

## MERCURIALE ANNO 2008

### Het Openbaar Ministerie in beweging

Mercuriale van de heer Yves Liégeois, Procureur-generaal bij het Hof van beroep te Antwerpen, 1 september 2008

Met dank aan de heer  
Advocaat-generaal  
Patrick VANDENBRUWAENE  
voor zijn bijdrage

## Inhoudstafel

<u>Inleiding</u>	5
I. <u>De eerste beleidscyclus van het Openbaar Ministerie</u>	6
A. Het ontstaan van het globaal concept strafrechtelijk beleid en de oprichting van de expertisenetwerken luiden een eerste cyclus in	
1. Een beleidscyclus voor het Openbaar Ministerie	9
2. Het parketbeleidsplan	11
3. Het kwaliteitsmodel	12
4. De parketstatistiek	13
5. De werklasmeting	14
6. Ompranet	15
II. <u>Een moderniseringsplan als afsluiter van de eerste en aanvang van een tweede beleidscyclus</u>	16
A. Een moderniseringsplan van het Openbaar Ministerie luidt bij het begin van de nieuwe mandaten van korpschefs de tweede beleidscyclus in	
B. Enkele krachtlijnen van het moderniseringsplan van het Openbaar Ministerie	17
1. Een betere samenwerking met de Staatsmachten, en in het bijzonder met de Minister van Justitie	
2. Topprioriteit is de strijd tegen de gerechtelijke achterstand en het bewaken van de doorlooptijden	20
2.1. Algemeen	
2.2. Goede beeldvorming noodzakelijk	21
2.3. Het aflijnen van het gerechtelijk onderzoek – Case management	22
2.4. Nood aan specialisatie – Samenwerkingsovereenkomsten	23
3. Introspectie van het Openbaar Ministerie over de eigen opdrachten en structuren	
4. Een beleidsvisie ontwikkelen en het uittekenen en uitbouwen van de daartoe nodige instrumenten	24
III. <u>De ontplooiing van de tweede beleidscyclus</u>	26
<u>De uitvoering van het moderniseringsplan zet het Openbaar Ministerie in beweging</u>	
A. Organisatie van een begeleidingsplatform	
B. Het bouwen van een bruggenhoofd naar de zittende magistratuur en betrekken van andere actoren	27
C. Het opmaken van een strategisch uitvoeringsplan als doelstelling	28
D. De werkgroepen van het Openbaar Ministerie	29
1. De werkgroep belast met de reflectie inzake de opdrachten en structuren van het Openbaar Ministerie	
1.1. Voorverkenning van de werkgroep	30

1.2.	Werkhypothese van de werkgroep voor de organisatie van de verdere ontwikkeling van het Openbaar Ministerie	31
	â Organiseren van een ruimer horizontaal niveau	
	â Behoud van de lokale afdeling voor de rechtsonderhorige	33
	â Flexibiliteit van het systeem	
	â Oplossing voor grootstedelijke parketten	
	â Verhouding tot de evolutie van de organisatie van de zetel en gevolg ten aanzien van het niveau van het ressort	34
	â Behoud van kwaliteit door het optimaliseren van interne kwaliteitszorg	35
	â Inspelen op de evolutie van de staats hervorming en op het communautaire aspect	36
2.	De werkgroep belast met de uitbouw van het secretariaat tot gemeenschappelijke steundienst	37
2.1.	De wet van 25 april 2007	
2.2.	Voorverkenning door de werkgroep	38
	â Materiële ondersteuning	
	â Het kennisbeheer	39
	â Organisatieontwikkeling	
	â Statistiek	
2.3.	Visie over de verhouding Openbaar Ministerie – Minister van Justitie	40
3.	De werkgroep belast met de bewaking van de doorlooptijden en de strijd tegen de gerechtelijke achterstand	43
3.1.	Partnerschap als vertrekpunt	
3.2.	Beheersing van de saisine van de onderzoeksrechter, of de aanzet tot het case management	
	â Vanuit het oogpunt van de samenwerking met de politiediensten – Eerste luik van het case management	
	â Vanuit het oogpunt van de organisatie zelf van het Openbaar Ministerie – Tweede luik case management	45
4.	De werkgroep belast met de introductie van het parketbeleidsplan in de beleidscyclus, alsook het onderzoek naar de formulering van vervolgingsprioriteiten	47
4.1.	Voorgaanden	
4.2.	Verdere werkzaamheden van de werkgroep	
IV.	<u>Overgang van de reflectie naar een strategisch plan van het Openbaar Ministerie</u>	49
A.	Het Openbaar Ministerie in permanente beweging	
B.	Het creëren van samenwerkingsverbanden ter voorbereiding van een hertekening van het gerechtelijk landschap	
	<u>Het in de plaats stellen van een stappenplan</u>	51
	Eerste stap: Overlegstructuren worden geïnstalleerd	
	Tweede stap: Het ontwikkelen van protocols aangaande samenwerkingsverbanden	
	Derde stap: De jaarlijkse evaluatie en begeleiding	52
	Vierde stap: Wetswijzigingen	53

C. De organisatie van de strijd tegen de gerechtelijke achterstand en de bewaking van de doorlooptijden	54
1. Strategische doelstelling	
2. Het creëren van samenwerkingsverbanden	55
3. De oprichting van scharnierfuncties inzake interne kwaliteitsbewaking en invoering van een management van het opsporingsonderzoek van de gerechtelijke onderzoeken in zijn globaliteit en van het gerechtelijk onderzoek	
4. Wetswijzigingen die kaderen binnen de bewaking en de betere functionering van de strafrechtsketen	57
å Uitbreiding van de mogelijkheden tot dading en minnelijke schikking van het Openbaar Ministerie	
å Controle van de burgerlijke partijstelling naar proportionaliteit	58
å De arbitrageprocedure ingeval de politiediensten niet het vereiste personeel en de nodige middelen kunnen geven (art. 28ter § 3 en 56, § 2 Sv)	
<u>Epiloog</u>	60

## Inleiding

In een hedendaagse snelevoluerende maatschappij wordt van de gerechtelijke autoriteit verwacht dat het zijn werkzaamheden zou beheren volgens principes van modern management. In tegenstelling tot de evolutie die zich in sommige andere Europese landen aftekende is in het Belgisch gerechtelijk landschap nog hoegenaamd geen sprake van enige budgettaire autonomie. Essentiële componenten van de werking van de instellingen, zoals bijvoorbeeld het beheer van de gebouwen, de informatisering, of zelfs de aanwerving van personele middelen vallen buiten het zeggenschap van de gerechtelijke autoriteiten.

Het is ten andere nog steeds onduidelijk wanneer een kentering zou komen in deze toestand, en of een eigen budgetbeheer wel wenselijk is zolang er geen werk wordt gemaakt van het hertekenen van de structuren van een gerechtelijk apparaat dat op menig vlak aan modernisering toe is, of zolang er binnen de centrale overheid zelf geen reorganisatie en rationalisatie wordt doorgevoerd. Bovendien moet onderstreept worden dat de gerechtelijke autoriteit binnen welomlijnde wetgevende of regelgevende rails moet handelen, waarin dikwijls weinig plaats bestaat voor zuiver beleidsmatig denken.

De modernisering van de gerechtelijke organisatie vereist bijgevolg een degelijke en overkoepelende samenwerking van alle staatsmachten, wat dan weer een overleg veronderstelt in een klimaat van openheid en vertrouwen dat in de voorbije jaren ook niet echt altijd aan de orde was.

Ten aanzien van de gerechtelijke autoriteiten werd dikwijls het verwijt gemaakt dat ze gekant waren tegen elke vorm van modernisering of hervorming. De evolutie van de laatste jaren toont aan dat dit verwijt ongegrond is, en dat een sterke wil tot verbetering aanwezig is in alle geledingen van het gerecht.

Het gerechtelijk verlot is de periode bij uitstek voor de korpschef om naast het afwerken van publicaties, vergaderingen, juridische en beleidsdocumenten, adviezen over wetgeving e.a. in een mercuriale stil te staan bij enkele belangrijke items. Voor echte vakantie blijven dan nog maar een paar dagen over. Laat deze haast permanente inspanning van de chef een aanzet zijn voor al zijn medewerkers van het parket-generaal om in het komende gerechtelijk jaar de toestand te consolideren waarvoor we zolang samen gewerkt hebben, namelijk deze van een gerechtelijke instantie die uitstekend en zonder achterstand functioneert.

Vandaag op 1 september 2008 is mijn voorzitterschap van het College van procureurs-generaal van het voorbije jaar afgesloten en mag ik voor de volgende vier jaar rekenen op mijn ambtgenoten om die zware klus in dezelfde geest verder te zetten. Het leek mij dan ook een gedroomde gelegenheid om even terug te blikken op de moderniseringsbeweging en de evolutie van het Openbaar Ministerie gedurende de laatste jaren, en de stand van zaken te overlopen na één jaar voorzitterschap.

De woelige periode van het laatste decennium, in de nasleep van zaken zoals de Bende van Nijvel of DUTROUX, gaf aanleiding tot belangrijke wetswijzigingen inzake onder meer de benoeming en evaluatie van magistraten. Maar ook binnen de eigen organisatie werd meer en meer ruimte gecreëerd voor overleg en bezinning, en hieruit is een nieuw élan tot stand gekomen om te streven naar een eigentijdse instelling. Dit élan is weinig gekend bij het grotere publiek waarvoor het Openbaar Ministerie of het parket een grote onbekende blijft. Bij het overlopen van de fases van deze evolutie zal U vaststellen dat dezelfde krachtlijnen en visies als een rode draad telkens weer naar voor komen, maar dat de inhoud ervan steeds verder en meer concreet wordt ingevuld.

## I. De eerste beleidscyclus van het Openbaar Ministerie

### A. Het ontstaan van het globaal concept strafrechtelijk beleid en de oprichting van de expertisenetwerken luiden een eerste cyclus in

Het Gerechtelijk Wetboek beschrijft in de artikelen 143bis en volgende de opdrachten van het College van procureurs-generaal. De kern van die opdracht zit vervat in de coherente uitwerking en coördinatie van het strafrechtelijk beleid binnen de door de Minister van Justitie vastgestelde krijtlijnen;<sup>1</sup> het nemen van de maatregelen nodig voor de goede en gecoördineerde werking van het Openbaar Ministerie, en het inlichten en adviseren van de Minister van Justitie over al hetgeen verband houdt met de opdrachten van het Openbaar Ministerie.

Het College dat reeds langer in de praktijk functioneerde kreeg een wettelijke verankering in 1997. Tijdens het voorbije decennium heeft het College nagedacht over de wijze waarop een strafrechtelijk beleid zou moeten geconstrueerd worden.

<sup>1</sup> Art. 143ter Ger. W. bepaalt dat de Minister van Justitie de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vastlegt, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, nadat hij het advies van het College van procureurs-generaal heeft ingewonnen. Zie eveneens artikel 151 van de Grondwet.

In feite kwam er een versnelling in de periode 2000-2001. Bij de wettelijke institutionalisering van het College van procureurs-generaal werd de interne werking ervan versoepeld nu bij Koninklijk besluit aan elke procureur-generaal specifieke taken konden worden toevertrouwd.<sup>2</sup> Het Koninklijk besluit van 6 mei 1997<sup>3</sup> wees het strafrechtelijk beleid in het algemeen, met inbegrip van het opsporings- en vervolgingsbeleid toe aan de procureur-generaal te Antwerpen.

Binnen de sectie kamer van inbeschuldigingstelling van het parket-generaal te Antwerpen werd een beleidscel opgericht die een visie uitwerkte met betrekking tot een globaal concept van strafrechtelijk beleid met meerdere bouwstenen die gradueel invulling zouden krijgen. Daarbij werd aandacht gegeven aan beheersmatige elementen, waaronder de goede algemene en gecoördineerde werking van het Openbaar Ministerie, en beleidsmatige elementen zoals het tot stand brengen van een uniform opsporings- en vervolgingsbeleid en een beleid naar prioriteiten.

Binnen dat kader werd tegelijkertijd het concept van de expertisenetwerken uitgewerkt.<sup>4</sup>

Het College van procureurs-generaal formuleerde in samenwerking met de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid een advies aan de Minister van Justitie waarbij getracht werd alle wettelijke bepalingen en voorschriften van de keten politie – Openbaar Ministerie te integreren in dat globaal concept, met het oog op het voeren van een algemeen strafrechtelijk beleid door de Minister van Justitie<sup>5</sup>.

Het inwendig document dat de bouw en werking van de expertisenetwerken bepaalde werd goedgekeurd, en in juni 2001 werden de eerste expertisenetwerken van het Openbaar Ministerie opgericht. Thans zijn er meer dan vijftien netwerken werkzaam. Ze zijn ingedeeld in functionele netwerken die transversale materies behandelen zoals strafrechtspleging of politiehervorming,<sup>6</sup> en operationele netwerken die domeinen volgen zoals leefmilieumisdrijven of voedselveiligheid.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Parl. St.; Senaat; zitting 1996 – 1997; 1 – 447/4; wetsontwerp tot instelling van het College van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van federale magistraat; Verslag namens de commissie voor de Justitie uitgebracht door de heren H. COVELIERS en H. VANDENBERGHE; p. 43.

<sup>3</sup> K.B. van 6 mei 1997 betreffende de specifieke taken van de leden van het College van procureurs-generaal, B.S. 14 mei 1997.

<sup>4</sup> Y. LIÉGEOIS; Managementhervormingen in Justitie, Van internationale ontwikkelingen tot dagelijkse praktijk, Instituut voor de Overheid, Bijdrage “Het project expertisenetwerken”, Overheidsmanagement nr. 19, Die Keure, 2005.

<sup>5</sup> P. VANDENBRUWAENE, “Het stellen van doelen in recherche”, in “Vernieuwing in de Recherche”; MAKLU, 2002, p. 40.

<sup>6</sup> Strafrechtelijk beleid en strafrechtspleging, Informatica, Politiehervorming, Militair strafrecht, Jeugdbescherming, Slachtofferonthaal, Informatiehuishouding van het Openbaar Ministerie, Bemiddeling in strafzaken en Strafvuitvoering en uitvoering van veiligheidsmaatregelen en interneringen.

<sup>7</sup> Mensenhandel en mensensmokkel, Groot banditisme en terrorisme, Wegverkeer, Residuen en voedselveiligheid, Ecofin, Verdovende middelen, Leefmilieu en Corruptie.

We kunnen gerust stellen dat met die eerste kernconcepten een eerste zevenjarige beleidscyclus van het Openbaar Ministerie was begonnen.

Bij die evolutie is het bewustzijn ontstaan dat het realiseren van een strafbeleid niet in de eerste plaats vertolkt kon worden door het stellen van prioriteiten, maar veeleer moet vertrekken van het scheppen van de noodzakelijke omstandigheden opdat de organisatie optimaal zou werken. In feite kan men stellen dat het verzekeren van een goed functionerende strafketen de eerste prioriteit is, en dit betekent dat de onderscheiden schakels van de keten op elkaar moeten afgestemd worden wil men de zaken die worden aangevat tot een goed einde brengen.

De zoektocht naar de invulling van die beleids- en beheersmatige bouwstenen was begonnen. Dit gaf aanleiding tot het ontwikkelen van diverse instrumenten en projecten die zouden helpen bij het uitwerken van het strafrechtelijk beleid, en waarop hierna verder wordt ingegaan. Deze ontwikkeling is kunnen verwezenlijkt worden door enerzijds een voortdurende samenwerking tussen de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (DSB), het expertisenetwerk strafrechtelijk beleid en strafrechtspleging, en het College van procureurs-generaal, en anderzijds met ondersteuning van de academische wereld via onderzoeksprojecten die gerund werden door de KUL Instituut voor de Overheid en de ULB Solvay Business School.<sup>8</sup>

Zoals bij het oprichten van een huis werden de fundamenten van de strafrechtsketen bottom-up gebouwd en werd geopteerd voor een pragmatische aanpak van het verder tot stand komen van het globaal concept van het strafrechtelijk beleid waarbij alles in systeem werd gebracht.

Dit wil zeggen dat het expertisenetwerk strafrechtelijk beleid zorgde voor een continue bewaking van het coherent inpassen van de verschillende projecten die op dit vlak ontwikkeld werden binnen het Openbaar Ministerie, en dat het netwerk verkoos stap voor stap eenieder binnen de organisatie te overtuigen door wetenschappelijk onderzoek<sup>9</sup> te vragen rond de noodzakelijk geachte veranderingen binnen de werking van het Openbaar Ministerie.

Hierna volgt een korte opsomming van het traject dat sinds 2001 gevolgd werd ter voorbereiding van de tweede beleidscyclus die in 2007 werd ingeluid.

---

<sup>8</sup> BOUCKAERT, G., DEPRÉ, R., DRUMAUX, A., Een instrument voor het verbeteren van de kwaliteit binnen het Openbaar Ministerie, DSB, Maklu 2006, p. 216.

<sup>9</sup> DEVROE, E., De ontmoeting tussen criminologisch onderzoek en strafrechtelijk beleid, DSB, Politia, 2002, p. 307.

## 1. Een beleidscyclus voor het Openbaar Ministerie

De politiehervorming in 1998 heeft het Openbaar Ministerie als politieoverheid nauw betrokken bij de beleidsvoering van de politie.

Deze beleidsvoering is wettelijk bepaald en bestaat uit een planmatige aanpak en het opstellen van veiligheidsplannen, zowel op het Federale niveau met het Nationaal Veiligheidsplan als op het Lokale vlak met de Zonale Veiligheidsplannen.

Voornamelijk de procureurs des Konings werden bij het in voege treden van de wet op de geïntegreerde politie geconfronteerd met deze aanpak en werden onmiddellijk geassocieerd in de uitwerking van een beleidscyclus rond de zonale veiligheidsplannen.

Naar aanleiding van de eerste evaluatie en goedkeuringsprocedure van de eerste zonale veiligheidsplannen wat het aspect van de gerechtelijke politie betreft, en die door de Minister van Justitie toevertrouwd werd aan de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, rees het idee om van deze bron van kennis opgedaan tijdens de evaluatie gebruik te maken om de loutere wettelijke procedure aan te vullen met een wetenschappelijk onderzoek door diezelfde Dienst.

Het opzet van het onderzoek<sup>10</sup> was tweevoudig. Ten eerste wilden de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid en de netwerken van het College strafrechtelijk beleid én Politie door dit onderzoek en analyse ondersteuning bieden aan de procureurs des Konings met het oog op de nieuwe onderhandelingen die zich zouden aandienen voor het opstellen van de nieuwe zonale veiligheidsplannen 2005-2008.

Tweede doel was het bekomen van een betere afstemming van de beleidscyclus van de zonale veiligheidsplannen met het beleid van de parketten, om zo te bekomen dat meer rekening zou worden gehouden met het Openbaar Ministerie in de planningscyclus.

Tot slot was het derde doel een insteek te geven over een algemene reflectie intern binnen het Openbaar Ministerie over de uitbouw van een beleidscyclus en over de mogelijkheid om een parketbeleidsplan in te voeren.

---

<sup>10</sup> DEVROE, E., DE KEULENAER, S., MATTHIJS, S., THOMAES, S., De procureurs des Konings aan het woord. Evaluatieonderzoek zonale veiligheidsplannen, DSB, Maklu, 2005, p. 290.

Parallel leverde het onderzoek interessante gegevens op omtrent de samenhang tussen het Nationaal Veiligheidsplan en de Zonale Veiligheidsplannen en de vertolking van de federale prioriteiten in de lokale plannen. Ook dit onderzoek resulteerde in een beleidsrelevante publicatie door de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid.<sup>11</sup>

Naar aanleiding van de beleidsplanning, weze het op federaal of lokaal niveau, stelde zich de prangende vraag naar de beeldvorming en naar de omschrijving van de probleemstelling, want beleid zonder juiste omschrijving van de problemen die een oplossing of remediëring behoeven is blind.

Hiermee werd onmiddellijk de brug geslagen naar de ontwikkeling van de parketstatistiek wat de interne werking van het Openbaar Ministerie betrof en de noodzaak deze te ontsluiten in het licht van de ganse strafrechtsketen, en meer in het bijzonder de criminaliteitsstatistiek van de politie.

Nagenoeg gelijktijdig met het onderzoek naar de beleidscyclus rond de zonale veiligheidsplannen, werd een wetenschappelijk onderzoek uitbesteed aan de interuniversitaire onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse om een inzicht te verwerven in de instroom en selectie doorheen de strafrechtelijke keten en in de wisselwerking tussen de verschillende actoren in deze keten.

Ook dit onderzoek resulteerde in een publicatie<sup>12</sup> onder auspiciën van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, waarbij een instrument ter beschikking werd gesteld van de parketten en de bestuurlijke beleidsvoerders om een meet- en opvolgingsinstrument voor de strafrechtelijke keten te ontwikkelen en aan te wenden bij de onderhandelingsfase rond de zonale veiligheidsplannen.

Anno 2008 zijn reeds verschillende arrondissementele pilotsites werkzaam met dit instrument, en zijn de statistisch analisten van het Openbaar Ministerie druk doende om dit aspect van de strafrechtsketen in de praktijk verder te implementeren samen met de andere lokale partners.

Een van de laatste gegevens die zich hebben aangediend in de ontwikkeling van een bredere beleidscyclus rond de rechtshandhaving is het Nationaal Veiligheidsplan (NVP) 2008- 2011.

---

<sup>11</sup> DEVROE, E., KEPPENS, L., Evaluatie van zonale veiligheidsplannen. Lokale prints van federale directieven: politie en prioriteiten, Handboek politiediensten, Veiligheidsbeleid, Evaluatie, DSB, Kluwer afl. 70, 189, maart 2004, 3-48.

<sup>12</sup> PONSAERS, P., ENHUS, E., VAN DEN HERREWEGEN, E., VANDEVOORDE, N., Meet- en opvolgingsinstrument voor de strafrechtelijke keten – Handleiding, DSB, Politeia, 2006, p. 373.

De huidige Minister van Justitie heeft in dit plan richtlijnen van strafrechtelijk beleid bekend gemaakt voor de volgende jaren en heeft het Openbaar Ministerie via zijn wettelijk orgaan voor het strafrechtelijk beleid, het College van procureurs-generaal, onmiddellijk betrokken door een verslag te vragen binnen de zes maanden na de goedkeuring van het NVP door de Regering over de beleidsmatige aanpak van zijn directieven conform artikel 151 van de Grondwet en artikel 143ter van het Gerechtelijk Wetboek. Het College van procureurs-generaal legde zijn eerste tussentijds rapport op 3 juli 2008 aan de Minister van Justitie voor.

Zoals reeds gesteld is de optimalisering van de werking van het Openbaar Ministerie en het herstel van de strafketen een aangelegenheid van systeemdenken. Het ene project is steeds in coherentie te brengen met het andere, of het ene project genereert het andere.

Hierboven werd kort verwezen naar de vraagstelling naar de wenselijkheid of noodzakelijkheid van een parketbeleidsplan om de beleidscyclus van de strafketen en de rechtshandavingsketen te vervolledigen en te structureren. Thans biedt zich de gelegenheid hierop dieper in te gaan.

## 2. Het parketbeleidsplan

Eén van de conclusies van het evaluatieonderzoek naar het totstandkomen van de zonale veiligheidsplannen was de noodzaak dat best ook binnen het Openbaar Ministerie zou gewerkt worden met een arrondissementeel parketbeleidsplan dat op een eenvormige manier zou geconcipieerd worden.

Ook hier werd resoluut gekozen voor een wetenschappelijke aanpak boven het doctrinair top-down opleggen van een of ander model van parketbeleidsplan. Overigens stond destijds de thans als vanzelfsprekend aanvaarde band tussen beleid en beheer binnen een globaal concept van strafrechtelijk beleid, intern binnen het Openbaar Ministerie nog ter discussie, zodat het geboden was iedere beleidsverantwoordelijke op het niveau van de parketten aan het woord te laten om vervolgens de nodige lessen te trekken uit de oefening, en uit de verzamelde best-practices inzake beleidsplanning.

De algemeen aanvaarde meerwaarde van een parketbeleidsplan is terug te vinden in de publicatie van de onderzoeksresultaten van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> THOMAES, St., DEVROE, E., Naar een parketbeleidsplan voor de parketten van eerste aanleg, DSB, Maklu, 2008, p. 214.

Nadat op 21 juni 2007 het College van procureurs-generaal verkozen had samen met de Raden van procureurs des Konings en van arbeidsauditeurs en met de Federale Procureur een beleidsplan op te stellen<sup>14</sup> met opgave van een absolute prioriteit en dwingende richtlijn voor het ganse Openbaar Ministerie, met name het bewerkstellingen van een maatschappelijk aanvaardbare termijn waarbinnen strafrechtelijke feiten behandeld zullen worden, leek het ogenblik aangebroken dat ieder parket of auditoraat bij een Hof of bij een Rechtbank op zijn beurt een parketbeleidsplan zou opstellen met opgave van de concrete maatregelen die ondernomen zullen worden ter bewerkstelling van deze doelstelling.

In het beleidsplan van 25 juni 2007 werd overigens voorzien in een aantal richtlijnen die het parketbeleidsplan zeker diende te bevatten. Het ging meer bepaald over de bewaking van de doorlooptijden, de implementatie van het case management in samenwerking met de politie en de beveiliging van de kwaliteitszorg door het instellen van zogenaamde interne scharnierfuncties bij de parketten.

De Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid bezorgde inmiddels op grond van de onderzoekservaringen een canvas, een model van parketbeleidsplan dat thans door een werkgroep van het expertisenetwerk strafrechtelijk beleid – strafrechtspleging verder wordt uitgewerkt en vertaald naar de parketpraktijk.

Het lijkt overbodig nogmaals te benadrukken dat het parketbeleidsplan andere bouwstenen van het strafrechtelijk beleid zal integreren, doordat de methodiek van het opstellen van het plan ondermeer zal voorzien in het oplijnen en managen van beeldvorming zoals de parketstatistiek, en van kwaliteitszorg en organisatieontwikkeling.

### 3. Het kwaliteitsmodel

De zorg voor het creëren van de noodzakelijke organisatorische omstandigheden om een strafrechtelijk beleid naar behoren uit te voeren, leidde het expertisenetwerk strafrechtelijk beleid – strafrechtspleging naar de vraag om een wetenschappelijk onderzoek naar kwaliteitszorg en organisatieontwikkeling voor het Openbaar Ministerie.

De octopuswetgever had overigens deze opdracht toegeschoven aan de parketten-generaal en later veralgemeend als gedeelde verantwoordelijkheid van ieder parkethoofd, zonder evenwel enige duiding te geven over de richting waaraan gedacht werd bij de “integrale kwaliteitszorg” of de “bevordering van de kwaliteit”.

---

<sup>14</sup> “De modernisering van Justitie: een doelstelling voor het Openbaar Ministerie”, 25 juni 2007.

Ook in deze materie kon het expertisenetwerk rekenen op de ondersteuning van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid die een gedeelde visie had over de onontbeerlijke bouwstenen voor de ontwikkeling van performant strafrechtelijk beleid.

In een eerste fase werd vergelijkend onderzoek verricht rond kwaliteitszorg in de Overheid, dat vervolgens resulteerde in een eigen model voor de organisatieontwikkeling van het Openbaar Ministerie<sup>15</sup> dat vervolgens door het Instituut voor de Overheid van de KULeuven en de Solvay Business school van de ULB in samenwerking met de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid<sup>16</sup> werd geïmplementeerd in verscheidene pilootparketten.

Dit instrument voor kwaliteitszorg via zelfevaluatie waardoor het streven naar kwaliteitsverbetering en -bewaking een zorg wordt van het ganse Openbaar Ministerie, wordt thans aangevuld door een wetenschappelijk onderzoek waarbij alle initiatieven inzake kwaliteit verzameld worden om vervolgens binnen de ganse organisatie gecommuniceerd te worden via de website van het Openbaar Ministerie, het OMPTRANET waarover hieronder meer.

In de toekomst zal, naast de negen aandachtsgebieden<sup>17</sup> van de organisatieontwikkeling, werk dienen gemaakt te worden van de resultaatsgebieden teneinde te kunnen nagaan hoe goed de parketorganisatie werkt. Dit is werk voor een nieuw wetenschappelijk onderzoek dat door het College van procureurs-generaal zal voorgelegd worden aan de Minister van Justitie.

#### 4. De parketstatistiek

Een beleid voeren vereist dat men een zicht verkrijgt of heeft op de straffketen waarbinnen het Openbaar Ministerie werkt.

Naast de criminologische beeldvorming, is het ook van belang zicht te krijgen op de activiteiten van het Openbaar Ministerie middels de ontwikkeling van een statistisch instrument dat aansluit op de ganse keten.

Binnen het bestek van de bespreking van de eerste beleidscyclus is reeds verwezen naar het meet- en opvolgingsinstrument dat ontwikkeld werd ter opvolging van de zonale veiligheidsplannen.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> BOUCKAERT, G., DEPRÉ, R., DRUMAUX, A., Een instrument voor het verbeteren van de kwaliteit binnen het Openbaar Ministerie, DSB, Maklu 2006, p. 216.

<sup>16</sup> DEVROE, E., DE KEULENAER, S., Kwaliteit onderzocht. Evaluatieonderzoek van een kwaliteitsmeting binnen het parket, DSB, Story publishers, 2008, p. 145.

<sup>17</sup> Leiding geven – Beleid en strategie – Personeelsbeleid en medewerkers – Management – Management van werkprocessen.

<sup>18</sup> PONSAERS, P., ENHUS, E., VAN DEN HERREWEGEN, E., VANDEVOORDE, N., Meet- en opvolgingsinstrument voor de strafrechtelijke keten – Handleiding, DSB, Politeia, 2006, p. 373.

In de loop van 2003 kreeg de parketstatistiek<sup>19</sup> gestalte en werden cijfers bekend omtrent de in- en uitstroom op de correctionele parketten, over de stock van zaken die nog geen beslissing kregen en over de doorlooptijden die de behandeling van de zaken vereisen. Deze cijfergegevens worden ook nog gedifferentieerd naar de aard van de zaken, naar de tenlasteleggingen toe.<sup>20</sup>

Aangezien het beleidsplan van het Openbaar Ministerie van 25 juni 2007 de strijd tegen de gerechtelijke achterstand als topprioriteit voor de parketten beschouwt, werd het in kaart brengen van de doorlooptijden over de ganse keten eveneens een prioriteit voor de statistisch analisten van het Openbaar Ministerie die hierdoor fundamenteel werk leveren bij het onderzoek naar de pijnpunten binnen de keten waar zich mogelijke oorzaken van gerechtelijke achterstand zouden voordoen. De parketstatistiek laat tevens aan de verantwoordelijken toe hun organisatie blijvend te bewaken en te sturen.

## 5. De werklasmeting

In diezelfde periode 2000-2007 kreeg een tweede meetinstrument een significante invulling: de werklasmeting. Voor deze periode waren er reeds enkele initiatieven inzake werklasmeting, zoals het PANDORA-model, echter zonder dat dit uiteindelijk geïmplementeerd werd.

Vanaf 2003 was er een kentering. Na enkele lokale initiatieven werd eind van dat jaar een project opgestart op aanzet van de Minister van Justitie. Door een privé-partner, De Witte & Morel – Möbius, diende een werklasmetsysteem ontwikkeld te worden.

De start werd gegeven op 1 januari 2004.

Opzet was een instrument te ontwikkelen dat geschikt is om de werklasmeting in elk parket op basis van de actuele situatie en de actuele werkprocessen. Hierbij diende rekening te worden gehouden met specifieke interne en externe factoren. Het systeem moest niet enkel in staat zijn om de werklasmeting in het verleden retrospectief te meten doch tevens simulaties kunnen uitvoeren naar de toekomst toe, en dat op basis van wijzigingen in de variabelen zoals er onder andere zijn: werkmethodes en werkvolumes.

Het systeem werd tijdens de jaren 2003-2006 ontwikkeld, met de inzet van enkele pilootparketten en parketten-generaal, om uiteindelijk in 2006 te worden opgeleverd.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Tendensen in de jaarstatistieken van de correctionele parketten, Panopticon, nr. 2008.4 (juli 2008).

<sup>20</sup> Consulteerbaar op [http://www.just.fgov.be/statistique\\_parquets](http://www.just.fgov.be/statistique_parquets).

<sup>21</sup> Het werklasmetsysteem van het Openbaar Ministerie, in Haalbaarheidsstudie naar een werklasmetsysteem voor de zetel, rapport augustus 2007, KULeuven en Université de Liège, onderzoek in opdracht van de FOD Justitie en Federaal wetenschapsbeleid.

In de loop van 2007 werd het eerste rapport opgesteld. Dit betrof de werklasmeting van de politieparketten voor de periode 2004 tot 2006. Thans zijn de activiteiten aangevat voor het opstellen van het eerste rapport van de parketten-generaal, dit voor de jaren 2005 tot 2007, en het opvolgingsrapport voor de politieparketten voor de activiteiten van 2007.

## 6. Omptranet

Het Openbaar Ministerie is bij uitstek een professionele organisatie waar kennis en deskundigheid dienen gecommuniceerd en gedeeld te worden.

Informatiedoorstroming en -deling waren jarenlang heikele punten die telkens weerkeerden in de jaarverslagen die de parketten opstelden.

In het kader van de wettelijke opdracht van het College van procureurs-generaal om een goede algemene en gecoördineerde werking van het Openbaar Ministerie te bewerkstelligen, werd, in eigen beheer en met beperkte middelen, in de loop van 2005 en 2006 een project ontwikkeld rond een website Openbaar Ministerie “OMPTRANET”.

Dit project heeft thans drie doelstellingen die bijdragen tot een efficiëntere én kostenbesparende bedrijfsvoering:<sup>22</sup>

- q Interne verspreiding van de informatie voor de organisatie in de breedste zin van het woord, gaande van richtlijnen van strafrechtelijk beleid, omzendbrieven, adressenlijsten, wachtdiensten, modellen en administratieve mededelingen.
- q Verspreiding op nationale schaal van juridische informatie die van belang is voor alle leden van het Openbaar Ministerie (kwalificatieboeken, modellen, documentatie relevante rechtspraak, fora van expertisenetwerken) waardoor kennis en informatie snel en efficiënt kan gedeeld worden door alle magistraten van het land.  
Bij deze functie hecht zich ook de mogelijkheid om met elkaar van gedachten te wisselen over problemen en oplossingen die kunnen worden aangereikt.
- q Een forum te creëren voor de eigen organisaties, parketten, auditoraten, parketten-generaal, auditoraten-generaal door het ter beschikking stellen van mini-sites die afgeschermd kunnen worden en waarop enkel interne aangelegenheden ter beschikking worden gebracht in het kader bijvoorbeeld van het personeelsmanagement.

---

<sup>22</sup> Project Website OM – “OMPTRANET”, hoofdstuk 7 van het jaarverslag van het College van Procureurs-generaal 2005-2006.

Het is te noteren dat eerstdaags dit communicatiemiddel niet alleen op het par- ket, maar ook thuis consulteerbaar zal zijn voor de magistraten van het Open- baar Ministerie.

## II. Een moderniseringsplan als afsluiter van de eerste en aanvang van een tweede beleidscyclus

### A. Een moderniseringsplan van het Openbaar Ministerie luidt bij het begin van de nieuwe mandaten van korps- chefs de tweede beleidscyclus in

Bij het naderen van het einde van de termijn van de mandaten van de vorige procureurs-generaal, die behoudens deze van Luik, allen verlieten op 1 april 2007, besliste het College een seminarie te organiseren. Een van de doelstellin- gen was na te denken over een memorandum dat zou overhandigd worden aan de regering na de verkiezingen van 10 juni 2007.

Dit seminarie werd eind april 2007 georganiseerd, op het ogenblik dat het nieuwe College reeds in werking was getreden. Alle hoofdcoördinatoren van de expertisenetwerken en de adviseur-generaal van de Dienst Strafrechtelijk Be- leid namen hieraan deel, evenals de voorzitters van de Raden van de procureurs des Konings en de arbeidsauditeurs, en de federale procureur. Bij gelegenheid van dit seminarie stelde de procureur-generaal van Antwerpen aan de vergade- ring voor een beleidsplan van het Openbaar Ministerie op te maken.

Eerder dan het opzet te beperken tot het opmaken van een technische lijst te verbeteren wetten en reglementen ter attentie van de regering,<sup>23</sup> werd geopteerd voor het uitwerken van een moderniseringsplan van het gehele Openbaar Mi- nisterie waarbij aandacht zou gegeven worden aan de realisatie van de grote uitdagingen, zoals het bepalen van krachtlijnen van beleid, het uitbouwen van de bouwstenen van het strafrechtelijk beleid en het verfijnen en waar nodig samenvoegen tot een coherent geheel van alle tot dan toe ontwikkelde projecten en instrumenten.

Alle geledingen van het Openbaar Ministerie hebben bij het opmaken van het moderniseringsplan de rangen gesloten en zich ingezet om tijdens de maanden mei en juni 2007 dit plan uit te werken en te overhandigen aan de informateur, en later aan de formateur en de Minister van Justitie.

<sup>23</sup> Deze lijst werd gevoegd als deel 3 in “Modernisering van Justitie: een doelstelling van het Openbaar Ministerie”.

Vermits dit plan een beleidscyclus wil inzetten voor een periode van zeven jaar, is het goed eerst stil te staan bij enkele krachtlijnen ervan omdat ze cruciaal zijn bij de verdere uitwerking van de beweging van het Openbaar Ministerie. Het is niet de bedoeling het plan in detail te bespreken, maar wel enkele krachtlijnen te belichten die verder uitgewerkt werden tijdens het voorbije jaar. Nadien komt de uitvoering van dit plan aan bod waarbij onvermijdelijk het aspect van de uitvoering van het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011 en van het beleidsplan van de Minister van Justitie wordt aangeraakt. Er zijn immers heel wat raakpunten tussen al deze plannen zodat een werkelijke synergie tot stand kan gebracht worden.

## B. Enkele krachtlijnen van het moderniseringsplan van het Openbaar Ministerie

### 1. Een betere samenwerking met de Staatsmachten, en in het bijzonder met de Minister van Justitie.

De voorbije jaren werden gekenmerkt door een opeenstapeling van weinig kwaliteitsvolle wetten. De drempel van het aanvaardbare werd ruim overschreden wat kwantiteit en gebrek aan kwaliteit betreft. Een andere vorm van samenwerking met de staatsmachten is aan de orde. Professor P. POPELIER legde er de nadruk op bij gelegenheid van de studienamiddag “Wetsevaluatie” – gehouden in De Schelp van het Vlaams Parlement, te Brussel, op 25 mei 2004 – dat de wet in een postmoderne democratie niet meer onschendbaar is, en dat de democratie een systeem is geworden van “*trial and error*”.<sup>24</sup>

Ook binnen de rangen van de parlementairen is het bewustzijn gegroeid dat de kwaliteit van de geproduceerde wetten en reglementen voor ernstige kritiek vatbaar is.<sup>25</sup> Er werd een dienst wetsevaluatie ingericht. Bovendien voorzag de wet van 25 april 2007 in de oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie.<sup>26</sup> Art. 11 van voormelde wet bepaalt dat de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal aan dit Comité in de loop van de maand oktober een verslag toezenden, dat een overzicht bevat van de wetten die voor de hoven en de rechtbanken tijdens het voorbije gerechtelijk jaar moeilijkheden bij de toepassing of de interpretatie ervan hebben opgeleverd.

<sup>24</sup> P. POPELIER, “Tien stellingen over wetsevaluatie”, Studienamiddag “Wetsevaluatie”, De Schelp, Vlaams Parlement, Brussel, 25 mei 2004, nr. 14.

<sup>25</sup> Parl. St. Kamer; DOC 51 0029/001; wetsvoorstel tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie, Toelichting, p. 4.

<sup>26</sup> Wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie; B.S. 11 mei 2007.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 april 2007 werd zowel aandacht gegeven aan de “ex post” als aan de “ex ante” evaluatie. Er werd onderstreept dat er veel meer aandacht zou moeten worden besteed aan de voorbereiding van een wet, en dat de taak van de regering op het vlak van de wetsevaluatie nog ambitieuzer zou moeten zijn, waarbij werd verwezen naar het voorbeeld van Canada waar wetten permanent worden geëvalueerd en waar een team ambtenaren de wetten redigeert.<sup>27</sup>

Binnen het Openbaar Ministerie werd geïnvesteerd in kennisbeheer en specialisatie, en zoals gezegd werden er expertisenetwerken opgericht. Deze expertisenetwerken maken de nieuwe transversale beleidsstructuren en instrumenten uit van het Openbaar Ministerie. Zij staan niet alleen ten dienste van het College van procureurs-generaal, maar functioneren in overleg en samenwerking met de Raden van de procureurs des Konings en de auditeurs. De wetgever bekrachtigde deze interne flexibele structurele innovatie en vermeldde de expertisenetwerken expliciet in art. 143bis, § 3 Ger. W. Bij de opsomming van de taken van deze netwerken vermeldde de wetgever naast informatie en documentatiedoorstroming, dat ze kunnen worden belast met elke ondersteuningsopdracht met het oog op de uitoefening van de bevoegdheden van het College van procureurs-generaal.

De netwerken hebben dan ook een belangrijk beleidsondersteunend werk verricht bij de uitwerking en coördinatie van het strafrechtelijk beleid. Een van de wettelijke opdrachten van het College van procureurs-generaal bestaat er bovendien in de Minister van Justitie in te lichten en te adviseren, ambtshalve of op diens verzoek, over elke zaak die verband houdt met de opdrachten van het Openbaar Ministerie. Binnen deze wettelijke opdracht geeft het College adviezen inzake voorbereidend wetgevend of regelgevend werk, of bestaande wetten of reglementen. Dit sluit ten andere nauw aan bij de opdracht die aan het College wordt gegeven bij voormeld art. 11 van de wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie.

Om vorm te geven aan dit bijzonder belangrijk en overkoepelend aspect van de wettelijke opdracht van het Openbaar Ministerie, werkt het moderniseringsplan van het Openbaar Ministerie een visie uit over de samenwerking met de Staatsmachten, en in het bijzonder met de Minister van Justitie. De expertisenetwerken van het Openbaar Ministerie kunnen zich, met de ondersteuning van de Dienst Strafrechtelijk Beleid en de FOD Justitie, in een systeemdenken en procesdenken inschrijven en een coherente visie uitdragen, waardoor de kwaliteit van de wetgeving kan worden verbeterd vanaf de fase van het voorontwerp tot de fase van neerlegging van een wetsontwerp door de Regering, hetgeen bovendien zou bijdragen aan de parlementaire voorbereiding.

---

<sup>27</sup> Parl. St. Kamer; DOC 51 0029/009; wetsvoorstel tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie, Verslag namens de werkgroep van de Commissie voor de herziening van de Grondwet belast met het onderzoek van voorstellen betreffende de wetsevaluatie, uitgebracht door de heer A. BORGIGNON, p. 14 e.v.

Deze werkwijze kadert in een democratisch besluitvormingsproces dat steunt op kritische afweging van argumenten en tegenargumenten, en versterkt het politiek debat dat enkel in rationaliteit kan winnen op basis van correcte en volledige informatie. Een behoorlijke afweging van alle ter zake dienende belangen maakt ten andere deel uit van de beginselen van behoorlijk bestuur, het evenredigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het Openbaar Ministerie is aan de ene kant deel van de rechterlijke macht,<sup>28</sup> en aan de andere kant van de uitvoerende macht, en maakt meteen ook het ideale bindmiddel uit tussen deze machten. De visie van samenwerking draagt ongetwijfeld bij tot de kwaliteit van het wetgevend werk, in die zin dat het zowel inwerkt op de “ex ante” evaluatie, als op de “ex post” evaluatie.

In een land waar de politieke bevoegdheden versnipperd zijn over meerdere regeringen en wetgevende instanties, is deze visie van samenwerking even pertinent ten aanzien van andere regeringen. Op de communautaire realiteit dient ook te worden ingespeeld.

Wat het stellen van vervolgingsprioriteiten betreft werd expliciet gesteld dat de uitwerking van een coherent strafrechtelijk beleid vereist dat het Openbaar Ministerie nauwe betrekkingen onderhoudt met alle autoriteiten, en bijgevolg zowel op het federale, als op het regionale of lokale niveau. Dit aspect, en inzonderheid het instappen van een federaal orgaan zoals het Openbaar Ministerie in een georganiseerde samenwerking op communautair vlak, werd opgenomen in het strategisch uitvoeringsplan van het Openbaar Ministerie waarover straks meer.

De door het Openbaar Ministerie ontwikkelde visie van samenwerking maakt het ook mogelijk in het bijzonder bij de Minister van Justitie, of de regering zonder enig tijdverlies de lopende pijnpunten aan te kaarten, en binnen dezelfde legislatuur, dus op korte tijd, het noodzakelijk conceptiewerk op alle nuttige terreinen tot een goed einde te brengen, en bijgevolg bij te dragen tot de fundamenteel belangrijke coherentie en coördinatie van de wetgeving. In feite is het de bedoeling hierdoor een werkelijke proactieve samenwerking tot stand te brengen.

Voor de verdere verwezenlijking van deze doelstelling en krachtlijn dienden op het ogenblik dat het moderniseringsplan werd voorgelegd aan de politieke verantwoordelijken, einde juni 2007, nog een aantal randvoorwaarden verder uitgewerkt te worden. Hiertoe werden binnen het Openbaar Ministerie gemengde werkgroepen opgericht. Deze randvoorwaarden betroffen:

---

<sup>28</sup> Zie Deel II, Boek I, Gerechtelijk Wetboek: Organen van de Rechterlijke Macht; zie Titel III, Hoofdstuk VI van de Grondwet, De Rechterlijke Macht.

- q De uitbouw van een secretariaat en gemeenschappelijke steundiensten van het Openbaar Ministerie.
- q Het opmaken van een extern communicatieplan. Dit communicatieplan werd ondertussen reeds uitgetekend zodat een permanente aanspreekbaarheid van het Openbaar Ministerie en zijn beleidsinstrumenten in een uitvoeringsfase gekomen is.
- q Het verder uitbouwen van de expertisenetwerken door samenwerking op touw te zetten met centrale of gedecentraliseerde administraties via afvaardiging van ambtenaren ervan.
- q Het aanstellen van een verbindingsmagistraat bij de beleidscel van de Minister van Justitie.
- q Het verder uitbouwen van de informatisering en Ompranet.

## 2. Topprioriteit is de strijd tegen de gerechtelijke achterstand en het bewaken van de doorlooptijden

### 2.1. Algemeen

De rechtshandhaving in een democratische Rechtsstaat vereist dat het Openbaar Ministerie voor elk strafbaar feit een proportionele en maatschappelijk relevante gerechtelijke reactie zou nastreven binnen een maatschappelijk aanvaardbare termijn, waarbij rekening is te houden met het belang van de slachtoffers.

Het Openbaar Ministerie stelt de strijd tegen de gerechtelijke achterstand en het bewaken van de doorlooptijden bijgevolg als topprioriteit. Wil men effectief vervolgingsprioriteiten realiseren, is het herstel van een goed werkende strafketen trouwens de kernvoorwaarde.

Het beleidsplan bevatte reeds een opsomming van zeer concrete acties die zouden kunnen bijdragen tot het realiseren van deze doelstelling. Om die acties voldoende diepgang te geven zouden een aantal randvoorwaarden dienen vervuld te worden, en die situeren zich op het vlak van het crisis- en kwaliteitsmanagement. Deze randvoorwaarden hebben vooral te maken met de allocatie van becijferde bijkomende werkingsmiddelen waarop verder wordt ingegaan omdat ze deel uitmaken van een strategisch uitvoeringsplan dat de steun en medewerking vereist van de politieke overheden.

Er bestaan inderdaad een aantal “negatieve succes” factoren die een aanzienlijke wrijvingskracht hebben veroorzaakt in realisatie van deze doelstelling, inzonderheid:

- q De exponentiële toename aan dikwijls hyperingewikkelde en weinig kwaliteitsvolle wet- en regelgeving afkomstig van meerdere wet- en regelgevers met als rechtstreeks gevolg grote moeilijkheden van im-

plementatie en bijzondere investering in kennisoverdracht en beleidsopdrachten

- q De versnippering van bevoegdheden van de Staatsinstellingen waardoor ingewikkelde materies bovendien vanuit het oogpunt van verschillend evoluerende federale of gewestelijke overheden moet bekeken worden
- q Een quasi chronisch tekort bij de opvulling van bepaalde wettelijke kaders ten gevolge van vele factoren die onder meer te maken hebben met:
  - § Een kennelijk te weinig aantrekkelijk statuut van het Openbaar Ministerie op vele niveaus
  - § Een volledig te herziene moeizame en langdurige aanwervingsprocedure op elk échelon
- q Voortdurende personeelsverschuivingen veroorzaakt door benoemingen, pensioneringen e.a.
- q Een chronische en jarenlange budgettaire armoede van het departement Justitie waardoor tot zelfs de betaling van de facturatie een onaanvaardbare achterstand opliep, met als gevolg dat gerechtsdeskundigen en andere technische medewerkers van het gerecht niet alleen onderbetaald doch bovendien ontmoedigd werden door laattijdige uitbetaling van hun ereloon.<sup>29</sup> De Minister van Justitie heeft te kennen gegeven deze toestand te willen zuiveren.

## 2.2. Goede beeldvorming noodzakelijk

De term “gerechtelijke achterstand” is een vlag die vele uiteenlopende en soms onverwachte oorzaken dekt en vele facetten heeft. Een gedegen beleid mag aan geen enkel aspect voorbijgaan.

Begin oktober 2007 werd aan de statistisch analisten opdracht gegeven om in het kader van de uitvoering van het beleidsplan van het Openbaar Ministerie, inzonderheid het aspect van het bewaken van de doorlooptijden en de strijd tegen de gerechtelijke achterstand, voor alle rechtsgebieden van het land een analyse te maken van de doorlooptijden van de gerechtelijke onderzoeken. Het opmaken van een stappenplan of een beleidsplan ter bestrijding van de achterstand vereist immers een duidelijk inzicht over het probleem, waar het zich situeert en onder welke vorm. Op dit ogenblik is de eerste analyse die het volledig overzicht van de doorlooptijden van de gerechtelijke onderzoeken in kaart brengt door de statistische analisten van het Openbaar Ministerie beëindigd, en

<sup>29</sup> Zie “De Juristenkrant” van 25 juni 2008, Interview met de Minister van Justitie Jo VANDEURZEN, p. 10-11.

werd het voorgelegd aan de korpschefs voor controle. Zodra de cijfers gevalideerd zijn kunnen ze worden vrijgegeven.

Het in kaart brengen van de doorlooptijd van de gerechtelijke onderzoeken is echter slechts een eerste stap in het realiseren van een beeldvorming per parket/auditoraat of parket-generaal/auditoraat-generaal.

Indien externe oorzaken achterstand veroorzaken dienen ze bovendien onderkend te worden en gesignaleerd aan de bevoegde overheden.

Bovendien dient het nastreven van de strijd tegen gerechtelijke achterstand gepaard te gaan met een gedifferentieerd strafrechtelijk beleid op elk maatschappelijk niveau.

Hiertoe werd een aanzet genomen binnen het expertisenetwerk strafrechtelijk beleid – strafrechtspleging door de oprichting van een werkgroep “minnelijke schikkingen”.

Deze werkgroep onderzoekt de mogelijkheden van deze afhandelwijze rekeninghoudend met het gegeven dat de gevangenisstraf de “ultimum remedium” dient te zijn en rekeninghoudend met de nieuwe prioriteiten die zich aangediend hebben sinds de omzendbrieven van de jaren 1984-1986 die het verval van de strafvervolgning mits betaling van een geldsom omkaderden.

Na een verkennend statistisch onderzoek over de aanwending van de minnelijke schikking door de parketten in hun beleid, wordt er thans naar gestreefd om een nationale richtlijn uit te werken met aanbevelingen over deze bestraffing, in coherentie met de andere alternatieve afhandelwijzen zoals bemiddeling in strafzaken en herstelbemiddeling.

### 2.3. Het aflijnen van het gerechtelijk onderzoek – Case management

Bij de concrete maatregelen die zouden bijdragen tot de strijd tegen de gerechtelijke achterstand werd bijzondere aandacht gegeven aan het aflijnen van het gerechtelijk onderzoek. Het was immers duidelijk dat er noodzaak is toe te zien op de adiëring van de onderzoeksrechter, dat het gerechtelijk onderzoek niet alleen moet beperkt worden tot zaken waarin dit proportioneel en maatschappelijk verantwoord is, maar dat eveneens maatregelen moeten genomen worden om de omvang van de saisine van de onderzoeksrechter scherp en duidelijk te omschrijven en te beperken zodat het gerechtelijk onderzoek niet kan uitdienen.

#### 2.4. Nood aan specialisatie – Samenwerkingsovereenkomsten

Het is een vaststaand gegeven dat het moeilijk is de vervolging en de berechting van georganiseerde en grootschalige financiële of fiscale criminaliteit of van zware leefmilieumisdrijven, kortom van zaken die een bijzondere specialisatie vereisen, binnen een maatschappelijk aanvaardbare termijn af te ronden. Dit is nogmaals bevestigd tijdens de werkzaamheden van de werkgroepen van het Openbaar Ministerie, inzonderheid deze belast met de uitwerking van een draaiboek met betrekking tot de bewaking van de doorlooptijden.

Door de complexiteit van de materie is de samenstelling van een kwaliteitsvol dossier met een doortastend onderzoek naar de juiste en alle bestanddelen van de misdrijven niet voor de hand liggend. Deze zaken zijn arbeidsintensief en vereisen een doorgedreven kennis en specialisatie zowel op het vlak van de politie, de parketmagistraten, de onderzoeksrechters en de bodemrechters. Vaak is er onvoldoende frequentie in de behandeling van dergelijke dossiers om in elk arrondissement de opgebouwde expertise te behouden, laat staan uit te bouwen.

Wat de samenwerking met de lokale politie en de recherche capaciteit in het bijzonder betreft vermeldde het beleidsplan van het Openbaar Ministerie als een mogelijke oplossing de intensifiëring van de interzonale samenwerking en werd onderstreept dat maatregelen noodzakelijk zijn teneinde de kennisoverdracht, die van belang is voor de behandeling van de hierboven geciteerde zaken te optimaliseren.

Op het niveau van de parketten en de auditoraten is om die reden eveneens nagedacht over nieuwe vormen van samenwerking, en dit werd opgenomen in het beleidsplan.

Voor de verdere verwezenlijking van deze doelstellingen en krachtlijnen dienden op het ogenblik dat het moderniseringsplan werd voorgelegd aan de politieke verantwoordelijken, einde juni 2007, nog een aantal randvoorwaarden verder uitgewerkt te worden. Hiertoe werden binnen het Openbaar Ministerie gemengde werkgroepen opgericht waarover verder meer.

### 3. Introspectie van het Openbaar Ministerie over de eigen opdrachten en structuren

Een van de vragen die gesteld werden bij de voorbereiding van het seminarie van het College van procureurs-generaal van april 2007 was deze naar de kritische grootte van de gerechtelijke arrondissementen.

Er werd reeds geattendeerd op het feit dat grote financiële, fiscale en in het algemeen fraudezaken doorgaans niet binnen redelijke termijn kunnen worden behandeld, hetgeen in verband wordt gebracht met het probleem van de nood aan specialisatie.

De steeds toenemende complexiteit van wetgeving en regelgeving, de toenemende moeilijkheidsgraad van dossiers met betrekking tot gespecialiseerde materies heeft de nood aan specialisatie op zulk niveau verheft dat het voor kleinere arrondissementen niet meer voor de hand ligt hieraan te voldoen. Grotere entiteiten laten zich dan weer veel moeilijker beheren.

Het herbekijken van de opdrachten en organisatie is bijgevolg een essentiële component ter verwezenlijking van de beleidsvisie en de verhoging van de performantie van het Openbaar Ministerie.

Voor de verdere verwezenlijking van deze doelstelling en krachtlijn werd een gemengde werkgroep belast met het onderzoeken van de uitbouw van kennis-beheer en specialisatie door tot stand brengen van samenwerkingsverbanden tussen meerdere arrondissementsparketten.

#### 4. Een beleidsvisie ontwikkelen en het uittekenen en uitbouwen van de daartoe nodige instrumenten

Centraal in het beleidsplan van 25 juni 2007 staat de beleidsvisie van het Openbaar Ministerie die erin bestaat dat met het oog op de handhaving van de democratische Rechtsstaat voor elk strafbaar feit een proportionele en maatschappelijk relevante gerechtelijke reactie moet nagestreefd worden binnen een maatschappelijk aanvaardbare termijn, en dit rekeninghoudend met het belang van de slachtoffers.

Die visie maakt een integrerend bestanddeel uit van een globale visie. De strijd voeren tegen gerechtelijke achterstand, de doorlooptijden bewaken, daarnaast een gedifferentieerd strafrechtelijk beleid voeren waarbij de maatschappelijke verwachtingen zowel op het federale, regionale en lokale vlak worden geïntegreerd en wordt nagedacht over de samenhangende doelstellingen, een nieuwe vorm van proactieve samenwerking verwezenlijken, vereisen eveneens het uitbouwen van een performante organisatie die over de middelen beschikt die vereist zijn om dit beleid te kunnen verwezenlijken. De uitwerking en uitvoering van zulk beleid dienen te kaderen in een meetbare setting op basis van cijfermatige indicatoren.

Er werd bijgevolg geopteerd om de toebedeling van de nodige bijkomende middelen precies te motiveren en te koppelen aan de vooraf vastgelegde doelstelling zoals de bewaking van de doorlooptijden en de strijd tegen de gerechtelijke achterstand, het installeren van scharnierfuncties belast met de inwendige controle voor de beheersing van het gerechtelijk onderzoek en de kwaliteit te bevorderen.

Het Openbaar Ministerie vestigde tevens de aandacht op de noodzaak van het uitbouwen van de gemeenschappelijke ondersteuningsdiensten ten behoeve van het College van procureurs-generaal en de Raden van de procureurs des Konings en arbeidsauditeurs, alsook van transversale steundiensten ten behoeve van de ganse organisatie – waaronder de diensten belast met statistiek, werklasmeting en kwaliteitscel – ter verwezenlijking van deze doelstellingen.

Bij het opmaken van beleid mag de leidraad nooit uit het oog verloren worden, en inzonderheid moet elk optreden van het Openbaar Ministerie kaderen in het respect van de fundamentele rechten van de mens bepaald in de Grondwet en in Internationale Verdragen. In zijn constante rechtspraak inzake het aanwenden van onrechtmatig bewijs stelde het Hof van Cassatie bij de criteria waarmee de rechter rekening houdt het feit is of een onregelmatigheid slechts bij onachtzaamheid dan wel opzettelijk gebeurde. Het opzettelijk miskennen van wettelijke voorschriften om een vervolging te organiseren kan niet door de beugel.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Zie Cass., 14 oktober 2003, nr. P.030162.N; R.W., 2003-2004, 814, met concl. M. DE SWAEF; T. Strafr., 2004, 129, met concl. M. DE SWAEF, en met noot Ph. TRAEST; Cass., 23 maart 2004, nr. P.04.0012.N, R.A.B.G., 1061, noot F. SCHUERMANS, Cass. 16 november 2004, nr. P.04.1127.N en nr. P.04.0644.N; T. Strafr., 2005, met concl. P. DUINSLAEGER en met noot R. VERSTRAETEN en S. DE DECKER; Cass. 2 maart 2005, nr. P.04.1644.F., met concl. D. VANDERMEERSCH, en Cass., 12 oktober 2005, nr. P.05.0119.F; Cass., 31 oktober 2006, nr. P.061016.N; Cass., 21 november 2006, P.060806.N; Arrest K.I. Antwerpen 18 oktober 2007, 2186/2008. Blijkens de laatste stand van de rechtspraak van het Hof van Cassatie houdt geen enkele wetsbepaling het absolute verbod in om een bewijs, dat rechtstreeks of onrechtstreeks is afgeleid uit een onregelmatigheid of onwettigheid te gebruiken, behoudens wanneer een op straffe van nietigheid voorgeschreven vorm is miskend, of de wijze waarop het bewijs werd verkregen de betrouwbaarheid ervan aantast of het recht op een eerlijk proces in het gedrang brengt. De rechter beslist op grond van het geheel van de gegevens van een zaak en hij kan met name rekening houden met het zuiver formeel karakter van de onregelmatigheid, met het feit dat het aangeklaagde gebrek geen invloed heeft op het recht dat of de vrijheid die door de overtreden regel wordt beschermd, dat de onwettige handelswijze die aan de politie of de aangever wordt toegeschreven, niet opzettelijk is, dat het onrechtmatig verkregen bewijs slechts betrekking heeft op een materieel bestanddeel van het misdrijf of nog dat de ernst van dat misdrijf niet in verhouding staat tot de onregelmatigheid die aan de vaststelling ervan is voorafgegaan of ermee gepaard is gegaan. Voor wat betreft het gebruik in België van in het buitenland verzameld bewijsmateriaal (zie wet 9 december 2004 betreffende de wederzijdse internationale rechtshulp in strafzaken: art. 13): geen gebruik van het bewijsmateriaal:

1° dat in het buitenland op onregelmatige wijze is verzameld indien de onregelmatigheid:

- volgens het recht van de Staat waarin het bewijsmateriaal is verzameld volgt uit de overtreding van een op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereiste;
- de betrouwbaarheid van het bewijsmateriaal aantast;

2° waarvan de aanwending een schending inhoudt van het recht op een eerlijk proces.

Het uitwerken van een strafrechtelijk beleid betekent eveneens dat een gelijke behandeling wordt verzekerd, en dat de lat even hoog wordt gesteld voor elkeen. Dit beleid is dus eveneens een verlengstuk van de wet vermits het enerzijds de praktische uitvoering ervan uitwerkt, en anderzijds de voorwaarden uitwerkt opdat de rechterlijke organisatie die uitvoering optimaal zou kunnen verzekeren. In een ideaal model zou de strafketen een cyclus bevatten waarin elke ondernomen actie binnen een maatschappelijk aanvaardbare termijn – die noodzakelijkerwijs korter is dan de redelijke termijn – tot een eindresultaat leidt.

### III. De ontplooiing van de tweede beleidscyclus

#### De uitvoering van het moderniseringsplan zet het Openbaar Ministerie in beweging

##### A. Organisatie van een begeleidingsplatform

Vanaf het begin van het gerechtelijk jaar 2007 – 2008 werd geïnvesteerd in de uitvoering van het moderniseringsplan. Het College van procureurs-generaal besliste om een platform te creëren voor uitwerken en het uittekenen van de verschillende punten van het beleidsplan. In dit platform zouden alle geledingen van het Openbaar Ministerie, te weten het College van procureurs-generaal, de Raden van procureurs des Konings en arbeidsauditeurs en het Federaal Parket vertegenwoordigd worden.

Er werd geopteerd om het coördinatieteam van het expertisenetwerk strafrechtelijk beleid als platform aan te duiden, en dit team uit te breiden met de Voorzitters en Ondervoorzitters van de Bureaus van de Raden van procureurs des Konings en van de arbeidsauditeurs; de Adviseur-generaal van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, één coördinator van de statistisch analisten, de HR Manager van het vast bureau van de werklasmeting, een jurist en een administratief lid van het secretariaat. Bovendien verleenden de procureurs-generaal van GENT en LUIK hun medewerking aan het platform in het bijzonder gelet op hun werkzaamheden met betrekking tot de Commissie voor de Modernisering van de Justitie.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Wet van 20 juli 2007 tot instelling van de Commissie voor de Modernisering van de Rechterlijke Orde en de Algemene Raad van de partners van de Rechterlijke Orde – Samenstelling van de Algemene Raad van de partners van de Rechterlijke Orde, B.S. 29 juni 2007.

Dit platform zou fungeren als een begeleidingscomité voor de verdere werkzaamheden van uitvoering van het moderniseringsplan. Er werd inderdaad beslist om meerdere werkgroepen ad hoc op te richten die elk zouden belast worden met de verdere uitwerking van een welbepaald deelaspect van het beleidsplan. De samenstelling van de werkgroepen zou bepaald worden in functie van het onderwerp.

B. Het bouwen van een bruggenhoofd naar de zittende magistratuur en betrekken van andere actoren

Vanaf de aanvang van de werkzaamheden van het Openbaar Ministerie werd geopteerd om de Voorzitter van de Hoge Raad voor de Justitie het beleidsplan van het Openbaar Ministerie toe te zenden, alsmede een nota waarbij geschetst werd op welke wijze de implementatie van het beleidsplan zou kunnen gebeuren en volgens welk tijdsschema.

De voorzitter van het College van procureurs-generaal verzocht de Hoge Raad voor de Justitie bij brief van 12 september 2007 deze beweging te begeleiden, en inzonderheid als bruggenhoofd te fungeren zodat een aantal observatoren magistraten van de zetel en een delegatie van deze Raad het proces zouden kunnen observeren en ondersteunen, dit om een vernieuwing binnen Justitie op coherente wijze te laten plaatsvinden. De reflectie van het Openbaar Ministerie zou immers inspirerend kunnen zijn voor de ontwikkeling van gelijkaardige initiatieven naar de zetel van de rechtbanken en hoven toe.

De Hoge Raad voor de Justitie gaf gevolg aan deze vraag door het zelf opstarten van een project “Hertekening van de rechterlijke organisatie”. Deze beweging gaf de mogelijkheid een parallelle reflectie op gang te brengen binnen de rangen van de zetel, waaraan het Openbaar Ministerie kon bijdragen. Op die wijze kon het Openbaar Ministerie ook inzicht behouden in de evoluties binnen de zetel, en de dialoog met de Vaste vergadering van korpschefs en de Commissie voor de Modernisering aanhouden, vermits deze partners eveneens werden betrokken in het project dat georganiseerd werd door de adviescommissie van de Hoge Raad voor de Justitie.

Bovendien werd overeengekomen met de voorzitter van de Adviesraad voor de magistratuur dat zodra het statuut van de parketmagistraten aan bod zou komen binnen een werkgroep van het Openbaar Ministerie, een delegatie van de Adviesraad aan deze werkzaamheden zou kunnen deelnemen.

### C. Het opmaken van een strategisch uitvoeringsplan als doelstelling

Deze dubbele reflectiebeweging, namelijk enerzijds binnen de eigen geledingen van het Openbaar Ministerie, en anderzijds binnen het complementair project van de Hoge Raad, zou het Openbaar Ministerie in de mogelijkheid stellen een uitvoeringsplan voor te leggen aan de beleidscel van de Minister van Justitie waarbij maximaal rekening werd gehouden met alle andere partners en actoren. Hierbij moet ten andere onderstreept worden dat de Dienst Strafrechtelijk Beleid permanent betrokken werd in de globale moderniseringsbeweging van het Openbaar Ministerie, en de FOD Justitie en de politie anderzijds binnen bepaalde hervormingsprojecten betrokken werden. Er werd dus wel degelijk gewerkt vanuit een filosofie van overleg en communicatie met de rechtstreekse partners.

De opmaak van een strategisch uitvoeringsplan van het Openbaar Ministerie behoort immers tot het domein van de maatregelen die nodig zijn voor, enerzijds, de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid dat is vastgelegd in de richtlijnen, en anderzijds, voor de goede algemene en gecoördineerde werking van het Openbaar Ministerie. Het kadert anderzijds in de bevoegdheden van het College van procureurs-generaal de Minister van Justitie in te lichten en te adviseren, ambtshalve of op diens verzoek, over alles<sup>32</sup> wat verband houdt met de opdrachten van het Openbaar Ministerie.

Bovendien kaderde dit project haast proactief in de uitvoering van het later bekend gemaakt beleidsplan van de Minister van Justitie en van de Regering, inzonderheid het hoofdstuk met betrekking tot het nastreven van een moderne rechterlijke organisatie (4.3), waarbij een allesomvattend overleg wordt aangekondigd, en wordt verwezen naar “de reflectie over de omvang van de gerechtelijke arrondissementen” en de “geïntegreerde eerstelijns parketten”.<sup>33</sup> Het advies van het Openbaar Ministerie zou aan de politieke overheid de mogelijkheid bieden om zijn werkzaamheden aan te vatten met kennis van wat leeft binnen de organisatie van het Openbaar Ministerie, en aangeven welke oplossingen naar voor worden geschoven om de bestaande problemen aan te pakken.

<sup>32</sup> Artikel 143bis § 3 van het Gerechtelijk Wetboek gebruikt de term “over elke zaak” maar dit kan niet anders geïnterpreteerd worden dan een informatieopdracht over alles wat kan bijdragen tot het vervullen van de opdrachten van het Openbaar Ministerie.

<sup>33</sup> Beleidsverklaring van de heer Minister van Justitie Jo VANDEURZEN, april 2008, gepubliceerd op [www.just.fgov.be/persberichten/2008/04/07\\_a.html](http://www.just.fgov.be/persberichten/2008/04/07_a.html)

## D. De werkgroepen van het Openbaar Ministerie

### 1. De werkgroep belast met de reflectie inzake de opdrachten en structuren van het Openbaar Ministerie

Zowel binnen het College van procureurs-generaal als binnen het platform van het uitgebreid expertisenetwerk werd geoordeeld dat een reflectie over de toekomstige organisatie van het Openbaar Ministerie en de weerslag ervan op de Rechtsmachten een uitwisseling van ideeën onder de eerstelijns korpschefs vereist. De werkgroep zou bijgevolg in de eerste fase uitsluitend samengesteld worden uit procureurs des Konings en arbeidsauditeurs of de door hen aangeduide eerstelijns magistraten.

Deze werkgroep zou zich in de eerste fase bezinnen over de volgende thema's:

- q De specialisatie
- q De territoriale bevoegdheid en de omschrijvingen
- q De structuren
- q De weerslag op de werking van de politie en rechtsmachten

Thema's zoals de loopbaan; het statuut en het mandaat in het algemeen, de optimalisering van de personele middelen, parketjuristen en de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie; of het personeelsmanagement en de toegang tot de magistratuur zouden slechts in een latere fase onderzocht worden wanneer de bezinning over de eerste structurele thema's verder zou geëvolueerd zijn.

Een strikt tijdschema werd overeengekomen. De werkgroep samengesteld uit eerstelijns magistraten zou een rapport opstellen en voorleggen aan het bovenvermeld platform tegen 17 december 2007. Dan zou een bezinningsperiode volgen en op 15 januari 2008 zou het rapport diepgaand besproken worden binnen het platform. Vanaf het begin werd overeengekomen dat vanaf deze fase een tweede werkgroep zou worden opgestart, nu bestaande uit zowel vertegenwoordigers van de eerste werkgroep als uit tweedelijns magistraten.

Deze werkgroep werd eveneens begeleid door hetzelfde platform, en legde zijn rapport neer op 17 maart 2008. De conclusies van de gemengde werkgroep waren bijzonder belangrijk omdat ze bepalend zijn voor de verdere ontwikkeling van de moderniseringspolitiek van het Openbaar Ministerie en duidelijke bakens uitzette.

### 1.1. Voorverkenning van de werkgroep

Uit de conclusies van de eerste werkgroep kwamen een aantal bakens voor een verdere ontwikkeling reeds tot uiting.

Zo bleek dat het arrondissement als operationele entiteit relevant blijft; dat waar de schaal van de arrondissementen te klein lijkt te zijn, werd geopteerd om hieraan via samenwerkingsverbanden te verhelpen, met de optie om eventueel na verloop van tijd een fusie voor te bereiden; dat waar de specialisatie problemen stelt, werd gedacht aan hergroepering van de specialismen op een niveau boven het arrondissement, zonder dat duidelijk was welk niveau hier best zou aan voldoen en waarbij de relevantie van het ressortelijke niveau verder onderzocht diende te worden. Op beleids- en beheersmatig vlak gold dezelfde conclusie.

Deze eerste vaststellingen werden aangevuld door de gemengde werkgroep van het Openbaar Ministerie en de besprekingen binnen het begeleidingsplatform. Hieruit bleek de noodzaak bij de herstructurering erop toe te zien dat het strafrechtelijk beleid over het ganse Rijk op coherente wijze wordt toegepast; dat sommige entiteiten van het Openbaar Ministerie te groot of te klein zijn om aan de specialisatievereisten te kunnen voldoen; dat de opdrachten van onder meer de parketten-generaal inzake kwaliteitscontrole en -bewaking en ondersteuning voor verbetering vatbaar lijken op het vlak van de effectiviteit en nader dienen gedefinieerd te worden, en dat vanuit eenzelfde perspectief er nood is aan verzekering van scharnierfuncties<sup>34</sup> binnen het ganse Openbaar Ministerie.

De noodzaak om geïntegreerd te werken op zowel horizontaal als verticaal vlak werd nogmaals benadrukt, evenals de nood om de reeds ontwikkelde beleids- en beheersinstrumenten te evalueren in het licht van een streven naar beheersautonomie.

De modernisering van het Openbaar Ministerie zou moeten uitgaan van de hierna vermelde krijtlijnen, namelijk:

- Verhogen van de specialisatie van het Openbaar Ministerie
- Coherente toepassing van het strafrechtelijk beleid
- Geïntegreerde werking met eenheid en ondeelbaarheid van het Openbaar Ministerie
- Verzekeren van scharnierfuncties met betrekking tot de interne kwaliteitsbewaking binnen de ganse keten van het Openbaar Ministerie
- Herbekijken van de schaal van de entiteiten (vergroting of herverdeling) waar noodzakelijk voor een optimale werking van het Openbaar Ministerie

---

<sup>34</sup> Hiermee worden zowel de omkadering als de gespecialiseerde functies bedoeld. Er wordt op dit begrip verder ingegaan.

- q Behoud van het Openbaar Ministerie bij de rechtsmachten
- q Herstel van de keten van de rechtshandhaving met een slagvaardig doch onafhankelijk Openbaar Ministerie, dat ten volle zijn maatschappelijke opdrachten vervult ten aanzien van de Wetgevende en Uitvoerende macht.

Uit de afweging van alle doelstellingen en ideeën werd een synthese afgeleid die meteen in de vorm van een werkhypothese werd gegoten dienend voor de verdere ontwikkeling van het Openbaar Ministerie.

### 1.2. Werkhypothese van de werkgroep voor de organisatie van de verdere ontwikkeling van het Openbaar Ministerie

#### v Organisatie van een ruimer horizontaal niveau

Teneinde de noodzakelijke specialisaties te kunnen uitbouwen, zouden de eerstelijns parketten op een ruimer horizontaal niveau worden ingericht.

De parketten en arbeidsauditoraten zouden geïntegreerd kunnen werken binnen dit Openbaar Ministerie, binnen een gemeenschappelijke structuur, terwijl de opdrachten, specialisatie en operationele autonomie van beiden behouden blijven.<sup>35</sup>

Dit betekent niet dat de arrondissementen zoals ze nu bestaan zouden verdwijnen, daar voor de dienstverlening de nabijheid bij de burger essentieel lijkt voor de behandeling van een groot aantal van zaken, zoals de sociale en familiale zaken.

Voor de invulling van het ruimere horizontale niveau werd gedacht aan een provinciale (provinciaal) of “regio”-niveau. Uit de werkzaamheden van de werkgroep is immers gebleken dat ook het provinciale niveau niet in alle gevallen de geschikte schaal oplevert. Soms volgt uit bijzondere omstandigheden dat een materie beter zou behandeld worden door een entiteit die niet binnen één provincie valt. Zo behoort het bijzonder gebied van de haven van Antwerpen eveneens tot het arrondissement Dendermonde en bijgevolg tot twee provincies. De term “regio” is dan weer niet gelijk te stellen met gewest. De territoriale omschrijvingen van provincies komen dus niet steeds overeen met de gerechtelijke activiteit.

---

<sup>35</sup> Eenzelfde structuur zou op het niveau van de auditoraten- en de parketten-generaal behouden blijven.

Het ruimere niveau zou kunnen aangestuurd worden door één hoofd van het Openbaar Ministerie, bijgestaan door de afdelingshoofden. Het statuut van de hoofden van het Openbaar Ministerie en de verhouding tot de lokale afdelingen zou eveneens, zoals reeds gesteld, in een verdere fase van uitwerking van de hervorming onderzocht worden. Er werd onderstreept dat het duidelijk is dat in elk geval moet gestreefd worden naar een verbetering van de statuten op elk niveau, en niet naar een verlaging ervan.

Er werd bovendien onderstreept dat bij de verdere werkzaamheden van het Openbaar Ministerie zal ingegaan worden op de schaalgrootte en de logische groepering van de gerechtelijke activiteit. Deze verdere reflectie past in het kwaliteitsmanagement dat werd aangekleefd door het Openbaar Ministerie en dat voortgestuwd wordt door een voortdurende verbeteringsstrategie. Bij deze oefening zal het optimale niveau voor de ontwikkeling van beleids- en beheersondersteunende entiteiten ten behoeve van de ganse werking van het Openbaar Ministerie eveneens bekeken worden.

Er werd tevens benadrukt dat het Openbaar Ministerie groot belang hecht aan de nieuwe methode van beheer, zijnde de budgettaire autonomie. Nochtans werd onderstreept dat het niet zeker is of er moet geëvolueerd worden naar een beheersmodel zoals in de Themis-projecten was uitgewerkt. Er zou inderdaad kunnen onderzocht worden, vertrekkend van het centrale model dat nu bestaat, hoe dit gedecentraliseerd kan worden ingericht, zodat voor elke entiteit een verbindingsmodule zou bestaan.

Hierbij zouden drie mogelijke stappen kunnen worden voorzien:

1. Het lijkt primordiaal dat op dat vlak de centrale administratie van de FOD Justitie eerst grondig wordt gereorganiseerd, en dat de ondersteuning door FOD Justitie van de rechterlijke orde wordt herbekeken en geoptimaliseerd.
2. Vervolgens zouden centrale entiteiten met verbindingsmodules kunnen opgericht worden binnen het Openbaar Ministerie.
3. In een latere fase kan gedacht worden aan gedecentraliseerde modules binnen de hertekende organisatie van het Openbaar Ministerie in de mate dat het mogelijk en wenselijk zal blijken.

Er werd hierbij ook verwezen naar de verder besproken voorstellen inzake de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst. De werkgroep onderstreepte dat in deze materie doordacht en gefaseerd te werk dient te worden gegaan opdat het Openbaar Ministerie zich degelijk zou kunnen voorbereiden en organiseren om deze budgettaire autonomie naar behoren te kunnen beheren.

∨ Behoud van de lokale afdeling voor de rechtsonderhorige

De arrondissementele of lokale verankering bij de rechtbanken van eerste aanleg zou bewaard worden en de eenheid van het Openbaar Ministerie gegarandeerd worden door binnen het ruimere horizontale niveau territoriale afdelingen te organiseren.

Wellicht zou wat het Openbaar Ministerie als organisatie betreft, de notie “gerechtelijk arrondissement” plaats kunnen maken voor de notie “afdelingen”.

∨ Flexibiliteit van het systeem

Het ruimere “quasi-provinciale of (regio)” niveau zou de mogelijkheid bieden met enige soepelheid de onderlinge verhoudingen van de afdelingen op maat te organiseren, wat een bijkomende mogelijke oplossing zou kunnen bieden aan de schaal en de maatschappelijke conformiteit met de socio-economische gegevens van sommige arrondissementen.

Dit betekent zeer concreet dat gespecialiseerde afdelingen niet noodzakelijk in alle provincies of regio’s op eenzelfde wijze zouden dienen te worden ingevuld naar inhoud of materie noch naar bezetting, en dat de territoriaal gestructureerde afdelingen binnen dit kader herbekeken of hertekend zouden kunnen worden in functie van de maatschappelijke noden of evoluties.

Binnen de werkzaamheden van het Openbaar Ministerie werd wel opgemerkt dat de grootte van deze afdelingen tevens afhankelijk zal zijn van de organisatievorm die de zetel zal aannemen en de bepaling van de optimale schaal van de arrondissementen.

∨ Oplossing voor grootstedelijke parketten

Deze herindeling zou eveneens een oplossing kunnen bieden voor de beheersbaarheid van een grootstedelijk parket. De verbetering van de werking van te grote entiteiten zou kunnen onderzocht worden in functie van een herverdeling onder (een of meerdere) gespecialiseerde en (een of meerdere) territoriale afdelingen.

Teneinde dergelijke problemen aan te pakken werd voorgesteld dit te benaderen vanuit een interne audit. Dit wordt verder ontwikkeld. De doelstelling van zulke audit is de optimale schaal te onderzoeken zodat een coherent en performant beleid en beheer zou kunnen gevoerd worden. Voor het Brussels parket zou bijvoorbeeld kunnen gedacht worden aan de inrichting van één of meerdere gespecialiseerde afdelingen.

- √ Verhouding tot de evolutie van de organisatie van de zetel en gevolg ten aanzien van het niveau van het ressort

De werkhypothese van het Openbaar Ministerie heeft het voordeel voldoende soepel te zijn zodat ze op het terrein bovendien mogelijk zou maken de optie die zou gekozen worden door de zetel of door de politieke verantwoordelijken op te vangen en de noodzakelijke en blijvende coherentie van het Openbaar Ministerie met de zetel te garanderen. Bij de werkzaamheden rond de reflectie inzake de opdrachten en structuren van het Openbaar Ministerie was een van de essentiële uitgangspunten immers het bewaren van de coherentie met de structuren van de zetel zodat het Openbaar Ministerie binnen het kader van het Gerechtelijk Wetboek zou georganiseerd blijven. Dit laatste is ten andere een breekpunt in de reflectie van het Openbaar Ministerie.

In dit verband kan terug verwezen worden naar het bouwen van een bruggenhoofd naar de zittende magistratuur, en betrekken van andere actoren via de door de Hoge Raad voor de Justitie op touw gezette beweging “Hertekening van de rechterlijke organisatie”.

Binnen het kader van dit project “Hertekening van de rechterlijke organisatie” werd een beperkte werkgroep samengesteld teneinde een werkhypothese voor de zetel uit te werken. De voorzitter van het College van procureurs-generaal fungeerde binnen deze beperkte werkgroep als actieve observator.

Uit de werkzaamheden van deze werkgroep, waaraan vertegenwoordigers van het Hof van Cassatie, van hoven en rechtbanken en arbeidshoven, de rechtbanken van eerste aanleg, de arbeidsrechtbanken, de rechtbanken van koophandel en de vrede- en politierechters deelnamen, werd een werkhypothese gedistilleerd die evenwel nog niet werd goedgekeurd door de centrale werkgroep waar de bespreking ervan werd aangevat. Deze werkhypothese maakt in elk geval duidelijk dat ook bij een ruim gedeelte van de zetel de visie van geografische schaalvergroting ingang heeft gevonden, en dit zowel op het jurisdictioneel als op het beheersvlak, waarbij eveneens gedacht wordt aan een “quasi provinciaal” niveau of regioniveau.

Binnen deze werkhypothese wordt de schaalvergroting zo georganiseerd dat de specialisatie van de onderscheiden rechtbanken op het jurisdictionele vlak wordt behouden net zoals voorgesteld aan de zijde van het Openbaar Ministerie.

Deze werkzaamheden zijn nog niet beëindigd, doch duiden op een parallellisme in de ideeën omtrent organisatieontwikkeling binnen de ganse Rechterlijke Orde.

Een gegeven blijkt binnen de zetel niet in vraag te worden gesteld, namelijk het behoud van de Hoven van beroep op het ressortelijke niveau, wat uiteraard tot gevolg heeft dat het Openbaar Ministerie op dit niveau dient georganiseerd te blijven.

Uit de werkzaamheden van de werkgroep van het Openbaar Ministerie en van het begeleidingsplatform bleek ten andere dat in elk geval een intermediair niveau zou dienen behouden te blijven als buffer tussen de politieke beleidsverantwoordelijken en de operationele verantwoordelijken binnen het Openbaar Ministerie, en dit om een juist spanningsveld tussen het strafrechtelijk beleid en het grondwettelijk gegarandeerde onafhankelijk optreden van het Openbaar Ministerie in individuele gevallen, waarover verder meer, te bewerkstelligen.

De bovenstructuur van het College van procureurs-generaal blijkt in huidige stand van de evolutie bijgevolg eveneens behouden te moeten worden als beleids- en beheersniveau. Op dat niveau zou de nodige gewestelijke karakteristieken kunnen ingebed worden om tegemoet te komen aan de staatsstructuren van het land, maar daarover verder meer.

- ∨ Behoud van kwaliteit door het optimaliseren van interne kwaliteitszorg

Bij de reflectie van het Openbaar Ministerie is de noodzaak onderstreept om te voorzien in de nodige bruggenhoofden of scharnierfuncties doorheen de ganse organisatie om bepaalde essentiële strategische doeleinden te kunnen realiseren.

De bewaring van de kwaliteit van de activiteiten en producten van het Openbaar Ministerie – waarmee bijvoorbeeld kan verwezen worden naar de eindvorderingen en de dagvaardingen – is immers een bijzonder heikel probleem geworden ten gevolge van zeer precieze oorzaken die reeds werden aangehaald bij de bespreking van de krachtlijn van het moderniseringsplan van het Openbaar Ministerie met betrekking tot de strijd tegen de gerechtelijke achterstand en de bewaking van de doorlooptijden, en daar als “negatieve succes” factoren (“negatieve succesfactoren”) werden omschreven die een aanzienlijke wrijvingskracht veroorzaken voor de organisatie.

Een modernisering en herstructurering dient hier bijgevolg eveneens een oplossing te brengen. Bepaalde scharnierfuncties moeten kunnen ingevuld worden door zeer bedreven en ervaren magistraten. Die scharnierfuncties zijn nodig voor de interne kwaliteitsbewaking en het behoud van de kennis op elk niveau. Bovendien zal verder blijken dat scharnierfuncties eveneens een belangrijke rol kunnen spelen in de strijd tegen de gerechtelijke achterstand.

Dit punt van de reorganisatie raakt bijgevolg aan de broodnodige ondersteuning van de coördinatie van de uitoefening van de strafvordering, van het kennisbeheer en van de kwaliteit. Uit de reflectie van de werkgroepen is gebleken dat voor het behoud of het plaatsen van ervaren en bedreven magistraten op deze functies eveneens aan een aanpassing van het statuut van de magistraten moet gedacht worden, eerder dan een oplossing te zoeken in de wijziging van de structuren.

De reflectie van het Openbaar Ministerie over zijn opdrachten en structuren kan uiteindelijk gekaderd worden in een kwaliteitsmanagement waarbij een organisatie de wil uitdrukt zich een management van permanente verbetering te willen eigen maken. Een permanente verbeteringsstrategie veronderstelt dat de organisatie zich voortdurend in vraag stelt, en dit volgens een gedefinieerde werkwijze.

Dit punt kan niet gedissocieerd worden van de globale veranderingsstrategie, en zal eveneens verder besproken worden bij de ontwikkelingen rond de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst van het Openbaar Ministerie.

Binnen die permanente verbetering zal door het Openbaar Ministerie verder nagedacht worden over de invulling van de functie van procureur-generaal die nog steeds zowel operationele als beleidsverantwoordelijkheden draagt, en die tevens binnen de overlegstructuur die werd geïnstalleerd door de wet houdende verticale integratie van het Openbaar Ministerie<sup>36</sup> dient bij te dragen tot de kwaliteitszorg.

- √ Inspelen op de evolutie van de staatshervorming en op het communautaire aspect

Het Openbaar Ministerie wenst in te spelen op de verdere evolutie van de staatshervorming en de bijzonder ingewikkelde Belgische beleidsstructuren. Het ligt hierbij voor de hand dat het College van procureurs-generaal zich verder toespitst op het organiseren van de beleidsverantwoordelijkheid op zowel gewestelijk als federaal niveau.

Op het gewestelijke niveau zouden de procureurs-generaal zich kunnen organiseren op een met het federale niveau analoge wijze, door het organiseren van een overlegplatform met de betrokken Ministers en door expertisenetwerken in te richten per rechtshandhavingsdomein(en) dat (die) tot de bevoegdheden behoren van Gemeenschappen en Gewesten.

---

<sup>36</sup> Wet van 12 april 2004 houdende verticale integratie van het Openbaar Ministerie, B.S. 7 mei 2004.

Dit impliceert dat er bovendien voorzien wordt in een overlegstructuur op het politieke beleidsniveau tussen de Minister van Justitie en de andere bevoegde Ministers en dat een algemeen overzicht behouden wordt met betrekking tot de rechtshandhaving en het strafrechtelijk beleid.

Ter concretisering stelde het College van procureurs-generaal voor aan de Minister van Justitie dat via zijn tussenkomst contact zou worden genomen met het niveau van de gemeenschappen en gewesten in hoofde van de onderscheiden Ministers-presidenten teneinde de domeinen te bepalen waarin overleg met het Openbaar Ministerie noodzakelijk wordt geacht.

Samen met de te bepalen domeinen zou tevens verzocht worden om referentiepersonen aan te duiden binnen de beleidscellen en administraties teneinde de samenwerking met de expertisenetwerken van het Openbaar Ministerie te bewerkstelligen en de modaliteiten hiervan vast te leggen.<sup>37</sup>

In dit vooruitzicht werd evenwel onderstreept dat de procureurs-generaal reeds nu gehouden zijn tot een niet meer te overzien aantal vergaderingen en verplichtingen, zodat bij verdere toename daarvan zou moeten kunnen beroep worden gedaan op meerdere eerste advocaten-generaal, waarbij een absoluut minimum van 3 per parket-generaal werd vooropgesteld.

## 2. De werkgroep belast met de uitbouw van het secretariaat tot gemeenschappelijke steundienst

### 2.1. De wet van 25 april 2007

Artikel 5 van de wet van 25 april 2007 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek inzonderheid met betrekking tot bepalingen inzake het gerechtspersoneel van het niveau A, de griffiers en de secretarissen en inzake de rechterlijke organisatie<sup>38</sup> voorziet in de omvorming van het huidig secretariaat van het College van procureurs-generaal naar een gemeenschappelijke ondersteuningsdienst voor het ganse Openbaar Ministerie, dus van het College van procureurs-generaal en de Raden van de procureurs des Konings en arbeidsauditeurs.

Hiertoe zou een Koninklijk besluit na advies van de Voorzitter van het College van procureurs-generaal worden genomen. Een gemengde werkgroep van het Openbaar Ministerie werd samengesteld teneinde krijtlijnen die hierna hernoemen worden uit te werken ter voorbereiding van het Koninklijk besluit.

<sup>37</sup> Er kan gedacht worden aan een vorm van joint-venture waarbij de samenwerking ondersteund wordt door de bestaande gewestelijke administraties.

<sup>38</sup> Wet van 25 april 2007 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek inzonderheid met betrekking tot bepalingen inzake het gerechtspersoneel van het niveau A, de griffiers en de secretarissen en inzake de rechterlijke organisatie, B.S. 1 juni 2007.

Het kan niet voldoende herhaald worden dat de uitbouw van een gemeenschappelijke ondersteuningsdienst in samenhang dient te gebeuren met het herbekijken van de opdrachten en organisatie van het Openbaar Ministerie en waarbij een aantal krijtlijnen dienen uitgetekend inzake beleidscyclus, inzake beheersautonomie en de ontwikkeling van eigentijdse transparante mechanismen met het oog op de toebedeling van middelen. Hefbomen hiertoe zijn specialisatie, kwaliteit, statistiek en personeelsbeheer (werklastmeting).

Ondermeer de interactie van deze opdrachten, de complexiteit van de structuren van het Openbaar Ministerie met organen zoals beide Raden en College, naast de staande organisatie in lijn, de verhouding tot de Minister van Justitie en de gelaagdheid van het strafrechtelijk beleid, vereisen dat diensten en middelen op een moderne manier kunnen beheerd worden vanuit een meerdimensionale matrix die ten dienste staat van de ganse organisatie met al haar componenten, en ook met als uiteindelijk doel de ondersteuning van iedere magistratuur van het Openbaar Ministerie, ongeacht zijn niveau of verantwoordelijkheid.

Om deze meerdimensionale matrix te laten werken, zullen de nodige coördinatie-instrumenten dienen ingebouwd te worden om enerzijds de aanspreekbaarheid van de ondersteuningsdiensten te regelen en anderzijds ervoor te zorgen dat de producten van deze diensten de gebruikers bereiken op de meest gepaste tijd en op de meeste efficiënte wijze.

Duidelijke communicatielijnen en -kanalen zullen moeten worden uitgetekend. Bij deze matrix voegt zich dan nog de noodzaak om de organisatie te ondersteunen in de permanente zorg voor kwaliteit en vernieuwing. De uittekening van de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst vereist bijgevolg een toekomstgerichte visie.

## 2.2. Voorverkenning door de werkgroep

De werkgroep heeft een viertal hoofdopdrachten voor de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst onderscheiden.

### √ Materiële ondersteuning

De materiële ondersteuning waarbij de nodige infrastructuur in de breedste zin van het woord wordt geboden aan de Raden en het College ter realisering van hun opdrachten. De ondersteuningsdienst beheert zo de agenda's, verzorgt de verslaggeving, de communicatie, stelt de jaarverslagen op en verzorgt de vertalingen.

### √ Het kennisbeheer

Met de expertisenetwerken werd in het kader van de eerste beleidscyclus van het Openbaar Ministerie een aanzet gegeven tot het beheer van de kennis door de bundeling van de specialisaties doorheen de ganse instelling waardoor voor verticale en horizontale kenniscommunicatie wordt gezorgd.

Een tweede belangrijk instrument voor het kennisbeheer wordt thans verder ontwikkeld, namelijk het OMPTRANET.

Beide aspecten van kennisbeheer moeten hun ankerpunt vinden in de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst.

### √ Organisatieontwikkeling

Het Openbaar Ministerie heeft zoals gezegd tijdens de eerste beleidscyclus geïnvesteerd in het opstarten van projecten die als doelstelling hadden de goede werking en het strafrechtelijk beleid te organiseren.

Hiertoe behoren Werklastmeting, Kwaliteit, Informatisering, Parketbeleidspassing en Beleidscyclus.

Naast het verder uitbouwen van deze instrumenten en de integratie ervan zou aan de hand van het kwaliteitsmodel een aanzet gegeven worden tot het integreren van “Personeel en Organisatieontwikkeling” waarin, naast de huidige werklastmeting, andere “nieuwe” toekomstgerichte projecten kunnen opgenomen worden – zoals procesmanagement, interne audit en beheersautonomie – in de ondersteuningsdienst. De gemeenschappelijke ondersteuningsdienst lijkt het meest geschikte niveau om het veranderingsmanagement in onder te brengen en om de noodzakelijke link naar de Minister van Justitie met betrekking tot deze beweging te verzorgen.

### √ Statistiek

Het ganse Openbaar Ministerie heeft zich ertoe verbonden om te werken in een meetbare setting op basis van indicatoren ondersteund door cijfergegevens. Het is vanzelfsprekend dat de ontwikkeling en aansturing rond de exploitatie van statistische gegevens op een macroniveau gebeuren, opdat het Openbaar Ministerie op basis van dezelfde gegevens het beleid zou bepalen alsook verantwoording ten aanzien van de Minister en de Wetgevende Macht zou afleggen.

### 2.3. Visie over de verhouding Openbaar Ministerie – Minister van Justitie

Bij gelegenheid van de voorafgaande besprekingen met betrekking tot de oprichting en uitbouw van de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst, is de vraag gesteld naar de onderlinge verhouding van alle organen die op de een of andere wijze betrokken zijn bij de opmaak of voorbereiding van strafrechtelijk beleid. Een goed beheer en rationalisatie vereist dat de personele en materiële middelen optimaal benut worden en er geen sprake is van dubbel of van onnuttig werk. Vanuit de beleidscel van de Minister werd een overleg op gang gebracht waarin de Dienst Strafrechtelijk Beleid (DSB), het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC), de FOD Justitie en de geledingen van het Openbaar Ministerie betrokken werden.

In de aanloop tot deze werkzaamheden, die een betere samenwerking van al deze partners beogen, werd de vraag gesteld naar de visie van het Openbaar Ministerie over de verhouding ten aanzien van de Minister van Justitie. Deze visie werd ook later opgenomen in het document dat de krachtlijnen voor een strategisch plan uitzet vermits ze de kerngedachte bevat van de wijze waarop het Openbaar Ministerie zichzelf ziet functioneren binnen het Grondwettelijk en wettelijk kader.

Artikel 151 van de Grondwet, samen gelezen met de artikelen 143bis en ter van het Gerechtelijk Wetboek, geeft een volledig beeld van hetgeen de Minister van Justitie moet kunnen verwachten van het Openbaar Ministerie in zijn functie van kraakbeen of interface tussen de Gerechtelijke Macht en de Uitvoerende Macht.

In die visie moet invulling gegeven worden aan een fundamentele opbouw van de relatie tussen de Staatsmachten, en die relatie is een duidelijke doorgedreven wisselwerking met enkele beperkingen die een even fundamentele bescherming verwezenlijken van de rechten van de burger.

Het College van procureurs-generaal heeft de taak de Minister van Justitie in te lichten en te adviseren, ambtshalve of op diens verzoek, over alles wat verband houdt met de opdrachten van het Openbaar Ministerie. De Raden van procureurs des Konings en arbeidsauditeurs hebben de taak het College ambtshalve of op diens verzoek te adviseren over de harmonisatie en de uniforme toepassing van de regels en over elke zaak die verband houdt met de opdrachten van het Openbaar Ministerie.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Artikel 150bis Gerechtelijk Wetboek wat betreft de Raad van procureurs des Konings en artikel 152bis Gerechtelijk Wetboek wat betreft de Raad van arbeidsauditeurs.

Er bestaat dus een netwerk of stroom van informatieoverdracht door alle geleidingen van het Openbaar Ministerie tot en met de Minister van Justitie. Dit netwerk houdt in dat er transparantie moet bestaan over alle gegevens die nodig zijn om het Openbaar Ministerie optimaal te laten functioneren, en van die gegevens kan niets onthouden worden aan de politieke verantwoordelijke, zijnde de Minister van Justitie.

De taak van het College van procureurs-generaal stopt niet bij het adviseren van de Minister van Justitie omtrent de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid overeenkomstig artikel 143ter van het Gerechtelijk Wetboek.

Deze richtlijnen zijn bindend voor het gehele Openbaar Ministerie en het College van procureurs-generaal, de procureurs-generaal en de procureurs des Konings of arbeidsauditeurs en de federale procureur staan in voor de tenuitvoerlegging of uitvoering van deze richtlijnen.

Dit betekent bijgevolg eveneens een engagement met het oog op de optimale organisatie van het Openbaar Ministerie zodat het beleid ook daadwerkelijk kan uitgevoerd worden en de uitvoering ervan ook gecontroleerd wordt door mechanismen van interne controle.

Artikel 143bis § 2 van het Gerechtelijk Wetboek stelt dan ook dat het College beslist over alle maatregelen die nodig zijn voor, enerzijds de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid dat is vastgelegd in de richtlijnen van de Minister van Justitie, en anderzijds voor de algemene en gecoördineerde werking van het Openbaar Ministerie. Indien het College geen consensus zou bereiken en daardoor de uitvoering van de ministeriële richtlijnen van strafrechtelijk beleid in het gedrang zou komen, neemt de Minister van Justitie de nodige maatregelen om de toepassing ervan te waarborgen.

Artikel 151 van de Grondwet richt een fundamentele wand op, namelijk dat het Openbaar Ministerie onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging, onverminderd het recht van de bevoegde Minister om vervolging te bevelen.

De zin van de wand berust in het waarborgen van de fundamentele rechten van de burger die daardoor zijn recht ziet concretiseren op een individuele behandeling en bestudering van zijn zaak à charge en à décharge door niet-vooringenomen magistraten, van wie de objectiviteit juist gewaarborgd wordt door een beschermde wand ten aanzien van de politieke overheid.

Bij de opbouw van de steundienst voor het hele Openbaar Ministerie moet invulling gegeven worden aan deze fundamentele regels, en moet de invulling van ieders taak mogelijk gemaakt worden zonder belemmering van de taak van de andere partner.

Het gaat immers om een wisselwerking die bijzonder belangrijk is in een democratisch model, en die ten andere perfect aansluit bij het samenwerkingsmodel dat werd uitgetekend in het moderniseringsplan van het Openbaar Ministerie van 25 juni 2007.

Wat de transparantie van de gegevens betreft waarover sprake was dienen een aantal spelregels in acht genomen te worden.

Alle gegevens en informatie die betrekking hebben op het opstellen of de uitvoering van bindende richtlijnen van strafrechtelijk beleid dienen toegankelijk te zijn voor alle partners, zijnde de Minister van Justitie en zijn beleidscel, de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, en de verschillende geledingen van het Openbaar Ministerie. Het gaat hier bijvoorbeeld over de statistische gegevens waarover het Openbaar Ministerie beschikt.

Alle gegevens die betrekking hebben op de goede algemene en gecoördineerde werking van het Openbaar Ministerie zijn eveneens toegankelijk voor alle partners zoals hierboven opgesomd. Het gaat hier bijvoorbeeld over algemene<sup>40</sup> statistische gegevens waarover het Openbaar Ministerie beschikt, algemene gegevens inzake werklastmeting, vermits die een beeld geven van de werking. Tot de goede algemene en gecoördineerde werking van het Openbaar Ministerie behoren eveneens de regels van interne controle<sup>41</sup> die noodzakelijk zijn voor de evaluatie en controle van de uitvoering van de ministeriële richtlijnen van strafrechtelijk beleid.

Door middel van een protocol, of bij Koninklijk besluit,<sup>42</sup> moeten een aantal begrenzingen worden overeengekomen.

De werking van de steundienst mag niet geneutraliseerd worden door één van de partners zodat de interne werking van de andere in het gedrang kan komen en er moeten afspraken gemaakt worden omtrent het gebruik van de cijfergegevens die een nadere controle of toelichting vereisen. Afspraken in verband met de beleidscyclus inzake strafrechtelijk beleid en de te respecteren tijdslijnen kunnen hierbij richtinggevend zijn.<sup>43</sup>

Bovendien dient het geheim van het individueel opsporingsonderzoek of gerechtelijk onderzoek volledig gewaarborgd te worden. Vragen die betrekking hebben op een lopend individueel dossier kunnen bijgevolg slechts handelen over algemene informatie over de uitvoering van richtlijnen van strafrechtelijk beleid of de regels van interne controle. Vertrouwelijke gegevens behoren tot het beroepsgeheim.

Wat de communicatie in individuele gevallen betreft dient het Openbaar Ministerie een communicatiebeleid te ontwikkelen dat kadert in artikel 28quinquies §3 van het Wetboek van Strafvordering.

<sup>40</sup> Met uitsluiting van de gegevens over individuele gevallen of individuele magistraten die enkel intern het Openbaar Ministerie kunnen meegedeeld worden.

<sup>41</sup> Hierbij kan gedacht worden aan de op te richten scharnierfuncties inzake interne kwaliteitsbewaking.

<sup>42</sup> Artikel 143bis § 6 van het Gerechtelijk Wetboek.

<sup>43</sup> Afstemming bijvoorbeeld tussen Nationaal Veiligheidsplan, de Kadernota, het jaarlijks beleidsplan van de Minister, het beleidsplan van het Openbaar Ministerie ...

### 3. De werkgroep belast met de bewaking van de doorlooptijden en de strijd tegen de gerechtelijke achterstand

#### 3.1. Partnerschap als vertrekpunt

Het vertrekpunt van de werkgroep belast met de bewaking van de doorlooptijden en de strijd tegen de gerechtelijke achterstand, was een samenwerking tot stand te brengen van alle actoren in een project dat tot doel heeft de strafketen goed te laten functioneren. Onderzoekersrechter, Openbaar Ministerie, Politiediensten, onderzoeksgerechten en zelfs in een stap verder bodemrechters hebben er allen belang bij dat de keten goed functioneert, en dragen daartoe bij.

Een partnerschap van het drieluik parket, politiediensten, en onderzoeksrechter is de noodzakelijke voorwaarde voor een goede werking, maar kan enkel verwezenlijkt worden mits het fundamenteel uitgangspunt, dat elkeen respect heeft voor de taak en de bevoegdheden van de andere, nauwlettend wordt opgevolgd.

Deze werkgroep heeft zijn werkzaamheden bijgevolg in functie van dit fundamenteel uitgangspunt uitgewerkt, zodat duidelijk zou blijken dat de onafhankelijkheid van de onderzoeksrechter nooit in vraag komt. Zo werd van meet af aan het verbod op het voeren van parallel onderzoek duidelijk onderstreept. Het is nuttig hier te onderstrepen dat de werkgroep was samengesteld uit een advocaat-generaal bij het Hof van cassatie, een lid van de kamer van inbeschuldigingstelling, meerdere onderzoekersrechter, procureurs des Konings en arbeidsauditeurs, magistraten van de parketten-generaal, en afgevaardigden van zowel de federale als de lokale politie.

De volgende kerngedachten werden uitgewerkt:

#### 3.2. Beheersing van de saisine van de onderzoeksrechter, of de aanzet tot het case management

- √ Vanuit het oogpunt van de samenwerking met de politiediensten – Eerste luik van het case management

De strijd tegen de gerechtelijke achterstand en de bewaking van doorlooptijden kan slechts efficiënt gevoerd worden indien alle partners van de strafrechtsketen op elkaar zijn ingespeeld, wat betekent dat hetgeen geproduceerd wordt ook effectief op elk échelon verder kan behandeld worden zonder vertraging.

Een globale aanpak, een management van de opsporingsonderzoeken, van de gerechtelijke onderzoeken en van het gerechtelijk onderzoek is dus vereist. Dit laatste was reeds opgenomen in de conclusies van de werkgroep partnerschap waarvan het rapport een aantal best practices bevatte die kunnen bijdragen tot het opstellen van een draaiboek.

Wat de verhouding parket-politie betreft veronderstelt case management het opbouwen van een soort rangeerstation waar afspraken worden gemaakt over de modaliteiten voor de behandeling van de zaken.

Er dienen afspraken gemaakt te worden omtrent capaciteit waaraan men zich kan houden. Wat de capaciteit betreft werd opgemerkt dat men ook moet rekening houden met aspecten zoals de nodige expertise. De behandeling van financiële dossiers blijft een probleem omdat elk niveau – en hierbij wordt zowel naar politiediensten als naar parketten en onderzoeksrechters verwezen – niet noodzakelijk over voldoende expertise beschikt. Verder werd door de politiediensten opgemerkt dat complexe zaken vooral in grote agglomeraties kunnen gedraaid worden.

Bovendien bleek uit de werkzaamheden van de werkgroep dat het screenen van de info besproken moet worden, en dat via een in richtlijnen nader omschreven overleg, bijvoorbeeld via de figuur van de zonemagistraat, reeds een voororiëntatie zou kunnen georganiseerd worden over de verdere richting die aan een dossier moet worden gegeven, zoals een sepot of het aanbieden van een minnelijke schikking. Verder werd opgemerkt dat er afspraken moeten worden gemaakt inzake het opstellen van een proces-verbaal met betrekking tot zachte info. Het geheel moet ingebed worden in de globale problematiek van de veiligheid.

Dit luik sluit bovendien nauw aan bij het rationaliseren van de instroom van de processen-verbaal zoals omschreven in het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011. Er bestaan reeds richtlijnen<sup>44</sup> inzake het ambtshalve politieel onderzoek (APO) teneinde welbepaalde opsporingsdossiers zo ver mogelijk zelfstandig door politiediensten te laten afwerken alvorens ze over te maken aan het parket, en inzake het opnemen in een register van bepaalde minder ernstige misdrijven zodat geen uitgebreid proces-verbaal aan het parket dient overgemaakt te worden, en er dus slechts sprake is van een vereenvoudigd proces-verbaal of VPV.<sup>45</sup>

Al deze elementen dragen bij tot het uitwerken van het dossiergebonden case management dat veronderstelt dat bij belangrijke en complexe zaken duidelijke afspraken worden gemaakt inzake het omlijnen van het voorwerp, de in te zetten capaciteit en de duur.

---

<sup>44</sup> COL 8/2005 van 1 juli 2005 betreffende het ambtshalve politieel onderzoek (APO) en het vereenvoudigd proces-verbaal (VPV).

<sup>45</sup> COL 8/2005 van 1 juli 2005 betreffende het ambtshalve politieel onderzoek (APO) en het vereenvoudigd proces-verbaal (VPV).

- √ Vanuit het oogpunt van de organisatie zelf van het Openbaar Ministerie – Tweede luik case management

Onvoldoende beheersing van de saisine van de onderzoeksrechter is een van de oorzaken van het uitdeinen van gerechtelijke onderzoeken, en bijgevolg van gerechtelijke achterstand.

Het parket is slechts één schakel in de keten. Bij het openen van belangwekkende gerechtelijke onderzoeken, ligt het voor de hand dat Openbaar Ministerie, Onderzoekersrechters en Politie duidelijke afspraken zouden maken over het voorwerp van het onderzoek, de tijd en de capaciteit om deze onderzoeken binnen een aanvaardbare termijn af te ronden. Dit betekent de introductie van een “case management”. Complexe onderzoeken zoals criminele zaken, financiële en economische misdrijven en zaken van georganiseerde criminaliteit, van rondtrekkende dadergroeperingen en van terrorisme die maatschappelijk ontwrichtend zijn, komen hier bijvoorbeeld in aanmerking.

Verder is een beter georganiseerde opvolging van het gerechtelijk onderzoek door het Openbaar Ministerie vereist, en een werkelijk toezien op ongebreidelde uitbreidende vorderingen of overaanbod aan kwalificaties. Het beter opvolgen van de gerechtelijke onderzoeken zou de parketmagistraten bovendien in de mogelijkheid moeten stellen hetzij zonder vertraging een eindvordering op te stellen bij afsluiting en mededeling van het onderzoek door de onderzoeksrechter, hetzij de kamer van inbeschuldigingstelling tijdig te vatten binnen het kader van de procedure van toezicht op het langdurig verloop van het gerechtelijk onderzoek voorzien in artikel 136bis van het Wetboek van strafvordering.

De werkgroep stelde ter zake een aantal aanbevelingen op die voor de parketten in richtlijnen zouden kunnen omgezet worden wat de vordering tot instellen van een gerechtelijk onderzoek en de verdere begeleiding ervan betreft, en die meteen invulling geven aan een eerste luik van het case management.

Het Openbaar Ministerie dient er immers zelf zorg voor te dragen:

- De saisine van de onderzoeksrechter duidelijk te omlijnen en te beperken
- Het gerechtelijk onderzoek niet te laten verzanden door onterecht of onoordeelkundige uitbreidingen en plichten
- Het gerechtelijk onderzoek niet te laten verzanden door overaanbod aan kwalificaties
- De essentie of kern van de zaak voor ogen te houden, zodat de bewijsgaring en het onderzoek zich daarop kan focussen
- Het gerechtelijk onderzoek nooit te gebruiken als een vergaarbak om voorgaande of nevendossiers van opsporingsonderzoek weg te ruimen en daardoor binnen het parket zijn persoonlijk kabinet te zuiveren

- q Het vorderingsrecht nooit te misbruiken teneinde het opstellen van de eindvordering in een meegedeeld gerechtelijk onderzoek uit te stellen, en bijgevolg slechts met het oog op dit dossier zo vlug mogelijk met een minimum aan werk en zonder eindvisie buiten te werken
- q Een weloverwogen politiek te bouwen inzake de ernst van de in gerechtelijk onderzoek te geven zaken.

De nauwlettende werkelijke systematische opvolging van de gerechtelijke onderzoeken door het Openbaar Ministerie veronderstelt op organisatorisch vlak een andere manier van werken. Een van de mogelijkheden is het creëren van scharnierfuncties die specifiek invulling geven aan deze interne kwaliteitsbewaking binnen de parketten. De concrete organisatie en invulling van deze systematische opvolging maakt het voorwerp uit van de verdere werkzaamheden van de werkgroep.

De kerngedachte zou kunnen uitgedrukt worden met de slagzin “samen uit, samen thuis”, waarmee bedoeld wordt dat wanneer een zaak wordt aangevat, alle actoren ieder op hun terrein in dezelfde richting werken om samen tot een resultaat te komen. Die richting heeft uiteraard enkel iets te maken met het verrichten van dossiergebonden activiteiten elk binnen zijn bevoegdheid met het oog op de behandeling van de zaak, doch niets te maken met het richten of beïnvloeden van het bewijs in functie van een bepaald doel. Wanneer het gerechtelijk onderzoek wordt meegedeeld voor eindvordering, zou de eindvordering ook dadelijk moeten volgen.

Uit de werkzaamheden van de werkgroep bleek bovendien de noodzaak van het optimaliseren van technieken die bijdragen tot vluggere waarheidsvinding, en in het algemeen het wetenschappelijk onderzoek en de forensische wetenschappen. Er werd in dat verwezen naar de volgende items:

- ∅ De dringende noodzakelijkheid de wetgeving inzake DNA-analyse te vereenvoudigen en verder uit te bouwen.
- ∅ De vastgestelde belangrijke lacunes in kwaliteit en registratie bij het opstellen door de politiediensten van de triptiek van de gerechtelijke identiteit bij de redactie van processen-verbaal, en inzonderheid wat de technische politie betreft, op het vlak van de fototheek, vingerafdrukken en individuele beschrijvingen. De kwaliteit en voeding van de gegevensbanken ter zake dient dringend te worden geoptimaliseerd.
- ∅ Het uitbouwen van een nationale databank inzake de ballistiek. De rol van het NICC werd hierbij onderstreept.

- Ø Het vergaren, vergelijken en vastleggen van de best practices bij plaatsopneming op de crimescene. Het sporenonderzoek dient op professionele wijze plaats te vinden en is van uitzonderlijk belang voor de waarheidsvinding. Ter zake dient eenvormigheid, specialisatie en kennisoverdracht te worden nagestreefd en dienen eenvormige draaiboeken te worden opgesteld.

De uiteindelijke doelstelling van de werkzaamheden van de werkgroep is het opstellen van één draaiboek voor de hele keten, die de basis zou uitmaken van een richtlijn van strafrechtelijk beleid van het College van procureurs-generaal ten aanzien van alle leden van het OM. Dat zal gepaard gaan met het opstellen van modellen van documenten waarmee de onderzoeksrechter wordt gevat, zoals kantschriften en vorderingen. Deze documenten dienen inderdaad zo opgesteld te worden dat de saisine van de onderzoeksrechter haarfijn wordt bepaald doorheen het hele strafonderzoek in het verlengde van de bovenvermelde aanbevelingen. Dit is ongetwijfeld een hoeksteen van het op te maken beleid.

#### 4. De werkgroep belast met de introductie van het parketbeleidsplan in de beleidscyclus, alsook het onderzoek naar de formulering van vervolgingsprioriteiten

##### 4.1. Voorgaanden

De Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid verrichtte een wetenschappelijk onderzoek naar de wenselijkheid van de introductie van een parketbeleidsplan in de beleidscyclus van het Openbaar Ministerie. Het wetenschappelijk onderzoek resulteerde in een publicatie door de Dienst in de loop van februari 2008.<sup>46</sup>

Het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011 bevat thans een aantal omschrijvingen van de wijze van aanpak van prioritaire veiligheidsproblemen die in coherentie met de parketplannen dienen gebracht te worden.

##### 4.2. Verdere werkzaamheden van de werkgroep

De werkgroep opgericht naar aanleiding van de uitvoering van het beleidsplan van het Openbaar Ministerie heeft de werkzaamheden samen met de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid verder gezet.

---

<sup>46</sup> THOMAES, ST., DEVROE, E., Naar een parketbeleidsplan voor de parketten van eerste aanleg, DSB, Maklu, 2008, 214 p.

Deze werkgroep werkt op basis van een modelcanvas, aangeleverd door de experts van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, dat ingevuld wordt op maat van het Openbaar Ministerie. Missie, waarden en visie worden gemeenschappelijk voor alle parketten en auditoraten ontwikkeld. Vervolgens worden voorbeelden van concrete strategische, tactische en operationele doelstellingen voorgesteld die zowel bepalingen van strafrechtelijk beleid bevatten als kwaliteitsgerichte maatregelen vooropstellen.

Overigens blijkt uit de bespreking van de strategische doelstellingen dat belangrijke onderwerpen naar voor komen die blijken uit het Beleidsplan van het Openbaar Ministerie, het Nationaal Veiligheidsplan en de beleidsnota van de Minister van Justitie, met name de alternatieve afhandeling (waaronder de minnelijke schikkingen<sup>47</sup>) en de gevangenisstraf als ultimum remedium, de doorlooptijden van de gerechtelijke onderzoeken en de veelplegers.

Het parketbeleidsplan is dan ook een instrument van het strafrechtelijk beleid bij uitstek op arrondissementeel en ressortelijk niveau.

Het parketbeleidsplan blijkt tevens een instrument te zijn om het optreden en de werking van het Openbaar Ministerie te stroomlijnen en onderling af te stemmen.

Zo blijkt dat een aantal tactische en operationele doelstellingen per parket of auditoraat kunnen worden georganiseerd, terwijl andere dan weer op een hoger niveau dienen ingevuld te worden (bijvoorbeeld de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst), wat een bijkomende insteek geeft naar de algemene hervormings- en moderniseringsbeweging binnen het Openbaar Ministerie.

De coherente uitwerking van het parketbeleidsplan kaderde aldus volledig in de ontwikkelingen van een strategisch plan van het Openbaar Ministerie.

---

<sup>47</sup> Zie Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011, punt 8.1: De instroom van processen-verbaal rationaliseren.

## IV. Overgang van de reflectie naar een strategisch plan van het Openbaar Ministerie

### A. Het Openbaar Ministerie in permanente beweging

De reflectie van de werkgroepen van het Openbaar Ministerie inzake onder meer zijn opdrachten en structuren, de strijd tegen de gerechtelijke achterstand en de bewaking van de doorlooptijden, hebben tijdens het vorig gerechtelijk jaar voldoende tastbare bouwstenen opgeleverd die als strategische doelstellingen kunnen gelden. Die bouwstenen passen bovendien in de uitvoering van het Nationaal Veiligheidsplan en het Beleidsplan van de Minister van Justitie.

Die krachtlijnen voor een strategisch plan werden intern besproken, en andermaal hebben alle geledingen van het Openbaar Ministerie dit plan goedgekeurd, zodat het op 3 juli jl. aan de Minister van Justitie kon overlegd worden binnen de algemene adviserende bevoegdheid van het College van procureurs-generaal. We overlopen hierna kort de inhoud van dit plan.

### B. Het creëren van samenwerkingsverbanden ter voorbereiding van een hertekening van het gerechtelijk landschap

Uit de conclusies van de gemengde werkgroep en het begeleidingsplatform van het Openbaar Ministerie zijn zoals gezegd een aantal fundamentele ideeën naar voor gekomen die thans kunnen omgezet worden in een strategisch plan, waarbij het Openbaar Ministerie over een voldoende ruime periode wenst te beschikken om de bouwstenen van een nieuwe structuur op pragmatische wijze op het terrein uit te testen.

Zowel binnen de werkgroepen als binnen de organisatie hebben zich fundamentele keuzen afgetekend, inzonderheid de “hertekening” en “herleiding” van het aantal gerechtelijke arrondissementen, het geïntegreerd werken van de parketten en de auditoraten, en het opdrijven van de specialisatie.

In het uiterst ingewikkeld en soms haast onontwarbaar landschap dat België op elk beleidsniveau kenmerkt, is het duidelijk dat enkel een uiterst soepele structuur, die oplossingen op maat kan aanreiken voor de bestaande problemen en een gefaseerde aanpak, heil zou kunnen brengen.

De nieuwe structuur zou tot een oplossing moeten bijdragen op meerdere vlakken, inzonderheid:

- De strijd tegen de gerechtelijke achterstand en de bewaking van de doorlooptijden
- De optimalisering van de specialisatie en het kennisbeheer
- De tussenstap in het zoeken naar de kritische grootte van de entiteiten of afdelingen, en voorbereiding van eventuele fusies of splitsingen of van de nieuwe ruimere in het leven te roepen horizontale structuren op grond van objectieve gegevens volgend uit statistieken, werklastmeting en empirische vaststellingen volgend uit de evaluatie van pilotsites.

Uit de werkzaamheden van het Openbaar Ministerie is gebleken dat de concrete uitwerking van deze doelstellingen op drieërlei wijze kan gebeuren, namelijk door:

1. Ontwikkeling via win-winsituatie
2. Middelenallocatie
3. Wetgevend optreden

Met ontwikkeling via win-winsituatie wordt bedoeld het herorganiseren van de werking van het Openbaar Ministerie door de theorie van de communicerende vaten toe te passen en binnen de instelling te bepalen wat het optimale niveau is voor het organiseren van de ene of andere activiteit, die zowel operationeel, als ondersteunend, beleids- of beheersmatig kan zijn. Op deze wijze kunnen door horizontale of verticale verschuivingen, onder meer aan de hand van werklastmeting en statistische gegevens, intern optimale oplossingen gezocht worden.<sup>48</sup>

Het verwezenlijken van doelstellingen kan echter niet overal door een win-winsituatie of door middelen te verschuiven en beter in te zetten. Soms is een bijkomende middeleninjectie vereist, bijvoorbeeld bij het oplossen van de bestaande gerechtelijke achterstand of de behandeling van zaken die thans niet kunnen behandeld worden.

Er werd onderstreept dat maximale invulling van wettelijk voorziene kaders van magistraten én van parketjuristen uiteraard noodzakelijk is.

Er werd wat de bijkomende middeleninjectie betreft verwezen naar de wet van 25 april 2007 waarin een aantal parketjuristen wordt voorzien ten belope van 35 % van het kader van de magistraten. Beide technieken, namelijk win-winsituatie en middelenallocatie, vereisen bovendien dat uitvoering wordt gegeven aan artikel 5 van de wet van 25 april 2007 met betrekking tot de oprichting van de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst, zodat de middelen blijvend voorhanden zouden zijn om een veranderingsstrategie te kunnen ontwikkelen en te ondersteunen.

---

<sup>48</sup> Er kan reeds naar de voorbeelden van de parketten Ieper en Kortrijk en de financiële sectie van het ressort Bergen binnen het parket Bergen verwezen worden.

Het Openbaar Ministerie heeft verder onderstreept dat sommige doelstellingen slechts tot stand kunnen komen mits een wetgevend optreden, om de evidente reden dat de uitoefening van de strafvordering verankerd is in het Wetboek van Strafvordering en in het Gerechtelijk Wetboek.<sup>49</sup>

### Het in de plaats stellen van een stappenplan

Het volgende stappenplan van reorganisatie werd voorgesteld aan de Minister van Justitie.

- ∨ Eerste stap: overlegstructuren worden geïnstalleerd

Binnen elk rechtsgebied wordt een overlegstructuur, samengesteld uit de procureur-generaal en de procureurs des Konings en de arbeidsauditeurs van zijn ressort, geïnstalleerd.

Dit overleg heeft tot doel de noden om samenwerkingsverbanden tot stand te brengen te onderzoeken, en zulke samenwerkingsverbanden op te richten ingeval hetzij de schaal van bepaalde arrondissementen – of korpsen – te klein of te groot en onwerkbaar lijkt te zijn, hetgeen een hinderpaal is voor een efficiënt beheer; hetzij de specialisatie in bepaalde aan te duiden domeinen problemen stelt en hergroepering van de specialismen op een niveau boven het arrondissement noodzakelijk is teneinde de zaken op vlotte en eenvormige wijze te kunnen behandelen.

Dit overleg is binnen sommige ressorten reeds opgestart.

- ∨ Tweede stap: het ontwikkelen van protocols aangaande samenwerkingsverbanden

Daar waar samenwerkingsverbanden tussen parketten en/of auditoraten tot stand komen zullen ze het voorwerp uitmaken van een protocol waarin de modaliteiten ervan gedefinieerd worden.

Deze protocollen zullen bijgevolg een aantal precieze elementen bevatten zoals:

- ∅ De betrokken entiteiten van het Openbaar Ministerie
- ∅ De specialisatiedomeinen die beoogd worden
- ∅ De aanduiding van de entiteit van het Openbaar Ministerie dat zal instaan voor het uitvoeren van de beoogde opdrachten

---

<sup>49</sup> Zonder het grondwettelijk principe uit het oog te verliezen dat niemand van zijn natuurlijke rechter kan worden onttrokken.

- Ø De werkingsprocessen (overmaken van dossiers, informatica, geven van opdrachten aan politiediensten of samenwerking met administraties, uitvoering van de opdrachten e.a.)
- Ø De capaciteit die elke entiteit van het Openbaar Ministerie dient te investeren in het samenwerkingsprocédé met aanduiding welke opdrachten meer en beter kunnen uitgevoerd worden door de samenwerking via de win-winsituatie of via de bijkomende middelenallocatie. Er zullen functiebeschrijvingen worden opgesteld teneinde elke bijkomende capaciteit te motiveren, onder meer in het licht van de wet van 25 april 2007.<sup>50</sup> Er kan hierbij ook verwezen worden naar het project inzake de functiebeschrijvingen.<sup>51</sup>

∨ Derde stap: de jaarlijkse evaluatie en begeleiding

Er is eveneens gesteld dat door de betrokken entiteiten van het Openbaar Ministerie jaarlijks een verslag wordt opgesteld dat een overzicht bevat van de resultaten van de samenwerking en dat eventueel kan dienen om een fusie of splitsing voor te bereiden.

De protocollen van de in het kader van het strategisch uitvoeringsplan van het Openbaar Ministerie opgerichte samenwerkingsverbanden, en motivering van de bijkomende capaciteit die noodzakelijk is om de opdrachten te kunnen uitvoeren, met inbegrip van functiebeschrijvingen en aanduiding van bijkomende opdrachten die zullen kunnen gerealiseerd worden, zullen door het College van procureurs-generaal aan de Minister van Justitie worden overhandigd teneinde een globaal overzicht te behouden. Deze werkwijze zal het College van procureurs-generaal in de mogelijkheid stellen de Minister van Justitie te adviseren over de nodige wetwijzigingen.

De gemengde werkgroep van het Openbaar Ministerie, die belast werd met de reflectie over de toekomstige organisatie van het Openbaar Ministerie, wordt verder belast met de opvolging van de samenwerkingsverbanden zodat het onderzoek van de werkgroep verder aangevuld en getoetst kan worden aan de ervaringen in de praktijk, en daar waar nodig bijgestuurd.

Deze werkgroep werd verder belast met het uitvoeren van een grondig vergelijkend onderzoek vanuit verschillende invalshoeken, steeds met als leidraad de subsidiariteit, het creëren van een meerwaarde voor de ganse organisatie en een betere dienstverlening.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Wet van 25 april 2007 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek inzonderheid met betrekking tot bepalingen inzake het gerechtspersoneel van het niveau A, de griffiers en de secretarissen en inzake de rechterlijke organisatie (B.S. 1 juni 2007).

<sup>51</sup> Zie persmap van de Minister van Justitie inzake zijn toespraak op 4 juni 2008 naar aanleiding van zijn bezoek aan het Vlinderpaleis te Antwerpen.

<sup>52</sup> Wat op het lokale arrondissementele vlak goed wordt ingevuld, dient op dat niveau behouden te blijven, structuren dienen slechts aangepast waar een meerwaarde wordt gerealiseerd.

Een eerste onderzoek zal bestaan uit de bepaling van het ideale niveau voor de verschillende opdrachten en taken van het Openbaar Ministerie alsook voor de ondersteuning van zijn werking. Leidraden hiertoe kunnen zijn: het kwaliteitsmodel voor het Openbaar Ministerie<sup>53</sup> of het informatiemanagementmodel.<sup>54</sup> Hieraan kan de vraag naar de kritische grootte van zowel het hogere, provinciale niveau – regioniveau of van het arrondissement gekoppeld worden.

Deze oefening zal noodzakelijkerwijze ondersteund moeten worden door statistische gegevens, gegevens van het Vast Bureau voor de Werklastmeting en door een wetenschappelijke coaching door de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid en de academische wereld.

Indien zulks zou gevraagd worden door de betrokken korpschefs zal tevens een interne audit georganiseerd worden.<sup>55</sup>

Bovendien zal een reflectie aangevat worden inzake de loopbaan; het statuut en het mandaat in het algemeen, de optimalisering van de personele middelen, de parketjuristen en de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie; of het personeelsmanagement en de toegang tot de magistratuur voor zover deze items tijdens de eerste fase van onderzoek naar de structuren een voor de werking noodzakelijke aanvulling betekenen.

Uiteindelijk is gesteld dat de werkgroep over zijn werkzaamheden regelmatig zal rapporteren aan het uitgebreid expertisenetwerk ‘Strafrechtelijk beleid – Strafrechtspleging’ en het College en de Raden, en zonodig zal overleggen met de Adviesraad voor de Magistratuur ingeval het statuut en de loopbaan ter sprake zou komen.

#### ∨ Vierde stap: wetswijzigingen

Uiteraard dient een reorganisatie gepaard te gaan met wetswijzigingen die de omvorming mogelijk maken en begeleiden. Het College van procureurs-generaal zal tijdens dit proces onderzoeken welke wetswijzigingen noodzakelijk zullen zijn om de hervorming te begeleiden en deze melden aan de Minister van Justitie. Zo zou een wijziging van de territoriale bevoegdheid noodzakelijk kunnen zijn.

<sup>53</sup> DEVROE, E., DE KEULENAER, S., Kwaliteit onderzocht. Evaluatieonderzoek van een kwaliteitsmeting binnen het parket, DSB, Story publishers, 2008, p. 145.

<sup>54</sup> Voorstel van de Raad van arbeidsauditeurs.

<sup>55</sup> Het gaat hier om procureurs des Konings en arbeidsauditeurs die zelf verzoeken om gehoord te worden.

Indien qua territoriale bevoegdheid er overeenkomstig de art. 23 en 227 van het Wetboek van Strafvordering qua bevoegdheidsgronden een aanknopingspunt bestaat met het gerechtelijk arrondissement, dat binnen het kader van een samenwerkingsproject een specialisatiematerie in strafzaken behandelt, dan bestaat er geen juridisch probleem om dossiers afkomstig van een ander arrondissement te behandelen.

Indien er geen aanknopingspunt bestaat, is er op dit ogenblik geen andere mogelijkheid dan gebruik te maken van de delegatiemogelijkheden van art. 326 Gerechtelijk Wetboek. Dit is echter te omslachtig en niet echt werkbaar.

Er zou dan kunnen gedacht worden aan wijziging van art. 23 van het Wetboek van Strafvordering en aan een parallelle bevoegdheidsuitbreiding van de onderzoeksrechter.

Deze wetwijziging vereist een grondwettelijke toetsing door de wetgever om erover te waken dat het Openbaar Ministerie niet verweten zou worden zijn rechter willekeurig te kiezen.

Teneinde de huidige werkwijze inzake aanvullend onderzoek in graad van hoger beroep te verbeteren en te vereenvoudigen zou in overweging kunnen worden genomen om de leden van de parketten-generaal tevens de bevoegdheid van hoger officier van gerechtelijke politie toe te bedelen, derwijze dat de opdrachten voor verder onderzoek niet eerst naar de procureur des Konings of de arbeidsauditeur dienen worden overgemaakt opdat hij op zijn beurt de politiedienst zou opdracht geven om de vraag van het parket-generaal uit te voeren. Een dergelijke postbusfunctie is niet langer te verantwoorden en de parketten moeten hiervan ontlast worden.

## C. De organisatie van de strijd tegen de gerechtelijke achterstand en de bewaking van de doorlooptijden

### 1. Strategische doelstelling

Uit de eerste werkzaamheden van de werkgroep van het Openbaar Ministerie is reeds gebleken dat de strijd tegen de gerechtelijke achterstand en de bewaking van de doorlooptijden dient gevoerd te worden op meerdere fronten, en dat de vlag dus een zeer gevarieerde lading dekt. Het is een strategische doelstelling, die voor het ganse Openbaar Ministerie geldt, en bijgevolg zal opgenomen worden in de parketbeleidsplannen. Het vereist een goed doordacht en gediversifieerd beleid. Het strategisch plan bevat de volgende krachtlijnen.

## 2. Het creëren van samenwerkingsverbanden

In het eerste deel van het strategisch uitvoeringsplan werd het creëren van samenwerkingsverbanden tussen meerdere gerechtelijke entiteiten van het Openbaar Ministerie naar voor geschoven om een hertekening van de arrondissementen of een reorganisatie voor te bereiden. Het creëren van samenwerkingsverbanden geeft op zich reeds eveneens een eerste oplossing aan de beheersing van bepaalde zeer complexe en gespecialiseerde materies.

Hierbij kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de behandeling van grote financiële of fiscale fraudedossiers die ontegensprekelijk zou verbeterd kunnen worden door het creëren van gespecialiseerde entiteiten op een hoger niveau. Uiteraard dient dit gepaard te gaan met het voorzien van de nodige personele capaciteit. In dit verband is op te merken dat benevens juristen eveneens moet gedacht worden aan het vlotter kunnen detacheren van fiscale ambtenaren en het aanwerven van boekhouders e.a.

## 3. De oprichting van scharnierfuncties inzake interne kwaliteitsbewaking en invoering van een management van het opsporingsonderzoek van de gerechtelijke onderzoeken in zijn globaliteit en van het gerechtelijk onderzoek

Verwijzend naar hetgeen reeds werd gezegd met betrekking tot de werkzaamheden van de werkgroepen van het Openbaar Ministerie, is gebleken dat de bewaking van de doorlooptijden en de strijd tegen de gerechtelijke achterstand vereist dat het werk van de partners van de strafrechtsketen beter op elkaar moet afgestemd worden. Dit vereist een georganiseerd beleid op meerdere vlakken en het invoeren van een andere werkwijze binnen de parketten.

Wat de samenwerking met de politiediensten betreft, voorziet het strategisch plan voor de toekomst het inrichten van een soort rangeerstation waar afspraken worden gemaakt over de behandeling van de zaken, inzonderheid over het voorwerp, de richting, de nodige capaciteit en de tijdsduur. Dit sluit eveneens nauw aan bij het rationaliseren van de instroom van de processen-verbaal en het rechermanagement zoals voorzien in het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011 en het beleidsplan van de Minister van Justitie van april 2008.

Wat de zaken betreft waarvoor een gerechtelijk onderzoek dient geopend te worden en die aan een bepaalde graad van complexiteit of omvang beantwoorden, wordt voorgesteld een werkvergadering te installeren waar zowel met de politiediensten als met de onderzoeksrechter afspraken worden gemaakt inzake het voorwerp en omvang van de saisine van de onderzoeksrechter, evenals wat betreft de nodige capaciteit en de vermoedelijke tijdsduur.

Overaanbod van kwalificaties aan de zijde van het Openbaar Ministerie dient vermeden te worden en de aandacht moet gefocust worden op de kern van de zaak. Er kan ter zake verwezen worden naar de hierboven reeds aangehaalde aanbevelingen. Uiteraard, en het is nodig dit te onderstrepen, betekent afspraken maken die enerzijds tot doel hebben de saisine van de onderzoeksrechter goed te omlijnen in voorwerp en omvang, en anderzijds dat van de zijde van de politiediensten voldoende capaciteit ter beschikking staat van de rechter, geenszins dat wordt geraakt aan de onafhankelijkheid van de rechter in zijn onderzoek. De saisine van de onderzoeksrechter dient ten andere haarfijn te blijken uit de rechtsvordering(en) waarmee hij gevat wordt.

De parketten dienen vervolgens het gerechtelijk onderzoek systematisch op te volgen door op regelmatige tijdstippen een controle van het dossier in te bouwen en de laatste stand ervan na te gaan overeenkomstig de toezichtsbevoegdheid van de procureur des Konings en de procureur-generaal conform artikel 136bis van het Wetboek van Strafvordering.

Deze regelmatige controle dient meteen om gradueel en doelgericht verder te werken aan het ontwerp van eindvordering dat dadelijk, zoniet snel, moet volgen na het ogenblik waarop het dossier bij voltooiing van het onderzoek aan het parket wordt meegedeeld.

In de interne werking van de parketten dient met een bestendige controle ervoor te zorgen dat de afspraken inzake de saisine van de onderzoeksrechter, capaciteit en tijdsduur worden geëerbiedigd, en dat bijgevolg geen onterechte uitbreidende vorderingen worden genomen. Dit punt sluit ook nauw aan bij het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011, en het beleidsplan van de Minister van Justitie dat de onvoldoende interne opvolging opsomt bij de knelpunten in de vervolging.<sup>56</sup>

Deze werkwijze heeft collaterale gevolgen. Het zal na verloop van tijd enerzijds een andere manier van verslaggeving aan de procureur-generaal mogelijk maken in het kader van art. 136bis van het Wetboek van Strafvordering, door het overmaken van een evolutieve eindvordering waarin alle elementen worden opgenomen inzake de stand van de zaak.

Anderzijds vereist deze werkwijze een andere wijze van afdoening van de rest-dossiers, namelijk de dossiers die ingevolge de inperking van de uitbreidende vorderingen niet bij het gerechtelijk onderzoek gevoegd worden. Hier is evenzeer een georganiseerd beleid noodzakelijk zodat kleinere dossiers afzonderlijk behandeld worden en in voorkomend geval vervolgd binnen het kader van de toepassing van art. 65 van het Strafwetboek.

---

<sup>56</sup> Beleidsverklaring van de heer Minister van Justitie Jo VANDEURZEN, april 2008.

Deze hernieuwde werkwijze brengt met zich mee dat scharnierfuncties inzake interne kwaliteitsbewaking dienen te worden geïnstalleerd binnen de parketten. Dit vereist het inzetten van doorwinterde ervaren magistraten, die zouden worden ondersteund door aan te werven juristen. In de beginfase van de implementatie is ongetwijfeld een grotere capaciteit te voorzien die gradueel kan vermindert worden naarmate de werkwijze wordt opgenomen in de organisatiecultuur en het effect ervan kan geëvalueerd worden. Uiteraard zal de eigenlijke inrichting van de interne kwaliteitsbewaking afhangen van het parket waaraan ze gehecht wordt.

De verdere uitwerking van dit management zal begeleid worden door een draaiboek en modellen die in voorbereiding zijn.

#### 4. Wetswijzigingen die kaderen binnen de bewaking en de betere functionering van de strafrechtketen

Een aantal meer algemene wetswijzigingen die kunnen bijdragen tot de strijd tegen de gerechtelijke achterstand, de bewaking van de doorlooptijden en een beter functioneren van de hele strafrechtketen werden aan de Minister van Justitie voorgelegd. Ze worden hierna opgesomd. Het gaat uiteraard niet om een exhaustieve opsomming.

- √ Uitbreiding van de mogelijkheden tot dading en minnelijke schikking van het Openbaar Ministerie

Het uitbreiden van de mogelijkheden voor het Openbaar Ministerie om een minnelijke schikking voor te stellen, inzonderheid tijdens en na beëindiging van het gerechtelijk onderzoek, zou een bijzonder efficiënt hulpmiddel zijn in het zoeken naar een slagvaardige Justitie.

In het document inzake de houding van het Openbaar Ministerie, dat werd neergelegd op de hoorzitting van 8 februari 2006 van de Kamer van Volksvertegenwoordigers bij de behandeling van het wetsontwerp houdende het Wetboek Strafprocesrecht, werd verwezen naar het advies van de werkgroep van het Hof van Cassatie waarin werd onderstreept dat het Openbaar Ministerie over een ruimere bevoegdheid zou moeten beschikken tot het afsluiten van een dading.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Parl. st. Kamer, 51 2138/004, p. 20 e.v.

Er werd bij die gelegenheid opgemerkt dat een vorm van dading of schikking zou moeten bestaan nadat een gerechtelijk onderzoek geopend werd, tot de fase van de regeling van de rechtspleging. Dit strookt ten andere met de zienswijze van F. Erdman en G. de Leval in het document “Justitiedialogen”.<sup>58</sup> De maatregelen die tot verval van de strafvordering kunnen leiden, zouden moeten kunnen verruimd worden, waarbij de bemiddeling dader-slachtoffer ook met andere mogelijkheden of maatregelen zou moeten kunnen gecombineerd worden. Zo zou bijvoorbeeld binnen het werken naar een dading of schikking een bemiddelingsfase kunnen ingebouwd worden waarbij een regeling met de fiscus mogelijk wordt zodat de betaling van belastingen en boeten een element van de dading zou uitmaken en de administratie haar rechtsvordering op die wijze kan uitputten. Dit zou eveneens met andere administraties kunnen uitgewerkt worden.

√ Controle van de burgerlijke partijstelling naar proportionaliteit

Vele dossiers van burgerlijke partijstelling hebben betrekking op een haast zuiver burgerlijk geschil, waarbij het voor geroutineerde juristen niet moeilijk is de klacht zodanig te draaien of te verwoorden dat er telkens toch een strafrechtelijk vleugje wordt aan toegevoegd. Dergelijke dossiers vereisen onnoemelijk veel capaciteit van alle actoren van de strafrechtsketen om stevast tot geen of tot een onbenullig resultaat te leiden. Meestal was de klacht dan ook bedoeld om met een minimum aan kosten een onderzoek te laten gebeuren.

Het invoeren van een toetsing van de proportionaliteit van de burgerlijke partijstelling is bijgevolg noodzakelijk en werd reeds voorzien in het wetsontwerp houdende het Wetboek strafprocesrecht.<sup>59</sup>

√ De arbitrageprocedure ingeval de politiediensten niet het vereiste personeel en de nodige middelen kunnen geven (art. 28ter § 3 en 56, § 2 Sv)

Bij gelegenheid van het opstellen van het advies inzake het wetsvoorstel houdende het Wetboek Strafprocesrecht werd een document gevoegd dat besproken werd binnen het expertisenetwerk “Strafrechtspleging” en dat een nieuwe arbitrageprocedure voorstelt.

<sup>58</sup> F. ERDMAN & G. DE LEVAL, *Justitiedialogen, Syntheseverslag opgemaakt op verzoek van Laurette ONKELINX, Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie*, juli 2004, Deel 2, *Suggesties over bepaalde materies*, § 10, *Modaliteiten van toepassing van de artikelen 216bis en 216ter Sv*, p. 111.

<sup>59</sup> Artikel 142 § 2, 3°.

Dit document stelde voor een arbitrageplatform op te richten waarvan de procureur des Konings de draaischijf zou zijn, hetgeen zou passen in de evolutie waarbij aan de procureurs des Konings wordt opgedragen een parketbeleidsplan op te stellen.

Vermits de procureur des Konings de draaischijf van het arrondissementeel strafrechtelijk beleid is<sup>60</sup> en de leiding heeft van het arrondissementeel rechercheoverleg,<sup>61</sup> en vermits hij bovendien deel uitmaakt van de zonale veiligheidsraad, is het aangewezen dat het arbitrageplatform onder leiding van de procureur des Konings zou functioneren. Wanneer een politiedienst aan de procureur des Konings meedeelt niet het vereiste personeel en de nodige middelen te kunnen geven voor de uitvoering van zijn vordering, zal de procureur des Konings de korpschefs van de betrokken politiediensten en van andere diensten die hij nuttig acht uitnodigen, en zal de procureur des Konings, na overleg met deze korpschefs, beslissen over het vereiste personeel en de in te zetten middelen binnen het kader van de beschikbare politiecapaciteit. Dit overleg zou het arbitrageplatform uitmaken om de punctuele capaciteitsproblemen op te lossen.

Problemen met betrekking tot capaciteitstekorten dienen immers zo snel mogelijk opgelost te worden.

---

<sup>60</sup> Zie art. 28ter § 1 Sv.

<sup>61</sup> Artikel 9 tweede lid van de wet op het politieambt dat bepaalt dat per gerechtelijk arrondissement een rechercheoverleg wordt georganiseerd tussen de bestuurlijke directeur-coördinator of zijn gemachtigde (Dirco), de directeur van de gedeconcentreerde gerechtelijke dienst of zijn gemachtigde (Dirju), vertegenwoordigers van de lokale politiediensten en de procureur des Konings, onder leiding van deze laatste.

## Epiloog

Het Openbaar Ministerie heeft zich in beweging gezet en een tweede beleids-cyclus ligt voor. Het document dat de krachtlijnen uiteenzet van het strategisch plan van het Openbaar Ministerie geeft een mogelijkheid een toekomstvisie van reorganisatie op het terrein uit te proberen en te verfijnen. Deze beweging, die meteen ook een nieuw élan en richting geeft aan alle tot nu toe ontwikkelde bouwstenen van strafrechtelijk beleid, is wel uniek in die zin dat ze uitgaat van de basis en aan de Minister van Justitie werd voorgelegd.

Al blijft het plan voorzichtig, toch heeft het veel moed en enorm veel werk en overleg gevergd van de leden van het Openbaar Ministerie die zich in de onderscheiden werkgroepen hebben ingezet. Tijdens dit jaar van intense samenwerking heeft het Openbaar Ministerie andermaal bewezen de rangen te kunnen sluiten. Het is nu wachten op het resultaat van de complementaire beweging van de hertekening van de rechterlijke organisatie die binnen de schoot van de Hoge Raad voor de Justitie plaats vond. Het Openbaar Ministerie heeft duidelijk gesteld dat ze de samenhang wil bewaren met de structuren van de zetel.

Zodra de visie van de zetel gekend is ligt een grondige hervorming van Justitie in het verschiet, en kunnen de politieke verantwoordelijken zich voor de eerste maal beraden over zulke hervorming in een klimaat van openheid en samenwerking. De verdere ontplooiing van de voorliggende plannen vereist immers zoveel mogelijk begeleiding, en hierbij zal ongetwijfeld ook verder academisch onderzoek nodig zijn.

Een niet onbelangrijk deel van het plan richt zich naar de strijd tegen de gerechtelijke achterstand waarbij het strafprocesrecht onvermijdelijk wordt aangeraakt. Het Wetboek strafprocesrecht is het instrument bij uitstek van het Openbaar Ministerie. Elke handeling van opsporing en vervolging moet immers kaderen in het geheel van regels die ter zake werden bepaald waarbij loyaliteit en legaliteitstoets als bakens gelden voor het Openbaar Ministerie.

Er bestaat echter een intrinsieke band tussen enerzijds het Wetboek strafprocesrecht en anderzijds het strafrechtelijk beleid. Men kan immers slechts beleid voeren in de mate dat het Wetboek er ruimte voor laat. Indien alle misdrijven zouden moeten vervolgd worden, en er geen opportuniteitsbeoordeling of alternatieve wegen zouden bestaan, zou er geen sprake van beleid kunnen zijn, wat in het Belgisch systeem tot neutralisering van het gerechtelijk apparaat zou leiden. Tussen de opportuniteitsbeoordeling en het ongelimiteerd recht van degene die beweert benadeeld te zijn om zich burgerlijke partij te stellen of rechtstreeks te dagvaarden bestaat bijgevolg een spanningsveld dat door het Wetboek strafprocesrecht niet wordt opgelost.

Die intrinsieke band tussen enerzijds het Wetboek strafprocesrecht en anderzijds het strafrechtelijk beleid werd onderkend bij de oprichting van het dubbel expertisenetwerk strafrechtspiegeling en strafrechtelijk beleid. Ieder aspect van beleid of richtlijn moet immers afgetoetst worden aan de toepasselijke wetsbepalingen, zoals iedere wijziging van de strafprocedure zou moeten getoetst worden aan de voorhanden zijnde personele en materiële middelen.

Welke evolutie of oplossing ook gekozen wordt, ze zal steeds volkomen ondergeschikt zijn aan het fundament van het strafprocesrecht dat in het onderzoek naar feiten de hoogste objectiviteit vereist, objectiviteit die vertaald wordt door het onderzoek à charge en à décharge als enige richtlijn voor elke gerechtelijke instantie, ook het Openbaar Ministerie. Wanneer ter terechtzitting van het Hof van Assisen steevast in elk rekwisitoor aan de jury wordt uiteengezet dat het Openbaar Ministerie naar de waarheid zoekt is dit geen boutade en het mag er ook geen worden.

Bij het ontwikkelen van de hier ter sprake komende beleidsvisies wil het Openbaar Ministerie volledige transparantie nastreven, en zoals gezegd een werkwijze volgen die inderdaad kadert in een democratisch besluitvormingsproces dat steunt op kritische afweging van argumenten en tegenargumenten, en het politiek debat waartoe het aanleiding zal geven verrijken. Om die reden werden de andere actoren van de strafrechtsketen betrokken bij de werkzaamheden van de werkgroepen van het Openbaar Ministerie, belast met het onderzoek naar de structuren en met de bewaking van de doorlooptijden en de strijd tegen de gerechtelijke achterstand.

Binnen het ressort Antwerpen-Limburg heb ik, na ruggespraak en met de steun van de eerste voorzitter van het Hof van beroep, er aan gehouden samen met de leidinggevende advocaten-generaal van het parket-generaal, de hoofdaccenten van het strategisch plan van het Openbaar Ministerie toe te lichten en te bespreken binnen het kader van de vergadering van de leden van de kamers van inbeschuldigingstelling met de onderzoeksrechters van het rechtsgebied. Eenzelfde oefening dient thans met alle eerste voorzitters en binnen alle rechtsgebieden te gebeuren. Thans wordt het ook met belangstelling uitkijken naar de waardevolle bijdragen en reacties van de andere actoren van Justitie op onze weg naar een nieuwe tijd.

1 september 2008

Y. LIÉGEOIS  
Procureur-generaal Antwerpen