



KATHOLIEKE  
UNIVERSITEIT  
LEUVEN



Federale overheidsdienst  
Justitie

## HAALBAARHEIDSSTUDIE NAAR EEN WERKLASTMEETINSTRUMENT VOOR DE ZETEL

Dit onderzoek kwam tot stand in het kader van het programma '*Actie ter ondersteuning van de strategische prioriteiten van de federale overheid*' in opdracht van de POD Wetenschapsbeleid en FOD Justitie, ter ondersteuning van het Federaal Departement Justitie

Dit programma werd in het leven geroepen om snel en efficiënt te kunnen inspelen op de behoeften van de federale overheidsinstellingen inzake gerichte onderzoeksacties van bepaalde duur (6 maanden tot 1 jaar) en/of verkennend onderzoek met betrekking tot strategische gebieden. Het betreft een "horizontale" actie: ze staat open voor de financiering van onderzoeksprojecten binnen de verschillende beleidsthema's die in het kader van de regeringsbeslissingen naar voren worden geschoven.

## SAMENVATTING VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoeksrapport is opgebouwd rond zes pijlers. Een eerste deel gaat in op het concept en de doelstellingen van werklasmeting. Een tweede deel haalt inspiratie voor de ontwikkeling van een werklasmetsysteem in Nederland en Frankrijk. Een derde luik is gewijd aan de toepasbaarheid van het werklasmetsysteem van het Openbaar Ministerie in de zetel. Ten vierde worden de tot nog toe gevoerde werklasmeelexperimenten in de zetel toegelicht. In een vijfde deel gaat het rapport in op de meningen in de zetel over werklasmeting. Vanuit deze meningen wordt een zesde aandachtsveld gevoed tot aanbevelingen over doelstellingen, inhoud, veranderingsmanagement en flankerend beleid.

### 1 Werklasmeting: het concept en de doelstellingen

In het onderzoek benaderen we **werklasm** als een **instrument van personeelsplanning**. Dit is meteen ook de afbakening die de onderzoekers maken. Werklasm wordt gedefinieerd als de

hoeveelheid werk die een gemiddeld persoon kan volbrengen binnen een bepaalde tijdsduur (bijvoorbeeld een werkweek, een gerechtelijk jaar), wanneer hij werkt tegen een normaal tempo en volgens een bepaalde werkmethode en werkorganisatie. Het gaat om de hoeveelheid tijd die de afhandeling van een bepaald vonnis vraagt, of om het aantal vonnissen dat een magistraat kan afhandelen binnen een bepaalde tijdsperiode.

Werklastmeting heeft als **hoofddoelen** de **personeelsbehoefte kwantificeren**, de personeelskost van de rechterlijke orde budgetteren en de personeelsmiddelen rechtvaardig verdelen **over gerechten**. Een **afgeleide doelstelling** is dat werklastmeting ook een instrument kan worden dat de **werkprocessen** en de organisatiewerking van gerechten in kaart brengt, vergelijkt en optimaliseert. Werklastmeting is onvoldoende als instrument van **intern management**. Het is de korpschef die de taak heeft het werk op een rechtvaardige manier te verdelen binnen een afzonderlijk gerecht, de personeelsinzet te plannen en de organisatiewerking intern te optimaliseren. Werklastmeting is slechts indirect een instrument van intern management, naast andere instrumenten zoals kwaliteitssystemen, statistieken, organisatievoorlichtingen of boordtabellen. We wensen uitdrukkelijk te onderstrepen dat **werklastmeting niet gebruikt kan worden voor controle en evaluatie van individuen**. Ook dit is de taak van de korpschef om individuele prestaties op te volgen en er een beleid rond te voeren. Werklastmeting heeft dus niet de bedoeling de productiviteit van de individuele magistraat of het gerechtelijk personeelslid te meten. Ook voor interne controle zijn er andere instrumenten te ontwikkelen en reeds ontwikkeld.

Door werklast te benaderen als een instrument van personeelsplanning, maakt dit onderzoek abstractie van **andere invalshoeken**. Zo gaat dit onderzoek niet in op de werkbelasting of de emotionele, ergonomische en andere psychologische aspecten die van invloed zijn op de subjectieve beleving van de werklast of de stress die een prestatienorm voor een gerecht met zich meebrengt in hoofde van een individueel magistraat of gerechtelijk medewerker. Een andere abstractie is dat het onderzoek evenmin een financieel-economische analyse maakt van de ontwikkeling van een werklastsysteem; kosten en baten worden niet in financiële termen uitgedrukt.

## **2 Nederland en Frankrijk als inspiratiebronnen**

### **Werklastmeting in Nederland**

In Nederland is de introductie van een werklastmeetsysteem te beschouwen als een onderdeel van een masterplan voor de modernisering van de gerechtelijke organisatie. Werklastmeting is er ook niet los te koppelen van de **bekostiging van de rechtspraak**. Werklastmeting gaat uit van de filosofie van beheersautonomie over de inzet van personeel in ruil voor de plicht om verantwoording af te leggen over de gerechtelijke prestaties. Het werklastmeetsysteem is er gedurende een periode van 20 jaar **geëvolueerd** van een systeem dat tijden (voor de afhandeling van dossiers) schat, over een systeem waarin tijden uitgebreid geschreven werden op timesheets, naar een systeem waarin terug de nadruk wordt gelegd op tijden schatten door experts uit de magistratuur. Initieel beklemtoonde het systeem de mogelijkheid om de organisatiewerking van gerechten te vergelijken, kortom: het leren van elkaar. Momenteel ligt de nadruk meer op de creatie van een instrument dat de bekostiging van de gerechtelijke orde

transparant maakt. Toch wil men in de toekomst terug naar een systeem dat organisatieverbetering aanmoedigt, naast het doel om de personeelsbehoefte in financiële termen in kaart te brengen. Men zoekt permanent naar manieren om de gerechtelijke organisatie performanter te maken. **Werklastmeting is dan een instrument naast, maar ook in relatie met, andere managementinstrumenten zoals een kwaliteitssysteem.**

Wat we leren uit het Nederlandse verhaal is dat het **tijdschrijven slechts één van de methoden** is om behandeltijden te bepalen. Het is noodzakelijk gebleken om deze resultaten te toetsen aan de werkelijke productiecijfers en aan de mening van experts (deskundigen, rechters en ondersteunend personeel). Ook moet benadrukt worden dat werklastmeting een reductie is van de werkelijkheid. Uitkomsten zijn gemiddelde waarden, er wordt dus voldoende homogeniteit tussen kernproducten van vergelijkbare gerechten verondersteld. In Nederland is het systeem ook zodanig opgevat dat het een financiële stimulans biedt aan gerechten om productiever schillen te verkleinen; **efficiënt werken** is er in bepaalde fases van de ontwikkeling van het systeem **beloond**. Het systeem is ook dynamisch en aan verandering onderhevig; momenteel wordt er gezocht naar manieren om de **aandacht voor kwaliteit** te integreren als complement aan de productiefocus. Ook is Nederland erin geslaagd het discours over inhoudelijke onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht los te koppelen van het discours dat rechters verantwoording moeten afleggen over de gerechtelijke prestaties.

### **De Franse context : LOLF in Justitie**

Sinds 1 januari 2006 is de ‘loi organique relative aux lois de finances (ou LOLF)’ in Frankrijk van kracht. Deze wet stelt een uitgebreide budgettaire hervorming van de overheidsfinanciën in het vooruitzicht. Ze heeft als doel het beheer van de publieke financiën te rationaliseren ; de toekenning van budgettaire enveloppes aan de « missions » of taken van de overheid wordt afhankelijk gesteld van de opmaak van een jaarplan, waarin de doelstellingen die verbonden zijn aan de taken, de prestaties en prestatieindicatoren worden opgenomen. In deze context en rekening houdend met het feit dat het aan de korpschefs is om het personeelskader van hun jurisdictie te bepalen, kan werklastmeting een belangrijk instrument zijn om te komen tot een kostenanalyse van de gerechtelijke orde. Vandaag bestaat er in Frankrijk geen uniform en nationaal instrument om de werklust van magistraten te meten. Er is een lokaal initiatief op het vlak van werklastmeting van magistraten in de ‘Tribunal de Grande Instance’ van Créteil. De gebruikte methodologie is gebaseerd op een verklaring van de magistraten zelf over hun tijdsinvulling. De tijdsinvulling wordt uitgedrukt in percentages per activiteitscategorïe. Deze activiteitscategorïeën zijn vooraf gedefinieerd in functie van bestaande statistische gegevens over productiviteit in dit gerecht. De analyse van deze verklarende fiches laat toe om de tijd – in voltijds equivalenten – te bepalen die magistraten per jurisdictie besteden aan elk type van activiteit. Door deze gegevens in perspectief te plaatsen met de statistische productiegegevens (de gerechtelijke afgewerkte dossiers) wordt het mogelijk de menselijke middelen te meten die nodig zijn in de verschillende gerechtelijke sectoren. Deze methode is relatief gelijkend op deze van MUNAS die ontwikkeld werd in de de Belgische hoven van beroep. Deze methode heeft bovendien meer weg van een diagnose van het organisatorisch functioneren, en laat de korpschef toe een foto te verkrijgen van de gerechtelijke organisatie.

### **3 Werklastmeting in het Openbaar Ministerie**

Het werklasmetsysteem van de parketten, dat in ontwikkeling is vanaf 1 januari 2004, heeft als primaire doelstelling de **personeelsbeschikbaarheid** en **personeelsbehoefte** van magistraten en administratief personeel zichtbaar te maken. Op basis van een gedetailleerde beschrijving van **processen** en **activiteiten** wordt de werklasmetsing ingeschat.

In welke mate is het systeem van werklasmetsing van het Openbaar Ministerie toepasbaar op de zetel? Dit is de vraag die gesteld wordt in het hoofdstuk over werklasmetsing in het Openbaar Ministerie. Het gaat bij het systeem van het Openbaar Ministerie om **één systeem** voor alle parketorganisaties dat er bovendien in slaagt rekening te houden met de **lokale realiteiten** van afzonderlijke parketorganisaties. Het systeem is uitgebouwd op niveau van **alle functies**: juridisch en administratief. Er kunnen uitspraken gedaan worden over delegatiepatronen tussen een parketmagistraat en het overige personeel. Zowel op het niveau van parket, ressort als nationaal kunnen **evoluties in werklasmetsing** en **evoluties in tijdsbeheer van werkprocessen** zichtbaar gemaakt worden. Door de vergelijking te maken, worden **beste praktijken** zichtbaar. Het systeem laat toe te rapporteren over personeelsoverschotten en –tekorten. Het instrument is dynamisch; de werklasmetsing wordt jaarlijks in kaart gebracht, werkprocessen kunnen verbeterd worden. Een veelheid van gegevens moet beheerd worden, wat het onderhoud arbeidsintensief maakt.

De **procesbeschrijving** wordt voor het Openbaar Ministerie gezien als een voordeel. Uit interviews met getuigen uit de zetel komen geregeld contra-argumenten voor een procesbenadering in de zetel naar voren. De zetel gaat ervan uit dat een parketorganisatie haar activiteiten nauwkeuriger kan omschrijven in de tijd. Het is daarom aangewezen in de zetel te starten met de opmaak van een lijst van kernproducten en om dan tijden per kernproduct te bepalen. Het schatten van tijden gaat dan wel uit van werkprocessen, maar is minder detaillistisch dan het systeem van het Openbaar Ministerie. Het systeem van de parketten is in de pilootfase gevoed vanuit de resultaten van **tijdschrijfoefeningen**. De methodiek van het tijdschrijven als enige meetmethode is niet aangewezen voor de zetel. Bovendien zal de zetel, net zoals het parket, aandacht moeten hebben voor het automatisch genereren van managementinformatie uit informaticatoepassingen.

#### **4 Belgische werklasmetsingsexperimenten in de zetel**

##### **MUNAS in de Hoven van Beroep**

In de schoot van de Hoven van Beroep, werd onder impuls van het College van Eerste Voorzitters, de methode van « Moyennes Unitaires Nationales d'Activités Sectorielles » ontwikkeld. De methode is gebaseerd op een productie van arresten van de verschillende Hoven gedurende de gerechtelijke jaren 1998 tot 2001. Enkel de arresten met een intellectuele inbreng zijn in overweging genomen. Jaargemiddelde productiecijfers van arresten werden bepaald op basis van vijf weerhouden zaakscategorieën. Deze gemiddelden werden geplaatst tegenover het feitelijk ingezette magistratenequivalent in elk van deze zaakscategorieën, en hebben geleid tot de bepaling van de MUNAS normen. Hierdoor wordt het mogelijk het nodige magistratenequivalent te evalueren dat nodig is om een binnenkomend dossier te verwerken.

De MUNAS methode is bijgevolg een methode gebaseerd op volumes. Het gaat om een eenvoudige en kostenbesparende methode om de problematiek van werklasmetsing van magistraten

te bepalen. Desalniettemin is deze methode onvoldoende om het precieze personeelskader voor de gerechten te bepalen. Bovendien zijn de normen weinig dynamisch en de methode moeilijk te verbeteren. Gebaseerd op het eindproduct van het gerechtelijk beslissingsproces, laten de MUNAS normen niet toe de gerechtelijke organisatiewerking te optimaliseren dat nochtans aangewezen is vandaag de dag.

### **Timesheets in de Hoven van Beroep**

In de periode 2002 – 2005 voerden de vijf Hoven van Beroep elk gedurende een andere tijdsperiode een tijdschrijfproject uit. Op **registratieformulieren** moesten de magistraten en de referendarissen en griffiers aangeven welk soort dossiers zij behandelden en welke **reële werktijd** zij besteedden aan de afhandeling van deze dossiers. De werktijd werd gecategoriseerd in **activiteiten**.

Bij dit werklastmeetinstrument is het opzet dat de timesheet het dossier volgt; zowel de magistraat, de griffier als de referendaris registreren hun individuele **dossiergebonden** tijden. Het zijn tot op vandaag de behandelzeiten van de magistraten die verwerkt zijn, en nog niet die van de griffiers en referendarissen. De fiches zijn wel beschikbaar. In een afzonderlijk Hof van Beroep werden daarenboven de niet dossiergebonden tijden in kaart gebracht, anderen deden dit niet. Het gaat over **individueel tijdschrijven**, maar dan wel **anoniem** verwerkt. De ongelijke toepassing over de Hoven van Beroep bemoeilijkt een veralgemening. Een veralgemening veronderstelt immers dat iedereen op dezelfde manier de timesheets invult.

Het onderzoeksrapport suggereert de **gegevens voor validatie en hernieuwde analyse in expertengroepen te gebruiken**. De resultaten van de timesheets zijn dus zeker te behouden als basismateriaal, maar moeten aangevuld worden met tijdschatoefeningen in expertengroepen. Een bijkomende methode is aangewezen om de tijden in kaart te brengen van niet-dossiergebonden activiteiten. Het is belangrijk dat men voorafgaandelijk aan een voortzetting van het project op één lijn komt over de doelstellingen: gaat het over het objectiveren van de personeelsbehoefte, of over het zichtbaar maken van goede werkprocessen? Op deze vraag moet een antwoord bepaald worden. Er moet een dynamiek gegeven worden om gegevens over de gerechtelijke activiteiten automatisch te genereren vanuit de informaticatoepassingen. Het is ook aangewezen aandacht te hebben voor korte termijn winsten voor de betrokken hoven, en voor een goede interne communicatie over de resultaten van de werklastmeting in de Hoven van Beroep tot nog toe. Dit is nodig om mensen terug warm te maken verder te denken aan werklastmeting.

### **Lokale sui generis experimenten van werklastmeting**

Uit een formele en informele rondvraag binnen de zetel is gebleken dat er **binnen de zetel heel wat lokale sui generis experimenten ontwikkeld zijn** die benoemd worden als werklastmeting. Het gaat om puntensystemen (bijvoorbeeld op basis van ingeleide zaken), adviesnota's over wat een werkweek inhoudt, prestatiedoelstellingen en systemen voor werkverdeling.

De onderzoekers onderstrepen vanuit deze analyse dat **werklastmeting niet gelijk is aan een interne billijke werkverdeling**. Het doel van werklastmeting dient slechts gedeeltelijk het interne management van een gerecht. Bij werklastmeting gaat het zeker niet om een individuele controle, daar zijn andere instrumenten voor. De lokale experimenten leren ons

dat er heel wat verwarring is over wat werklasmeting nu inhoudt. Bij de lokale experimenten gaat het niet om werklasmeting, gewoon omdat er andere definities, meetmethoden en doelstellingen gegeven worden. Toch zijn de lokale experimenten nuttig voor een rechtvaardige werkverdeling, en om de instroom en uitstroom van gerechtelijke dossiers in kaart te brengen.

## 5 Meningen in de zetel over werklasmeting

De onderzoeksequipe heeft veel aandacht besteed aan exploratief onderzoek vanuit interviews en focusgroepen. Het doel was de belangen in kaart te brengen die verbonden zijn met de uitwerking van een werklasmmeetinstrument voor de zetel. De volgende actoren werden geconsulteerd: magistraten en korpschefs (op het niveau van eerste aanleg en beroep), griffiers, Human Resources managers, etc. Vanuit deze gesprekken hebben wij twee types van profielen bij onze geconsulteerden kunnen onderscheiden, die overeenkomen met twee reflecties over de problematiek van werklasmeting<sup>1</sup>.

Het eerste type-profiel stelt vragen over het concept zelf van werklasmeting en over de voorwaarden om een dergelijk instrument te introduceren. De thema's die aangesneden worden zijn onafhankelijkheid van magistraten (en in het algemeen hun statuut), normen en individuele controle. Het tweede type-profiel stelt vooral vragen over de technische haalbaarheid van het ontwikkelen van een werklasmmeetinstrument. Getuigen van dit type-profiel reflecteren over de keuze van de meetmethoden.

In algemene termen behoren onze Waalse getuigen eerder tot het eerste type-profiel; de Vlaamse getuigen vallen eerder onder het tweede type-profiel. Wel willen we benadrukken dat het taalkundige criterium onvoldoende is om de positionering van actoren in één van beide type-profielen uit te leggen.

In een Belgische context is het aangewezen een gemeenschappelijke houding te ontwikkelen in het ontwikkelings- en implementatieproces van een instrument van werklasmeting. De uitdaging bestaat erin de gerechtelijke acteurs te verenigen rond één meetmethode, die door iedereen geaccepteerd en gedragen is. Wij achten een methode die gebaseerd is op een schatting van de tijd het meest aangewezen om dit doel te bereiken.

## 6 Aanbevelingen

Het rapport formuleert aanbevelingen over de haalbaarheid van werklasmeting in de zetel. Deze gaan in op de doelstellingen en inhoud van een werklasmmeetingsysteem, op aspecten van veranderingsmanagement en op aspecten van flankerend beleid.

Wanneer een dergelijk werklasmmeetinstrument geïmplementeerd zou worden in de zetel, spreekt het voor zich dat de **doelstellingen** van werklasmeting duidelijk moeten zijn en helder gecommuniceerd worden. Bij werklasmeting gaat het om het kwantificeren van de personeelsbehoefte in hoofdorde, en om het vergelijken en optimaliseren van de

---

<sup>1</sup> Wij onderstrepen uitdrukkelijk dat het hierbij wel degelijk gaat om een algemeen geobserveerde tendens, die opgebouwd is vanuit kwalitatief onderzoek (interviews). Wij pretenderen geen representativiteit.

werkorganisatie. De resultaten van werklasmeting zijn niet bedoeld om individuele magistraten te evalueren. Bij voorkeur zou een gemiddelde norm moeten worden uitgedrukt in een behandelingsduur, eerder dan in termen van volumes die een magistraat en een gerechtelijk medewerker binnen een bepaalde periode moeten afhandelen. Er zou een **stappenplan** kunnen ontwikkeld worden voor de opmaak van een werklasmeting. Dit stappenplan zou er in grote lijnen kunnen van uitgaan dat kernproducten bepaald worden, dat vervolgens afhandelingstrajecten in kaart gebracht worden, en dat nadien behandelingsduuren kunnen overeengekomen worden. Om te komen tot een bepaling van het aantal benodigde voltijds equivalenten is het ook nog belangrijk zicht te krijgen op de beschikbare arbeidstijd. Werklasmeting heeft de mogelijkheid in zich om de werklasmeting te vergelijken tussen gerechten die voldoende homogeen zijn in organisatie, grootte en type. Beste praktijken kunnen vanuit een dergelijk werklasmetsysteem in kaart gebracht worden, op die manier zou werklasmeting een instrument kunnen worden dat aanzet tot procesoptimalisatie. Werklasmeting is vooral interessant wanneer alle personeelscategorieën binnen de zetel meegenomen worden, en dit per type gerecht, met het oog op een integratie van de verschillende systemen voor de hele zetel.

Voor het slagen van het veranderingstraject zou de zetel het **eigenaarschap** moeten krijgen over het proces van werklasmeting en over de resultaten van de werklasmeting. Wel wordt aangeraden het instrument te ontwikkelen in **openheid** met de uitvoerende macht. Het is de uitvoerende macht die het voorstel van werklasmeting goed- of afkeurt. Bij afkeuring zou de oefening naar de rechterlijke orde terug kunnen keren totdat het politiek gedragen is. Tegenover het eigenaarschap zou wel een **resultaatsverbintenis** moeten staan: de zetel verbindt zich ertoe binnen een bepaalde periode een werklasmetsysteem te ontwikkelen. Er is een sterke **overkoepelende stuurgroep** nodig en een permanente ondersteuning bij de ontwikkeling van het instrument. **Per type gerecht** wordt best een gezagdragend **expertencomité** opgericht. **Communicatie en vorming** zijn sleutelementen in het hele veranderingstraject. Er kan gedacht worden aan positieve **financiële prikkels** om gerechten te motiveren voor een breder verhaal van organisatieverbetering.

Een werklasmetsysteem **zou moeten aangevuld worden met interne managementinstrumenten**. De link kan gemaakt worden met integraal kwaliteitsdenken. Werklasmeting past in een filosofie van **verzelfstandiging**; het eigenaarschap geven aan de zetel over werklasmeting impliceert immers dat de zetel beheersverantwoordelijkheden krijgt. Het onderzoek benadrukt uitdrukkelijk dat **werklasmeting op zichzelf slechts een klein onderdeel is van een brede resultaatsgerichte hervormingsbeweging binnen de rechterlijke orde**; een werklasmetsysteem zou moeten aangevuld worden met flankerend beleid op andere terreinen, zoals vorming van de magistraat, prestatiemeting, het aanpassen van de organisatie, etc.. Om die reden is werklasmeting dan ook niet de oplossing voor alle problemen binnen de gerechtelijke organisatie.

De onderzoeksequipe,

*Voor het Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven*

Prof. dr. em. Roger Depré, coördinator

Veerle Conings, onderzoeker

Prof. dr. Annie Hondégem, coördinator

*Voor het Institut des Sciences Humaines et Sociales, Université de Liège*

David Delvaux, onderzoeker  
Prof. dr. Frédéric Schoenaers, promotor  
*Voor het Leuvens Instituut voor Criminologie, Faculteit Rechtsgeleerdheid, K.U.Leuven*  
Prof. dr. Jeroen Maesschalck, promotor