

INLEIDING TOT HET THEMANUMMER

Stephan PARMENTIER en Joris PLESSERS (ed.)*

Kwaliteitsdenken is in. Al jaren zijn we vertrouwd met talrijke producten die onder het label 'kwaliteitsvol' worden aangeprezen, van vlees en groenten, over auto's en schoenen, tot bankdiensten en internettoepassingen. Tot zover weinig nieuws onder de zon. Nieuw is echter dat de kwaliteitsidee niet langer beperkt blijft tot de agrarische, de industriële of de dienstensector, maar ook veld wint in relatie tot justitie. De afgelopen jaren nam het aantal voorbeelden stelselmatig toe. Zo sprak het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie in de zaak DUTROUX in 1997 al over de noodzaak om de korpschefs te responsabiliseren zodat ze onder meer kunnen waken "over de kwaliteit van het geleverde werk".¹ In hetzelfde jaar installeerde de Koning Boudewijnstichting de Commissie Burger, Recht en Samenleving die in 2001 met een rapport naar buiten kwam over een kwaliteitsvolle relatie tussen burgers, het recht en de samenleving voor de toekomst, waarin een kwaliteitsvolle rechtsbedeling een centrale plaats inneemt.² Het Octopus-akkoord van 1998 bedeede de parketten-generaal met de taak om aan 'integrale kwaliteitszorg' te doen.³ Dit vormde ongetwijfeld de inspiratiebron voor de procureur-generaal van Antwerpen die haar mercuriale van september 1999 weidde aan de realisatie van de 'integrale kwaliteitszorg'.⁴ Twee jaar later had de openingsredenaar van de balie te Gent het over de vraag naar kwaliteit voor vrouwe Justitia.⁵

* Respectievelijk hoofddocent aan de Afdeling Strafrecht en Criminologie, Rechtsfaculteit, K.U.-Leuven, en wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven.

1. *Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak "DUTROUX-NIHOUL en consorten"*, Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door R. LANDUYT en N. DE T'SERCLAES, Kamer, zitting 1996-1997, 713/6-96/97, 14 april 1997, 174-176.

2. *Het recht van de mensen. Naar een kwaliteitsvolle verhouding tussen burger, recht en samenleving*, Rapport van de Commissie Burger, Recht en Samenleving aan de Koning Boudewijnstichting, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2001, 176 p. (*A qui de droit! Vers une relation de qualité entre le citoyen, le droit et la société, Rapport de la Commission Citoyen, Droit et Société à la Fondation Roi Baudouin. Bruxelles: Fondation Roi Baudouin, 176 p.*). Bij wijze van voorstelling van het Commissierapport organiseerde de Koning Boudewijnstichting in het voorjaar van 2002 een seminariecyclus, waaronder één sessie met de titel "Naar een kwaliteitsvolle justitie". Meer informatie hierover op: <http://www.kbs-frb.be>.

3. Hierover, o.a.: C. FIJNAUT, D. VAN DAELE, en S. PARMENTIER, *Een openbaar ministerie voor de 21^{ste} eeuw*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 266 p., 104-108, 105.

4. 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, 8 januari 2000, 625-629.

5. S. OSSIEUR, *Heeft vrouwe Justitia nog wel tijd voor kwaliteit?*, *Openingsrede 27 oktober 2001*, Gent, 22 p. Terug te vinden op: <http://home2.pi.be/ebeaucoo>.

Zoveel is duidelijk: het is geen taboe meer om te spreken over het thema van kwaliteit in justitie, en om na te denken over methodes om de kwaliteit te verbeteren. Welke modellen, systemen en processen van kwaliteit bestaan er? Is kwaliteit in justitie iets anders dan kwaliteit in andere organisaties? Zijn er voorbeelden van concrete initiatieven die gericht zijn op kwaliteitsverbetering? Deze, en vele andere, vragen vormden voor de redactie van Panopticon goede redenen om een themanummer aan het onderwerp te wijden. Als samenstellers van dit nummer schetsen we hierna de algemene lijnen en lichten we de structuur toe.

1. Algemene probleemformulering: kwaliteit en management in de strafrechtelijke keten

Elke overheidsinstelling wordt geconfronteerd met de behoefte aan modernisering, met name om in te spelen op nieuwe maatschappelijke veranderingen en eisen. Dat is niet anders voor de strafrechtelijke keten, en bijgevolg voor de parketten en de gerechten. In het verleden waren de meeste hervormingen gericht op technische veranderingen van de juridische procedures, veeleer dan op veranderingen in het beheer en de organisatie van de instellingen. In de huidige golf van hervormingen van onder meer politie en justitie worden andere klemtonen gelegd. De hoofdlijnen van de hervormingen zijn: het mandaatsysteem voor korpschefs met de eraan verbonden functie van geïntegreerd manager (een vorm van responsabilisering); de objectivering van aanstellingen en benoemingen en bevorderingen op grond van bekwaamheid en geschiktheid (depolitisering); de invoering van vormen van externe controle (een soort visitatie); organisatorische verschuivingen enz. Uit deze hoofdlijnen blijkt een grotere belangstelling voor beheer, organisatie, beleid, leidinggeven, efficiëntie en effectiviteit. Tevens wordt duidelijk dat het kwaliteitsdenken niet los kan gezien worden van het overheidsmanagement in het algemeen, meer zelfs, dat het hiervan deel uitmaakt.

Over welke instellingen handelt dit themanummer concreet? Het is algemeen bekend dat de strafrechtelijke keten zich *grosso modo* laat opdelen in vier 'lagen': de politiediensten sporen misdrijven op, de parketten beslissen tot vervolging of tot een andere afhandelingsmodaliteit, de rechtbanken en hoven beoordelen de misdrijven en het gevangeniswezen voert de opgelegde sancties uit. In enkele van deze instellingen in ons land heeft het overheidsmanagement reeds zijn intrede gedaan, of is dit stilaan het geval. Zo spreekt men in bepaalde politiediensten al frequent in managementbegrippen. Voor magistraten, en nu ook voor hoofdgriffiers, hoofdsecretarissen en diensthooften, worden sinds een aantal jaren heuse managementopleidingen voorzien, waarin aandacht gaat naar management, leidinggeven, communiceren, tijdsbeheersing, motiveren van mensen, organisatie en werkprocessen. Andere instellingen van de keten hebben de kennismaking met het overheidsmanagement tot dusver in mindere mate ervaren. Een overzicht bieden van de ontwikkelingen binnen alle instellingen uit de strafrechtelijke keten, hoe boeiend en belangrijk ook, valt duidelijk buiten het bestek van dit themanummer. In dit themanummer hebben we gekozen voor de twee middenlagen, de parketten die de vervolging sturen en de gerechten en hoven die vonnissen en arresten vellen. De kernvraag die we aan de orde stellen is

welke relevantie de concepten uit de kwaliteitszorg en het overheidsmanagement kunnen hebben voor deze instellingen en hun actoren. Uit de bespreking zal evenwel blijken dat vele van deze thema's, *mutatis mutandis*, ook van toepassing zijn op andere actoren en instellingen uit de strafrechtelijke keten.

2. Doelstellingen van het themanummer

Daarmee zijn ook de twee hoofddoelstellingen van deze publicatie duidelijk geworden. Enerzijds wil ze het kwaliteitsdenken, en de wetenschap van het overheidsmanagement in het algemeen, aan de geïnteresseerde lezer introduceren en de theoretische relevantie hiervan schetsen voor de wereld van het (straf)recht. Anderzijds beoogt het themanummer de concrete impact van een benadering die kwaliteit als uitgangspunt neemt te schetsen voor de dagdagelijkse praktijk van de parketten en de rechtbanken in ons land. Beide aspecten, de theorie en de toepassingen, kunnen meer en betere inzichten opleveren over de mogelijkheden, en wellicht ook de grenzen, van deze nieuwe benaderingen. Aldus trachten we een debat en een dynamiek op gang te brengen ter bevordering van de kwaliteit van de instellingen in de veiligheidsketen.

Deze ambities sluiten naadloos aan bij de doelstellingen van Panopticon als tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk. Naast een forum voor de uitwisseling van wetenschappelijk opgebouwde informatie, heeft het tijdschrift zich immers vanaf het prille begin opgeworpen als een forum om open confrontaties en discussies omtrent huidige en toekomstige oriëntaties in de strafrechtsbedeling en het forensisch welzijnswerk mogelijk te maken, en als een instrument om het hervormingsdenken over de kwaliteit van deze sectoren te bevorderen.

3. Structuur van de bijdragen

In overeenstemming met de doelstellingen bestaat dit themanummer uit drie grote delen. Het eerste brengt een aantal theoretische beschouwingen over kwaliteitszorg en overheidsmanagement. GEERT BOUCKAERT, JORIS PLESSERS en ROGER DEPRÉ van het Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven, onderzoeken hoe 'kwaliteitsmanagement' in de Belgische justitiële context tot dusver werd ingevuld en welke toekomst hiervoor openligt. Daarvoor overlopen ze een aantal kwaliteitsmodellen en schetsen hun relevantie voor justitie. In hun bijdrage spitzen STEPHAN PARMENTIER en TINA VAN WIN van de Afdeling Strafrecht en Criminologie, K.U.Leuven, zich toe op één kwaliteitsveld, namelijk de organisatieprocessen, en onderzoeken ze het centraal belang hiervoor voor de gehele optimalisering van justitie.

In het tweede deel worden deze theoretische concepten geïllustreerd aan de hand van een aantal initiatieven die de afgelopen jaren in de strafrechtelijke praktijk tot ontwikkeling zijn gekomen. We selecteerden ze met strenge hand uit de tientallen eindwerken van de laatste twee jaargangen van de managementopleiding, een opleiding die sinds 1998 wordt georganiseerd voor magistraten die korpsoverste zijn of willen worden, en sinds 2000 voor het personeel van de

parketten en rechtbanken. Elk van deze praktijkvoorbeelden geeft duidelijk aan dat concrete kwaliteitsacties verre van wereldschokkend hoeven te zijn om toch tot tastbare resultaten te kunnen leiden. Daarom liggen ze in het bereik van iedereen die op de werkvloer aan kwaliteitsverbetering wil doen, zonder dat men hiervoor *per se* bijkomende materiële of menselijke middelen moet zoeken of ingewikkelde procedures moet volgen. Zo beschrijft YVES LIÉGEOIS, advocaat-generaal bij het parket te Antwerpen, hoe een nieuwe stijl van leidinggeven in de sectie kamer van inbeschuldigingstelling in het ressort Antwerpen een direct effect heeft gehad op de werking van de dienst en de motivatie van de medewerkers. In hun bijdrage over communicatie bij de parketten verwonderen PETER NEUTEBOOM en PETER DE BEER, Nederlandse organisatiedeskundigen respectievelijk bij de Koninklijke Marechaussee en bij het parket te Maastricht, zich over een aantal actuele ontwikkelingen in de Belgische justitie en bevelen meer communicatie aan. GUIDO DE ZUTTER, hoofdgriffier bij de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brugge, bespreekt de boeiende resultaten van het evaluatiesysteem van de griffiers en parketsecretarissen na twee jaar werking. En ROBERT RUYLS, hoofdsecretaris bij het Parket van Eerste Aanleg te Dendermonde behandelt de autonome politionele afhandeling, beter gekend als A.P.A., als een gezamenlijke taak voor de parketadministratie en de politiediensten.

Het afsluitend deel(tje) poogt uit de voorgaande delen een aantal rode draden te distilleren en in een meer algemene benadering onder te brengen. Bij wijze van uitleiding geeft ROGER DEPRÉ van het Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven, een aantal kernpunten weer in verband met organisatieveranderingen die ook voor justitie, en voor de strafrechtelijke keten in het bijzonder, in de toekomst van cruciaal belang zijn.