

Justitie in beweging : kwaliteitsvol rechercheren en recherchemanagement.

BRICE DE RUYVER

Waar staan we?

1. DE AANLEIDING EN HET KADER

Wat volgt is de uitgeschreven versie van een aantal slotbeschouwingen die werden gemaakt ter afronding van een studienamiddag onder de titel *"Kwaliteit en gerechtelijk werk : recherchemanagement in de strafrechtsketen"*. De aanleiding voor deze bijeenkomst van actoren van de strafrechtsbedeling is de afronding van het onderzoek uitgevoerd door Godelieve Van Hees, Paul Ponsaers en Tom Vander Beken, in opdracht van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (Van Hees, Ponsaers, Vander Beken, 2005).

Zoals elk bedrijf staat ook het "justitiebedrijf" voor de uitdaging van een permanente introductie van verbeterprocessen die de kwaliteit van het product - hoe divers ook - ten goede komt. In het concept van de strafrechtsketen is de opsporing cruciaal omdat deze fase bepalend is in het proces van waarheidsvinding dat het bepalen van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid en de straftoemeting voorafgaat. Bovendien leert de logica van de keten van de strafrechtsbedeling dat fouten en lacunes, veroorzaakt in de fase van opsporing en onderzoek, zich nog moeilijk laten rechtzetten in de verdere echelons van de strafrechtsbedeling. En natuurlijk is een kwaliteitsvolle opsporing ook één van de objectieven van de lopende justitie- en politiehervormingen die eind de jaren negentig gestalte hebben gekregen in achtereenvolgens de wet van 4 maart 1997 op het college van procureurs-generaal, de wet van 12 maart 1998 ("de wet Franchimont") op het vooronderzoek en de octopuswetten van 7 en 22 december 1998 (Fijnaut, Van Daele, Parmentier, 2000 ; Van Daele, 2001 ; De Nauw, 1999). Het voorliggend onderzoek beoogt een stap verder te zetten in wat men noemt "een sturen naar kwaliteitsvol opsporingswerk". Politie en justitie worden zeker in zaken van openbare orde en veiligheid en vooral op het vlak van de criminaliteitsbestrijding, maatschappelijk meer dan ooit afgerekend op de resultaten van hun werk; wat men daar ook moge onder verstaan. Denken we maar aan de breed gapende kloof tussen objectieve en subjectieve onveiligheid of aan de opvallende verschillen tussen de geregistreerde criminaliteit, de ophelderingsgraad en de uiteindelijke bestraffing van de daders. Het zijn belangrijke nuances die in het maatschappelijk debat onvoldoende worden gemaakt en ondergesneeuwd raken in de emoties die concrete gebeurtenissen vaak losweken. Het gevolg is dat de actoren in de strafrechtsbedeling vaak op een hoopje worden gegooid en over dezelfde kam worden geschoren. Wie vertrouwd is met de organisatie en het functioneren van de strafrechtsbedeling mag zich dergelijke simplificaties niet veroorloven. Beleidsmakers bevinden zich op dit punt nog in een positief groeiproces. Laat ons niet vergeten dat hun belangstelling voor de strafrechtsbedeling in ons land geen tien jaar oud is, enkele uitzonderingen buiten beschouwing gelaten. De octopus-hervorming heeft aan onze strafrechtsbedeling en in ons politiewezen een sterke beleidsmatige inslag gegeven die voorheen grotendeels ontbrak of versnipperd was over ontelbare actoren. Beleidsmatig is het geheel logisch gestructureerd. Het Federaal Veiligheids- en Detentieplan van mei 2000, door de huidige regering geactualiseerd in

de Kadernota Integrale Veiligheid van 30-31 maart 2004 (Belgische Regering 2004), legt de beleidsprioriteiten vast die zowel terug te vinden zijn in het strafrechtelijk beleid van de Minister van Justitie en het college van procureurs-generaal als in het Nationaal Veiligheidsplan dat het beleid van de federale- en deels ook van de lokale politie - bepaalt. Illustratief voor de late ontdekking van het strafrechtelijk beleid in België is de vaststelling dat pas bij wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal art. 143^{ter} Ger.W. werd ingevoerd dat een duidelijke wettelijke basis geeft aan de bevoegdheden van de Minister van Justitie en het college van procureurs-generaal (Van Daele, 2002). Het concept van een strafrechtelijk beleid dat uitgewerkt wordt in richtlijnen van de Minister van Justitie, na advies van het college van procureurs-generaal, sluit naadloos aan bij het geïntegreerd beleid dat men beoogt met het federaal Veiligheidsplan gedragen door de volledige regering. De Minister van Justitie fungeert daarbij, net als de minister van Binnenlandse Zaken die verantwoordelijk is voor openbare orde en bestuurlijke politie, als een deel van het geheel van de uitvoerende macht. De octopusvorming heeft in die zin ook een punt gezet achter een jaren aanslepende discussie over de constitutionele positie van het openbaar ministerie (Fijnaut, Van Daele, Parmentier, 2000: 9-15). Op lokaal- en bovenlokaal, lees arrondissementeel niveau, worden, binnen deze krijtlijnen maar toch ook met een zekere beleidsvrije ruimte, het zonaal Veiligheidsbeleid en het opsporings- en vervolgingsbeleid van de procureur des Konings vastgelegd. Net zoals het nationaal Veiligheidsplan en het federaal strafrechtelijk beleid congruent met elkaar moeten zijn, is dit het geval met het zonaal Veiligheidsplan en het opsporings- en vervolgingsbeleid van de procureur des Konings. Uiteindelijk is hij een belangrijke actor bij het bepalen van het zonaal veiligheidsbeleid vastgelegd in het zonaal Veiligheidsplan. Finaal is het de bedoeling om, op alle beleidsniveaus en tussen alle beleidsniveaus, te komen tot een integraal en geïntegreerde veiligheid (Van Lijsebeth, 2001).

Wat de gerechtelijke pijler betreft resulteert dit in een onvermijdelijke beleidsmatige afstemming tussen de actoren van het O.M. en de politieactoren (De gerechtelijke pijler, 2001).

De onderzoeksrechter staat evident buiten het beleidsproces. Een keuze die eerder de discussie over de positie en het functioneren van de onderzoeksrechter in de strafrechtsbedeling in het algemeen en binnen de gerechtelijke pijler van de geïntegreerde politie in het bijzonder, heeft aangezwengeld dan stilgelegd. We komen hier verder op terug.

Het is een feit dat de octopuswetgever - in het bijzonder maatschappelijk klimaat dat België toen kende - resoluut heeft gekozen voor ingrijpende organisatorische bijsturingen vooral in het politielandschap. Het was echter geen breuk met wat voorafging, integendeel. De genese van de politie- en justitiehervorming loopt immers over een pad van politioneel en justitieel falen in de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig, doorkruist door puntige vaststellingen en aanbevelingen van de wetgevende macht, via de opeenvolgende parlementaire onderzoekscommissies. De toenmalige regeringen hebben vooral via het Pinksterplan (juni 1990) ingrijpende veranderingen doorgevoerd die het terrein voor de octopusvorming stevig hebben geëffend (De Hert, 1998 ; Ponsaers, 1998 ; De Ruyver, 1998). Wie deze periode heeft gevolgd, weet dat de vaak lamentabele kwaliteit van de opsporings- en gerechtelijke onderzoeken een steeds terugkerend pijnpunt was in de kritieken op de strafrechtshandhaving in het algemeen en in de vaststellingen van de diverse parlementaire onderzoekscommissies in het bijzonder. Het was dan ook niet verwonderlijk dat, kort na het vastleggen van het tijdspad van de implementatie van de hervormingen, werk werd gemaakt van

een duidelijk kader dat een optimaal functioneren van de actoren binnen de nieuwe gerechtelijke pijler, beleidsmatig en operationeel, kon garanderen.

De werkgroep "*functioneel-organisatorische afstemming van gerechtelijke pijler*" die in het najaar van 2000 werd opgestart, was samengesteld uit vertegenwoordigers van alle actoren van de gerechtelijke pijler, volledig in lijn met de werkingsbeginselen van de nieuwe politie- en justitiestructuren, met name overleg en consensus. Bij de onderwerpen die de werkgroep behandelde werd, naast de onvermijdelijke uitwerking van de relatie tussen de actoren en het cruciaal thema van de informatiehuishouding, veel aandacht besteed aan het capaciteitsvraagstuk en aan het researchmanagement, allemaal thema's die nauw met elkaar verwant zijn. De politiecapaciteit en de werkmiddelen zijn niet oneindig en dit verplicht tot het maken van keuzes en tot een optimale aanwending van de capaciteit in functie van de vooropgestelde beleidsprioriteiten. Het researchmanagement laat toe om beleidsmatig, beheersmatig en zaakgericht te sturen (De gerechtelijke pijler, 2001).

Een zaakgericht en ook een beheersmatig researchmanagement zijn maar mogelijk indien de informatiehuishouding behoorlijk gestructureerd is en de Arrondissementale Informatiekruispunten voldoende gevoed worden en navenant in staat zijn om een output te leveren (De gerechtelijke pijler, 2001, 13).

De werkgroep, waar ook de onderzoeksrechters in vertegenwoordigd waren, pleitte voor een actieve betrokkenheid van de onderzoeksrechter bij het arrondissementeel rechercheoverleg, zij het om evidente redenen beperkt tot het zaakgericht recherche-management. De reden ligt voor de hand: enkel door deel te nemen aan het recherche-overleg en meer specifiek aan het zaakgericht researchmanagement, weet de onderzoeksrechter zich echt verzekerd van een redelijke researchcapaciteit om zijn gerechtelijke onderzoeken te voeren.

Een onderzoeksrechter die vindt dat overleg en het streven naar een redelijke oplossing voor capaciteitsproblemen niet aan hem besteed zijn omdat hij niets van doen heeft met beleidsprioriteiten en bijhorende afwegingen, kan zich natuurlijk beklagen bij de procureur des Konings wanneer de gevorderde politiedienst, bij monde van de politiechef laat weten over geen onderzoekscapaciteit te beschikken. In één beweging kan de onderzoeksrechter het capaciteitsprobleem aankaarten bij de procureur-generaal en bij de kamer van inbeschuldigingstelling (Verstraeten, 2003: 328). Alleen, dit is theorie. In de praktijk brengt dit meestal geen soelaas, zeker niet wanneer alle onderzoekscapaciteit bezet is. Vandaar het *good practice* voorstel van de werkgroep om onderzoeksrechters te betrekken bij het arrondissementeel rechercheoverleg, voor wat betreft het zaakgericht researchmanagement.

Researchmanagement reikt natuurlijk verder dan het doelmatig aanwenden van capaciteit en het oplossen van capaciteitsproblemen. Voor het laatste zijn werkbare oplossingen uitgewerkt die inmiddels de toets van de praktijk lijken te doorstaan (Van Daele, 2001: 172-176 ; Van Thielen, Reviers, 2001: 43-45 ; De gerechtelijke pijler, 2001: 3-10).

In het oorspronkelijk onderzoeksopzet werd researchmanagement een noodzakelijke voorwaarde genoemd voor een efficiënt werkende politieorganisatie (Van Hees, e.a., 2005: 15), we gaan er van uit dat deze stelling vooral slaat op het "beheersmatig" en het "operationeel of zaakgericht" researchmanagement. Het gaat dan vooral over een adequate aanwending van de beschikbare capaciteit en middelen en over het management van alle elementen, o.a. de doelstellingen en de in te zetten middelen, in een concreet onderzoek.

Zeker voor een politieorganisatie levert een goed researchmanagement op deze terreinen een meerwaarde op die, minstens vanuit efficiëntie- en budgettaire overwe-

gingen, niet mag geminimaliseerd worden. Voor de verantwoordelijke politiechef is het een criterium waarop hij/zij beoordeeld wordt. Het researchmanagement overstijgt de organisatie en de inzet van de politiediensten. De magistraten die het onderzoek leiden, zowel het openbaar ministerie als de onderzoeksrechter, hebben evenzeer belang bij hun actieve betrokkenheid bij het researchmanagement. Niet alleen omdat zij leiding geven aan het onderzoek en meer dan ooit geacht zijn kort bij de werkvloer te staan en te sturen waar nodig, maar vooral omdat de nieuwe structuur van de gerechtelijke pijler vertrekt van een systematisch overleg tussen de actoren (Van Thielen, 2001: 59). De leidinggevende magistraat moet met zijn onderzoekers "een team" vormen, zonder dat dit hoeft te leiden tot rolverwarring. Het vergt wel in hoofdte van een aantal magistraten een mentale omslag en een andere opstelling dan degene die voor velen gebruikelijk was vóór de hervorming, met name "de magistraat bepaalde wat men doet en de politie hoe" (Van Hees, e.a., 2005: 207). In een overlegmodel kan de leidinggevende magistraat perfect aanwijzingen geven (Van Thielen, 2001: 60). Finaal ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de politie maar het is voor politiemensen comfortabel om aan te voelen dat de magistraat "mee in de boot zit".

Het ligt anders voor het beleidsmatig researchmanagement. De octopusvorming heeft gezorgd voor een sterk beleidsmatig gestuurde structuur. Het komt er op aan om de voorgestelde prioriteiten operationeel waar te maken en ook de ondersteunende programmawerking in functie van de beleidsprioriteiten uit te bouwen. De realisatie oogt eenvoudiger dan het is, het aantal actoren dekt net de volledige gerechtelijke pijler. De betrokken onderzoeksrechter heeft niets van doen met beleidsprioriteiten. In het beste geval heeft hij er oog voor en/of kiest hij voor een pragmatisch overlegmodel. De octopusvorming heeft de kerntaken binnen het openbaar ministerie ingrijpend herschikt. De procureurs generaal, het college, de parketten generaal hebben deels een beleidsrol, deels een ondersteunende rol gekregen. Het ziet er niet naar uit dat er van de - in openbaar ministerie middens fel gecontesteerde - verticale integratie op korte termijn veel in huis zal komen. De horizontale integratie is, onder druk van de arbeidsauditeurs en de auditoraten generaal, reeds afgevoerd. De operationalisering van het beleidsmatig researchmanagement binnen het openbaar ministerie moet komen van de procureurs des Konings, sinds octopus de scharnieren van de gerechtelijke pijler, en beleidsmatig en operationeel, het best geplaatst. Het federaal parket zal ongetwijfeld op termijn op dit vlak ook een rol spelen maar zoals voor nieuw instanties, die hun positie in het justitie en politie landschap zoeken, vraagt dit tijd. De procureurs des Konings moeten rekening houden met een beleidsinput die ongeveer van alle kanten komt. Er zijn de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, die topdown worden uitgevaardigd door de Minister van Justitie en het college van procureurs generaal (Fijnaut, Van Daele, Parmentier, 2000: 14-15). Er is op het niveau van de parketten ook een beleidsinput die, bottom-up, vanuit de zonale veiligheidsraden en de zonale veiligheidsplannen komt.

Deze beleidsinput is veel meer gedifferentieerd, in functie van de specifieke veiligheidsnoden en problemen die zich op lokaal vlak stellen. De gemeenschapsgerichte politiezorg en het concept van een zonaal veiligheidsbeleid verplicht de verantwoordelijke voor het opsporings- en vervolgingsbeleid om zijn rol ten volle op lokaal niveau te spelen; een "community prosecution" als het ware (Verhage, 2002: 7-11) of "une justice de proximité" zoals bedoeld met de justitie-antennes in bepaalde probleembuurten. Uiteindelijk zijn het lokale fenomenen, zoals overlast, die het (on-)veiligheidsgevoel van de burger bepalen (Decorte, De Ruyver, Ponsaers, Bodein, Lacroix, Lauwers, Tutteleers, 2004) en verwacht die burger dat de strafrechtketen op dit vlak haar werk doet.

Burgers liggen veel minder wakker van de misdaden die men rekent tot de georganiseerde misdaad (Van Hees, e.a, 2005: 209-210). Parketten hebben er alle belang bij, willen ze het vertrouwen van de burger (her-)winnen, voldoende prioriteit te geven aan hun onderdeel van het lokaal veiligheidsbeleid.

Het gevolg is wel dat elke procureur des Konings overspoeld wordt met beleidsprioriteiten, zodat het maar zeer de vraag is hoe ver zijn eigen beleidsvrije ruimte reikt, de toepassing van het opportuniteitsbeginsel buiten beschouwing gelaten. Om die veelheid aan beleidsprioriteiten in zijn opsporing- en vervolgingsbeleid te vertalen, beschikt een procureur des Konings enerzijds over de researchcapaciteit die, federaal en lokaal, in zijn arrondissement voorhanden is en anderzijds over zijn medewerkers, magistraten en andere. En ook die capaciteit is beperkt en vooralsnog niet altijd in overeenstemming met de werkelijke noden die zich in een aantal arrondissementen stellen (Vander Beken, Ponsaers, Defever, Pauwels, 2003). Op korte termijn komt daar weinig verandering in. De werklastmeting bevindt zich nog in de experimentele fase en de budgettaire ruimte biedt weinig perspectief op een substantiële kaderuitbreiding op relatief korte termijn. Decennialange desinvesteringen in het justitieapparaat laten zich niet met enkele jaren van extra budgettaire inspanningen rechtzetten.

De capacitaire beperkingen waar de parketten mee kampen verplichten nog meer tot een management dat zich intern en extern vertaalt in een uitstekende organisatie van de beschikbare middelenstroom. Overleg is het middel bij uitstek. "Parketmagistraten en politiemensen kunnen hun wederzijdse prioriteiten toelichten en beter afspraken maken". (Dejemeppe B., in Van Hees, 2005: 210). Het arrondissementeel rechercheoverleg is het orgaan dat daarvoor werd geconcipeerd (De gerechtelijke pijler, 2001, 11-13). De omgeving waarin het researchmanagement plaatsgrijpt is m.a.w. gekend. Waar staan we met de implementatie en hoe kijken de actoren aan tegen het researchmanagement en de verdere uitbouw van het researchewerk?

Twee jaar terug werd er over een aantal van deze onderwerpen, op beperkte schaal, een rondvraag georganiseerd bij een aantal sleutelfiguren (Easton, 2003). Het was wat kort dag voor een echte kwalitatieve evaluatie - uiteindelijk was de lokale politie het jaar voordien goed en wel gestart - maar het gaf wel een beeld over de wijze waarop de direct betrokken actoren toen aankeken tegen een aantal nieuwe instrumenten zoals het arrondissementeel rechercheoverleg en het arrondissementeel informatiekruispunt. Het onderzoek van Van Hees, Ponsaers en Vander Beken is van recentere datum, en echt gefocust op het researchewerk en op het researchmanagement, zij het beperkt tot de GDA's en tot de magistraten die met de GDA's werken. De sterkte van het onderzoek ligt in het werken met vier invalshoeken: naast de onvermijdelijke literatuurstudie hebben de onderzoekers een dossieranalyse en een participerende observatie uitgevoerd, en tot slot focusgroepen georganiseerd. De opdrachtgever, de Dienst voor Strafrechtelijk beleid, beschikt over een goed onderbouwde sterkte- zwakteanalyse.

Het onderzoek inspireert ons tot drie grote vaststellingen.

2. EERSTE VASTSTELLING: "HET BELEID IS ER, NU HET NOG TOEPASSEN OP DE DOSSIERS".

Dit is één van de eindconclusies van de auteurs van de studie. De octopusvorming heeft gezorgd voor een heldere structuur waar de kerntaken van de actoren duidelijk zijn vastgelegd: we weten wie staat voor wat. Hetzelfde geldt voor de relaties tussen de actoren onderling, zowel operationeel als beleidsmatig. Het concept steunt op overleg en het streven naar een consensus, al zijn er voor nagenoeg alle problemen procedures

uitgewerkt die uitmonden in een beslissing, denken we bv. aan de capaciteitsdiscussie. Meestal volstaat de wettelijke regeling. In een aantal gevallen, denken we opnieuw aan capaciteitsproblemen, wordt de regelgeving aangevuld met een "good practice" regeling (De gerechtelijke pijler, 2001 ; Van Daele, D., 2001, 172-177). De onderliggende filosofie dat het overleg tussen de actoren bijna altijd uitmondt in een oplossing die de toets van goede praktijk doorstaat.

De werkbaarheid van het model staat of valt natuurlijk met de bereidheid van de actoren om met elkaar in overleg te treden. De wijze waarop het octopusmodel zich ontwikkelt in de praktijk nodigt uit tot een voorzichtig optimisme. De terecht gehekeldde segmentering in de strafrechtsbedeling (Belgische Kamer, 1997) maakt geleidelijk plaats voor een betere samenwerking, en een grotere bereidheid tot het maken van afspraken ook over de arrondissementsgrenzen heen. De klassieke hiërarchische opstelling die in het verleden niet altijd uitnodigde verantwoordelijkheid op te nemen waar het nochtans aangewezen is, is niet langer en in alle omstandigheden de regel. Het overleg met, en de aansturing van en de samenwerking tussen de federale en lokale veiligheidsdiensten verloopt vlotter en eenvoudiger dan voor de hervorming van het politielandschap. Op een aantal prioriteiten worden zichtbare resultaten geboekt. Een treffend voorbeeld zijn de zogenaamde rondtrekkende dadergroepen. Zowel in het oprollen van internationaal georganiseerde bendes als in het terugdringen van de misdrijven die aan deze dadergroepen worden toegeschreven - beiden zijn prioriteiten in de Kadernota Integrale Veiligheid (Belgische Regering, 2004) - werden de afgelopen jaren betekenisvolle successen behaald (DFJ/DFB, 2005, 13-18). Even belangrijk is de vaststelling dat bij de aanpak van dit misdaadfenomeen de samenwerking tussen de politiediensten en de diverse justitieactoren - parketten, federaal parket en onderzoeksrechters - zeer voorbeeldig loopt. Een bewijs dat het beleid en de beleidsprioriteiten wel degelijk met succes vertaald kunnen worden in het operationele veld en dat de octopus-structuur van de gerechtelijke pijler werkbaar is en een meerwaarde geeft. Het onderzoek toont echter aan dat de omzetting van beleidslijnen in de praktijk nog te weinig gebeurt. De magistraten geven in de regel te weinig inhoudelijke en beleidsmatige sturing (Van Hees, e.a., 2005: 326). Hoe dit komt zullen we verder proberen te duiden maar het kan niet ontkend worden dat de verantwoordelijkheid hier rust bij de magistraten die het onderzoek leiden. Dit was al zo voor de octopusvorming (Troch, 1998: 22-23). De veelheid van prioriteiten verplicht tot een implementatie van het beleidsmatig rechenmanagement (Ponsaers, 2002: 71). Ook het zaakgericht management blijft teveel hangen op het niveau van wat politiemensen en magistraten belangrijk en prioritair vinden, *"zonder grote bekommernissen om het grotere geheel"* (Van Hees, e.a., 2005: 326).

De vaststelling dat de arrondissementale informatiekrispunten (AIK's) nog niet overall volwaardig operationeel zijn en, in hun capaciteit, onderbenut worden, doet de implementatie van het beheersmatig en het zaakgericht management ook geen goed (Begeleidingscommissie voor de hervorming van de lokale politie, 2005). Vooral de magistraten staan te ver van deze noodzakelijke tool. Twee jaar geleden vroeg men zich terecht af of het AIK een kans zou krijgen. (Devroe, 2003: 89). Het is natuurlijk vrijblijvender dan het rechenmanagement en het stelt minder randvoorwaarden.

3. TWEEDE VASTSTELLING: ALLE NUANCES IN ACHT GENOMEN BESTAAT ER ONDER ALLE ACTOREN EEN REDELIJKE CONSENSUS OVER DE NOODZAAK VAN EEN RECHERCHEMANAGEMENT.

Uit de focusgroepen komt naar voren dat de diverse bevroegde actoren over het algemeen positief staan tegenover de overlegcultuur en ten opzichte van het rechermanagement. Regelmatig, direct persoonlijk contact tussen de magistratuur die de leiding heeft, en de onderzoekers wordt ervaren als een noodzakelijkheid om tot een geïntegreerde werking te komen. De meerderheid van de actoren is de mening toegedaan dat het qua overleg de goede richting uitgaat (Van Hees, e.a., 2005: 184). Wat het rechermanagement betreft zijn er wel verschillen waar te nemen tussen de actoren. De bevroegde gerechtelijke directeurs gaan het verst in hun vertrouwen in de diverse vormen van rechermanagement. De onderzoeksrechter, om evidente redenen, de procureurs des Konings, om veel minder evidente redenen, laten het toch wel wat afweten en beperken zich vooral tot het case management.

Het is hoger reeds gesteld: de onderzoeksrechters nemen een aparte positie in. Sommigen zijn zeer resoluut en wensen absoluut niet van doen te hebben met veiligheidsplannen en beleidsprioriteiten. Bepaalde onderzoeksrechters wensen dat het case management alleen aan hen wordt overgelaten, *"omdat het onderzoek een autoritair proces is en de onderzoeksrechter de leider van het onderzoek is"* (Van Hees, e.a., 2005: 303). Een uitspraak die wel erg ver af staat van de octopus filosofie.

Het valt op dat een aantal onderzoeksrechters het case management herleiden tot een snelle afhandeling van het onderzoek of tot een zeer overzichtelijke wijze structureren van een dossier terwijl het natuurlijk over meer gaat. Dichter bij de realiteit staat de kosten-batenanalyse die met het case management gelijkgesteld wordt. Een aantal procureurs zien in het opstellen van een prioriteitenlijst van de dossiers, via codering, een voorbeeld van case management. Voor zover de prioriteiten verband houden met veiligheidsplannen is dit zeker het geval. Onderzoeksrechters wensen zo ver niet te gaan en houden het op een prioriteitenstelling in functie van de zwaarwichtigheid van de feiten. (Van Hees, e.a., 2005: 309). Uit het onderzoek treden twee "stoorzenders" naar voren die een volwaardig rechermanagement problematiseren: de wet Franchimont en de toevloed van burgerlijke partijstellingen bij de onderzoeksrechter. Wat het eerste betreft verwijzen we naar een andere forumtekst in dit nummer. Het tweede is inderdaad een ernstig probleem omdat de filosofie van de burgerlijke partijstelling als correctief voor het opportuniteitsbeginsel en voor het sepot van het openbaar ministerie, in een aantal gevallen ondergraven wordt door het oneigenlijk gebruik van de burgerlijke partijstelling, o.a. om burgerlijke procedures te beïnvloeden.

Er kan o.i. niet geraakt worden aan de mogelijkheid van een burgerlijke partijstelling, alleen is het onderhand wel duidelijk dat er een stevige filter moet komen onder de vorm van een onafhankelijke rechter die zich in een vroeg stadium uitspreekt over de zinvolheid om de klacht verder te onderzoeken. Die zou kunnen gebeuren door een onderzoeksgerecht of ook door een rechter van het onderzoek. Volgens bepaalde onderzoeksrechters zijn de dossiers op basis van een klacht met burgerlijke partijstelling goed voor bijna veertig procent van de totale workload van de onderzoeksgerechten (Van Hees, Ponsaers, 2004: 34-35). De hoge workload van de onderzoeksrechter heeft de onderzoeksrechter verplicht tot een meer passieve houding waarbij hij/zij zeer afhankelijk is geworden van zijn onderzoekers. Als men deze vaststelling koppelt aan wat uit het onderzoek van Van Hees, Ponsaers en Vander Beken naar voren komt, kan men zich

afvragen of de onderzoeksrechter, als actor, niet het meest gebaat zou zijn met een volwaardige uitbouw van het rechermanagement.

Zonder dat we hier willen ingaan op het bij momenten emotioneel debat over de toekomst van de onderzoeksrechter - behouden of een omvorming tot een rechter van het onderzoek - kan men niet naast de realiteit dat de workload van de onderzoeksrechter, gekoppeld aan de verouderde en al te schraal uitgebouwde werkomgeving, niet alleen zijn efficiëntie als verantwoordelijke voor het onderzoek aantast maar de facto ook een effectieve sturing van de politiediensten onmogelijk maakt (Van De Sompel, 2004: 49). Wat blijft er dan nog over van de mooie beginselen die de gemotiveerde verdedigers van het behoud van de onderzoeksrechters naar voren schuiven? (Van Cauwenberghe, 2004 ; De Smet, 1997). Het is een discussie die verder reikt dan deze voor de grote beginselen van de rechtsstaat. De realiteit van de dagdagelijkse strafrechtsbedeling drijft ons soms een eind weg van de principes die elke minnaar van de rechtsstaat koestert. Het is een discussie die op meerdere punten zich laat vergelijken met deze over de toekomst van het hof van assisen.

Eén zaak is zeker: men mag de discussie niet voeren in termen van *"the good and the bad"* (Hutsebaut, 2004). Het stoort mateloos als sommigen in het vuur van hun pleidooi, parketmagistraten en politiemensen afschilderen als individuen die een bijna onweerstaanbare drang vertonen om een loopje te nemen met de basisbeginselen van onze democratische rechtsstaat. Tot bewijs van het tegendeel verdedigen zij het algemeen belang en zijn zij eerst en vooral handhavers van het recht die in eer en geweten en naar best vermogen handelen, elk met zijn/haar mogelijkheden en beperktheden. En laat ons er van uitgaan dat het niet anders is voor de onderzoeksrechters. Het concept van de gerechtelijke pijler, zoals ontwikkeld in de octopusvorming, en de ontwikkelingen in onze samenleving, waarbij de groeiende intolerantie en verzuring mensen inspireren om over alles en nog wat klacht neer te leggen bij de onderzoeksrechter, verplichten ons tot nadenken over eventuele bijsturingen. Feit is dat de maatschappelijke aandacht voor het functioneren van de strafrechtsbedeling ons niet meer toelaat om abstractie te maken van efficiëntie overwegingen. We kunnen ons niet veroorloven dat de keten van de strafrechtsbedeling op welk onderdeel ook, vastloopt.

4. DERDE EN LAATSTE VASTSTELLING: HET OPERATIONALISEREN VAN HET RECHERCHEMANAGEMENT STAAT OF VALT MET HET INVULLEN VAN EEN AANTAL RANDVOORWAARDEN.

Uit wat voorafgaat blijkt duidelijk dat het onderzoek van Van Hees e.a. aantoonde dat er bij de actoren in de gerechtelijk pijler een bereidheid bestaat om verder het rekerchewerk kwalitatief uit te bouwen. Terzelfertijd is het duidelijk dat er nog heel wat drempels bestaan. De vraag stelt zich hoe deze drempels kunnen worden weggewerkt en welke randvoorwaarden daartoe kunnen bijdragen. Een geïntegreerd veiligheidsbeleid verplicht alle actoren, binnen en buiten de strafrechtsbedeling, om geïntegreerd te denken en te handelen. In de Belgische strafrechtsbedeling heeft men tot de octopusvorming één enkele periode uitgezonderd (oud sociaal verweer) (De Ruyver, 1988: 97-120) nooit geïntegreerd gedacht en het is nooit beleidsmatig gestimuleerd geweest. Nu ligt dat anders en dit heeft repercussies naar het opsporings- en vervolgingsbeleid en naar de organisatie van het rekerchewerk. Het is zeker geen eenvoudige zaak want de opsporingsdiensten slepen eigen werkmethode mee die gedurende decennia werden opgebouwd (Van Hees, e.a., 2005: 8). Er is natuurlijk organisatorisch veel veranderd in het politieonderdeel van de gerechtelijke pijler. Er is niet alleen de samenvoeging

van de ex-BOB'ers en ex-GPP'ers in de GDA's, maar er is ook een substantiële verhoging gekomen van de lokale researchcapaciteit met het KB (2001) en de Ministeriële omzendbrief (2001) (PLP 10) inzake de organisatie en werkingsnormen, die ertoe geleid heeft dat men ongeveer 2500 lokale rechercheurs heeft, naast een kleine 3000 personeelsleden (operationeel en calog samen) in de GDA' en nog eens 650 personeelsleden in de centrale steundirecties.

Kwantitatief heeft men meer dan behoorlijke researchcapaciteit. Er blijven echter een aantal obstakels die weggewerkt dienen te worden. De cultuurkloof tussen de ex-GPP en de ex-BOB is nog steeds een realiteit en bepaalde tegenstellingen zijn nog aangewakkerd met de aanhoudende statutaire discussie. De centrale directies van de gerechtelijke pijler staan voor de permanente uitdaging om hun meerwaarde te bewijzen. Het kan niet de bedoeling zijn dat er om een parallelle werking ontstaat met de operationele diensten. Bovendien moet er met de politiecapaciteit rationeel worden omgesprongen. De ingrijpende injectie in de lokale researchdiensten verhindert niet dat er, mede door het genereuze sociaal statuut, grote nood bestaat aan operationele politiecapaciteit. De col 2/2002 van 7 maart 2002 heeft gezorgd voor een werkbare terreinverdeling tussen de lokale en de federale politie maar dit belet niet dat de kwaliteit van de opsporing in bepaalde domeinen met lokale, bovenlokale en zelfs internationale dimensie voor een belangrijk gedeelte bepaald wordt door de kwaliteit van de geïntegreerde samenwerking tussen de politiediensten (steundiensten inclusief) en de bevoegde magistraten (DGJ/DJB, 2005:13 ; 2004: 29-31). Er zijn nog andere organisatorische randvoorwaarden cruciaal zoals een performant beheersinstrument (Van Hees, Ponsaers, 2004: 29-31), voldoende overlegmomenten tussen onderzoekers en magistraten, ook buiten het kader van het arrondissementeel researchoverleg en een drastisch terugdringen van de administratieve druk die het toepassen van het statuut met zich meebrengt.

Op het vlak van de rekrutering, de opleiding en de bijscholing stellen zich specifieke eisen. Een van de algemene conclusies is dat men zich toch moet hoeden voor een te verregaande specialisatie omdat dit de 'hokjesmentaliteit' in de hand werkt (Van Hees, e.a., 2005: 323-324). De creatie van gemengde teams, federaal en lokale politie, waar dit meerwaarde kan geven aan het onderzoek, werkt een cultuur van geïntegreerd werken in de hand.

Zeer veel draait rond de mentale omslag die een aantal politiemensen en zeker ook magistraten toch nog moeten maken. De onderzoekers vatten het op een treffende wijze samen: "*GDA en magistratuur: samen maar toch vaak op zichzelf*" (Van Hees, e.a., 2005: 324-325). Velen zijn zich bewust van de noodzaak van een kwalitatieve uitbouw van het researchewerk en dit nodigt uit tot een redelijk optimisme voor de toekomst.

BIBLIOGRAFIE

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (1997). Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak "Dutroux, Nihoul en consoorten", *Gedrukte Stukken*, nr. 723/6, 1996-1997.

BELGISCHE REGERING (2004). *Kadernota Integrale Veiligheid*, 30-31 maart 2004, 119 p.

DE CORTE, T., DE RUYVER, B., PONSAERS, P., BODEIN, M., LACROIX, A.C., LAUWERS, S., TUTTELEERS, P. (2004). *Drugs en overlast. Studie van het fenomeen, de beheersing en de effecten van*

druggerelateerde overlast en dit vanuit verschillende invalshoeken. Gent: Acadamia Press, 335 p.

DE RUYVER, B. (1998). Het voorstel van de parlementaire onderzoekscommissie "Dutroux": genese en krachtlijnen. *Panopticon*, 223-230.

DE RUYVER, B. (1988). *De strafrechtelijke politiek gevoerd onder de socialistische Ministers van Justitie E. Vandeveldel, P. Vermeylen en A. Vranckx*. Antwerpen: Kluwer, 346 p.

DE NAUW, A. (1999). Het octopusakkoord en de hervorming van het openbaar ministerie. *De orde van de dag*, afl. 7, 7-12.

DE SMET, B. (2004). De onderzoeksrechter op de schopstoel. *De orde van de dag*, afl. 28, 9-18.

DE SMET, B. (1997). De wankelende positie van de onderzoeksrechter. Bedenkingen bij de zelfstandiging van de politie en de teloorgang van het gerechtelijk onderzoek. *Panopticon*, 141-161.

DEVROE, E. (2003). Politie, parket en plannen: een harmonieuze relatie? *De orde van de dag*, afl. 23, 75-92.

DGJ/DGF (2005). Reizen om te stelen...Logboek van het project "rondtrekkende dadergroeperingen" (II). *Politiejournaal en politieofficier*, Nr. 6, 13-18.

EASTON, M. (2003). De politiehervorming: een eerste kwalitatieve evaluatie. *De orde van de dag*, afl. 23, 3-9.

EINDTEKST WERKGROEP DE GERECHTELIJKE PIJLER (2001). *De gerechtelijke pijler. Functioneel organisatorische afstemming*. Niet gepubliceerd.

FIJNAUT, C., VAN DAELE, D., PARMENTIER, S. (2000). *Een openbaar ministerie voor de 21ste eeuw*. Leuven: Universitaire Pers, 266 p.

HUTSEBAUT, F. (2004). De onderzoeksrechter als nuttige en noodzakelijke dwarsligger. *De orde van de dag*, afl. 28, 15-28.

TROCH, F. (1998). De werkverdeling inzake researchewerk en interne controle op het researchewerk. In VAN ELCHINGEN, S. (red.). *De organisatie van de recherche-activiteiten van de politie*. Gent: Centrum voor politiestudies, 15-27.

VAN CAUWENBERGHE, K. (2004). Wat is er eigenlijk met een onderzoeksrechter? *De orde van de dag*, afl. 28, 39-46.

VAN DAELE, D. (2001). Het openbaar ministerie en het strafrechtelijk beleid. *De orde van de dag*, afl. 18, 53-60.

VAN DAELE, D. (2001). Het federaal parket en de politiediensten (deel 2). *Vigiles*, 165-177.

VANDER BEKEN, T., PONSAERS, P., DEFEVER, C., PAUWELS, L. (2003). *Politiecapaciteit in de gerechtelijke zuil, een methodologische studie*. Antwerpen: Maklu, 110 p.

VAN DE SOMPEL, R., (2004). Woord en wederwoord: de onderzoeksrechter balancerend tussen argumenten en tegenargumenten. *De orde van de dag*, afl. 28, 47-52.

VAN HEES, G., PONSAERS, P., (2004). "In eer en geweten". Casestudy over het werk van een onderzoeksrechter in een grootstedelijk gerechtelijk arrondissement. *De orde van de dag*, afl. 28, 29-38.

VAN HEES, G., PONSAERS, P., VANDER BEKEN, T. (2005). *Recherchemanagement. Sturen naar kwaliteitsvol opsporingswerk*. Antwerpen: Maklu, 364 p.

VAN LIJSEBETH, B., (2001). Naar een geïntegreerd en integraal veiligheidsbeleid? *De orde van de dag*, afl. 13, 21-29.

VAN THIELEN, P. (2001). De relatie tussen politie en parket. *Recherchemanagement en overleg*. Panopticon, 54-64.

VAN THIELEN, P., REVIERS, D. (2001). Laten we het kluwen trachten te ontwarren. *De orde van de dag*, afl. 13, 39-46.

VERHAEGE, A. (2002). Over de (on)mogelijkheid om een beleid te voeren op parketniveau. *De orde van de dag*, afl. 18, 7-36.

VERSTRAETEN, R. (2003). *Handboek Strafvordering*. Antwerpen: Maklu, 895 p.