

# Veranderingsmanagement in justitie

GERRIT FRANSSEN\*

JORIS PLESSERS\*\*

## De implementatie van een werklastmeetinstrument in het Openbaar Ministerie

### ABSTRACT

Deze bijdrage focust op de hervormingen in de rechterlijke macht. De auteurs doen dat vanuit hun ervaringen met het invoeren van werklastmeting bij het Openbaar Ministerie. Ze doen hun beschrijvingen tegen het licht van veranderingstheorieën, en trachten enkele faal- en succesfactoren aan te geven die een bron van inspiratie kunnen zijn voor andere hervormingen binnen de strafrechtelijke sector. Werklastmeting bij het Openbaar Ministerie heeft als primaire opdracht het objectief en cijfermatig in kaart brengen van de personeelsbehoeften binnen de parketten, welke resulteert in werklastmetingsrapporten en -adviezen ter bevordering van een efficiënt en kwaliteitsvol beheer van personeel en werkprocessen. Lange tijd werd het bepalen van de personeelsformatie in de rechterlijke organisatie opgevat als een onderhandelingsproces tussen de vraaginstantie en de toezichthoudende overheid. Het was wachten op een initiatief van de minister van Justitie, mevrouw L. Onkelinx, eind 2003, alvorens een groot budget werd uitgetrokken om een heus werklastmeetsysteem op maat van het Openbaar Ministerie te laten ontwikkelen met behulp van een privépartner. Eind 2006 werd het instrument centraal in gebruik genomen door een nieuw Vast Bureau Werklastmeting, dat ressorteert onder de hiërarchie van het College van Procureurs-generaal en ondersteuning krijgt van een Begeleidingscomité. De eerste opdracht was de gefaseerde ontwikkeling, implementatie en toepassing van het werklastmeetinstrument binnen alle geledingen van het Openbaar Ministerie - een taak die anno 2008 nog volop aan de gang is en vruchten afwerpt: eind 2007 verscheen een eerste werklastmetingsrapport over de politieparketten; nieuwe rapporten zijn in opmaak. Niet-tegenstaande de integrale implementatie van de werklastmeting nog een lange weg te gaan heeft, vormde dit "succesverhaal" de aanleiding om terug te blikken, en te wijzen op kritische succesfactoren, met een theoretische knipoog naar het stappenplan van P. Kotter.

**Kernwoorden:** Werklastmeting – personeelsbeheer – statistiek – Openbaar Ministerie – college van procureurs-generaal

\* Dhr. Gerrit FRANSSEN is sinds 1/09/2006 voltijds werkzaam op het Vast Bureau Werklastmeting bij het College van Procureurs-generaal, en verrichtte aan de Universiteit Antwerpen gedurende 10 jaar diverse rechtssociologische onderzoeken naar het functioneren van ons justitiële systeem. Academische bibliografie: <http://anet.ua.ac.be/acadbib/ua/12115>.

\*\* Dhr. Joris PLESSERS werkte sinds eind 2006 als HRM-adviseur voor het Vast Bureau Werklastmeting bij het College van Procureurs-generaal, en werd sinds januari gedetacheerd naar de beleidscel van vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen, de heer Jo Vandeurzen.

## 1. INLEIDING

We stellen vast dat in de huidige maatschappij zowel van privé-organisaties als van overheidsinstellingen verwacht wordt dat zij democratischer, transparanter, efficiënter en effectiever worden. Zij dienen bij het aanbieden van hun producten en diensten daarenboven aan bepaalde kwaliteitseisen te voldoen. Het gerechtelijke apparaat vormt daar geen uitzondering meer op. Justitie is maatschappelijk gevoelig en politiek relevant geworden. De tijd dat Vrouwe Justitia een eigen en min of meer verborgen leven leidde, is voorbij. De derde macht dient zijn organisatie en werking aan te passen aan de massale vragen naar zijn diensten en aan de complexiteit van de samenleving<sup>1</sup>.

Overall ter wereld is het justitieapparaat aan hervorming en modernisering toe om klachten als te traag, te ondoorzichtig en te ingewikkeld op te vangen. In dat kader worden belangrijke initiatieven genomen door zowel de wetgevende, de uitvoerende als de rechterlijke macht. Deze initiatieven zijn traditioneel sterk toegespitst op de aanpassing van de wettelijke procedureregels. Maar tevens stelt men vast dat er meer aandacht besteed wordt aan de gevolgen van de procesregels op het beheer, de organisatie en de kostprijs (economische aspect). Immers, door de stijgende vraag naar de diensten van justitie dient de overheid toe te geven dat ook voor justitie de budgetten beperkt zijn. De mythe '*une bonne Justice n'a pas de prix*' is doorbroken. Doch er dient verzekerd te blijven dat pure economische benaderingen niet per se ten koste zijn van de juridische kwaliteit en waarden, zodat ook kwaliteitseisen aan bod komen bij budgettaire afwegingen en prioriteiten.

Justitie mag dan wel een eigen wereld zijn met specifieke kenmerken, de confrontatie tussen de principes van kostenbewustzijn, efficiëntie en effectiviteit aan de ene kant en de fundamentele waarden als het recht op een eerlijk proces, de gelijkheid van toegang tot de rechter, een gelijke behandeling, een uitspraak binnen redelijke termijnen, enzovoort... zijn tot de dagelijkse praktijk gaan behoren<sup>2</sup>. Dit heeft ertoe geleid dat statistiek en metingen steeds meer ingang vonden in het discours rond optimalisatie van de werking van justitie<sup>3</sup>.

In deze bijdrage wordt gefocust op de hervormingen in de rechterlijke macht. De auteurs doen dat vanuit hun ervaringen met het invoeren van werklastmeting bij het Openbaar Ministerie. Ze doen hun beschrijvingen tegen het licht van veranderingstheorieën, en trachten enkele faal- en succesfactoren aan te geven die een bron van inspiratie kunnen zijn voor andere hervormingen binnen de strafrechtelijke sector.

<sup>1</sup> FIJNAUT, C., VAN DAELE, D. & PARMENTIER, S., *Een openbaar ministerie voor de 21ste eeuw*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 266p; DEPRÉ R., HONDEGHEM, A., PLESSERS, J. & VAN DEN BROECK, E., 'The quality of justice in Belgium', in: FABRI, M., LANGBROEK, P. & PAULIAT, H. (Ed.), *The administration of justice in Europe: towards the development of quality standards*, Research Institute on Judicial Systems - National Research Council, Bologna, 2003, 494p.

<sup>2</sup> DEPRÉ R., PLESSERS, J., HONDEGHEM, A. (ed.), *Managementhervormingen in justitie. Van internationale ontwikkelingen tot dagelijkse praktijk*, Brugge, die Keure, 2005, 425p.

<sup>3</sup> Zie o.a. LANGERWERF E., VAN LOON F., VAN HOUTTE J., (*Betere*) *Gerechtelijke statistieken en (efficiënter) beheer van de rechtbanken*, Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen, 1986. FRANSSSEN G., DELRUE S., VAN LOON F., *Procesvoering voor het vrederecht in Vlaanderen (1796-1990)*, Leuven: Acco, 1998. FRANSSSEN G., VAN HOUTTE J., VAN LOON F., CUYPERS D., LAENENS J., *De arbeidsgerechten en hun lekenrecht: een rechtssociologisch onderzoek in het rechtsgebied Antwerpen*, Antwerpen: Intersentia, 2005. FRANSSSEN G., VAN LOON F., VAN HOUTTE J., CUYPERS D., LAENENS J., *De arbeidsgerechten in het rechtsgebied Antwerpen.*, Antwerpen: Intersentia, 2003.

Qua opbouw is het artikel vertrokken van het vooropgestelde conceptuele kader van Pettigrew, dat veranderingen analyseert rond drie dimensies, nl. context, inhoud en proces<sup>4</sup>. Het relaas omvat de persoonlijke visie van de auteurs op de ontwikkelingen die momenteel aan de gang zijn.

## 2. CONTEXT

Om de dynamiek achter veranderingen beter te kunnen vatten, is het leerrijk om de bredere context te beschrijven waarbinnen deze veranderingen hebben plaatsgevonden. Dit stuk schetst de aanleiding/noodzaak tot het ontwikkelen van een werklasmmeetinstrument voor het Openbaar Ministerie, de (voor)geschiedenis en de "inner" en "outer" context van het veranderingsproject.

Om de context van werklasmmeting als veranderingsproject beter te kunnen vatten, is het geenszins overbodig om een globale typering te geven van de organisatie waarbinnen de verandering zich heeft voltrokken / aan het voltrekken is. Het Openbaar Ministerie is opgebouwd uit ca. 60 parketorganisaties, die samen goed zijn voor een personeelsbestand van ca. 800 magistraten en plusminus 2500 gerechtspersoneels<sup>5</sup>. Er werken zowel universitair als niet-universitair, juridisch en administratief geschoold personeel. De cultuur binnen justitie wordt vaak gekenmerkt door de aanwezigheid van een korpsgeest en een gesloten organisatievorm<sup>6</sup>. De structuur en taakverdeling wordt getekend door het onderscheid tussen magistraten en niet-magistraten, en relatief sterke hiërarchische verhoudingen met bijhorende rollen en functies.

### 2.1. Aanleiding

In de rechterlijke organisatie werd het bepalen van de personeelsformatie lange tijd opgevat als een onderhandelingsproces tussen de vraaginstantie naar personeel en de toezichthoudende overheid. De korpschef vroeg bijvoorbeeld 50 extra personeelsleden om er uiteindelijk slechts 25 te krijgen. Het bestaan van problemen kon ook worden ingeroepen als motivering om meer personeel te bekomen. Het was bijna logisch en onvermijdelijk dat er wanverhoudingen ontstonden tussen de te verwerken werkvolumes en de beschikbare personele middelen. Op de koop toe betekende meer personeel niet altijd een oplossing van bestaande problemen of klachten. Zelfs wanneer bijkomende middelen een oplossing boden, diende men zich af te vragen of dit de meest aangewezen weg was, dan wel of (minstens) efficiëntieverhogende maatregelen niet even effectief waren. In de profit-sector stelt men deze vragen quasi automatisch, hetgeen vaak leidt tot rationaliseren, herstructureren, heroriënteren of investeren in andere middelen. In overheidsmiddelen en bijgevolg ook in de rechterlijke organisatie, waar men uiteindelijk met het geld van de gemeenschap werkt, is deze vraagstelling evenzeer terecht. Het leek bijgevolg duidelijk dat het de hoogste tijd werd om personeelsbehoeften op een meer professionele en objectieve manier te bepalen. Langzaam werd

<sup>4</sup> PETTIGREW, A., FERLIE, E., & MCKEE, L., "Understanding the Process of Organizational Change", in: PETTIGREW, A. FERLIE, E. & MCKEE, L., *Shaping Strategic Change*. London, SAGE Publications, 1992. Voor informatie: zie het eerste artikel « Beleids- en organisatieveranderingen in de criminologische sector » in dit themanummer van Panopticon.

<sup>5</sup> X, *Justitie in cijfers 2007*, FOD Justitie, Brussel, 2008, 3. Zie ook [www.just.fgov.be](http://www.just.fgov.be)

<sup>6</sup> HOFSTEDE, G., *Culture consequences, International Differences in Work-Related Values*, Beverly Hills/London, Sage Publications, 2001.

zowel binnen het Openbaar Ministerie als door de Minister van Justitie de noodzaak aangevoeld tot het ontwikkelen van een werklastmeting, als basis voor het objectief en cijfermatig bepalen van de personeelsbehoefte in de parketten.

Er waren diverse signalen die hiervan teken gaven, zowel intern (roep naar middelen, lokale initiatieven) als extern (externe audits, parlementaire vragen). Uit internationaal wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het budget van justitie doorheen de jaren stijgt<sup>7</sup>. Ook voor België is dit niet anders<sup>8</sup>. Middelen zijn schaars. Dit betekent dat kosten en baten meer tegenover elkaar afgewogen worden. Bijgevolg wordt de kostprijs (en de opbrengst) van de openbare diensten en dus ook van het Openbaar Ministerie steeds meer van nabij gevolgd. Van het budget van justitie gaat voor wat betreft de rechterlijke organisatie een zeer groot gedeelte naar personeelskosten<sup>9</sup>. Goed personeelsbeleid vervult bijgevolg een steeds nadrukkelijker spilfunctie in het ontwikkelen van de organisatiestrategie.

## 2.2. (Voor)geschiedenis

Lokale initiatieven en schuchtere nationale pogingen dateren reeds van tientallen jaren geleden. Meer professionele initiatieven tot het opzetten van een uniform systeem van werklastmeting dateren uit de jaren negentig. In 1997 ontwierp ABC, het adviesbureau van de federale overheid, voor de parketten het PANDORA-model. Dit model maakte het mogelijk een gekwantificeerd verband uit te drukken tussen de werklast en de noden van de parketten van eerste aanleg. Doch het model werd nooit volledig geïmplementeerd. Het PANDORA-werklastmeetsysteem toonde wel aan dat het technisch mogelijk is een instrument te ontwikkelen dat de personeelsbehoeften van een parketorganisatie in kaart brengt<sup>10</sup>.

Het was wachten op een initiatief van de minister van Justitie, mevrouw Laurette Onkelinx, eind 2003. Zij trok een groot budget uit om een privé-partner, MOBIÛS - De Witte & Morel, een heus werklastmeetsysteem op maat van het Openbaar Ministerie te laten ontwikkelen. Op 1 januari 2004 startte het project. Het project had tot doel een instrument uit te bouwen dat toelaat de bestaande werklast te meten in elk parket, vertrekkend van de actuele situatie en actuele werkprocessen, rekening houdend met interne en externe specifieke factoren en op basis van dezelfde methodologie en van dezelfde normen. Vervolgens diende dit systeem de mogelijkheid te bieden om simulaties uit te voeren met betrekking tot de invloed op deze werklast van wijzigingen in de variabelen zoals de hoeveelheid werk, werkmethode en andere interne en externe parameters. Tenslotte moest dit systeem de mogelijkheid bieden om de impact van een wijziging in de taakverdeling tussen de diensten onderling en tussen de magistra-

<sup>7</sup> DOUAT, E., 'Synthèse Générale: méthodologie et résultats', in: DOUAT, E. (ed.), *Les budgets de la justice en Europe. Étude Comparée France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne et Belgique*, Paris, La Documentation Française, 2001, 11-52; DEPRE, R. & PLESSERS, J., 'Justitie van Europa in cijfers. De Belgische justitie gemeten en gewogen op Europese schaal', in: DEPRE, R., PLESSERS, J. & HONDEGHEM, A., (ed.), *Managementhervormingen in justitie. Van internationale ontwikkelingen tot dagelijkse praktijk*, Brugge, die Keure, 2005, 9-18.

<sup>8</sup> X, *Justitie in cijfers 2007*, FOD Justitie, Brussel, 2008, 3. Zie ook [www.just.fgov.be](http://www.just.fgov.be)

<sup>9</sup> BADIN, X., 'Le Coût des magistrats en Europe' in: DOUAT, E., o.c., 77-87.

<sup>10</sup> MEULEPAS, P. & BELLEVILLE, C., l.c., 111-122.

ten/juristen en de administratieve medewerkers in te schatten<sup>11</sup>.

Het werklasmetsysteem werd uitgewerkt onder leiding van een advocaat-generaal bij het parket-generaal te Antwerpen, en met de inzet van pilootpakketten<sup>12</sup>. Het project werd opgeleverd in 2006. De ontwikkelingsfase van het instrument was daarmee grotendeels achter de rug, maar het gebruik en de methodiek diende verder uitgewerkt, getest en gevalideerd te worden. Een nieuwe fase was daarmee aangebroken. Dit kwam niet alleen tot uiting in de wijziging van een focus op ontwikkeling van het werklasmetsysteem naar een focus op de toepassing ervan. Dit bleek ook uit het feit dat er een vernieuwd en uitgebreid team kwam om het werklasmetsysteem uit te voeren, te coördineren en te beheren, onder leiding van een substituut-generaal. Binnen het Openbaar Ministerie en in de schoot van het College van Procureurs-generaal werd daartoe namelijk het Vast Bureau Werklasmeting samengesteld. Sinds oktober 2006 beschikt het Vast Bureau Werklasmeting over 3,5 (sinds januari 2,5) voltijdse equivalenten (VTE) om de werklasmeting binnen het gehele Openbaar Ministerie te implementeren en jaarlijks nieuwe metingen uit te voeren.

Het project werklasmeting is inmiddels meer dan vier jaar bezig. De volledige ontwikkeling en toepassing binnen het Openbaar Ministerie zal zeker nog enkele jaren duren; onderhoud en actualisatie van het instrument maken deel uit van een jaarlijks terugkerende meetcyclus. Er is een tijdschema opgesteld, dat op regelmatige tijdstippen wordt geëvalueerd en zonodig bijgesteld naargelang de voortgang en (onvoorziene) omstandigheden. Na de fase van ontwikkeling werd in 2007 het instrument geïmplementeerd bij de politieparketten. Er is dan een nulmeting uitgevoerd die de werklasmeting van de politieparketten in kaart heeft gebracht voor de kalenderjaren 2004, 2005 en 2006. De resultaten van deze meting verschenen in een rapport<sup>13</sup>. In 2008 zijn de parketten-generaal aan de beurt, en komt er een vervolgmeting voor de politieparketten. Na de nulmeting bij de parketten-generaal zal verder worden gefocust op de parketten van eerste aanleg, en meer bepaald op de sectie correctioneel, burgerlijk en jeugd. Tenslotte zullen ook de arbeidsauditoraten en de auditoraten-generaal worden opgenomen in de werklasmeting.

Als we de voorgeschiedenis wat breder bekijken, dan is werklasmeting niet het enige veranderingsproject geweest dat justitie de afgelopen decennia heeft ondernomen op het gebied van beleid en beheer<sup>14</sup>. We menen te mogen stellen dat heel wat initiatieven

<sup>11</sup> DE WITTE & MOREL - MÖBIUS, *Uitbouw van een model tot werklasmeting in de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg en in de parketten bij de hoven van beroep* - Projectvoorstel, Gent, De Witte & Morel - Möbius, 2003, 125p.

<sup>12</sup> Deze pilootparketten zijn:  
- de parketten van eerste aanleg: Antwerpen, Charleroi, Dendermonde, Dinant, Hoi en Veurne  
- de parketten-generaal: Bergen en Gent.  
Vervolgens werden de testresultaten ter verificatie nog geëvalueerd in andere pilootparketten nl. Mechelen en Luik.

<sup>13</sup> VAST BUREAU WERKLASTMETING, *Rapport werklasmeting politieparketten 2004-2006*, Brussel, september 2007, 100p.

<sup>14</sup> Werklasmeting is geen opzichzelfstaand instrument maar een onderdeel van een reeks instrumenten en methoden om de werking van het Openbaar Ministerie te verbeteren. Het past bijgevolg binnen een globale strategie ter verbetering van de werking van justitie. Binnen de rechterlijke organisatie zijn tal van vernieuwingen bezig (audit, beleidsplan, kwaliteitszorg, verzelfstandiging, informatisering, etc.). Het ene project is echter al verder gevorderd in zijn ontwikkeling dan andere. Hoewel deze initiatieven zich momenteel bevinden in een fase van innovatie, zullen

zijn ontstaan, hoewel lang niet allemaal met een geslaagde afloop (bijv. Phenix-project)<sup>15</sup>. Als redenen voor het mislukken wordt opgegeven: onvoldoende draagkracht, wantrouwen tussen uitvoerende en rechterlijke macht, te grootse projecten met weinig ervaring inzake projectmanagement? Hoewel de implementatiefase van de werklasmeting nog lang niet is afgesloten, en zich grote uitdagingen aandienen, lijkt zich een positief resultaat te ontwikkelen<sup>16</sup>.

### 3. INHOUD

Pettigrew onderscheidt "inhoud" als tweede dimensie in zijn schema om veranderingen in organisaties te beschrijven. Werklasmeting binnen het Openbaar Ministerie heeft als primaire opdracht aan de hand van objectieve, kwantitatieve metingen op het niveau van een parketorganisatie, uitspraken te doen over *hoeveel VTE (voltijds equivalenten) er nodig zijn* (= personeelsbehoefte) om een bepaalde hoeveelheid werkvolume te kunnen presteren, rekening houdend met de *beschikbare werktijden* van het personeel (d.i. de werktijden met aftrek van de afwezigheden), en met een *gemiddelde tijdsbesteding* van het personeel voor het uitvoeren van dossiergebonden activiteiten (per activiteit uitgedrukt in seconden) en niet-dossiergebonden activiteiten (per activiteit uitgedrukt in een percentage van de totale beschikbare werktijd). De berekening van de personeelsbehoefte via een werklasmeeinstrument vormt de basis voor een reeks van analyses, vaststellingen en adviezen die gericht zijn op een optimale en billijke verdeling van de personele middelen over de diverse beleidsniveaus van het Openbaar Ministerie.

Het werklasmettingsproject was, is en blijft een typisch veranderingsproject, hoewel de aard en de impact van de veranderingen wijzigt naargelang het project vordert en de klemtoon zich gaat verleggen op andere fasen. Het project beoogde een drietal fasen: (1) conceptualisering en ontwikkeling van een werklasmeeinstrument, (2) implementatie en toepassing van de werklasmeting, (3) optimalisatie en onderhoud van het systeem.

---

ze naar werkwijze steeds meer methodologie opbouwen opdat ze uiteindelijk terecht komen in een fase van routine. Steeds meer zullen ze een eigen bestaanswijze, methodologie en meerwaarde verwerven binnen het Openbaar Ministerie. Doorheen deze evolutie dienen de initiatieven indicatoren te ontwikkelen. Zo kan steeds meer op basis van objectieve vaststellingen uitspraken gedaan worden over het globale verbeteringsproces van het Openbaar Ministerie. Om het globale verbeteringsproces van het Openbaar Ministerie niet uit het oog te verliezen, dienen er zowel op micro-, meso- als op macroniveau verbeteringsprojecten gerealiseerd te worden. Tenslotte dienen deze veranderingen te passen in een tijds kader en dient permanent rekening gehouden te worden met de partners in de keten. De ontwikkelingen bij de partners in de justitiële keten hebben immers ook hun invloed op de ontwikkelingen bij het Openbaar Ministerie zelf.

<sup>15</sup> Phenix is de code-naam voor de informatisering van de rechtbanken en parketten van het land. Binnen de gerechtelijke organisatie zijn er momenteel dertien verschillende ICT-systemen die naast elkaar functioneren. Het Phenix-project wil, kort uitgelegd, deze dertien systemen vervangen door één informaticasysteem zodat men als het ware bij de aanvang van elke zaak een elektronische dossier aanmaakt in een centraal systeem en dit dossier in elke fase van het verdere verwerkingsproces kan vervolledigen ongeacht het juridische thema (strafrecht, civiel recht, arbeidsrecht), de eindbeslissing en de betrokken justitiële actor. In 2007 heeft de federale vergadering het contract eenzijdig opgezegd met de Amerikaanse firma Unisys, omdat na 6 jaar tijd onvoldoende vooruitgang was geboekt en technische problemen niet konden opgelost worden. Inmiddels werd door de huidige minister Vandeurzen een vervolgproject Cheops opgestart, dat een verdere informatisering van justitie beoogt.

<sup>16</sup> We proberen kritisch te zijn, maar zijn natuurlijk betrokken partij.

In de beginfase lag de nadruk op *ontwikkeling*, wat aanleiding heeft gegeven tot enkele structurele veranderingen binnen het OM: het oprichten van een operationeel team (interne en externe expertise), een begeleidingscomité, diverse stuurgroepen en werkgroepen, etc. Er werden structuren opgebouwd om een instrument theoretisch te conceptualiseren, technisch te vertalen, en ook beleidsmatig relevant, begrijpbaar en acceptabel te maken. Dit bracht een culturele omslag teweeg, onder meer op het gebied van kennisverwerving van wetenschappelijke meet- en managementmodellen en -tools (werklastmeting, BPR, timesheetoefeningen, procesbeschrijving, etc), en bewustwording bij de leiding van het nut van het objectiveren, professionaliseren en verantwoordwoorden van personeel en werkprocessen.

In een volgende fase, die momenteel loopt, wordt het instrument stapsgewijs volledig operationeel gemaakt, en centraal/lokaal toegepast voor metingen binnen alle geledingen van het Openbaar Ministerie. In deze *implementatiefase* vinden de eerste metingen plaats bij de verschillende parketorganisaties (de zgn. *nulmetingen*), die in menig opzicht "baanbrekend" zijn. Om continuïteit en navolging van de metingen te verzekeren, is tevens een (jaarlijks) terugkerende meetcyclus uitgewerkt, die *vervolgmetingen* moet sturen doorheen een vijftal stappen (opstarten, gegevensverstrekking, validatie, analyse en rapportering)<sup>17</sup>. Aangezien de werklastmeting ook gebruik maakt van gegevens die lokaal dienen gemeten en verstrekt te worden, begint het bredere werkveld nu nauwer betrokken te geraken bij het hele project<sup>18</sup>. Werklastmeting kan hierdoor rechtstreeks en onrechtstreeks een vehikel zijn tot verandering op grotere schaal. Rechtstreeks is het opvragen van gegevens en de aangeboden support een opportuniteit tot het (onder)houden van communicatie en toelichting bij werklastmeting in al zijn facetten, met daaraan gekoppeld opleidingen en vorming. Onrechtstreeks kunnen de resultaten uit de werklastmeting (en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen en adviezen) aanleiding zijn tot het ontstaan van nieuwe normen, verwachtingen, regels ten aanzien van het personeel en de uitvoering van de werkprocessen binnen de parketten, al dan niet gepaard gaand met structurele wijzigingen in de werking of organisatie, en dit met het oog op een meer optimale afstemming tussen beschikbare en benodigde personele middelen.

Een derde fase is de *optimalisatie en onderhoud* van het meetsysteem en -proces, dat zich focust op de *kwalitatieve* ontwikkeling van de werklastmeting, en parallel loopt met de *kwantitatieve* uitbouw van de werklastmeting ("elke nieuwe meting is een betere meting"). Optimalisatie en onderhoud van het systeem omhelst een veelheid aan taken en opdrachten:

1. *Actualisatie van het instrument*: het systeem dient geactualiseerd worden om een zo exhaustief en waarheidsgetrouw mogelijk beeld te bekomen van de werklust. Nieuwe wetgeving, werkwijzen of informatisering kunnen een impact hebben op de werklust, wat derhalve dient opgenomen te worden in het werklustmeetinstrument.
2. *Instrument op maat van een lokaal parket*: voor de werklastmeting rekent het meetinstrument ten dele met nationale (gemiddelde) cijfers, die door de parketten kunnen gecorrigeerd/aangevuld worden met lokale gegevens. Via deze lokale parame-

<sup>17</sup> VAST BUREAU WERKLUSTMETING, *Handleiding werklustmeetinstrument*, Brussel 2007.

<sup>18</sup> Meer informatie in documenten: VAST BUREAU WERKLUSTMETING, *Gegevensverstrekking*, Brussel 2007 + timesheets.

ters kan werklasmeting beter op maat van een parket worden afgesteld, waardoor de lokale specificiteit beter in rekening kan worden gebracht.

3. *Automatisering en informatisering*: Voor de werklasmeting kan slechts een deel van de gegevens via extracties en query's geput worden uit centrale registratiesystemen (als deze registratie voldoende uniform gebeurt). De overige gegevens dienen alsnog lokaal en vaak manueel te worden geteld. Informatisering en automatisering van de databanken en -overdracht naar het werklasmmeetinstrument moeten de efficiëntie van het meetproces en de kwaliteit van de gegevens verhogen.
4. *Integratie en differentiatie van de metingen*: Aangezien de implementatie van de werklasmmeting tragsgewijs verloopt (politieparketten, parket-generaal, correctionele parketten, civiele parketten...), dient evenzeer werk gemaakt te worden van een integratie van de verschillende meetresultaten. Meer gedetailleerde berekeningen van de werklasm behoort eveneens tot de mogelijkheden.
5. *Werklasmmeting die korter op de bal speelt*: Werklasmmeting gebeurt volgens een terugkerende meetcyclus die verder kan ingekort worden
6. *Simulaties en bijkomende berekeningen*: Het wordt écht interessant als men de werklasm gaat berekenen voor hypothetische situaties. Bijvoorbeeld: Wat is het effect op de werklasm, indien het OM bijvoorbeeld nieuwe taken krijgt toebedeeld, een andere strafrechtelijk beleid zou worden gevoerd (meer vonnissen, minder sepot), zich meer zou toeleggen op bepaalde type van dossiers (prioriteitstelling), bepaalde activiteiten of werkprocessen zou informatiseren (BPR, procesverbetering),...
7. *Uitbreiding met nieuwe analysemodellen*: Naast de functionaliteit en parameters die in het managementtool zelf besloten liggen, lijkt het mogelijk dat toevoeging van andere relevante gegevens wordt overwogen en gerealiseerd (in het kader van verwante analysemodellen, zoals kwaliteitsmodellen, etc.).

#### 4. PROCES

Pettigrew vermeldt tenslotte de factor "proces" in het kader van veranderingsmanagement. Vanuit een rationele, instrumentalistische visie op verandering wordt de kans op succes van een moderniseringsoperatie nogal vaak in verband gebracht met de wijze van aanpak (strategisch, tactisch) en uitvoering (operationeel) van het *veranderingsproces*. Verandering kan pas slagen, als men de juiste stappen zet in de juiste volgorde. Het *procesmatige* karakter wordt gezien als een kritische succesfactor bij de implementatie van veranderingen. Over welk stappenplan de beste garanties biedt voor goede resultaten is minder eensgezindheid. Praktijkervaringen met veranderprojecten bieden een opportuniteit om de *deugdelijkheid* van stappenplannen te testen. Toch menen wij dat onze praktijkervaring met het invoeren van een werklasmmeetinstrument bij het Openbaar Ministerie nog geen volledig antwoord kan bieden op deze vraag. Een eerste reden is dat het implementatieproces van de werklasmmeting anno 2008 verre van afgerond is, en het nog enkele jaren zal vergen alvorens de werklasm en personeelsbehoefte binnen alle geledingen van het Openbaar Ministerie op een efficiënte, kwaliteitsvolle en omvattende manier in kaart kunnen worden gebracht. Een tweede reden is de pragmatische aanpak bij de realisatie van het veranderingsproces, die bijsturing en afwijking toelaat. Hierdoor wordt het moeilijker de praktijk "terug te koppelen" / te "toetsen" aan één duidelijk vooropgesteld stappenplan. De toekomst zal dus moeten uitwijzen hoe het implementatieproces verder is verlopen, met welke resultaten, en of daarin een soort van "klassieke succesformule" te herkennen valt...

Het feit dat al kortetermijnsuccessen werden gegenereerd, niettegenstaande de integrale implementatie van de werklasmeting nog een lange weg te gaan heeft, vormde de aanleiding om terug te blikken op het voorbije procesverloop, en daarin te wijzen op kritieke succesfactoren, die inspiratie kunnen bieden voor andere hervormingsprojecten. Om toch korter aan te sluiten bij vertrouwde succesmodellen uit de hedendaagse literatuur van veranderingsmanagement, hanteerden wij als referentiemodel het stappenplan van John. P. Kotter (*Leiderschap bij verandering*, 2002)<sup>19</sup>. Volgens Kotter dienen 8 fasen in een bepaalde volgorde te worden doorlopen, om veranderingen in organisaties met succes door te voeren. Hieronder zullen we kort aangeven welke fasen Kotter onderscheidt, en toetsen of bepaalde elementen terug te vinden zijn doorheen het implementatieproces van de werklasmeting.

#### 4.1. Urgentiebesef vestigen

Een diepe vertrouwenscrisis aangaande het justitiële apparaat in de tweede helft van de jaren '90, naar aanleiding van de Dutroux-affaire, versterkt door een steeds groeiend maatschappelijk ongenoegen over de trage respons van het gerecht bij de behandeling van (straf)zaken (belicht door media en academische wereld<sup>20</sup>), hebben het besef gevestigd dat verschillende schakels in de strafrechtelijke keten (opsporing, vervolging, berechting...) aan fundamentele hervormingen toe waren om beter te functioneren. De druk kwam van *buiten* het systeem (de politiek), wat zeker beperkingen en weerstand met zich meebracht (de "scheiding der machten", onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, etc.). Politie en parket, die meer dan de zetel als een uitvoerende tak van de overheid worden beheerd, konden minder ontsnappen aan deze hervormingsdrang. De criminaliteit ging voort in stijgende lijn, de schreeuw naar een hardere aanpak klonk steeds luider, waardoor de verwachtingen ten aanzien van justitie veelvuldig toenamen. Parketten wezen op het structurele tekort aan personeel om prioriteit te geven aan de vervolging van een groeiend aantal misdrijven. Tezelfdertijd was de overheid geconfronteerd met een politiek-economisch klimaat (naleving Maastrichtnormen, etc.) dat weinig budgettaire ruimte toeliet voor extra investeringen. Om meer garanties te krijgen dat het opsporen, het vervolgen en het berechten op een efficiënte en effectieve manier zou gebeuren, heeft de politiek, in ruil voor bijkomende middelen, meer verantwoordingsplicht ("accountability") geëist van de justitiële instellingen. De wetgevende en uitvoerende macht namen kort na de eeuwwisseling het initiatief dat parket en zetel een zgn. "werklasmeeinstrument" dienden te ontwikkelen, waarmee de werklasmeting en de personeelsbehoefte op een objectieve manier zou kunnen vastgesteld worden. Door de huidige capaciteit in vraag te durven stellen, en de toekomstige uitbreiding van het personeelskader mede te laten afhangen van werklasmetingen, creëerde men een dringende behoefte aan een werklasmeeinstrument.

#### 4.2. Leidende coalitie vormen

In het kader van projectfinanciering maakte de toenmalige minister van Justitie, Mevrouw Laurette Onkelinx, eind 2003 de nodige middelen vrij om een werklasmee-

<sup>19</sup> KOTTER J.P., *Leiderschap bij verandering*. Boston, Harvard Business School Press, 2002.

<sup>20</sup> Zie o.a. DEMUYLDER P., FRANSSSEN G., VAN HOUTTE J., VAN LOON F.- De gerechtelijke achterstand in België: enkele concrete cijfers.- In: Panopticon: tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch wetzijnswerk, 21:2(2000), p. p. 161-192

instrument te ontwikkelen. Qua opzet ging het om een samenwerking tussen de privé-partner MÖBIUS-De Witte & Morel, die zich focuste op de ontwikkeling van het instrument, en andere actoren (CIV, Statistisch analisten, andere privépartners, etc.) die vooral instonden voor zowel het management als de technische uitvoering. Belangrijk is dat binnen het Openbaar Ministerie, en meer bepaald in de schoot van het College van Procureurs-generaal, een vaste structuur werd gecreëerd om zowel het strategische aspect (Begeleidingscomité Werklastmeting) als het operationele niveau (Vast Bureau Werklastmeting) te helpen ondersteunen (zie supra). Het voorzien van bijkomende capaciteit om het proces van verandering op gang te brengen én voort te zetten, bleek een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot positieve resultaten. Een succesvolle tactiek was de keuze voor een gemengd team op verschillende niveaus, dat beschikt over deskundigheid, "change leaders", geloofwaardigheid, en managementvaardigheden. Wij menen dat de coalitiekeuze in belangrijke mate heeft bijgedragen tot het invoeren van de werklastmeting, en een zekere rol moet blijven spelen voor het continueren van het systeem. Positioneel was het een verstandige zet om het team te plaatsen bij het College van Procureurs-generaal, dat de algemene werking en organisatie van de parketten in zijn portefeuille van taken heeft. Door het Openbaar Ministerie zelf projecteigenaar te maken van het systeem, kan men terugvallen op de interne expertise die noodzakelijk is om een dergelijk managementtool te kunnen uitbouwen. Aan de andere kant wordt door de keuze voor een begeleidingscomité met vele externe actoren transparantie bekomen en steun voor de gehanteerde werkwijzen.

#### 4.3. Visie en strategie ontwikkelen

Zowel bij de ontwikkeling als bij de invoering van de werklastmeting bij het Openbaar Ministerie is er aandacht gegaan naar het ontwikkelen van visie en strategie op diverse niveaus. Deze aanpak bevatte elementen die vertrouwen geven over de werkwijze en het professionalisme waarmee de werklastmeting zou worden benaderd. Belangrijk was dat een concreet eindproduct was vooropgesteld (een webapplicatie), dat plannen en tijdschema's werden opgesteld om richting te geven aan ontwikkeling, implementatie en beheer/gebruik van het instrument, dat de ambities hoog genoeg waren om mensen ertoe te bewegen zich te engageren, en dat een snelle en efficiënte coördinatie van acties van vele mensen werd beoogd met behulp van nieuwe, soms tijdelijke structuren (begeleidingscomité, stuurgroepen, werkgroepen...).

De strategische doelstellingen van de werklastmeting werden explicieter geformuleerd, zodat het voor iedereen duidelijk werd waartoe de werkzaamheden finaal dienen bij te dragen. De zes vooropgestelde doelstellingen zijn de volgende<sup>21</sup>:

##### A. Primaire strategische doelstellingen

1. Uitvoeren, coördineren en beheren van de werklastmetingen van de parketorganisaties
2. Bijdragen tot het verbeteren van de werkprocessen en het personeelsbeheer van de parketorganisaties
3. Bijdragen tot het opstellen van personeelsplannen (inclusief financieel luik) door de parketorganisaties

##### B. Ondersteunende strategische doelstellingen

<sup>21</sup> VAST BUREAU WERKLASTMETING, *Beleidsplan 2007-2014 'Parket - Personeel- Proces - Planning'*, Brussel, Vast Bureau Werklastmeting bij het College van Procureurs-generaal, februari 2007, 35p.

4. Uitgroeien tot een kennis- en dienstverleningscentrum op het vlak van werklasmetingen, werkprocessen en personeelsplanningen
5. Bijdragen tot het kwaliteitsstreven binnen het Openbaar Ministerie
6. Ontwikkelen van een communicatiebeleid

#### 4.4. Veranderingsvisie communiceren

Voor de implementatie is gebruik gemaakt van diverse communicatiekanalen (Nieuwsbrief, OMPtranet,...) en fora (opleidingen, studiedagen...) voor het breder kenbaar maken van de stand van zaken in de werklasmeting, de doelstellingen en werkwijze van het Vast Bureau Werklasmeting, de mogelijkheden van het werklasmmeetinstrument, etc. Daarbij is getracht om de complexiteit van het geheel op een eenvoudige wijze uit te leggen, met behulp van visuele presentatiemiddelen, en met permanent aandacht dat alle communicatie gebeurt in zowel het Nederlands als het Frans. Immers, een federaal veranderingsproject kan mislukken doordat de medewerkers van één van de twee taalgroepen niet mee is.

#### 4.5. Breed draagvlak voor verandering creëren

De ontwikkelingsfase van het werklasmmeetinstrument duurde langer dan verwacht, en eiste de eerste jaren veel inspanningen van alle betrokkenen, zonder dat er onmiddellijk een eindresultaat terugvloeyde. Om weerstand te elimineren en sceptici te overtuigen hebben de ontwikkelaars getracht om tegemoet te komen aan uiteenlopende wensen en verzuchtingen omtrent de functionaliteiten. Er werd op die manier aandacht geschonken aan het creëren van een breed draagvlak tot verandering. Deze strategie hield zowel opportuniteiten als gevaren in. Door in te gaan op nieuwe uitdagingen konden extra mogelijkheden worden ingebouwd in het instrument die de primaire doelstelling van werklasmmeting overstijgen (bijv. door de gedetailleerde procesbeschrijvingen kan het eveneens gebruikt worden voor *Business Process Reengineering*). Dit bleek echter niet zonder gevaren voor de ontwikkeling (bijv. het ontstaan van *bottlenecks* bij de technische uitvoering en management), implementatie (bijv. opleiding, communicatie), beheer en gebruik van het meetinstrument (te complex, te technisch, zwaar in onderhoud...). Daarenboven werd het project geconfronteerd met de ongemakken van onvolledige informatisering, niet-geüniformiseerde informatiesystemen en registratiewijzen binnen het Openbaar Ministerie, die obstakels vormden voor het uitbouwen van een efficiënte en effectieve meetcyclus.

In een veranderingsproces is er vaak één deel dat voorstander is, één deel dat tegen is en één deel dat neutraal staat tegenover de veranderingen. Klassiek dient men de medewerkers die neutraal staan ten opzichte van de veranderingen te overtuigen om aan te sluiten bij de voorstanders. In het project werklasmmeting waren er relatief veel voorstanders. Het bestaan van een zekere ambiguïteit ten aanzien van de zichtbare of verborgen doelstellingen van de werklasmmeting, speelden ons inziens in het voordeel van het creëren van een breed draagvlak voor hervorming. Het instrument laat toe te beantwoorden aan diverse (evt. zelfs tegengestelde) verwachtingen of belangen van diverse actoren. Een loutere hypothese die we hier formuleren: Een minister van justitie en de centrale administratie, die verantwoordelijk zijn om de schaarse middelen over alle gerechtelijke entiteiten te verdelen, kan verwachten dat uit de resultaten van het werklasmmeetinstrument zal blijken dat er minder personeel nodig is. De gerechte-

lijke entiteiten daarentegen kan verwachten dat het werklasmmeetinstrument objectief aantoonst dat ze meer middelen dienen te krijgen. Deze ambiguïteit in de verwachtingen van de uitkomst van de werklasmmetingen maakt dat het draagvlak naar werklasmmeting groot was. Eens de resultaten er zijn én er signalen zijn dat aan deze resultaten gevolg gegeven wordt, zal deze ambiguïteit wel tot spanningen kunnen leiden. Schieten op de pianist is dan schieten in eigen voet.

#### 4.6. Kortetermijnsuccessen genereren

Er was een voldoende breed draagvlak gecreëerd voor een werklasmmeetinstrument, doch het finale eindproduct dreigde overbelast, ongebruiksvriendelijk en onbeheersbaar te worden. Problemen van niet-uniforme of onvolledige registraties die verband hielden met de databronnen waaruit de werklasmmeting gegevens moet putten, konden evenmin op korte termijn worden opgelost. Een ander kritisch punt was het bereiken van consensus over de waarden die men zou hanteren voor bepaalde "nationale" parameters binnen het werklasmmeetinstrument - dit zijn waarden (met betrekking tot o.a. de tijdsbesteding van het personeel) die dienst doen als een soort van "gemiddelde" voor de verschillende parketten in heel België. Om inertie te vermijden werden toen enkele keuzes gemaakt. Ten eerste werd besloten om het instrument reeds centraal te gebruiken, en op termijn ook lokaal te lanceren (als webapplicatie) maar voorlopig in een "light-versie", met beperkte functionaliteiten, teneinde de toekomstige gebruikers de kans te geven vertrouwd te raken met de theorie en methodologie van werklasmmeting. Ten tweede werd besloten om naast de nationale parameters aandacht te hebben voor de *lokale parameters* in het instrument. De parketten werden uitgedaagd om bepaalde lokale waarden eigenhandig vast te stellen en op te geven, indien ze significant zouden afwijken van de nationale waarden. We gaan uit van de veronderstelling dat lokale waarden dicht bij de realiteit staan en dat werklasmmeting "op maat" ons veel leert. Op korte termijn kon elk parket zo zijn eigen lokale waarden vergelijken met de nationale waarden. De parketten kregen dus die (relatieve) vrijheid om *zelf* bepaalde lokale waarden op te geven. Het systeem berust in zekere mate op *vertrouwen* en *empowerment*: de parketten dienen *zelf(standig)* bepaalde lokale waarden te berekenen en eventueel beschikbaar te stellen. Hoewel het systeem hierdoor enigszins "kwetsbaar" werd voor manipulatie, appelleert het onrechtstreeks op "sociale controle" tussen de parketten, door het inbouwen van transparantie (géén anonimiteit) en benchmarking. Parketten die afwijkende lokale waarden opgeven, stellen zich bloot aan positieve/negatieve aandacht, en mogelijk aan bijkomende interne/externe "controle" (in geval van structurele afwijkingen). Parketten die nooit lokale waarden ingeven voor de werklasmmeting, geven de indruk een struisvogelpolitiek te voeren.

Een eerste meting (een "nulmeting") van de werklasm in de politieparketten (2004-2006) werd uitgevoerd volgens deze methodologische principes. De nulmeting was in alle opzichten een historisch moment: het was een signaal dat de vele inspanningen in het kader van werklasmmeting tot resultaten hadden geleid. Naar aanleiding daarvan werden de wederzijdse verwachtingen ook duidelijker gecommuniceerd. Een eerste meting is nooit perfect, maar leverde zichtbare bewijzen dat het veranderingsproces de moeite waard is, en ontwikkelde stuwkracht. Onze strategie was als volgt: we weten dat de kwaliteit van de verzamelde data nog niet helemaal op punt staat en kan gegarandeerd worden (o.a. door lokale/manuele tellingen), maar door alvast te publiceren (met de nodige foutmarges, kanttekeningen en zelfrelativering) willen we aangeven

dat het menens is. Deze rapportagestrategie diende te responsabiliseren om verwante problemen (rond informatica en statistiek) ernstiger aan te pakken. Het feit dat op basis van de resultaten van de werklasmeting uitspraken gedaan kunnen worden over de personeelsbehoefte en -formatie, vergrootte dat urgentiebesef.

#### 4.7. Verbeteringen consolideren en meer verandering tot stand brengen

Werklastmeting kan/kon op de die manier worden "gebruikt/misbruikt" als hefboom, als katalysator om andere problemen te helpen oplossen en modernisering door te voeren. "Voor de werklasmeting is het nodig dat..." was een (bijkomend) argument dat nu kon gehanteerd worden voor andere projecten om zaken in een stroomversnelling te doen krijgen. Zo denken we maar aan centrale projecten m.b.t. informatisering en kennisbeheer (PAGE, Phenix bis/Cheops, OMPTranet) als lokale initiatieven inzake procesverbetering en personeelsbeheer. De kortetermijnsuccessen bieden in de eerste plaats het Vast Bureau Werklastmeting zelf de nodige energie en ademruimte om de kwaliteit van de eigen metingen te verbeteren en ondertussen de methodologie en het instrument verder te valideren en te verbeteren, zodat de gebruikers geleidelijk aan zelfstandig de vele functionaliteiten waaruit het meetinstrument is opgebouwd, kunnen genieten, onderscheiden én waarderen (*light-versie* -> *full-versie*).

#### 4.8. Nieuwe benaderingen verankeren in de cultuur

Een project als werklasmeting kan ertoe bijdragen dat een *meetcultuur* verder ingang vindt in de justitiële wereld, waardoor het functioneren van onze gerechtelijke instellingen op een meer kwantitatieve en objectieve manier kan worden benaderd. De filosofie van het werklasmmeetinstrument, dat de lokale realiteit van een parketorganisatie zo dicht mogelijk wenst te benaderen, tot op detailniveau, heeft zeker geleid tot meer transparantie. De keuze om de parketten niet anoniem te vermelden in onze rapporten, zette de deur open voor vergelijking, benchmarking, uitwisseling van beste praktijken, en zelfs gezonde wedijver. Aangezien werklasmeting binnendringt in het hart van een organisatie, nl. de werkprocessen en activiteiten, liggen er de fundamenten om bijkomende managementtools zoals procesanalyse, prestatie meting, kwaliteitszorg, auditing,... op verder te bouwen.

### 5. FAAL -EN SUCCESFACTOREN

We durven te concluderen dat het project werklasmeting binnen het Openbaar Ministerie, dankzij jarenlange inspanningen door leidinggevende magistraten, hoofdsecretarissen, consultants, adviseurs, statistici en tal van mensen op het terrein, resultaten begint te boeken die verder reiken dan de primaire strategische doelstellingen waarvoor het project initieel is opgezet. Buiten deze inzet, het geloof in een "*evidence based*" approach ("meten om te managen"), en de noodzaak tot verandering, lijkt het welslagen van een veranderingsproject niet los te staan van een procesmatige benadering. De ontwikkelings- en implementatiefase van de werklasmeting bij het Openbaar Ministerie bevatte alle ingrediënten die we terugvinden in het succesmodel van John Kotter. Of het ook zou "gewerkt" hebben op een andere manier, door het overslaan van bepaalde stappen of een andere volgorde van het procesverloop? Het is een hypothetische vraag, waarop wij het antwoord niet plegen te kennen. Vermoedelijk leiden er er wel meerdere wegen naar Rome... doch speculaties houden is hier niet van toepassing.

Op basis van één casus besluiten dat het volgen van het stappenplan van Kotter garanties biedt voor succesvolle of gefaalde projecten van modernisering of hervorming, is het laatste waartoe we de lezer of onszelf willen laten verleiden. Kotter heeft zijn eigen theorie ontwikkeld op grond van onderzoek bij ruim honderd grote bedrijven. We geloven dat empirisch onderzoek waarin een brede variëteit van praktijkervaringen in rekening wordt genomen, noodzakelijk blijft om bestaande (management)theorieën te valideren. Uiteenlopende onderzoeksmethoden kunnen daarbij gevolgd worden. In 2004/2005 organiseerde de consultingfirma Cirm een opiniepeiling bij 1500 managers, waarbij de 8 kritische succesfactoren van Kotter als basis hebben gediend. Het doel van het onderzoek was "nagaan in welke mate de ondervraagden tijdens een recente verandering in hun bedrijf zich aan deze 8 succesfactoren van Kotter hebben gehouden." Aan de hand van enkele stellingen werd getoetst welke succesfactoren volgens de ondervraagden een rol van betekenis hebben gespeeld. Uit het onderzoek bleek dat alle kritische succesfactoren van belang waren om verandering succesvol te laten verlopen. Het belang van de juiste opeenvolging kon niet worden achterhaald. Uit de enquête kwam ook naar voren dat stap 3 (visie en strategie ontwikkelen), 5 (breed draagvlak creëren) en 8 (nieuwe benaderingen verankeren in de cultuur) tot de drie belangrijkste kritische succesfactoren werden gerekend om een verandering succesvol te laten verlopen. Stap 7 vertoonde de minste samenhang met het succes van de verandering<sup>22</sup>. We hopen dat ons verhaal, samen met andere praktijkervaringen, kan worden aangenomen als een gelegenheid om managementtheorieën verder te toetsen, maar vooral iedereen die veranderingen in een (overheids)organisatie wil doorvoeren aan het denken mag zetten...

## 6. SLOTWOORD

Tijdens het veranderingsproces van de invoering van een werklustmeetinstrument binnen het Openbaar Ministerie hebben we enkele lessen getrokken die van toepassing kunnen zijn op heel justitie en waarschijnlijk ook toepasselijk zijn in de criminologische sector én tot ver daarbuiten. We wensen dit artikel dan ook af te sluiten met enkele algemenere reflecties, tips en aanbevelingen voor het doorvoeren van veranderingen die ons zeer nuttig lijken binnen justitie.

- Om belangrijke stappen voorwaarts te zetten naar de modernisering van justitie dient tijd genomen te worden. Eens de plannen gemaakt, kan de weg lang zijn om hervormingsprojecten uit te voeren. Het is momenteel belangrijk af te maken waar aan begonnen is vooraleer nieuwe initiatieven te nemen. Plannen dienen het stadium van het ontwerp te overstijgen en geïmplementeerd te worden. Dit omzettingproces dient niet alleen gestuurd, maar ook geëvalueerd en bijgestuurd te worden. Veranderingsmoeheid is een sluimerend gevaar dat in een dienstenorganisatie, zoals justitie is, zeer zeker dient vermeden te worden.
- Bij hervormingen in justitie concentreert men zich best op een beperkt aantal doelen en bakent men deze ook best af naar inhoud en tijdsbesteding.
- Lange termijn doelen moeten ingedeeld worden in kleinere, korte termijn doelstellingen. De grote hervormingen zoals het Phenix-project hebben dit bevestigd. Een

<sup>22</sup> CIRM, Het Integraal Verander Onderzoek (2004/2005): zie <http://www.cirm.nl/portal>.

veranderingsproject waarbij jarenlang resultaten uitblijven, vindt moeilijk steun bij de basis. Veranderingen slagen maar als er ook korte termijn successen kunnen geboekt worden.

- Om een grote hervorming van de gerechtelijke organisaties te kunnen doen plaatsvinden, dient het juiste klimaat gevonden te worden. Dit klimaat dient zodanig te zijn dat er zonder taboes kan gesproken worden over de bestaande en de ideale situatie. Een slaagfactor bij veranderingen is bijgevolg ook voldoende inspraak van de basis (bottom-up). Maar dat is niet genoeg. Er dient ook voldoende sturing van bovenuit te zijn (topdown). Er dient een éénduidige toekomstvisie ontwikkeld te worden. Communicatie en vorming zijn belangrijke aspecten om bij te dragen tot het juiste klimaat. Ook heeft men enkele duidelijk voorvechters nodig die anderen van het nut en de dringendheid van verandering kunnen overtuigen. Tenslotte lijkt de slaagkans van veranderingen ook af te hangen van wie het initiatief tot verandering neemt...
- Om veranderingen ingang te doen vinden, dient de juiste toon gevonden te worden. Deze toon dient, eenvoudig gezegd, "niet te hard en niet te zacht" te zijn. Veranderingen wekken steeds weerstand op, ook al zorgen ze voor verbeteringen. Dit betekent dat er gezocht moet worden naar een taal die iets zegt over bijvoorbeeld de efficiëntie en effectiviteit van justitie, toch op zo een wijze dat men niet bruuskeert. Werken met een zelfevaluatie op basis van een integraal kwaliteitsmodel kan daartoe een middel zijn. Zo leert men omgaan met indicatoren, scoring, ... zonder dat daaraan een negatieve connotatie moet gegeven worden. Integrale kwaliteitszorg kan een conceptueel kader zijn voor permanente verbetering en als verantwoordingsmiddel.
- Binnen de gerechtelijke organisaties is er nog maar weinig capaciteit ontwikkeld om ondersteuning te bieden bij het initiëren, opvolgingen en evalueren van veranderings-processen. Deze capaciteit dient niet allemaal van buiten uit te komen. Het kan reeds helpen dat bepaalde functies te heroriënteren en aan de personeelsleden die voor deze functies in aanmerking komen de nodige opleiding en vorming te voorzien.
- Hoewel er reeds verkennend onderzoek verricht is naar de hervormingstrends in de rechterlijke macht, is er weinig of geen (internationaal vergelijkend) onderzoek dat zich focust op de toepassingen van de theorieën uit het veranderingsmanagement op de hervormingen in de rechterlijke macht. Niettemin zou zulk onderzoek een belangrijke bijdrage kunnen leveren tot beleidspraktijk, want wetenschappelijk onderzoek en reflecties over veranderingstrajecten in het verleden kunnen een hefboom zijn tot succesvolle veranderingen in de toekomst.

## BIBLIOGRAFIE

- CIRM, Het Integraal Verander Onderzoek (2004/2005): zie <http://www.cirm.nl/portal>.  
DEMUYLDER P., FRANSSSEN G., VAN HOUTTE J., VAN LOON F.- De gerechtelijke achterstand in België: enkele concrete cijfers.- In: *Panopticon: tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 21:2(2000), pp. 161-192.

- DEPRÉ R., PLESSERS, J., HONDEGHEM, A. (ed.), *Managementhervormingen in justitie. Van internationale ontwikkelingen tot dagelijkse praktijk*, Brugge, die Keure, 2005, 425 p.
- DE WITTE & MOREL - MÖBIUS, *Uitbouw van een model tot werklastmeting in de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg en in de parketten ij de hoven van beroep - Projectvoorstel*, Gent, De Witte & Morel - Möbius, 2003, 125 p.
- DOUAT, E., 'Synthèse Générale: méthodologie et résultats', in: DOUAT, E. (ed.), *Les budgets de la justice en Europe. Étude Comparée France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne et Belgique*, Paris, La Documentation Française, 2001, pp.11-52.
- HOFSTEDE, G., *Culture consequences, International Differences in Work-Related Values*, Beverly Hills/London, Sage Publications, 2001.
- FINDAUT, C., VAN DAELE, D. & PARMENTIER, S., *Een openbaar ministerie voor de 21ste eeuw*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 266p; DEPRÉ R., HONDEGHEM, A., PLESSERS, J. & VAN DEN BROECK, E., 'The quality of justice in Belgium', in: FABRI, M., LANGBROEK, P. & PAULIAT, H. (Ed.), *The administration of justice in Europe: towards the development of quality standards*, Research Institute on Judicial Systems - National Research Council, Bologna, 2003, 494p.
- FOD JUSTITIE, *Justitie in cijfers 2007*, Brussel, 2008, 3. Zie ook [www.just.fgov.be](http://www.just.fgov.be).
- FRANSSSEN G., VAN HOUTTE J., VAN LOON F., CUYPERS D., LAENENS J., *De arbeidsgerechten en hun lekenrechters: een rechtssociologisch onderzoek in het rechtsgebied Antwerpen*, Antwerpen: Intersentia, 2005, 196p.; FRANSSSEN G., VAN LOON F., VAN HOUTTE J., CUYPERS D., LAENENS J., *De arbeidsgerechten in het rechtsgebied Antwerpen.*, Antwerpen: Intersentia, 2003, 168 p.
- FRANSSSEN G., DELRUE S., VAN LOON F., *Procesvoering voor het vredegerecht in Vlaanderen (1796-1990)*, Leuven: Acco, 1998, 148 p.
- KOTTER J.P., *Leiderschap bij verandering*. Boston, Harvard Business School Press, 2002, 222 p.
- LANGERWERF E., VAN LOON F., VAN HOUTTE J., *(Betere) Gerechtelijke statistieken en (efficiënter) beheer van de rechtbanken*, Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen, 1986.
- PETTIGREW, A., FERLIE, E., & MCKEE, L., 'Understanding the Process of Organizational Change', in: PETTIGREW, A. FERLIE, E. & MCKEE, L., *Shaping Strategic Change*. London, SAGE Publications, 1992.
- PLESSERS J., DEPRE R., BOUCKAERT G., *Integrale kwaliteitszorg in het Openbaar Ministerie*, Gent, Academia Press, 185 p.
- VAST BUREAU WERKLASTMETING, *Beleidsplan 2007-2014 'Parket - Personeel- Proces - Planning'*, Brussel, Vast Bureau Werklastmeting bij het College van Procureurs-generaal, 2007, 35 p.
- VAST BUREAU WERKLASTMETING, *Gegevensverstreking*, Brussel 2007, 60 p. (+ timesheets).
- VAST BUREAU WERKLASTMETING, *Handleiding werklastmeetinstrument*, Brussel 2007, 89 p.
- VAST BUREAU WERKLASTMETING, *Rapport werklastmeting politieparketten 2004-2006*, Brussel, 2007, 174 p.