



COMMISSIE VOOR DE MODERNISERING VAN DE **RECHTERLIJKE ORDE**

**“DE INTERNE DIALOOG ALS VERBETERINGSFACTOR”
BEVORDEREN**

Februari 2012

1. INLEIDING

Sinds enkele jaren stelt Justitie de kwaliteit van haar werking in vraag.

In november 2010 organiseerde de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid een conferentie rond het thema "kwaliteit in justitie".

Tijdens die conferentie werden de *good practices* uit het buitenland voorgesteld.

De Commissie Modernisering nam ook deel aan dit debat. Zij was bijzonder geïnteresseerd in de Zweedse uiteenzetting.

Het hof van beroep van West-Zweden had begrepen dat communicatie - waarvan de dialoog deel uitmaakt - één van de belangrijkste factoren vormde voor het verbeteren van de kwaliteit van de werking van de rechtscollages. Het lanceerde in 2003 een [dialoogbeleid](#)¹ (intern en extern). Deze methode wordt thans toegepast in een twintigtal rechtscollages in Zweden.

De methode berust op een uitgebreide dialoog, zowel binnen het rechtscollage (tussen de magistraten en het gerechtspersoneel) als erbuiten (met de betrokken partijen advocaten en burgers).

Het debat heeft betrekking op de werking van het rechtscollage, met vragen als "wat functioneert er goed?" en "wat moet er worden verbeterd?". Het debat biedt de magistraten en het gerechtspersoneel de mogelijkheid om mee te werken aan de afbakening van de problematiek en aan de implementatie van de nieuwe praktijken met het oog op het verbeteren van kwaliteit van de werking van rechtscollage.

Ook Finland en Denemarken hebben deze methode toegepast, met goed resultaat. In België heeft het hof van beroep te Antwerpen een gelijkaardig project gedaan, (gedeeltelijk) gebaseerd op het Zweedse voorbeeld.

De Commissie Modernisering hecht een enorm belang aan de bevordering van de (interne en externe) communicatie binnen de Rechterlijke Orde. Zij is zich immers bewust van de positieve impact ervan op de werking van het rechtscollage en de gevolgen daarvan op de kwaliteit van Justitie. Dit project past dan ook perfect in de door de Commissie behandelde thematiek.

¹ Marie B. Hagsgård, Internal and External Dialogue: A Method for Quality Court Management, in *International Journal For Court Administration*, Octobre 2008.

Internetlink: http://data.memberclicks.com/site/iaca/LWB-Marie_Hagsgard.pdf



2. BEDOELING EN METHODOLOGIE

De interne dialoog heeft tot doel de werking van een rechtscollege te verbeteren.

Het project kan echter worden toegespitst op:

- een subentiteit van het rechtscollege (bijvoorbeeld: een jeugdrechtbank, een politieparket, een burgerlijke griffie,...);
- bijzondere thema's (bv. Humanresourcesmanagement, het beheer van de gerechtskosten, ...).

Gebruikte methode in enkele woorden:

Op de 1^e plaats: opstarten van een interne dialoog, waarbij de magistraten en het gerechtspersoneel betrokken zijn, zodat beroep kan worden gedaan op ieders ervaring en knowhow.

1. Oprichting van een team van interviewers, samengesteld uit personen van binnen het rechtscollege (tandem magistraat/gerechtspersoneel).
2. De vragen tijdens de individuele interviews hebben betrekking op verschillende thema's (te kiezen met de korpschef): de werking van het rechtscollege, het leiderschap, de strategie, het personeelsbeleid,...
3. De resultaten worden voorgesteld aan het volledige personeel.
4. Er worden verbeterpistes bepaald in groepen van 6/8 personen, waarbij aanbevelingen worden geformuleerd (*het is belangrijk dat hierbij die personen worden betrokken die niet aan de interviews hebben deelgenomen*).
5. Op basis van die aanbevelingen neemt de korpschef maatregelen die hij communiceert en waarbij hij zijn keuzes nader toelicht. De vastgestelde maatregelen worden vervolgens geïmplementeerd en daarna intern geëvalueerd.
➔ Terugkeer naar fase 1; de 2^e interne evaluatiecyclus begint, enz.

Op de 2^e plaats: de dialoog staat open voor "externen". Justitiabelen, advocaten, ... worden ondervraagd via vergaderingen of interviews en zij leveren verbetervoorstellen.

1. Deze voorstellen worden intern besproken met alle personeelsleden en zij stellen aan de korpschef maatregelen voor die moeten worden genomen.
2. De korpschef neemt duidelijke beslissingen (die hij communiceert en waarbij hij zijn keuzes toelicht).
3. De genomen maatregelen worden het jaar nadien geïmplementeerd en vervolgens geëvalueerd met de "externen".
➔ Terugkeer naar fase 1; de 2^e externe evaluatiecyclus begint, enz.



Zweeds voorbeeld

Het hof van beroep van West-Zweden telt 110 medewerkers (magistraten en gerechtspersoneel) en spreekt per jaar ongeveer 4000 arresten (burgerlijke/strafrechtelijke/andere) uit.

In het kader van het project "Interne dialoog":

- werden 65 personen geïnterviewd (*de initiatiefnemers van de methode bevelen aan om ten minste 50 % van het personeelsbestand te ondervragen*), via individuele gesprekken (*de anonimiteit van de antwoorden blijft gewaarborgd*); +/- 1.30 uur per interview.
- De vragen hadden betrekking op verschillende thema's (efficiëntie van dagelijkse praktijken, leiderschap, samenwerking tussen de departementen, opleiding van de jonge magistraten,...).
- Het team was samengesteld uit 2 magistraten en 2 leden van het gerechtspersoneel (die een voorafgaande opleiding in interviewtechnieken volgden) evenals 1 opleider.
- Elk interview werd uitgevoerd door 1 magistraat en 1 lid van het gerechtspersoneel (begeleid door de opleider).

Antwerps voorbeeld

Het project dat in 2011 in Antwerpen werd uitgevoerd, was rechtstreeks geïnspireerd door het Zweedse project, met dat verschil dat elk interview door één enkele persoon werd uitgevoerd (en niet door een team raadsheer/lid gerechtspersoneel).

In het kader van dat project:

- werden 56 personen geïnterviewd (= 74 % van het personeelsbestand), via individuele gesprekken (*anonimiteit van de antwoorden gewaarborgd*); +/- 1 uur per interview.
- Doelstellingen: achterhalen van de sterke/zwakke punten van het Hof en zoeken hoe de werking ervan kan worden verbeterd.
- De vragen hadden betrekking op verschillende thema's (werkomstandigheden, inhoud van het werk, sociale relaties, verplichtingen, tevredenheid, ...).
- Het team was samengesteld uit 11 personen die een korte opleiding kregen in interviewtechnieken (intern georganiseerd). Elk interview werd uitgevoerd door 1 persoon (1 raadsheer of 1 lid van het gerechtspersoneel).

Na de interviews werd een verslag opgesteld. De Commissie Modernisering is bijzonder geïnteresseerd in het verdere verloop van dit project.



3. VOORBEELDONDERZOEKEN VAN DE CEPEJ

De Europese Commissie voor de Efficiëntie van Justitie (CEPEJ) heeft tot doel de efficiëntie en de werking van justitie in de lidstaten van de Raad van Europa te verbeteren. Een specifieke werkgroep werkt aan de kwaliteit van justitie.

Die werkgroep heeft voorbeeldmodellen ontwikkeld voor onderzoek² dat moet worden verricht bij de daadwerkelijke gebruikers van de rechtscolleges. Het gaat om evaluatievragenlijsten, bestemd voor de burgers die in aanraking zijn gekomen met justitie en voor de rechtsbeoefenaars.

De rechtscolleges te Angoulême (Frankrijk), Turijn en Catania (Italië) hebben hun eigen tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd op basis van de door de CEPEJ uitgewerkte vragenlijst. In Nederland werd op nationaal niveau een onderzoek gevoerd.

De volledige resultaten van die onderzoeken worden thans nog onderzocht³. Uit die ervaringen kunnen echter al enkele conclusies worden getrokken:

- De kijk van de professionals op hun organisatie en hun eigen werkwijze kan blijkbaar sterk afwijken van wat de justitiabelen ervaren (*Angoulême*);
- Elk onderzoek werd gevolgd door verbeterinitiatieven (*Angoulême, Nederland, Italië*);
- Voor deze demarches was het niet nodig om een beroep te doen op een externe auditfirma (*er werd een beroep gedaan op interne hulpbronnen te Angoulême en in Italië*); Nederland heeft echter beslist een beroep te doen op een externe auditfirma voor het nationaal onderzoek;
- Deze demarche wordt - over het algemeen - voltooid in één jaar (voorbereiding, onderzoeken, verslag en actieplan).

Dit soort onderzoeksmodel zou kunnen fungeren als basis voor de tweede fase van het project met betrekking tot de externe dialoog.

² Die modellen alsook de fasen voor de uitwerking van de onderzoeken worden voorgesteld in het '[Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des Etats membres du Conseil de l'Europe](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej)'. Beschikbaar op de website: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej> > Travaux de la CEPEJ > Qualité de la justice > Outils.

³ Voor meer informatie kan u de volgende informatie lezen: [newsletter nr. 9](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Newsletter/2011/9_newsletter_Nov11_fr.asp) van de CEPEJ (november 2011): http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Newsletter/2011/9_newsletter_Nov11_fr.asp

4. ACHT TE VOLGEN STAPPEN

Om een interne dialoog tot een goed einde te brengen, kan de methode in 8 stappen worden samengevat:

1. Principebeslissing over de uitvoering van het project. Engagement van de directie als sponsor, aanwijzing van een projectleider.
2. Communicatie binnen de organisatie.
3. Samenstelling van het team (+ korte opleiding) en keuze van de tijdens de interviews te behandelen thema's met de projectleider.
4. Individuele interviews - gegevensverwerking.
5. Voorstelling van de resultaten.
6. Verbeterkeuzes in beperkte groepen.
7. Uittekenen van een verbeterplan door de korpschef.
8. Implementatie van het plan en follow-up (evaluatie).

5. KRITISCHE FACTOREN

Het project is een bron van verbeteringen (*zie het punt « Voordelen en meerwaarde » hierna*). Talrijke elementen kunnen het slagen ervan echter in gevaar brengen.

Volgende voorwaarden dienen te worden vervuld opdat het project zou slagen:

- Vooraleer een dergelijk project op te starten, moet men zich ervan vergewissen dat de korpschef overtuigd is van het nut van de demarche. Hij moet tevens de mogelijkheid krijgen om de maatregelen te implementeren (wat niet het geval zal zijn indien hij aan het einde van zijn mandaat is of indien hij binnenkort met pensioen gaat).
- De korpschefs moeten zich ertoe verbinden dat zij het project zullen bekendmaken en aansturen (bijvoorbeeld door middel van interne vergaderingen of dienstorders).
- Het management moet 'open' staan voor bottom/up-communicatie: de werking van het rechtscollege wordt immers geëvalueerd door de magistraten en de leden van het gerechtspersoneel. De korpschef moet in staat zijn om te luisteren naar interne kritiek en uit de acties die het personeel hem voorstelt, deze te selecteren die hij zal uitvoeren.
- Binnen het rechtscollege moet een team van gemotiveerde interviewers worden samengesteld. De leden van de magistratuur en van het gerechtspersoneel moeten daarin vertegenwoordigd zijn.
Het project vereist overigens een grote beschikbaarheid van dat team (er moet echter worden vermeld dat de timing beperkt is tot een periode van +/- 2 maanden).
- Op het einde van de dialoog worden de verbeterpunten opgenomen in een concreet actieplan dat in het volgende jaar wordt uitgevoerd.
- De verbetervoorstellen moeten realistisch zijn en in verhouding tot de beslissingsmacht die het rechtscollege heeft bij de uitvoering.
- De resultaten van het project en de door het management genomen beslissingen moeten aan de volledige organisatie worden meegedeeld.
- Idealiter wordt de dialoog met regelmatige tussenpozen herhaald zodat vorderingen van het verbeterproces kunnen worden opgevolgd.

Samengevat vraagt een dergelijk project in eerste instantie een voorafgaand engagement van de korpschef om het proces tot een goed einde te brengen. In het tegenovergestelde geval zou het project contraproductief zijn en vooral heel demotiverend voor alle personen die er tijd zouden in hebben gestoken. Het project vereist ook een goede communicatie, een representatief en gemotiveerd team, een open debatcultuur, een valabele rapportering en een diepgaande evaluatie van de resultaten, gevolgd door een actieplan.

Welke vragen moeten worden gesteld vooraleer een dergelijk project kan worden ondernomen?

Voor een ganse reeks variabelen zijn verschillende werkopties mogelijk. Het is dan ook nuttig om - alvorens een project "interne dialoog" te starten - bepaalde vragen te beantwoorden, zodat eventuele moeilijkheden worden vermeden.

In de volgende tabel vindt u daarvan enkele voorbeelden.

Variabelen	Opties	Eventuele moeilijkheden / kritiek	Eventuele oplossingen
Keuze van de interviewers	Wie neemt er deel? Hoe de eenvormigheid van de werkzaamheden waarborgen?	Gebrek aan ervaring. Gebrek aan luisterbereidheid.	- Voorafgaande opleiding - Voorselectie - Standaardisatie van de interviewmethode.
Aantal interviewers	Hoeveel personen in de groep?	Risico dat leden moeten weggaan bij dringende onvoorziene aangelegenheden.	- Min. 6 personen (max. 10) - Voorzien in plaatsvervangers. - Organisatie binnen strikte termijnen en inachtneming van de planning.
Samenstelling van de groep 'interviewers'	Welke representativiteit?	Risico op een verstoord evenwicht in de samenstelling van de groep (magistraten/ personeel). Gebrek aan representativiteit.	Evenwicht in acht nemen bij de selectie van magistraten en gerechtsperoneel.

Variabelen	Opties	Eventuele moeilijkheden / kritiek	Eventuele oplossingen
Projectleider	Hiërarchische organisatie van de groep of niet?	Gebrek aan leiding in de groep. Gebrek aan vrijheid van zeggenschap.	- Overeenkomsten tussen de leden. - Stimulering van de groepsdynamiek.
Samenstelling van de groep 'geïnterviewden'	Welke representativiteit? (cf. supra)	Risico op verstoord evenwicht in de samenstelling van de groep (magistraten/personeel). Gebrek aan representativiteit.	Evenwicht in acht nemen bij de selectie van magistraten en gerechtspersoneel (min. 50% van het personeelsbestand).
Plaats	Intern of extern?	Praktische aspecten waarmee rekening moet worden gehouden (zalen, organisatie,...) 'Neutraal' terrein?	Intern voor tijdswinst.
Frequentie van de interviews	Met welke frequentie?	Spreiding in de tijd Moeilijkheden om het project te beëindigen. Geen aandacht voor de compatibiliteit van verschillende agenda's.	- Organisatie binnen strakke termijnen en inachtneming van de planning. - Beperken van het aantal halve dagen.
Soort vragenlijst?	Moet worden gekozen voor open vragen? Gesloten? Halfopen?	Vragen zijn te gesloten met informatieverlies tot gevolg. Vragen zijn te open met als gevolg dat de informatie niet meer "to the point is en alle kanten uitgaat».	Rekenen op het vermogen van de geïnterviewden en de interviewers. Halfopen vragenlijst (vragen afhankelijk van de belangen van de organisatie en van de leden ervan).
"Wetenschappelijk" karakter van het project.	Welke wetenschappelijke basis? CAF-model ⁴ , CEPEJ-vragenlijst? (andere?)	Dit project steunt op geen enkele wetenschappelijke basis. Het is niet 'valabel'.	Gebaseerd op een door de CEPEJ erkend en gevalideerd project. Vragen type CAF en halfopen gesprek.

⁴ Voor meer informatie over het CAF-model: <http://www.publicquality.be> > Het CAF.



6. VOORDELEN EN MEERWAARDE

Deze methode heeft als voordeel dat ze is uitgewerkt door personen die de werking van de organisatie kennen. Ze wordt dan ook verkozen boven een audit en boven externe consultants die vaak het verwijt krijgen dat zij onvoldoende vertrouwd zijn met de organisatie die zij moeten analyseren (en dat zij geen juridische kennis hebben).

*Zelfevaluatie heeft ook tot voordeel meer praktijkgericht te zijn waardoor verbeterinitiatieven sneller zullen worden doorgevoerd, terwijl externe audits vaker theoretisch van aard blijven.*⁵

De weerstand voor verandering is lager indien de veranderingen door de magistraten en het gerechtspersoneel worden voorgesteld.

De dialoog binnen het hof van beroep te West-Zweden heeft het mogelijk gemaakt om concrete verbeteringen tot stand te brengen:

- voorbereiding van dossiers toevertrouwd aan secretarissen van het Hof (-> tijdswinst voor de magistraten);
- nemen van maatregelen gericht op het aanmoedigen van bemiddeling in burgerlijke zaken;
- vermindering van de tijd die nodig is voor de behandeling van en het rechtspreken over burgerlijke zaken;
- betere kennis van de verwachtingen van de magistraten en van het gerechtspersoneel;
- verbetering van de sociale contacten tussen de werknemers;
- hogere werksatisfactie van de magistraten en van de andere personeelsleden;
- ...

Deze methode heeft tot *een verrassend resultaat geleid. Er werden tal van voorstellen geformuleerd over te bereiken doelstellingen op het gebied van kwaliteit van de werking van het Hof. Daarenboven waren er ideeën om die maatregelen te effectief te verwezenlijken.*⁶

⁵ Uittreksel uit interviews *in* "Kwaliteit onderzocht. Evaluatieonderzoek van een kwaliteitsmeting binnen het parket.", Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, Elke Devroe en Saaske De Keulenaer, 2008, blz. 96.

⁶ Zie 'Développement de la qualité dans le domaine judiciaire', onder leiding van P. Staes en Nick Thijs, Europees Instituut voor Bestuurskunde, 2010, blz.76.

7. INVESTERING IN TIJD

Hierna vindt u een schatting van de tijd die nodig zou kunnen zijn voor de verwezenlijking van een project "Interne dialoog".

De uren die in het blauw zijn aangegeven, moeten worden verdeeld tussen de personen die belast zijn met het uitvoeren van de interviews (voorbeeld: 5 teams van 2 personen zullen worden belast met de interviews -> 10 uur interviews per team).

Indien het projectteam het wenst kunnen, ter ondersteuning, bepaalde activiteiten worden toevertrouwd aan de Commissie.

Bepaalde activiteiten kunnen tijdens de middagpauzes worden gepland (bv. voorbereiding van de interviews), zoals het geval was te Antwerpen.

Voorbeeld voor een entiteit van 100 personen (50 interviews):

Activiteiten	Uren / per interview	Uren / projectteam	Korpschefs	CMRO of projectleider
Voorstelling van het project aan de korpschef			2 uur	
Keuze van de interviewers + thema's die tijdens de interviews moeten worden besproken (2 vergaderingen van elk 2 uur)			2 uur	
Communicatie binnen de organisatie Voorlichting van het projectteam		- 1 uur	1 uur -	- 1 uur
Opleiding: een halve dag (4 uur)		4 uur		

Activiteiten	Uren / per interview	Uren / projectteam	Korpschefs	CMRO of projectleider
Agenda Vorbereiding van de interviews (formulieren, enz.)		- 3 uur		3 uur
Interviews	1 uur	50 uur		
Verslagen van de interviews	2 uur	100 uur		
Gegevensverwerking en opstelling van het eindverslag				7 dagen (= 56 uur)
Voorstelling van de resultaten		2 uur	2 uur	
Verbeterkeuzes in beperkte groepen.		2 uur 2 uur		
Bepaling door de korpschef van een verbeterplan.			Naargelang het geval	
Eindcommunicatie binnen de organisatie		2 uur	2 uur	
Tenuitvoerlegging van het plan			Naargelang het geval	
Follow-up (evaluatie)			Naargelang het geval	
TOTAAL	3 uur	166 uur	Naargelang het geval	60 uur

8. ROLLEN VAN DE COMMISSIE VOOR DE MODERNISERING

De Commissie Modernisering wenst de ontwikkeling van dit soort projecten binnen de Belgische rechtscolleges te bevorderen. De Commissie stelt dan ook haar diensten voor aan de rechtscolleges die in een dergelijk project zijn geïnteresseerd.

Door de rol van coach op zich te nemen zou de Commissie de deelnemers tijdens de ganse duur van project begeleiden, bijvoorbeeld bij:

- de voorstelling en de uiteenzetting van het project aan de korpschef van het rechtscollege;
- de uitwerking van het project: aanwijzing van de leden van het projectteam, van de interviewers, van de te interviewen personen, keuze van de onderwerpen, ...
- de communicatie met betrekking tot het project en de resultaten ervan binnen de organisatie;
- de individuele interviews en de opstelling van de interviewverslagen;
- de gegevensverwerking en de opstelling van een eindverslag;
- de keuze van de verbeteringen (uitleg aan beperkte groepen, bezieling van groepen, ...);
- de bepaling van een verbeterplan;
- de uitvoering van het plan en de follow-up van het project (evaluatie, opnieuw opstarten van het project).

Indien een rechtscollege een dergelijk project wil opstarten en op de Commissie Modernisering een beroep wil doen voor de ondersteuning ervan, dan zullen de rollen van eenieder duidelijk worden bepaald vóór de lancering van het project.

Het is uiteraard uitermate belangrijk dat het project in de organisatie voldoende draagvlak heeft en dat het in het rechtscollege volop kan worden geïmplementeerd. De magistraten en het gerechtspersoneel moeten met andere woorden de werking van hun rechtscollege op deze wijze willen verbeteren.

Te voorziene opleiding

Er kan desgevallend door het Instituut voor gerechtelijke opleiding een korte opleiding worden georganiseerd in interviewtechnieken.

*

*

*

Wettelijk depot: februari 2012

D/2012/12.124/6

