betreft, aanzetten tot initiatief. Hoopgevend was ook nog het veiligheids- en detentieplan van 2000, waarin de invoering van een

7. C. POLLITT, en G. BOUCKAERT, *Quality improvement in European public services: concepts, cases and commentary*, London, Sage Publications, 1995, 14-15.

8. BERENSCHOT, *Rapport du Comité de visite concernant le tribunal de première instance de Namur*, Bruxelles, 1998, 151p. + annexes; BERENSCHOT, *Rapport van het visitatiecomité betreffende de rechtbank van eerste aanleg te Brugge*, Brussel, 1998, 197 p. + bijlagen.

9. ABC, *Magistrats du parquets & juges d'instruction: 1er rapport sur base des arrondissements de Bruges & Namur*, Bruxelles, Ministre de la Justice, 1997, 82 p.

10. HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE, *Jaarverslag 2000*, Hoge Raad voor de Justitie, Brussel, 2001, 78 p.

meet- en opvolgingssysteem werd bevolen. In het veiligheids- en detentieplan staat zelfs de *Balanced Scorecard* (zie *infra*) beschreven als kwaliteitsmodel.¹² Op basis van welke argumenten de *Balanced Scorecard* als kwaliteitsmodel naar voor wordt geschoven, is echter niet duidelijk.

1.1.2. Mesoniveau

Op het niveau van de parketten en de rechtbanken speelden zich, zowel in het verleden als in het heden, ook enkele initiatieven met betrekking tot kwaliteitsmanagement af. Zo werd reeds in 1997 aan de korpschefs van de parketten en rechtbanken de mogelijkheid geboden om beperkte projecten ter verbetering van de organisatie en werking op gang te brengen met de medewerking van externe consultants. In vijf parketten is er samen met consultants en/of auditbureaus een doorlichting van de organisatie verricht. Deze doorlichtingen hebben geleid tot plaatselijke initiatieven om een aantal organisatieaspecten te veranderen op vlak van: samenwerking tussen magistraten en administratie, werken met units, plaatselijke bijscholing en vorming van personeel en verbetering van de bedrijfsprocessen.¹³

In Leuven loopt er momenteel een project ter implementering van een kwaliteitsmodel in de parketorganisatie.¹⁴

Behalve de inbreng van externe adviseurs probeert men aan de andere kant naar kwaliteitsmanagement te streven door van binnenuit een kwaliteitsstreven aan de rechtbanken en de parketten op te leggen.

De Octopus-hervorming, die het hart van de rechterlijke macht raakt, en de Copernicus-hervorming, die meer rechtstreekse invloed heeft op het Ministerie van Justitie, kunnen hier vermeld worden. Deze beide hervormingen met betrekking tot het kwaliteitsmanagement streven enkele gemeenschappelijke basis-assumpties na. Ten eerste, wordt de werving en selectie van het personeel van de rechterlijke macht en van het Ministerie van Justitie meer en meer geprofessionaliseerd en gedepolitiseerd. Ook tijdens de professionele carrière wordt er meer aandacht besteed aan het personeelsmanagement door de creatie van nieuwe instrumenten (training, HR-management, evaluatiesystemen, klachtenprocedures enz.). Ten tweede is voor de topfuncties binnen het justitiële systeem en in het Ministerie van Justitie het mandaatsysteem ingevoerd. Ten derde wordt meer nadruk gelegd op resultaten bij het functioneren van het personeel.¹⁵

11. X., *Nota met betrekking tot het strafrechtelijk beleid*, Brussel, College van Procureurs-generaal, 2002, 13 p; X., *Het expertisenetwerk strafrechtelijk beleid en strafrechtspleging*, Brussel, College van Procureurs-Generaal, 2002, 5 p.

12. MINISTERIE VAN JUSTITIE, *Federaal veiligheids- en detentieplan*, Brussel, Ministerie van Justitie, 2000, 15-17.

13. C. DEKKERS, *l.c.*, 625-629.

14. B. LESAGE, *De weg naar modernisering van de administratie bij het parket van de Procureur des Konings te Leuven in nauw overleg met alle actoren*, eindwerk managementopleiding voor de Nederlandstalige hoofdgriffiers, hoofdsecretarissen en hoofden van dienst 2000-2001, Brussel, Ministerie van Justitie, 2001, 29 p.

15. R. DEPRÉ, A. HONDEGHEM, J. PLESSERS, en E. VAN DEN BROECK, *The Administration of Justice in Europe: Assessing its Quality - The Belgian Monograph*, onuitg., K.U.Leuven, Instituut voor de Overheid, 2002, 34.

Ondanks de invoering van meer managementgerichte besturingsinstrumenten in de wereld van Justitie (professionalisering en depolitisering, het mandaatsysteem, prestatiemeting), ontbreekt het op dit moment aan een gepaste structuur en aan methoden en technieken, opdat de korpsoverste van het parket of de rechtbank effectief vat zou kunnen krijgen op een dynamische managementbeweging. Meer management in de rechterlijke organisatie impliceert een meer verzelfstandigde bestuursvorm waarin de verantwoordelijke manager of korpschef over voldoende adequate bevoegdheden en middelen (b.v. een eigen budget) moet beschikken, wil hij/zij verantwoordelijk kunnen zijn voor de resultaten.¹⁶

1.1.3. Microniveau

Het kwaliteitsstreven op microniveau bestaat erin systemen te creëren om de individuele zwakheden van het personeel te detecteren, te analyseren en vanuit deze kennis tot constructieve maatregelen te komen ter verbetering van de ontwikkeling en mogelijkheden van de individuele personeelsleden. We denken hierbij bijvoorbeeld aan de invoering van evaluatie- en functioneringsgesprekken en het klachtensysteem bij de Hoge Raad voor de Justitie.

Daarnaast wordt ook pro-actief opgetreden door het (leidinggevend) personeel van de rechtbank en het parket de mogelijkheid te geven tot de ontwikkeling van voldoende competenties. Een belangrijk instrument daartoe is opleiding. In de traditionele opleiding van magistraten en hoofdgriffiers, hoofdsecretarissen en hoofden van dienst komen echter geen inhoudelijke aspecten van overheidsmanagement aan bod. Specifieke managementopleidingen zijn sinds 1998 georganiseerd voor magistraten die korpsoverste zijn of willen worden. In de periode 1998 tot 2001 hebben 242 Nederlandstalige magistraten deze opleiding met succes gevolgd. Sinds 2000 worden er voor het personeel van de parketten en rechtbanken ook managementopleidingen ingericht. Deze managementopleiding werd tot nog toe door 113 Nederlandstalige hoofdgriffiers, hoofdsecretarissen en hoofden van dienst succesvol doorlopen in de periode 2000-2001.¹⁷

Op microniveau zijn de gevaren van de ondoordachte invoering van bepaalde systemen tot kwaliteitsdenken reëel. Bij evaluatiesystemen, klachtensystemen, en (pogingen tot) systemen voor werklustmeting ligt de nadruk te veel op het controlerende en te weinig op het stimulerende ervan voor de hele organisatie.

Ook over de reeds enkele jaren bestaande managementopleidingen zijn kritische vragen te stellen. Wat is de uiteindelijke bedoeling van deze managementopleiding: wil men effectief van een magistraat of hoofdgriffier/hofdsecretaris op termijn de manager van het parket en/of de rechtbank maken met de nodige hefbomen daartoe (beheersautonomie, eigen begroting, middelen, personeel enz.) of is het de bedoeling dat enkel vaardigheden worden aangeleerd om

16. Enerzijds betekent dit dat het Belgische duale systeem als organisatiemodel binnen de parketten en rechtbanken, waarin magistraten en ondersteunend personeel strikt gescheiden organisaties vormen, grondig herdacht moet worden. Anderzijds stelt zich de vraag naar meer autonomie van de parketten en rechtbanken ten opzichte van het Ministerie van Justitie op het vlak van onder meer financiële, logistieke en personeelsaangelegenheden. Zie voor meer hierover: R. DEPRÉ, en A. HONDEGHEM, *o.c.*, 237 p.

17. Deze cijfers zijn afkomstig van de Opleiding Rechterlijke Orde, FOD Justitie, 2002.

individuele werkwijzen bij te schaven? Wie moet deze organisatie dan leiden en/of managen (want momenteel is deze opleiding zowel voor magistraten als voor hoofdgriffiers en hoofdsecretarissen ingericht)? Visie op lange termijn over de organisatie en inrichting van het justitieapparaat is nodig opdat management-opleidingen aan individuele personeelsleden van Justitie effectief kunnen zijn.

1.2. EEN CONVERGENTE VISIE OP MICRO-, MESO- EN MACRONIVEAU

Visie kan zowel *bottom-up* groeien als *top-down* worden opgelegd. Voor beide werkwijzen valt er iets te zeggen. Indien *bottom-up* wordt gewerkt, is men er zeker van dat de ideeën door de groep worden gesteund want ze zijn er als het ware eigenaar van. Maar deze ideeën zijn dan vaak weer heterogeen. Wordt er daarentegen *top-down* gewerkt, dan komen de ideeën niet zozeer van de groep waarvoor ze bedoeld zijn. Wel stelt men vast dat de ideeën die *top-down* worden opgelegd standaard zijn voor iedereen. Men werkt immers met eenzelfde terminologie aan dezelfde doelstellingen.

Binnen de Belgische Justitie zijn er zowel *bottom-up* (micro- en mesoniveau) als *top-down* (macroniveau) aanzetten tot visievorming.¹⁸ Zowel de Copernicus-hervorming als de Octopus-hervorming zijn gericht op meer management en kwaliteitsmanagement in Justitie. In de Octopus-hervorming wordt kwaliteitsmanagement zelfs als een prioriteit aangeduid.¹⁹ De parketten-generaal hebben reeds een eerste aanzet gegeven tot kwaliteitsmanagement zoals beschreven in de Octopus-hervorming.²⁰

De bodschap is de krachten te bundelen en te komen tot een meer convergente visie en strategie. Dit vergt inspanningen op macro-, meso- en microniveau. Behalve een bijdrage tot een convergente visie van alle geledingen van de Justitie en eigenlijk alle actoren in de veiligheidsketen, dient echter één ‘coördinator’ het geheel op gang te brengen en te blijven sturen. Het lijkt aangewezen deze functie van coördinator op het macroniveau te situeren, aangezien sturing van bovenuit (macroniveau) hoogstnoodzakelijk is om verandering en meer concreet management- en kwaliteitsdenken in Justitie ingang te doen vinden en, misschien nog belangrijker, blijvend te bewaken.²¹

18. Enkele voorbeelden: met betrekking tot het parket: I. CARMEN, “Reorganisatie 2000: Reorganisatie van het parket in Leuven tot betere aansluiting van de praktijk bij de normen en waarden”, in R. DEPRÉ en A. HONDEGHEM, *o.c.*, 141-156; met betrekking tot de zetel: G. DE CROOCK, “Pleidooi voor integraal management in een vernieuwde organisatie”, in R. DEPRÉ, en A. HONDEGHEM, *o.c.*, 159-172; MINISTERIE VAN JUSTITIE, *Federaal Veiligheids- en detentieplan, o.c.*, 15-17.

19. De parketten-generaal krijgen nieuwe opdrachten nl. coördinatie strafrechtelijk beleid, permanente audits doen bij parketten van eerste aanleg, ondersteuning geven aan parketten van eerste aanleg, integratie kwaliteitszorg.

20. X., *Nota met betrekking tot het strafrechtelijk beleid*, Brussel, College van Procureurs-generaal, 2002, 13 p.; X., *Het expertisenetwerk strafrechtelijk beleid en strafrechtspleging*, Brussel, College van Procureurs-generaal, 2002, 5 p.

21. Uit het doctoraatsonderzoek van TRUI STEEN komt onder meer naar voor dat het gevoel van verplichting tot verandering een belangrijke factor is om daadwerkelijk tot het doorvoeren van een hervorming te komen. Een te sterke dwang echter kan nefast werken. Een neerslag van haar doctoraatsonderzoek vindt men in het boek: T. STEEN, *Gemeenten in verandering. De sturing en implementatie van de krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid*, Brugge, die Keure, 2001, 203 en 226.

2. Kwaliteitsmodellen

Een aanzet geven tot een convergente visie vanuit macroniveau, waarin alle initiatieven op micro-, meso- en macroniveau met betrekking tot het streven naar meer kwaliteit te situeren zijn, lijkt geen gemakkelijke opdracht. Internationale literatuur bevestigt dit.²² Immers, als men het aantal kwaliteitssystemen voor de rechterlijke macht op macro-, meso- en microniveau vergelijkt, stelt men vast dat er meer kwaliteitssystemen voor gerechten worden genoemd dan voor individuele rechters, terwijl het aantal vermelde kwaliteitssystemen voor de rechterlijke macht als geheel het geringst is. Mogelijke redenen hiervoor zijn de gebrekkige statistische informatie, terwijl er op het niveau van een rechtbank de nodige informatie voorhanden kan zijn dankzij de sterke interesse van een individu in statistiek of dankzij de aanwezige geautomatiseerde systemen.²³ Met andere woorden, een kwaliteitssysteem voor de Justitie op macroniveau uitwerken is mogelijk, maar de moeilijkheid is dat kwaliteit ook moet worden gemeten.

2.1. PRESTATIEMEETSISTEMEN

De kwaliteit van Justitie kan aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve metingen gemeten worden. Cijfergegevens geven aan of het primaire werk kwalitatief gebeurt en of de talrijk genomen initiatieven opgevolgd worden zodat ze de juiste doelstelling nastreven, namelijk de verbetering van de algehele organisatie van de rechtsbedeling. Dit betekent concreet: het goed beheer van de middelen, het verhogen van de efficiëntie en van de effectiviteit van beleid en het verbeteren van de systemen voor het afleggen van verantwoording.²⁴ Prestatiemeetsystemen (PMS) kunnen hier naar voor geschoven worden als een kader waarin deze initiatieven gesitueerd worden.²⁵ Dit wordt bevestigd door het regeringsbeleid: *“De realisatie van de doelstellingen en de prioriteiten van het Federaal Veiligheidsplan zal sterk worden gehypothekeerd door het al dan niet bestaan van een meet- en opvolgingsinstrument dat moet toelaten de effectiviteit van de gekozen strategische doelstellingen te toetsen maar vooral ook om de geformuleerde tactische en operationele intenties daadwerkelijk om te zetten in meetbare programma's, projecten en deelprojecten”*.²⁶

Bij het streven naar kwaliteit is het belangrijk op duidelijke wijze afspraken te maken over het beleid en over de wijze waarop dit beleid zal worden gerealiseerd. Bij de vorming van een nieuw beleid of de invoering van prestatiemeetsystemen spelen informatie over middelen (M), activiteiten (A), prestaties (P) en effecten (E) van het beleid een belangrijke rol (samengevat als MAPE). In de doelmatigheidsanalyse worden deze elementen gesitueerd in een beleidscontext door ze te verbinden aan strategische en operationele doelstellingen. De reikwijdte van deze doelstellingen wordt op haar beurt beïnvloed door de beschik-

22. N.J. BAAS, en E. NIEMEIJER, o.c., 141 p.

23. *Ibid.*, 3.

24. C. POLLITT, en G. BOUCKAERT, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

25. OECD, *Performance management in government: performance measurement and results-oriented management*, Paris, OECD – PUMA, 1994, 93 p.

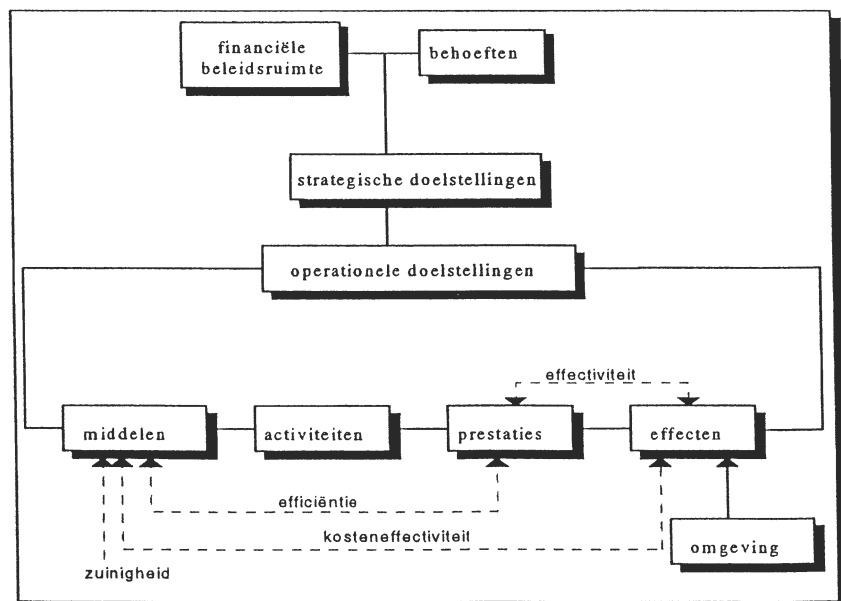
26. MINISTERIE VAN JUSTITIE, *Federaal Veiligheids- en detentieplan*, o.c., 15-17.

bare financiële beleidsruimte die moet worden afgewogen ten aanzien van een aantal maatschappelijke behoeften. Daarnaast richt de doelmatigheidsanalyse de aandacht op belangrijke relaties die moeten worden geëxpliciteerd, opgevolgd en verantwoord wanneer een bepaald beleid respectievelijk wordt ontwikkeld, uitgevoerd en geëvalueerd. Deze relaties omvatten zowel financiële gegevens als prestatiegegevens. De methode van doelmatigheidsanalyse is specifiek ontwikkeld voor gebruik in een overheidscontext.²⁷ Zo wordt de mogelijkheid geboden om bij de ontwikkeling en het gebruik van prestatie-informatie rekening te houden met het moment waarop men zich in de beleids- en beheerscyclus bevindt:

- vooraf (*ex ante*): bij de ontwikkeling van het beleid, eventueel als onderdeel van de opmaak van een prestatiebegroting;
- tijdens (*ex nunc*): bij de uitvoering van het beleid, bijvoorbeeld in het gebruik van opvolgingssystemen;
- achteraf (*ex post*): bij de evaluatie van het beleid, eventueel in het kader van een audit.

Het samenvoegen van het concept van de beleids- en beheerscyclus met de relaties tussen de MAPE-elementen onderling en de doelstellingen leidt tot het schema in figuur 1. Het model van de doelmatigheidsanalyse vormt een 'bril' om naar het functioneren van een overheidsorganisatie te kijken.

Figuur 1: analytisch schema van de doelmatigheidsanalyse



Bron: G. BOUCKAERT, W. VAN REETH, T. AUWERS en K. VERHOEST, *Handboek Doelmatigheidsanalyse - prestaties begroten*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, 271 p., 39.

27. G. BOUCKAERT, W. VAN REETH, T. AUWERS en K. VERHOEST, *Handboek Doelmatigheidsanalyse - prestaties begroten*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, 271 p.

Het algemeen model van MAPE is conceptueel zeer aantrekkelijk. Maar dit algemeen model is niet altijd even gemakkelijk te operationaliseren voor organisaties die minder goed aansluiten bij het traditionele productieproces. Binnen Justitie kan men niet volledig spreken van een traditioneel productieproces. Ten eerste moet Justitie niet enkel gericht zijn op prestaties maar ook op effecten en, ten tweede maakt Justitie deel uit van de strafrechtelijke keten. Justitie is één actor tussen vele andere actoren in de keten, alle gericht op dezelfde effecten en alle bijgevolg ook (deels) verantwoordelijk voor het bereiken van deze vooropgestelde effecten.

2.2. DE VERSCHIEDENHEID VAN KWALITEIT: KWALITEITSMODELLEN

Het algemeen model van een prestatie-meetsysteem (input-activiteiten-output-effect) is niet zo simpel om in te vullen voor de overheid en meer specifiek voor de Justitie. Varianten of alternatieven moeten bijgevolg worden gezocht.²⁸ Afhankelijk van de concrete behoeften zal meer of minder informatie aangereikt worden over middelen, activiteiten, prestaties en/of effecten, wat resulteert in een diversiteit van modellen en technieken waarin de zogenaamde MAPE-elementen gestructureerd kunnen worden volgens de filosofie van een kwaliteitsmodel.²⁹

De verschillen en accenten die de kwaliteitsmodellen diversifieert, zijn door de ontstaansgeschiedenis van de kwaliteitsmodellen te verklaren. We bespreken er vier: de ISO 9000-normen, de *Balanced Business Scorecard* (BSC), het EFQM Excellence-model en het *Common Assessment Framework* (CAF).³⁰ De eerste drie modellen vonden hun oorsprong in de private sector, maar kennen de laatste jaren een ruime toepassing in de publieke sector. Het CAF is een model dat specifiek ontworpen is voor de publieke sector.

2.2.1. De ISO-normen

Het ISO (*International Standards Organisation*) werd in 1947 opgericht. De missie van de ISO is de promotie van de ontwikkeling van standaardisering met het doel de ruil van goederen en diensten te faciliteren en de samenwerking op intellectueel, technologisch, wetenschappelijk en economisch niveau te optimaliseren. Uniformiteit en eenduidigheid stonden centraal. Om dit te kunnen garanderen, trachtte men het productieproces te beheersen. Vanaf 1987 heeft de Europese organisatie ISO een vijftal internationale kwaliteitsnormen uitgegeven die nu beter bekend zijn onder de ISO 9000-serie.³¹

ISO-normen hebben tot taak om binnen de organisatie een kwaliteitssysteem te ontwikkelen. Zo een kwaliteitssysteem kan worden gedefinieerd als: “een

28. G. BOUCKAERT, “Beleid en productiviteit”, in X., *Handboek Beleidsvoering voor de Overheid*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1992, M6170-11.

29. G. BOUCKAERT, en T. AUWERS, *Prestaties meten in de overheid*, Brugge, die Keure, 1999, 22.

30. Voor een uitgebreidere bespreking van deze modellen en de toepassing ervan in de overheid verwijzen we naar het boek: G. BOUCKAERT, en S. VANDEWEYER, *Kwaliteit in de overheid*, Brugge, die Keure, 1999, 327 p.

31. M. MUNTINGA, en C. LAGERVELD, *Instrumenten voor een modern kwaliteitsmanagement*, Deventer, Kluwer, 2000, 44-45.

standaardisatie van de productieprocessen door regels, procedures en schriftelijke instructies, zodat deze processen op een consistente wijze verlopen". Een kwaliteitssysteem heeft dus als doel een organisatorisch kader te scheppen om de processtappen binnen een organisatie op een zodanige wijze op elkaar af te stemmen, dat het product van deze organisatie per definitie aan de juiste kwaliteitscriteria voldoet.³²

Bij een kwaliteitssysteem komt het erop neer om de processen van de organisatie op die manier te organiseren dat ze op een consistente en uniforme manier verlopen. In het kwaliteitsdenken wordt dit algemeen als kwaliteitsborging omschreven. ISO-normen kunnen aan de basis liggen voor het opzetten van dergelijk kwaliteitssysteem. De normen, die bekend zijn geworden als de ISO 9000-normen, worden gebruikt om een kwaliteitssysteem te documenteren en in te richten. De ISO 9000-normen zijn een reeks van voorschriften (normen) waaraan het productie- of dienstverleningsproces van een organisatie moet voldoen. Om dit aan te tonen wordt het proces beschreven in een kwaliteitshandboek. Een externe audit van de organisatie zal bepalen of het kwaliteitssysteem voldoet aan de normen die gesteld worden door het ISO. Slechts wanneer deze audit een positief resultaat oplevert, verkrijgt de organisatie het ISO-certificaat. Een certificaat is dus een mogelijke, maar geen noodzakelijke, stap in het proces.³³

We beperken ons hier tot een zeer summiere bespreking van de ISO-normen,³⁴ wel benadrukken we hier het bestaan van de toepassing ervan op overheidsdiensten en Justitie. Vooral in Nederland is de toepassing van de ISO-normen ingeburgerd, weliswaar in combinatie met andere kwaliteitsmodellen.³⁵ Het ISO heeft zich immers altijd zeer sterk gefocust op de processen binnen de organisatie, de laatste jaren is er echter een uitbreiding richting integrale kwaliteitszorg (*Total Quality Management*) merkbaar.

2.2.2. De *Balanced Scorecard* (BSC)

De BSC werd in 1992 geïntroduceerd door de Amerikanen ROBERT KAPLAN en DAVID NORTON, nadat uit onderzoek naar voor was gekomen dat een meetsysteem naast de traditionele financiële informatie ook nog andere informatie moest genereren. Het gevolg was de opmaak van de *Balanced Scorecard* waarbij vier perspectieven dienen geïntegreerd te worden:

- het financiële perspectief;
- het perspectief van de klant;
- het perspectief van interne processen;
- het perspectief van innovatie en lerend vermogen.

32. P. VAN OOL, *Kwaliteitszakboekje*, Arnhem, Elsevier, 2001, D3/3.

33. T. WENTINK, *Kwaliteitsmanagement en organisatieontwikkeling*, Utrecht, Lemma, 2002, 117.

34. Meer informatie over de ISO-normen vindt u terug op de volgende website: <http://www.iso.org>; zie ook de bijdrage van PARMENTIER en VAN WIN in dit themanummer.

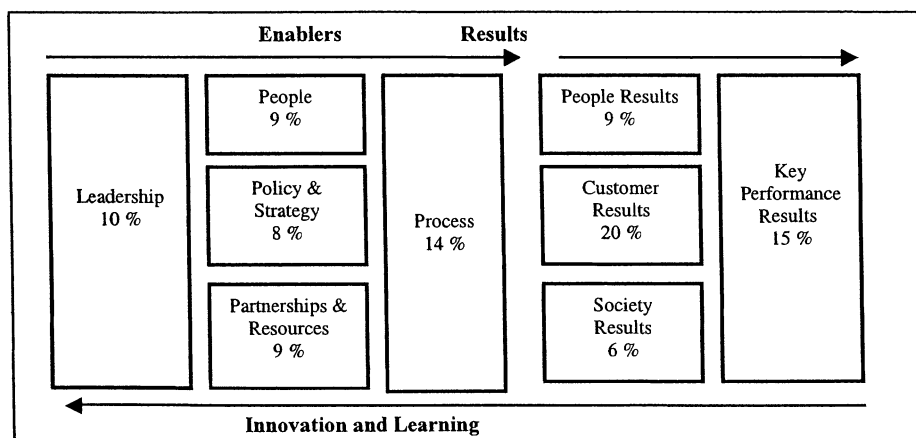
35. L. VLUG, "De ontwikkeling van een doorlichtingsinstrument voor de gerechten", in P. LANGBROEK, K. LAHUIS, en J. TEN BERGE, *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*, Alphen aan den Rijn, Tjeenk Willink, 1998, 143-150. Op de website van het parket van Amsterdam kan u vaststellen dat dit parket ook in 2001 het ISO-certificaat behaald heeft: <http://www.openbaarministerie.nl/ap-amsterdam/index.htm>.

2.2.3. EFQM

Het EFQM-model⁴⁵ is een zelfsturingsmodel dat is ontwikkeld door de *European Foundation for Quality Management* in 1988 en werd herzien als het EFQM Excellence model. Het primaire doel van dit instrument is om organisaties beter in staat te stellen hun eigen functioneren, met betrekking tot de gehele bedrijfsvoering, in het licht van *Total Quality Management* (TQM of Integrale Kwaliteitszorg) te evalueren. Het model helpt om de evaluatie op een systematische manier op te stellen. Het is een samenhangende, systematische evaluatie die regelmatig wordt georganiseerd rond welomschreven thema's die het geheel van de organisatie omvatten, zowel qua organisatie als naar behaalde resultaten.

Deze evaluatie gebeurt initieel aan de hand van een zelfevaluatie (*self-assessment*). Deze zelfevaluatie geeft een inventaris van de punten waar men vandaag staat ten opzichte van de verschillende criteria.⁴⁶ Eenmaal de zelfevaluatie achter de rug, moeten verbeterplannen worden opgesteld en moeten verbeteracties worden opgestart.

Figuur 3: het EFQM Excellence-model



Bron: G. BOUCKAERT, S. VANDEWEYER en N. THUIS, *Kwaliteit in de overheid*, (in druk), Brugge, die Keure, 2003.

Om deze evaluatie mogelijk te maken bestaat het EFQM-model uit een lijst met aandachtspunten, gegroepeerd volgens negen criteria in twee soorten aandachtsgebieden, enerzijds de organisatorische (*enablers*) en anderzijds de resultaatgerichte (*results*) aandachtsgebieden. De organisatorisch gerichte aandachtsgebieden (*enablers*) hebben betrekking op de activiteiten die het mogelijk maken dat de organisatie bepaalde resultaten behaalt. De resultaatgerichte aandachtsgebieden (*results*) daarentegen hebben enkel betrekking op de resultaten. Het gaat hier

45. Voor meer informatie en achtergrond over het EFQM-model kan verwezen worden naar de website: <http://www.efqm.org>.

46. Y. VAN NULAND, G. BROUX, en L. CRETS, *Excellent, een handleiding voor de toepassing van het EFQM Excellence-model*, Blanden, Comatech, 2001, 20.

om resultaten die alleen betrekking hebben op de verschillende aspecten van de bedrijfsvoering.

Zoals uit bovenstaande figuur blijkt, zijn de organisatorische aandachtsgebieden opgesplitst in vijf criteria (leiderschap, beleid & strategie, medewerkers, partnerschappen & middelen én processen) en de resultaatgerichte aandachtsgebieden opgesplitst in vier criteria (klantenresultaten, medewerkersresultaten, samenlevingsresultaten én sleutelprestatieresultaten). In de onderstaande tabel worden de verschillende criteria toegelicht.

Tabel 1: dimensies van het EFQM-model⁴⁷

EFQM-criterium	Toelichting
Leiderschap (<i>leadership</i>)	De mate waarin alle gedragingen en acties van de leidinggevendenden inspireren tot uitmuntendheid, dit ondersteunen en promoten, met het oog op een zo best mogelijke manier de objectieven van de organisatie te bereiken.
Beleid en Strategie (<i>policy and strategy</i>)	De wijze waarop een organisatie haar beleid en strategie formuleert, omzet in plannen en acties, en deze bijstuurt.
Medewerkers (<i>people management</i>)	De wijze waarop het volledige potentieel van alle medewerkers wordt benut.
Partnerschappen en middelen (<i>partnerships and resources</i>)	De mate waarin de organisatie haar middelen efficiënt en effectief beheert.
Processen (<i>processes</i>)	De wijze waarop de organisatie haar externe partnerschappen en interne middelen plant, beheert, evalueert en verbetert.
Klantentevredenheid (<i>customer satisfaction</i>)	Wat de organisatie bereikt met betrekking tot de tevredenheid van de externe klanten.
Personeelstevenheid (<i>people satisfaction</i>)	Wat de organisatie bereikt met betrekking tot de tevredenheid van de medewerkers.
Impact op de samenleving (<i>impact on society</i>)	Wat de organisatie bereikt met betrekking tot de verwachtingen en behoeften van de ruimere samenleving.
Bedrijfsresultaten (<i>results</i>)	Wat de organisatie bereikt in functie van de gestelde objectieven en in het voldoen aan de noden en behoeften van iedereen met belangen in de organisatie.

47. M. SAMUELS, *Towards best Practice: an evaluation of the first two years of the Public Sector benchmarking Project, 1996-1998*, London, UK, Next Steps Team - Cabinet Office, 1998.

ria verder uitgediept in 27 subcriteria die elk worden geïllustreerd met een aantal indicatoren, bedoeld om de gebruikers op weg te helpen om zelf na te gaan in welke mate de organisatie de verschillende subcriteria realiseert.⁵⁸ In de praktijk zou elk auto-evaluatieteam in staat moeten zijn om zelf eigen indicatoren te detecteren.⁵⁹

De 9 criteria zijn onderverdeeld in twee gebieden, namelijk de factoren (*enablers*) en de resultaten (*results*). De vijf eerste criteria van het CAF hebben betrekking op de evaluatie van de factoren. De prestaties van de interne functies van de organisatie worden hiermee onder de loep genomen. De vier overige criteria slaan op de evaluatie van de resultaten; hier gaat het om de producten (*outputs*) en de resultaten (*outcomes*) van de organisatie.

Essentieel toont het CAF dat de resultaten bij de klanten-burgers, de werknemers en de maatschappij worden bereikt door middel van de functie van het leiderschap, het beleid en de strategie, het human-resourcesmanagement, het beheer van de middelen en de externe partnerships, alsmede door het proces- en veranderingsmanagement met als eindresultaat voortreffelijke resultaten op het vlak van de kernprestaties.

Het CAF is een relatief nieuw kwaliteitsmodel. De toepassing binnen de Justitie is dan ook nog onbestaande, wel zijn er binnen de Belgische overheid talrijke toepassingen. We denken daarbij aan overheidsdiensten als het Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie, Kind en Gezin en de Stad Antwerpen.⁶⁰

2.3. EEN GEÏNTEGREERD OVERZICHT VAN DE MODELLEN

Van de vele en de verschillende kwaliteitsmodellen die er bestaan, hebben wij er hier in het kort vier besproken (de ISO-normen, de BSC, het EFQM en het CAF). In dit artikel werd beperkt tot deze vier kwaliteitsmodellen omdat in deze modellen afgeweken wordt van het klassieke model van input-activiteiten-output-effect. Als we deze vier modellen structureren volgens de impact van het model op de MAPE-elementen, krijgen we volgend overzicht.

Tabel 2: de modellen in het MAPE schema

	Middelen	Activiteiten	Prestaties	Effecten
ISO	X	X		
BSC	X	X	X	
EFQM	X	X	X	X
CAF	X	X	X	X

Bron: G. BOUCKAERT en T. AUWERS, *Prestaties meten in de overheid*, Brugge, die Keure, 1999, 205 p., 42-45.

58. P. STAES, "Het Common Assessment Framework: een eerste product van een Europese aanpak van kwaliteit in overheidsdiensten", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2002, nr. 2, 7-9.
59. Meer gedetailleerde informatie over de criteria, de subcriteria en de indicatoren of voorbeelden zijn te vinden op de website <http://www.publicquality.be>, waar de tools van het CAF uitvoerig worden besproken, namelijk het CAF zelf, de begeleidende gids en het evaluatierooster.

60. G. BOUCKAERT en N. THUIS, *o.c.*, 42.

Het bovenstaande schema toont aan dat de modellen niet alle informatie geven over alle MAPE-elementen. De ISO-normen geven informatie over de kwaliteit van de middelen en de activiteiten van een organisatie. De BSC geeft behalve informatie over de middelen en de activiteiten, informatie over de prestaties van de organisatie. Ten slotte nemen het EFQM en het CAF ook informatie op over de effecten van de organisatie. Het EFQM en het CAF zijn de meest volledige kwaliteitsmodellen. Er moet rekening mee gehouden worden dat deze kwaliteitsmodellen slechts een meetsysteem kunnen zijn voor een organisatie naargelang hun ontwikkelingsgraad. Een model kan in een bepaalde ontwikkelingsfase van een organisatie een toereikend model zijn, maar voor een andere organisatie biedt hetzelfde model niet voldoende verrijking meer. Elke organisatie moet dan ook de heroverweging maken bij de invoering van een model. Wel kan op ieder moment gekozen worden om te streven naar een meer gesofisticeerd systeem dat zelfs informatie bevat over de mate waarin de effecten behaald zijn.

In het algemeen kan gesteld worden dat ISO zich altijd zeer sterk gefocust heeft op de processen binnen de organisatie, maar dat de laatste jaren er een uitbreiding richting integrale kwaliteitszorg (*Total Quality Management*) merkbaar is. De BSC daarentegen kenmerkt zich door de gebalanceerde focus op een beperkt aantal criteria (4) waarvan het perspectief van innovatie en lerend vermogen het moeilijkst meetbaar is. Het EFQM en het CAF vertonen ook hier grote gelijkenis. Beide modellen focussen zich op 9 welomschreven criteria die het geheel van de organisatie omvatten, zowel qua organisatie als naar behaalde resultaten. Aan de hand van deze criteria wordt een zelfevaluatie uitgevoerd, tekortkomingen in de organisatie vastgesteld en verbeteracties opgezet. Het verschil tussen beide modellen ligt in kleine nuances en in hun ontstaansgeschiedenis: waar het EFQM zijn oorsprong vond in de private sector (maar kende de laatste jaren een ruime toepassing in de publieke sector), is het CAF specifiek ontworpen voor de publieke sector.

3. Een aanzet tot debat over kwaliteitsmanagement binnen de Justitie

Met betrekking tot de noodzaak aan kwaliteitsmanagement is er binnen de Justitie een bewustwording gegroeid. De wil tot kwaliteitsmanagement is aanwezig. Zo zijn er in het verleden een beperkt aantal initiatieven genomen zowel op macro-, meso- als op microniveau. De boodschap is deze initiatieven op elkaar af te stellen en te komen tot een meer convergente visie, gecoördineerd en gestuurd van op het macroniveau.

Er bestaan in de literatuur al een groot aantal kwaliteitsmodellen die een kader kunnen vormen waarin deze initiatieven tot kwaliteitsmanagement in één geheel kunnen gevat worden. Ervaringen in het verleden en praktijkvoorbeelden uit het buitenland⁶¹ tonen aan dat deze kwaliteitsmodellen ook kunnen toegepast worden op Justitie om de werking ervan te verbeteren.

61. R. DEPRÉ en J. PLESSERS, "Kwaliteit en justitie", in R. DEPRÉ, *Management en Beleid, Managementopleiding voor de Nederlandstalige magistraten 2000-2001*, K.U.Leuven, Instituut voor de Overheid, 2000, 54-82.

Om een gedetailleerde beoordeling te kunnen uitvoeren en een specifieke terugkoppeling te kunnen geven, zijn de verschillende criteria opgesplitst in 32 subcriteria. Deze subcriteria zijn verder opgesplitst in 302 aandachtspunten. Deze aandachtspunten zijn opgevat als vragen die de organisatie moet beantwoorden. Op die manier ontstaat een totaalbeeld van de organisatie over de verschillende aspecten. Het is een totaalbeeld waaruit de organisatie voor zichzelf kan en moet uitmaken wat de goede en slechte kanten zijn, met andere woorden op welke criteria (subcriteria) de organisatie goed, minder of slecht scoort. Op basis van deze evaluatie moeten vervolgens conclusies worden getrokken met als doelstelling verbeteracties op te zetten.

Door deze beoordeling moeten organisaties beter in staat zijn om hun functioneren te verbeteren.⁴⁸ Een goede hantering van het model is de start van een diep ingrijpend proces van zelfevaluatie en consensusvorming over wat kwaliteit in het werk betekent. Op basis hiervan wordt de volledige organisatie in kwaliteitstermen doorgelicht, worden prioriteiten voor de toekomst gesteld en wordt de basis voor een verbetercyclus gelegd.⁴⁹

Het EFQM-model kent een wijdverspreid gebruik in de private en publieke sector. In de Belgische situatie zijn toepassingen van het EFQM-model op overheidsdiensten, bijvoorbeeld op lokale politiediensten,⁵⁰ gekend. In de Belgische Justitie vindt de eerste toepassing van het EFQM-model ook plaats, zij het onder de benaming van een afgeleid model: het INK-model.⁵¹ In het Leuvens parket wordt naar Nederlands voorbeeld gestreefd naar de toepassing van het INK-model. Het INK-model is binnen de Nederlandse Justitie immers 'het' model van kwaliteitsmanagement.⁵²

2.2.4. Het Common Assessment Framework

Het *Common Assessment Framework* (CAF)⁵³ is een kwaliteitsinstrument dat specifiek ontwikkeld werd voor organisaties in de publieke sector.⁵⁴ Aan de oorsprong van het CAF ligt de behoefte die binnen de Europese Unie gevoeld werd om nauwer samen te werken inzake de modernisering van de publieke sector en de acties terzake onderling meer afstemming te geven. De ontwikkeling van het CAF gebeurde in onderling overleg met EFQM, EIPA⁵⁵ en de Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Het CAF werd voorgesteld op de eerste Europese kwaliteitsconferentie in Lissabon in 2000. Het werd ondertussen in bijna alle Lidstaten van de Europese Unie toegepast en werd, wat betreft België, ook

48. VAN OOL, o.c., B2/17.

49. M. MUNTINGA en C. LAGERVELD, o.c., 23.

50. G. BOUCKAERT, L. GELDERS, W. PIERLÉ en J. VITS, *Integrale kwaliteitszorg bij de gemeentelijke politiekorpsen*, Diegem, Kluwer, 1997, 128 p.

51. <http://www.INK.nl>.

52. B. LESAGE, o.c., 29 p.; L. VLUG, l.c., 146. Zie bij wijze van voorbeeld ook de website van het parket van Amsterdam: <http://www.openbaarministerie.nl/ap-amsterdam/index.htm>.

53. De geïnteresseerde lezer kan over het CAF meer te weten komen op de website: <http://www.eipa.nl>.

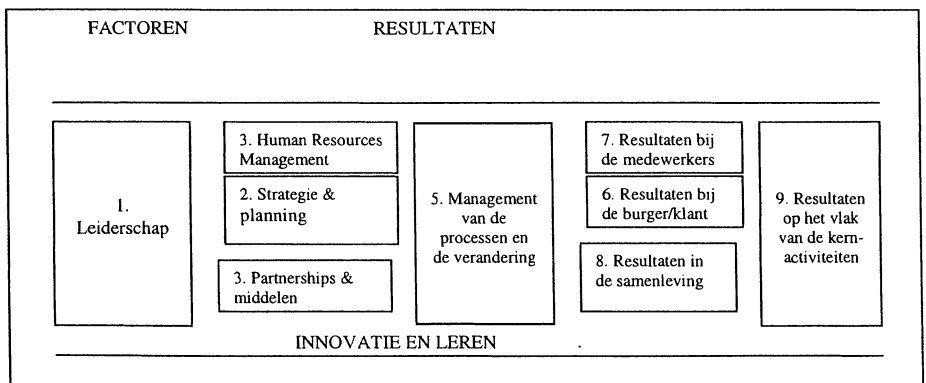
54. C. ENGEL, "Common Assessment Framework: The state of affairs", *Eipascope* 2002, nr. 1, 35.

55. European Institute for Public Administration: <http://www.eipa.nl>.

geëvalueerd.⁵⁶ De hernieuwde versie werd voorgesteld op de tweede Europese conferentie in Kopenhagen in 2002.⁵⁷ De Nederlandstalige vertaling van het CAF, “het Gemeenschappelijk auto-evaluatiekader voor de openbare sector”, ligt misschien moeilijk in de mond, maar geeft wel perfect weer waar het model voor staat.

Het model is gericht op een auto-evaluatie, een zelfevaluatie. Organisaties moeten van tijd tot tijd stilstaan om de eigen organisatie van op een afstand te bekijken, om zo de knelpunten in de werking van de organisatie vast te stellen en te verbeteren. “Stilstaan om vooruit te komen” dus. Bij een zelfevaluatie gaan de medewerkers van een organisatie (in een *self-assessment team*) zelf hun organisatie evalueren. Groot voordeel hierbij is de hoge mate van betrokkenheid van de werknemers bij het proces, met als gevolg een intensievere medewerking en een duidelijkere bewustwording. Daarnaast is er ook het aspect van de kostenbesparing. Hier moet evenwel aan toegevoegd worden dat de medewerkers die betrokken zijn bij een auto-evaluatie vaak geen gespecialiseerde opleiding gehad hebben en niet de nodige ervaring opgebouwd hebben inzake organisatie-analyse. Om deze tekortkomingen te ondervangen wordt een kader, een raamwerk aangeboden dat begrijpbaar en eenvoudig toepasbaar is. Dit kader is gemeenschappelijk voor de openbare sector zodat ervaringen en resultaten met elkaar gedeeld kunnen worden. Onderstaande figuur geeft het CAF als kwaliteitsmodel weer.

Figuur 4: het CAF-model



Bron: G. BOUCKAERT, S. VANDEWEYER, en N. THIJS, *Kwaliteit in de overheid*, (in druk), Brugge, die Keure, 2003.

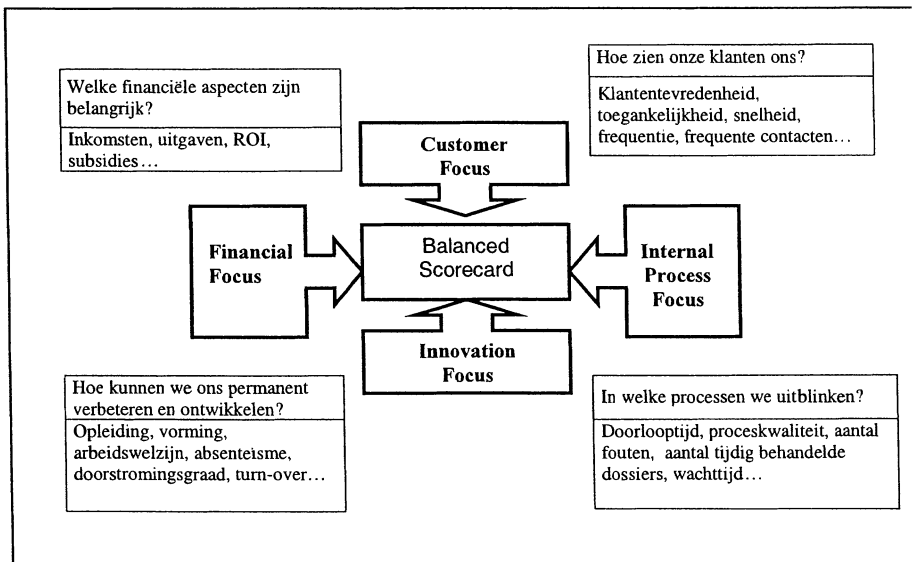
Dit model is, naar analogie met het EFQM Excellence-model, opgebouwd uit 9 criteria. Het CAF laat toe om de situatie van de organisatie te evalueren in verhouding tot deze 9 criteria, aan de hand van subcriteria die door middel van vragen worden behandeld. In de laatste CAF-versie van 2002 worden deze 9 crite-

56. G. BOUCKAERT, en N. THIJS, *Het Common Assessment Framework: het evaluatie-instrument geëvalueerd*, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven, 2002, 17; N. THIJS, “Een evaluatie van de Belgische CAF-oefening”, *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2002, nr. 2, 43-52.
 57. Meer info over de kwaliteitsconferentie is te vinden op: <http://www.2qconference.org>.

De kerngedachte achter de BSC is het operationaliseren van de missie en strategie van de organisatie in concrete, meetbare indicatoren verspreid over de vier perspectieven. De BSC is met andere woorden een raamwerk dat kan worden gebruikt om de beleidsvisie van een organisatie op een gestructureerde wijze te vertalen in de kritische succesfactoren van een organisatie en meetvariabelen die dan met een bepaalde frequentie kunnen worden opgevolgd in de praktijk.³⁶

Zoals de benaming aangeeft, streeft dit model naar het vinden van de juiste balans tussen de verwachtingen en de belangen van de aandeelhouders, klanten, eigen medewerkers en de organisatie zelf. De aandacht voor sturingsfactoren andere dan alleen financiële, biedt meer openingen tot een langetermijn oriëntatie.³⁷

Figuur 2: voorstelling van de Balanced Scorecard



Bron: G. BOUCKAERT, S. VANDEWEYER, en N. THIJS, *Kwaliteit in de overheid*, (in druk), Brugge de Keure, 2003.

Elk van de vier focussen uit het model zullen beknopt worden besproken.

Ten eerste geeft het klantenperspectief aan hoe de afnemer van diensten of de maatschappij in het algemeen denkt over bijvoorbeeld de snelheid en tijdigheid van de dienstverlening, de kwaliteit, servicegraad en de prijs. Dit wil zeggen dat het management voortdurend op de hoogte moet zijn van de tevredenheid van de klanten, daarom moeten er indicatoren worden ontwikkeld die op de klanten tevredenheid van toepassing zijn,³⁸ zoals daar bijvoorbeeld zijn: een score voor

36. M. MUNTINGA en C. LAGERVELD, o.c. 103.

37. J. MAAS, *Koers zetten en houden*, Kluwer, Deventer, 2001, 157.

38. *Ibid*, 158.

klantentevredenheid, een score uit imago-onderzoek, aantal klachten en het aantal beroepen tegen een vonnis.

Ten tweede is er het perspectief van de interne processen. De indicatoren die gericht zijn op de klantentevredenheid vormen de basis voor maatstaven die informatie geven over de interne processen. Welke acties en beslissingen moet de organisatie nemen en welke processen moet men beheersen en verbeteren om uiteindelijk te voldoen aan de wensen van de klant?³⁹ Aspecten waarop gemeten kan worden, zijn dan doorlooptijd, percentage productieve uren, uren besteed aan toezicht, score medewerkerstevredenheid, aantal fouten, wachttijd, graad van absenteïsme.

De centrale vraag waar het bij het leer- en groeiperspectief om gaat luidt: "Is de organisatie in staat continu te vernieuwen en haar prestaties te verbeteren?" Hiertoe moet de organisatie investeren in haar infrastructuur, mensen, systemen en procedures. Indicatoren in dit perspectief zouden kunnen zijn: aantal verbeterideeën, opleidingsbudget, tijd besteed aan onderlinge toetsing (b.v. functionerings- en evaluatiegesprekken, korpsvergadering en algemene vergaderingen in de rechtbank), aantal zelfsturende teams.

Ten slotte duiden de indicatoren in het financiële perspectief aan hoe rendabel de organisatie haar financiële middelen inzet. Binnen een overheidscontext worden deze financiële prestaties gemeten in termen van kostprijs van de dienstverlening, werkelijke kosten in vergelijking met begrote kosten enz.⁴⁰

Kortom, de BSC is een managementinstrument dat een overzicht geeft van de prestaties van een organisatie. Op de eerste plaats is de BSC een meetinstrument dat de nodige informatie voor de organisatie moet aanleveren. Maar behalve het meten van de verschillende aspecten van een organisatie is het ook een instrument om deze aspecten te managen.⁴¹

De BSC als kwaliteitsmodel⁴² kent steeds meer toepassingen, eerst in de bedrijfswereld en geleidelijk aan ook in een toenemend aantal overheidsorganisaties. Zo zijn er ook aanzetten tot toepassing binnen de Belgische politie.⁴³ In het veiligheids- en detentieplan van 2000 heeft de regering dit kwaliteitsmodel ook vernoemd als uitgangspunt van een kwaliteitsmanagement binnen de Belgische Justitie.⁴⁴

39. W. BRUGGEMAN, en L. VEREECKEN, "De Balanced Scorecard ook voor overheidsorganisaties?", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 1999 (1), 26-24.

40. M. MUNTINGA, en C. LAGERVELD, o.c., 106.

41. R. KAPLAN, en D. NORTON, "Putting the Balanced Scorecard to work", *Harvard Business Review*, September-October 1993, 134.

42. <http://www.balancedscorecard.be>.

43. X., *Developing the direction, management and quality of police work in Sweden using the Citizen Perspective*, Stockholm, Swedish National Police Board, 2002, 32 p; J. FRANSEN, *Beheerscontrole binnen de federale politie – De ontwikkeling van een balanced scorecard en de toepassing ervan op een bestaande eenheid binnen de rijkswacht*, Eindwerk in het kader van de Opleiding Overheidsmanagement en Bestuurskunde', K.U.Leuven, Instituut voor de Overheid, 2000, 104 p.

44. MINISTERIE VAN JUSTITIE, *Federaal Veiligheids- en detentieplan*, o.c., 15.

Hier hebben we dan ook getracht het debat over de invoering en de keuze van kwaliteitssystemen voor de Belgische Justitie op gang te brengen door het bestaan van kwaliteitsmodellen een ruimere bekendheid te geven en door een idee te geven van wat de meerwaarde van kwaliteitsmodellen zou kunnen zijn voor de Justitie. Dit kan zonder een voorkeur voor een bepaald kwaliteitsmodel uit te spreken. Om een aanzet tot het debat te geven over het ontwikkelen van een kwaliteitsmodel voor de Belgische Justitie kan men bestaande kwaliteitsmodellen toepassen op het specifieke van de Belgische Justitie of kan men een eigen kwaliteitsmodel ontwikkelen. Immers, kwaliteitsmodellen voor de Justitie ontstaan en functioneren binnen nationaal gekleurde politieke en juridische systemen en lenen zich bijgevolg niet zonder meer voor toepassing elders.⁶²

Wel kan de Belgische Justitie leren van ervaringen en voorbeelden van toepassingen van kwaliteitsmodellen. Volgende elementen kunnen hierbij belangrijk zijn:

- Ervaringen met kwaliteitsmodellen leren dat lokale initiatieven plaatselijke effecten ressorteren. Kwaliteitsmanagement bottom-up implementeren is met andere woorden een bruikbare aanpak. Deze strategie is echter onvoldoende en dient aangevuld te worden met een top-down-strategie. Zoals elke verandering moet de invoering van een kwaliteitsmodel Justitie naar een betere werking richten. Daarbij is ondersteuning van de Hoge Raad voor de Justitie en van hoofdrolspelers uit wetgevende, uitvoerende en, niet in het minst, de rechterlijke macht met het College van Procureurs-Generaal, onontbeerlijk. *"(...) Die Justiz muss ihre Verwaltung selbst in die Hand nehmen und ihre Unabhängigkeit durch ein aggressives Quantitäts- und Qualitätsmanagement rechtfertigen."*⁶³
- Een tweede belangrijk element is dat cruciale wijzigingen tijd vergen. Met andere woorden, de implementatie van een kwaliteitsmanagement is een meerjarenplan.
- Ten slotte, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het nastreven van veiligheid en rechtshandhaving zijn verspreid en nemen nog in hoeveelheid en verscheidenheid toe. Bij het opstellen van een kwaliteitsmodel voor de Justitie moet bijgevolg ook rekening worden gehouden met het kluwen van beïnvloedende actoren en factoren die Justitie en de hele strafrechtelijke keten rijk zijn. Doeltreffende rechtshandhaving vereist namelijk dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naadloos op elkaar aansluiten.⁶⁴ In België staan we dan ook voor de opdracht nieuwe sturingsinstrumenten te ontwikkelen zoals de versterking van overleg- en onderhandelingsstructuren, tweezijdige informatiekkanalen, decentralisering en op afstand plaats, con-

62. COUNCIL OF EUROPE, *Judicial Organisation in Europe*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2000, 348 p.

63. Dit schreef de rechtsgeleerde Rühl in zijn *Gerichtsverwaltung und Court-Management in den USA. Von Effizienzmanagement zum Qualitätsmanagement. Beiträge zur Strukturanalyse der Rechtspflege*, geciteerd door C.J. VAN DER DOELEN, "On the quality of the Administration of Justice, Judges and Courts", in M. FABRI en P.M. LANGBROEK (ed.), *The Challenge of Change for Judicial Systems. Developing a Public Management Perspective*, Amsterdam, IOS Press, 2000, 162.

64. P. ALBERS, *Met recht herzien. Een onderzoek naar de beleidsvoorbereiding en implementatie van de eerste en tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie*, Tilburg, Tilburg University Press, 1996, 281 p.

venanten, sturen op output, sturen met kengetallen of enveloppefinanciering. Nieuwe samenwerkingsverbanden en de bijhorende gezamenlijke initiatieven ter invoering van nieuwe sturingsinstrumenten zijn te stimuleren.⁶⁵ Kwaliteitsbeleid in de Belgische Justitie vraagt met andere woorden meer (mogelijkheden tot) management.

Bibliografische referenties

BOEKEN

- ABC, *Magistrats du parquets & juges d'instruction: 1er rapport sur base des arrondissements de Bruges & Namur*, Bruxelles, Ministre de la Justice, 1997, 82 p.
- ALBERS, P., *Met recht herzien. Een onderzoek naar de beleidsvoorbereiding en implementatie van de eerste en tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie*, Tilburg, Tilburg University Press, 1996, 281 p.
- BAAS, N.J. en NIEMEIJER, E., *Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht. Een internationale verkenning*, 's Gravenhage, Ministerie van Justitie - WODC, 1999, 141 p.
- BERENSCHOT, *Rapport du Comité de visite concernant le tribunal de première instance de Namur*, Bruxelles, 1998, 151 p. + annexes; BERENSCHOT, *Rapport van het visitatiecomité betreffende de rechtbank van eerste aanleg te Brugge*, Brussel, 1998, 197 p. + bijlagen.
- BOUCKAERT, G., GELDERS, L., PIERLÉ, W. en VITS, J., *Integrale kwaliteitszorg bij de gemeentelijke politiekorpsen*, Diegem, Kluwer, 1997, 128 p.
- BOUCKAERT, G. en THUIS, N., *Het Common Assessment Framework: het evaluatie-instrument geëvalueerd*, Leuven, K.U.Leuven, Instituut voor de Overheid, 2002, 41 p. + bijlagen.
- BOUCKAERT, G., en AUWERS, T., *Prestaties meten in de overheid*, Brugge, die Keure, 1999, 205 p.
- BOUCKAERT, G., "Beleid en productiviteit", in X. (ed.), *Handboek Beleidsvoering voor de Overheid*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1992, M6170-11.
- BOUCKAERT, G., VAN REETH, W., AUWERS, T. en VERHOEST, K., *Handboek Doelmatigheidsanalyse – prestaties begroten*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, 271 p.
- BOUCKAERT, G., en VANDEWEYER, S., *Kwaliteit in de overheid*, Brugge, die Keure, 1999, 327 p.
- BOUCKAERT, G., VANDEWEYER, S. en THUIS, N., *Kwaliteit in de overheid*, (in druk), Brugge, die Keure, 2003.
- COUNCIL OF EUROPE, *Judicial Organisation in Europe*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2000, 348 p.
- DE BRUYN, J. en TEN HEUVELHOF, E., *Sturingsinstrumenten voor de overheid*, Leiden, Stenfert Kroese, 1991, 180 p.

65. J. DE BRUYN, en E. TEN HEUVELHOF, *Sturingsinstrumenten voor de overheid*, Leiden, Stenfert Kroese, 1991, 180.

- DEPRÉ, R., en HONDEGHEM, A., *Management, bestuur en beleid in de rechterlijke organisatie*, Brugge, die Keure, 2000, 237 p.
- DEPRÉ, R., HONDEGHEM, A., PLESSERS, J. en VAN DEN BROECK, E., *The Administration of Justice in Europe: Assessing its Quality – The Belgian Monograph*, onuitg., Leuven, K.U.Leuven, Instituut voor de Overheid, 2002, 35 p.
- FRANSEN, J., *Beheerscontrole binnen de federale politie – De ontwikkeling van een balanced scorecard en de toepassing ervan op een bestaande eenheid binnen de rijkswacht*, Eindwerk in het kader van de Opleiding Overheidsmanagement en Bestuurskunde', Leuven, K.U.Leuven, Instituut voor de Overheid, 2000, 104 p.
- HOGHE RAAD VOOR DE JUSTITIE, *Jaarverslag 2000*, Hoge Raad voor de Justitie, Brussel, 2001, 78 p.
- LESAGE, B., *De weg naar modernisering van de administratie bij het parket van de Procureur des Konings te Leuven in nauw overleg met alle actoren*. Eindwerk – Managementopleiding voor de Nederlandstalige hoofdgriffiers, hoofdsecretarissen en hoofden van dienst 2000-2001, Brussel, Ministerie van Justitie, 2001, 29 p.
- MAAS, J., *Koers zetten en houden*, DEVENTER, Kluwer, 2001, 294 p.
- MINISTERIE VAN JUSTITIE, *Federaal veiligheids- en detentieplan*, Brussel, Ministerie van Justitie, 2000.
- MUNTINGA, M. en LAGERVELD, C., *Instrumenten voor een modern kwaliteitsmanagement*, Deventer, Kluwer, 2000, 160 p.
- OECD, *Performance management in government: performance measurement and results-oriented management* Paris, PUMA – OECD, 1994, 93 p.
- OSSIEUR, S., *Heeft vrouwe Justitia nog wel tijd voor kwaliteit? Openingsrede 27 oktober 2001*, Openingsredenaar 2001-2002, Gent, 22 p.
- POLLITT, C. en BOUCKAERT, G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 314 p.
- POLLITT, C. en BOUCKAERT, G., *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*, London, Sage Publications, 1995, 190 p.
- SAMUELS, M., *Towards best Practice: an evaluation of the first two years of the Public Sector benchmarking Project, 1996-1998*, London, Next Steps Team - Cabinet Office, 1998, 50 p.
- STEEN, T., *Gemeenten in verandering. De sturing en implementatie van de krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid*, Brugge, die Keure, 2001, 300 p.
- VAN NULAND, Y., BROUX, G. en CRETS, L., *Excellent, een handleiding voor de toepassing van het EFQM Excellence-model*, Blanden, Comatech, 2001, 453 p.
- VAN OOL, P. (ed.), *Kwaliteitszakboekje*, Arnhem, Elsevier, 2001, D3.
- WENTINK, T., *Kwaliteitsmanagement en organisatieontwikkeling*, Utrecht, Lemma, 2002, 376 p.
- X., *Developing the direction, management and quality of police work in Sweden using the Citizen Perspective*, Stockholm, Swedish National Police Board, 2002, 32 p.
- X., *Het expertisenetwerk strafrechtelijk beleid en strafrechtspleging*, Brussel, College van Procureurs-generaal, 2002, 5 p.
- X., *Nota met betrekking tot het strafrechtelijk beleid*, Brussel, College van Procureurs-generaal, 2002, 13 p.

- BRUGGEMAN, W. en VEREECKEN, L., "De Balanced Scorecard ook voor overheidsorganisaties?", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 1999 (1), 26-24.
- CARMEN, I., "Reorganisatie 2000: Reorganisatie van het parket in Leuven tot betere aansluiting van de praktijk bij de normen en waarden", in DEPRÉ, R. en HONDEGHEM, A., *Management, bestuur en beleid in de rechterlijke organisatie*, Brugge, die Keure, 2000, 141-156.
- DE CROOCK, G., "Pleidooi voor integraal management in een vernieuwde organisatie", in DEPRÉ, R. en HONDEGHEM, A., *Management, bestuur en beleid in de rechterlijke organisatie*, Brugge, die Keure, 2000, 159-172.
- DEKKERS, C., "Omschrijving en poging tot realisatie van de integrale kwaliteitszorg. Rede uitgesproken door procureur-generaal C. DEKKERS op de plechtige openingszitting van het hof van Beroep en van het Arbeidshof te Antwerpen op 1 september 1999", *R.W.* 1999-2000, nr. 19, 625-629.
- DELVOIE, G., "Aujourd'hui je m'habille de mes rêves", *R.W.* 1995-1996, 834-837.
- DEPRÉ, R. en PLESSERS, J., "Kwaliteit en justitie", in DEPRÉ, R., *Management en Beleid, Managementopleiding voor de Nederlandstalige magistraten 2000-2001*, K.U.Leuven, Instituut voor de Overheid, 2000, 54-82.
- DUMOULIN, L. en DELPEUCH, T., "La justice: émergence d'une rhétorique de l'usager", in WARN, P., *Quelle modernisation des services publics*, Paris, La Découverte, 1997, 103-129.
- ENGEL, C., "Common Assessment Framework: The state of affairs", *Eipascope* 2002, nr. 1, 35-39.
- KAPLAN, R. en D. NORTON, "Putting the Balanced Scorecard to work", *Harvard Business Review*, September-October 1993, 134-142.
- STAES, P., "Het Common Assessment Framework: een eerste product van een Europese aanpak van kwaliteit in overheidsdiensten", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2002, nr. 2, 4-15.
- THUS, N., "Een evaluatie van de Belgische CAF-oefening", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2002, nr. 2, 43-52.
- VAN DER DOELLEN, C.J., "On the Quality of the Administration of Justice, Judges and Courts", in FABRI, M. en LANGBROEK, P.M. (eds.), *The Challenge of Change for Judicial Systems. Developing a Public Management Perspective*, Amsterdam, IOS Press, 2000, 155-166.
- VLUG, L., "De ontwikkeling van een doorlichtingsinstrument voor de gerechten", in LANGBROEK, P., LAHUIS, K. en TEN BERGE, J., *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*, Alphen aan den Rijn, Tjeenk Willink, 1998, 143-150.

Websites

<http://www.INK.nl>
<http://www.publicquality.be>
<http://www.2qconference.org>
<http://www.eipa.nl>
<http://www.openbaarministerie.nl>