

Middelenallocatie en werklastmeting binnen de rechtelijke orde

PATRICK MEULEPAS^{a,1}

^a Adviseur-generaal, College van het openbaar ministerie & College van hoven en rechtbanken (Corresp.: patrick.meulepas@just.fgov.be)

1. OPZET EN CONTEXT

De Wet van 18 februari 2014 betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie (BS 4 maart 2014 (ed.2)), stelt in art. 7 dat de gerechtelijke entiteiten verantwoordelijk zijn voor de algemene werkingsmiddelen die hun ter beschikking worden gesteld. In totaal zijn er 79 dergelijke entiteiten: 49 bij de zetel (elk hof, elke rechtbank), 29 bij het openbaar ministerie (elk parket-generaal, arbeidsauditoraat en parket) en 1 voor het Hof van Cassatie (zetel en O.M.).

Diezelfde wet voorziet ook in de oprichting van een directiecomité bij elke gerechtelijke entiteit (art. 19) en creëert een paar overkoepelende organen: het College van hoven en rechtbanken (art. 10) en het College van het openbaar ministerie (art. 14), die respectievelijk instaan voor 'de goede algemene werking van de zetel' en 'een goed beheer van het openbaar ministerie'.

Tenslotte voert bovenvermelde wet ook de 'beheersovereenkomsten' (art. 22) en 'beheersplannen' (art. 24) in. Het betreft onderhandelde documenten tussen een college en de minister van Justitie (overeenkomst) of tussen een college en een directiecomité (plan), waarin voor een periode van drie jaar doelstellingen worden afgesproken en daarvoor middelen worden ter beschikking gesteld.

Wat precies onder algemene werkingsmiddelen dient verstaan te worden, wordt in de wettekst niet gespecificeerd. Dat het om de personeelsmiddelen gaat en de direct daaraan gerelateerde materiële middelen lijkt logisch (anders zou het verzelfstandigd bestuur een lege doos zijn), maar betreft het ook gebouw-gebonden personeel (voor onthaal, veiligheid, onderhoud en schoonmaak), IT-middelen, budgetten voor huisvesting, gerechtskosten,...?

Ook de toedeling en verdeling van de middelen blijft vrij vaag. Er wordt met betrekking tot de verdeling van de middelen onder de gerechtelijke entiteiten van de zetel of onder de entiteiten van het openbaar ministerie weliswaar vermeld dat dit door de respectievelijke colleges moet gebeuren op basis van een "*uniforme regelmatige [vijfjaarlijkse] uitgevoerde werklastmeting met nationale normtijden*" (art. 24), maar hoe de middelen toebedeeld worden aan de colleges (en het Hof van Cassatie) is minder duidelijk. Zo ook heeft de wetgever zich niet uitgesproken over hoe die "*uniforme werklastmeting met nationale normtijden*" er moet uitzien. In een context van verzelfstandiging zou men kunnen vermoeden dat dit wordt overgelaten aan de colleges zelf, maar artikel 352bis Ger.W. is in die zin echter niet gewijzigd: het blijft de Koning die de wijze vaststelt "*waarop de werklast van de rechter en*

¹ De auteur schreef deze bijdrage in eigen naam en de bijdrage geeft daarom niet noodzakelijk de mening van het College van het openbaar ministerie of het College van hoven en rechtbanken weer.

van het openbaar ministerie wordt geregistreerd, alsook de wijze waarop deze geregistreeerde gegevens worden geëvalueerd", alleen wordt (art. 40) in deze voortaan niet meer het advies van de Hoge Raad voor de Justitie maar wel van bovenvermelde colleges ingewonnen. Verzelfstandiging is m.a.w. geen synoniem van onafhankelijkheid, tenzij dan het soort onafhankelijkheid waarbij de vroegere koloniale mogendheid nog een paternalistische vinger in de pap houdt.

Veel is dus nog onzeker en voorwerp van bespreking en onderhandeling. Er kan bijgevolg vandaag niet beschreven (of voorspeld) worden hoe de allocatie van middelen zal gebeuren. Evenmin is het opportuun om de (overigens – en gelukkig maar – evoluerende) standpunten van deze of gene gesprekspartner in deze discussies en negotiaties trachten te achterhalen en becommentariëren.

Daarentegen is dit een goed moment om een aantal vaststellingen en uitdagingen te schetsen rond middelenallocatie, werklastmeting en de relatie tussen beiden. Dit is dan ook de enige ambitie van onderhavige bijdrage.

2. EEN ALLOCATIEMODEL

Een allocatiemodel kan gedefinieerd worden als een instrument voor het (objectief) toewijzen van middelen aan organisatieonderdelen, waarbij zowel kan vertrokken worden van een gegeven globaal bedrag als van de behoeften volgens een gegeven (of gesimuleerde) situatie.

Hieronder volgt een nadere bepaling van de onderdelen van deze definitie, met aanduiding van een aantal aandachtspunten bij elk van deze elementen.

2.1. Instrument

Instrument is in de eerste plaats te begrijpen als een hulpmiddel om iets zichtbaar te maken, zoals de boordinstrumenten in een voertuig of optische instrumenten. In die zin kan het ook een belangrijk hulpmiddel zijn bij communicatie en onderhandelingen.

Maar instrument houdt ook de notie gereedschap in, wat impliceert dat er ook iemand is die dit werktuig bezit, hanteert en voor het onderhoud ervan instaat. De bovenvermelde overkoepelende colleges zijn voor deze rol het best geplaatst: zij zijn zowel betrokken bij de met de minister te onderhandelen beheersovereenkomsten als bij de met de directiecomités overeen te komen beheersplannen. Van hen wordt bovendien verwacht dat zij instaan voor de goede werking en een goed beheer. Onafgezien van wie de eigenaar is van het instrument, zal het maar zijn rol in dialoog en onderhandelingen kunnen vervullen als de constructie en het gebruik ervan voor de andere gesprekspartners aanvaardbaar en transparant is.

Ook al wordt hier over model en instrument in het enkelvoud gesproken, in principe belet niets dat zetel en openbaar ministerie elk hun eigen model ontwikkelen en gebruiken. Het betreft immers aparte organisaties, met een eigen cultuur en met eigen kenmerken qua structuren, productie,...

Zoals al in punt 1 aangehaald blijft er daarnaast ook nog de vraag hoe de middelen tussen zetel en O.M. verdeeld zullen worden. Gebeurt dit op basis van de behoeften zoals die uit de

respectievelijke (moeilijk vergelijkbare) werklasmetingen (zie punt 3) zullen komen? Door een arbitraire 2/3 zetel en 1/3 O.M. verdeling? Of via andere al dan niet willekeurige criteria?

2.2. Middelen

Deze middelen kunnen van diverse aard zijn (personeel, materieel, werkingsbudgetten). Zij kunnen (eventueel na omrekening) uitgedrukt worden in een geldelijke waarde. Op die manier hoeft (in een later stadium) geen onderscheid gemaakt te worden tussen diverse soorten middelen (bv. personeel en aan personeel te koppelen materiële middelen), natuurlijk enkel voor zover zij via dezelfde sleutels (zie 2.5) kunnen verdeeld worden, zij op eenzelfde niveau worden verdeeld (zie 2.3) en men niet gehinderd wordt door het begrotingsbeginsel van de specialiteit, waarbij toegekende kredieten moeten gebruikt worden voor dat waarvoor ze initieel bestemd waren. Deze laatste voorwaarde zal in belangrijke mate bepaald worden door het type van financiering waarvoor zal worden geopteerd: een parlementaire dotatie met een globale financiële enveloppe, een aparte sectie op de uitgavenbegroting,...

Zoals al onder punt 1 aangegeven, staat vandaag nog niet precies vast welke middelen naar de rechterlijke orde zullen worden overgeheveld en dus intern moeten worden verdeeld. Los daarvan zullen de directiecomités en (meer nog) de colleges ook oog moeten hebben voor de middelen die hen niet zijn toevertrouwd maar waarvan zij wel afhankelijk zijn voor het bereiken van hun doelstellingen of die een invloed hebben op de besteding van hun eigen middelen. Als bijv. de IT-middelen voor de werking van de grote basisapplicaties (gebruikt voor de registratie en verwerking van dossiers) binnen de FOD Justitie blijven, zal dit toch niet beletten dat die applicaties de werking en performantie van de rechterlijke organisatie mee bepalen. In beheersovereenkomsten op te nemen doelstellingen zullen bijgevolg moeten afgestemd zijn op het niveau van IT-dienstverlening dat de FOD kan garanderen. En als de organisatie van gebouwschoonmaak en de bijbehorende middelen niet worden overgeheveld, betekent dit toch niet dat de colleges geen instrumenten nodig hebben om na te gaan of de FOD op dit domein wel genoeg investeert om voldoende kwaliteit af te leveren.

2.3. Organisatieonderdelen en niveaus

Onder organisatieonderdelen worden in de eerste plaats de klassieke functionele en structurele eenheden van een organisatie verstaan, die zich van elkaar meestal onderscheiden door wat ze voortbrengen, de daartoe vereiste specialisaties en/of de mate van beslissingsbevoegdheid. Voor de rechterlijke orde als overkoepelende organisatie zijn de in de hierboven aangehaalde Wet van 18 februari 2014 bepaalde gerechtelijke entiteiten in die zin organisatieonderdelen: een rechtbank, een parket,... Zij kunnen gegroepeerd worden in grotere eenheden (bijv. de rechtbanken van koophandel, de arbeidsauditoraten, de parketten van het ressort Gent,...) die op hun beurt onderdeel zijn van 'de zetel' of 'het openbaar ministerie'. Er kunnen m.a.w. organisatieonderdelen op meerdere niveaus worden bepaald (zie verder).

Voor niet alle soorten middelen zijn bovengenoemde organisatiestructuren de aangewezen bestemming. Zo heeft het weinig zin middelen voor bibliotheek, onthaal, gebouwonderhoud of beveiliging te koppelen aan een entiteit (omdat bv. toevallig de korpschef ervan instaat voor het beheer van het gebouw waarin vaak meerdere entiteiten zijn gehuisvest). Bovendien is de nood aan dergelijke middelen eerder functie van de karakteristieken van het gebouw (of de campus als er meerdere gebouwen in de buurt zijn). Hier wordt het gebouwencomplex dus beter als organisatieonderdeel gebruikt. Voor de allocatie van dergelijke middelen zullen trouwens ook andere criteria gelden dan voor de verdeling van personeel (zie 2.5).

Vermits meerdere organisatie- en verdeelniveaus mogelijk zijn, stelt zich ook de vraag op welk niveau welke middelen initieel moeten worden toebedeeld en vervolgens of er bij de verdere allocatie nog tussenniveaus aangewezen zijn.

Doordat de wetgever twee colleges heeft voorzien, is het vanzelfsprekend dat een eerste toedeling (op basis van noden of verdeling van de beschikbare middelen) zich op dit niveau situeert.

Voor de verdere verdeling (binnen O.M., binnen zetel), ook wel de ‘interne allocatie’ genoemd, zijn dan diverse scenario’s denkbaar die kunnen verschillen naargelang de aard van de middelen en ook niet identiek hoeven te zijn voor O.M. en zetel:

- geen verdere verdeling;
- directe verdeling over de gerechtelijke entiteiten;
- een getrapte verdeling met een of meer tussenniveaus die louter territoriaal (bv. niveau ressorten of provinciaal) of louter functioneel (bijv. naar type rechtbank of parket) kunnen zijn, of een combinatie van beide.

Geen verder opdeling zal aangewezen zijn wanneer bepaalde middelen praktisch niet of moeilijk zijn op te delen en centraal moeten aangewend worden (bv. grote IT-applicaties) of wanneer het om gespecialiseerde middelen (ook personen) gaat die entiteiten op een lager niveau maar in beperkte mate nodig hebben en niet 100% zouden kunnen benutten.

Een directe verdeling over de gerechtelijke entiteiten zal in de geest van de verzelfstandiging veelal het aangewezen niveau zijn.

Een getrapte verdeling met een of meer tussenniveaus kan voor bepaalde middelen een oplossing zijn vanuit de bovenvermelde bekommernis van volledige benutting. Op het eerste zicht lijkt dergelijke verdeling ook beheersbaarder (kleinere spanwijdte op elk niveau), maar deze werkwijze impliceert dan wel weer dat men op nog meer plaatsen in de organisatie over knowhow en tijd moet beschikken om optimaal te kunnen verdelen (wat dan weer niet efficiënt is).

In een door de Dienst Administratieve Vereenvoudiging gefinancierde studie, kwam BIELEN (2017) tot de conclusie dat een tussenverdeling per ressort het efficiënts zou zijn. Dit lijkt twijfelachtig. De varianten (of scenario’s) die vergeleken werden zijn ‘directiecomités’, ‘types’, ‘ressorten’ en ‘rechtbanken’. Een ‘nationale’ of ‘gewestelijke’ variant werden niet onderzocht, terwijl het toch logisch is dat hoe groter de pool waaruit kan geput worden, hoe efficiënter (flexibeler) er kan toegewezen worden. Evenmin werd rekening gehouden met de kost van de nodige gedecentraliseerde organen die de lokale verdelingen zouden moeten negotiëren en doorvoeren. Vanzelfsprekend mag ook niet voorbijgegaan worden aan bepaalde barrières: een substituut-procureur des Konings en een substituut-arbeidsauditeur zijn niet zomaar inwisselbaar en een Nederlandstalig magistraat kan men niet zomaar Franstalige zaken laten behandelen en omgekeerd, zelfs al situeren zij zich in eenzelfde ressort.

Het voorzien in een tussenniveau kan natuurlijk ook een bestaansreden hebben die los staat van de zorg voor een efficiënte en flexibele inzet. Het feit dat met dergelijke benadering andere verdeelcriteria kunnen gebruikt worden op het intermediair niveau (ressorten, types entiteiten) dan op het lagere niveau kan (politiek) geruststellend werken (men krijgt bv. op het tussenniveau middelen op basis van bevolkingscijfers zonder naar werkelijke werklast

te kijken) of gewoon ook een praktische oplossing zijn, bijv. in het geval er nog niet voor elk type entiteit (zoals arbeidsauditoraten) een werklasmeting bestaat.

2.4. Doelstellingen en behoeften

Een allocatiemodel kan zowel gehanteerd worden in een context van vooraf vastgelegde middelen, als in een setting waar er geen dergelijke begrenzing bestaat en vanuit werkelijke behoeften kan vertrokken worden. In beide scenario's is het belangrijk dat men middelen afzet tegen af te leveren producten² en nagaat hoe die producten of prestaties zich verhouden tot de doelstellingen die gesteld worden.

Logisch is dat men vertrekt van de opdrachten en doelstellingen van een organisatie (de verwachtingen van de stakeholders), dan nagaat welke producten het best tegemoet komen aan het verwezenlijken daarvan (meeste impact, beste *outcome*) en vervolgens bepaalt wat de benodigde middelen zijn om die producten voor te brengen (*output*).

In geval de ter beschikking gestelde middelen niet volstaan om die soorten of aantallen producten voort te brengen die nodig zijn om de verwachtingen in te lossen en de doelstellingen te realiseren, zal men meer middelen moeten voorzien of de doelstellingen en verwachtingen moeten bijstellen.

Dit laatste kan betekenen dat men het productengamma inkrimpt en bepaalde producten (bv. bemiddelingen) niet meer voortbrengt, het accent gaat leggen op minder middelenopslorpande producten (bv. meer seponeren, minder vervolgen), zich tevreden gaat stellen met minder kwaliteit (bv. beperktere motivering van beslissingen,...) of gewoon minder volume gaat produceren (en dus grotere wachttijden en meer gerechtelijke achterstand zal teweeg brengen).

Het is in deze dan ook cruciaal dat de middelenverstrekker en de middelenbenutter beschikken over een instrument dat een objectief en door beiden erkend beeld geeft van de relatie tussen middelen, producten en doelstellingen en dus van de implicaties van gemaakte keuzen en beslissingen.

Vaak duikt bij discussies rond allocatiemodellen de vraag op of men middelen dient af te stemmen op *input*, *output* of een mix van beiden. In een context van beheersovereenkomsten en -plannen waarin doelstellingen worden vastgelegd, is het normaal de middelen te bepalen en te alloceren in functie van wat men van een entiteit of het geheel van entiteiten aan productie verwacht. Voor het bepalen van doelstellingen is het vanzelfsprekend nuttig te weten wat men in het verleden met de beschikbare middelen heeft voortgebracht en wat er zich aan te verwerken volumes aandient.

2.5. Criteria voor toewijzing (bepaling en verdeling) van middelen

Het bepalen van de benodigde middelen en of de verdeling ervan over de entiteiten zal gebeuren aan de hand van bepaalde maatstaven. Die kunnen anders zijn naargelang de aard van de te verdelen middelen, maar zullen meestal verband houden met te verwerken

² Producten dienen hier verstaan als het resultaat van activiteiten, zoals gedefinieerd door de Commissie voor de Modernisering van de Rechterlijke Orde (2010a: 29); de hier gevolgde redenering zou ook voor processen of activiteiten kunnen gemaakt worden, alleen maakt dit het verband met doelstellingen minder zichtbaar.

volumes: of het nu gaat om personeel dat dossiers moet behandelen, een machine die een aantal afdrukken moet kunnen voortbrengen, een gebouw dat een aantal personen moet kunnen herbergen of zittingen moet kunnen bolwerken, een kilometercontingent waarmee een aantal verplaatsingen kan worden afgelegd,...

Daarbij wordt telkens een relatie gelegd tussen het verwerken van een volume-eenheid en de kostprijs (eenheidskost) van die verwerking.

Die eenheidskost is soms rechtstreeks gekend (bv. aantal euro per verreden kilometer volgens de verplaatsingstarieven van de overheid), in andere gevallen gebeurt dit via een omweg, bv. via de tijdsbesteding (zoals het benodigde aantal uren om een volume te verwerken vermenigvuldigd met het bruto-uurloon) of nog door een gekende totale kost te delen door het volume (bv. kost van één kopie berekenen door de totale kopieerkost van een jaar – afschrijving en onderhoud van apparaat, kost van inkt en papier – te delen door het aantal gemaakte kopieën).

Ook volumes kunnen direct of indirect worden gemeten, al naargelang die volumes zijn geregistreerd en/of makkelijk te tellen, dan wel in relatie kunnen gebracht worden met andere gegevens.

De uitdaging in heel dit opzet is enerzijds het geheel werkbaar te houden, maar anderzijds toch voldoende specifiek te zijn zodat er op een objectieve en eerlijke manier kan worden gealloceerd.

Afgaande op de begrotingscijfers (FOD Justitie) en als gebouwkosten op het budget van de Regie der Gebouwen buiten beschouwing worden gelaten, blijkt dat ca. 75% van de middelen van de gerechtelijke entiteiten dient om de personeelskosten te dekken. Het grootste deel van deze personeelsmiddelen wordt besteed aan de operationele productie (afhandelen van dossiers, nemen van beslissingen, geven van adviezen), of m.a.w. de *core business*. Het resterende deel gaat naar management en beheer of naar personeel dat belast is met gebouw-gerelateerde taken zoals schoonmaak. Materiële middelen kunnen meestal gekoppeld worden aan ofwel de product-gebonden personeelsnoden ofwel aan de criteria die voor het gebouw-gebonden personeel gelden.

Vanuit deze vaststellingen is het dus vooral belangrijk om voor het product-gebonden personeel tot een juiste bedeling te komen. De in het verleden ondernomen werklasmetingen bij zetel en openbaar ministerie waren precies op deze categorie middelen gericht (zie punt 3).

Tenslotte moet hier nog worden opgemerkt dat men soms de allocatie van middelen niet alleen wil laten afhangen van de te verwerken volumes, maar ook van de mate van presteren in de voorbije periode: minder middelen toebedelen als men zijn doelstellingen niet heeft gehaald, geven van een bonus als men efficiënter dan nodig heeft gewerkt. Op de onderliggende bedoeling hiervan, nl. efficiëntie en goede praktijken te bevorderen, is niets aan te merken; alleen is de vraag of dergelijke vorm van operante conditionering de meest aangewezen weg is om dit doel te bereiken. Los van de (bijkomende) middelen en omkadering die nodig zijn voor het onderzoek naar het waarom van goed of slecht presteren (ging meer productie niet ten koste van kwaliteit of had slecht presteren niet te maken met factoren waarop de entiteit geen vat heeft?), bestaat het risico dat men in een spiraal terecht komt: minder presteren → minder middelen → nog minder presteren → nog minder middelen....

Beter lijkt het bij slecht presteren de betreffende entiteit te gaan begeleiden of, in geval van mismanagement, daar oog voor te hebben in het evaluatiesysteem voor korpschefs.

Het inbouwen van drempels, sokkels of andere systemen die in het leven kunnen worden geroepen om al te sterke effecten van een op werklast gebaseerde middelenallocatie meer geleidelijk te laten verlopen, kunnen tijdelijk uit psychologische of politieke gronden verdedigbaar zijn, zoals vanzelfsprekend ook solidariteitsmechanismen kunnen worden uitgewerkt om (binnen de geldigheidsperiode van beheersplannen en -overeenkomsten) onvoorziene omstandigheden op te vangen.

3. MODELLEN VAN WERKLASTMETING

Werklastmeting wordt hier begrepen als het objectief en cijfermatig in kaart brengen van de personeelsbehoeften van een entiteit. Voor te verwerken volumes of te verrichten activiteiten wordt nagegaan hoeveel tijd en dus mankracht dit vergt. Essentiële elementen zijn dus 'tijdsbepaling', 'volumebepaling' en afspraken of veronderstellingen over hoeveel uren een voltijds werkend persoon per jaar aan arbeid kan (of dient te) besteden.

3.1. Overzicht van werklastmetingen

In de Verenigde Staten is er sinds medio jaren zestig sprake van het meten van de werklast van magistraten (LAWSON & GLETNE, 1980). In België gaat de Commissie van Justitie van de Senaat al in 1953 het aantal uitgesproken arresten per magistraat na in elk Hof van Beroep en koppelt er conclusies aan voor de parketten-generaal (*Parl.St.* Senaat 1952-1953, nr. 226). Toch is vooral de afgelopen twintig jaar werklastmeting bij de rechterlijke orde nooit ver weg. Hieronder wordt een summier overzicht gegeven van deze werklastmetingen en wordt nagegaan of en onder welke voorwaarden zij kunnen gebruikt worden in het kader van middelenallocatie.

Pandora

In de nasleep van de Dutroux-zaak, werd door het adviesbureau van de federale overheid ABC in opdracht van de minister van Justitie onderzoek gedaan naar de magistraten nood bij parketten en onderzoeksrechters. Vanuit deze *ABC-benadering* voor de bepaling van personeelsbehoeften (MEULEPAS, 1998) werd het Pandora-model ontwikkeld.

Kenmerkend voor dit model (MEULEPAS & BELLEVILLE, 2000) was naast de modulaire opbouw in functie van procesonderdeel (bv. zittingen, samenstellen van dossier) of soort activiteit (bv. formulering van adviezen, permanente vorming, omkadering/leiding,...), ook het rekening houden met soorten dossiers (meer behandeltijd voor bepaalde preventiecodes) en soorten beslissingen (seponeren, dagvaarden, bemiddelen,...). Bijzonder was ook dat bij de bepaling van de verwerkingstijden meerdere organisatievarianten en contextvariabelen werden weerhouden (in zgn. scenario's).

Met het vertrek van de minister-opdrachtgever in 1998 (na Dutroux-ontsnapping) en een nieuwe regering met andere meerderheden in 1999 (na dioxinecrisis), verdween ook Pandora op het achterplan. De Hoge Raad voor de Justitie gebruikte het model, met geactualiseerde volumecijfers, om de werklast van het parket van Brussel te vergelijken met de werklast van vier andere grote parketten (HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE, 2001).

MUNAS en timesheets

Aan het begin van het nieuwe millennium groeide o.a. bij de wetgever het besef dat de onvoorwaardelijke toekenning van bijkomende middelen geen garantie bood voor het wegwerken van gerechtelijke achterstand. Bij Wet van 29 november 2001 werd het aanhouden van de tijdelijke personeelsuitbreiding voor het wegwerken van achterstand afhankelijk gesteld van een werklasmeting (BS 8 december 2001).

In deze context lanceerden de eerste voorzitters van de hoven van beroep het MUNAS-project en de timesheets of de registratie van werkuren (CASTIN, 2003). In het MUNAS-project werd per hof het gemiddeld aantal uitgesproken arresten per magistraat berekend, met een opdeling naar eindarrest en tussenarrest en volgens domein (burgerlijk, correctioneel, K.I., jeugd). Het timesheet-project (DE VEL, 2007) moest dan weer toelaten om binnen deze domeinen verder onderscheid te kunnen maken naargelang de aard van de behandelde geschillen. Dat ook dit project niet werd verder gezet heeft meerdere redenen, waaronder: een gebrek aan middelen (DE VEL, 2007) zodat bijv. griffiergegevens totaal niet verwerkt werden, een beperkt draagvlak (meer dan 50% van de registraties was afkomstig van één hof – DEPRÉ et al. 2007) en incompatibiliteit van de benadering (registratie door zittingsgriffier, registratieperiode die in drie van de vijf hoven korter dan een jaar was) met de karakteristieken van het werk (thuiswerk door de magistraat, dossiers waarvan de behandeling veelal over meerdere jaren is gespreid).

Deze timesheets zouden voor een later project (zie verder) wel één van de informatiebronnen vormen.

Möbius – De Witte & Morel en de werklasmetingen van het Vast Bureau Werklasmeting³

In 2004 werd aan de tijdelijke verenigingen Möbius Business Redesign en De Witte & Morel, een opdracht gegund voor “*de uitbouw en het implementeren van een model tot werklasmeting in de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg en in de parketten bij de hoven van beroep*” (Bulletin der aanbestedingen van 6 februari 2004: 1033). Hier werd niet in termen van (aard van) dossiers of beslissingen gemeten, maar vormden werkprocessen en procesonderdelen (verder op te delen in activiteiten) de basis voor volumetellingen en het bepalen van afhandeltijden (DE WITTE & MOREL – MÖBIUS, 2003). Alle sindsdien door het openbaar ministerie uitgevoerde werklasmetingen, zijn gebaseerd op deze aanpak. De “*levenslange afhandelbaarheid ten aanzien van de IT-leverancier*” (DEPRÉ et al., 2007: 80) is daar misschien niet vreemd aan. FRANSSEN & PLESSERS (2008) wijzen vier jaar na de start wel op positieve secundaire effecten van de werklasmetingen (bv. op het vlak van de beschrijving van werkprocessen), maar geven ook aan dat omwille van diverse problemen (niet uniforme of onvolledige registraties, dreigende overbelasting en onbeheersbaarheid, moeilijk bereiken van consensus rond ‘nationale waarden’ ...) men zich beperkt tot het gebruik van een ‘light versie’. Een werklasmeting is ook niet voor alle geledingen van het O.M. uitgevoerd (zo ontbreken bijv. jeugd en arbeidsauditoraten), wat kan verklaren dat sommige parketmagistraten nog anno 2012 pleitten voor ‘het uitvoeren van een werklasmeting’ alvorens te praten over hervorming van justitie (Belga, 2012) of mobiliteit van magistraten (DE WIT, 2012).

3 Dit bureau zou vanaf 2012 verder functioneren onder de naam ‘Vast bureau Werklasmeting en Organisatie’ en nog later opgaan in de gemeenschappelijke steundienst bij het College van het openbaar ministerie en het College van procureurs-generaal.

*De Commissie voor de Modernisering van de Rechterlijke orde (CMRO)*⁴

Vanuit de stelling dat een moderne (lees een meer autonome, transparante, efficiënte, effectieve en rekenschap afleggende) rechterlijke orde enkel mogelijk is als deze beschikt over de nodige (meet)instrumenten voor o.a. de bepaling, toedeling en verdeling van de werkmiddelen (MEULEPAS & SPEGELAERE, 2014), werd door de CMRO een aantal direct of indirect met werklasmeting verband houdende projecten gevoerd.

Zo werd aan de eerste voorzitter van het hof van beroep te Bergen geadviseerd om voor de verdeling van toegevoegde rechters over de rechtbanken van zijn ressort zich niet enkel te laten leiden door bevolkingsaantallen, maar ook rekening te houden met het volume van (de resultaten van) activiteiten; tegelijk werd het vergelijken van gegevens tussen entiteiten als een van de grootste moeilijkheden aangegeven (CMRO, 2010b). En in het project JustPax werd de kostprijs van producten mee bepaald door de (betaalde) werktijd van elke persoon procentueel over producten te verdelen. Ook hier werd gewezen op de noodzaak om de problemen rond de betrouwbaarheid van volumegegevens aan te pakken (CMRO, 2010a).

Tussen 2008 en 2012 verleende de CMRO steun bij uitvoering van de werklasmeting bij de zetel, waarvoor intussen een Vast Bureau Statistiek en Werklasmeting was opgericht (zie verder). De bijdrage van de CMRO bestond voornamelijk uit het ontwikkelen van een methodologie, de constructie van een generiek instrument en het mee toepassen van dit instrument bij de hoven van beroep (CMRO, 2012a, 2012b). Kenmerken van het ontwikkelde model waren de modulaire opbouw (correctioneel, burgerlijk, K.I.,...), het werken met producten (in geval van te grote heterogeniteit verder opgedeeld in meer homogene proporties) en het voorzien van andere behandelzeiten naargelang bepaalde manieren van werkorganisatie of significante verschillen in de organisatieomgeving. Karakteristiek voor het bekomen van de behandelzeiten was de *multi source multi method* benadering (gegevens werden bekomen via talrijke individuele interviews, observaties tijdens zittingen en op de griffie, timesheet gegevens uit vroegere jaren, punctuele tellingen en registraties van bv. onthaalactiviteiten, ...) en de bespreking van de verwerkte gegevens via een zgn. *delphi-method* om de nefaste effecten van groepsdynamische aspecten te reduceren (CMRO, 2009). Tevens werd voorzien in validiteitstest, waarbij men het prototype van het model liet draaien op de verwerkte volumes van een voorbij jaar en de bekomen resultaten (personeelsbehoeften volgens het model) kon vergelijken met de personeelsaantallen waarmee in wekelijkheid in diezelfde periode deze volumes waren verwerkt geworden.

Een kritiek op deze methode was de lange termijn tussen start van het project en aflevering van de rapporten. Bij het opmaken van de balans van vijf jaar activiteit rond werklasmeting, werd er op gewezen dat de voornaamste reden van dit trage vorderen niet zozeer de gebruikte methode was, maar de moeilijkheid om betrouwbare volumegegevens te bekomen (CMRO, 2013). Een aantal van de kenmerken van het model werd overgenomen in de latere werklasmetingen van het V.B.S.W. (zie onder verder).

4 Deze Commissie werd opgericht bij Wet van 20 juli 2006 (BS 1 september 2006) in het kader van het in de legislatuur 2003-2007 door de regering aangenomen Themisplan voor de decentralisatie van het beheer van de rechterlijke orde. Ze werd afgeschaft bij Wet van 8 mei 2014 houdende wijziging en coördinatie van diverse wetten inzake Justitie (I) (BS 14 mei 2014 (ed.2)).

Het Vast Bureau voor Statistiek en Werklastmeting (VBSW)⁵

De werklastmetingen zoals zij sinds 2012 door dit bureau (niet te verwarren met het hierboven genoemde bureau bij het O.M.) voor de zetel zijn uitgevoerd, zijn eveneens grotendeels gestructureerd rond producten. Qua methode is er echter geopteerd *“voor een eenvoudiger en meer kwalitatieve methode die de consensus van een expertengroep als vertrekpunt heeft”* (VBSW, 2014: 5). Dergelijke aanpak is niet zonder risico's (CMRO, 2013) maar resulteerde wel in een werklastmeting voor elke soort rechtbank en hof.

Vanuit het beleid stelt men zich wel vragen over de effectieve bruikbaarheid van deze metingen: *“probleem is dat elke jurisdictie zich met een eigen lat heeft gemeten”* (GEENS, 2015).

K.P.M.G.

Volledigheidshalve kunnen nog de werklastmetingen vermeld worden die KPMG in 2013 uitvoerde voor zetel en openbaar ministerie, in het kader van de hervorming van het gerechtelijke arrondissement Brussel. Gezien het beperkte tijdsbestek heeft men zich daarbij inzake clustering van zaken/dossiers naar eindproducten en variabelen waar mogelijk gebaseerd op bestaande werklastmetingen en werden de tijdsaspecten vooral via een aantal weken tijdschrijven nagegaan, eventueel maar niet altijd nog gevolgd door ‘workshops’ voor de bespreking van de resultaten en het bepalen van gemiddelden (KPMG, 2013a, 2013b, 2013c). Deze rapporten werden gebruikt om de verdeling tussen Nederlandstalige en Frans-talige magistraten en gerechtspersoneel te herbekijken.

3.2. Gevolgrekkingen uit de gevoerde werklastmetingen

Geen enkele van deze werklastmetingen is systematisch en op nationaal vlak gebruikt bij het toekennen van personeelsmiddelen of bij de verdeling van personeelsmiddelen over entiteiten.

De redenen hiertoe zijn verscheiden. Zo is het niet uitgesloten dat in het verleden de primaire doelstelling van een werklastmeting (bepalen van personeelsbehoeften) verdrongen werd door secundaire doelstellingen (tijd winnen en uitstellen van beslissingen rond bijkomende middelen, externe beeldvorming,...).

De voornaamste redenen zijn echter terug te voeren tot problemen van validiteit en betrouwbaarheid van de gegevens. In bijna alle onder 3.1 vermelde projecten wordt daarop gewezen.

Deze problematiek stelt zich zowel op het vlak van de volumegegevens als inzake behandelzeiten.

Volumegegevens

De volumegegevens worden veelal gehaald uit de informatiesystemen die primair zijn ontwikkeld om het werk van griffie of parketsecretariaat te vergemakkelijken. Als voor een diefstal of een verkrachting dezelfde processtappen worden gevolgd en dezelfde formulieren moeten worden gegenereerd, maakt het voor dit personeel niet zoveel uit hoe een zaak

⁵ Dit bureau is intussen opgegaan in de steundienst bij het College van hoven en rechtbanken.

gecodeerd wordt. Als dergelijke gegevens en onderscheiden nodig zijn voor een werklasmeting (omdat de behandeling van verkrachtingszaak een andere behandel tijd impliceert dan de verwerking van de diefstal), ontstaat er dus een probleem. Bovendien kunnen de praktijken binnen entiteiten, o.a. door tijdsdruk, ook nogal eens verschillen: rechtbank A maakt een beschikking (terug te vinden in het informatiesysteem), terwijl rechtbank B zich voor eenzelfde beslissing beperkt tot een stempel op een formulier (niet geregistreerd in het systeem). Ten slotte kan het ook nog voorkomen dat voor de werklasmeting relevante elementen vandaag niet in de registratiesystemen kunnen worden ingegeven. Dit is gelukkig niet het geval voor de meerderheid van de gegevens en vaak kunnen die dan uit andere databanken of verslagen gehaald worden of kunnen ze manueel (steekproefsgewijs) geteld worden, maar ook dan stelt zich het probleem van het uniform registreren en werken.

Voor deze problemen zijn geen korte termijn oplossingen. In het verleden is al gewerkt aan registratierichtlijnen en aan het uniformiseren van werkprocessen en dit dient onverminderd door te gaan, ook al is dit op zich niet voldoende. Er is ook nood aan een centraal opvolgen en detecteren van dergelijke problemen en aan begeleiding en controle op het terrein, taken waarvoor vandaag de middelen veelal ontbreken.

Sommigen besluiten daaruit dat men op korte termijn (voorlopig) een werklasmeting dan maar moet baseren op een beperkt aantal volumegegevens: minder onderscheid maken tussen producten of soorten dossiers, enkel bepaalde soorten zaken tellen en vervolgens extrapoleren,... Het is echter in de praktijk niet zo dat alle rechtbanken (of andere entiteiten) van een bepaalde soort proportioneel evenveel zware, minder zware of lichte zaken hebben. Het populaire 'de bluts met de buil nemen' gaat niet op: sommige entiteiten hebben vooral blutsen, andere vooral builen.

Een andere voorgestelde piste is dat men (als volumegegevens dan toch niet betrouwbaar zijn) zijn toevlucht maar moet nemen tot demografische gegevens en socio-economische indicatoren. Men vergeet daarbij dat om die te kunnen gebruiken men toch een correlatie moet kunnen vaststellen en berekenen tussen dergelijke indicatoren en (de niet betrouwbare) werklasmeting van diverse (aan de aard van de dossiers of producten verbonden) volumes: hoe verhouden bv. dossiers van voorlopige bewindvoering op een vredegericht zich tot de leeftijds piramide in het arrondissement of tot de financiële situatie van de bevolking. Dergelijke parameters kunnen wel nuttig zijn, eens hun verband tot de werklasmeting vaststaat, bij het bepalen van de vooruitzichten in het kader van beheersplannen en -overeenkomsten.

In de marge van de volumeproblematiek, kan ook nog vermeld worden dat wanneer een werklasmeting gecentreerd is rond processen en activiteiten en niet rond producten of dossiers, dit een extra moeilijkheid vormt bij het gebruiken ervan voor een allocatiemodel in een context van beheersovereenkomsten en -plannen. De daarin overeen te komen doelstellingen zullen immers eerder gedefinieerd zijn in termen van aantal beslissingen (bv. seponering, vervolging,...) gekoppeld aan bepaalde soorten zaken (bv. zedenzaken, lichte diefstallen, fiscale fraude,...) dan in termen van aantal kantschriften, aantal handtekeningen, enzovoort.

Behandeltijden

De werklasmeting van magistraten of gerechtspersoneel is vanzelfsprekend minder zichtbaar en tastbaar dan lopende bandwerk in een fabriek. Alle methoden om behandeltijden te bepalen hebben tekortkomingen (CMRO, 2009) die alleen kunnen opgevangen worden door een

veelheid van methoden en bronnen te gebruiken en die kritisch te gaan analyseren en door het werklasmeteringsmodel ook toe te passen op gekende situaties in het verleden zodat die resultaten kunnen vergeleken worden met de beschikbare personeelsbezetting van toen. Niet in alle projecten heeft men, vooral omwille van tijdsdruk, op een dergelijke manier kunnen werken.

Om daaraan te verhelpen en een antwoord te geven op de bovenvermelde kritiek dat elk type entiteit met een eigen lat heeft gemeten, zijn er twee mogelijkheden. Op langere termijn en bij toekomstige metingen verdient het aanbeveling om terugkeren naar een volwaardige aanpak met meerdere bronnen en methoden. Op kortere termijn kan men dergelijke aanpak toepassen bij het herbekijken van de behandelzeiten van een beperkt aantal (voor verschillende entiteitentypes vergelijkbare) producten die dan als ijkpunt kunnen dienen voor het opnieuw kalibreren van de overige productzeiten.

Sommigen menen dat, als zeiten dan toch onbetrouwbaar zijn, men werklasm misschien beter kan uitdrukken door gewichten toe te kennen aan dossiers: 5 voor zwaar, 4 voor minder zwaar,... Dit is misschien wel handiger (gebruiksvriendelijker) dan redeneren in uren of minuten, maar lost niet echt het probleem op. Men heeft dan immers toch ook een behandelzeit voor ogen met '5', '4', ofwel impliciet (met het risico dat de gewichten zich niet op een ratioschaal of intervallschaal maar op ordinaal niveau situeren en men niet kan besluiten dat een dossier met gewicht 4 twee keer zwaarder is dan een dossier met gewicht 2), ofwel expliciet wat dan weer inhoudt dat men het verband tussen de gewichten en de (onbetrouwbaar geachte) benodigde behandelzeit heeft onderzocht of dient te onderzoeken.

4. BESLUIT

De conclusie, zoals VAN PARYS (2015) die trekt, dat er vandaag geen werkbare werklasmmeting bestaat, kan in het licht van de gemaakte vaststellingen sub 3. niet tegengesproken worden. Anderzijds zijn er, als het om de personeelsmiddelen gaat, geen echte alternatieven dan een werklasmmeting als basis voor een objectief allocatiemodel.

Zoals is aangegeven, zijn er ook mogelijkheden om de betrouwbaarheid van behandelzeiten en volumegegevens aanzienlijk te verbeteren. Het gebruiken van de werklasmmeting om er een allocatiemodel mee te voeden, zeker wanneer dit model in een eerste fase een aantal veiligheidsmechanismen (zoals onderaan punt 2.5 aangegeven) zou inhouden, moet dus haalbaar zijn. Het zal ook pas zijn door het gebruik en het centraal monitoren dat bepaalde gegevensanomalieën aan het licht zullen komen en dat men op het terrein het belang van juiste registraties zal gaan inzien. Dit alles zal echter niet alleen op korte termijn een serieuze inspanning vergen, ook op langere termijn, o.a. voor het bewaken en opvolgen van de kwaliteit van volumegegevens, zal dit de nodige werklasm met zich meebrengen.

REFERENTIES

- CASTIN, M. (2003). *La mesure de la charge de travail au sein de la justice belge*. Studiedag 'van kwantiteit naar kwaliteit: werklasmmeting en kwaliteitsmanagement in de Belgische parketten, rechtbanken en hoven', Leuven: K.U. Leuven.
- COMMISSIE VOOR DE MODERNISERING VAN DE RECHTERLIJKE ORDE (2009). *Het meten van behandelzeiten met het oog op de constructie van een instrument voor werklasmmeting*. Verkregen op 31 oktober 2017, via http://cass.justitie.belgium.be/cmro-cmoj/doc/meten_behandelzeiten_werklasmmeting_2009.pdf

- COMMISSIE VOOR DE MODERNISERING VAN DE RECHTERLIJKE ORDE (2010a). *JustPax – Bepaling van de kostprijs van de gerechtelijke producten van de vredegerichten*. Verkregen op 31 oktober 2017, via http://cass.justitie.belgium.be/cmro-cmoj/doc/JustPax_rapport_NL.pdf
- COMMISSIE VOOR DE MODERNISERING VAN DE RECHTERLIJKE ORDE (2010b). *Jaarverslag 2010 – werking 2009*. Brussel: CMRO. Verkregen op 31 oktober 2017, via http://cass.justitie.belgium.be/cmro-cmoj/doc/jaarverslag_2010_NL.pdf
- COMMISSIE VOOR DE MODERNISERING VAN DE RECHTERLIJKE ORDE (2012a). *Project Æquus – tweede rapport*. Verkregen op 31 oktober 2017, via <http://cass.justitie.belgium.be/cmro-cmoj/doc/Tweede%20rapport%20%C3%86quus%20-%20NL.pdf>
- COMMISSIE VOOR DE MODERNISERING VAN DE RECHTERLIJKE ORDE (2012b). *Project Æquus – derde rapport*. Verkregen op 31 oktober 2017, via <http://cass.justitie.belgium.be/cmro-cmoj/doc/Derde%20rapport%20%C3%86quus%20-%20NL.pdf>
- COMMISSIE VOOR DE MODERNISERING VAN DE RECHTERLIJKE ORDE (2013). *Bilan van vijf jaar activiteit rond de werklasmeting*. Verkregen op 31 oktober 2017, via http://cass.justitie.belgium.be/cmro-cmoj/doc/WLM_bilan_rapport.pdf
- DEPRÉ, R., CONINGS, V., DELVAUX, D., HONDEGHEM, A., SCHOENAERTS, F., & MAESSCHALCK, J. (2007). *Haalbaarheidstudie naar een werklasmmeetinstrument voor de zetel*. Federaal Wetenschapsbeleid, Brussel: FOD Justitie.
- DE VEL, C. (2007). *Het “Time sheets” project bij de hoven van beroep*. Studiedag ‘werklasmmeting voor gerechten’, Brussel, 11/12/2007. Verkregen op 31 oktober 2017, via <https://soc.kuleuven.be/io/opleidingen/pdf/20071211-devel-tekst.pdf>
- DE WIT, J. (2012, 12 september). *De parketten en de Gerechtelijke hervorming*. Gazet van Antwerpen. Verkregen op 31 oktober 2017, via <http://www.gva.be/cnt/aid1239898/de-parketten-en-de-gerechtelijke-hervorming>
- DE WITTE & MOREL – MÖBIUS (2003). *Uitbouw van een model tot werklasmmeting in de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg en in de parketten bij de hoven van beroep – Projectvoorstel*. Gent: De Witte & Morel – Möbius.
- FRANSEN, G. & PLESSERS, J. (2008). Veranderingsmanagement in justitie. De implementatie van een werklasmmeetinstrument in het Openbaar Ministerie. *Panopticon*, 29(5) 31-46.
- GEENS, K. (2015). *Financiële bonus voor rechtbanken die goed werken*. Het Belang van Limburg, Verkregen op 31 oktober 2017, via <https://www.koengeens.be/news/2015/10/24/financiële-bonus-voor-rechtbanken-die-goed-werken-interview>
- HOGHE RAAD VOOR DE JUSTITIE (2001). *Verslag van de doorlichting van het parket te Brussel*. Verkregen op 31 oktober 2017, via http://www.csj.be/sites/default/files/press_publications/00004b.pdf
- KPMG (2013a). *Werklasmmeting Brussels arrondissement – Eindrapport Rechtbank van Koophandel*. Brussel: FOD Justitie.
- KPMG (2013b). *Werklasmmeting Brussels arrondissement – Eindrapport Rechtbank van Eerste aanleg – afdeling strafuitvoering*. Brussel: FOD Justitie.
- KPMG (2013c). *Werklasmmeting Brussels arrondissement – Rapport Arbeidsauditoraat*. Brussel: FOD Justitie.
- LAWSON, H. & GLETNE, J. (1980). *Workload measures in the court*. Williamsburg (VA): National center of state courts.
- MEULEPAS, P. & BELLEVILLE, C. (2000). Werklasmmeting en bepaling van personeelsmiddelen bij de parketten. In R. DEPRÉ & A. HONDEGHEM (Eds.), *Management, bestuur en beleid in de rechterlijke organisatie* (pp. 111-121). Brugge: die Keure.
- MEULEPAS, P. & SPEGELAERE A. (2014). De invoering van kostenbeperkende instrumenten. *Revue de droit de l’U.L.B.*, 41, 210-240.
- MEULEPAS, P. (1998). Modellen ter bepaling van personeelsbehoeften: ABC’s benadering. *Documentatieblad Ministerie van Financiën*, 58(5), 233-252.

- VAST BUREAU VOOR STATISTIEK EN WERKLASTMETING (2014). *Werklastmetingsrapport rechtbanken van eerste aanleg*. Verkregen op 31 oktober 2017, via https://www.rechtbanken-tribunaux.be/sites/default/files/public/content/download/files/werklastmetingsrapport_rechtbank_van_eerste_aanleg_o6_2014_nl.pdf
- VAN PARYS, T. (2015). Een eigentijdse organisatie van justitie als meerwaarde voor de rechterlijke orde en voor de rechtzoekende. In FOD Justitie (Ed.), *Justitie 2020 – Uitdagingen voor de toekomst. Handelingen van het colloquium van 24 september 2015* (pp. 41-48). Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.