**DELVAUX David – SCHOENAERS Frédéric**

**Justitie hervormen: leren uit de intrede van de HR adviseurs[[1]](#footnote-1)**

De hervorming van het gerechtelijk landschap is een onderneming van formaat. Het is een reorganisatie op nationale schaal die het gerechtelijk landschap fundamenteel verandert. Hoe groot de uitdaging is wordt duidelijk wanneer we ons eerdere grote moderniseringsprojecten van de rechterlijke orde in herinnering brengen: Phenix – de informatisering van Justitie –, Themis – de decentralisatie van Justitie –, het ontwikkelen van een instrument voor werklastmeting voor de magistraten, eerst bij het openbaar ministerie en daarna bij de zetel. Over al het onderzoek heen dat we gewijd hebben aan de moderniseringspogingen van Justitie in de voorbije tien jaar[[2]](#footnote-2), identificeren we een aantal gemeenschappelijke interessante vaststellingen.

*Mammoethervormingen blijken weinig effectief*

Wij vermeldden hoger dat de reikwijdte van de hervorming van het gerechtelijk landschap niet los mag gezien worden van andere «megaprojecten» waartoe de hervormers van Justitie zich de voorbije jaren geïnspireerd hebben gevoeld. Als we ons zouden laten verleiden om de doelmatigheid van deze initiatieven cijfermatig te beoordelen, zouden we niet anders kunnen dan vaststellen dat het resultaat middelmatig is. Wij willen hier niet uitweiden over de mislukkingen “Phenix” en “Themis”. Over de werklastmeting van de magistraten van de zetel willen we enkel opmerken dat de opstart gedurende de eerste vijf jaar moeizaam verliep (Connings et al. : 2007). Diverse oorzaken kunnen – althans gedeeltelijk – het moeizame ontwikkeling- en aanvaardingsproces van een nationale werklastmeting helpen verklaren.

Vooreerst stellen we vast dat het politieke bedrijf zich wel eens ‘imperialistisch’ durft op te stellen tegenover de gerechtelijke wereld. Ten tweede ontbreekt, zowel langs de kant van de politiek, als langs de kant van de rechterlijke orde, een verfijnde diagnose van de behoeften en de verwachtingen van de gerechtelijke actoren in het algemeen, en van de magistraten in het bijzonder. Wij zijn er ons van bewust dat de tijd waarin magistraten zich met hand en tand verdedigden tegen geplande hervormingen aan de hand van het ‘onaantastbare principe van de onafhankelijkheid’, ondertussen voorbij is. De meerderheid van de gerechtelijke actoren is zich bewust van de noodzaak om de werking van de rechterlijke organisatie te optimaliseren en Justitie doelgerichter te laten werken.

De mentaliteit is geëvolueerd. Eerdere moderniseringsinspanningen die een prestatiegerichte focus hadden, hebben de magistraten herhaaldelijk geconfronteerd met nieuwe manieren om naar het gerechtelijke werk te kijken en als gevolg hiervan de gerechtelijke organisatie te herdenken. Als deze instrumenten al niet gedeeltelijk of fundamenteel de gerechtelijke praktijk veranderd hebben, dan hebben ze alleszins een pedagogisch effect gehad, omdat geleidelijk aan de notie ‘prestatiegericht werken’ zijn intrede gedaan heeft in de gerechtelijke wereld.

Om deze mentaliteitswijziging toe te lichten zullen we in deze bijdrage inzoomen op de casus “introductie van HR-adviseurs bij de hoven van beroep” (cfr infra). Voorts kunnen we ook spreken van een generationeel effect; een nieuwe generatie van jonge magistraten (zowel bij het parket als de zetel), van advocaten en griffiers, die opgegroeid zijn in een maatschappij “die prestatie verheft tot ideologie” (Heilbrunn: 2004). Deze actoren brengen dit aangeleerde gedrag mee binnen in de gerechtelijke wereld.

De afgelopen jaren had het Cris de kans om met de meest verscheidene actoren van de meest diverse rechtscolleges interviews af te nemen. De onderzoekers hebben bijzonder weinig mensen ontmoet die tegen het idee zijn van een verbeterde werking van Justitie. Niemand betwist dat het nodig is om de organisatie te optimaliseren, maar over de modaliteiten van de verbetering is men minder unaniem. Eén van de meest frappante voorbeelden hiervan is de werklastmeting voor magistraten, meer concreet het debat over de te gebruiken werkmethode. De studie over de haalbaarheid van een werklastmeting (Connings et al. : 2007), onderstreepte duidelijk dat niet de keuze van de meetmethode dé grote inzet van het debat was. Ofwel zou men de meetmethode baseren op een registratie van gemiddelde behandelingstijden per dossier (type timesheet), ofwel zou men ze baseren op een verhouding tussen productievolumes en ingezette personeelscapaciteit (type MUNAS). De eerste methode werd weerhouden, voornamelijk gedragen door de politiek, door wetenschappelijke experten en slechts door een deel van de gerechtelijke wereld. Deze keuze werd gemaakt in weerwil van de voortdurend herhaalde opwerpingen van bepaalde gerechtelijke actoren en ondanks de waarschuwing dat deze keuze het risico inhield om een meetinstrument te ontwikkelen dat té gedetailleerd, té zwaar zou worden. Ondertussen heeft het Vast Bureau voor Statistiek en Werklastmeting een meetinstrument[[3]](#footnote-3) ontwikkeld dat rekening houdt met deze bezwaren. Het huidige meetinstrument blijft gebaseerd op een sociaal-wetenschappelijke methodiek, is realistisch qua omvang en uitwerking, en slaagt erin een consensus te bereiken over de resultaten per gerechtstype. Er zal echter nog een hele weg moeten afgelegd worden, in hoofde van de magistratuur, vooraleer het kader aan magistraten en gerechtelijk personeel effectief bepaald zal worden aan de hand van de resultaten van de werklastmeting en op basis van algemeen aanvaarde – nationale – werklastnormen.

Wat de *modernisering* van Justitie betreft stoten we steeds opnieuw op een spanningsveld tussen de politieke wereld en de rechterlijke wereld. De diverse hervormingsinitiatieven die door de politieke wereld geïntroduceerd werden, zijn onvoldoende voorafgaandelijk getoetst aan de hand van een verfijnde diagnose die de concrete behoeften en de dagelijkse realiteit in de vele entiteiten van het gerechtelijke bedrijf in kaart bracht. Uiteraard werden telkens een aantal magistraten of korpschefs geconsulteerd, maar kennelijk niet voldoende om een ruim draagvlak binnen de doelgroep tot stand te brengen. Bij gebrek aan consensus op het terrein en onder tijd- en prestatiedruk, durft het politieke bedrijf bij belangrijke hervormingen de logica van een *top-down* aanpak hanteren. Nochtans weet men dat deze *modus operandi* weerstand oproept bij de lokale actoren. Weerstand ontstaat bijvoorbeeld bij onzekerheid over de haalbaarheid en het nut van het project. Soms vrezen mensen dat ze bepaalde verworvenheden zullen verliezen. Vaak komt weerstand ook voort uit een diepe overtuiging dat de verandering niet strookt met de doelstellingen en de belangen van de organisatie en van de maatschappij. Uiteindelijk kunnen dit soort gevoelens en overtuigingen leiden tot apathie, tot onverschilligheid tegenover de hervorming, omdat de gekozen weg of de gekozen instrumenten voor de betrokkenen geen steek lijken te houden (Friedberg: 1993). Sociologische basiswerken hebben duidelijk aangetoond dat een fundamentele verandering, om te kunnen «slagen», nood heeft aan een overeenkomst, een pact, waarin alle betrokken actoren zich kunnen terugvinden[[4]](#footnote-4). En daar wringt het schoentje net vaak: er bestaan te weinig goed afgestemde afspraken.

*Karakteristieken van rechtscolleges en gedragsstrategieën om de lokale identiteit te behouden*

Het is een open deur: het éne rechtscollege is het andere niet. Ook de eigenheid en de «unieke» werkprocessen van elk soort geschil zijn een realiteit waarmee de hervormingen van Justitie steeds weer geconfronteerd worden. Hoewel er natuurlijk ook gelijkenissen zijn, zijn de gerechtelijke activiteiten en de werkprocessen in bijvoorbeeld het Hof van Beroep niet dezelfde als deze in een rechtbank van eerste aanleg of in een arbeidsrechtbank, en ga zo maar door. Aan de ene kant stellen we vast dat deze eigenheid afhangt van het type geschil, aan de andere kant stellen we vast dat ook bij eenzelfde type, de lokale entiteiten de geschillen op een verscheiden manier afhandelen en organiseren. Deze vaststelling geldt zowel in burgerlijke zaken als in strafzaken ((Bastard et al. : 2013). Daarenboven bemerken we dat de lokale entiteiten verschillend omgaan met het nieuwe gegeven van «altijd maar sneller» zonder koppeling aan «meer middelen». De betrokken actoren ontwikkelen hierop wisselende strategieën: de ene ontwijkt, de andere bevriest, nog een andere kiest resoluut voor de wedren van de productiviteit, enz. Een ding is zeker: de nieuwe beheermethoden en instrumenten zullen er nooit in slagen deze vrije manoeuvreerruimte van de gerechtelijke actoren en lokale entiteiten te verminderen. We sluiten ons dan ook volmondig aan bij de uitspraak van Michel Crozier die in 1979 al schreef dat « *men de samenleving niet verandert met een wet* » (Crozier: 1979).

Dit gezegd zijnde hopen we dat de politiek voldoende stilstaat bij de beschreven «moeilijkheden» zodat ze bij de nakende grote hervorming van het gerechtelijke systeem voldoende rekening houdt met de succesfactoren van een dergelijke onderneming, gelet op de specifieke, zeer heterogene wereld die onze justitie is. Wij herhalen graag dat de meerderheid van de gerechtelijke actoren de opportuniteit van de gerechtelijke hervorming niet in vraag stelt, maar wel de modaliteiten ervan.

Naast de *megaprojecten* van de voorbije jaren, zijn er ook initiatieven van bescheiden omvang geweest. We denken hierbij onder meer aan de aanstelling van HR adviseurs in een aantal jurisdicties van het land. Een analyse van dit initiatief is bijzonder verhelderend voor de wijze waarop de «modernisering» van Justitie vorm kan krijgen binnen de entiteiten zelf. Het scherpt het inzicht en begrip voor wat de ware uitdagingen zijn in de dagdagelijkse realiteit van een rechtscollege.

Justitie hervormen is de Staat hervormen (Garapon : 2010). Dit proces zal zich onvermijdelijk langzaam ontwikkelen en veel tijd vragen. Dit trage tempo valt moeilijk te rijmen met het relatief korte tijdsbestek waarbinnen het politieke bedrijf haar resultaten moet boeken. Het vraagt tijd omdat de inzet van deze hervorming diep raakt aan de professionele identiteit, de organisatiecultuur, de definitie van de professionele activiteit en zelfs aan de configuratie van de machtsverhoudingen tussen de actoren. We zijn daarom steeds pleitbezorgers geweest van diensten zoals de moderniseringscommissie, die over de politieke mandaten heen, consequent dezelfde hervormingsdoelstellingen nastreeft met concrete, goed afgelijnde projecten.

De wet van 18 februari 2014, gepubliceerd in BS op 04 maart 2014, betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie, kent aan zowel de zetel als aan het openbaar ministerie elk een College en een steundienst toe die geleidelijk aan verantwoordelijk worden voor de beheeraangelegenheden van de rechterlijke orde. Wij kunnen een permanente ondersteuningsdienst voor beide beheercolleges enkel toejuichen, zodat multidisciplinaire teams projecten zullen gaan uitvoeren die de gerechtelijke actoren zelf aandragen.

In deze bijdrage blikken we terug op de ervaring van de hoven van beroep bij het introduceren van adviseurs in human resources management. De casus toont goed aan op welke barrières nieuwe actoren kunnen stoten bij hun moderniseringsactiviteiten, maar tegelijk ook in welke mate zij desondanks bijdragen tot het ontstaan van nieuwe “collectieve denkbeelden” die de mogelijkheid in zich dragen om bij de professionals van justitie een nieuw gemeenschappelijk referentiekader te ontwikkelen, een nieuw *professioneel ethos*.

De staatshervormingen in het algemeen en de hervormingen van justitie in het bijzonder werden altijd al gehinderd door het consensusgerichte Belgische politieke systeem dat altijd naar compromissen zoekt (Lijphart: 1981; Delwit, de Waele, Magnette: 1999). Het omvangrijke, veelomvattende plan om managementsystematiek en depolitisering door te voeren in de federale overheidsdiensten, in het begin van de jaren 2000 (Copernicusplan) wordt vrij algemeen als mislukt beschouwd (de Visscher: 2005). De inertie, als gevolg van de verwevenheid van de administratie en «de zuilen», wordt bij de rechterlijke orde nog versterkt door de constitutionele waarborg van de onafhankelijkheid van de magistratuur. De pedagogische aanpak, waar de introductie van de adviseurs in human resources management een illustratie van is, bevordert veel meer dan de hiërarchische aanpak dat er een proces op gang komt binnen dit ‘onafhankelijke korps’ waardoor managementreflexen langzaam maar zeker binnensluipen en er op termijn een niet te ontkennen evolutie plaatsvindt in de professionele houding van de magistraten (Ficet, Delvaux: 2010).

**Introduceren van managementcompetenties in de Belgische hoven en rechtbanken : de casus van de HR-adviseurs.**

***Vertaald uit de originele Franse tekst die eerder verscheen in het tijdschrift «SociologieS»* (Delvaux : 2010)**

1. **Inleiding**

In dit artikel brengen we verslag uit over de introductie van een nieuwe professionele actor in enkele hoven van beroep (Antwerpen, Brussel, Luik) en bij het parket te Brussel. Met name willen we het effect hiervan analyseren op het bestaande evenwicht tussen de actoren. Deze bijdrage is geïnspireerd op theoretische inzichten uit de organisatiesociologie (Friedberg: 1993). De initiële hypothese is dat de komst van een nieuwe actor, mede verantwoordelijk voor het rechtbankbeheer, zou leiden tot veranderingen in de rollen en strategieën van andere actoren in het gerechtelijke systeem. Een aantal aspecten van deze hypothese zullen we hierna belichten; eerst beschrijven we de inhoudelijke realisaties van de HR-adviseurs en hun relaties met de andere actoren van de rechtsmacht.

We willen de nadruk leggen op het feit dat de functie-invulling van de HR-adviseurs bepaald wordt door het specifieke professionele milieu waarin ze terecht komen. Sommigen hebben inderdaad gewezen op de moeilijkheden die ze tegenkwamen in hun pogingen om het instituut te «moderniseren». Ze werden daarbij geconfronteerd met magistraten die dragers zijn van een sterke professionele identiteit, een identiteit die vaak gekwalificeerd wordt als “resistent tegen verandering”. Ook al vormen de HR-adviseurs in deze bijdrage het centrale reflectiethema, toch is dit geen eindbalans van dit hervormingsproject. Hun aanpak is immers sterk afhankelijk van de rechtsmacht waarin ze terecht komen, met elk haar eigenheid en specifieke omstandigheden.

Men kan dit project van HR-adviseurs niet louter instrumenteel benaderen. We willen verder kijken dan enkel het functionele denkkader. We willen de HR-adviseurs niet beschouwen als «menselijke beheerinstrumenten» die werken in een volledig neutrale omgeving. Voortbouwend op de literatuur van de managementsociologie, beschouwen we de HR-adviseurs als een reële bijdrage aan de managementcapaciteit van de betrokken gerechtelijke entiteiten. Deze semantische keuze is niet neutraal. Het laat ons toe om een ruimer analysekader te hanteren en om ons te richten op de contextelementen die ervoor gezorgd hebben dat deze adviseurs er gekomen zijn. Met andere woorden, zoals Maugeri en Boussard (Maugeri: 2001) hebben onderlijnd, gaat het er om “aan te tonen dat er niets natuurlijks is aan het instrument [..], dat de context eveneens moet worden uitgelegd, geanalyseerd en gedeconstrueerd”. Vervolgens zullen we vanuit een nog meer doorgedreven interactionistische invalshoek[[5]](#footnote-5), proberen de impliciete dimensie van dit project te verduidelijken, om een betekenis te geven aan hun werk en dit in de mate dat er (niet altijd bewust) strijd geleverd werd over de definitie van de juiste betekenis of voorstelling van hun bijdrage.

1. **De HR-adviseurs : een onderhandelde toegeving**

Het idee om HR-adviseurs te introduceren in de hoven en rechtbanken is ontstaan in 2004, in het kabinet van de toenmalige minister van Justitie, mevrouw L. Onkelinx. Dit project is tot stand gekomen tijdens een ruimere reflectie over de netelige vraag om het magistratenkader[[6]](#footnote-6) uit te breiden in verschillende rechtscolleges.

Geconfronteerd met de zoveelste vraag van verschillende korpschefs om hun kader van magistraten uit te breiden, wenste de minister niet langer bijkomende magistraten toe te kennen op een « vrijblijvende » manier. In een context van modernisering wilde zij breken met de – soms cliëntelistische – gewoonten op dit vlak[[7]](#footnote-7) en een meer rationeel personeel- en financieel beheer introduceren. We herkennen hier de drie belangrijkste types van verantwoording terug die Lascoumes en Le Galès formuleerden met betrekking tot « instrumentele vernieuwingen » bij de overheid: de politieke en symbolische intentie om te breken met de gebruiken uit het verleden, het nastreven van doelgerichtheid en het introduceren van waarden die het publieke bedrijf moeten vernieuwen of verbeteren (Lascoumes, Le Galès : 2005).

Omdat op dat moment een meetinstrument ontbreekt dat een objectieve evaluatie toelaat van de personeelsbehoeften in de rechtscolleges[[8]](#footnote-8), stelt de minister aan de korpschefs voor om de toewijzing van bijkomende magistraten afhankelijk te maken van de ontwikkeling van een instrument dat in kaart brengt of de gerechtelijke achterstand weggewerkt wordt. Zowel de minister als de korpschefs engageren zich wederzijds in protocolakkoorden.

De bedoeling is eenvoudig en kan als volgt worden samengevat: de minister engageert er zich toe het magistratenkader uit te breiden in bepaalde jurisdicties. In ruil zetten de betrokken korpschefs zich in om de achterstand bij de afhandeling van zaken geleidelijk te verminderen. Om deze doelstelling te bereiken voorzien de protocollen bovendien in de aanstelling van een HR-adviseur. Deze steun past in een proces van « responsabilisering » van de korpschefs (verantwoordelijk voor het beheer van hun jurisdictie). Het moet op termijn toelaten een echt personeelsbeleid op punt te stellen in de schoot van de gerechtelijke organisatie.

Tegenover dit voorstel van de minister laten de reacties van de betrokken korpschefs niet lang op zich wachten. De discussie kristalliseert zich rond het principe van de onafhankelijkheid van de magistratuur. Dit grondwettelijk principe consacreert ‘de eigenheid’ van justitie tegenover de andere staatsmachten en garandeert tegelijk de professionele autonomie van magistraten in de uitoefening van hun functie, zo meent de gerechtelijke wereld. Het is de hoeksteen die het rechterlijk handelen structureert en het garandeert aan elke rechter autonomie in zijn werk, zelfs ten aanzien van zijn hiërarchisch overste, de korpschef. Elke poging tot bemoeienis van de uitvoerende macht in het beheer van hoven en rechtbanken werd vaak op die manier onthaald als een inbreuk op dit principe van onafhankelijkheid. De HR-adviseurs maken hierop geen uitzondering.

Nauw verbonden met de vraag van de professionele onafhankelijkheid is de vraag naar de hiërarchische positionering van deze adviseurs. Twee modaliteiten werden in overweging genomen. Een eerste mogelijkheid, voorgesteld door het kabinet, was om een pool van mobiele experts op te richten bij de FOD Justitie. Deze mobiele experten zouden onderdak krijgen bij de vijf jurisdicties die betrokken waren bij de protocolakkoorden. Later zouden de HR-adviseurs concrete opdrachten kunnen uitvoeren in andere entiteiten. Ze zouden een ploeg vormen onder leiding van de FOD Justitie. De tweede mogelijkheid werd bepleit door de korpschefs die rond de onderhandelingstafel zaten. Zij stelden voor om de HR-adviseurs onder het gezag van hun respectievelijke korpschefs te plaatsen. Dit alternatief werd weerhouden omdat het tegemoet kwam aan de vrees dat men in deze HR-adviseurs « het oog van Moskou »*[[9]](#footnote-9)* zou zien, het oog van de uitvoerende macht. Deze keuze heeft als consequentie dat zij de korpschef toelaat om het werk van de HR-adviseur te kanaliseren en te controleren. Wij komen hier later op terug.

De vormgeving en de invulling van de protocolakkoorden is tekenend voor de moeilijkheden die de hervormers van Justitie tot op vandaag ondervinden. De introductie van HR-adviseurs lijkt uiteindelijk op een onderhandelde toegeving of een situatie van het « minste kwaad » om bijkomende magistraten te verkrijgen.

1. **Heterogene profielen, gevarieerde professionele loopbanen**

Vooraleer we ons richten op het werk van de HR-adviseurs, verwijzen we naar hun profiel. Net zoals andere auteurs (Henry : 1992) stellen wij bij hen een grote heterogeniteit vast. Alle HR-adviseurs zijn houder van een universitair diploma, toch zijn de expertisedomeinen bijzonder gevarieerd, gaande van rechten, over management, tot sociologie. De professionele loopbanen zijn bovendien sterk verschillend. Enkelen hebben een groot deel van hun carrière in gerenommeerde consultingfirma’s doorgebracht, wat – zo stellen zij – hen « een degelijke conceptuele ervaring en terreinervaring » opgeleverd heeft. Anderen hebben gewerkt in een universitair onderzoeksdomein en lijken een hoofdzakelijk theoretische bagage verworven te hebben. Sommigen staan voor hun eerste ervaring in het professionele leven. Die diverse loopbanen hebben zonder enige twijfel impact op de manier waarop de adviseurs invulling geven aan HR-management.

De bijzondere selectieprocedure van de kandidaten weerspiegelt de onderliggende spanningen bij de reflectie over de protocolakkoorden. Traditioneel wordt de organisatie van - althans statutaire - aanwervingen bij de federale overheid gerealiseerd door het selectiebureau SELOR. De HR-adviseurs werden als contractuele bedienden aangeworven en de FOD Justitie behartigde de aanwervingsprocedure. Interessant om te vermelden is dat al de korpschefs die betrokken waren bij de protocolakkoorden, unaniem voorstander waren van deze selectiemethode, namelijk via interviews. Het zijn bovendien de korpschefs zelf die hun HR-adviseur gekozen hebben. Voor sommige professionals van Justitie moest de kandidaat een juridische opleiding genoten hebben. Zij meenden dat alleen juristen de logica van het functioneren van rechtscolleges konden begrijpen:

*« Voor een van de eerste voorzitters was iemand die sociologie gestudeerd had zonder twijfel iemand die niet intelligent genoeg gebleken was om rechten te studeren […] Een magistraat identificeert zich nog altijd met zijn eigen diploma en met zijn eigen competenties. » (HR-adviseur)*

Andere korpschefs, daarentegen, verkozen een adviseur die juist geen jurist van opleiding was, om op die manier te kunnen rekenen op een meer neutrale en objectieve kijk op het beheer van een gerechtelijke entiteit.

1. **Geïsoleerde actoren « in de marge »**

De beschrijving van wat adviseurs gedaan hebben vanaf het moment dat ze aangesteld werden, kan erg verschillen. Voor sommigen was het onthaal *« goed voorbereid* », maar de meerderheid van hen zegt dat ze vanaf het begin geconfronteerd werden met een groot isolement. Twee redenen kunnen dit isolement verklaren. De eerste reden is functioneel: binnen de gerechtelijke entiteiten zijn deze adviseurs de enigen die expliciet bezig zijn met “human resources” als beleidsdomein. Hun enige gesprekspartner op dit terrein is de korpschef, die verantwoordelijk is voor de organisatie en het beheer van het rechtscollege. Hoewel hun verantwoordelijkheden elkaar overlappen, stellen we vast dat de definitie die beide actoren hanteren over goed beheer nogal verschilt en soms zelfs tegengesteld is. De adviseurs denken in termen van optimalisatie en rationalisatie van de werkingsmiddelen en aan het standaardiseren van werkprocessen. De korpschef daarentegen denkt aan het beheren van een rechtscollege als «een goede huisvader», hij kent het werkveld en krijgt de steun van de magistraten waaraan hij leiding geeft (Schoenaers, 2003 ; Ficet 2008).

De tweede oorzaak voor dit isolement is gelegen in de cultuur. De HR-adviseurs lijden onder een – als diep ervaren – tegenstelling tussen de professionele waarden van het management en de professionele cultuur van de magistratuur. Deze professionele cultuur heeft minder te maken met hun werkmethoden dan met hun geloof in de specificiteit van Justitie. Cécile Vigour spreekt over een «*professioneel ethos*»dat aan de basis ligt van het feit dat het referentiekader van het managementdenken moeilijk te verzoenen is met het justitiële werk (Vigour : 2006). De auteur identificeert vier dimensies in dit ethos: autonomie en onafhankelijkheid in het werk (cf. supra); het transcendente karakter van het recht dat boven alles staat – cfr. de tijdloze behoeder van de burgerlijke vrijheden -; waardering voor de juridische waarheid als resultaat van zorgvuldige afweging; en tenslotte de beperkte capaciteit om naar Justitie als ‘organisatie’ te kijken. De HR-adviseurs hebben soms het gevoel dat zij het begrip ‘management’ incarneren in de ogen van de meerderheid van de magistraten, die hen als mogelijke bedreiging zien van hun eigen professionele identiteit. De adviseurs kunnen om die reden slechts handelen in de marge van een systeem dat georganiseerd is rond twee korpsen – de zetel en het parket – die het over de concrete modaliteiten van de hervorming nog lang niet eens zijn.

1. **Zoekend naar legitimiteit en naar een rol**

We vragen ons af hoe de HR-adviseurs hun praktijk hebben ontwikkeld in dergelijke omstandigheden. In de protocolakkoorden werden hen de volgende verantwoordelijkheden toevertrouwd: «*het optimaliseren van de beschikbare menselijke middelen, het ondersteunen van de eerste voorzitter bij zijn personeelsbeleid […] met name bij het organiseren van de toewijzing van magistraten en gerechtspersoneel […], de taakverdeling in het rechtscollege, de aanpassing van de werkprocessen, het motiveren van het personeel, […]»[[10]](#footnote-10)*. In hun isolement, in de marge van het systeem, bestond hun eerste opdracht erin te onderhandelen over hun rol, hun mandaat. Sommigen moesten zelfs hun aanwezigheid legitimeren. We wijzen er nogmaals op dat de komst van de HR-adviseurs voor sommige korpschefs een toegeving was aan de politiek, in ruil voor een kaderuitbreiding.

In werkelijkheid werden de verantwoordelijkheden en taken van de HR-adviseurs niet vooraf vastgelegd, de taken werden informeel toegekend. De taakomschrijving ontwikkelde zich onder invloed van de omstandigheden, in functie van opportuniteiten en als gevolg van persoonlijke initiatieven:

*“Ik heb die HR-adviseur gebruikt voor van alles en nog wat” (eerste voorzitter van een hof van beroep).*

*“Wij moeten zelf vorm geven aan onze functie (…). We moeten in feite ons werk zelf creëren. In het begin moet je de moed hebben om het erop te wagen, om projecten voor te stellen om voor jezelf een job te creëren” (HR-adviseur).*

De catalogus van taken die door HR-adviseurs uitgevoerd werden, is gevarieerd en uitgebreid, een groot gedeelte is *dirty work*,zoals Everett Hughes dit soort werk kwalificeert (Hughes, 1958). Het gaat om verantwoordelijkheden waartoe de korpschef zich weinig aangetrokken voelt en die niet gewaardeerd worden binnen entiteiten die als kernfunctie hebben om recht te spreken. Bij wijze van voorbeeld gaat het om het opstellen of verwerken van de statistieken van het hof, de redactie van het jaarverslag of het opstellen van een onthaalmap voor nieuwe magistraten. In tegenstelling tot de observaties van Anne-Marie Arborio, die in haar werk de relaties tussen verzorgsters en geneesheren beschrijft (Arborio 2001), mogen we aannemen dat sommige activiteiten van de adviseurs erop gericht zijn het werk van de korpschef voor te bereiden en er over te waken dat zijn blazoen ongeschonden blijft.

*“Bij de selectie van kandidaten zal hij me de dossiers van de kandidaten laten samenvatten, omdat hij er de tijd niet voor heeft. Hij laat me dingen doen die hij zelf niet graag doet maar al bij al zal dat niet bijdragen tot een betere werking van Justitie.” (HR-adviseur).*

Bovendien benadrukt dit soort weinig waardevolle en weinig gewaardeerde werk het isolement van sommigen onder hen, die zich gemarginaliseerd voelen in hun organisatie. Men proeft de demotivatie en gelatenheid in de gesprekken:

*“Het is frustrerend, we besteden er veel tijd en energie aan en uiteindelijk hebben we toch geen beslissingsmacht… . We hebben geprobeerd om een en ander te formaliseren, om informatie te verzamelen, om hun ideeën weer te geven, maar ik weet niet of die inspanningen zullen lonen… .” (HR-adviseur).*

Het reële werk van de HR-adviseurs blijft grotendeels beneden de vooropgestelde doelstellingen van de protocolakkoorden. Zij zien zich geconfronteerd met de terughoudendheid van de korpschef om hen taken toe te vertrouwen die direct ingrijpen op de werkorganisatie van de magistraten. Een aantal van de adviseurs zijn hierdoor geneigd om zich te concentreren op het werk van het gerechtspersoneel. Anderen kregen de opdracht om een veiligheidsdienst op te richten of om de onderhoudsdienst te reorganiseren. Initiatieven die raken aan de activiteiten van de magistraten zijn eerder uitzonderlijk:

*“De eerste voorzitter heeft zijn territorium, namelijk zijn magistraten, hij alleen mag met hen praten. Het zuiver uitvoerende werk is voor mij.” (HR-adviseur).*

Enkele korpschefs zijn nog niet bereid om los te komen van een “paternalistische” manier om een rechtbank aan te sturen, volledig gebaseerd op het onderhouden van persoonlijke contacten met de magistraten. Zij zijn nog niet bereid om over te schakelen op zogenaamd meer objectieve beheermethodes en die in handen te geven van hun adviseurs HRM.

*In fine* blijkt het handelingsvermogen van HR-adviseurs afhankelijk te zijn van de capaciteit van magistraten om alternatieve, aanvaardbare en effectieve beheermethoden te aanvaarden. Initiatieven in die zin zijn eerder beperkt en ze kunnen onbetekenend lijken. Bij wijze van voorbeeld werd aan de adviseur van het parket in Brussel gevraagd om het systeem van verloven en wachtdiensten van de magistraten te systematiseren. Maar het rationeel aanpakken en objectiveren van impliciete routines en lokale ‘regelingen’ in een professioneel milieu dat niet altijd uitblinkt in transparant beheer, wordt meestal slecht onthaald:

*“Er zijn een resem zaken die op zichzelf niet complex lijken, maar die toch vragen oproepen, spanningen teweegbrengen… kortom al die zaken liggen hen nauw aan het hart. Daarom zijn ze gevaarlijk en zelfs explosief. Met een populatie zoals de magistratuur moet je heel zeker zijn voor je iets uitstuurt.” (HR-adviseur).*

Nochtans willen we de diagnose ‘mislukking’ niet in de mond nemen. We denken bijvoorbeeld aan het project ‘kwaliteitszorg’ bij het hof van beroep te Brussel, dat uitmondde in niet minder dan tweehonderd verbetervoorstellen. Het hof van beroep te Antwerpen kreeg twee nominaties voor de innovatieprijs van de Hoge raad voor de justitie in 2010 met een project videoconferentie (winnend project in het Nederlandstalig gebied) en het project “klantenbevraging” dat inmiddels al in twaalf rechtscolleges uitgevoerd werd.

1. **De HR-adviseurs: “cognitieve operatoren” van de verandering**

Hoe groot de afstand ook is tussen de formele opdracht van de HR-adviseurs en hun feitelijke taakinvulling, toch is het feit dat de functie bestaat belangrijk. We moeten verder willen kijken dan de analyse op het eerste gezicht. Ook andere managementinitiatieven binnen Justitie zijn immers om gelijkaardige redenen vastgelopen. Denken we aan het Themisplan (eerste hervormingsplan van de rechterlijke orde) dat eveneens struikelde over de terughoudendheid van de magistratuur en dat volledig herdacht moest worden. Ook het informatiseringsproject Phénix (een nationale databank voor justitie) heeft nooit het levenslicht mogen gezien.

Zijn dan alle moderniseringsinitiatieven van de rechterlijke orde gedoemd om te mislukken? Het lijkt aangewezen om de bijdrage van HR-adviseurs niet louter op het formele niveau, maar ook op het impliciete niveau te ontleden. De HR-adviseur is op de eerste plaats een ‘cognitieve operator’ (Ségrestin, 2004) die bijdraagt aan de modernisering omdat hij de capaciteit om te reflecteren over het beheer binnenbrengt in het rechtscollege:

*“Het gaat tenslotte om de cultuur: er is een cultuurverandering nodig en dat is het moeilijkste. De manier van werken veranderen, bepaalde attitudes veranderen, dat gaat nog relatief gemakkelijk, maar een cultuur veranderen, dat is raken aan de ziel, dat is heel moeilijk.” (adviseur HRM).*

Er zit een impliciete dimensie in het managementdenken; zodra men het management begint te professionaliseren, veranderen de professionele waarden en overtuigingen van organisaties (Courpasson, 1996). Naast de expliciete bedoeling om organisaties te binden aan afspraken – in dit geval door een handtekening via een protocol – hebben managementrecepturen als doelstelling om een nieuw, globaal, coherent, transversaal beheermodel te introduceren in al de geledingen van de organisatie. Door de HR-adviseurs binnen te halen in verschillende entiteiten wordt ruimte gecreëerd om beheerkwesties op een andere manier te benaderen. De belangrijkste bijdrage van de HR-adviseurs bestaat erin de actoren van Justitie te sensibiliseren voor alternatieve beheermethoden, om hen te socialiseren in het nieuwe managementsdenken. Hierdoor zijn ze in zekere zin gangmakers voor een “nieuwe kwaliteitsjustitie”, gevoed door wat Benoît Heilbrunn “de ideologie van de performantie” noemt (Heilbrunn, 2004).

1. **Besluit**

In deze bijdrage benaderden we het referentiekader van het managementsdenken aan de hand van de introductie van de HR-adviseurs. Deze benadering behoedt ons ervoor om dit hervormingsproject op een louter instrumentele manier te beoordelen, want dit zou ons ertoe kunnen leiden om de introductie van HR-adviseurs als een mislukt project te beschouwen. We hebben duidelijk gemaakt dat deze adviseurs geïntroduceerd werden als een “pakket”, *zwaar van koele controversen, van inspanningen om ze op een positieve manier voor te stellen, van elkaar doorkruisende belangen, die zich gestabiliseerd hebben rond een bepaalde constellatie” (Maugeri, 2001).* Door te kijken naar de HR-adviseur vanuit een contextuele, procesmatige bril, wordt een ander verhaal duidelijk en wordt het namelijk mogelijk om de ideologische grondslag van dit hervormingsproject bloot te leggen (Cléach & Metzger, 2006). Met de komst van de HR-adviseur ontstaan collectieve denkbeelden over organisatiebeheer, die een aanzet kunnen geven tot een nieuw gemeenschappelijk referentiekader, een nieuw *professioneel ethos*. Deze impliciete functie van de HR-adviseurs vindt trouwens een echo in het werk van Christophe Dubois, dat gewijd is aan de intrede in de Belgische gevangenissen van herstelgerichte justitieassistenten. Zij werden gelast met de paradigmawissel van “detentiegerichte” naar “herstelgerichte cultuur” (Dubois, 2008).

De beslissers hebben goed begrepen dat de “modernisering van Justitie” niet van de éne dag op de andere zal plaatsvinden. Een brutale omwenteling van de werkorganisatie van hoven en rechtbanken zou stoten op hevige “weerstand tegen verandering” bij het merendeel van de actoren. Wanneer we vertrekken van het principe dat verandering slechts mogelijk is als het “gezond verstand” aangesproken wordt, dan zullen in de publieke sector vooral sensibilisering- en socialiseringsacties bijdragen tot verandering.

Voor sommige auteurs drukt het beeld van het paard van Troje het best het managementinstrumentarium uit. Zij gaan daarin zover dat zij aantonen dat het managementdenken opereert als “niet erkende vorm van agressie” op de “heilig verklaarde” dagelijkse, duizend en een compromissen die de sociale partners met elkaar gesloten hebben” (Maugeri, 2001).

Volgens de protestantse moraal en de geest van het kapitalisme, heeft Max Weber goed onderstreept in welke mate de “ideeën”, de subjectieve denkbeelden, de “werkzame historische krachten” zijn (Weber, 1964). We stellen vast dat deze ideeën ook vandaag aanwezig zijn in het organisatiebeheer in hoven en rechtbanken.

**Bibliografie**

ARBORIO A. M. (2001), *Un personnel invisible. Les aides-soignantes à l’hôpital*, Paris, Anthropos.

BASTARD B., DELVAUX D., MOUHANNA Ch., SCHOENAERS F. (2012), *L’esprit du temps. L’accélération dans l’institution judiciaire en France et en Belgique*, Paris, Mission Droit et Justice.

BOUSSARD V. et MAUGERI S. (dir.) (2003), *Du politique dans les organisations*, Paris, L’Harmattan.

CLEACH O. , METZGER J-L. (2006), « Les dispositifs de gestion à distance » dans MAUGERI S. et al., *Au nom du client. Management néo-libéral et dispositifs de gestion*, Paris, L’Harmattan.

COMMAILLE J. (2000), *Une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF.

CONNINGS V., DELVAUX D., DEPRE R., HONDEGHEM A. et MAESSCHALCK J. (2007), *Etude de faisabilité de la mise en œuvre d’un instrument de mesure de la charge de travail destiné au siège*, Recherche effectuée dans le cadre du programme « Action en soutien aux priorités stratégiques du Gouvernement », mis en œuvre par la Politique scientifique fédérale et le SPF Justice.

COURPASSON D. (1996), « Les normalisations managériales entre l’individu et le modèle professionnel », in *Revue d’économie industrielle*, n° 75, pp. 239-256.

CROZIER M. (1979), *On ne change pas la société par décret*, Paris, Fayard.

DELWIT P., DE WAELE J.-M. et MAGNETTE P. (1999), *Gouverner la Belgique : clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, PUF.

DELVAUX. D (2010), « Introduction de compétences managériales dans les cours et tribunaux belges. Le cas des conseillers en ressources humaines », dans *Sociologies*.

DE VISSCHER C. (2005), « Le coup dans l’eau de Copernic : réforme de la haute fonction publique, nouvelle gestion publique et particratie en Belgique », *Politiques et management public*, n° 4, pp. 33-51.

DUBOIS C. (2008), « Action publique en détention : décloisonnement, réinsertion et réparation. Le cas d’une prison ouverte. », dans *Recherches sociologiques et anthropologiques*, n°2, pp. 77-101.

FICET J. (2008), « Les ambiguïtés de la gouvernance judiciaire. Autorégulation et qualité dans le ministère public belge », dans *Gouvernance*, n° 1, Ottawa, Les Presses de l’Université d’Ottawa.

FICET J., DELVAUX D. (2010), « La modernisation de la justice comme pédagogie du changement : le cas de l’intégration de « conseillers en gestion des ressources humaines » dans les juridictions belges », dans *Politique et management public,Vol. 27/2, pp.55-73.*

FRIEDBERG E. (1993), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.

GARAPON A. (2010), *La Raison du moindre Etat. Le néolibéralisme et la justice*, Paris, Odile Jacob.

HEILBRUNN B. (2004), *La performance, une nouvelle idéologie ?*, Paris, La Découverte.

HENRY O. (1992), « Entre savoir et pouvoir. Les professionnels de l’expertise et du conseil », dans *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°95, pp. 37-54.

HUGHES E. (1958), *Men and Their Work*, Free Press, Glencoe.

LIJPHART A. (dir.) (1981), *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Divided Society*, Berkeley, University of California Press.

MAUGERI S. (2001), « Du sens à la violence…Intérêt d’une sociologie des dispositifs de gestion » dans MAUGERI S. et al. , *Délit de gestion*, Paris, La Dispute.

ROUBIEU O. (1994), « Le modèle du manager. L’imposition d’une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », dans *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, vol.7, n°28, pp.35-48.

SCHOENAERS F. (2003), *Disponibilité des ressources et innovations managériales : quelles mutations pour les juridictions du travail belges et françaises face aux évolutions de leur environnement*, thèse pour le doctorat en sociologie, IEP de Paris et Université de Liège.

SEGRESTIN D. (2007), *Les chantiers du manager*, Paris, Armand Colin.

VAUCHEZ A. et WILLEMEZ L. (2007), *La Justice face à ses réformateurs (1980 -2006)*, Paris, PUF.

VIGOUR C. (2004), « Réformer la Justice en Europe. Analyse comparée des cas de la Belgique, de la France et de l’Italie », dans *Droit et Société*, n° 56/57, pp. 291-325.

VIGOUR C. (2006), « Justice : l’introduction d’une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », dans *Droit et société*, n° 63-64, pp. 425-455.

WEBER M. (1964), *L’éthique protestante et l’esprit du capitalisme*, Plon, Paris.

1. This contribution has been realized with the support of the IAP ‘Justice & Populations’ (PVII/22), Interuniversity Attraction Poles Program – Belgian Science Policy [↑](#footnote-ref-1)
2. Tien jaar sociologisch onderzoek (thesissen en onderzoeksopdrachten) op het domein van de Justitie door het Cris (Centre de recherche et d’interventions sociologiques, Université de Liège). [↑](#footnote-ref-2)
3. Dit instrument bouwt voort op inzichten die in de periode 2007-2012 verworven zijn uit de werklastmetingen in het Openbaar Ministerie, uit werklastmetingen uitgevoerd door de Commissie voor de Modernisering van de Rechterlijke Organisatie en het Vast Bureau voor Statistiek en Werklastmeting, en uit een werklastmeting die uitgevoerd is door het KU Leuven Instituut voor de Overheid in een administratief rechtscollege. [↑](#footnote-ref-3)
4. Service public fédéral justice, « Etude scientifique sur les propositions de reconfiguration du paysage judiciaire et sur une méthodologie destinée à adapter structurellement le paysage judiciaire », 2009. [↑](#footnote-ref-4)
5. Interactionisme is een benadering binnen de sociologie waarin de studie van de interactie tussen individu(en) centraal staat. Belangrijk uitgangspunt is dat deze interactie zowel de samenleving als het functioneren en de identiteit van individuen daarbinnen verklaart. [↑](#footnote-ref-5)
6. Wij begrijpen onder « magistratenkader » het effectief aan magistraten. [↑](#footnote-ref-6)
7. Oorspronkelijk is de toewijzing van toegevoegde magistraten door de Federale overheidsdienst Justitie meer gebaseerd op de kwaliteit van de relatie die een korpschef onderhoudt met het ministerieel kabinet, dan op een echte objectieve meting van de personeelsbehoeften van een jurisdictie. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sinds 2001 is het bestaan van dit instrument gekoppeld aan het Gerechtelijk Wetboek, art. 352, waarin vermeld staat dat : *« de koning bepaalt, na advies van de Hoge Raad voor Justitie, de manier waarop de werklast van een rechter geregistreerd wordt, en de manier waarop de geregistreerde gegevens worden geëvalueerd. »*. Een haalbaarheidsstudie over de werklastmeting is gerealiseerd in 2007 (Connings et al. : 2007). [↑](#footnote-ref-8)
9. Deze uitdrukking wordt regelmatig gebruikt door de HRM adviseurs. [↑](#footnote-ref-9)
10. Passage uit het protocolakkoord ondertekend in Luik op 25 april 2005 tussen de minister van Justitie en de lokale gerechtelijke autoriteiten. [↑](#footnote-ref-10)