

Een strategisch HR-beleid, vertrouwen, waarden en organisatiecultuur als hefboomen voor de hervorming

Mercuriale van de heer Patrick Vandenbruwaene, Procureur-generaal bij het Hof van beroep te Antwerpen, 1 september 2014

Ik zou bij het opstellen van de openingsrede van de gelegenheid willen gebruikmaken om een eerste bilan te maken van de hervorming nadat deze vijf maanden geleden in voege is gegaan en op basis hiervan een blik op de toekomst te werpen.

Ik zal ook trachten bepaalde vragen die gesteld werden in het themanummer van de Orde van de Dag¹ over de hervormingen van Justitie te verhelderen of te beantwoorden en dit aan de hand van de beleidsteksten en inzichten van het openbaar ministerie en de inmiddels opgedane ervaringen.

Zoals de verscheidene auteurs onderstrepen zijn sleutelbegrippen bij hervormingen of veranderingen zoals vertrouwen², kwaliteitseisen en zingeving, een professioneel waardenkader en een aangepaste organisatiecultuur³ noodzakelijk om onduidelijkheden of dubbelzinnigheden weg te nemen bij de concrete uitwerking⁴ van een kaderwetgeving zoals de wetten van 9 december 2013 en 14 april 2014.

Ik zal trachten deze door de academische wereld aangereikte sleutelbegrippen te expliciteren en te vertalen naar wat gaande is binnen het openbaar ministerie met de overtuiging dat een dergelijke oefening inderdaad bijdraagt tot meer vertrouwen tussen alle geledingen van Justitie.

¹ Orde van de Dag 2014/66.

² J. Vanschoenwinkel, A. Hondeghem, Sarah Schmitz en Lies Verreet, Vertrouwen tussen partners in de strafrechtsketen. Naar een "New Public governance", Orde van de Dag 2014/66, pagina 58 ev.

³ E. Devroe en L. Lagae, Gras groeit nooit sneller door eraan te trekken. De Zetel en modern management, Orde van de Dag 2014/66, pagina 7 ev.

⁴ N. Vallet, Het belang van een multidisciplinaire veranderingsroute: de hervormingen van justitie bekeken vanuit organisatiemanagement, Orde van de Dag 2014/66, pagina 24 ev.

De openingsrede die ik hield voor het Arbeidshof vanochtend vult de visie die wij ontwikkelen binnen het openbaar ministerie volledig aan met een overkoepelende visie over een dynamisch HR-beleid.

Ter afsluiting van mijn inleiding kan ik ook stellen dat mijn tekst verder kan bouwen op wat gezegd werd over het interpersoonlijk vertrouwen op 9 mei en 12 mei 2014 bij de installatie en eedaflegging van de nieuwe korpschefs van de zetel en het openbaar ministerie van het ressort Antwerpen-Limburg. Ooit zal blijken welke belangrijke bouwstenen de Hoge Raad voor de Justitie gelegd heeft voor de vernieuwing van Justitie bij het voordragen van de nieuwe leidinggevenden van de rechterlijke orde in ons ressort.

Vertrouwen

Terecht stellen de onderzoekers van het Instituut voor de Overheid dat het debat rond vertrouwen in of bij Justitie zich voornamelijk gefocust heeft op het vertrouwen van de burger in Justitie, zoals de verschillende onderzoeken rond de justitiebarometer.

Ook nog werd dit onderwerp al te vaak belicht vanuit de media, telkens die een vermoede schending van dit vertrouwen in individuele zaken breed aanklaarten.

Het gevoerde verkennend onderzoek vanuit het intern perspectief van de strafrechtsketen waarbij gepeild werd in twee casussen naar het vertrouwen tussen zetel en openbaar ministerie enerzijds en het vertrouwen tussen de strafuitvoeringsrechtbanken en de justitiehuizen binnen één (oud) gerechtelijk arrondissement is dan ook bijzonder vernieuwend zeker wanneer het plaatsvindt in de context van het New Public Governance waarbij voornamelijk op samenwerking wordt ingezet om maatschappelijke problemen op te lossen.

De voorzichtigheid waarmee de besluiten worden geformuleerd en de noodzaak voor diepgaander onderzoek kunnen bijgetreden worden, maar de aanbevelingen lijken merkwaardig genoeg aan te sluiten bij de opties die het openbaar ministerie licht om de strafrechtsketen, of beter zoals de auteurs stellen, het netwerk van het straf(keten)proces, kwaliteitsvol, gecoördineerd en coherent te laten werken en om de hervormingen te omringen met de noodzakelijke randvoorwaarden.

Ik had reeds de gelegenheid om het belang te onderstrepen van het interpersoonlijk vertrouwen als bindmiddel tussen de leidinggevenden bij de rechterlijke orde.

Dit interpersoonlijk vertrouwen is des te groter doordat de beleidsplannen die de toekomstige korpschefs opstelden duidelijk maken op welke manier zij willen werken aan een moderne kwaliteitsvolle professionele organisatie en welke (professionele) waarden zij hierbij wensen te hanteren. Bovendien hanteerden alle kandidaten van het openbaar ministerie het kwaliteitsmodel van het openbaar ministerie zoals ontwikkeld door de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, het Instituut voor de Overheid en de Université Libre de Bruxelles.

De algemene inzet rond een strategisch human resources beleid voor magistraten en medewerkers omkaderd met expliciet geformuleerde waarden en een duidelijke stijl van participatief leiderschap lopen als een rode draad door de opgestelde beleidsplannen en zijn een eerste component van het interpersoonlijk vertrouwen en zijn bode van een bredere vertrouwensrelatie.

Een tweede aspect van dit interpersoonlijk vertrouwen zijn de onderlinge ervaringen rond samenwerking die de korpschefs met mekaar vanuit het verleden hebben, waardoor verwachtingen duidelijker en openlijk kunnen geformuleerd worden en het wantrouwen voor een verborgen agenda achterwege kan gelaten worden.

Vanuit dit interpersoonlijk vertrouwen zal het nu zaak zijn voor ons om binnen justitie te bouwen aan wat de onderzoekers van het Instituut voor de Overheid het interorganisationeel vertrouwen noemen. Wat intern het openbaar ministerie betreft, zou ik willen spreken van een intra-organisatie vertrouwen.

Voor de duidelijkheid neem ik de door de onderzoekers voorgestelde definitie over omdat het mijn ervaring is dat hoe groter het vertrouwen tussen individuen is, hoe meer vertrouwen binnen de organisatie tot stand komt.

Immers zijn in het verleden de algemene beleidsplannen van het openbaar ministerie steeds tot stand gekomen in een sfeer van wederzijds vertrouwen waardoor gedeelde inzichten ontstonden over hoe het verder met de organisatie moest. Dit vertrouwen kwam ten goede aan de samenwerking binnen het openbaar ministerie en leidde tot de hervormingsvoorstellen van het openbaar ministerie waar persoonlijke en individuele belangen ver overstegen werden.

De voorgestelde definitie van interorganisationeel vertrouwen als de mate waarin leden van één organisatie een collectieve vertrouwensoriëntatie hebben ten aanzien van een andere organisatie lijkt zeer bruikbaar wanneer gestreefd zal moeten worden naar een coherente en gecoördineerde samenwerking op het vlak van het beleid en het beheer en op het vlak van de verdeling van de middelen.

Deze definitie kan evenzeer intern aangewend worden voor een intra-organisatie vertrouwen binnen de geledingen onderling die het openbaar ministerie vormen. Dit vertrouwen zal toelaten tussenschotten te slopen en de eenheid van het openbaar ministerie te versterken.

Een dergelijk naar vertrouwen strevend model moet verkozen worden boven het mogelijk conflictueel model dat een verkeerde lezing van de kaderwetgeving inzake de hervorming zou kunnen inhouden.

De door de onderzoekers opgesomde effecten van vertrouwen tussen organisaties zoals grotere organisatiedeling, toegenomen strategische flexibiliteit, een verhoogd aanpassingsvermogen en een verbeterde kennis- en ervaringsuitwisseling zijn juist enkele van de noodzakelijke hefboomen om onze justitiehervorming te doen slagen.

En daarom moet dringend geïnvesteerd worden in de factoren die bijdragen tot dit interorganisationeel en intra-organisatie vertrouwen.

Terecht wijzen de auteurs op communicatie, in dialoog treden en afspraken maken.

Dit overleg is geen bedreiging voor de onafhankelijk van zetel of openbaar ministerie, maar moet bijdragen om over de algemene en correcte werking van justitie te spreken.

Alvorens verder in te gaan op deze vertrouwensversterkende factor van samenwerking tussen de beide pijlers van de gerechtelijke orde, tussen het college van de zetel en het college van het openbaar ministerie, en tussen de nieuwe arrondissementele structuren, zal ik nu kort opgeven welke maatregelen en acties wij intern het openbaar ministerie binnen het ressort Antwerpen Limburg hebben genomen sinds 1 april 2014.

Een eerste initiatief om de communicatie te versterken en het vertrouwen tussen parket, auditoraat en parket- of auditoraat-generaal op te bouwen, is de afvaardiging van een magistraat van het parket-generaal of van het auditoraat-generaal naar de directiecomités van de parketten en auditoraten van het ressort.

Deze collega's nemen deel aan de vergaderingen van het directiecomité en hebben een rechtstreekse communicatielijn met de procureur-generaal. Dit laat toe problemen snel aan te kaarten en op te lossen.

Hierbij krijgt de dubbele beleids- en beheerslijn bottom up (procureur des Konings en directiecomité, procureur-generaal – of desnoods college) top down (college of procureur-generaal, directiecomité en procureur des Konings) nogmaals vorm en wordt de eerstelijnswerking ook op dit niveau naast het dossiermatige, ondersteund en versterkt.

Soepelheid, flexibiliteit en aanpassingsvermogen zijn de ordewoorden.

Ten einde de ondersteuning nog meer operationeel te maken, heb ik het inzicht om de collega's die mij vertegenwoordigen in de directiecomités te laten functioneren binnen een zogenaamde beleidsondersteunende cel van het parket-generaal zodat dubbel werk op het vlak van het beleid vermeden wordt en dat de inspanningen gedeeld worden over het ganse openbaar ministerie.

De eerste ervaringen leren dat een grotere wederzijdse betrokkenheid ontstaat en geeft een vooruitblik hoe het beheer binnen het openbaar ministerie bottom up zal kunnen gevoerd worden waarbij de procureur des Konings met de directiecomités hun beheersplannen zullen opstellen met ondersteuning van de steundienst van het openbaar ministerie ten einde het college van het openbaar ministerie in staat te stellen met kennis van zaken de beheersovereenkomst met de Minister van Justitie te onderhandelen. Weer een bottom up beweging.

In deze visie zal het college van het openbaar ministerie met zijn steundienst alsdan een coördinerende rol waarnemen en zorgen voor een organisatiewijde coherentie, met de procureur-generaal als bindweefsel: de zogenaamde top down beweging.

De deelname van een collega van het parket-generaal aan de voorbereiding van de voordrachten van afdelingsprocureur te Mechelen, Antwerpen en Hasselt, het afvaardigen van een collega naar het parket van de procureur des Konings te Antwerpen met het oog op het voeren van een project rond informantenwerking, de deelname van het parket-generaal aan het project rond ecofinzaken en het overleg inzake een ressortelijk HRM beleid zijn concrete voorbeelden van de samenwerking die in het nieuwe gerechtelijk landschap is ontstaan.

Zij zijn ook de voorbode van een nieuwe werking van het openbaar ministerie gebaseerd op intra-organisatie vertrouwen.

Ter ondersteuning van deze ontwikkelingen, is het natuurlijk ook van belang te blijven investeren in het interpersoonlijk vertrouwen.

Het persoonlijk gesprek dat ik met magistraten en medewerkers wens te voeren zoals ik de gelegenheid had te doen in Turnhout in de loop van juni, het voorstellen van stages voor eerstelijnsmagistraten op het parket-generaal, het voorstel om gerechtelijke stagiairs te laten kennismaken met het parket-generaal, het volgen van een gemeenschappelijke opleiding voor leidinggevendenden bij het IGO rond BPM zijn initiatieven om dit interpersoonlijk vertrouwen te veralgemenen en een band op te bouwen met collega's en medewerkers.

* * *
* *

Ik mag zeggen dat er binnen onze hoven te Antwerpen een jarenlange traditie bestaat van interpersoonlijk vertrouwen én van interorganisationeel vertrouwen gebaseerd op een wederzijds respect en de professionele ervaringen.

Ik merk dat deze vorm van samenwerking zich als een inktvlek heeft verspreid op het arrondissementele vlak en dat ruime overlegmomenten tot stand zijn gekomen.

Op het federale niveau ligt dit nog delicaat omdat de beide beheerscolleges zoals uitgetekend in de wet nog moeten verkozen worden of samengesteld.

Op basis van het overlegmodel zoals het sinds enkele maanden operationeel is tussen FOD Justitie, Voorlopig College van de zetel en het College van procureurs-generaal, ben ik echter van oordeel dat het een absolute prioriteit is om het overlegmodel zoals voorzien in de wet van 18 februari 2014 betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke orde zo snel mogelijk op te starten, zelfs zonder te wachten op de samenstelling van de nieuwe colleges.

Immers draagt een open dialoog bij tot een beter begrip over waar de organisaties naartoe willen en over hun professionele waarden, zonder dat hierbij keuzes zouden moeten gemaakt.

De huidige cultuur waarbinnen het overleg tussen rechterlijke orde en de FOD Justitie plaatsgrijpt, is echter wél beslissingsgericht en plaatst de vertegenwoordigers van de beide pijlers van de rechterlijke orde voor keuzes die bij wijlen niet voldragen zijn, niet door de ene noch door de andere.

Laat staan dat het overleg en de daarbij gepaard gaande interorganisationeel vertrouwen en organisatieculturen voldoende toenadering tot mekaar zouden hebben gezocht om op een degelijke wijze tot besluitvorming te komen.

Het is dringend tijd dat de Colleges hierover gezamenlijk overleggen zoals voorzien in het nieuwe artikel 182 van het gerechtelijk wetboek, al zijn hun samenstellingen voorlopig.

Vanzelfsprekend moeten wij de FOD justitie hierbij betrekken.

Een expliciet geformuleerd waardenkader

Op 9 mei 2014 had ik reeds het belang onderstreept van de waarden die het openbaar ministerie onderschrijft.

Zoals in de literatuur wordt aangegeven is het waardenkader dat een professionele organisatie hanteert een factor om vertrouwen te genereren, en bepaalt het de cultuur van deze organisatie.

Het is dus geen toeval dat ik dit onderwerp in “systeem” breng met de andere sleutelbegrippen van mijn openingsrede die noodzakelijk zijn om de hervorming gestalte te geven.

Onze missietekst van 2007 geeft weer waarvoor het openbaar ministerie staat en welke waarden het daarbij wenst te eerbiedigen.

“Het openbaar ministerie streeft, met het oog op de handhaving van de democratische Rechtstaat, voor elk strafbaar feit een proportionele en maatschappelijk relevante gerechtelijke reactie na, binnen een maatschappelijk aanvaardbare termijn⁵, en bovendien rekening houdend met het belang van de slachtoffers.

Daartoe zal het openbaar ministerie objectief en loyaal zijn in zijn opsporing en vervolging, optreden à charge en à décharge, met eerbiediging van de wet en de fundamentele rechten, meer bepaald het recht op een eerlijk proces en de rechten van verdediging⁶.

Het zal zich inspannen om bij de verschillende rechtsmachten een efficiënte procesgang en een goede rechtsbedeling te verzekeren.

Het openbaar ministerie wenst in het kader van deze opdracht bij te dragen in de strijd tegen de gerechtelijke achterstand en hierin een motor te zijn.”

Organisatorische aandachtspunten om deze waarden in de praktijk om te zetten zijn hierbij onder andere het kwaliteitsdenken en de communicatie.

⁵ De maatschappelijk aanvaardbare termijn moet alleszins korter zijn dan de redelijke termijn van artikel 6 van het EVRM.

⁶ Het past te verwijzen naar artikel 151 van de Grondwet dat de onafhankelijkheid garandeert van het openbaar Ministerie in de uitoefening van de individuele opsporingen en vervolgingen, onverminderd het recht van de bevoegde Minister om de vervolging te bevelen en de bindende richtlijnen van strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen.

Waar het kwaliteitsdenken reeds gedeeltelijk werd uitgewerkt door het kwaliteitsmodel van het openbaar ministerie waarover ik reeds sprak, moet in het volgend gerechtelijk jaar daadwerkelijk werk gemaakt worden van een communicatie die beantwoordt aan de vele uitdagingen van een hervorming.

Bij de opsomming van de waarden zal opgemerkt worden dat doelbewust het wettelijk vermoeden van loyauteit – overigens in de context van hierboven een organisationeel vertrouwenswekkend element ingeschreven door de wetgever in het wetboek van strafvordering – aangevuld werd met de waarden van een optreden à charge en à décharge en het garant staan voor fundamentele rechten zoals het recht op eerlijk proces en de rechten van verdediging.

Dit zijn bij uitstek professionele waarden die het openbaar ministerie deelt met de zetel en de advocatuur en die de onafhankelijkheid van de rechterlijke orde dienen te karakteriseren.

Zij zijn ook het kritisch denkpad voor onze organisatie.

Een nieuwe organisatiecultuur

De auteurs⁷ van de locomotieftekst in het themanummer in “De Orde van de Dag” stellen dat de organisatiecultuur één van de hefboomen is voor verandering en het welslagen van hervormingen.

In de visie op het HR beleid met als titel “Meer menswaardigheid op onze werkvloer”, waardoor uiting wordt gegeven aan de overtuiging dat een kwaliteitsvolle justitie aanvang neemt met het omvormen van de organisatie naar het centraal stellen van de persoon in de ganse werking van justitie, wat ook diens hoedanigheid is, medewerker, magistraat, benadeelde, slachtoffer of verdachte, is het thema van de organisatiecultuur vandaag reeds aangesneden.

Deze visie om te evolueren van een hiërarchische organisatiecultuur met een geblinddoekte dame aan het hoofd, naar een organisatiecultuur die kritisch de rechtsstaat wil beschermen door het hanteren van een democratisch waardenpatroon is geen nieuw

⁷ E. Devroe, L. Lagae, oc. Orde van de Dag, 2014/66, p 7 e.v.

gegeven, maar is ontstaan tijdens de eerste beleidscyclus van het openbaar ministerie gaande van 2000 tot 2007.

Dit gedachtengoed dat gedragen wordt door talloze korpschefs, magistraten en medewerkers heeft ertoe geleid dat het openbaar ministerie geen “centraal aangestuurde en formalistische machinebureaucratie” is zoals soms zonder al te veel onderzoek en met een voorzichtig voorbehoud beweerd wordt, maar geëvolueerd is naar één van de trekkers en gangmakers van de hervorming van justitie.

Dat de aandacht voor organisatiecultuur oprecht beleefd wordt door onze organisatie blijkt uit het onderzoek waaraan de procureur des Konings te Antwerpen en de afdelingsparketten van Antwerpen, Mechelen en Turnhout hebben samengewerkt vanaf 30 april 2014 en waarvan de resultaten werden opgeleverd op 25 juni 2014.⁸

De bedoeling was de kans aan te grijpen de parketcultuur zoals die bestond voor de hervorming, en zoals die er idealiter na de hervorming zou moeten zijn, in kaart te brengen. Iedere magistraat en medewerker werd hierbij de mogelijkheid gegeven aan het woord te komen.

Ik heb geenszins de bedoeling een uitvoerige literatuurstudie weer te geven over het begrip organisatiecultuur, van belang is te weten dat organisatiecultuur te maken heeft met een gedeeld patroon van waarden, normen, denken en voelen die de leden binnen een organisatie nastreven en die het resultaat zijn van de omgang tussen de leden. Het is ook een kwestie van gezamenlijk leren⁹.

Het heeft volgens mijn aanvoelen ook iets te maken hoe de organisatie in al zijn aspecten wil sturen op kwaliteit.

Zonder te diep te focussen op alle onderdelen van het onderzoek, die zoals ook reeds gezegd over het interorganisationeel vertrouwen nader onderzoek vereisen, zou ik toch even willen stilstaan bij de meest markante resultaten, die meteen duidelijk stellen dat de culturomslag zoals die beoogd werd in de twee voorgaande beleidscyclussen van het openbaar ministerie zich fundamenteel aan het voltrekken is.

⁸ De Proost Liese, student criminologische wetenschappen KULeuven, Onderzoek organisatiecultuur parket van Antwerpen, afdelingen Antwerpen, Turnhout en Mechelen, 25 juni 2014 (niet gepubliceerd).

⁹ Ibidem, pagina 6.

In het algemeen kan gesteld worden dat de huidige parketcultuur gekenmerkt wordt door in hoofdzaak twee cultuurvormen die naargelang de gebruikte methodiek een andere naam krijgen doch die inhoudelijk niet zo'n sterke verschillen tonen.

Ik zal trachten hiervan een synthese te maken.

Om deze reden zal ik waarschijnlijk wetenschappelijk en academisch kort door de bocht gaan, maar ik onthoud het volgende.

Binnen de huidige parketcultuur primeren enerzijds de zorg voor productiviteit, beheersbaarheid, het boeken van goede resultaten – wat een “marktcultuur” wordt genoemd, en de “hiërarchische cultuur” met een sterke aandacht voor procedures, regels en voor efficiëntie.¹⁰

Persoonlijk vind ik hierbij elementen terug van het New Public Management met aandacht voor het managen van efficiëntie en prestaties.

Wat de gewenste cultuurvormen in de toekomst betreft geven de bevroegden de voorkeur aan culturen die participatie, samenhang en teamwerk hun vaandel dragen (de zogenaamde familiecultuur) en waar plaats is voor innovatie, creativiteit en flexibiliteit (wat adhocratiecultuur wordt genoemd) en solidariteit (netwerkcultuur).

Laat dit nu juist ook kenmerken zijn van “samen”werking van het New Public Management waar ik het reeds over had.

De resultaten geven ook aan dat het openbaar ministerie een lerende organisatie is geworden en dat het (intuïtief) evolueert van het New Public Management waar de klemtoon lag op beter management naar New Public Governance waar samenwerken het leidmotief is.

En laat dit nu juist de inzet zijn de van de beleidsplannen op basis waarvan de korpschefs van het openbaar ministerie voor het ressort Antwerpen-Limburg werden voorgedragen door de Hoge Raad voor de Justitie.

¹⁰ Ibidem, citaat van pagina 45.