

ORGANISATIEPROCESSEN EN KWALITEIT

Stephan PARMENTIER en Tina VAN WIN*

Inleiding

In de commerciële wereld, en ook in het overheidsmanagement, spreekt men al langer dan vandaag over het belang van kwaliteitsvolle processen en over de noodzaak om permanent te streven naar een kwaliteitsverbetering. Tot voor kort waren deze begrippen in het domein van de rechtsbedeling nagenoeg onbekend, en kwam de terminologie vaak onwennig, soms zelfs bedreigend, over. Nochtans zijn ontelbare handelingen in Justitie perfect te vatten onder de noemer van processen, en groeit het besef dat deze de nodige aandacht verdienen. Hoe zijn processen dan relevant voor Justitie? Enkele voorbeelden kunnen dit punt illustreren.

De communicatie tussen gerecht en pers, en daarmee onlosmakelijk verbonden de berichtgeving naar de publieke opinie toe, verloopt niet altijd even vlot, in sommige gevallen zelfs eerder problematisch. Het ongenoegen van het gerecht over de pers heeft vaak te maken met schendingen van een aantal fundamentele rechten (recht op een eerlijk proces, vermoeden van onschuld, recht op privacy van de procespartijen, geheim van het onderzoek), en klachten over de berichtgeving (onnauwkeurigheid, foutief karakter, verspreiding van geruchten). De meest gehoorde klachten van de pers ten aanzien van het gerecht handelen over een gebrek aan openheid, onvoldoende toegankelijkheid van de gerechtelijke informatie, en vooral een gebrekkige informatieverstrekking. In vele gerechtelijke arrondissementen loopt de communicatie tussen het gerecht en de pers via meerdere lijnen, vaak is er én de politiewoordvoerder, én de parketwoordvoerder, én de substituten met dienst, én de persrechter. Het gevolg zijn sterk gedifferentieerde communicatieprocessen, vaak verschillend van parket tot parket, en het ontbreken van een globaal homogeen, uniform en transparant communicatiebeleid.¹

Een tweede voorbeeld. Alvorens een zaak door een rechtbank of een hof kan beslecht worden, moeten de dossiers volledig klaar zijn om te worden behandeld, in het jargon 'in staat stellen' genoemd. Deze essentiële vereiste is eigenlijk een aaneenschakeling van talrijke aspecten, die samen een belangrijk proces vormen. Sinds 1998 loopt in het Hof van Beroep te Brussel het managementproject van het versneld en vereenvoudigd in staat stellen, nog genoemd: 'de actieve rechter *avant la lettre*'. Het is erop gericht een selectie te maken van de beste, de meest efficiënte, of toch, de minst contraproductieve procesregels, de toepassing ervan te promoten en te intensifiëren in een 'managementvriendelijke

* Respectievelijk hoofddocent en assistente aan de Afdeling Strafrecht en Criminologie, Rechtsfaculteit, K.U.Leuven.

1. J. DEBRUYNE, *Van gesloten sarcofaag naar een glazen huis? De relatie tussen pers en gerecht. De ontwikkeling van een persbureau op het parket van Leuven met inbegrip van een exploratief onderzoek*, Eindverhandeling Criminologische Wetenschappen, Leuven, K.U.Leuven, 2001, 119 p.

1.2. SOORTEN PROCESSEN

Afhankelijk van de definitie en de benaderingswijze kunnen processen op verschillende manieren worden onderscheiden, benoemd, ingedeeld, geordend en gemarkeerd. We beperken ons hier tot de drie belangrijkste processen, met name het primaire, het secundaire en het tertiaire proces.¹¹

Het primaire proces omvat het omzettingsproces of transformatieproces van een organisatie. Dit proces brengt het product voort dat de organisatie zich tot doel heeft gesteld om voort te brengen, bijvoorbeeld groenten of auto's. Ook dienstverlenende bedrijven brengen producten voort, zoals bancaire verrichtingen of de toegang tot ICT-toepassingen. In het geval van Justitie denken we als producten aan rechterlijke uitspraken, beslissingen van het Openbaar ministerie tot sepot, processen-verbaal van de politie enz.

Een secundair proces daarentegen is een ondersteunend proces binnen een organisatie. Ondersteunende processen verzorgen de stroom van mensen en middelen zodat het primaire proces kan blijven voortbestaan. Voorbeelden van ondersteunende processen zijn processen ten aanzien van personeelszorg en administratieve processen, maar ook de processen vanuit de kwaliteitszorg. Binnen Justitie bijvoorbeeld, denken we aan de administratieve verwerking van dossiers, de verzameling van statistische gegevens, het werken aan teambuilding enz.

Tertiaire processen ten slotte zijn regelkringen, bedoeld om processen bij te sturen na evaluatie. Ze creëren de omstandigheden waaronder de primaire en de secundaire processen kunnen worden uitgevoerd. Als voorbeeld kunnen de besturings- of managementprocessen worden onderscheiden. Ook deze zijn uiterst relevant voor Justitie, hoewel het lijkt dat ze tot dusver in geringe mate tot ontwikkeling zijn gekomen.

We merken hierbij op dat in de praktijk het werk in de verschillende procesfasen elkaar kan overlappen. Het outputresultaat van de ene primaire procesfunctie vormt immers de input voor de volgende en moet hiervoor dus geschikt zijn. In de context van de strafrechtsbedeling bijvoorbeeld, vormen de processen-verbaal van de politie de 'grondstoffen' waarmee het Openbaar ministerie verder werkt. Een proces-verbaal dat niet naar behoren is opgemaakt, zal dus onvoldoende informatie leveren waardoor de parketmagistraat geen gevolg aan het onderzoek kan geven, of slechts nadat bijkomende informatie wordt aangeleverd. Met andere woorden, als de output van de ene fase niet correct is, is het zeer de vraag of dit in een volgende fase kan worden hersteld. Vaak ontbreken hiervoor de kennis en/of de middelen.¹²

1.3. HET BELANG VAN PROCESSEN

Waarom zijn processen zo belangrijk in onze huidige maatschappij? Is het enkel een modetrend of is het een noodzaak geworden?

Volgens DOPPLER en LAUTERBURG heeft het denken over processen doorheen de tijd een grote evolutie doorgemaakt en heeft het enorm aan belang

11. P. VAN OOL (ed.), *Kwaliteitszakboekje*, Arnhem, Elsevier, 2001, D1/4-D1/7.

12. P. VAN OOL, *o.c.*, D1/9-D1/10.

gewonnen.¹³ In voorgaande periodes, gekenmerkt door stabiliteit en continuïteit, konden bepaalde taken gedurende een lange tijd ongewijzigd blijven. Men bleef vaak denken in hokjes en in duidelijk omliggende taakomschrijvingen, op basis van statische organogrammen. Tegenwoordig staat alles in het teken van de beweging en de verandering, niet alleen in het bedrijfsleven, maar ook in de overheid en in de samenleving in haar geheel. In een instabiele wereld zijn de taken, en dus ook de processen die nodig zijn om deze aan te kunnen, voortdurend aan verandering onderhevig. Het organisatorisch denken heeft zich ontwikkeld tot een denken in procesreeksen, en het management van processen is een dynamisch concept geworden. Deze ontwikkelingen maken processen tot de manifestaties én tot de instrumenten bij uitstek van verandering in organisaties, ook in de justitiële sfeer.

Er kunnen vele redenen zijn om processen vast te leggen en in kaart te brengen. HARDJONO en BAKKER sommen er niet minder dan tien op:¹⁴

1. Een eerste reden kan zijn dat men aangrijpingspunten ter verbetering wil bepalen. Als de resultaten niet conform zijn met de doelstellingen, zal men de oorzaak willen achterhalen. Hiervoor moet een organisatie haar processen, namelijk de dagelijkse activiteiten, kennen. Het totaaloverzicht van de processen van een organisatie dient zodoende als een soort 'storingszoek-schema'.
2. Een tweede reden ligt in de mogelijkheid tot het adresseren van feedback. Het is belangrijk dat een organisatie de feedback die ze ontvangt, kan toewijzen aan een bepaald deelproces.
3. Een derde reden kan zijn oorzaak vinden in het aantoonbaar maken van het werken conform standaarden en richtlijnen. Denken we hierbij aan het belang van het halen van een ISO-certificaat.
4. Daarnaast laat het vastleggen van processen ook toe een overzicht te kunnen geven van de organisatie. Vaak ontbreekt het immers aan een totaaloverzicht van de werkzaamheden binnen een organisatie, wat aanleiding geeft tot suboptimalisatie (verbeteren van deelprestaties waardoor echter de totaalprestatie niet vooruit- of zelfs achteruitgaat).
5. Een ander voordeel is het overzichtelijk presenteren en instandhouden van verzamelde kennis en ervaring die de organisatie in al die jaren van haar functioneren heeft opgebouwd.
6. Door processen op papier vast te leggen, wordt het ontastbare, tastbaar.
7. Een zevende reden is dat processen het mogelijk moeten maken een analyse te kunnen uitvoeren en te kunnen nagaan of de procesdoelen op een efficiënte wijze bereikt werden. Het geheel van activiteiten moet stap voor stap gevolgd kunnen worden bij het converteren van inputs tot outputs.
8. Een andere reden is het bereiken van gedeelde uitgangspunten, m.a.w. de neuzen van de werknemers in dezelfde richting krijgen. Het vastleggen van processen kan bijdragen tot een gedeelde opvatting over werkuitvoering, een effectievere aanwending van energie en een explicitering van 'best practices'.

13. K. DOPPLER en C. LAUTERBERG, *Change Management: Vormgeven aan het veranderingsproces*, Amsterdam, Addison-Wesley, 1996, 92-93.

14. HARDJONO en BAKKER, *o.c.*, 132-133.

9. Processen dragen ook bij aan de continuïteit en betrouwbaarheid van de organisatie. Het vastleggen van processen biedt immers een uitstekend hulpmiddel bij het vlot en goed inwerken van nieuwe medewerkers, maken de uitvoering minder afhankelijk van de kennis van individuen en leiden tot een meer constante kwaliteit waardoor de betrouwbaarheid toeneemt.
10. Een laatste genoemd voordeel is de afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diensten en de medewerkers, door in de procesbeschrijving ruimte te geven voor het expliciteren van deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

1.4. OPEENVOLGENDE FASEN IN HET BESCHRIJVEN VAN PROCESSEN

Tot zover bekeken we de belangrijkste kenmerken van processen en gaven we te kennen waarom het belangrijk is ze te identificeren en vast te leggen. Blijft de vraag: "Hoe beginnen we eraan om ze te beschrijven?" Organisatiedeskundigen maken een onderscheid tussen drie stappen of fasen om processen te beschrijven: de inventarisatie, het uitschrijven van processen en de vaststelling van de procesmaatstaven.¹⁵

Een eerste fase ligt in het inventariseren van de processen. Een aantal processen komt in elke organisatie voor, of het nu gaat om de publieke sector of de privé-sector, de profit of de social-profitsector.¹⁶ Het zijn, onder meer, besluitvorming, coördinatie en samenwerking, controle en evaluatie, conflicthantering, en het proces dat alle andere processen verbindt, de communicatie.¹⁷ Een losse greep uit de specifieke processen die binnen Justitie identificeerbaar zijn: het beslissingsproces van parketmagistraten om strafbare feiten te vervolgen, te seponeren, of op een andere manier af te handelen; het proces van coördinatie en samenwerking tussen politiediensten bij een onderzoek naar grensoverschrijdende criminaliteit; het proces van de verzameling van betrouwbare statistische gegevens; het proces van rechterlijke controle op de legaliteit van de bewijsstukken in een gerechtelijk dossier vooraleer de zaak in staat te stellen; de wijze waarop bevoegdheidsconflicten tussen verschillende jurisdicties of tussen verschillende diensten worden geregeld; het proces van communicatie in individuele dossiers tussen de actoren van de rechtsbedeling, zoals politie-parket-rechtbank, en de betrokken burgers. Het aantal en het soort voorbeelden zijn schier onuitputtelijk. Om de inventarisatie overzichtelijk te maken, is het raadzaam zich te beperken tot de tien tot vijftien belangrijkste processen binnen de organisatie.¹⁸

De tweede fase bestaat erin de processen die zijn geïnventariseerd, ook uit te schrijven. Hierbij wordt vaak de vraag gesteld wat er opgeschreven moet worden: het proces zoals het moet, zoals het kan of zoals het effectief gaat? Op deze

15. AHAUS en DIEPMAN, *o.c.*, 75-76.

16. BOONSTRA, *o.c.*, 18-22.

17. Over communicatie, zie o.m.: A. STOTER, *De communicerende organisatie. Communicatie in relatie tot organisatieverandering*, Utrecht, Lemma, 1997, 212 p.; ook: G. CUYVERS en J. MERTENS, *Organisatiekunde. Praktijktheorie voor non-profit organisaties*, Leuven, Wolters, 1995, 231-268.

18. AHAUS en DIEPMAN, *o.c.*, 75-76.

vraag is geen éénduidig antwoord te formuleren. Wel kan men vertrekken vanuit de huidige werkwijze, om onmiddellijk daarna de vraag te stellen of het werkelijk zo moet, dan wel of het beter kan. Hierop volgt dan een verbetering en bijstelling van de vastlegging, telkens opnieuw. Om processen uit te schrijven kan men ze best onderverdelen in deelprocessen, of processtappen. In dat geval gaat het er niet om de processen weer te geven tot in het kleinste detail, maar om de belangrijkste stappen vast te leggen.¹⁹ AHAUS en DIEPMAN merken op dat een proces meestal in een vijftal stappen kan worden beschreven.²⁰ Nemen we als voorbeeld 'de verbetering van de kwaliteit van statistische gegevens binnen Justitie', dan kunnen mogelijke processtappen zijn:

1. het binnenkomen van de gegevens;
2. het verzamelen en voorbereiden van de gegevens;
3. het statistisch verwerken van de gegevens;
4. het analyseren van de gegevens; en
5. het communiceren van de gegevens.

Vergelijkbare stappen kunnen uitgeschreven worden voor het proces van communicatie tussen het gerecht en de pers, of voor het proces van besluitvorming in verschillende lagen van de strafrechtsbedeling.

De derde fase in de beschrijving van processen, ten slotte, slaat op het vaststellen van de procesmaatstaven of de prestatie-indicatoren. Een 'procesmaatstaf' kan gedefinieerd worden als een meetpunt dat een goede indicatie geeft over het succes of het falen van een succesbepalende factor of van het functioneren van een proces. Teruggaand naar de tweede processtap 'verzamelen en voorbereiden van de gegevens' van hierboven, kan de procesmaatstaf liggen in de eenvoudigheid waarmee alle dossiers gedocumenteerd zijn, om het mogelijk te maken dat ze volgens een welbepaald statistisch programma kunnen verwerkt worden. Naast maatstaven voor deelprocessen kunnen ook maatstaven worden opgesteld die het gehele proces meten.²¹ Voor het gehele proces 'verbetering van kwaliteit van statistische gegevens' bijvoorbeeld, ligt een goede maatstaf in de omvang van de basisinformatie die men kan afleiden uit de statistische gegevens na één werkjaar. Om invulling te geven aan een ander proces, 'de besluitvorming binnen de parketten', nemen we een reëel voorbeeld uit Nederland. Bij het arrondissementsparket in Amsterdam heeft men halverwege de jaren negentig enkele ingrijpende maatregelen getroffen om de (straf)rechtsbedeling te verbeteren. Elke beslissing die parketmagistraten nemen (dagvaarding, sepot en andere) moest vanaf dat moment beantwoorden aan drie fundamentele criteria: inhoudelijk in overeenstemming zijn met de relevante wet- en regelgeving; alle noodzakelijke informatie bevatten; en totstandkomen binnen een termijn die voor elk type van beslissing afzonderlijk is bepaald (b.v. zes maanden voor een beslissing om een zaak te seponeren). Deze drie criteria van inhoudelijkheid, volledigheid en tijdigheid vormden voortaan de toetssteen waaraan alle beslissingen in het Amsterdamse parket werden en worden afgemeten.²² Mede op ba-

19. HARDJONO en BAKKER, *o.c.*, 132.

20. AHAUS en DIEPMAN, *o.c.*, 75-76.

21. *Ibid.*

22. ARRONDISSEMENTSPARKET AMSTERDAM, *Parketplan 1998*, Amsterdam, 1997, onuitg.

sis van deze procesverbeteringen slaagde het parket erin om, als eerste overheidsinstelling in Nederland, een ISO-certificaat te verwerven.

Elk van de drie beschreven fasen is cruciaal om een stevige basis te leggen voor kwaliteitsvolle processen. Naar onze mening zal dé grote uitdaging voor onze Justitie voor de komende jaren niet beperkt blijven tot het inventariseren en uitschrijven van de processen, maar zal ze er vooral in bestaan om adequate maatstaven te ontwikkelen die de processen kunnen meten, en ze richting kunnen geven. Het Nederlandse voorbeeld laat alvast zien dat dit geen *science fiction* is, maar tot de wereld van de realiteit én van de creativiteit behoort.

2. Processen naar kwaliteit

Dit brengt ons bij de tweede stap, namelijk de situering van processen binnen het perspectief van kwaliteit. Volgens VAN OOL staan in een kwaliteitszorg georiënteerde organisatie de processen onvermijdelijk centraal. Kwaliteitszorg streeft er immers naar om deze processen op een dusdanige manier te beheersen, dat er per definitie een goed product wordt geproduceerd, dat voldoet aan de eisen, wensen en verwachtingen van de klant.²³ De hele gedachte van kwaliteitszorg bestaat erin dat organisaties meer in processen moeten denken. Op die manier wordt integrale kwaliteitszorg mogelijk, wat betekent dat men zowel op het niveau van de output als op het organisatorisch niveau verbeteringen tracht te verwezenlijken. Door een steeds verbeterde output te creëren kan de organisatie ook beter voldoen aan de wensen van haar klanten.

Echter, als het proces om klantentevredenheid te verkrijgen zoveel geld en middelen opsorpt dat de organisatie zichzelf in moeilijkheden brengt, ontstaat een nieuw probleem. Door efficiënter te werken kan de organisatie minder afval en verspilling produceren, wat op zich een kostenverlagend effect heeft, aangezien overbodige en inefficiënte handelingen de output onnodig duur maken. Het verbeteren van de organisatorische middelen leidt eveneens tot de gewenste differentiatie. Op die manier kan elke handeling op een efficiënte wijze een toegevoegde of ondersteunende waarde voor de output hebben. Een ander voordeel bij een efficiëntere organisatie is dat de looptijd van marketing tot output drastisch kan verminderen. Denken we hierbij aan het voorbeeld dat hierboven reeds aangehaald werd, namelijk 'het managementproject van het versneld en vereenvoudigd in staat stellen'. Hierdoor kan de organisatie beter inspelen op de steeds wisselende eisen en verwachtingen van de markt en kan ze een groter output-spectrum aanbieden.²⁴

In wat volgt toetsen we de theorie aan de hand van de plaats en het gewicht die processen toebedeeld krijgen in twee bekende modellen van kwaliteitszorg, het ISO 9000-model en het EFQM-model. Eerst lichten we de hoofdpunten van beide modellen toe, waarna we door middel van een voorbeeld de voornaamste verschillen aangeven.

23. VAN OOL, *o.c.*, D1/3-D1/4.

24. VAN NULAND, BROUX, *e.a.*, *o.c.*, 21-22.

2.1. PROCESSEN IN ISO 9000²⁵

De ISO 9000-standaard is een bekende norm voor kwaliteitsborging. Borging betekent hier het zeker stellen dat de kwaliteit die beoogd is, ook wordt gehaald.²⁶ Men wil voorkomen dat er een product wordt gemaakt dat niet voldoet aan de producteisen, zoals besproken met de klant en vastgelegd in een contract of overeenkomst. Het object waarover men spreekt, is de kwaliteit van het product, en die wordt bereikt door in het proces dat leidt tot dat product alle risico's te identificeren en vervolgens af te dekken, teneinde de productkwaliteit effectief te halen.

Eind 2000 vond er een revisie van de normen plaats en is de ISO 9000-serie vernieuwd. In dit artikel beperken we ons voornamelijk tot de ISO 9000 (2000)-serie, die bestaat uit de ISO 9000 (2000), de ISO 9001 (2000) en de ISO 9004 (2000)-norm. Hierna volgt een korte bespreking van deze drie normen.

2.1.1. De ISO 9000 (2000)-norm: Kwaliteitsmanagementsystemen – grondbeginselen en woordenlijst

In ISO 9000 (2000) wordt weergegeven waarom elke organisatie moet werken aan de verbetering van processen en producten. Alle activiteiten binnen deze norm worden dan ook benaderd als een te beheersen proces. ISO 9000 (2000) is opgebouwd uit volgende onderdelen: algemeenheden, principes van kwaliteitsmanagement, toepassingsgebied van de norm, uitgangspunten van systemen van kwaliteitsmanagement en ten slotte, termen en definities.

Binnen deze norm worden acht principes van kwaliteitsmanagement beschreven, waarin het belang van processen tot uiting komt:

1. Klantgerichtheid: daar een organisatie afhankelijk is van haar klanten moet ze inzicht hebben in de huidige en toekomstige behoeften van een klant, dit betekent zowel de eisen alsook de verwachtingen van klanten.
2. Leiderschap: het formuleren van doelen en het meetbaar maken hiervan staan centraal in de nieuwe norm. De leiding moet zorg dragen voor de eenheid en de uniformiteit van de doelen en bewerkstelligen dat medewerkers de doelen begrijpen en erachter staan.
3. Betrokkenheid van medewerkers: medewerkers vormen de organisatie en dienen betrokken te zijn bij de gang van zaken.
4. Procesbenadering: de procesbenadering komt sterk tot uitdrukking in de nieuwe norm. Door activiteiten en middelen als processen aan te sturen, wordt het resultaat efficiënter bereikt.
5. Systeembenadering van het management: processen moeten als systemen gezien worden die samenhangen en elkaar beïnvloeden.
6. Continue verbetering: het streven naar voortdurende verbeteringen moet een constante doelstelling zijn van een organisatie.
7. Besluitvorming gebaseerd op feiten: om tot juiste besluiten te komen, die-

25. Voor een uitgebreid en helder overzicht, zie: VAN OOL, *o.c.*, D2/-D2/70.

26. Over de verschillende stadia van kwaliteitszorg, zie: T. VAN DER KROGT, Kwaliteitszorg, in: J. GERRICHAUZEN, A. KAMPERMANN en F. KLUYTMANS (ed.), *Interventies bij organisatieverandering*, Deventer/Heerlen, Kluwer Bedrijfswetenschappen/Open Universiteit, 1994, 245-261.

nen besluiten gebaseerd te zijn op feiten en niet op gevoelens of aannames. 'Meten is weten' is hierbij de slogan.

8. Win-winrelaties met de leveranciers: een organisatie moet nauw samenwerken met haar leveranciers, omdat een goede relatie tussen beide partijen zal leiden tot een toegevoegde waarde voor deze partijen waardoor er een duurzame relatie ontstaat.

2.1.2. De ISO 9001 (2000)-norm: Kwaliteitsmanagementsystemen – eisen

Dit is de norm die instaat voor het opzetten van een kwaliteitssysteem binnen organisaties. Deze norm gaat nader in op volgende hoofdstukken: onderwerp en toepassingsgebied, normatieve verwijzingen, termen en definities, eisen aan kwaliteitsmanagementsystemen, verantwoordelijkheid van het management, management van middelen, productrealisatie en meting, analyse en verbetering. Deze norm vormt de kern binnen de huidige reeks ISO 9001 (2000) en is de enige norm die certificeerbaar is.

Ook in de ISO 9001-norm staan de processen centraal. Dit is reeds te merken in de inleiding waarin wordt ingegaan op de procesmatige benadering van de ISO-norm, waarbij elke activiteit gezien kan worden als een proces met een input en een output. Om doelmatig te kunnen functioneren, moet de organisatie deze processen onderkennen en met elkaar in verband brengen.

In het procesmanagementmodel komt tot uiting dat de klant het begin- en het eindpunt van het systeem is. De eisen van de klant vormen de input voor het product, en het product op zich moet weer leiden tot klantentevredenheid. Daarvoor moet de organisatie het primaire bedrijfsproces beheersen. De directie moet voor de voorwaarden zorgen door de middelen te managen. Binnen het systeem moet de geleverde kwaliteit worden gemeten, geanalyseerd en eventueel bijgestuurd. De vier hoofdelementen zijn dan ook: directieverantwoordelijkheid, management van middelen, realiseren van het product en meting, analyse en verbetering.²⁷

2.1.3. De ISO 9004 (2000)-norm: Kwaliteitsmanagementsystemen – richtlijnen voor prestatieverbetering

De ISO 9004 (2000) is in tegenstelling tot de ISO 9001 (2000) een richtlijn. Hoewel de ISO 9004 (2000)-richtlijn dezelfde onderwerpen en dezelfde structuur bevat als de ISO 9001 (2000)-norm, gaat de richtlijn veel verder dan de norm, en wel in de richting van *Total Quality Management* en van het EFQM-model. De ISO 9004 (2000) geeft namelijk richtlijnen voor alle aspecten van een organisatie met als doel de algehele prestatie te verbeteren. Daarnaast is de ISO 9004 (2000) gericht op alle belanghebbenden: leveranciers, organisatie, klant/afnemer, en derden zoals wetgever, maatschappelijke omgeving en werknemers. Aldus geeft de richtlijn de mogelijkheid tot uitbreiding van de ISO 9001 (2000)-norm, waarin de klanteneisen centraal staan, naar de wensen en eisen van alle betrokken partijen. Dit blijkt onder andere uit de bijlage van de ISO 9004

27. HARDJONO en BAKKER, *o.c.*, 203.

(2000) waarin middels een vragenlijst tot een eigen beoordeling kan worden gekomen (gestoeld op het EFQM-systeem).

Ondanks de revisie in 2000, met daarin de betrachting van de ISO 9000-serie in de richting van integrale kwaliteitszorg, zijn er toch nog een aantal beperkingen waar te nemen. Zo wordt er binnen dit model nog steeds weinig gezegd over de concurrenten en blijft het aspect van continu verbeteren – hoewel het aan belang gewonnen heeft – nog steeds beperkt. Daarnaast is de ISO 9000-serie nog altijd erg product- en productiegericht, al stelt men dat het ook van toepassing is op diensten. Integrale kwaliteitszorg vereist immers ook dat financiën, administratie, veiligheid, milieu enz. in acht worden genomen. Een andere mogelijke tekortkoming is dat het kwaliteitsmodel wel eist dat er veel zaken geregeld dienen te worden, maar niet aangeeft op welke wijze dit dient te gebeuren. Enerzijds geeft dit de vrijheid om alles zelf in te vullen, anderzijds biedt het ook de mogelijkheid om er zich gemakkelijk van af te maken.

Kortom, de mogelijkheid blijft om met een perfect kwaliteitssysteem perfecte rommel te produceren en nog gecertificeerd te zijn ook. De benadering ‘certificatie is geen garantie voor kwaliteit’ is dan ook geen vreemde. Zelfs met een perfect product en een perfect kwaliteitssysteem kan men nog te duur zijn (b.v. door te veel personeel of verouderde technologie).

2.2. PROCESSEN IN EFQM

In tegenstelling tot het ISO-systeem heeft het EFQM-model vanaf het prille begin, naast processen, steeds ruime aandacht geschonken aan allerlei bijkomende aspecten die kwaliteit genereren, met name: leiderschap, beleid en strategie, personeelsbeleid, middelen, tevredenheid van de medewerkers en de klanten, impact op de samenleving en de bedrijfsresultaten van de organisatie.²⁸ Ondanks deze brede belangstelling is het EFQM-schema de processen volledig centraal blijven stellen, niet toevallig overigens. In de filosofie van EFQM vormen de processen een scharnierpunt, en wel om twee redenen.²⁹ Enerzijds vereist de strategie om systematisch competitieve bedrijfsresultaten op langere termijn te verzekeren zodat alle bedrijfsprocessen worden beheerst en voortdurend verbeterd, in samenhang tussen de verschillende criteria van het model. Anderzijds vindt men processen terug binnen elk van de negen aangegeven criteria van het model, wat zijn verklaring vindt in een systeembenadering die voortdurende verbetering vooropstelt als een aaneenschakeling van essentiële processtappen.

Alle negen criteria in het EFQM-model zijn onderverdeeld in subcriteria en elk van deze subcriteria vermeldt op zijn beurt een aantal aandachtspunten. Dat is ook het geval voor het vijfde criterium van het model, met name de processen. Hierin komen vijf subcriteria aan bod:

1. Hoe de processen die de sleutel tot het succes van de onderneming vormen, geïdentificeerd worden: aandachtspunten hierbij zijn bijvoorbeeld hoe de organisatie haar sleutelprocessen definieert en identificeert, en hoe ze de impact van deze sleutelprocessen op haar bedrijfsactiviteiten beoordeelt.

28. De verschillende aspecten worden besproken in de bijdrage van BOUCKAERT, PLESSERS en DEPRÉ in dit themanummer.

29. VAN NULAND, BROUX, e.a., o.c., 167-190.

2. Hoe de processen systematisch worden beheerd: mogelijke aandachtspunten zijn hoe het procesbeheer en de werkingsstandaarden worden vastgelegd, hoe andere standaarden (veiligheid, gezondheid, milieu) worden toegepast en hoe interfaceproblemen, intern en extern, worden opgelost.
3. Hoe de processen worden beoordeeld en hoe doelen voor verbetering worden bepaald: hier zijn aandachtspunten hoe de organisatie verbeteringsmethoden en doorbraakmogelijkheden identificeert, hoe ze informatie afkomstig van het personeel en van externe bronnen (klanten, leveranciers, andere belanghebbenden, de concurrentie, de samenleving) gebruikt om naar verdere verbetering te streven en hoe de organisatie uitdagende doelstellingen formuleert in de resultaatgebieden die beleid en strategie ondersteunen.
4. Hoe innovatie en creativiteit worden aangewend bij procesverbetering: hier gaat de aandacht naar de wijze waarop de organisatie de creativiteit van haar medewerkers gebruikt om verbeteringen te bekomen, hoe ze innovaties (principes, technologieën, werkingsfilosofieën) opspoorst en hoe ze de organisatiestructuren aanpast om deze te stimuleren, en nog, hoe de organisatie de feedback van klachten, leveranciers en anderen gebruikt om innovatie en creativiteit te stimuleren.
5. Hoe procesveranderingen worden doorgevoerd en de voordelen ervan worden geëvalueerd, met als aandachtspunten: hoe geschikte methoden voor de invoering van proceswijzigingen worden overeengekomen, hoe nieuwe processen worden uitgetest en wijzigingen in processen worden gecommuniceerd, hoe werknemers worden opgeleid voor de invoering van proceswijzigingen en hoe deze worden beoordeeld om de vooropgestelde resultaten te halen.

Uit bovenstaande subcriteria en aandachtspunten blijkt duidelijk dat de processen niet in isolatie kunnen bekeken worden, maar dat ze integendeel nauw verbonden zijn met alle andere aspecten van de organisatie. Aan de ene kant vormen ze het eindpunt van de verschillende basisvereisten ('enablers') die essentieel zijn om organisaties te laten functioneren, namelijk een duidelijk leiderschap, vertaald in helder beleid en strategie, vorm krijgend in een goed personeelsbeleid en de inzet van voldoende middelen. Anderzijds vormen de processen het startpunt waarmee de organisatie resultaten ('I') kan halen, dit betekent waarmee ze de tevredenheid van haar klanten, van haar personeel en van de samenleving kan bereiken, en waarmee ze goede bedrijfsresultaten kan boeken.

2.3. DE RELEVANTIE VAN ISO 9000 (2000) EN EFQM VOOR JUSTITIE

Het voorgaande klinkt wellicht nogal abstract, zeker voor wie probeert de relevantie van de kwaliteitsmodellen voor de wereld van Justitie in te schatten. Maakt het in de praktijk enig verschil welk model wordt gebruikt, met andere woorden, waar liggen de voornaamste gelijkenissen en verschilpunten tussen deze modellen? Om een begin van antwoord te formuleren maken we gebruik van ons eerder voorbeeld dat sloeg op 'het verbeteren van de kwaliteit van statistische gegevens'.

De grootste gelijkenis ligt ongetwijfeld in de beschrijving van de verschillende processtappen, hier in functie van kwalitatief betere statistische gegevens. Beide modellen zullen een aantal deelprocessen onderscheiden die eerder werden aan-

gegeven: het binnenkomen van de gegevens het verzamelen ervan, de statistische verwerking, de analyse van de gegevens en de communicatie ervan.

Daarmee houden de gelijkenissen grotendeels op, en starten de verschillen. Een eerste verschilpunt ligt in de focus van de kwaliteitsmodellen. Zoals aangegeven is ISO 9000 sterk gericht op het bereiken van bepaalde producten, terwijl het EFQM-model een ruimere blik hanteert waarin het alle aspecten en alle belanghebbenden aan bod laat komen. In ons voorbeeld is het ISO-model eerder geneigd om de verschillende deelprocessen bij de verbetering van statistische gegevens als afzonderlijke gehelen te beschouwen. Het EFQM-model daarentegen legt eerder de nadruk op het integrale, dat wil zeggen dat het de verbanden tussen de verschillende deelprocessen tracht duidelijk te maken en de betekenis van deze deelprocessen voor de overige criteria van het model in kaart te brengen. EFQM staat dus ook stil bij de volgende vragen: zijn de gegevens voldoende analyseerbaar? Moeten er nog bijkomende gegevens verzameld worden? Hoe kunnen het verzamelen en verwerken van de gegevens geoptimaliseerd worden in functie van de vraag? Is het statistisch verwerkingsprogramma gebruiksvriendelijk voor de medewerkers? Leveren de statistische gegevens voldoende informatie aan de maatschappij? In hoeverre past de manier van communiceren van de resultaten in het beleid en de strategie van de organisatie? Staan de (financiële en personele) middelen in verhouding tot het eindresultaat? Geeft het leiderschap het goede voorbeeld bij de verzameling, de verwerking en de communicatie van de gegevens?

De verschillende focus vloeit voort uit de verschillende fundamentele doelstellingen van beide modellen. ISO 9000 streeft naar kwaliteitsborging, met vragen als: worden de gegevens altijd op dezelfde manier aangeleverd? Worden ze altijd op een identieke wijze verzameld en geanalyseerd? EFQM streeft naar het behalen van excellente resultaten en stelt een ander type vragen: hoe kunnen we de best mogelijke gegevens produceren? Hoe kunnen we op basis hiervan een coherent beleid ontwikkelen dat rekening houdt met de belangen van de actoren binnen Justitie en van de samenleving in haar geheel? Vanuit dit standpunt is een ISO 9000-certificaat geen einddoel op zich, maar veeleer een middel om verdere systematische verbetering in de organisatie mogelijk te maken, een onderdeel dus van integrale kwaliteitszorg.

Als gevolg van deze doelstellingen krijgen beide modellen ook een andere inhoudelijke invulling. ISO 9000 is een prescriptief of voorschrijvend model dat duidelijke richtlijnen bevat over alle processen, bijvoorbeeld het exacte formaat van de gegevens die aangeleverd worden, of de precieze vormgeving van de eindrapportage. EFQM daarentegen is een open model dat die punten verwoordt die verdere aandacht behoeven, zonder deze van een concrete inhoud te voorzien. Echter, om te vermijden dat processen 'de allerindividueelste expressie van de allerindividueelste emotie' worden, vereist EFQM wel benchmarking, dit wil zeggen dat het op zoek gaat naar goede voorbeelden ('best practices') die kunnen gelden als standaarden in het domein en waaruit de organisatie dus iets kan leren voor haar eigen functioneren. De vraag bijvoorbeeld hoe het verzamelen en verwerken van gegevens in andere organisaties gebeurt en welke problemen zich daarbij voordoen, past perfect in dit plaatje.

Kort besluit

Binnen de filosofie van kwaliteitszorg wordt veel aandacht besteed aan processen als één van de kernpunten voor een succesvolle organisatie. ‘Hoe zijn processen relevant voor Justitie?’, was onze grondvraag. Het antwoord kan drieledig zijn:

- Processen vormen de ruggengraat van elke organisatie, om de simpele reden dat geen organisatie zonder kan. Zelfs als alle andere aspecten afwezig zijn, blijven processen onvermijdelijk bestaan. In een veranderende en flexibiliserende wereld winnen ze zelfs nog aan belang, omdat ze de dragers bij uitstek worden van de verandering.
- Maar uiteraard zijn processen nooit geïsoleerd van andere aspecten van kwaliteitszorg. Dat blijkt uit de twee modellen die we bespraken. In het EFQM-model worden processen uitgebreid verbonden met de acht andere aspecten, vanuit een globale benadering. En zelfs in het ISO-systeem, dat zich traditioneel toespitste op processen, begint meer aandacht te groeien voor de omgeving waarin deze processen opereren.
- Voor de rechtsbedeling is de boodschap dus duidelijk. Wie erin slaagt om zijn kernprocessen te identificeren en er een duidelijke maatstaf aan te koppelen, zet een eerste, maar zeer belangrijke stap, in de richting van een kwaliteitsvolle Justitie. Deze uitdaging aangaan, lijkt ons een opdracht bij uitstek voor de komende tien jaar.

Met deze bijdrage wordt het theoretisch deel van dit themanummer afgesloten. In de volgende stukken maken we kennis met enkele voorbeelden van kwaliteitszorg zoals ze in de concrete praktijk zijn ontwikkeld. Ze handelen respectievelijk over het aspect leidinggeven in het parket-generaal te Antwerpen, over het aspect communicatie in het kader van het Openbaar ministerie in het algemeen, over het aspect personeelsevaluatie in de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brugge, en over de processuele aspecten in de relatie tussen parket en politiediensten te Dendermonde.