



HET JUSTITIEPLAN

EEN EFFICIËNTERE JUSTITIE VOOR MEER
RECHTVAARDIGHEID

Koen Geens
Minister van Justitie



***“No battle was ever won
according to plan, but no battle
was ever won without one.”***

- Dwight D. Eisenhower -



Federale Overheidsdienst
Justitie

Woord vooraf

Justitie zal met een hinkstapsprong worden hervormd.

De eerste fase, de hink, is er al gekomen tijdens de vorige legislatuur door de hertekening van het gerechtelijk landschap in eerste aanleg per provincie, en van de rechtbanken van koophandel en de arbeidsrechtbanken per rechtsgebied van het hof van beroep, en door de invoering van meer beheersautonomie voor de rechterlijke orde.

De tweede fase, de stap, behelst de uitvoering van dit Justitieplan. Het gaat om het efficiënter en daardoor rechtvaardiger maken van justitie.

Indien we niet dringend ingrijpen, wordt een goede justitiebedeling immers moeilijk, niet alleen budgettair, maar ook functioneel. Enkele eenvoudige cijfermatige gegevens die aan bod komen in hoofdstuk I, tonen dat aan. Het is belangrijk terug te gaan naar de kerntaken van justitie: echte sociale rechtvaardigheid is niet gebaat bij teveel regels en procedure. Echte rechtvaardigheid hoeft niet onbetaalbaar te zijn, indien de juiste prioriteiten worden gesteld.

De in dit Justitieplan voorgestelde maatregelen zullen worden omgezet in vier wetsontwerpen die vanaf de lente achtereenvolgens zullen worden voorgelegd aan Regering en Parlement. Deze ontwerpen gaven we bescheiden de naam potpourri, en dit plan toont aan dat er een stevige kerntaken-strategie achter zit, ondanks de benaming. Zoals de rechtsgeleerden destijds de vraag stelden of de zogenaamde kleine Mammoetwet van 30 juni 1975 in wezen geen Potpourri-wet was, hopen wij in dit geval het omgekeerde: namelijk dat deze potpourriwetten als een klein mammoetwerk zullen worden ervaren.

Een eerste ontwerp betreft hervormingen in de burgerlijke procedure, met inbegrip van gerechtskosten en informatica (hoofdstuk II van het Justitieplan). Een tweede ontwerp gaat over het strafrecht, de strafprocedure en de strafuitvoering (hoofdstuk III). Het derde ontwerp behandelt het personeel en de materiële infrastructuur van justitie, met inbegrip van het gedecentraliseerd bestuur van de rechterlijke orde (hoofdstuk IV). Een vierde ontwerp, ten slotte, zal een aantal restonderwerpen afdekken die geen plaats vonden in de eerste drie.

De derde fase, de eigenlijke sprong, zijn de fundamentele hervormingen van onze basiswetgeving: nieuwe wetboeken van strafrecht en strafvordering en ingrijpende hervormingen van het burgerlijk en het ondernemingsrecht worden op stapel gezet, zodat België in het tweede decennium van de 21^{ste} eeuw met een vernieuwd en aan eigen tijdsnoden aangepast wettelijk basiskader van wal kan steken. Tegen de zomer zal ik de basisopties voor die hervormingen aan de Regering voorleggen, zodat de experts de tweede helft van het jaar nuttig kunnen besteden. Alvorens dit plan neer te leggen, sprak ik informeel met ontelbare actoren van justitie. Ik start nu een periode van officiële consultatie. Dit plan moet immers breed worden gedragen. Niets is als zodanig te nemen of te laten. Wel komen de meeste hervormingen die hierin worden voorgesteld al ruim laat, dus ik blijf vaart maken. Maar in de logica van de metafoor van de hinkstapsprong, is het evident dat wie niet kan stappen, ook niet zal springen. Laat ons die stap dus vooral samen zetten met alle actoren van justitie. Ik wens u een goede lectuur.

Koen GEENS
Minister van Justitie

Inhoudsopgave

Woord vooraf	3
Inleiding	9
I. Enkele cijfers	13
I.1. De output van justitie	14
I.2. Het menselijk kapitaal van justitie	16
I.3. De infrastructuur van justitie	16
I.4. De financiën van justitie	17
I.4.1. De uitgaven van justitie	18
I.4.2. De inkomsten gegenereerd door justitie	21
I.4.3. De besparingsagenda voor 2015-2019	22
II. De burgerlijke rechtspleging: minder talrijke en meer efficiënte procedures	25
II.1. Minder talrijke procedures	27
a) Minder hoger beroep	28
b) Geen procedure met een uitvoerbare titel	29
c) Minder procedures voor vrederechter en familierechtbank	29
II.2. Meer efficiënte procedures	29
a) Grondige hervorming van de burgerlijke procedure	30
b) Vormgebreken	30
c) Eenvoudiger motivering	31
d) Verstekvonnissen	31
e) Beperking van de tussenkomst van het openbaar ministerie	31
f) Veralgemening van de alleenzetelende rechter	32
g) Beperken van de communicatiekosten dankzij verdergaande informatisering	32
h) Onbetwiste schuldvorderingen	33
i) Collectieve schuldenregeling	33
j) Rechtsplegingsvergoeding	34
k) Bevoegdheid familierechtbank	34
II.3. Stimulering van alternatieve oplossingstrajecten	34
II.4. Betaalbare en toegankelijke procedures	35
III. Efficiënte aanpak van criminaliteit en onveiligheid	37
III.1. Strafrecht: de misdrijven en hun bestraffing	41
III.1.1. Wat moet gestraft worden?	41
III.1.2. Welke sancties?	42
III.1.3. Wat moet vervolgd worden?	44

III.2. De strafuitvoering: de vrijheidsstraffen en de externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden	44
III.2.1. Huidige situatie	45
III.2.2. Modernisering van de externe rechtspositie van gedetineerden	46
a) Algemeen.....	46
b) Nieuwe gerationaliseerde tijdsvoorwaarden	47
c) Concrete voorstellen	48
III.2.3. Veroordeelden zonder recht op verblijf	50
a) Onderscheid veroordeelden met en zonder recht op verblijf	50
b) Modaliteiten van strafuitvoering	50
c) De invrijheidstelling van personen zonder recht op verblijf.....	50
III.2.4. De gerechtsbrief bij strafuitvoering	51
III.3. De strafprocedure	51
III.3.1. Naar een nieuw Wetboek van Strafvordering (tegen 2018)	51
III.3.2. Punctuele hervormingen van de strafprocedure	52
III.3.2.1. 'Kleine' hervorming van het vooronderzoek.....	52
a) Uitbreiden van de mini-instructie en andere opsporingsmethoden	52
b) De voorlopige hechtenis	53
III.3.2.2. Onregelmatigheden in de procedure	55
III.3.2.3. Versterken van de instrumenten van buitengerechtelijke afhandeling	56
a) Het sepot.....	56
b) De minnelijke schikking (art. 216bis Sv.)	56
c) Het betalingsbevel	57
d) De bemiddeling in strafzaken (art. 216ter Sv.).....	58
III.3.2.4. De betekening van de dagvaarding	58
III.3.2.5. De regeling van de rechtspleging	59
III.3.2.6. De procedure ten gronde.....	60
a) Conclusies	60
b) Guilty plea	60
III.3.2.7. Verstek en verzet.....	60
III.3.2.8. Beroep	61
III.3.2.9. Cassatieberoep	61
III.3.2.10. Assisen	62
III.3.2.11. Herziening van veroordelingen	63
III.4. Een efficiënt en effectief integraal veiligheidsbeleid	63
III.4.1. De kadernota Integrale Veiligheid (tegen eind 2015).....	63
III.4.2. Integrale en geïntegreerde aanpak inzake terrorisme en radicalisme	64
III.4.3. Verbeteren van het werk van de politie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten.....	66
III.4.3.1. Strategische samenwerkingsverbanden creëren, versterken en vergemakkelijken	66

III.4.3.2. De beschikbare middelen aanwenden in functie van de prioriteiten	66
III.4.3.3. Wettelijk en regelgevend kader optimaliseren	67
III.4.3.4. De processen en de technische middelen optimaliseren	68
III.5. Penitentiair beleid en beleid betreffende geïnterneerden	69
III.5.1. Humane detentieomstandigheden voor alle gedetineerden	70
III.5.1.1. Gezondheidszorg voor gedetineerden	71
a) Inwerkingtreding van de Basiswet	71
b) Organisatie van de penitentiaire gezondheidszorg	71
c) De ziekteverzekering voor gedetineerden	72
III.5.1.2. Een onafhankelijk toezicht op de gevangenen.....	72
III.5.1.3. Het klachtenrecht van gedetineerden.....	73
III.5.1.4. Detentieplanning	73
III.5.2. Een aangepast beleid ten aanzien van geïnterneerden	74
III.5.2.1. De rechtspositie van geïnterneerden	74
a) Aanpassingen aan de wet van 5 mei 2014.....	75
b) Installatie van de kamers ter bescherming van de maatschappij	75
c) Een eigen interne rechtspositie voor geïnterneerden	76
III.5.2.2. Naar een zorgtraject voor geïnterneerde personen	76
a) Verdere uitbouw van een forensisch psychiatrisch zorgnetwerk.....	77
b) Ontbrekende schakels in het forensisch psychiatrisch zorgnetwerk	77
c) Een beveiligd klinisch observatiecentrum	78
IV. Efficiënt functionerende justitiediensten	81
IV.1. Uitgaven, inkomsten en investeringen	82
IV.1.1. Uitgaven beheersen.....	82
IV.1.1.1. Gerechtskosten beperken	83
a) Juridisch kader moderniseren.....	83
b) Herzien tarieven gerechtskosten	83
c) Stroomlijnen boekhoudkundige afhandeling	84
d) Betere recuperatie van gerechtskosten	84
e) Screening alle justitiekosten en modernisering betalingsproces	85
IV.1.1.2. Schaalvoordelen in contracten en facilitaire diensten	85
IV.1.1.3. Verplaatsingen verminderen	86
IV.1.2. Inkomsten verhogen	86
IV.1.2.1. Betere inning penale boetes	86
IV.1.2.2. Hervorming rolrechten	87
IV.1.2.3. Optimalisering werking Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en Verbeurdverklaring (COIV)	87
IV.1.3. Informatisering	88
IV.1.3.1. Budgettaire meerjarenplanning ICT-justitie	89

IV.1.3.2. Te bereiken doelstellingen voor ICT	89
a) Het elektronisch dossier centraal.....	89
b) ICT-hardware infrastructuur	90
c) Opbouw van een concreet stappenplan voor de legislatuur	90
IV.1.3.3. Maatregelen op korte termijn	90
a) e-Box project.....	91
b) e-Depot: elektronische neerlegging van vennootschapsakten en rechtspersonen	91
c) e-Deposit: elektronische neerlegging van conclusies	91
d) e-PV: elektronische communicatie van processen-verbaal vanuit andere overheidsdiensten naar justitie	91
e) Databank vonnissen en arresten	92
IV.1.3.4. Informatisering rechtbanken van koophandel.....	92
a) Overdracht van een aantal beheersopdrachten aan derden	92
b) Vereenvoudiging procedures en afschaffing ondoeltreffende taken	92
c) Informatisering van de rechtbanken van koophandel	93
IV.1.3.5. Medewerking juridische beroepen.....	93
IV.1.4. Infrastructuur en gebouwen moderniseren	94
IV.1.4.1. Modernisering penitentiaire infrastructuur	94
IV.1.4.2. Gebruik alternatieve financieringsvormen	96
IV.1.4.3. Masterplan gerechtsgebouwen	96
IV.1.4.4. Veiligheid gebouwen.....	97
IV.2. Beheer en personeel van de rechterlijke orde	98
IV.2.1. Moderne werkprocessen en efficiënte rechtscolleges	98
IV.2.1.1. Efficiëntere werkprocessen	98
IV.2.1.2. Efficiëntie bij verdeling zaken, regeling van incidenten en organisatie van zittingen	99
IV.2.1.3. Gerechtelijke kantons herschikken.....	99
IV.2.1.4. Eenheidsrechtbank.....	100
IV.2.2. Efficiënt personeelsbeleid	100
IV.2.2.1. Vergrijzing tijdig opvangen.....	101
a) Magistratuur	101
b) Gerechtspersoneel.....	102
IV.2.2.2. Boordtabellen voor magistraten en gerechtspersoneel	103
IV.2.2.3. Een sterkere mobiliteit van magistraten en gerechtspersoneel	103
a) Interne mobiliteit (zonder toestemming).....	103
b) Externe mobiliteit (met toestemming)	104
IV.2.2.4. Langer werken	104
a) Aanpassing van de pensioenleeftijd	104
b) Duidelijke pensioenbepalingen	105
c) Deeltijds werken na oppensioenstelling.....	105
d) Langer werken versoepelen voor gepensioneerde magistraten	105
IV.2.2.5. Expertise behouden.....	106

a) Leden strafuitvoeringsrechtbanken.....	106
b) Mandaten Federaal Parket	106
c) Mandaten in internationale instellingen	106
IV.2.2.6. Diverse maatregelen rond magistraten en personeel.....	106
IV.2.3. Beheersautonomie voorbereiden	107
IV.2.3.1. Installatie colleges, gemeenschappelijk beheerscomité en verbindingsmagistraat.....	108
a) Installatie van de colleges.....	108
b) Installatie van het gemeenschappelijk beheerscomité	109
c) Aanwijzing verbindingsmagistraat.....	109
IV.2.3.2. Operationalisering van de steundiensten bij de colleges	109
IV.2.3.3 Overdracht van beheersbevoegdheden	110
a) Lokaal : de directiecomités van de gerechtelijke entiteiten.....	110
b) Centraal: de colleges en het gemeenschappelijk beheer	110
c) Tussenniveau: groepering directiecomités op niveau van het rechtsgebied van de hoven van beroep of per type rechtcollege of parket.....	111
IV.2.3.4. Beheersovereenkomsten met de colleges	112
a) Beheersovereenkomsten vanaf 2017	112
b) Minimaal op te nemen doelstellingen.....	112
IV.2.3.5. Toekenning en verdeling van middelen	112
a) Overdracht van middelen	113
b) Bepaling van middelenenveloppes	113
IV.2.3.6. Werklastmeting uitvoeren	114
IV.2.3.7. Modernisering van de personeelsorganisatie	114
IV.2.3.8. Controle en evaluatie.....	115
IV.3. Penitentiair personeelsbeheer	116
IV.3.1. Verlof voorafgaand aan pensioen (VVP)	117
IV.3.2. Vorming penitentiair personeel	117
IV.3.3. Rationalisering werkmethodes.....	118
BIJLAGE: timing van de hervormingen	119

Inleiding

1. Een goede rechtsbedeling is voor een samenleving even vitaal als een goede gezondheidszorg voor haar burgers. Justitie is als openbare dienst belast met taken van algemeen belang en staat in voor de noodzakelijke rechtszekerheid, wezenlijk voor ons samenleven, onze economie en onze rechtsstaat: bindende uitspraken doen over geschillen, misdrijven opsporen en vervolgen, straffen uitvoeren en onze veiligheid garanderen. Velen zijn hierbij betrokken: de rechters en parketmagistraten, de ambtenaren van de Federale overheidsdienst (FOD) Justitie, het gevangeniswezen, de advocaten, de gerechtsdeurwaarders, de notarissen, de politiediensten, de justitiehuisen, maar bovenal alle personen, bedrijven en organisaties die op een bepaald moment in contact komen met het gerecht.

2. Justitie is voor alles sociaal, want elke burger heeft recht op recht, snel en goed, en zonder teveel kosten. Daarbij moet er bijzondere aandacht zijn voor de minstbedeelden, die vaak moeilijkheden hebben om de weg naar gerecht en gerechtigheid te vinden.

3. Maar recht moet ook worden gesproken onder economisch en budgettair verantwoorde voorwaarden. Dat is des te meer zo in tijden van economische crisis en budgettaire krapte. Een juist evenwicht tussen de betaalbaarheid van justitie en haar kwaliteit is noodzakelijk. In een budgettair moeilijke omgeving staat een minister van Justitie voor de uitdaging om steeds betere justitie te verschaffen met minder middelen. Er kunnen heel wat efficiëntiewinsten worden geboekt in de FOD Justitie, de rechterlijke orde en het gevangeniswezen, indien de wetgeving de actoren van justitie toelaat of zelfs dwingt zich op de essentie te focussen. We zijn teveel een kwantiteitsjustitie geworden, waarin het erop aankomt zoveel mogelijk vonnissen en arresten te vellen, en zoveel mogelijk gevangenen te herbergen. Nu creëert elk aanbod zijn vraag, ook in justitie.

4. Dit Justitieplan kan niet worden los gezien van de noodzakelijke besparingen en van de begrotingsopmaak en –controle. Terecht worden er van alle departementen en overheidsdiensten bijkomende besparingen gevraagd. Besparingen kunnen ook binnen justitie worden gerealiseerd, maar specifiek voor justitie is dat veel ingrepen pas na verloop van tijd effect sorteren en leiden tot daadwerkelijke efficiëntiewinsten. Zo leidt een vereenvoudiging van gerechtelijke procedures niet onmiddellijk tot minder werk in de griffies en in de rechtbanken. Werkprocessen moeten worden aangepast, herschikkingen moeten gebeuren en vaak moeten ook mentaliteiten veranderen en diepgewortelde gewoontes evolueren.

Vandaar dat de lineaire besparingen waartoe werd beslist door de regering, bij justitie aan een aangepast ritme moeten worden doorgevoerd. De maatregelen die vervat zitten in dit Justitieplan maken de globale saneringsinspanning tegen 2018 echter mogelijk.

5. Dit Justitieplan legt de nadruk op het efficiënter maken van de *back office*, dit is alles wat betrekking heeft op het functioneren van justitie, wat zich achter de schermen afspeelt, of onder de motorkap. Het gaat in hoofdzaak over het verbeteren van de organisatorische, formele en structurele aspecten, die voorafgaan aan de inhoud en de toepassing van de materiële rechtsregels. Als we in de back office in 2015 en begin 2016 een grote stap voorwaarts maken, dan wordt vanaf eind 2016 de sprong mogelijk in de *front office*, waarmee de burger in contact komt: nieuwe wetboeken of onderdelen daarvan die de basiswetgeving voor burgers, ondernemingen en delinquenten aanpassen aan de noden van de tijd, zullen inderdaad in de periode 2016-2018 aan het Parlement worden voorgelegd.

6. In dit Justitieplan worden uiteenlopende maatregelen voorgesteld die de werklast van de rechterlijke orde en het penitentiair systeem aanzienlijk kunnen verminderen. Een daling van de werklast laat justitie toe zich te concentreren op haar kerntaken. Dit maakt het mogelijk om besparingen door te voeren die terzelfdertijd een hefboom kunnen zijn om justitie te doen evolueren naar een efficiëntere, snellere en moderne openbare dienst die is aangepast aan de 21^{ste} eeuw.

7. Dit Justitieplan betracht zeker geen exhaustiviteit in de maatregelen die nodig zijn, of in de hervormingen die we de komende legislatuur moeten doorvoeren. In dit plan worden hoofdzakelijk die maatregelen en voorstellen opgenomen waarvan verwacht wordt dat ze op korte termijn een gunstige impact hebben op de werklast, de efficiëntie en de betaalbaarheid van justitie. De algemene leidraad voor het handelen van de minister van Justitie blijft uiteraard het federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014 (*Parl. St. Kamer* 2014-2015, nr. 54-20/1) en de beleidsverklaring Justitie van 17 november 2014 (*Parl. St. Kamer* 2014-2015, nr. 54-20/18) (zie ook de tabel op het einde van dit plan die hiernaar verwijst).

8. Met dit Justitieplan wordt een poging gedaan om de vele goede intenties die bestaan over de hervorming van justitie concreet te maken in duidelijke voorstellen en maatregelen. De voorstellen zijn niet te nemen of te laten, en zijn ongetwijfeld voor verbetering, verfijning en aanvulling vatbaar. De bedoeling is om over dit Justitieplan in gesprek te gaan met de regering, het parlement en de actoren van justitie. Daarmee wordt het startschot gegeven voor diepgaande hervormingen die zuurstof moeten geven aan justitie.

9. De minister van Justitie kan deze hervormingen niet alleen verwezenlijken. Om dit plan te doen slagen, is de medewerking van elke justitiemedewerker en actor van justitie vereist.

Een eerste belangrijke hefboom vormen de reeds ingezette hervorming van het gerechtelijke landschap en de toekenning van beheersautonomie binnen de rechterlijke orde. Eind 2016 krijgen de verantwoordelijken binnen de rechterlijke orde – de korpschefs, de colleges, de directiecomités en andere leidinggevenden – de nodige autonomie en bevoegdheden om de hen toegekende middelen zo efficiënt mogelijk aan te wenden.

Hetzelfde geldt voor de relatie tussen de minister van Justitie en zijn administratie, de FOD Justitie. Een bestuursovereenkomst tussen de minister en de FOD Justitie zal eind 2015 de verantwoordelijkheden voor de realisatie van de doelstellingen vaststellen.

Een derde hefboom vormt de samenwerking met de justitiële dienstverleners (advocaten, notarissen, gerechtsdeurwaarders, tolken, deskundigen, enzovoort). Zij vormen, in voltijdse equivalenten (VTE) uitgedrukt, een groter korps dan de gerechtelijke instellingen zelf en zijn dus een belangrijke actor in de modernisering van justitie. Zij hebben, de ene groep al wat meer dan de andere, beter dan justitie de overgang naar de 21^{ste} eeuw gemaakt. Een verdere versnelde modernisering, waarvoor zij allen vragende partij zijn, biedt vele opportuniteiten voor de algehele modernisering van justitie. Justitie wil graag met de justitiële dienstverleners een meerjarenpact sluiten dat de verdere modernisering van hun statuut en opdracht bevat, maar ook hun inschakeling en medewerking aan de modernisering van de gerechtelijke procedures en de informatisering van justitie. Hun bijdrage aan de materieelrechtelijke modernisering en vooral hun voorlopersrol in de cultuuromslag in de werking zullen de modernisering van justitie onmiskenbaar versterken en versnellen.

10. Een Justitieplan schrijven is één zaak, het in de feiten realiseren een andere. Een gemeenschappelijke noemer van dit Justitieplan is dat de meeste erin voorkomende voorstellen in 2015 in een wetsontwerp worden gegoten. Dit plan zal onmiddellijk worden gevolgd door een omvangrijk wetsontwerp “potpourri” I waarin verschillende punctuele wetswijzigingen worden voorgesteld die vrij snel bijdragen tot vereenvoudiging en efficiëntieverbetering. Er zitten ook veel elementen in het Justitieplan die in een wetsontwerp “potpourri” II, III of IV aan bod zullen kunnen komen. Nog andere punten worden in een afzonderlijk wetsontwerp gerealiseerd. In een aantal gevallen is een langere termijn nodig, maar is de opname in het plan verantwoord om in 2015 het nodige voorbereidende werk te kunnen doen. De grondige hervorming van de basiswetgeving is, zoals gezegd (hoger, voorwoord en nr. 5), in dit plan niet aan de orde, al wordt er hier en daar naar verwezen. Omdat met name de fasering van de hervormingen in het strafrecht en de strafvordering duidelijk moet worden gemaakt, komt de voorbereiding van een nieuw Strafwetboek en een nieuw Wetboek van Strafvordering kort aan de orde. Geenszins mag daaruit worden afgeleid dat diepgaande hervormingen van het burgerlijk en het ondernemingsrecht niet met dezelfde spoed worden voorbereid.

11. Het Justitieplan telt vier hoofdstukken. Een eerste hoofdstuk belicht enkele belangrijke cijfergegevens rond justitie. Deze cijfers hebben betrekking op de output, het personeel, de infrastructuur en de financiën van justitie.

Het tweede hoofdstuk heeft betrekking op de verbetering van de gerechtelijke procedures. Daarin worden voorstellen gedaan om het aantal procedures te verminderen, de procedures meer efficiënt te maken en alternatieve geschillenoplossing te promoten, zonder afbreuk te doen aan de effectieve en betaalbare toegang tot het gerecht voor iedereen.

In een derde hoofdstuk wordt ingegaan op de efficiënte aanpak van criminaliteit en onveiligheid. Daarin ligt de nadruk op een coherente visie op de misdrijven en hun bestraffing, de strafprocedure, het veiligheidsbeleid, en het penitentiair beleid en het beleid rond internering.

In een laatste hoofdstuk wordt de nadruk gelegd op efficiënt functionerende justitiediensten. Daarin wordt ingegaan op maatregelen die de inkomsten verhogen, de kosten beheersen en de investeringen in informatisering en infrastructuur optimaliseren, worden maatregelen voorgesteld met het oog op een beter beheer van de overheidsdienst en een optimale inzet van het personeel, wordt uiteengezet hoe de beheersautonomie wordt voorbereid, en wordt het penitentiair personeelsbeleid behandeld.

In een bijlage op het einde wordt een overzicht gegeven van de maatregelen van het Justitieplan, met aanduiding in welk ontwerp zij worden uitgevoerd (“potpourri” I, II, III, of IV, dan wel een autonoom ontwerp), en met precisering of zij voorkomen in het regeerakkoord.

I. Enkele cijfers

Enkele kwantitatieve gegevens schetsen een beeld van justitie.

Vooreerst kan de output van justitie kwantitatief worden weergegeven voor wat betreft het aantal rechterlijke uitspraken en het aantal gedetineerden. Jaarlijks worden in totaal meer dan een miljoen vonnissen en arresten gewezen. In verhouding tot het budget betekent dit een kost van ongeveer 850 euro per rechterlijke beslissing. Er verblijven in totaal meer dan 11.000 gedetineerden in de Belgische penitentiaire instellingen. Met meer dan 100 gedetineerden per 100.000 inwoners heeft België in vergelijking met andere Europese landen veel inwoners in de gevangenissen. Zij kosten elk om en bij de 50.000 euro per jaar.

Vervolgens kan het menselijk kapitaal van justitie kwantitatief worden voorgesteld aan de hand van de personeelsaantallen. Justitie telt meer dan 22.000 personeelsleden, waarvan ongeveer de helft binnen de rechterlijke orde en de andere helft binnen de penitentiaire inrichtingen. België heeft met ongeveer 2.500 beroepsmagistraten vrij veel magistraten per 100.000 inwoners (21,7) in vergelijking met de buurlanden, al kennen we ook relatief veel geschillen ten opzichte van onze bevolking, en al zijn we zeker zuiniger met referendarissen en parketjuristen dan andere landen.

Ten derde is er ook de infrastructuur die wordt gebruikt om de dienstverlening aan te bieden. Justitie beschikt over meer dan 350 gebouwen die door de Regie der Gebouwen ter beschikking worden gesteld. Ons land telt 34 penitentiaire inrichtingen waarvan de toekomst in een Masterplan wordt uitgetekend.

Tot slot zijn de financiën van justitie per definitie cijfermatig weer te geven. Justitie kan in 2015 rekenen op een eigen budget van 1,7 miljard euro en op ongeveer 150 miljoen euro voor gebouwen. Dit gaat over 4,4% van de federale primaire uitgaven of nog geen 0,5% van het BBP, wat relatief weinig is in vergelijkend perspectief. 52% van het justitiebudget gaat naar de rechterlijke orde, 33% naar het gevangeniswezen.

Minder geweten is dat justitie ongeveer 750 miljoen euro aan inkomsten genereert, wat overeenkomt met meer dan 40% van de justitie-uitgaven. In de praktijk worden deze middelen echter niet rechtstreeks aangewend voor justitie.

Justitie moet volgens de begroting 2015 meer dan 124 miljoen euro besparen, waarvan meer dan 53 miljoen euro in personeelskredieten. Omdat besparingen binnen justitie slechts geleidelijk realiseerbaar zijn, moet worden overwogen om een ander ritme voorop te stellen voor het opgelegde lineaire besparingsritme voor het personeel. De totale begrotingsinspanning voor de periode 2015-2019 kan wel worden gerealiseerd, indien de door dit Justitieplan voorgestelde hervormingen worden doorgevoerd.

12. Dit hoofdstuk bevat enkele belangrijke cijfergegevens. Hoewel de kwaliteit van de dienstverlening centraal staat in het streven naar een moderne en goed werkende justitie, kunnen ook kwantitatieve gegevens nuttig zijn om een idee te geven van de omvang van de organisatie en de uitdagingen waar ze voor staat.¹

13. In dit hoofdstuk wordt vooreerst een beeld geschetst van (I.1) de kwantitatieve output van justitie. Daarbij wordt verwezen naar het aantal rechterlijke beslissingen en het aantal personen in detentie. Ook de kost hiervan wordt verduidelijkt en de vergelijking wordt gemaakt met het buitenland.

Vervolgens wordt ingegaan op (I.2) het menselijk kapitaal en (I.3) de infrastructuur van justitie.

Tot slot wordt toelichting gegeven bij (I.4) de financiën van justitie. Daarin worden de uitgaven en de inkomsten van justitie besproken. De besparingsagenda sluit het hoofdstuk af.

I.1. De output van justitie

De output van justitie kan kwantitatief worden weergegeven voor wat betreft het aantal rechterlijke uitspraken en het aantal gedetineerden. Jaarlijks worden in totaal meer dan een miljoen vonnissen en arresten gewezen. In verhouding tot het budget betekent dit een kost van ongeveer 850 euro per rechterlijke beslissing. Er verblijven in totaal meer dan 11.000 gedetineerden in de Belgische penitentiaire instellingen. Zij kosten elk om en bij de 50.000 euro per jaar.

14. De belangrijkste output van justitie die kwantitatief te benaderen is, zijn de vonnissen en arresten die worden uitgesproken door de rechterlijke orde en het aantal personen waarvan de detentie wordt omkaderd en uitgevoerd. Deze gegevens geven een cijfermatig inzicht van de dienstverlening die door justitie wordt aangeboden.

15. In 2013 werden in totaal **1.127.169 vonnissen en arresten** gewezen. Uitgesplitst over de verschillende jurisdicties gaat het over de volgende totalen:

- Aantal arresten Hof van Cassatie: 3.063
- Totaal aantal arresten hoven van beroep: 25.968
 - ✓ Correctionele en sociale zaken: 6.710
 - ✓ Burgerlijke zaken: 18.019
 - ✓ Jeugdzaken: 1.239
- Totaal aantal arresten arbeidshoven: 4.978
- Totaal aantal vonnissen rechtbanken van koophandel: 68.513
- Totaal aantal vonnissen arbeidsrechtbanken: 100.514
 - ✓ Sociale zaken: 88.394

¹ Voor een uitgebreidere publicatie kan worden verwezen naar Federale Overheidsdienst Justitie, Justitie in cijfers 2012, 64 p.

- ✓ Collectieve schuldenregeling: 12.120
- Totaal aantal vonnissen rechtbanken eerste aanleg: 201.763
 - ✓ Burgerlijk: 129.041
 - Algemene rol: 73.084
 - Verzoekschriften: 40.868
 - Kortgeding: 15.089
 - ✓ Jeugdzaken (burgerlijk): 21.873
 - ✓ Correctionele zaken en politieberoepen: 50.849
- Totaal aantal vonnissen vredegerichten: 450.071
- Totaal aantal vonnissen politierechtbanken: 272.218
 - ✓ Burgerlijk: 10.456
 - ✓ Strafzaken: 261.762
- Totaal aantal arresten assisen: 81

16. Afgezet tegen het totale budget voor de rechterlijke orde in hetzelfde jaar 2013 (960,53 miljoen euro), zou men enigszins lapidair kunnen stellen dat een rechterlijke beslissing gemiddeld genomen **852 euro kost**. Daarbij moet wel de dubbele nuance worden gemaakt dat *enerzijds* in één zaak soms verschillende vonnissen worden uitgesproken en dat *anderzijds* de rechterlijke orde ook nog andere belangrijke taken heeft die niet steeds een vertaling vinden in vonnissen of arresten.

Door te focussen op de kerntaken van justitie en door een aanpassing van de procedures (zie verder, nr. 54 en nrs. 57-64), wordt ernaar gestreefd het aantal rechterlijke beslissingen in te perken. Het doel is immers niet zoveel mogelijk recht te produceren, maar wel zoveel mogelijk rechtvaardigheid.

17. Op 16 februari 2015 verbleven er **11.501 gedetineerden** in de gevangenissen. Afgezet tegen het totale budget van het directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen (EPI) (558,02 miljoen euro), kan men kort door de bocht stellen dat een gedetineerde in totaal gemiddeld **48.519 euro / jaar kost**.

Met meer dan 11.000 gedetineerden, zijn er in België meer dan **100 gedetineerden per 100.000 inwoners**. Dat is een pak meer dan de Scandinavische landen (tussen 55 en 73), Nederland (62) en Duitsland (75). Het is ongeveer gelijk aan Frankrijk (103), Luxemburg (133) en Groot-Brittannië (142).

In ons land hebben vandaag iets minder dan 4.000 personen het statuut van geïnterneerde. Begin 2015 verbleven 1.059 onder hen in de gevangenissen.

Ongeveer 36% van de gedetineerden zijn voorlopig gehechten. Dit is veel meer dan Groot-Brittannië (15%), Duitsland (17%), Finland (18,7%), Frankrijk (21%), Zweden (25%) en Noorwegen (29%), maar minder dan Denemarken (38%), Luxemburg (42%) en Nederland (48%).

De maatregelen die worden voorgesteld in dit Justitieplan zijn er op gericht om het aantal gedetineerden, in het bijzonder de voorlopig gehechten terug te dringen en de penitentiaire infrastructuur te moderniseren (zie nrs. 140-142 en 300-307). De voorlopige hechtenis is er immers om recidive, vlucht en belemmering van het onderzoek te voorkomen, niet om de gevangenisstraf uit te zitten nog voor schuld of onschuld door een rechter zijn vastgesteld.

I.2. Het menselijk kapitaal van justitie

Het grootste kapitaal van justitie is haar kwaliteitsvol personeel. Justitie telt meer dan 22.000 personeelsleden, waarvan ongeveer de helft binnen de rechterlijke orde en de andere helft binnen de penitentiaire inrichtingen. België heeft met ongeveer 2.500 beroepsmagistraten vrij veel magistraten per 100.000 inwoners in vergelijking met de buurlanden, al kennen we ook relatief veel geschillen ten opzichte van onze bevolking, en zijn we zeker zuiniger dan andere landen met referendarissen en parketjuristen dan andere landen.

18. De moeilijke situatie waarin justitie vandaag verkeert, mag niet doen vergeten dat ze kan bogen op een uitstekend en veelzijdig korps van vaak hooggeschoold en gespecialiseerd personeel.

Vandaag zijn er meer dan 22.000 personeelsleden actief binnen justitie. De twee belangrijkste posten daarin zijn het gerechtspersoneel (meer dan 10.000 personen) en het penitentiair personeel (bijna 10.000 personen). Daarnaast zijn er ook de centrale diensten, met een 1000-tal personen en de Veiligheid van de Staat met een dikke 500 medewerkers.

19. België telt iets minder dan 2.500 beroepsmagistraten. Daarmee telt België meer magistraten per 100.000 inwoners (21,7), dan Frankrijk (13,6) en Nederland (19,1).

Deze realiteit moet wel genuanceerd worden omdat in die landen het aantal geschillen per hoofd van de bevolking geringer is. Verder is het zo dat in sommige landen er een grotere ondersteuning is door niet-magistraten bij de voorbereiding van vonnissen.

20. De volgende tabel geeft een overzicht van het aantal en de kostprijs van het personeel:

	Centraal Bestuur	EPI	Staats-veiligheid	Kleine diensten	RO	TOTAAL
Basis 2014 (euro)	60,48	447,03	34,77	9,66	652,81	1204,75
<i>Basis 2014 (efVte)</i>	<i>1063,6</i>	<i>9855,6</i>	<i>568,1</i>	<i>171,8</i>	<i>10.606,7</i>	<i>22.265,8</i>

In hoofdstuk IV (nrs. 324-349) wordt nadere toelichting gegeven bij het personeelsbeleid.

I.3. De infrastructuur van justitie

Justitie beschikt over meer dan 350 gebouwen die worden ter beschikking gesteld door de Regie der Gebouwen. Het ontbreekt de FOD Justitie momenteel aan een centraal infrastructuurbeleid. Op termijn komt er een centralisering en rationalisering van het beheer. Ons land telt 34 penitentiaire inrichtingen. De toekomst ervan zal worden vastgelegd in een Masterplan III.

21. De FOD Justitie beschikt over **meer dan 350 gebouwen**. Hiervan zijn er meer dan 300 ten behoeve van de gerechtelijke diensten. Dit aantal is zeer hoog, zeker als men het vergelijkt met andere landen, zoals bijvoorbeeld Nederland waar men voor de gerechtelijke diensten een dertigtal gebouwen beheert. De ter beschikking stelling van de gebouwen gebeurt door de Regie der Gebouwen en is dus niet ten laste van de FOD Justitie (de bezettingskost wel).

Binnen de FOD Justitie is er geen centraal infrastructuurbeleid. Het gebouwenbeheer is momenteel opgedeeld over verschillende diensten, en concentreert zich vooral rond de twee grote onderdelen, namelijk het directoraat-generaal rechterlijke organisatie (RO) en het directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen (EPI). Naar analogie met de herstructurering die binnen de FOD Financiën werd uitgevoerd, wordt een oefening gemaakt met betrekking tot de middelen en organisatie. Er zal een centralisering en rationalisering van het beheer komen, met een efficiëntere aanwending van de middelen en een rationalisering binnen het gebouwenpark. Deze oefening moet op termijn leiden tot een aanzienlijke verlaging van het aantal zittingsplaatsen.

Dit zal mee worden verwerkt in een masterplan voor gebouwen van de rechterlijke organisatie, waarin ook nog tal van andere facetten worden verwerkt, zoals de toekomstige projecten, het masterplan rond het Brusselse justitiepaleis, het veiligheidsbeleid, het gebruik van aangepaste infrastructuur binnen de penitentiaire inrichtingen, videoconferencing, enzovoort.

22. Ons land telt **34 penitentiaire inrichtingen**. In Vlaanderen bevinden zich 16 inrichtingen, waar ongeveer 49% van de totale populatie verblijft. Hetzelfde aantal inrichtingen is gesitueerd in Wallonië. Deze 16 inrichtingen huisvesten ongeveer 38% van de totale populatie. Tot slot verblijft in de twee inrichtingen in Brussel 13% van de totale gevangenisbevolking.

Tijdens de voorgaande regeerperioden werd een masterplan goedgekeurd dat een actieplan uittekent voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden voor de periode 2008-2012-2016. Dit masterplan werd herhaaldelijk verder uitgewerkt, aangepast en aangevuld. Maar dit is geen statisch gegeven en dient, net zoals in het verleden, regelmatig te worden aangepast om rekening te houden met actuele ontwikkelingen. Een aangepaste oplijsting van infrastructuurprojecten alsook een duidelijke differentiatie in deze infrastructuur wordt uitgewerkt in een Masterplan III. Hierin zullen een aantal nieuwe projecten vermeld staan, waarbij ook de afweging wordt gemaakt wat de meest gunstige realisatie- en financieringsvorm is.

In hoofdstuk IV (nrs. 298-314) wordt het gebouwenbeleid nader toegelicht.

I.4. De financiën van justitie

De financiën van justitie worden gekenmerkt door een eigen budget van 1,7 miljard euro, door ongeveer 750 miljoen euro inkomsten, en door een opgelegde besparing van meer dan 124 miljoen euro in de begroting 2015.

23. Al heeft een goede justitie geen prijs, zij heeft wel een kost. Zij moet kunnen beschikken over voldoende en (aan)gepaste middelen voor personeel, werking en investeringen, die voor iedereen een correcte toegang tot een moderne, kwaliteitsvolle, tijdige en resultaatgerichte justitie garanderen.

Hieronder wordt ingegaan op het budget dat wordt aangewend voor justitie. Na een toelichting bij (I.4.1) de uitgaven van justitie wordt gewezen op iets wat minder algemeen bekend is, namelijk dat justitie zorgt voor substantiële inkomsten voor de overheid (I.4.2). Tot slot (I.4.3) wordt aandacht besteed aan de begrotingsagenda voor 2015-2019.

I.4.1. De uitgaven van justitie

Justitie kan in 2015 rekenen op een eigen budget van 1,7 miljard euro en op ongeveer 150 miljoen euro voor gebouwen. Dit gaat over 4,4% van de federale primaire uitgaven en nog geen 0,5% van het BBP. Daarbovenop komen de justitiehuisen voor een bedrag van ongeveer 78 miljoen euro die sinds 1 januari 2015 door de gemeenschappen worden beheerd. 52% van het justitiebudget gaat naar de rechterlijke orde, 33% naar het gevangeniswezen.

24. Ondanks de aanzienlijke eigen inkomsten van justitie (zie verder, nrs. 32-36), worden de uitgaven van justitie voor het overgrote deel gefinancierd via schatkistmiddelen uit de federale uitgavenbegroting.

Het totaal uitgavenbudget voor justitie (Sectie 12) voor 2015 bedraagt **1.703.520.000 euro**.

Daarnaast vormen de gebouwen van justitie een belangrijke uitgavenpost. Deze zijn echter niet opgenomen in de uitgavenbegroting van justitie maar wel in deze van de Regie der gebouwen (sectie 19). Deze uitgavenpost bedraagt **ongeveer 150 miljoen euro**. Met dit bedrag worden meer dan 350 gebouwen voor de gerechten en gevangenis en ter beschikking gesteld van justitie.

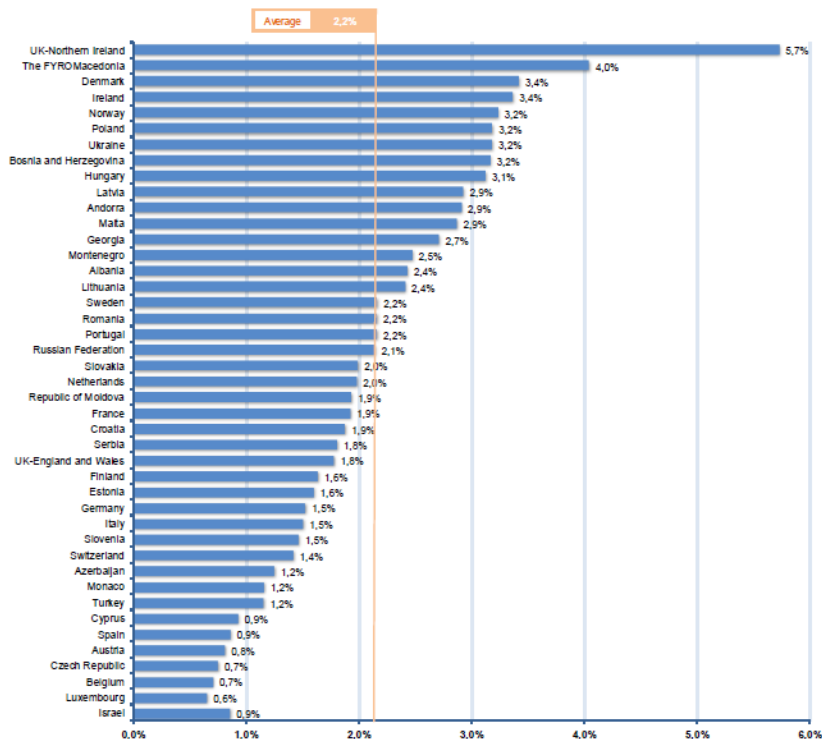
25. Wanneer men het budget voor justitie voegt bij het voor justitie aangewende budget van de Regie der Gebouwen bedraagt het totaalbedrag **1,85 miljard euro**. Dit verhoudt zich in de federale uitgavenbegroting voor 2015 tot een totaal aan primaire uitgaven ten belope van **41,7 miljard euro** (circa 4,4%).

Ten opzichte van het Bruto Binnenlands Product (BBP) ten belope van ongeveer 400 miljard euro gaat het zelfs over minder dan 0,5%.

In een recente studie van de Raad van Europa werd de verhouding tussen de uitgaven voor justitie afgezet tegen de totale overheidsuitgaven (federaal en deelgebieden samen).² Op basis van deze analyse spendeert België **0,7% van haar overheidsuitgaven aan justitie ten opzichte van een gemiddelde van 2,2%**. Op de 43 onderzochte landen geven 41 staten proportioneel meer uit aan justitie.

² CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice), *Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice"*, p. 25.

Figure 2.2 Proportion of the annual public expenditures at state (and when appropriate at regional) levels, allocated to the whole justice system in 2012, in % (Q2, Q15.1)



26. Het totaal uitgavenbudget voor justitie van 1.703.520.000 euro is opgedeeld als volgt:

- Beleidsorganen van de minister van Justitie: 2,96 miljoen euro
- Beheersorganen FOD Justitie: 18,34 miljoen euro
- Centrale diensten: 54,42 miljoen euro
- DG penitentiare inrichtingen: 558,02 miljoen euro
- DG justitiehuizen: nihil (vanaf 1 januari 2015 ten laste van de gemeenschappen)
- Belgisch Staatsblad: 8,61 miljoen euro
- Bestuur van de Veiligheid van de Staat: 41,79 miljoen euro
- Gewone rechtsmachten/rechterlijke orde: 887,28 miljoen euro
- Eredienst en laïciteit: 100,69 miljoen euro
- Bijzondere diensten: NICC, Commissie Kansspelen: 29,08 miljoen euro
- Dienst voor strafrechtelijk beleid: 2,33 miljoen euro

Functioneel opgesplitst gaat 52% van het justitiebudget naar de rechterlijke orde, 33% naar het gevangeniswezen, 6% naar erediensten, 4% naar centrale diensten en beheer, 2% naar staatsveiligheid, 2% naar de andere bijzondere diensten en 1% naar het Staatsblad.

27. België investeert in de rechterlijke orde een proportioneel groter deel van het budget voor justitie (52 %) dan bijvoorbeeld Nederland (37 %) of Denemarken (17 %). In die landen is het aantal geschillen per hoofd van de bevolking echter veel geringer.

Binnen de rechterlijke orde zijn de uitgaven ten belope van 887.280.000 euro opgesplitst per programma als volgt:

- Bestaansmiddelen (dit is het algemene programma voor onder meer magistraten dat niet verder is opgedeeld per doelstelling of programma): 778.286.000 euro (dit deel van het budget is exclusief het Hof van Cassatie, zie hieronder)
- Gerechtelijke bijstand: 77.854.000 euro
- Afluisteren, kennisnemen en opnemen van privé-communicatie en telecommunicatie: 1.674.000 euro
- Centraal Orgaan Inbeslagname en Verbeurdverklaring (C.O.I.V.): 1.520.000 euro
- Jeugdbescherming (dit zijn middelen die ter beschikking worden gesteld van de gemeenschappen voor bemiddeling door het parket): 5.870.000 euro
- Instituut voor Gerechtelijke Opleiding: 4.470.000 euro
- College van de hoven en rechtbanken: 1.490.000 euro
- College van het openbaar ministerie: 2.009.000 euro
- Hof van Cassatie: 14.106.000 euro (dit omvat alle personeelskosten van het Hof, met inbegrip van het openbaar ministerie bij het Hof; een gelijkaardige opdeling bestaat niet voor de andere hoven en rechtbanken, en het openbaar ministerie bij elk van die hoven en rechtbanken)

28. 74 % van de justitie-uitgaven gaat naar personeel (nominaal gaat het om 1.263.230.000 miljoen euro).

De personeelskredieten voor de rechterlijke orde bedragen in totaal 560.442.916 euro.

Voor de personeelsleden van de FOD Justitie beschikt men bij toepassing van de bepalingen van de omzendbrief nummer 526 van 13 juli 2002 van Ambtenarenzaken over een globaal personeelsbudget. Deze enveloppe wordt intern verdeeld via jaarlijks aanpasbare personeelsplannen. De personeelsaantallen zijn voor de rechterlijke orde (magistraten en gerechtspersoneel) vastgelegd in wettelijke en/of reglementaire kaders.

29. 23% van de justitie-uitgaven gaat naar werking en investering, 2% naar subsidies en 1% naar fondskredieten. Het betreft nominaal volgende bedragen:

- Werking: 394,67 miljoen euro
 - ✓ waarvan ICT: ICT justitie: 46,792 miljoen euro
- Transferten/subsidies: 25,56 miljoen euro
- Variabele fondsen: 17,09 miljoen euro

30. Binnen de werkingskosten zijn de belangrijkste uitgavenposten:

- De gerechtskosten in strafzaken: 71,2 miljoen euro
 - ✓ Experts/vertalers-tolken: 18 miljoen euro
 - ✓ Labo-onderzoeken: 17 miljoen euro
 - ✓ Dagvaardingskosten gerechtsdeurwaarders: 22 miljoen euro
- Telefoonoperatoren: 1,7 miljoen euro

- Overige justitiekosten RO: 47,8 miljoen euro
 - ✓ Verzendingskosten: 23 miljoen euro
 - ✓ Abonnementen, publicaties en boeken: 15 miljoen euro
 - ✓ Energiekosten: 11 miljoen euro
 - ✓ Onderhoud gebouwen: 10 miljoen euro
- Werkingskosten gevangeniswezen:
 - ✓ Kost gevangenen: 100 miljoen euro
- De gerechtelijke bijstand: 77,8 miljoen euro

31. De juridische beroepen genereren ook onrechtstreeks uitgaven ten laste van de begroting, zoals bij de administratieve ondersteuning door de FOD Justitie in de benoemingsprocedures en taalexamen voor gerechtsdeurwaarders en notarissen (zie lager, nr. 318).

I.4.2. De inkomsten gegenereerd door justitie

Justitie genereert jaarlijks ongeveer 750 miljoen euro inkomsten, hetgeen overeenkomt met meer dan 40% van de justitie-uitgaven. In de praktijk worden deze middelen echter niet rechtstreeks aangewend voor justitie.

32. De inkomsten van de overheid die worden gegenereerd door justitie zijn zeer aanzienlijk. In totaal gaat het over **742,7 miljoen euro**. De financiering van justitie gebeurt echter maar minimaal door eigen inkomsten omdat de inkomsten niet rechtstreeks worden toegewezen aan justitie.

Deze eigen middelen kunnen uitgesplitst worden in eigen niet-fiscale ontvangsten van justitie en in door de FOD Financiën geïnde bedragen die worden gegenereerd door justitie.

33. De niet-fiscale ontvangsten die te danken zijn aan justitie bedragen **70,8 miljoen euro**, met de volgende posten:

- Opbrengsten van het Belgisch Staatsblad: 57 miljoen euro
- Bijdragen van de Kansspelcommissie: 9 miljoen euro
- Winst van de Regie van de Gevangenisarbeid: 1 miljoen euro
- Inkomsten van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC): 3 miljoen euro
- Diverse: 0,8 miljoen euro

Met uitzondering van de bijdragen van de Kansspelcommissie die aan de commissie zelf toekomen gaan al deze ontvangsten naar de algemene middelen van de federale schatkist.

34. Daarnaast int de FOD Financiën namens justitie een aantal van door haar gegenereerde ontvangsten voor een totaal bedrag van **671,9 miljoen euro**:

- 36 miljoen euro aan griffierechten
- 59,1 miljoen aan gerechtskosten
- 1 miljoen euro aan rechten en boeten inzake gerechtelijke bijstand en kosteloze rechtspleging
- 27 miljoen aan bijdragen voor financiering van het fonds voor hulp van slachtoffers van geweldsdagen

- 517,8 miljoen euro voor de inning van penale boeten, die als volgt worden uitgesplitst:
 - ✓ Onmiddellijke inningen: 365,6 miljoen euro
 - ✓ Transactionele stortingen: 85,5 miljoen euro
 - ✓ Boeten van veroordelingen na gerechtelijke uitspraken: 66,7 miljoen euro
- 31 miljoen euro aan verbeurdverklaringen door het Centraal Orgaan voor de inbeslagneming en de Verbeurdverklaring (COIV)

Van de 517,8 miljoen aan ontvangsten uit penale boeten zal naar schatting 213,7 miljoen euro toekomen aan de gewesten ingevolge de Zesde Staatshervorming; nog eens 195 miljoen euro wordt gestort aan het Verkeersveiligheidsfonds. Op die wijze blijft er 109,1 miljoen euro over voor de algemene middelen van de federale overheid. Dit neemt echter niet weg dat justitie blijft instaan voor de vervolging en berechting die leidt tot de betreffende penale boeten.

35. Voor 2015 wordt dus voorzien dat justitie in totaal **742,7 miljoen euro** aan eigen inkomsten zal genereren. Als men dit vergelijkt met de voorziene uitgaven – geraamd op ongeveer **1,7 miljard euro** – stelt men vast dat justitie met de door haar gegenereerde inkomsten **meer dan 40% van haar uitgaven dekt**. Als men de ontvangsten gegenereerd door de rechterlijke orde – 671,9 miljoen euro - afzet tegenover de uitgaven ervoor – 887,28 miljoen euro - bedraagt de dekkingsgraad ongeveer 75%. De rechterlijke orde staat evenwel niet alleen in voor deze inningen. Zowel politiediensten als diensten van de FOD Financiën realiseren het merendeel van deze inkomsten. Dit is de reden waarom in de rijksmiddelenbegroting de eigenlijke ontvangsten van justitie worden beperkt tot 70,8 miljoen euro lopende ontvangsten.

36. In de praktijk worden deze middelen echter niet rechtstreeks aangewend voor justitie, vermits alle inkomsten waartoe justitie bijdraagt in principe inkomsten zijn van de Staat – met als beperkte uitzondering de bijdragen van de Kansspelcommissie - en dus naar de federale schatkist gaan bij toepassing van het grondwettelijk beginsel van de algemeenheid en eenheid van kas (artikel 174 van de Grondwet). Een aantal van deze ontvangsten vloeien ook niet terug naar justitie (zie hoger over een deel van de penale boeten, nr. 34).

In hoofdstuk IV (nrs. 268-279) worden maatregelen toegelicht die leiden tot een verhoging van de inkomsten van justitie.

I.4.3. De besparingsagenda voor 2015-2019

Justitie moet volgens de begroting 2015 meer dan 124 miljoen euro besparen, waarvan meer dan 53 miljoen euro in personeelskredieten. Omdat besparingen binnen justitie slechts geleidelijk worden gerealiseerd, moet worden overwogen om een ander ritme voorop te stellen voor het opgelegde lineaire besparingsritme voor het personeel.

37. Middelen zijn traditioneel schaars en moeten derhalve doordacht en verantwoord worden aangewend.

Thans staat justitie voor de enorme uitdaging om de door de regering overeengekomen besparingen in de personeels- en werkingskredieten door te voeren voor de periode 2015-2019 zonder dat de continuïteit en kwaliteit van de openbare dienstverlening door justitie in het gedrang komt.

Deze budgettaire uitdagingen maken een fundamentele herdenking van de werkprocessen binnen justitie – die overigens ook zonder besparingen wenselijk zou geweest zijn – noodzakelijk. Om justitie duurzaam te moderniseren en een kwaliteitsvolle, betaalbare en toegankelijke justitie te waarborgen met minder middelen, zijn fundamentele hervormingen noodzakelijk. De uitdaging zal zijn om de werking van justitie te verbeteren en de procedureregels efficiënter te maken, zonder kwaliteit te verliezen.

38. Als er voldoende tijd is om de bocht te maken, kan justitie met minder middelen functioneren. Dit hoofdstuk heeft aangetoond dat justitie ook veel inkomsten opbrengt, en er nog meer kan opbrengen, en dus voor een deel zelfbedruipend kan zijn. Ook worden in dit Justitieplan maatregelen voorgesteld die de efficiëntie zullen verhogen en op termijn kostenbesparend werken.

39. De door de regering overeengekomen besparingen voorzien vanaf 2015 in de volgende besparingen:

- 1) 4% op personeelskredieten, te verhogen met 2% per jaar tot 10% in 2018
- 2) 20% op de werkingskredieten

Dit komt voor de uitgavenbegroting 2015 van justitie omgerekend neer op een globale inspanning van 124.203.000 euro.

40. Inzake personeelskredieten betekent dit een besparing van 53.738.000 euro in de personeelskredieten en het niet doorvoeren van een aanpassing bij de eerstvolgende overschrijding van de spilindex.

41. Voor de werkingskredieten dient men 70.465.000 euro te besparen, gekoppeld aan het niet toepassen van een inflatiecorrectie. Dit geldt onverminderd bijkomende besparingen die mogelijks nodig zijn naar aanleiding van de begrotingscontrole die plaats vindt in maart 2015.

42. Bij het aantreden van deze regering zijn de begrotingsinspanningen lineair over alle begrotingsposten verdeeld en is het ingevolge de begrotingskalender en de verplichtingen aan Europa om tijdig de begrotingscijfers aan te leveren, niet meer mogelijk geweest de verdeling aan te passen.

De in dit plan voorgestelde maatregelen vragen evenwel meer tijd om voldoende budgettair effect te sorteren. Sommigen vereisen een aanpassing van wetgeving of werkprocessen, anderen kunnen maar slagen mits voldoende steun, draagvlak en cultuuromslag op het terrein.

43. Daarnaast dienen ook de bestaande achterstallen te worden vereffend en het ontstaan van nieuwe achterstallen structureel aangepakt om de begroting op orde te zetten. Zo is de betalingsachterstand die bij de opmaak van de begroting door het Rekenhof was geschat op 182,9 miljoen euro, eind 2014 teruggedrongen tot 101 miljoen. Bij de begrotingscontrole zijn de nodige middelen gevraagd om deze verder aan te zuiveren. Intussen blijft bij de betaling voorrang verleend worden aan de kleine schuldeisers en de oudste schulden.

44. De impact van de vooropgestelde besparingen is het grootst voor het personeel. De verminderingen zijn immers niet voor alle personeelscategorieën haalbaar door enkel te rekenen op een wervingsstop

of natuurlijke afvloeiingen. De leeftijdspeyramide bepaalt immers het vervangingsritme en zelfs waar het aantal vertrekkers groot is – zoals bij de magistraten – volstaat dit niet. Zo laat de opgelegde besparing slechts een vervanging toe van 1 op 6 vertrekkers.

45. Daarom moet worden overwogen om een ander ritme voorop te stellen dan het opgelegde lineaire besparingsritme voor het personeel van 4%+2%+2%+2%. Dit zou betekenen dat justitie in 2015 aanvankelijk minder bespaart en later – als de voorgestelde maatregelen effect sorteren – meer bespaart. Het einddoel bestaat erin om op het einde van de legislatuur evenveel te hebben bespaard als alle andere departementen en terzelfdertijd justitie te hebben versterkt en gemoderniseerd.

Effectieve besparingen zijn mogelijk wanneer justitie zich kan concentreren op haar kerntaken en minder “eenheden” produceert. Concreet moet worden ingezet op een vermindering van het aantal vonnissen en arresten en op het beperken van de penitentiaire bevolking.

In alle gevallen is kwaliteit boven kwantiteit, doelmatigheid boven nutteloosheid de boodschap. Dit kan maar wanneer wordt gefocust op de kerntaken: de rechtbank is er niet om uitvoerbare titels te creëren die besturen zichzelf kunnen maken, en de gevangenis is er niet als gesloten centrum voor vreemdelingen zonder verblijfstitel. Justitie wil recht spreken waar andere oplossingen falen, justitie wil gevangenis en internering aanbieden als geen andere bestraffing, respectievelijk verzorging mogelijk is. Het is niet dat justitie de *last resort* is en dus elke hulp weigert aan de samenleving in de fase voordat er een juridische procedure ontstaat. Wel moet justitie zelf preventief hulp bieden in die fase om een niet-gerechtelijke of niet-penale of niet-penitentiaire weg te kiezen (bijvoorbeeld bij de “ingereedheidbrenging” van de zaak). Daar wordt iedereen beter van. Zeker indien justitie, als het de finale oplossing moet bieden, kwalitatief hoogstaand is.

II. De burgerlijke rechtspleging: minder talrijke en meer efficiënte procedures

Om de burgerlijke procedures voor de hoven en rechtbanken efficiënter, minder omslachtig en sneller te laten verlopen en justitie de 21^{ste} eeuw binnen te loodsen, worden een aantal ingrijpende hervormingen in het vooruitzicht gesteld. De klemtoon ligt op een kwalitatieve en betaalbare rechtspraak binnen het jaar na de instelling van de vordering.

Vooreerst worden voorstellen gedaan tot aanpassing van het burgerlijk procesrecht waardoor justitie kan focussen op haar kerntaken en waardoor het aantal procedures kan verminderen. Deze voorstellen beogen een daling van het aantal zaken in hoger beroep; de uitsluiting van procedures waar er al een uitvoerbare titel is en een afname van het aantal procedures voor de vrederechter en familierechtbank.

Ten tweede worden de burgerlijke procedures eenvoudiger en rationeler door een aanpassing van de regels rond vormgebreken, een eenvoudiger motivering, een focus op de essentie in geval van verstek, een beperking van de tussenkomst van het openbaar ministerie, een veralgemening van de alleenzetelende rechter, een verregaande informatisering, een hervorming van de procedure voor de onbetwiste schuldvorderingen en de collectieve schuldenregeling, en een aanpassing van de rechtsplegingsvergoeding en de bevoegdheid van de familierechtbank.

Tenderde worden diverse maatregelen genomen om alternatieve vormen van geschillenoplossing te stimuleren.

Tot slot wordt er via de hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand en het promoten van de rechtsbijstandsverzekering voor gezorgd dat procedures betaalbaar en toegankelijk blijven.

46. Anders dan een private onderneming kan justitie haar klanten niet kiezen, haar diensten weigeren of de prijs van haar diensten naar eigen goeddunken bepalen. Justitie moet als openbare dienst garant staan voor de “benuttigingsgelijkheid”, dit wil zeggen dat elke rechtsonderhorige binnen de wettelijke en reglementaire voorwaarden op de justitiële diensten een beroep moet kunnen doen en gelijk moet worden behandeld. Dit (en zoveel meer) is met zoveel woorden onder meer vervat in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (E.V.R.M.), de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en artikel 5 van het Gerechtelijk Wetboek. Een verschillende en objectief gedifferentieerde behandeling kan enkel indien dit door redenen van algemeen belang wordt verantwoord.

47. Het niveau van justitie reflecteert eveneens het beschavingsgehalte en in die zin is er nooit genoeg justitie. Dit is evenwel niet louter kwantitatief (zie hoger nrs. 12-45) op te vatten, maar vooral kwalitatief. De toegang tot justitie kan per definitie niet onbeperkt zijn, maar is steeds gekoppeld aan de vraag of de tussenkomst van justitie wel de meest geschikte weg is of misschien zelfs kan worden vermeden omdat betere alternatieven voorhanden zijn. Dan kan worden ingewerkt op de instroom en uitstroom zelf van justitie door bijvoorbeeld minder rechterlijke uitspraken. Dit in eerste instantie door het debat aan te gaan over de kerntaken van justitie, maar ook door andere aanpassingen binnen deze kerntaken.

48. Om justitie duurzaam te moderniseren en een kwaliteitsvolle, betaalbare en toegankelijke justitie te waarborgen met minder middelen, zijn op het vlak van de burgerlijke rechtspleging fundamentele hervormingen vereist. De gerechtelijke achterstand maakt de uitdaging op dit vlak nog groter. De negatieve spiraal moet worden doorbroken.

Dit plan beoogt de werking van justitie te verbeteren en de procedureregels efficiënter te maken, zonder in te boeten aan kwaliteit. De basisdoelstelling is de garantie van een kwaliteitsvolle rechtspraak binnen een redelijke termijn aan een redelijke kostprijs.

Justitie moet inzetten op haar kerntaak en dit is in de eerste plaats de beslechting van rechtsgeschillen op een kwaliteitsvolle manier en binnen een redelijke termijn.

49. Uit de Justitiebarometer 2014, uitgevoerd in opdracht van de Hoge Raad voor de Justitie, blijkt dat 92 procent van de respondenten vindt dat een rechtszaak te lang duurt. Ook bij de vorige barometers lag dat percentage erg hoog: 92 procent in 2002 en 94 procent in 2007 en 2010. Daarom wordt er prioriteit gegeven aan het inkorten van de gerechtelijke procedures. Conform het regeerakkoord wordt ernaar gestreefd dat in elke aanleg uitspraken worden geveld binnen het jaar na de instelling van de vordering. De ervaring in talrijke andere Europese landen toont aan dat het mogelijk is om deze ambitieuze doelstelling te realiseren. Dit bleek bijvoorbeeld nog uit de “Justice Scoreboard” van de Europese Commissie van 2015.

Om deze doelstelling te realiseren worden ingrijpende aanpassingen doorgevoerd in de burgerlijke procedures om deze efficiënter, minder omslachtig en sneller te laten verlopen.

50. Daarbij staat de kwaliteit van de procedures centraal. De overconsumptie aan procedures maakt het systeem duur en traag. De voorgestelde maatregelen hebben als doel om het aantal procedures te doen dalen. Er wordt bovendien naar gestreefd om geschillen zoveel als mogelijk een definitieve en kwaliteitsvolle beslechting te geven in eerste aanleg. Daartoe worden alle betrokken actoren geresponsabiliseerd. Het instellen van nodeloze en tergende procedures wordt zoveel als mogelijk ontmoedigd. De eerste aanleg wordt gehetwaardigd. Eerste aanleg wordt de centrale procedure die door iedereen ernstig wordt genomen, hoger beroep de uitzondering.

In geen geval wordt een partij het recht op een eerlijk proces ontnomen. Belangrijk daarbij is dat men in elk geval de mogelijkheid behoudt om zich daadwerkelijk te verdedigen.

51. Tegelijk wordt het werk van de magistraten en hun medewerkers zo veel mogelijk gerationaliseerd en vereenvoudigd zonder afbreuk te doen aan de rechten van de rechtsonderhorigen. Justitie moet inzetten op haar kerntaken. Het is belangrijk dat magistraten en griffie- en parketpersoneel de nodige ruimte krijgen om deze kerntaken op een kwaliteitsvolle wijze te vervullen.

52. Er wordt maximaal ingezet op de aanmoediging van alternatieve wijzen van geschillenoplossing, zoals de bemiddeling, niet alleen om de rechtbanken te ontlasten, maar ook omdat een bemiddelde oplossing de verzoening van de partijen impliceert.

53. De modernisering van de burgerlijke rechtspleging kan niet los worden gezien van het proces van informatisering. Een aantal maatregelen gaan hand in hand en moeten er toe leiden dat justitie de 21^{ste} eeuw wordt binnengeloodst. De burgerlijke rechtspleging wordt hervormd in het licht van een moderne informaticaomgeving waarin elektronische communicatie centraal staat. Net als het proces van informatisering zal dus ook het proces van modernisering stapsgewijs en parallel daarmee gebeuren.

Kerntakendebat

54. Justitie zal zich concentreren op haar kerntaken waardoor er ruimte vrijkomt om te besparen en om de kwaliteit en de efficiëntie ervan te verbeteren.

(PP IV / regeerakkoord, p. 122-123)

Bij wijze van voorbeeld kunnen een aantal activiteiten worden aangehaald die door justitie werden opgenomen die minder of niet tot haar kerntaken behoren. Een geslaagd en dus bestaand voorbeeld van het overdragen van dergelijke taak is het bijhouden van de beslagberichten: voorheen gebeurde dit door de griffie, nu door de Kamer van Gerechtsdeurwaarders in een Centrale Databank van Beslagberichten. Met dat voorbeeld als leidraad wordt, in overleg met alle betrokken actoren, onderzocht welke administratieve taken die de griffies vandaag vervullen, kunnen overgeheveld worden naar overheden die daar beter toe geplaatst zijn. Zo wordt voor de koophandelsgriffie nagegaan of de inschrijving in de Kruispuntbank voor Ondernemingen (KBO) niet beter kan gebeuren door de FOD Economie en of de neerlegging van de jaarrekening van kleine en middelgrote vzw's en stichtingen niet volledig elektronisch kan gebeuren. Voor de arbeidsgriffie wordt dan weer nagegaan of het administratief gedeelte van de collectieve schuldenregeling, kan worden toevertrouwd aan administratieve organen die daartoe beter geplaatst zijn. De administratieve ondersteuning voor de opsporing van de ondernemingen die onder het handelsonderzoek moeten geplaatst worden, kan gebeuren vanuit de Centrale Databank Beslagberichten in plaats van op de griffies.

55. Op korte termijn worden wijzigingen aangebracht in de burgerlijke rechtspleging die onmiddellijke en verstekkende gevolgen hebben. Op middellange termijn volgen ingrijpende hervormingen en stapsgewijze informatisering van de burgerlijke rechtspleging.

56. Hieronder worden de hervormingen van de burgerlijke rechtspleging nader uiteengezet. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de doelstelling van (II.1) minder talrijke procedures, (II.2) meer efficiënte procedures, (II.3) de stimulering van alternatieve oplossingstrajecten en (II.4) betaalbare en toegankelijke procedures.

II.1. Minder talrijke procedures

(PP I en IV / regeerakkoord, p. 123)

Zowel door te focussen op de kerntaken van justitie (zie hoger, nr. 54) als door middel van een aanpassing van het burgerlijk procesrecht wordt gestreefd naar een vermindering van het aantal procedures. Het burgerlijk procesrecht wordt aangepast om het aantal zaken in hoger beroep te verminderen, procedures uit te sluiten waar er al een uitvoerbare titel is, en minder procedures te realiseren voor vrederechter en familierechtbank.

57. Het aantal burgerlijke procedures is de voorbije jaren toegenomen waardoor ook de gerechtelijke achterstand niet kan worden weggewerkt of zelfs nog oploopt. Zo bijvoorbeeld steeg het aantal nieuwe zaken bij de vrederechten van 244.579 in 2000 tot 454.923 in 2013. Dit is voor een deel toe te schrijven aan de aanwending van procedures, met inbegrip van het hoger beroep, om vaak uitsluitend vertragende redenen, zoals uitstel van betaling of van de uitvoering van het vonnis. Ook procedures die overbodig zijn omdat het resultaat ook op een andere manier verkregen kan worden, zijn voor justitie onnodig belastend.

58. Er zullen daarom maatregelen worden getroffen die de kwalitatieve en volwaardige behandeling van een zaak in eerste aanleg moeten stimuleren en het aanwenden van hoger beroep terug moeten dringen tot de essentie, namelijk een tweede aanleg die slechts bij uitzondering wordt aangewend. Tegelijk wordt de nodeloze belasting van de hoven en rechtbanken ontmoedigd.

a) Minder hoger beroep

(PP I / regeerakkoord, p. 122-123)

Er worden maatregelen genomen om het hoger beroep te verminderen.

59. In eerste instantie wordt ernaar gestreefd in zoveel mogelijk zaken de procedure af te ronden in eerste aanleg. Daartoe worden onder meer enkele maatregelen genomen om het aantal zaken in hoger beroep te verminderen.

Vooreerst wordt ernaar gestreefd de volledige beslechting van het geschil in eerste aanleg op een kwaliteitsvolle manier af te ronden. Daartoe worden de bijkomende vorderingen die pas in hoger beroep worden geformuleerd zoveel als mogelijk uitgesloten.

60. Verder wordt het uitgesloten om onmiddellijk hoger beroep aan te tekenen tegen een aantal tussenvonnissen, meer bepaald tussenvonnissen over voorlopige maatregelen en onderzoeksmaatregelen, zoals dit nu reeds het geval is voor vonnissen over de bevoegdheid. Vandaag is het nog zo dat tegen die tussenvonnissen onmiddellijk hoger beroep kan worden ingesteld, waardoor de hele zaak wordt onttrokken aan de eerste rechter. Door de uitsluiting van deze mogelijkheid kan het hoger beroep niet meer gebruikt worden om de behandeling van de zaak te vertragen. Bovendien wordt de eerste aanleg geherwaardeerd, in die zin dat de grond van de zaak niet langer voor het eerst in hoger beroep ter sprake komt. Tegelijk zal het bevelen van onderzoeksmaatregelen worden beperkt tot die gevallen waarin en in de mate dat echt nodig is. Dit moet ertoe leiden dat met onderzoeksmaatregelen zuiniger wordt omgesprongen en dus enkel in de mate dit onontbeerlijk is voor de beslechting van het geschil en in verhouding tot de inzet van het geding.

61. De schorsende werking van het hoger beroep in burgerlijke zaken wordt in beginsel afgeschaft, met uitzondering van een aantal dwingende procedures zoals in familiezaken (bijvoorbeeld echtscheidingen). Het actuele systeem stelt dat het hoger beroep schorsende werking heeft, behoudens indien de eerste rechter anders beslist. Dit systeem wordt omgekeerd in die zin dat, met uitzondering van een aantal limitatief opgesomde zaken, het hoger beroep alleen een schorsende werking heeft indien de rechter dit uitdrukkelijk bepaalt. Op die manier wordt voorkomen dat het hoger beroep uitsluitend wordt aangewend om uitstel van uitvoering of betaling te bekomen. Ook dit moet leiden tot een vermindering van het aantal hogere beroepen waarbij het rechtsmiddel van zijn doel wordt afgewend.

b) Geen procedure met een uitvoerbare titel

(PP I en IV/ regeerakkoord, p. 122-123)

Er worden maatregelen genomen om procedures uit te sluiten waar er al een uitvoerbare titel is.

62. Het vermijden van nutteloze procedures is ook een verantwoordelijkheid van de overheden en andere publiekrechtelijke instellingen. De tussenkomst van de rechtbank is overbodig en uitsluitend administratief belastend als de overheid of instelling zichzelf een uitvoerbare titel kan verschaffen zonder tussenkomst van de rechtbank (bijvoorbeeld een dwangbevel). Om die reden zullen overheden en instellingen worden ontmoedigd om in dat geval een procedure voor de rechtbank te starten door hen steeds te laten verwijzen in alle gerechtskosten, zodat er ook nooit een rechtsplegingsvergoeding moet betaald worden door de verweerder, ook al zou die in het ongelijk worden gesteld.

c) Minder procedures voor vrederechter en familierechtbank

(PP I en IV/ regeerakkoord, p. 122-123)

Er komen minder procedures voor de vrederechter en de familierechtbank door hen van bepaalde taken te ontlasten waarvoor hun tussenkomst niet zinvol is.

63. Er wordt onderzocht of de tussenkomst van de vrederechter niet kan worden beperkt op het vlak van de statuten van minder- en meerderjarigen. Zo wordt nagegaan of de mogelijkheid tot zuivere aanvaarding van een nalatenschap die toekomt aan een minderjarige niet moet worden ingevoerd naar analogie met het statuut voor meerderjarige wilsonbekwamen en of de aanvaarding onder voorrecht van boedelbeschrijving niet zonder voorafgaande machtiging kan worden georganiseerd.

64. Verder wordt onderzocht of de tussenkomst van de familierechtbank en de griffie kan worden verminderd waar deze eerder administratief van aard is en dus niet behoort tot de kerntaken van justitie. Te denken valt aan de echtscheiding door onderlinge toestemming waarbij er geen gemeenschappelijke minderjarige kinderen betrokken zijn of waar er reeds vooraf een gehomologeerd akkoord bestaat tussen de echtgenoten met betrekking tot maatregelen die verband houden met de gemeenschappelijke minderjarige kinderen, de toelating voor een stamboomonderzoek, de randmeldingen in de registers van de burgerlijke stand, de aflevering van afschriften uit de registers van de burgerlijke stand, de verwerping en de aanvaarding van nalatenschappen onder voorrecht van boedelbeschrijving, de aanstelling van een notaris-vereffenaar, de verbetering van de akten van de burgerlijke stand na advies van het openbaar ministerie, de homologatie van de akten van bekendheid, enzovoort. Dit kan leiden tot een aanzienlijke werklastvermindering voor de familierechtbank en de griffie.

II.2. Meer efficiënte procedures

(PP I en IV en afzonderlijk wetsontwerp tot hervorming van de summiere rechtspleging / regeerakkoord, p. 122-123)

Het burgerlijk procesrecht wordt eenvoudiger en rationeler, door een grondige hervorming van de burgerlijke procedure, een aanpassing van de regels rond vormgebreken, een eenvoudiger motivering, een focus op de essentie in geval van verstek, een beperking van de tussenkomst van het openbaar ministerie, een veralgemening van de alleenzettelende rechter, een verregaande informatisering, een hervorming van de procedure voor de onbetwiste schuldvorderingen en de collectieve schuldenregeling, en een aanpassing van de rechtsplegingsvergoeding en de bevoegdheid van de familierechtbank.

a) Grondige hervorming van de burgerlijke procedure

(PP I en IV / regeerakkoord p. 122-123)

De burgerlijke procedure wordt grondig hervormd door de invoering van een efficiëntere procedure van “ingereedheidbrenging” en door het voorzien in dwingende conclusietermijnen.

65. De burgerlijke rechtspleging wordt op verschillende punten vereenvoudigd zodat nutteloze formaliteiten maximaal worden vermeden. Procederen is geen doel op zich; er moet worden gefocust op de intrinsieke kwaliteit van de procedure – iemand die gelijk heeft, moet zo eenvoudig, snel en goedkoop mogelijk dat gelijk halen – en niet op formaliteiten en een veelheid aan proceshandelingen. Een vereenvoudiging leidt bovendien tot een werklastvermindering bij de rechters en hun medewerkers.

66. Er wordt een grondige hervorming van de burgerlijke rechtspleging voorbereid. Deze hervorming zal gepaard gaan met het treffen van maatregelen die een moderne informaticaomgeving moeten creëren. Enerzijds zal de “ingereedheidbrenging” van een zaak, dit is de fase van uitwisseling van conclusies tussen advocaten voorafgaand aan de pleitzitting, aanzienlijk geoptimaliseerd en vereenvoudigd worden. De tussenkomst van de rechter in de administratieve aspecten van deze fase zal zoveel mogelijk worden beperkt. Dit zal de rechter toestaan om meer aandacht te besteden aan bemiddeling en onderhandelingen tussen partijen. Anderzijds zal de behandeling en berechting van een zaak zoveel als mogelijk met informaticatoepassingen worden ondersteund. Om deze hervorming in goede banen te leiden, wordt in een eerste fase een pilootproject opgestart bij de rechtbanken van koophandel. Deze ingrijpende hervorming zal, samen met andere maatregelen, leiden tot een werklastvermindering en een vlottere en efficiëntere behandeling van zaken bij de rechtbanken van koophandel. Na evaluatie en eventuele bijsturing van dit project wordt het uitgebreid naar de andere rechtbanken en hoven.

In burgerlijke procedures is het vandaag zo dat de partijen zelf conclusietermijnen kunnen afspreken, die vervolgens door de rechter worden bekrachtigd. Een eerste concrete stap om de “ingereedheidbrenging” van de zaak efficiënter te maken, bestaat erin om uit te gaan van een wettelijke, dwingende conclusiekalender die onafhankelijk is van de timing van de pleitzitting, zoals dit vandaag reeds het geval is voor de Raad van State en het Grondwettelijk Hof. In geval van bijzondere omstandigheden eigen aan de zaak zal de rechter deze wettelijke conclusietermijnen kunnen aanpassen. Een en ander leidt tot een snellere behandeling van zaken. Het zorgt ook voor een responsabilisering van de partijen en hun advocaten bij het voorbereiden van de pleitzitting. Het wordt onmogelijk om de behandeling van de zaak te laten aanslepen omwille van omstandigheden die niets te maken hebben met de zaak zelf.

Naast deze door te voeren, grondige hervorming van de burgerlijke procedure, worden hieronder nog diverse punctuele maatregelen besproken, die bijdragen tot de doelstelling van eenvoudige, rationele en transparante procedures.

b) Vormgebreken

(PP I / regeerakkoord, p. 122-123)

De regels over de vormgebreken worden aangepast, door nietigheden uit te sluiten wanneer geen schade wordt geleden door de vormfout en door procedurele betwistingen vroeg in de procedure af te handelen.

67. De gevallen waarin het Gerechtelijk Wetboek toestaat over vormgebreken heen te stappen worden met het oog op een verdere vereenvoudiging en vermindering van het aantal betwistingen verruimd, voor

zover daardoor geen belangen worden geschaad. Een vormvoorschrift is immers geen doel op zich; het moet de belangen van een partij beschermen. Daarmee zal op de reeds ingeslagen weg verder worden gegaan. Zo bepaalt het in 2007 aangepaste artikel 867 van het Gerechtelijk Wetboek reeds dat de niet-naleving van vormvoorschriften niet tot nietigheid kan leiden indien het doel van die regels niettemin is bereikt. In de toekomst wordt de gewone, algemene regel toegepast dat het beweerdde slachtoffer van een vormgebrek moet aantonen dat zijn belangen werden geschaad. Bovendien zal dit zoveel mogelijk in het begin van het proces moeten gebeuren, zodat procedurele betwistingen snel kunnen worden afgehandeld.

c) Eenvoudiger motivering

(PP I / regeerakkoord, p. 122-123)

De rechterlijke motivering wordt eenvoudiger dankzij nieuwe regels over de conclusies.

68. De motiveringsplicht van de rechter wordt gepreciseerd en vereenvoudigd door het instellen van een vaste structuur voor de conclusies, maar zonder dat wordt gewerkt met een modelformulier. Deze vaste structuur zal het de rechter gemakkelijker maken om volgens dezelfde structuur op de ingeroepen middelen te antwoorden. Tegelijk wordt ook de lijst met uitzonderingen op de opstelling van syntheseconclusies vervolledigd. Het betreft in het bijzonder de gevallen waarin buiten de conclusiekalender conclusies mogen genomen worden.

d) Verstekvonnis

(PP I / regeerakkoord, p. 122-123)

De taak van de rechter in geval van verstek wordt beperkt tot een marginale toetsing. Daarnaast vervalt de regel van verval binnen het jaar van een verstekvonnis.

69. De opdracht van de rechter in geval van verstek, van de eiser zowel als van de verweerder, zal uitdrukkelijk beperkt worden tot een marginale toetsing, in die zin dat de aanspraken van de verschijnende partij slechts worden verworpen in geval van kennelijke ongegrondheid of strijdigheid met de openbare orde. Het is het verzet dat de verweerder, die te goeder trouw is, moet toestaan de zaak aan een grondige beoordeling van de rechter te onderwerpen. Uiteraard behouden het verzet en, bij veroordelingen tot betaling van een geldsom ook de verzetstermijn hun schorsende werking.

70. Vandaag bestaat de regel dat een verstekvonnis dat niet binnen het jaar werd betekend, vervalt. Deze nutteloze sanctie wordt afgeschaft. De bedoeling van deze sanctie is de partij die verstek laat te beschermen tegen verrassingen. In de praktijk leidt deze sanctie er evenwel toe dat de eiser die opnieuw over een uitvoerbare titel wil beschikken gewoon een nieuwe procedure opstart, wat niets bijbrengt en alleen maar overbodige moeilijkheden veroorzaakt. Deze sanctie is dan weer niet van toepassing indien een vonnis wordt gewezen dat geacht wordt op tegenspraak te zijn.

e) Beperking van de tussenkomst van het openbaar ministerie

(PP I / regeerakkoord, p. 122-123)

De tussenkomst van het openbaar ministerie in burgerlijke zaken wordt facultatief.

71. De burgerlijke rechtspleging wordt verder gerationaliseerd door overbodige tussenkomsten van het openbaar ministerie zoveel als mogelijk te vermijden. Het advies van het openbaar ministerie in

de burgerrechtelijke materies, wordt in de meeste gevallen facultatief. Het openbaar ministerie krijgt nog steeds mededeling van al de opgesomde zaken en kan in alle andere zaken ook nog door het hof of de rechtbank om advies worden gevraagd, maar het openbaar ministerie geeft slechts advies als het dat dienstig acht. De systematische tussenkomst van het openbaar ministerie in alle zaken is niet langer verantwoord en kan beter worden overgelaten aan een beoordeling per zaak of voor sommige subcategorieën. Het openbaar ministerie is immers zelf best in staat om te beslissen in welke (sub) categorieën van zaken of concrete zaken zijn advies een nuttige rol kan spelen. Bovendien kan het College van procureurs-generaal dwingende richtlijnen uitvaardigen met betrekking tot de adviesverlening in burgerlijke en handelszaken. Doordat het openbaar ministerie en de rechter selectief kunnen uitmaken in welke zaken er wel of niet advies wordt uitgebracht, worden er belangrijke efficiëntiewinsten geboekt. Ten slotte zal het parket ook zelf beslissen of het mondeling dan wel schriftelijk advies verleent. Ook dit kan efficiëntiewinsten met zich meebrengen.

f) Veralgemeening van de alleenzetelende rechter

(PP I / regeerakkoord, p. 122-123)

De rechtspraak door de alleenzetelende rechter wordt veralgemeend.

72. De collegiale kamers, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep, blijven enkel nog behouden waar dit absoluut onontbeerlijk is. Daarom wordt het systeem van de alleenzetelende rechter veralgemeend en de collegiale kamers beperkt tot de gevallen waarin dat in omstandigheden van overbelasting van de rechters nog strikt noodzakelijk is. Dit is wanneer lekenrechters worden ingezet (arbeidsrechtbank, arbeidshof, rechtbank van koophandel en strafuitvoeringsrechtbank) of, wegens de te handhaven waarborgen voor strafverzwaring van de veroordeelde, in geval van hoger beroep van het openbaar ministerie in strafzaken. De (eerste) voorzitter behoudt ook de mogelijkheid een strafzaak ambtshalve aan een kamer met drie rechters toe te wijzen.

g) Beperken van de communicatiekosten dankzij verdergaande informatisering

(PP I / regeerakkoord, p. 124-125)

De communicatiekosten binnen justitie worden beperkt dankzij een verdergaande informatisering.

73. De communicatiekosten in de juridische wereld zijn hoog voor alle actoren. Niet alleen de portkosten, maar ook alle indirecte kosten, zoals de print- en papierkosten, en zeker de kosten voor de behandeling van de zaak. De juridische wereld maakt veel moeilijker de overstap naar de digitale communicatie omdat, anders dan in andere omgevingen, de communicatie zeer sterk gebonden is door de juridische zekerheid (integriteit van de boodschap, termijnen en start- en einddata van termijnen, identificatie van de verzender en ontvanger, vertrouwelijkheid van de boodschap, enzovoort). Twee elementen zijn noodzakelijk om de overstap naar de elektronische communicatie mogelijk te maken. Enerzijds is een wettelijke basis nodig die de communicatie tussen de juridische instellingen en de juridische beroepen mogelijk maakt. De invoering van de wettelijke woonstkeuze van de rechtsonderhorige bij zijn advocaat heeft daarbij nog een aanzienlijk hefboomeffect. Anderzijds wordt een informaticasysteem ontwikkeld (e-Box voor de juridische wereld: zie nr. 286) dat de garanties biedt, nodig voor de juridische zekerheid. In deze elektronische omgeving heeft elke verzending automatisch de juridische waarde van een aangetekende zending.

h) Onbetwiste schuldvorderingen

(PP I en afzonderlijk wetsontwerp tot hervorming van de summie
rechtspiegeling / regeerakkoord, p. 141)

De invordering van onbetwiste schuldvorderingen wordt efficiënter gemaakt.

74. Mede tot uitvoering van de Europese richtlijn over de betalingsachterstand in handelstransacties, wordt de summie rechtspiegeling om betaling te bevelen aangepast, met het oog op een snellere en meer efficiënte inning van niet-betwiste schulden. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de schuldvorderingen ten aanzien van professionelen en schuldvorderingen ten aanzien van andere schuldenaars, in het bijzonder consumenten. In het licht van het Europees betalingsbevel is het van belang dat de concurrentiepositie van de Belgische ondernemingen binnen België niet verslechtert. Omgekeerd mogen de rechten van de zwakke consument niet worden beperkt. Daarom wordt een nieuwe procedure ingevoerd voor de invordering van niet-betwiste schuldvorderingen van schuldenaars die bedrijfsmatig actief zijn. In de mate dat de schuldvordering niet betwist wordt, zal deze procedure zonder tussenkomst van de rechter plaatsvinden. In deze nieuwe procedure, zal de gerechtsdeurwaarder een uitvoerbare titel kunnen afleveren na machtiging, langs elektronische weg, door een centrale autoriteit. Hierdoor zal de invordering van niet-betwiste schuldvorderingen sneller en goedkoper verlopen, ook voor de schuldenaar. Daarenboven geeft de procedure alle ruimte aan een minnelijke regeling tussen partijen, al dan niet door bemiddeling van de gerechtsdeurwaarder.

75. Voor het overige wordt bevestigd dat de procedure van de korte debatten, die toepasselijk is op de invordering van niet betwiste schuldvorderingen, ook kan worden toegepast in de gevallen bedoeld in de Europese richtlijn over de bestrijding van de betalingsachterstand bij handelstransacties en in de Europese verordening over het Europees betalingsbevel.

i) Collectieve schuldenregeling

(PP IV en afzonderlijk wetsontwerp tot hervorming van de collectieve
schuldenregeling / regeerakkoord, p. 141)

De procedure van de collectieve schuldenregeling wordt hervormd om deze efficiënter en maatschappelijk relevanter te maken.

76. De procedure van de collectieve schuldenregeling veroorzaakt vandaag een grote administratieve belasting van de griffies en brengt aanzienlijke administratieve kosten met zich mee. De procedure zal daarom worden herzien zodat het beheer van dossiers inzake collectieve schuldenregeling via een elektronisch platform, eigen aan de collectieve schuldenregeling kan verlopen. Aan de balieverenigingen zal de opdracht worden gegeven dit platform op te zetten en te beheren. Door deze aanpak zal de werklast in de griffies van de arbeidsrechtbank dalen, omdat ze niet meer als secretariaat voor het beheer van deze dossiers zullen functioneren. De bureaus voor rechtsbijstand (en/of de OCMW's) zullen fungeren als aanvraagloket naast de mogelijkheid voor advocaten om een dossier op te starten.

77. Ook het toepassingsgebied en de maatschappelijke effectiviteit van de collectieve schuldenregeling zullen worden geëvalueerd. Zo wordt onderzocht of een gefailleerde in bepaalde omstandigheden een beroep kan doen op de procedure van de collectieve schuldenregeling, conform de wens in het regeerakkoord om werk te maken van een beleid rond het geven van een tweede kans aan gefailleerde ondernemers. Een aantal taken binnen de collectieve schuldenregeling kunnen nog door actoren worden opgenomen.

j) Rechtsplegingsvergoeding

(PP IV / regeerakkoord, p. 127)

De regels rond de rechtsplegingsvergoeding zullen aan een nieuw onderzoek worden onderworpen .

78. Naast de inwerkingtreding van de wet van 21 februari 2010 tot wijziging van de artikelen 1022 van het Gerechtelijk Wetboek en 162bis van het Wetboek van strafvordering in het licht van de reeds bekende rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over de rechtsplegingsvergoeding zal worden nagegaan of de regeling op dat stuk niet moet worden bijgestuurd en vereenvoudigd, maar het verdient aanbeveling daarmee te wachten tot wanneer het Hof uitspraak zal hebben gedaan over de (talrijke) zaken die daarover nog hangende zijn.

k) Bevoegdheid familierechtbank

(PP IV / regeerakkoord, p. 122-123)

De bevoegdheid van de familierechtbank wordt gerationaliseerd.

79. De bevoegdheidsoverdrachten die gebeurden bij de wet van 30 juli 2013 betreffende de invoering van een familie- en jeugdrechtbank worden geëvalueerd en verduidelijkt in het licht van de geest van de wet. Zo wordt gepreciseerd dat de familierechtbank bevoegd is in het kader van nationaliteitsgeschillen en wordt de aanstelling van de sekwester in functie van de materie verfijnd zodat de natuurlijke rechter bevoegd wordt. De volledige overheveling van de bevoegdheid tot aanstelling van een sekwester leidt tot onduidelijkheden inzake de vraag of de beslagrechter in het kader van een procedure van bewarend beslag nog een sekwester kan aanstellen. In dat soort procedures is een snel optreden wenselijk.

II.3. Stimulering van alternatieve oplossingstrajecten

(PP IV / regeerakkoord, p. 123)

Er worden diverse maatregelen genomen om alternatieve vormen van geschillenoplossing te stimuleren.

80. Er worden maatregelen getroffen om alternatieve wijzen van geschillenoplossing, zoals bemiddeling, een gelijkwaardige plaats te geven in het gerechtelijk recht. Dit is nuttig met het oog op de ontlasting van de rechtbanken en het op maat maken van het oplossingstraject voor het geschil, maar ook omdat een bemiddelde oplossing, waarbij de partijen verzoend worden, meer gedragen wordt dan een opgelegde beslechting van het geschil. Zoals alle andere maatregelen, beogen ook deze maatregelen een kwalitatieve oplossing van het geschil te bespoedigen en de tussenkomst van de hoven en rechtbanken maximaal te vermijden.

Er worden op korte termijn een aantal concrete ingrepen op wetgevend vlak onderzocht – bijvoorbeeld het optrekken van de “aanvankelijke maximumduur” van de gerechtelijke bemiddeling van drie naar zes maanden – die er toe moeten leiden dat bemiddeling nog beter bekend wordt, de keuze voor bemiddeling wordt gestimuleerd in elke stand van het geding en de bemiddeling partijen financieel niet sanctioneert, maar juist stimuleert.

81. Vandaag bestaan er heel wat uiteenlopende initiatieven inzake bemiddeling bij de verschillende hoven en rechtbanken. Deze praktijken worden in kaart gebracht met als doel om deze te stroomlijnen en goede praktijken verder te ontwikkelen in alle hoven en rechtbanken.

De rol van de federale bemiddelingscommissie wordt versterkt waardoor zij bemiddeling kan promoten, opvolgen en verder ontwikkelen op nationaal niveau.

Het systeem en de praktijk van schikkingen worden geëvalueerd met het oog op een betere informatieverstrekking naar de partijen en een implementatie van de goede praktijken in alle hoven en rechtbanken. Het systeem van minnelijke schikkingen is belangrijk omdat op die manier langdurige en dure rechtsgedingen kunnen worden voorkomen.

II.4. Betaalbare en toegankelijke procedures

(Afzonderlijk wetsontwerp / regeerakkoord, p. 127-129)

Een grondige hervorming van de juridische tweedelijsbijstand moet ervoor zorgen dat het systeem betaalbaar blijft en dat de toegang tot de justitie gegarandeerd blijft voor de minstbedeelden. Daarnaast wordt ook de rechtsbijstandsverzekering aantrekkelijker gemaakt.

82. Dat er wordt gestreefd naar minder talrijke en meer efficiënte procedures verhindert niet dat ook de betaalbaarheid van procedures en de toegankelijkheid ervan, in het bijzonder voor de minstbedeelden, essentieel is.

Daartoe wordt vooreerst het systeem van **juridische tweedelijsbijstand** hervormd. De basisbeginselen die daarbij centraal staan zijn in het bijzonder:

- Een gelijke toegang tot justitie;
- Het tegengaan van overconsumptie en instrumentalisering van de procedures;
- Gerechtelijke procedures als *ultimum remedium*; bevoordeling van minnelijke oplossingen;
- Duurzaamheid van het systeem van tweedelijsbijstand om te verzekeren dat de minstbedeelden toegang hebben tot justitie;
- Duurzame herfinanciering van het systeem met oog op vergoeding van de advocaten, de beheersing van de overheidsuitgaven en het behoud van de dienst voor de rechtsonderhorige;
- Een budgettaire gesloten enveloppe;
- Hogere efficiëntie en controles;
- Responsabilisering van de actoren;
- Hervorming uitvoeren in overleg met de balies en de betrokken actoren.

83. Overeenkomstig het regeerakkoord zal de hervorming in het bijzonder de volgende concrete maatregelen omvatten:

- Een strenger toezicht op zowel gebruikers van de tweedelijsbijstand als de pro deo-advocaten;
- Afschaffing van het onweerlegbaar vermoeden van behoeftigheid (met uitzondering van dringende procedures);
- Het in rekening brengen van alle inkomsten voor de erkenning van het recht op tweedelijsbijstand;
- De verbeterde terugvordering van onverschuldigd betaalde rechtsbijstand;
- De herziening van de sanctieprocedure bij misbruik door advocaten;
- Herdenking van de rol van de Bureaus voor Juridische Rechtsbijstand met betrekking tot de rechtsingang;

- Een verplicht aantal pro deo-dossiers voor advocaat-stagiairs;
- Invoering van een remgeld;
- Herziening van de nomenclatuur; toekenning duidelijke en eerlijke vergoeding aan advocaten, binnen redelijke termijn;
- Afstemming van de voorwaarden om te genieten van de juridische tweedelijsbijstand op de voorwaarden van kosteloze rechtspleging;
- Oprichting van een fonds voor de tweedelijsbijstand.

84. In uitvoering van de bovenstaande doelstellingen wordt aan de balieverenigingen de wettelijke opdracht gegeven om een elektronisch platform te ontwikkelen voor het beheer en de controle van de juridische tweedelijsbijstand.

85. Daarnaast zal de **rechtsbijstandsverzekering** worden gepromoot, met het oog op het verzekeren van de betaalbare toegang tot justitie voor zij die niet kunnen genieten van het systeem van juridische tweedelijsbijstand. Er wordt, in overleg met de verzekeringssector en de advocatuur, verder onderzocht hoe het aanbod kan worden verruimd (bijvoorbeeld naar het echtscheidings- en penaal risico) en de polis aantrekkelijker kan worden. Zo bijvoorbeeld zou het nuttig zijn als particulieren bij belangrijke stappen in hun leven (bijvoorbeeld huwelijk, samenwoning, aankoop woning, enzovoort) geïnformeerd worden over de mogelijkheid en het belang van een rechtsbijstandsverzekering.

Een verplichte rechtsbijstandsverzekering en een nieuwe fiscale aftrek zijn niet vermeld in het regeerakkoord, maar zijn denkpistes die niet *a priori* moeten worden uitgesloten en aandacht verdienen.

De in dit hoofdstuk geformuleerde hervormingen maken het mogelijk om minder “eenheden” te produceren: door te focussen op de kerntaken van justitie en door een hervorming van het burgerlijk procesrecht waarbij de nadruk wordt gelegd op een kwalitatieve eerste aanleg, wordt ernaar gestreefd het aantal rechterlijke beslissingen te beperken. Het stimuleren van alternatieve oplossingstrajecten kan dit ondersteunen. Daarnaast worden ook maatregelen genomen om de kost per procedure te beperken door te streven naar meer efficiënte procedures.

Deze besparende maatregelen maken justitie goedkoper, zonder de kwaliteit te verminderen, integendeel. Er wordt ook op toegezien dat de toegang tot justitie gegarandeerd blijft, door een hervorming van de tweedelijsbijstand en het aantrekkelijker maken van de rechtsbijstandsverzekering.

III. Efficiënte aanpak van criminaliteit en onveiligheid

Dit hoofdstuk bevat maatregelen met het oog op de efficiënte aanpak van criminaliteit en onveiligheid en een doelgerichte uitvoering van straffen en maatregelen.

- Met het oog op de voorbereiding van het nieuwe Strafwetboek tegen het einde van de legislatuur, wordt een methode ontwikkeld om voortaan alleen de inbreuken die écht strafwaardig worden beschouwd, nog voor de strafrechter te brengen. Zo wordt het strafrecht tot zijn kerntaak teruggebracht. Andere onwenselijke gedragingen zullen administratief of waar mogelijk zelfs zuiver burgerrechtelijk worden afgehandeld. Het openbaar ministerie beoordeelt in het kader van haar strafrechtelijk beleid de opportuniteit van de strafvervolgning, en krijgt meer mogelijkheden tot een buitengerechtelijke of alternatieve afhandeling. Zo moeten de politiediensten, onder controle van de parketten, de sepotbeslissingen kunnen nemen om technische redenen. Verder wordt de toepassing van de minnelijke schikking verfijnd. Voorts wordt het bevel tot betalen uitvoerbaar gesteld voor wegverkeerszaken en verruimd tot bepaalde feiten van gemeen strafrecht. Ook de bemiddeling in strafzaken wordt verruimd, zodat ze ook kan worden toegepast voor zogenaamde “slachtofferloze” misdrijven (zoals bijvoorbeeld drugszaken). De vrijheidsstraf wordt als ultimum remedium voorbehouden voor de bestraffing van zwaardere inbreuken. In de straffenschaal verdwijnt de gevangenisstraf van minder dan één jaar.

Nieuwe vormen van bestraffing worden naast en evenwaardig met de vrijheidsstraf ingevoerd. De straffenschaal wordt verrijkt met nieuwe autonome sancties om opnieuw evenwicht te brengen in de strafrechtelijke sanctionering.

- In de uitvoering van de gevangenisstraf worden maatschappelijk herstel en re-integratie opnieuw centraal gesteld. De wetgeving rond de externe rechtspositie wordt grondig aangepast waardoor veroordeelden tot een gevangenisstraf van hoogstens vijf jaar in principe automatisch worden vrijgesteld indien de wettelijke voorwaarden zijn vervuld. Voor veroordeelden met straffen van meer dan vijf jaar blijft de systematische tussenkomst van de strafuitvoeringsrechtbank vereist. De vervroegde invrijheidstelling zal minimaal de helft bedragen van de veroordeling. De bestaande minima van een derde en twee derden worden erdoor vervangen.

Personen zonder verblijfstitel kunnen in vrijheid worden gesteld op voorwaarde dat zij in principe niet terugkeren naar België na vrijlating en verwijdering van het grondgebied.

- Met het oog op de invoering bij het einde van de legislatuur van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, wordt de strafvordering alvast hervormd en vereenvoudigd met het oog op meer efficiëntie, snelheid en coherentie, zonder te raken aan de fundamentele rechten van de partijen.

Een gerechtelijk onderzoek zal op korte termijn niet meer systematisch nodig zijn wanneer een verzoek tot huiszoeking, inijkoperatie, telefoontap of observatie met gebruik van technische hulpmiddelen om zicht te verwerven in een woning aan de onderzoeksrechter wordt voorgelegd.

Vooralsnog zal het gerechtelijk onderzoek systematisch vereist blijven bij bevestiging van de aanhouding door de onderzoeksrechter, d.i. bij voorlopige hechtenis. De definitieve keuze terzake wordt pas gemaakt bij de invoering van het Wetboek van Strafvordering. In afwachting moet de functionaliteit van de voorlopige hechtenis in ere worden hersteld: zij mag immers enkel bij risico op recidive, op onttrekking of op belemmering van het onderzoek worden toegestaan, en is in geen geval te beschouwen als een uitvoering van, minstens een voorschot op de gevangenisstraf vóór het vonnis. Ook de procedure op de controle van de onregelmatigheden wordt hervormd om de vertragingen van de procedure en de gevallen van nietigheid van de hele procedure te beperken.

Veel besparingen en werklastverminderingen kunnen worden gerealiseerd zodra het openbaar ministerie niet alleen door gerechtsdeurwaardersexperten maar per (aangetekende) brief de dagvaardingen alsook de vonnissen en arresten bij verstek kan betekenen.

De regeling van de rechtspleging door de raadkamer op het einde van het gerechtelijk onderzoek biedt vaak geen echte meerwaarde en wordt soms een echt “proces vóór het proces”.

Daarom wordt die regeling voortaan aan het openbaar ministerie toevertrouwd. Ook de procedure ten gronde wordt aangepast om waar mogelijk een sneller en efficiënter verloop te kennen. De conclusies moeten op straffe van onontvankelijkheid op de inleidende zitting of in het kader van een vastgelegde agenda worden neergelegd. Een procedure van “schuldig pleiten” kan in bepaalde zaken de debatten voor de rechtbank beperken.

Het recht op verzet wordt voorbehouden voor gevallen waarin verstek werd gelaten als gevolg van onder meer overmacht.

Wie beroep instelt, moet zijn grieven tegen het vonnis aanduiden. Bovendien wordt het recht op beroep van het openbaar ministerie aangepast. Ook de cassatieprocedure wordt gewijzigd om beroepen zonder meerwaarde te vermijden.

Alle misdaden worden correctionaliseerbaar. Wat de assisenprocedure betreft, nemen de beroepsrechters deel aan de deliberatie van de jury over de schuldvraag.

Daarenboven wordt de herzieningsprocedure objectiever.

- Er wordt ingezet op een efficiënt en effectief integraal veiligheidsbeleid. Dit gebeurt via de nieuwe kadernota integrale veiligheid, die wordt voorbereid samen met de FOD Binnenlandse Zaken en in nauw overleg met de deelgebieden. Een integrale en geïntegreerde aanpak inzake terrorisme en radicalisme legt de nadruk op de goede

samenwerking tussen de verschillende actoren, een verbetering van de informatie-uitwisseling en een combinatie van de administratieve en de gerechtelijke aanpak. Het werk van de politie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt verbeterd door de ontwikkeling van strategische samenwerkingsverbanden, de oriëntatie van de middelen in functie van de prioriteiten, de optimalisering van het juridisch kader en de verbetering van de processen en technische middelen.

- Er worden maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat alle gedetineerden in humane omstandigheden worden opgesloten. Deze maatregelen hebben betrekking op de gezondheidszorg van gedetineerden, een onafhankelijk toezicht op de gevangenissen, het klachtenrecht voor gedetineerden en de detentieplanning.

Ook de rechtspositie van geïnterneerden wordt verbeterd door aanpassing en inwerkingtreding van de wet van 5 mei 2014, door de oprichting van kamers ter bescherming van de maatschappij en door de uitwerking van een eigen interne rechtspositie van geïnterneerden.

Er wordt werk gemaakt van een zorgtraject voor geïnterneerden, de verdere uitbouw van een forensisch psychiatrisch zorgnetwerk, het wegwerken van de ontbrekende schakels in het bestaande forensisch psychiatrisch zorgnetwerk, en de oprichting van een gespecialiseerd centrum voor observatie en diagnosestelling.

De kerntaak van strafrecht, strafvordering en strafuitvoering

86. Een nieuwe visie op een strafrechtelijk veiligheids- en handhavingsbeleid binnen de samenleving moet tegen het einde van de legislatuur uitmonden in een modern wetboek van strafrecht, een nieuw wetboek van strafvordering en al eerder in een geïntegreerd pakket van wetgeving inzake strafuitvoering en internering. In dit plan wordt enkel besproken wat in voorbereiding moet geschieden, en wat in afwachting al kan gebeuren, tegen de achtergrond van de kerntaken van de klassieke actoren van het strafrecht.

87. De kerntaak van het openbaar ministerie bestaat erin om in functie van het algemeen belang te oordelen over de opportuniteit om feiten strafrechtelijk te vervolgen, een straf te vorderen en daarbij de aard en zwaarte van de gevorderde straf af te wegen. Daarnaast waakt het openbaar ministerie over de tenuitvoerlegging van de uitgesproken straf.

De kerntaak van de strafrechter is het beoordelen van de strafbare feiten en de schuld, en finaal het uitspreken van de straf. Daarmee wordt enerzijds maatschappelijk herstel en vergoeding van de schade aan het slachtoffer nagestreefd, en wordt anderzijds de dader terecht gewezen en waar nodig de beveiliging van de maatschappij gewaarborgd.

De rechter is eveneens de juiste instantie om in onafhankelijkheid en binnen de perken van de wet te oordelen over het verloop van de strafuitvoering en alle daarmee samenhangende beslissingen en maatregelen, daarbij eveneens rekening houdend met de kansen op resocialisatie en herstel.

88. Het strafrecht kende de voorbije vijftig jaar een exponentiële groei, die zich met de recente bevoegdheidsoverdrachten van uiteenlopende maatschappelijke domeinen naar de deelstaten ook verder doorzet in de decretale bepalingen.

In die zin weerspiegelt het strafrecht de groeiende complexiteit van de huidige samenleving, die onder meer door de sterk toegenomen mobiliteit en communicatiemogelijkheden een mondiaal karakter heeft gekregen.

De maatschappelijke schaalvergroting maakt een verandering in het strafrechtsdenken noodzakelijk, waarbij het strafrecht zijn juiste plaats toegewezen krijgt in het geheel van normhandhavende mechanismen. Het vergt ook een fundamentele reflectie omtrent de rol die aan de bestraffing van onwenselijke gedragingen en feiten wordt toebedeeld.

Zonder diepgaande ingrepen dreigt het strafrecht verder te woekeren waardoor een groot beslag wordt gelegd op de overheidsmiddelen; de efficiëntie, effectiviteit en samenhang vermindert; en het gewenste maatschappelijke resultaat van een strafbaarstelling niet wordt geboekt.

89. Bedoeling is dat enkel strafwaardige gedragingen voor de strafrechter worden gebracht. Andere vormen zijn administratieve sanctionering, burgerlijke afhandeling en tal van maatschappelijke initiatieven. De strafwaardigheid wordt bepaald aan de hand van de toetsing en weging van een aantal fundamentele en praktische criteria, die in een taxatie instrument (zie lager, nr. 95) worden opgenomen. Dit moet leiden tot een daadwerkelijke reductie van de strafbepalingen in het nieuwe Wetboek van Strafrecht dat wordt voorbereid tegen het einde van de legislatuur.

90. De strafprocedure wordt op fundamentele punten gewijzigd om een efficiënt en effectief verloop te kennen. De ambitie is dat de rechtsonderhorige gemiddeld binnen de tijdspanne van een jaar per aanleg een gerechtelijke uitspraak krijgt.

In eenzelfde beweging wordt de voorlopige hechtenis door gerichte maatregelen (verder, nrs. 140-142) opnieuw de oplossing in die gevallen waarin de vrijheidsberoving of, in het geval van elektronisch toezicht, vrijheidsbeperking écht nodig is, namelijk ter beveiliging van de maatschappij, van het onderzoek en van de rechtspleging (recidive, onttrekking, belemmering van het onderzoek), en niet als een voorschot op de straf. Onze gevangenispopulatie bestaat momenteel uit 36% voorlopig gehechten die soms al het belangrijkste deel van hun straf hebben uitgezeten op het moment dat ze gevonnis worden. De voorlopige detentie is evenwel een beveiligingsmaatregel en als zodanig door haar aard, anders dan de gevangenisstraf, niet gericht op maatschappelijk herstel en sociale re-integratie. Daarnaast zijn er ook heel wat gevallen van onwerkzame voorlopige hechtenis.

91. Om één en ander te verwezenlijken worden op korte termijn een aantal procedurele instrumenten, die maar weinig meerwaarde voor het procesverloop opleveren, geschrapt of gereduceerd, zoals de raadkamer voor de regeling van de rechtspleging, of wordt het misbruik van de toepassing ervan aangepakt.

Zo ook wordt het recht om verzet aan te tekenen nadat men doelbewust verstek heeft laten gaan, ongedaan gemaakt. Wie beroep aantekent zal zelf moeten aantonen op welke punten hij meent dat de rechter zich in eerste aanleg vergist heeft. Cassatieberoep wordt voorbehouden voor eindbeslissingen.

92. De systematische tussenkomst van de strafuitvoeringsrechtbank wordt behouden voor zwaar gestraften. Voor licht gestraften komt er in beginsel een automatische vrijstelling van zodra de wettelijke vereisten werden nageleefd.

Hieronder worden voorstellen gedaan voor een grondige hervorming van (III.1) de misdrijven, (III.2) de strafuitvoering, (III.3) de strafprocedure, (III.4) het veiligheidsbeleid en (III.5) het penitentiair beleid en het beleid rond internering.

III.1. Strafrecht: de misdrijven en hun bestraffing

(PP II / regeerakkoord, p. 130-132)

In voorbereiding van het nieuwe Strafwetboek wordt een taxatieinstrument voor strafwaardigheid ontworpen. De vrijheidsstraf wordt het ultimum remedium, voorbehouden voor de bestraffing van zwaardere inbreuken.

III.1.1. Wat moet gestraft worden?

93. De voorgestelde hervormingen vertrekken van een integrale visie op bestraffen, waarbij de strafwaardigheid van misdrijven, het strafrechtelijk vervolgingsbeleid, de straffen en de straffenschaal worden bekeken.

94. Het aantal strafbepalingen wordt verminderd en vereenvoudigd. Alleen de inbreuken die écht strafwaardig worden beschouwd omdat de door het misdrijf geschonden belangen dermate fundamenteel zijn voor het algemeen maatschappelijk belang en omdat voor de slachtoffers herstel niet mogelijk is via andere wegen, komen nog voor de strafrechter. Zo wordt het strafrecht tot haar kerntaak teruggebracht, namelijk de bestraffing van de ernstige inbreuken. Andere onwenselijke gedragingen worden administratief of waar mogelijk zelfs zuiver burgerrechtelijk afgehandeld.

95. Om de toets van de strafwaardigheid op een methodische en uniforme wijze te kunnen uitvoeren, wordt tegen midden 2015 een criminologisch onderbouwd “taxatieinstrument” ontwikkeld. Dit instrument laat toe de strafwaardigheid van inbreuken te wegen aan de hand van verschillende criteria en indicatoren. Tevens wordt nagegaan of de strafmaat nog proportioneel is ten opzichte van de ernst van het misdrijf en de aangebrachte schade. Dit instrument moet zorgen dat het strafrecht opnieuw aansluiting kan vinden bij de hedendaagse maatschappelijke realiteit. Aan de hand van dit instrument wordt reeds in 2015 een globale doorlichting van het strafrecht opgestart, te beginnen met deel II van het Strafwetboek, vervolgens de bijzondere strafwetten en ten slotte, in overleg met de deelstaten, ook de decretale strafbepalingen. Deze oefening zal gebeuren door een multidisciplinaire klankbordcommissie die in 2015 door de regering wordt samengesteld, zoals voorzien in het regeerakkoord.

96. In eenzelfde beweging worden de strafbepalingen ook aan twee bijkomende criteria getoetst, met name:

- 1° Dubbel gebruik van strafbepalingen wegwerken door een meer generieke omschrijving van het misdrijf;

- 2° Bepaalde misdrijfomschrijvingen worden gemoderniseerd omdat ze niet langer voldoende toepasbaar blijken, bijvoorbeeld ingevolge de technologische realiteit of complexiteit van het financieel bestel.

De meest dringende aanpassingen, onder meer inzake de cybercriminaliteit of criminaliteit gepleegd via het internet, worden in 2015 reeds doorgevoerd.

III.1.2. Welke sancties?

97. In het kader van de omzetting van de richtlijn 2013/48/EU (de zogenaamde “Salduz-richtlijn”) worden een aantal strafbaarstellingen waarop vandaag een gevangenisstraf van minder dan een jaar staat nader bekeken. Er komt een conversie van die straf naar de nieuwe niet-vrijheidsberovende autonome straffen en naar andere vormen van niet-penale sanctionering. In 2015 zal een multidisciplinaire werkgroep de wetwijzigingen voorbereiden, die overeenkomstig de Salduz-richtlijn uiterlijk op 17 november 2016 in werking treden.

98. De administratieve sanctionering krijgt een meer uitgebreide toepassing. Daarbij worden de volgende toetsstenen gehanteerd:

- 1° Waar de administratieve sanctionering al is ingevoerd (dit is bijvoorbeeld het geval in het sociaal, fiscaal en financieel strafrecht) wordt overwogen om de penale sanctionering af te schaffen. De strafrechtelijke weg wordt immers nog te vaak als de spreekwoordelijke stok achter de deur gebruikt, waardoor het hele bestraffingsmodel aan transparantie inboet en het non bis in idem-beginsel in het gedrang komt.
- 2° Waar alleen de penale weg bestaat, wordt (waar opportuun) deze vervangen door een administratieve sanctionering, voor zover een zuiver burgerlijke afhandeling niet zou volstaan.
- 3° Voor de overblijvende inbreuken, dat wil zeggen inbreuken die zowel strafrechtelijk als administratief worden beteugeld, wordt onderzocht hoe de “una via”-regeling optimaal kan worden ingesteld of uitgebreid, om de non bis in idem-vereiste op een correcte manier te respecteren en te implementeren. Dat betekent dat eenduidig wordt bepaald wie onder welke voorwaarden voor de sanctionering instaat: de gerechtelijke dan wel de administratieve autoriteiten.

In lijn met het voorgaande heeft het College van procureurs-generaal reeds het afsluiten van protocollen tussen de procureurs des Konings en de gemeenten gestimuleerd op het stuk van gemeentelijke administratieve sancties (GAS) ter bevestiging van de rol van de plaatselijke overheden bij de uittekening van het strafrechtelijk beleid, zoals reeds het geval in het kader van het zonaal veiligheidsoverleg en het opstellen van zonale veiligheidsplannen.

Tevens worden nieuwe vormen van bestraffing naast en evenwaardig met de vrijheidsstraf ingevoerd. De straffenschaal wordt hierop afgestemd om opnieuw evenwicht te brengen in de strafrechtelijke sanctionering. Voor de zwaarste inbreuken, de misdaden, blijft de gevangenisstraf de aangewezen straf, als *ultimum remedium*. Voor de andere inbreuken wordt ingezet op alternatieven.

99. De nieuwe straffen worden op een logische en coherente manier in het strafwetboek gebracht, met name:

(Regeerakkoord, p. 131)

- De **probatie** als autonome straf: vanaf 1 december 2015 kan de rechter de naleving van bepaalde probatievoorwaarden als afzonderlijke hoofdstraf opleggen. Daarbij kan ook een therapie (bijvoorbeeld een ontwenningsskuur) worden opgelegd.
- Het **elektronisch toezicht** als een afzonderlijke hoofdstraf: deze wet treedt na reparatie in werking op een door de Koning bepaald tijdstip. Streefdoel hierbij is eind 2015. Er wordt verder geïnvesteerd in de technische voorzieningen en de capaciteit, zodat de straf hier onmiddellijk na uitspraak in uitvoering kan gaan.

(PP IV / regeerakkoord, p. 131)

- De **bijzondere verbeurdverklaring** van goederen die verband houden met een misdrijf of de vermogensvoordelen die uit het misdrijf zijn verkregen, kunnen momenteel slechts als bijkomende straf door de rechter worden opgelegd. Ook deze straf wordt in 2015 als een afzonderlijke hoofdstraf (een autonome vermogensstraf) ingevoerd.
- Ten slotte wordt onderzocht of en in welke gevallen **de verwijdering van het grondgebied** van een persoon die bepaalde misdrijven heeft gepleegd en niet over de Belgische nationaliteit beschikt als autonome straf kan worden opgelegd.

100. Met de invoering van de nieuwe straffen, wordt artikel 7 van het Strafwetboek aangepast, zodat de verschillende nieuwe straffen als afzonderlijke hoofdstraffen kunnen worden opgelegd en op gelijke hoogte worden gesteld.

101. De gevangenisstraf is de meest punitieve en sociaal ontregelende straf, die de beoogde herintegratie van de veroordeelde het meest bemoeilijkt. De gevangenisstraf is voor de maatschappij ook een erg dure en tegelijk een weinig effectieve vorm van bestraffing. De overheid moet ook rekening houden met de overbevolking van de gevangenissen.

Deze straf mag daarom maar opgelegd worden wanneer de beveiliging van de maatschappij het vereist of andere straffen onvoldoende ontradend en/of bestraffend lijken, in het licht van de gepleegde feiten. Ook dan moet de aard van het gevangenisregime de re-integratie maximaal mogelijk maken.

102. Voortaan zou de rechter ten gronde ook het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straf kunnen toekennen aan wie reeds voorheen werd veroordeeld tot een hoofdgevangenisstraf van maximum drie jaar. In de huidige regeling kan de rechter alleen maar uitstel verlenen indien betrokkene nog niet werd veroordeeld tot twaalf maanden. Deze beperking tot twaalf maanden verhindert de rechter ten gronde al te vaak om aan een beklaagde (probatie)uitstel toe te kennen.

III.1.3. Wat moet vervolgd worden?

103. Tot slot krijgt het openbaar ministerie meer mogelijkheden tot een buitengerechtelijke of alternatieve afhandeling wanneer ze de strafvervolgning niet opportuun oordeelt.

104. De prioriteiten van het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie liggen vervat in de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid. Deze geven aanwijzingen omtrent de toepassing van de strafwetten en concrete richtlijnen wanneer de strafrechtelijke vervolging in elk geval is aangewezen, dan wel een alternatieve, administratieve of buitengerechtelijke afhandeling kan worden overwogen.

105. Waar nodig, zullen ook deze richtlijnen worden herzien en aangepast, in de filosofie van een reductie van het strafrecht. De expertisenetwerken die door het college van Procureurs-generaal worden ingesteld in uitvoering van artikel 143bis, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek krijgen de opdracht om de richtlijnen te analyseren en voorstellen tot wijziging te formuleren.

III.2. De strafuitvoering: de vrijheidsstraffen en de externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden

(PP IV / regeerakkoord, p. 136-138)

In de strafuitvoering wordt de wetgeving rond de externe rechtspositie grondig aangepast waardoor veroordeelden met gevangenisstraffen tot en met vijf jaar in principe automatisch worden vrijgesteld wanneer de wettelijke voorwaarden zijn vervuld. Voor veroordeelden met straffen boven de vijf jaar blijft de systematische tussenkomst van de strafuitvoeringsrechtbank vereist. De vervroegde invrijheidstelling zal minimaal de helft bedragen van de veroordeling. De bestaande minima van een derde en twee derden worden erdoor vervangen.

106. Alle strafrechtelijke veroordelingen moeten worden uitgevoerd volgens een duidelijk wettelijk kader. Dat is een belangrijk principe in een rechtsstaat.

107. Bij de toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit of een invrijheidstelling voor de gestraften tot en met vijf jaar dient de strafuitvoeringsrechtbank niet altijd tussen te komen. Een invrijheidstelling moet mogelijk zijn op grond van in de wet bepaalde criteria en mits het opleggen van voorwaarden aan de veroordeelde die gedurende een bepaalde proeftijd moeten nageleefd worden, op straffe van herroeping. Deze wettelijk verankerde rechtszekerheid creëert werklastvermindering bij de rechterlijke orde in de beslissingsprocedure en bij de penitentiaire administratie en de justitiehuisen in de fase van de adviesverlening.

108. De strafuitvoeringsrechtbank moet tussen komen voor de gestraften boven de vijf jaar zodat hier altijd adviesverlening en een tegensprekelijk debat gewaarborgd zijn. De wet bepaalt uiteraard de materiële en formele principes. De strafrechter ten gronde zal bij de veroordeling van zeer zware misdrijven een beveiligingsperiode kunnen opleggen (zie verder, nr. 120).

109. Bijna een vierde van de gedetineerden heeft geen verblijfsrecht in België. Er moet in de wetgeving een duidelijk onderscheid komen tussen de veroordeelden met en zonder recht op verblijf. Veroordeelden zonder verblijfsrecht moeten effectiever en sneller van het grondgebied verwijderd kunnen worden.

Bij ongewettigde terugkeer zal de vrijstelling herroepen worden waardoor deze veroordeelden hun strafrestant moeten uitzitten.

III.2.1. Huidige situatie

De externe rechtspositie heeft betrekking op beslissingen rond de definitieve of tijdelijke invrijheidstelling van gedetineerden. De huidige regeling, die uitgaat van de systematische tussenkomst van de strafuitvoeringsrechtbanken, is echter nog niet in werking getreden voor de gestraften tot en met drie jaar. Vandaag worden bepaalde lichte straffen zelfs niet of onvoldoende uitgevoerd. Er is nood aan een wetgevend optreden.

110. De externe rechtspositie van veroordeelden verwijst naar de rechten en plichten van de gedetineerde bij de uitvoering van zijn straf buiten de inrichting (*extra muros*) en betreft het geheel van regels die de duur van de effectieve vrijheidsbeneming in de gevangenis bepalen. In de volksmond verwijst men nog steeds naar de oude, afgeschafte wet “Lejeune” wanneer gesproken wordt over de invrijheidstelling.

De externe rechtspositie heeft daarnaast betrekking op beslissingen inzake penitentiair verlof, uitgaansvergunningen en strafonderbreking, maar ook de beperkte detentie en het elektronisch toezicht.

111. Bij de externe rechtspositie staat de relatie van de gedetineerde tot de samenleving centraal. De beslissingen hebben immers als gevolg dat de veroordeelde zijn vrijheid van komen en gaan geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of definitief, herwint of behoudt en zo naar de vrije samenleving terugkeert of er in blijft. Sinds de inwerkingtreding van de desbetreffende wetten van 2006 worden de belangrijkste beslissingen over de uitvoering van vrijheidsstraffen, zoals de vervroegde invrijheidstelling en de alternatieve modaliteiten van strafuitvoering, genomen door de strafuitvoeringsrechtbanken. Daardoor wordt het gros van beslissingen over de externe rechtspositie van veroordeelden genomen door de rechterlijke macht, waar voordien de minister van Justitie deze beslissingen nam. Deze werkwijze van algemeen geldende regels die worden toegepast door rechtbanken zorgt voor transparantie, rechtszekerheid en rechtvaardigheid bij de uitvoering van de straffen.

112. De genoemde wetgeving van 2006 is echter niet in werking getreden voor de veroordeelden met een geheel aan straffen tot drie jaar gevangenisstraf waardoor de beslissingen inzake de vervroegde invrijheidstelling en de alternatieve modaliteiten voor die categorie van veroordeelden nog steeds door de minister van Justitie worden genomen en niet door de strafuitvoeringsrechtbank.

Om verschillende redenen is dit problematisch. De laatste decennia is het inzicht gegroeid dat de uitvoering van vrijheidsstraffen best geregeld wordt via algemeen geldende wetgeving die wordt toegepast door rechters, eerder dan via beslissingen van de uitvoerende macht. Bovendien laten de bestaande omzendbrieven toe dat bepaalde effectieve hoofdgevangenisstraffen (tot 4 maanden) niet worden uitgevoerd of dat er een uitvoering is van minder dan één derde. Conform het regeerakkoord moeten alle straffen worden uitgevoerd. Een nieuw wetgevend initiatief dat een uitvoering van alle rechterlijke beslissingen waarborgt, dringt zich dan ook op.

III.2.2. Modernisering van de externe rechtspositie van gedetineerden

(PP IV / regeerakkoord, p. 136- 138)

a) Algemeen

De wetgeving wordt grondig aangepast waardoor de veroordeelden met een gevangenisstraf tot en met vijf jaar in principe automatisch worden vrijgesteld wanneer de wettelijke voorwaarden zijn vervuld. Voor de veroordeelden met straffen boven de vijf jaar blijft de systematische tussenkomst van de strafuitvoeringsrechtbank vereist.

113. Vanuit de bekommernis om ook de uitvoering van straffen tot drie jaar onder de hoede te brengen van de rechterlijke orde en om een logisch evenwicht in de externe rechtspositie te brengen, wordt voorgesteld om een nieuwe wet te maken, vertrekkende vanuit volgende basisprincipes.

114. De beslissingen over de uitgaansvergunningen en het penitentiair verlof blijven, als maatregelen inherent aan het gewoon regime van een veroordeelde, behoren tot de beslissingsbevoegdheid van de minister van Justitie. Deze maatregelen kunnen vanaf een bepaald tijdstip aan de veroordeelde worden toegekend indien aan voorwaarden is voldaan. De inhoud van de betreffende bepalingen van de wet van 17 mei 2006 wordt op dat punt grotendeels overgenomen in de nieuwe wet.

115. De andere beslissingen blijven onder de bevoegdheid ressorteren van de bestaande, multidisciplinair samengestelde strafuitvoeringsrechtbanken, bestaande uit een magistraat-rechter die als voorzitter functioneert, bijgestaan door twee assessoren-lekenrechters met ervaring in de strafuitvoering en de sociale re-integratie. Voor bepaalde beslissingen kan de alleenzettelende strafuitvoeringsrechter oordelen. Het openbaar ministerie wordt waargenomen door gespecialiseerde parketmagistraten. De rechtbanken zijn reeds meer dan acht jaar operationeel en voldoen aan de verwachtingen.

116. Voor de toekenning van de vervroegde invrijheidstellingen, de beperkte detentie en het elektronisch toezicht wordt in de nieuwe wet een onderscheid gemaakt tussen de veroordeelden met een geheel aan gevangenisstraffen tot en met vijf jaar en de veroordeelden met straffen boven de vijf jaar.

Voor de eerste categorie wordt een automatische vrijstelling (vrijstelling van rechtswege) het principe, waardoor iemand op een vast tijdstip zijn vrijheid automatisch herwint volgens de voorwaarden die wettelijk zijn bepaald, zonder tussenkomst van de strafuitvoeringsrechtbank. Het openbaar ministerie behoudt wel in elk geval de mogelijkheid om de zaak toch voor te leggen aan de strafuitvoeringsrechtbank.

Voor de tweede categorie is er altijd een beslissing van de strafuitvoeringsrechtbank vereist, zoals vandaag het geval is.

Voor beide categorieën zal een mogelijke herroeping van een strafuitvoeringsmodaliteit of invrijheidstelling altijd dienen te gebeuren door de rechtbank op vordering van het openbaar ministerie. Na een herroeping kan de veroordeelde niet meer van rechtswege vrijgesteld worden maar enkel na een nieuwe beslissing van de strafuitvoeringsrechtbank.

b) Nieuwe gerationaliseerde tijdsvoorwaarden

De vervroegde invrijheidstelling zal minimaal de helft bedragen van de veroordeling. De bestaande minima van een derde (bij een eerste bestraffing) en twee derden (bij recidive) worden erdoor vervangen. Bij recidive zal de uitvoering tot beloop van de helft de resocialisatie ten goede komen omdat de incentive om de volledige straf uit te zitten, zonder voorwaarden en resocialisatie-inspanning, wordt weggenomen.

117. De tijdsvoorwaarde voor de toekenning van een vervroegde invrijheidstelling zal principieel in alle gevallen **minimaal de helft bedragen van de veroordelingen**. Er is geen onderscheid meer tussen primaire straffen en straffen uitgesproken in staat van herhaling. Dit betekent dat de huidige minimale vereiste van uitboeting van een derde in principe wordt opgetrokken naar de helft van de straf en dat de twee derde voor de straffen in herhaling wordt gereduceerd naar de helft van de straf. Daarvoor zijn enkele goede redenen aan te halen.

118. Het ondergaan van slechts **een derde** van de uitgesproken veroordeling is proportioneel te weinig, zeker voor de relatief hogere straffen. Zo goed als nergens in Europa is het breukdeel zo laag. Het doet te veel afbreuk aan de initieel door de rechter uitgesproken straf. Het is niet uitgesloten dat procureurs in hun strafmaatvordering en rechters in hun straftoematingsbeslissing al te zeer rekening houden met dit lage breukdeel in de uitvoering.

119. De minimale **twee derden** uitvoering, in geval van herhaling, is in de ratio en de filosofie van de nieuwe wet dan weer disproportioneel en in vele gevallen contraproductief voor de re-integratie van de veroordeelde en de beveiliging van de maatschappij.

- Ten eerste laten de regels van de herhaling in de strafwet toe dat de rechter ten gronde al een hogere straf uitspreekt. Door aan die mogelijkheid van strafverzwaring in de straftoemeting ook nog eens een strengere tijdsvoorwaarde te koppelen in de uitvoering, wordt de effectieve bestraffing in feite dubbel verhoogd.
- Ten tweede heeft de minimaal twee derden uitvoering tot gevolg dat sommige veroordeelden niet streven of werken naar een vervroegde invrijheidstelling met oplegging van voorwaarden binnen een proeftijd maar kiezen voor de uitboeting (het passief "uitzitten") van alle straffen met als gevolg dat zij geen inspanning doen tijdens de detentie om herstelgerichte activiteiten op te nemen of re-integratie bevorderende programma's te volgen of in het vooruitzicht te plaatsen na de vervroegde invrijheidstelling. Dergelijke veroordeelden komen dan op het strafeinde abrupt in de samenleving, hoeven verder geen voorwaarden te ondergaan en zijn dan meteen ongecontroleerd en onbehandeld bij gebrek aan een proeftermijn. Dit kan allerminst de bedoeling zijn in het kader van de re-integratie én de noodzakelijke opvolging en controle van ex-gedetineerden.

Dat dit actueel een niet te onderschatten probleem is, tonen criminologische studies en rapporten aan (onder andere van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie - NICC). Onderzoekers stellen vast dat veroordeelden met een geheel aan straffen boven de drie jaar de vroegste toelaatbaarheidsdatum voor een vervroegde invrijheidstelling ruim overschrijden vooraleer zij voorwaardelijk vrij gaan. Meer dan de helft van deze populatie boet tussen de 40 en de 70% van de (resterende) detentietijd uit. Van wie wordt vrijgesteld, zit bijna één derde zelfs alle straffen uit zonder via voorwaardelijke invrijheidstelling vrij te komen. Het vrij gaan op strafeinde

is vooral sterk vertegenwoordigd bij de veroordeelden die straffen uitzitten met een totaal tussen de drie en de vijf jaar en tussen de vijf en de zeven jaar. Aard van het misdrijf, staat van herhaling, penitentiaire antecedenten, lengte van de strafmaat, al dan niet voorafgaande verkrijging van alternatieve modaliteiten en leeftijd van betrokkene spelen een belangrijke rol in de beoordeling van de strafuitvoeringsrechtbanken. Maar ook de streefadviesverlening en de complexiteit van de beslissingsprocedure zorgen voor bottlenecks in de uitstroom van veroordeelden, niet in het minst voor de categorie van de “lichter” gestraften tussen de drie en de vijf jaar.

- Ten derde mag niet worden vergeten dat aan de veroordeelden met straffen tot vijf jaar bij de van rechtswege vrijstelling op principieel de helft van de straf, altijd voorwaarden zullen worden opgelegd die gedurende een proeftermijn van jaren dienen te worden nageleefd. Het openbaar ministerie kan bij schending van de voorwaarden de zaak voorleggen aan de rechtbank met het oog op de herroeping.
- Ten slotte is voor de categorie van veroordeelden boven de vijf jaar de uitvoering van de helft van de straf een minimale toelaatbaarheidsdatum. Het betekent dat de strafuitvoeringsrechtbank vanaf de uitboeting van de helft van de straf het dossier kan onderzoeken voor de mogelijke toekenning van een vervroegde invrijheidstelling. Voor levenslang gestraften is de minimale toelaatbaarheidsdatum vijftien jaar zoals vandaag reeds het geval is.

120. Naast deze basisbeginselen zal, in overeenstemming met het regeerakkoord, voor bepaalde zeer ernstige misdrijven, zoals terroristische feiten die de dood tot gevolg hebben, verkrachting of aanrandingen van de eerbaarheid met de dood tot gevolg, foltering met de dood tot gevolg, ontvoering van minderjarigen met de dood tot gevolg, moord of moordaanslag op politieambtenaren of wanneer een levenslange opsluiting wordt uitgesproken, aan de bodemrechter de mogelijkheid worden gegeven om een **beveiligingsperiode** uit te spreken. Voor straffen van bepaalde duur kan die periode maximum twee derde van de uitgesproken straf bedragen, vóór de afloop waarvan geen vervroegde invrijheidstelling mogelijk is. Voor de levenslang veroordeelden kan dat twintig jaar zijn.

121. Deze basisprincipes van een toekomstige nieuwe wet worden hierna uitgewerkt, volgens de geschetste categorieën van veroordeelden met straffen in uitvoering tot vijf jaar en voor veroordeelden boven de vijf jaar.

c) Concrete voorstellen

Veroordeelden tot een gevangenisstraf tot en met vijf jaar zullen automatisch vrijkomen na de helft van hun straf, tenzij het openbaar ministerie de zaak aanbrengt voor de strafuitvoeringsrechtbank. Voor de veroordeelden met straffen boven de vijf jaar blijft de systematische tussenkomst van de strafuitvoeringsrechtbank vereist.

122. Veroordeelden met een straftotaal tot en met vijf jaar zullen automatisch vrijkomen na de helft van de uitboeting van hun straf, tenzij het openbaar ministerie zich daartegen verzet en de zaak toch voor de strafuitvoeringsrechtbank brengt.

123. Minstens twaalf maanden voor de toelaatbaarheidsdatum tot de invrijheidstelling zal aan de veroordeelde die recht op verblijf heeft, een beperkte detentie of elektronisch toezicht kunnen worden toegekend, zoals in de huidige regeling al grotendeels het geval is. Ook dit kan automatisch, tenzij er verzet is van het openbaar ministerie. Voor de veroordeelden zonder recht op verblijf zal de wet bepalen dat zij binnen een periode van zes maanden vóór de toelaatbaarheid tot een vrijstelling ook reeds vrijgesteld kunnen worden mits effectieve terugkeer naar het land van herkomst. Deze periode moet de gevangenisadministratie en de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) toelaten de verwijdering van het grondgebied en de repatriëring effectief voor te bereiden en uit te voeren. Ook hier kan het openbaar ministerie zich tegen verzetten.

124. De invrijheidstelling zal steeds gepaard gaan met de naleving van voorwaarden gedurende een bepaalde proeftijd. De voorwaarden zijn het verbod om strafbare feiten te plegen, de verplichting om een vast adres te hebben en om te reageren op oproepingen vanwege gerecht, justitiehuizen en politie. Voor de veroordeelden zonder recht op verblijf komt daarbij de voorwaarde om niet terug te keren naar België gedurende de proeftermijn. Er kunnen ook steeds slachtoffergerichte voorwaarden worden opgelegd, zoals bijvoorbeeld contactverboden en de regeling van de schadevergoeding of het herstel. Op voorstel van de gevangenisdirecteur en/of het openbaar ministerie kunnen nog andere voorwaarden worden opgelegd om de reclassering uit te voeren of om tegemoet te komen aan mogelijke tegenaanwijzingen. Een voorbeeld daarvan is het volgen van een begeleiding en/of therapie. De veroordeelde moet instemmen met deze voorwaarden, zo niet komt er geen invrijheidstelling.

125. Het openbaar ministerie zal een vrijstellingsdossier van een veroordeelde met een bepaalde problematiek altijd kunnen voorleggen aan de strafuitvoeringsrechtbank. Dit betekent dat er dan geen automatische vrijstelling komt, maar dat een eventuele toekenning ervan de beslissing vergt van de strafuitvoeringsrechtbank. Het openbaar ministerie baseert zich voor de weigering van vrijstelling van rechtswege onder andere op het advies van de gevangenisdirectie en de daaraan verbonden psychosociale dienst. De strafuitvoeringsrechtbank kan dan de vrijstelling alleen toekennen wanneer ze daaraan algemene en desgevallend bijzondere voorwaarden koppelt.

126. Indien de veroordeelde, die in vrijheid is gesteld, de voorwaarden niet naleeft, de integriteit van derden ernstig in gevaar brengt of nieuwe strafbare feiten pleegt tijdens de proeftermijn, zal het openbaar ministerie de veroordeelde kunnen dagvaarden tot herroeping voor de strafuitvoeringsrechtbank. In dringende gevallen kan het openbaar ministerie overgaan tot de voorlopige aanhouding waarna de strafuitvoeringsrechtbank of de strafuitvoeringsrechter beslist tot schorsing en herroeping.

127. Voor de veroordeelden met een straf totaal van meer dan vijf jaar is altijd de tussenkomst van de strafuitvoeringsrechtbank vereist voor toekenning of afwijzing van een vrijstelling of een strafuitvoeringsmodaliteit. De inhoud van de wet van 17 mei 2006 zal grotendeels worden overgenomen in de nieuwe wet. Na uitboeting van de helft van de straffen, na vijftien jaar ingeval van een levenslange veroordeling of na het einde van de beveiligingsperiode, zal de strafuitvoeringsrechtbank de vervroegde invrijheidstelling kunnen toekennen indien zij oordeelt dat de reclassering op punt staat en er geen tegenindicaties zijn die betrekking hebben op het recidivegevaar, het onttrekkingsgevaar of het risico tot het lastig vallen van de slachtoffers.

III.2.3. Veroordeelden zonder recht op verblijf

(PP II / regeerakkoord, p. 136)

De wetgeving wordt aangepast om erin te voorzien dat personen zonder verblijfstitel kunnen worden in vrijheid gesteld op voorwaarde dat zij in principe niet terugkeren naar België na vrijlating en verwijdering van het grondgebied.

a) Onderscheid veroordeelden met en zonder recht op verblijf

In de externe rechtspositie wordt snel een duidelijker onderscheid gemaakt tussen veroordeelden met en veroordeelden zonder recht op verblijf in België.

128. Bijna een kwart van de penitentiaire bevolking bestaat uit personen zonder verblijfstitel. Het is bijgevolg aangewezen om in de externe rechtspositie van veroordeelden nu al een scherper onderscheid te maken tussen veroordeelden die wel en veroordeelden die niet in het land mogen blijven na de vrijstelling. Om die reden wordt in afwachting van een nieuwe wet met betrekking tot de externe rechtspositie van veroordeelden volgende wijzigingen aangebracht aan de wet van 17 mei 2006.

b) Modaliteiten van strafuitvoering

Mensen zonder verblijfsrecht komen niet in aanmerking voor alternatieve strafuitvoeringsmodaliteiten, gericht op integratie in de Belgische samenleving.

129. De strafuitvoeringsmodaliteiten van uitgaansvergunning, penitentiair verlof, beperkte detentie en elektronisch toezicht zijn gericht op de herintegratie in de Belgische samenleving. Mensen zonder wettig verblijf komen daar niet voor in aanmerking, aangezien zij geen duurzame toekomst in ons land kunnen uitbouwen maar integendeel verplicht zijn het grondgebied te verlaten. De bedoeling is om de wetgeving zo te hervormen dat zoveel als mogelijk complementariteit wordt bereikt met het migratie- en terugkeerbeleid en de beslissingen van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ).

c) De invrijheidstelling van personen zonder recht op verblijf

Een voorlopige invrijheidstelling voor niet-verblijfsgerechtigden wordt steeds gekoppeld aan de dwingende voorwaarde van niet-terugkeer naar België.

130. De voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied is vandaag niet gedefinieerd in de wet. In de rechtspraak rijzen ook twijfels of deze vrijstelling aan bijzondere voorwaarden kan worden onderworpen, bijvoorbeeld het verbod tot terugkeer naar België gedurende een bepaalde proeftijd. Het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat het wel degelijk gaat om een modaliteit van strafuitvoering zoals de voorwaardelijke invrijheidstelling en dat er voorwaarden verbonden zijn aan die invrijheidstelling. Een reparatie van de wet dringt zich op.

131. De nieuwe omschrijving zal inhouden in dat deze invrijheidstelling een modaliteit van strafuitvoering is die toegepast wordt op personen die geen recht hebben op verblijf in België. Ze gaat altijd gepaard met voorwaarden die gedurende een wettelijk bepaalde proeftijd dienen te worden nageleefd. De belangrijkste voorwaarde is het verbod van terugkeer naar België, tenzij de veroordeelde in regel is met het

verblijfsrecht én de strafuitvoeringsrechtbank hem dat zou toelaten. De overtreding van de voorwaarden kan tot herroeping van de invrijheidstelling leiden. Aangezien de veroordeelden zonder recht op verblijf vaak alle straffen ondergaan, door de niet toekenning van een vervroegde invrijheidstelling door de strafuitvoeringsrechtbanken of door eigen keuze, wordt in de wet voorzien dat deze veroordeelden zes maanden voor het bereiken van het einde van de straf(fen) op beslissing van de minister van Justitie effectief verwijderd kunnen worden van het grondgebied. Momenteel is dit in de wet beperkt tot twee maanden hetgeen in de praktijk een te korte duur is om de repatriëring effectief te organiseren.

III.2.4. De gerechtsbrief bij strafuitvoering

(PP II)

De gerechtsbrief wordt vervangen door een gewone aangetekende brief of door een gewone brief bij gedetineerden.

132. De gerechtsbrief is in de wet van 17 mei 2006 in de meeste gevallen het middel om partijen op te roepen of om hen beslissingen mee te delen. Het gebruik van de gerechtsbrief is in vele gevallen niet opportuun en kan worden vervangen door een gewone aangetekende brief. Wanneer de veroordeelde zich in de gevangenis bevindt, kan een gewone brief worden verstuurd met toepassing van het KB nr. 236 van 20 januari 1936 tot vereenvoudiging van sommige vormen van de strafvordering ten opzichte van de gedetineerden.

133. Deze evolutie moet worden beschouwd in het licht van twee andere belangrijke vernieuwingen:

- De wettelijke woonstkeuze van de rechtsonderhorige op het adres van zijn advocaat (zie hoger, nr. 73)
- De invoering van de elektronische communicatie tussen de gerechtelijke instellingen en de juridische beroepen (zie lager, nr. 286)

III.3. De strafprocedure

(PP II, regeerakkoord, p. 132-135)

III.3.1. Naar een nieuw Wetboek van Strafvordering (tegen 2018)

De strafvordering wordt hervormd en vereenvoudigd met het oog op meer efficiëntie, snelheid en coherentie, zonder te raken aan de fundamentele rechten van de partijen. Het vooronderzoek in strafzaken wordt tegen het einde van de legislatuur grondig hervormd en krijgt een eenduidig en vereenvoudigd wettelijk kader. Er wordt daartoe een keuze gemaakt voor een geïntegreerd vooronderzoek door het openbaar ministerie dan wel voor het behoud van twee vormen van vooronderzoek, naargelang de ernst en de complexiteit van de te onderzoeken misdrijven.

134. In opdracht van de vorige minister van Justitie werkte de Universiteit Gent een grondige studie uit naar de knelpunten in de huidige Belgische strafprocedure.³ De onderzoeksploeg werd begeleid door een begeleidingscomité en een expertengroep waarin de actoren van de strafprocedure waren vertegenwoordigd. In het verlengde daarvan werd de draad opgenomen voor fundamentele herziening van het Wetboek van Strafvordering. Een belangrijke vraag die daarbij zal moeten worden beantwoord is o.a. welk lot wordt voorbehouden aan het gerechtelijk onderzoek. Die vraag kan slechts worden beantwoord na rijp beraad.

³ Universiteit Gent, *Een praktijkgericht onderzoek naar de knelpunten in de huidige Belgische strafprocedure met het oog op het schrijven van een nieuwe strafprocedure*, Gent, 443 p. .

135. In afwachting van de globale hervorming van het strafprocesrecht kunnen al wel punctuele maatregelen worden genomen waarvan kan worden aangenomen dat ze de werklust onmiddellijk positief zullen beïnvloeden en de procedure efficiënter maken, zonder te raken aan de fundamentele rechten van de partijen in de procedure. Hieronder worden concrete maatregelen voorgesteld, die de fase van het vooronderzoek efficiënter kunnen maken.

III.3.2. Punctuele hervormingen van de strafprocedure

III.3.2.1. ‘Kleine’ hervorming van het vooronderzoek

De uiteindelijke doelstelling is om in strafzaken, net zoals in burgerlijke zaken, rechtspraak te krijgen binnen een gemiddelde van 1 jaar per aanleg.

Hieronder worden concrete maatregelen voorgesteld, die de fase van het vooronderzoek efficiënter kunnen maken.

a) Uitbreiden van de mini-instructie en andere opsporingsmethoden

(PP II / regeerakkoord, p. 132)

Een gerechtelijk onderzoek zal niet meer systematisch nodig zijn wanneer een verzoek tot huiszoeking, inkijkoperatie, telefoontap of observatie met gebruik van technische hulpmiddelen aan de onderzoeksrechter wordt voorgelegd.

136. De zogenaamde mini-instructie, waarbij de procureur des Konings de onderzoeksrechter kan vorderen voor het verrichten van bepaalde onderzoeksdaden, zonder dat dit automatisch tot een gerechtelijk onderzoek leidt, wordt uitgebreid tot de huiszoeking, de inkijkoperatie, de telefoontap en de observatie met gebruik van technische hulpmiddelen om zicht te verwerven in een woning. Dergelijke onderzoeksdaden worden dus nog steeds aan een rechter voorgelegd en zullen, indien deze rechter dit opportuun oordeelt, alsnog aanleiding kunnen geven tot een diepgaander gerechtelijk onderzoek. Maar in de regel zullen zij dat niet doen. Wel kan voor convergentie gezorgd worden door steeds dezelfde rechter van het onderzoek bevoegd te maken voor opeenvolgende onderzoeksdaden. En voor alle duidelijkheid, indien het tot een aanhouding komt, wordt het onderzoek sowieso gerechtelijk.

137. De meerwaarde van het verhoor in het vooronderzoek is de voorbije jaren afgenomen ten voordele van andere onderzoeksdaden, en in het bijzonder daden van meer technische aard. Dit is te verklaren, enerzijds doordat er meer tegenspraak in het vooronderzoek werd ingebracht ingevolge de verplichte bijstand van de verdachte door een advocaat van bij het eerste verhoor van een verdachte, en anderzijds door sterk verbeterde wetenschappelijke methoden op het stuk van toxicologie, DNA-onderzoek, enzovoort.

138. In complexe dossiers van georganiseerde criminaliteit krijgen de opsporingsdiensten nieuwe instrumenten aangeboden, zoals een spijtoptantenregeling, om de waarheidsvinding in gevoelige dossiers van zware en georganiseerde criminaliteit te bevorderen zonder dat deze de rechten op verdediging hypothekeren of de gelijkheid tussen partijen in gevaar brengen.

139. Ook de limitatieve lijst van inbreuken waarvoor het intercepteren van telecommunicatie kan worden gemachtigd wordt verder uitgebreid, onder meer tot inbreuken op de wapenwetgeving, de nieuwe bepalingen inzake terroristische misdrijven en radicalisme⁴, de wederrechtelijke aanhouding (art. 147 en 434 SW.) en de aanranding van de eerbaarheid (art. 372 SW.).

b) De voorlopige hechtenis

(PP II / grondwetswijziging)

De voorlopige hechtenis moet zijn daadwerkelijke functionaliteit hervinden in het gevaar op recidive, op vlucht of op belemmering van het onderzoek. De procedure wordt tegelijkertijd efficiënter.

140. De penitentiaire instellingen in België worden (mee) bevolkt met ongeveer één derde (36%) verdachten (in voorlopige hechtenis). De toepassing van de voorlopige hechtenis is dus mee verantwoordelijk voor de blijvende overbevolking en vergt een kritische doorlichting. De voorlopige hechtenis werd, gezien de zware impact van de maatregel op de persoonlijke vrijheid van de betrokkene, door de wetgever bedacht als een uitzonderingsmaatregel, te beperken tot situaties waar de openbare veiligheid, het verdere verloop van het onderzoek en de finale berechting van de verdachte in het gedrang zouden komen door de invrijheidstelling. Alhoewel de in de wet bepaalde criteria voor de voorlopige hechtenis reeds behoorlijk restrictief en streng zijn voor het afleveren van een aanhoudingsmandaat, hebben ze in de rechtspraak nooit geleid tot de beoogde vermindering van het toepassen ervan. De vrijheidsberoving onder de vorm van een voorlopige hechtenis mag geen “voorschot” zijn op de latere bestraffing ten gronde. Niet alleen geldt tijdens de voorlopige hechtenis het vermoeden van onschuld, bovendien is het penitentiair regime van de voorlopig gehechten niet gericht op maatschappelijk herstel of sociale re-integratie. Wie dus zijn straf bijna of helemaal heeft uitgezeten in voorlopige detentie tegen het tijdstip dat hij effectief wordt gevonnist, ondergaat geen aan zijn vergrijp aangepaste straf.

141. Meerdere aanpassingen van de voorlopige hechtenis worden daarom voorgesteld:

1° De procedure van de voorlopige hechtenis wordt **vereenvoudigd**, waardoor onregelmatigheden worden voorkomen. Niet alleen worden de voorschriften op straffe van nietigheid herbekeken, in lijn met de globale aanpak van de procedurele onregelmatigheden (zie lager, nrs. 143-148), maar de procedurevoorschriften worden ook eenduidig en uniform gemaakt.

2° De termijn voor de verlenging van de voorlopige hechtenis wordt in alle gevallen gebracht op **twee maanden**.

3° **De totale duur van de voorlopige hechtenis wordt in de tijd begrensd.**

- Indien het feit voor de verdachte een correctionele hoofdgevangenisstraf van **één jaar tot en met drie jaar** tot gevolg kan hebben, kan de voorlopige hechtenis alleen uitgevoerd worden onder elektronisch toezicht.
- Indien het feit voor de verdachte een correctionele hoofdgevangenisstraf van **meer dan drie jaar tot en met vijf jaar** tot gevolg kan hebben, wordt de maximumtermijn van de voorlopige hechtenis in de gevangenis door de wetgever in de tijd beperkt (bv. tot vier maanden). Na die termijn kan de voorlopige hechtenis alleen verder uitgevoerd worden onder elektronisch toezicht.

⁴ Zie wetsontwerpen ministerraad 6 februari 2015.

- Voor de misdrijven die bestraft kunnen worden met gevangenisstraf of opsluiting **boven vijf jaar**, wordt na zes maanden voorlopige hechtenis in de gevangenis, een bijzondere motiveringsplicht opgelegd aan de rechter wanneer hij de verdere uitvoering van de voorlopige hechtenis niet onder elektronisch toezicht beveelt.

De maximumduur wordt dus gedifferentieerd naargelang de zwaarte van het misdrijf en de toepasbare strafmaat. De beperking in de tijd en/of de bijzondere motiveringsplicht zullen een positieve impact hebben op een spoedige afhandeling van het onderzoek. De magistratuur wordt door deze maatregel gesensibiliseerd om de opportuniteit van de voorlopige hechtenis steeds af te toetsen aan de mogelijke latere bestrafing.

Deze aanpassingen van de Voorlopige Hechteniswet kunnen gepaard gaan met een herziening van de straffenschalen en van de strafmaten voor bepaalde misdrijven die nog de sporen dragen van een erg op eigendom gerichte 19^e eeuw die minder problemen had met gewelddadigheid. Om de openbare veiligheid te waarborgen zou op bepaalde categorieën van misdrijven, zoals bijvoorbeeld gewelds- en zedendelicten, een hogere maximum strafmaat kunnen worden gesteld. Voor andere categorieën, zoals bepaalde eigendoms- en vermogensmisdrijven, zou de traditionele hoge strafmaat kunnen zakken. Deze aanpassingen zullen ook gepaard gaan met de voorgestelde rationalisering van de strafprocedure (o.a. m.b.t. de regeling van de rechtspleging die wordt herzien). Valkuilen en misbruiken die het verloop van het gerechtelijk onderzoek vertragen en dus ook een invloed hebben op de duur van de voorlopige hechtenis, moeten wettelijk worden uitgesloten.

4° Een groot deel van de voorlopig gehechten heeft geen recht op verblijf in België. Het is precies deze categorie van illegale gedetineerden die het langst in voorhechtenis blijft. Gelet op het feit dat deze personen geen band hebben met het Rijk en dat ook naar de toekomst niet mogen hebben, moeten deze snel kunnen verwijderd worden van het grondgebied en dus uit de arresthuizen. In het strafprocesrecht moet gezocht worden naar een manier van snelle berechting (snelrecht) van de hun ten laste gelegde feiten, naar een loutere bestrafing onder de vorm van de uitvoering van een effectieve repatriëring of naar een procedure van bijzondere vertegenwoordiging op de zitting ten gronde door een raadsman na instemming van de betrokkene.

5° Vandaag is het mogelijk om tegen de beschikking van de raadkamer tot verlenging in beroep te gaan bij de kamer van inbeschuldigingstelling. Dan kan nog **cassatieberoep** worden ingesteld. Nochtans zijn dergelijke beschikkingen van de kamer van inbeschuldigingstelling geen eindbeschikkingen. In de praktijk hebben deze cassatieberoepen daarom weinig kans op slagen. Het ware beter het cassatieberoep opnieuw voor te behouden voor de eindbeschikking.

142. De evolutie in de Europese rechtspraak en regelgeving inzake het recht op bijstand van de verdachte bij verhoor omtrent strafbare feiten waarop een vrijheidsberovende straf staat, heeft het voor de politiediensten en het openbaar ministerie bijzonder moeilijk gemaakt om binnen de eerste aanhoudingsperiode van 24 uur alle noodzakelijke onderzoeksdaaden te stellen. Hierdoor zijn de voorleiding bij de onderzoeksrechter, de verdere aanhouding, en meteen dus ook een gerechtelijk onderzoek dikwijls een praktische noodzaak geworden. Er moet worden onderzocht of het mogelijk is om de **aanhoudingstermijn van 24 uur te verlengen** tot 48 of zelfs 72 uur. Deze termijn van 24 uur, die vandaag enkel verlengbaar is door de onderzoeksrechter in het kader van een gerechtelijk onderzoek,

is momenteel bepaald in het (voor herziening vatbare) artikel 12, derde lid, van de Grondwet, waardoor deze hervorming maar mogelijk is mits aanpassing van de Grondwet. De aanpassing is zinvol om de onderzoekers toe te laten de nodige initiële onderzoeksdaten te stellen. Deze langere termijn moet ook toelaten om al een beter zicht te hebben op de nood om een aanhoudingsmandaat af te leveren. Op die manier zal er minder nood zijn aan een voortgezette aanhouding, waardoor ook de gevallen van onwerkdadige hechtenis zullen verminderen.

III.3.2.2. Onregelmatigheden in de procedure

(PP II / regeerakkoord, p. 132-133)

De procedure op de controle van de onregelmatigheden wordt hervormd om de vertragingen van de procedure en de gevallen van nietigheid van de hele procedure te beperken.

143. Het gebeurt te vaak dat onregelmatigheden, dikwijls van puur vormelijke aard, leiden tot de onontvankelijkheid van de vorderingen en de nietigheid van de gehele procedure. Een dergelijke sanctie staat in de meeste gevallen niet in verhouding tot het reële gewicht van de onregelmatigheid en de draagwijdte van de schending van de rechten van verdediging.

144. Conform het regeerakkoord, dient de procedure op de controle van de onregelmatigheden zo snel mogelijk te worden hervormd.

In het verleden hebben pogingen om een sluitend systeem tot zuivering der nietigheden voor de onderzoeksgerechten in te stellen, gefaald. Immers, dezelfde onregelmatigheden die voor de onderzoeksgerechten worden opgeworpen blijken in de praktijk dikwijls opnieuw te worden ingeroepen voor de bodemrechter, onder een andere vorm of door een andere partij.

145. Het is de bodemrechter die opnieuw de natuurlijke rechter moet worden om de onregelmatigheden te beoordelen. Hij is bovendien beter geplaatst dan het onderzoeksgerecht, aangezien hij het geheel van het dossier moet beoordelen en dus ook de globale betrouwbaarheid van het bewijs.

146. In de toekomst zal een onregelmatigheid in de procedure slechts voor de bodemrechter en op de inleidende zitting (*in limine litis*) kunnen worden opgeworpen. Zo kan de rechter oordelen of hij de onregelmatigheid vooraf wil onderzoeken, dan wel in de globale beoordeling van de zaak meeneemt.

147. In de fase van het vooronderzoek zal het openbaar ministerie wel de mogelijkheid behouden om voor de kamer van inbeschuldigingstelling de manifeste onregelmatigheid van een in het onderzoek vastgestelde nietigheid te vorderen, om te vermijden dat een verderzetting van het onderzoek bij voorbaat ondoelmatig is. Manifeste onregelmatigheden kunnen desgevallend het onderzoek beëindigen. Maar ook wanneer een potentiële onregelmatigheid niet als manifest wordt beoordeeld, zou het de bodemrechter vrijstaan om later opnieuw het onregelmatigheidsonderzoek te voeren.

148. Tevens zal de mogelijkheid worden onderzocht om de verdediging toe te laten om bij het afsluiten van het onderzoek manifeste onregelmatigheden aan de kamer van inbeschuldiging voor te leggen voor een voorafgaande controle, weliswaar zonder mogelijkheid cassatieberoep in te stellen tegen de weigering van de kamer van inbeschuldiging (aangezien manifeste onregelmatigheden nog steeds kunnen worden opgeworpen voor de rechter ten gronde, en lange debatten kunnen vergen).

III.3.2.3. Versterken van de instrumenten van buitengerechtelijke afhandeling

(PP II / regeerakkoord, p. 133)

Lang niet alle zaken moeten of kunnen leiden tot strafvervolgning. Het openbaar ministerie krijgt meer instrumenten om, waar opportuun, de zaak buitengerechtelijk af te handelen. Het sepot omwille van technische redenen wordt meer autonoom afgehandeld door de politie, om de parketten van zuiver administratieve taken te ontlasten.

a) Het sepot

De politiediensten moeten, onder controle van de parketten, de sepotbeslissingen kunnen nemen om technische redenen (zoals de onmogelijkheid om de dader te identificeren).

149. Niet alle strafbare feiten vergen ook een strafrechtelijke vervolging. Dit principe, dat vervat ligt in de Grondwet en het Wetboek van Strafvordering, dient, zoals reeds omschreven in het hoofdstuk rond de hervorming van het strafrecht (zie hoger, nrs. 93-105), ook verder te worden gehuldigd. In plaats van een penale bestraffing kan een andere opvolging aangepaster zijn, zoals een administratieve of zelfs burgerlijke afhandeling, een buitengerechtelijke afhandeling of een sepotbeslissing.

150. Vandaag dienen de parketten nog heel veel dossiers zonder gevolg te stellen, d.i. te seponeren, hetgeen een grote werklast meebrengt, gelet op het talrijke aantal noodzakelijke beslissingen tot sepot. Er moet een onderscheid worden gemaakt naar de aard van de sepotbeslissing. Slechts een deel van de sepotbeslissingen wordt genomen op basis van opportuniteitsoverwegingen, terwijl een ander (groot) deel is gestoeld op technische redenen, zoals de onmogelijkheid om de dader te identificeren. Deze laatste categorie hoeft niet langer aan de parketten te worden bezorgd. Het nazicht kan even goed georganiseerd worden op het niveau van de politie zelf, waarbij structureel nazicht door de officier van gerechtelijke politie gebeurt en de parketmagistraat slechts steekproefsgewijs de dossiers controleert.

151. Dit ligt in het verlengde van de reeds bestaande regeling met betrekking tot de vereenvoudigde processen-verbaal (VPV) en het ambtshalve politieel onderzoek (APO), waarin de politiediensten hun verantwoordelijkheid opnemen in het kader van een ketengerichte aanpak.

Uiteraard worden duidelijke criteria bepaald, om geen afbreuk te doen aan de beginselen van legaliteit en loyaliteit, noch aan de invulling van de begrippen leiding, gezag en verantwoordelijkheid van de procureur des Konings.

152. Bovendien het sepot moet stevig worden ingezet op instrumenten waarmee het openbaar ministerie, telkens wanneer zij dat opportuun oordeelt, strafzaken alternatief en buitengerechtelijk kan afhandelen, met verval van de strafvordering tot gevolg.

b) De minnelijke schikking [art. 216bis Sv.]

De toepassing van de minnelijke schikking wordt verrijkt en het openbaar ministerie wordt aangemoedigd om hierin een coherent en evenwichtig strafrechtelijk beleid te voeren. Het College van Procureurs-generaal wordt verzocht om in 2015 de nodige aanpassingen aan de bestaande richtlijnen ter zake voor te bereiden.

153. De minnelijke schikking werd bij de wetten van 14 april 2011 en 11 juli 2011, zowel wat betreft het materieel als het formeel toepassingsgebied, sterk verruimd. De zaken waarvoor de minnelijke schikking kan worden voorgesteld zijn alle strafbare feiten waarvoor de procureur des Konings meent dat het niet moet gestraft worden met een hoofdstraf van meer dan twee jaar correctionele gevangenisstraf. Tegelijk wordt de minnelijke schikking mogelijk gemaakt in alle fasen van het hangende geding (zelfs wanneer de zaak reeds hangende is in beroep).

154. De toepassing van de verruimde minnelijke schikking (voluit “verruimd verval van strafvordering tegen betaling van een geldsom” genoemd) maakt het voorwerp uit van een richtlijn van het College van procureurs-generaal (COL 6/2012), die na een looptijd van twee jaar een eerste keer geëvalueerd werd door de dienst voor het strafrechtelijk beleid.

155. De resultaten van deze evaluatie blijken positief. De aanbevelingen geven aanleiding tot verfijning en verbetering van de richtlijnen en eventuele punctuele aanpassingen in de wetgeving. Ook zou kunnen overwogen worden om de minnelijke schikking te vermelden in het strafregister zodat met het gegeven rekening kan worden gehouden bij de bepaling van de strafmaat voor een later strafbaar feit, evenwel zonder dat de regels van de herhaling spelen. Het College van Procureurs-generaal heeft ook zelf aangegeven werk te willen maken van een performant en nog beter gecoördineerd strafrechtelijk beleid omtrent de toepassing ervan.

156. Het is een beginnende praktijk van een alternatief buitengerechtelijk afhandelingsbeleid op niveau van het openbaar ministerie, dat nog in volle evolutie is en waarvan een goede toepassing vele mogelijkheden biedt om nodeloos lange en complexe strafprocedures te vermijden en tot een snelle vergoeding te komen van de aan het slachtoffer toegebrachte schade of inning van de ontdoken fiscale en sociale rechten, met een stevige geldboete als ontradende sanctie.

c) Het betalingsbevel

(PP IV / regeerakkoord, p. 133)

Het bevel tot betalen geeft de fiscale ontvanger meteen een uitvoerbare titel tot invordering van de som. Het wordt uitvoerbaar gesteld voor wegverkeerszaken en verruimd tot bepaalde feiten van gemeen strafrecht. Dit ontnemt de parketten en correctionele rechtbanken nodeloze werklust. Dit wordt in 2015 in een afzonderlijk wetsontwerp geregeld.

157. Bij de wet van 22 april 2012 werd het bevel tot betalen ingevoerd voor inbreuken op de wetgeving inzake het wegverkeer.

Het bijzondere aan het betalingsbevel is dat er in vele gevallen geen rechtbank meer aan te pas komt om de fiscale ontvanger een uitvoerbare titel te geven tot invordering van de som.

Voor onbetaalde onmiddellijke inningen en minnelijke schikkingen stuurt de procureur des Konings een betalingsbevel naar de overtreder, die daartegen eventueel bezwaar kan aantekenen en de zaak voor de rechtbank kan brengen. Het initiatief ligt dan echter bij de overtreder.

158. Een reparatiewet is echter noodzakelijk om de huidige wet uitvoerbaar te maken. De huidige wet voorziet immers dat het bezwaar aan het parket wordt bezorgd, die dan de politierechtbank moet vatten, terwijl het efficiënter is de rechtbank rechtstreeks te vatten door het bezwaar ter griffie te laten indienen.

Er wordt overwogen om de procedure, waarbij de verdachte het betalingsbevel moet betwisten om te vermijden dat de inning uitvoerbaar wordt, ook toe te passen op bepaalde feiten van gemeen strafrecht. Sinds de programmawet van 22 december 2008 kan de fiscus de penale boetes ook toerekenen op de fiscale tegoeiden.

d) De bemiddeling in strafzaken (art. 216ter Sv.)

(PP IV / regeerakkoord, p. 133)

De bemiddeling in strafzaken wordt verruimd, zodat zij ook kan worden toegepast voor zogenaamde “slachtofferloze” misdrijven (zoals bijvoorbeeld drugszaken). De verruiming van het wettelijk kader wordt bepaald na afstemming met de deelstaten en het College van Procureurs-generaal.

159. Zoals aangegeven in het regeerakkoord, dient ook deze vorm van buitengerechtelijke afhandeling te worden verruimd, onder meer tot de zogenaamde “slachtofferloze” misdrijven, waar het algemeen maatschappelijk belang en de goede rechtsorde in het gedrang komen en waarvoor het openbaar ministerie het belang van de slachtoffers behartigt, en dus een zuivere dader-slachtoffer-bemiddeling niet mogelijk is.

160. Een dergelijke verruiming zorgt ervoor dat de bemiddeling in strafzaken, waaraan nu reeds financiële middelen zijn gekoppeld uit het Globaal Plan (het subsidiekanaal van de omkadering van alternatieve gerechtelijke maatregelen), ook geschikt wordt om lopende proefprojecten voor “slachtofferloze misdrijven” een wettelijk kader te bieden (zoals bijvoorbeeld het project proefzorg te Gent, de “conseiller stratégique drogues” te Luik of de drugsbehandelingskamer in de rechtbank van eerste aanleg te Gent).

III.3.2.4. De betekening van de dagvaarding

(PP II / regeerakkoord, p. 133)

Veel besparingen en werklasterminderingen worden gerealiseerd zodra het openbaar ministerie niet alleen door gerechtsdeurwaardersexploiten maar ook elektronisch of per aangetekende brief de dagvaardingen alsook de vonnissen en arresten per verstek kan betekenen.

161. Zoals in de burgerlijke procedure (zie hoger, nr. 73), worden de betekeningen en de communicaties in de strafprocedure efficiënter gemaakt.

De huidige procedure van betekening door middel van een gerechtsdeurwaardersexploot kan in vele gevallen worden ingeruild voor een eenvoudiger en goedkoper systeem dat evenveel waarborgen biedt, met name via een aangetekend schrijven en eventueel ook een gewone brief.

Bovendien moet de partij die regelmatig werd gedagvaard maar niet verscheen, niet opnieuw worden gedagvaard in geval van uitstel van het onderzoek van de zaak naar een bepaalde datum.

162. Waar mogelijk moeten ook de mogelijkheden van de digitale weg optimaal worden gebruikt, mits de nodige waarborgen voor toegankelijkheid en kennisneming kunnen worden geboden.

III.3.2.5. De regeling van de rechtspleging

(PP II / regeerakkoord, p. 132-133)

De regeling van de rechtspleging door de raadkamer op het einde van het gerechtelijk onderzoek biedt vaak geen echte meerwaarde en vormt soms een echt “proces vóór het proces”. Daarom wordt dit voortaan aan het openbaar ministerie toevertrouwd.

163. Bij een gerechtelijk onderzoek is de regeling van de rechtspleging een zeer zware stap in de procedure, die veel inspanningen vergt van de magistraten, zowel van de zetel als van het openbaar ministerie.

Zonder afbreuk te willen doen aan de kwaliteit van de magistraten die dit uitvoeren, moet worden vastgesteld dat deze stap – die er enkel op gericht is om vast te stellen of er voldoende ‘bezwaren’ zijn - in de meeste gevallen geen echte meerwaarde oplevert voor de procedure en een evenwichtig procesverloop.

Ofwel blijken de bezwaren ten laste dermate voor de hand liggend dat de verwijzing zich automatisch opdringt, ofwel degenereert deze fase tot een soort proces, dat aan het echte proces voorafgaat, en dat jarenlang kan aanslepen.

Deze verspilling van tijd, energie en capaciteit is in de huidige rationaliseringscontext niet langer te verantwoorden.

164. Zonder afbreuk te doen aan de bestaande waarborgen zoals het recht van de burgerlijke partij om tegen de beslissing tot buitenvervolginstelling beroep in te stellen of om bijkomende onderzoekshandelingen te vragen, wordt overwogen om de beslissing om een zaak al dan niet voor de strafrechter te brengen in de regel aan het openbaar ministerie toe te vertrouwen, zoals bij het afsluiten van een opsporingsonderzoek.

165. Deze keuze impliceert geen voorafname op de meer fundamentele keuze voor een onderzoeksrechter dan wel een rechter van het onderzoek die in de globale hervorming van de strafprocedure moet worden genomen. De regeling van de rechtspleging komt immers pas nadat de onderzoeksrechter zelf zijn onderzoek als voltooid beschouwt en het dossier aan de procureur des Konings heeft toegezonden. Het recht van een burgerlijke partij om in beroep te gaan tegen de beslissing van de procureur des Konings om de zaak op dat ogenblik – dit is na het gerechtelijk onderzoek – alsnog te seponeren, zou aan de kamer van inbeschuldigingstelling kunnen worden toevertrouwd.

166. In dit scenario zal ook de beslissing tot opschorting of internering niet meer door de raadkamer worden genomen. De bodemrechter is echter even goed geplaatst om deze beoordeling te maken. Daarenboven kan het openbaar ministerie ook andere oplossingen overwegen dan de dagvaarding voor de correctionele rechtbank, zoals het voorstellen van een minnelijke schikking (de verruimde toepassing van het instrument, zelfs na verwijzing van de zaak naar de bodemrechter, bestaat ook nu reeds), een bemiddeling in strafzaken of een (voorlopige) buitenvervolginstelling wegens opportuniteitsredenen, eerder dan de correctionele rechtbanken onnodig te belasten.

167. De verwijzing naar het hof van assisen zou tot de bevoegdheid van de kamer van Inbeschuldigingstelling blijven behoren.

III.3.2.6. De procedure ten gronde

(PP II / regeerakkoord, p. 132-133)

Ook de procedure ten gronde wordt aangepast om waar mogelijk een sneller en efficiënter verloop te kennen.

a) Conclusies

(PP II / regeerakkoord, p. 132-133)

De conclusies in strafzaken moeten op straffe van onontvankelijkheid op de inleidende zitting of in het kader van een vastgelegde agenda worden neergelegd.

168. Het neerleggen van conclusies in strafzaken getuigt vandaag niet steeds van een grote proceseconomische efficiëntie. Zo komt het voor dat partijen uit strategische overwegingen bepaalde zwaarwichtige middelen, die bij aanvang van de rechtspleging kunnen worden opgeworpen, pas op het einde van de debatten opwerpen, om de behandeling te vertragen of de afgesproken kalender voor de debatten in de war te sturen. Om dit te vermijden zal worden bepaald dat de middelen in de regel op de inleidende zitting dienen te worden opgeworpen of dat een door de strafrechter vastgelegde agenda voor de conclusies dient te worden gerespecteerd, op straffe van onontvankelijkheid.

b) Guilty plea

(PP IV / regeerakkoord, p. 133)

Een procedure van “schuldig pleiten” zou in bepaalde zaken de debatten voor de rechtbank beperken.

169. Er wordt een procedure van “schuldig pleiten” in de strafprocedure ingevoerd, naar het voorbeeld van het Franse “comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité” of de “guilty plea” en “plea bargaining” in het Angelsaksische recht.

170. De voorafgaande erkenning van schuld leidt ertoe dat er geen debatten worden gevoerd omtrent het bewijs van schuld. Anders dan bij de (verruimde) minnelijke schikking, bekent de verdachte schuld, hetgeen leidt tot een effectieve veroordeling door de strafrechter. Daarbij kan de medewerking van de verdachte in aanmerking worden genomen om een lagere straf te vorderen en op te leggen.

III.3.2.7. Verstek en verzet

(PP II / regeerakkoord, p. 133)

Het recht op verzet wordt voorbehouden voor gevallen waarin verstek werd gelaten ingevolge overmacht of waarvoor een geldige verantwoording kan worden gegeven.

171. Vandaag blijven partijen soms afwezig om vervolgens de verzetsprocedure na verstek aan te wenden als een strategie om de procedure te vertragen. Voor overtredingen, waarvoor de verjaringstermijn slechts 6 maanden of 1 jaar bedraagt, kan hiermee worden getracht om het verval van strafvordering door verjaring uit te lokken. Het is in sommige gevallen een praktijk geworden om dezelfde zaak drie tot zelfs vier keer door de bodemrechter te laten behandelen.

172. Het recht op verzet dient daarom te worden beperkt, met name tot die gevallen waarin de verstek latende partij overmacht of een andere geldige verantwoording kan aantonen, en (in eerste aanleg) op geen enkel moment in de procedure is verschenen.

Deze ingreep levert een efficiëntiewinst op doordat het recht op verzet niet langer als een bewuste verdedigingsstrategie kan worden aangewend.

III.3.2.8. Beroep

(PP II / regeerakkoord, p. 132-133)

Wie beroep instelt, moet zijn grieven tegen het vonnis aanduiden. Bovendien wordt het recht op beroep van het openbaar ministerie aangepast.

173. Zoals in het burgerlijk procesrecht, wordt ernaar gestreefd om van een definitieve kwaliteitsvolle afhandeling in eerste aanleg de regel te maken. Specifiek in strafzaken worden te dien einde de volgende maatregelen vooropgesteld:

- De beroepsprocedure wordt hervormd in de zin dat de grieven tegen het betwiste vonnis duidelijk moeten worden aangegeven in de beroepsakte. Bij het instellen van beroep zal de appellant dus precies moeten aanduiden op welke punten hij van mening is dat de rechter in eerste aanleg zich heeft vergist. Dit betekent ook dat het vonnis in eerste aanleg en de grieven daartegen, als startpunt de basis vormen voor de debatten in hoger beroep. De zaak wordt met andere woorden niet zomaar ten gronde overgedaan.
- Het openbaar ministerie krijgt de mogelijkheid om een “volgappel” in te stellen: in bepaalde gevallen beschikt het openbaar ministerie immers over een kortere beroepstermijn dan de verdediging ingevolge een verschillend startpunt van de beroepstermijn (dit is bijvoorbeeld het geval bij het hoger beroep tegen een vonnis bij verstek). In dergelijke gevallen zal het openbaar ministerie over de mogelijkheid beschikken om in het beroep te volgen.
- Het openbaar ministerie zal ten slotte ook afstand kunnen doen van een reeds ingesteld zgn. volgeroep of zal dat beroep kunnen beperken, in het geval de in eerste aanleg veroordeelde besluit om afstand te doen van het beroep dat door hem werd ingesteld en het openbaar ministerie eveneens akkoord kan gaan met het behoud van de uitspraak in eerste aanleg.

III.3.2.9. Cassatieberoep

(PP II / regeerakkoord, p. 132-133)

De cassatieprocedure wordt aangepast om beroepen zonder meerwaarde te vermijden.

174. Ook de cassatieprocedure kent een aantal misbruiken die zullen worden rechtgezet. Bepaalde mogelijkheden om het beroep in te stellen worden inderdaad aangewend om de zaak te vertragen, nog vóór ze voor de bodemrechter komt, zonder een effectieve meerwaarde te bieden.

175. Zo bijvoorbeeld:

- bepaalde mogelijkheden van onmiddellijk cassatieberoep, die de behandeling van de zaak nog vóór ze voor de bodemrechter wordt gebracht, vertragen, zonder een reële meerwaarde op te leveren (cf. het nieuwe artikel 420 van het Wetboek van Strafvordering);
- de verplichte mededeling van het verzoek tot onttrekking van een zaak aan de rechter (artikel 545 van het Wetboek van Strafvordering);

- de prejudiciële vragen aan het Hof van Cassatie in zaken van bescherming van mededinging (artikelen IV.75 en IV.76 van het wetboek van economisch recht).

III.3.2.10. Assisen

(PP II, grondwetswijziging / regeerakkoord, p. 132-133)

Alle misdaden worden correctionaliseerbaar. Wat de assisenprocedure betreft, nemen de beroepsrechters deel aan de deliberatie van de jury over de schuldvraag.

176. Artikel 150 van de Grondwet bepaalt dat “de jury wordt ingesteld voor alle criminele zaken, alsmede voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven, behoudens voor drukpersmisdrijven die door racisme of xenofobie ingegeven zijn.” Hiermee wou de grondwetgever een democratische deelname van het volk in de berechting van de zwaarste feiten en persmisdrijven voorzien. In de praktijk is dit echter reeds lang niet meer het geval. Het grootste deel van de misdaden wordt immers gecorrectionaliseerd en voor de beroepsrechters van de correctionele rechtbank en het hof van beroep gebracht.

177. De rechtspleging voor het hof van assisen is geen garantie voor betere rechtspraak dan een behandeling door beroepsrechters.

De assisenprocedure is zwaar, de samenstelling van de jury is niet steeds representatief voor de diversiteit van onze samenleving is en de risico's op pogingen tot beïnvloeding van de juryleden door bedreiging of geweld op hun familie en naasten, zijn in het geval van zware en georganiseerde criminaliteit niet denkbeeldig.

Bovendien is in complexe dossiers, waarin bijvoorbeeld gespecialiseerde en technische onderzoeksmethoden werden aangewend, ook de specialisatie en ervaring van de beroepsrechter een meerwaarde tegenover de volksjury, om de waarde en de wettigheid van het aangeleverde bewijs correct te kunnen inschatten.

Tot slot brengen deze procedures voor justitie een bijzonder zware kost mee voor de organisatie van het proces en de noodzakelijke beveiligingsmaatregelen.

178. Met de wet van 21 december 2009 werd de procedure reeds aangepast aan bepaalde vereisten van een eerlijke procesvoering in de zin van artikel 6 van het EVRM (meer bepaald wat betreft de motivering van de uitspraken van de jury). Deze wetswijziging heeft echter geen antwoord geboden op de steeds weerkerende kritieken op de assisenprocedure.

Daarom worden in ieder geval maatregelen genomen om de bestaande procedure aan te passen, met name om de deelname van de beroepsrechters aan de deliberatie over de schuldvraag te voorzien. De voorstellen die reeds in 2005 door de toenmalige Commissie voor de hervorming van het hof van assisen werden geformuleerd zullen hier als inspiratiebron gelden.

179. Daarnaast zouden in eerste instantie alle misdaden correctionaliseerbaar worden gemaakt, waarbij echter voor de huidige categorie van (nog) niet-correctionaliseerbare misdaden, het automatische effect van de correctionalisering op de strafmaat en de verjaringstermijn wordt tenietgedaan. Indien het parket niet correctionaliseert, blijft de verwijzing naar het Hof van Assisen voor de misdaden mogelijk via de Kamer van Inbeschuldigingstelling.

In een volgende fase kan eventueel overwogen worden om ook de grondwetsbepaling⁵ aan te passen, in functie van een definitieve keuze over het lot van de assisenprocedure, die hetzij tot de afschaffing ervan, hetzij tot een uitzonderingsprocedure voor een bepaalde categorie van zeer zware misdrijven zal leiden.

III.3.2.11. Herziening van veroordelingen

(PP IV / regeerakkoord, p. 132-133)

De herzieningsprocedure wordt objectiever gemaakt.

180. Ondanks alle in de procedure ingebouwde proceswaarborgen en rechten van verdediging, blijft rechtspraak een menselijke zaak, waarbij vergissingen kunnen gebeuren of naderhand fouten aan het licht kunnen komen.

181. Het aangebrachte leed kan dan natuurlijk niet meer volledig worden tenietgedaan, maar een objectieve procedure om in gevallen van gerechtvaardigde twijfel de herziening van de zaak te vragen (onverenigbaarheid tussen veroordelingen, een getuigenis die naderhand vals is gebleken, nieuwe feiten of omstandigheden die slechts aan het licht zijn gekomen na het proces) kan het vertrouwen van de burger in de rechtvaardigheid van justitie alleen maar ten goede komen.

182. De huidige herzieningsprocedure in artikel 443 en volgende van het Wetboek van Strafvordering is op diverse punten voor verbetering vatbaar, onder meer wat betreft de advies verlenende instantie voor of tegen de herziening en de omschrijving van nieuwe feiten of omstandigheden die voor de herziening in aanmerking kunnen worden genomen.

III.4. Een efficiënt en effectief integraal veiligheidsbeleid

(PP II / regeerakkoord, p. 144-154 en 157-161)

Een efficiënt en effectief integraal veiligheidsbeleid wordt gerealiseerd via een nieuwe kadernota integrale veiligheid en door een integrale en geïntegreerde aanpak inzake terrorisme en radicalisme.

III.4.1. De kadernota Integrale Veiligheid (tegen eind 2015)

(Kadernota / regeerakkoord, p. 146)

De nieuwe kadernota integrale veiligheid wordt voorbereid samen met de FOD Binnenlandse Zaken en in nauw overleg met de deelgebieden en wordt vóór eind 2015 gerealiseerd zodat het de nota is afgestemd op de beleidscyclus van het Nationaal Veiligheidsplan.

183. De beginselen van een integrale en geïntegreerde aanpak van veiligheidsproblemen, worden sinds meer dan 10 jaar in de kadernota integrale veiligheid en in de onderscheiden nationale en zonale veiligheidsplannen onderschreven.

Een integrale en geïntegreerde aanpak betekent dat men de veiligheidsproblemen over de grenzen van de verschillende departementen en bestuursniveaus heen bekijkt, en dat men de inspanningen van alle betrokken actoren op elkaar afstemt.

⁵ Artikel 150 G.W. dat voor herziening vatbaar werd verklaard.

184. In deze aanpak wordt ook een ketenbenadering vooropgesteld, waar bij ieder nieuw initiatief rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de andere schakels van de strafrechtelijke veiligheidsketen.

In tal van domeinen is een ketenaanpak door alle betrokken actoren, over alle bestuursniveaus heen, fundamenteel om de veiligheidsaanpak efficiënt en effectief te maken:

- Proefprojecten als bijvoorbeeld het “protocol van moed” inzake kindermishandeling of het “CO3” inzake de problematiek van geweld in het gezin tonen aan dat een casusgerichte samenwerking tussen justitie en politie, zorg- en hulpverlening en de ondersteunende instellingen van de lokale en provinciale besturen de beste kansen op slagen bieden.
- Eenzelfde samenwerking is nodig voor de aanpak van delinquenten met een onderliggende verslavingsproblematiek. Zoals de evaluaties van projecten zoals “Proefzorg”; of de “*Conseiller stratégique*” op het niveau van het parket; of nog de Drugsbehandelingskamer op het niveau van de zetel reeds voldoende hebben aangetoond, levert het samenspel tussen preventie, vroegdetectie met doorverwijzing naar verplichte effectieve hulpverlening, en de justitiële afhandeling als stok achter de deur of als faciliterende factor erg bemoedigende resultaten af wat betreft het voorkomen van recidive en herval.

Daarnaast moet ook worden vermeden dat er dubbel gebruik is van middelen en bevoegdheden tussen partners, zodat de schaarse middelen optimaal worden benut.

185. Met de bevoegdheidsoverdrachten in de Zesde Staatshervorming is de uitdaging om een integrale en geïntegreerde beleidsaanpak te ontwikkelen nog crucialer geworden. Het samenwerkingsakkoord van 7 januari 2014 stelt bovendien omtrent het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid de redactie van een nieuwe kadernota integrale veiligheid en het volgende nationaal veiligheidsplan in de filosofie van het samenwerkingsfederalisme voorop.

De nieuwe kadernota en nationaal veiligheidsplan zullen dus tot stand worden gebracht in nauwe samenwerking tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en de lokale bestuursoverheden, ieder voor wat betreft zijn respectievelijke bevoegdheden. De Interministeriële Conferentie (IMC) Veiligheids- en Handhavingsbeleid zal zich eind 2015 over de voorstellen buigen.

Samen met de FOD Binnenlandse Zaken zal justitie het voortouw nemen in de voorbereiding en coördinatie van de werkzaamheden om tot een ontwerp van een nieuwe kadernota integrale veiligheid te komen, voor de start van de nieuwe beleidscyclus van de politie.

III.4.2. Integrale en geïntegreerde aanpak inzake terrorisme en radicalisme

(Actieplan/Regeerakkoord, p. 145-146 en 157-161)

Een integrale en geïntegreerde aanpak inzake terrorisme en radicalisme legt de nadruk op de goede samenwerking tussen de verschillende actoren, een verbetering van de informatie-uitwisseling en een combinatie van de administratieve en de gerechtelijke aanpak.

186. De versterking van de maatregelen op het vlak van terrorisme en radicalisme is een kernaspect van het regeerakkoord en van de algemene beleidsverklaring van de minister van Justitie. De gebeurtenissen van januari 2015 versterken het belang van die inspanningen alleen maar.

187. Verschillende centrale actoren in de bestrijding van terrorisme vallen onder de bevoegdheid van de minister van Justitie:

- de Veiligheid van de Staat: de bestrijding van terrorisme is een van haar belangrijkste prioriteiten. Haar inlichtingenwerk moet gericht zijn op opsporing van terrorisme en extremisme, daarna op de follow-up zodat de andere bevoegde overheden makkelijker maatregelen kunnen nemen;
- de federale gerechtelijke politie: de belangrijkste rol ervan bestaat erin zaken met betrekking tot terrorisme te onderzoeken onder leiding van het federaal parket of van de onderzoeksrechter (meestal het federaal parket). Dat gebeurt in het bijzonder op het niveau van de gedeconcentreerde gerechtelijke politiediensten, dat wil zeggen op het niveau van de arrondissementen. De centrale directies van de gerechtelijke politie spelen ook een sleutelrol, in het bijzonder de centrale directie van operaties inzake gerechtelijke politie, de centrale directie van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit (voor de strategische visie en de coördinatie maar ook voor het werk van de *Federal Computer Crime Unit*), de centrale directie van technische en wetenschappelijke politie, de directie van de speciale eenheden en daarin de *Central Technical Interception Facility* (NTSU/CTIF);
- het federaal parket heeft de belangrijkste taak bij de leiding van de onderzoeken inzake terrorisme op het niveau van het parket en de onderzoeksrechters gespecialiseerd in terrorisme;
- het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAM/OCAD) moet zich opnieuw concentreren op zijn evaluatieopdracht en die ontwikkelen zodat het risico dat bepaalde personen vormen (bijvoorbeeld wanneer zij terugkeren uit Syrië) geïndividualiseerd kan worden beoordeeld;
- de Cel voor Financiële Informatieverwerking moet haar activiteit inzake de bestrijding van de financiering van terrorisme verder uitbouwen; mo
- de penitentiaire inrichtingen: gelet op de helaas grote rol van de gevangenis in het radicaliseringsproces. Zij moeten het actieplan inzake de aanpak van de radicalisering in de gevangenissen tegen eind 2015 ten uitvoer leggen. De doelstelling van het actieplan bestaat enerzijds uit het vermijden dat gedetineerden geradicaliseerd worden tijdens hun verblijf in de gevangenis en anderzijds uit het uitwerken van een gespecialiseerde omkadering van geradicaliseerde personen tijdens hun detentie.

188. De eerste as waarrond wordt gewerkt, moeten de vereenvoudiging en de verduidelijking van de bestaande werk- en coördinatiestructuren beogen, met als resultaat een geoptimaliseerde informatiestroom tussen de actoren, niet alleen de hoger vermelde actoren die onder de bevoegdheid van justitie vallen, maar ook andere actoren die op verschillende niveaus aanwezig zijn (geïntegreerde politie, douane, militaire inlichtingen, crisiscentrum, Nationale Veiligheidsoverheid, Buitenlandse Zaken, vervoer, evenals de actoren bevoegd op het niveau van de deelstaten). Dat zal inzonderheid gebeuren via de herziening van het Plan "R" (plan "radicalisme" dat in 2006 is goedgekeurd) waarin die aangelegenheden worden aangepakt zodat de opsporing van radicalisme en het nemen van maatregelen als gevolg daarvan, verbeteren. De in het kader van de circulaire van 25 september 2014 (inzake het informatiebeheer en de maatregelen voor de opvolging van de *foreign fighters*) opgezette structuren moeten in de komende maanden ook in dit kader worden geïntegreerd.

189. De tweede as betreft de combinatie van de administratieve aanpak en de gerechtelijke aanpak. België werd lang gekenmerkt door een focus op de repressieve aanpak gericht op het strafbaar feit, waarbij de klemtoon dan ook op de bewijsgraving lag. Die dimensie is essentieel maar volstaat niet aangezien het gedragingen zijn die niet alleen de veiligheid van de burger aantasten maar ook die van de Belgische staat en samenleving in hun geheel. Daarom is het noodzakelijk beter gebruik te maken van de administratieve aanpak gericht op een vermindering van het veiligheidsrisico. Dat vereist inzonderheid dat het informatiebeheer wordt herbekeken en dat gegevens uit een gerechtelijk dossier mogen worden gebruikt voor administratieve doeleinden (zoals de intrekking van het paspoort of de identiteitskaart of de bevrozing van vermogensbestanddelen), zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het strafrechtelijk onderzoek. Deze noodzaak werd onlangs bevestigd door de regering en er is een werkgroep opgericht om tegen het einde van het jaar verbetervoorstellen te doen.

Die combinatie van de administratieve aanpak en de gerechtelijke aanpak wordt sinds vele jaren vooral uitgewerkt in Nederland in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en de drugshandel maar ook in Frankrijk in de bestrijding van terrorisme (bevrozing van de vermogensbestanddelen, verbod om het grondgebied te verlaten, verbod op bepaalde groeperingen).

III.4.3. Verbeteren van het werk van de politie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten

(Regeerakkoord, p. 145-146 en 160-163)

Het werk van de politie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt verbeterd door de ontwikkeling van strategische samenwerkingsverbanden, de oriëntatie van de middelen in functie van de prioriteiten, de optimalisering van het juridisch kader en de verbetering van de processen en technische middelen.

190. De coördinatie tussen de centrale actoren inzake veiligheid is des te meer essentieel aangezien de verhoogde dreiging samenvalt met een moeilijk budgettair kader. Er zijn verschillende oriëntaties nodig:

III.4.3.1. Strategische samenwerkingsverbanden creëren, versterken en vergemakkelijken

(Regeerakkoord, p. 145-146 en 160-163)

191. Het samenwerkingskader tussen de politie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten maar ook tussen die diensten en andere actoren zoals de administratieve overheden kan worden vergemakkelijkt door de verbetering van de strategische samenwerkingsverbanden.

192. De oprichting van de *Belgian Intelligence Academy* is een voorbeeld voor de samenwerking tussen beide Belgische inlichtingendiensten op het niveau van de opleiding van analisten. Dat kan ook gebeuren via ruimere protocolakkoorden of de oprichting van overlegfora. Er zijn inzonderheid inspanningen nodig voor de link tussen de politie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten enerzijds en de actoren van de deelstaten anderzijds.

III.4.3.2. De beschikbare middelen aanwenden in functie van de prioriteiten

(Regeerakkoord, p. 145-146 en 160-163)

De middelen van de politie- en inlichtingendiensten worden aangewend in functie van de prioriteiten door een goede verdeling van de taken.

193. Een rationeel beheer van de beschikbare middelen van de politie- en inlichtingendiensten vereist de bepaling van de prioriteiten en een goede verdeling van de taken afhankelijk daarvan. Een van de maatregelen in voorbereiding is de ontwikkeling van een toepasselijk nationaal inlichtingenplan voor de Veiligheid van de Staat. De denkoefening start over enkele maanden en daarbij zal rekening worden gehouden met de door de Nationale Veiligheidsraad gedefinieerde prioriteiten.

194. De voltooiing van de overheveling van de taak fysieke beveiliging van de persoonlijkheden van de Veiligheid van de Staat naar de politie ligt eveneens in de lijn van die betere verdeling van de taken rond de *core business* van elke actor (2015).

195. Het OCAD speelt een centrale coördinerende rol tussen inzonderheid de politie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Er moet worden gewaarborgd dat het OCAD voldoende wordt gevoed met de nodige informatie zodanig dat het zich concentreert op zijn prioritaire taken inzake evaluatie die moeten worden gedefinieerd vanuit een betere identificatie van de behoeften door het beleidsniveau als door de operationele diensten en door het federaal parket. In de komende maanden zal er een denkoefening plaatsvinden.

196. De ruimere maar fundamentele oefening die moet worden opgezet, heeft betrekking op de herdefiniëring van de kerntaken van de politie. Voor justitie gaat het erom zowel de oefening inzake de optimalisering binnen de geïntegreerde politie te voltooien, de taken van de gerechtelijke politie te herwaarderen en te herdefiniëren en de verdeling van de taken tussen de politie en andere actoren van justitie, zoals het veiligheidskorps of de penitentiaire beambten, te verduidelijken.

III.4.3.3. Wettelijk en regelgevend kader optimaliseren

(PP II / regeerakkoord, p. 145)

Het juridisch kader wordt verbeterd door de herdefiniëring van de taken, om bepaalde hinderpalen te overwinnen en om synergiën mogelijk te maken.

197. Voor een grotere doeltreffendheid en een betere coördinatie van de actie van de diensten (in het bijzonder de inlichtingendiensten, de politiediensten en het OCAD) moeten niet alleen de taken en de prioriteiten worden geherdefinieerd. Er zijn ook aanpassingen nodig aan het wettelijke en regelgevende kader, zowel voor de tenuitvoerlegging van die herdefiniëring van de taken, als om bepaalde hindernissen te overwinnen en om de verschillende synergiën mogelijk te maken. Het acute en complexe karakter van fenomenen van radicalisering, extremisme en terrorisme maken een geïntegreerde analyse en aanpak ervan door onze structuren en veiligheidsdiensten noodzakelijk. Er is in dat verband een betere afstemming nodig tussen de analyse van de dreiging enerzijds en de daaraan gekoppelde maatregelen anderzijds. Een dergelijke geïntegreerde aanpak zal het beleid ter zake versterken en structureren.

198. Het is aldus noodzakelijk om in samenwerking met het departement Binnenlandse Zaken in de komende maanden te zorgen voor een herziening van het wettelijke kader van het OCAD naar aanleiding van dat debat over de kerntaken, maar ook om het administratieve kader te verbeteren en inzonderheid de mobiliteit van de analisten van het OCAD te vergemakkelijken.

199. Voor de Veiligheid van de Staat heeft een van de belangrijkste wetgevende aspecten betrekking op de regels inzake het verzamelen van gegevens en informatie. Na een eerste periode van vijf jaar

tenuitvoerlegging van de wet betreffende de bijzondere opsporingsmethoden is een evaluatie nodig om bepaalde aspecten te corrigeren en de procedure te verbeteren zonder afbreuk te doen aan de individuele vrijheden. Een denkoefening over het statuut van het personeel van de Veiligheid tijdens deze legislatuur is ook nodig met in voorkomend geval een grotere homogeniteit van dat statuut als resultaat.

200. Met betrekking tot de bewijsgaring is hetzelfde evaluatiewerk tijdens deze legislatuur nodig, en daar waar nodig, moet de wetgeving over de telefoontap en de bijzondere opsporingsmethoden worden gecorrigeerd om de realiteit van de onderzoeken en de technologische ontwikkeling in aanmerking te nemen zonder het systeem uit zijn evenwicht te brengen op het stuk van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de rechten van de verdediging (zie ook hoger, nrs. 136-139).

III.4.3.4. De processen en de technische middelen optimaliseren

(PP II en PP IV / regeerakkoord, p. 145)

De processen en de technische middelen worden verbeterd, zoals een efficiëntere inning van verkeersboetes en een beter gebruik van telecommunicatiemiddelen.

201. Na het strategisch overleg, de herdefiniëring van de taken en de prioriteiten en de aanpassing van het wettelijke kader, heeft een vierde niveau van optimalisering van het werk van de gerechtelijke politiediensten, inlichtingen- en veiligheidsdiensten betrekking op de werkprocessen en de technische middelen.

202. Dat kan slaan op het interne niveau van elke actor, zoals de herdefiniëring van de taken van het logistieke kader (personeel CaLog - 2015) binnen de politie voor bepaalde domeinen van de gerechtelijke politie.

203. Dat kan vooral betrekking hebben op het operationele werk dat verschillende actoren met elkaar gemeen hebben. Er wordt een voorbeeld gegeven met het “CrossBorder”-project waarin op middellange termijn, inzonderheid ingevolge de Europese wetgeving, wordt beoogd de inning van de verkeersboetes te vereenvoudigen met een stijging van de inkomsten als resultaat maar uiteindelijk ook een daling van de kosten door de administratieve vereenvoudiging, waarbij een billijke verdeling van die kosten tussen de verschillende actoren wordt gewaarborgd. De winst voor de staatskassen wordt geraamd op ten minste 31 miljoen euro per jaar. De stroom justitie/politie is ook erbij betrokken, onder andere betreffende de informatie aan de politie en het parket in het kader van de evolutie van de maatregelen in verband met de strafuitvoering. Die voorbeelden roepen op ruimere wijze de vraag op inzake de informatisering van die stroom waarvoor budgettaire inspanningen nodig zijn voor in eerste instantie evidente winst op het stuk van doeltreffendheid en in tweede instantie winst op het stuk van de human resources.

204. In bepaalde gevallen is voor de optimalisering een betere mutualisering (of bundeling) van bepaalde middelen nodig, inzonderheid de *Central Telecommunications Interception Facility* (CTIF) die zowel in de sector van de inlichtingen als in die van de bewijsgaring in het gerechtelijk onderzoek kan werken. Soms zijn investeringen noodzakelijk om vervolgens aanzienlijke winst te boeken: aldus is men van oordeel dat bepaalde investeringen voor het onderscheppen van telecommunicatie meer dan 10 % van het jaarlijks geïnvesteerde bedrag zouden opbrengen onder de vorm van een vermindering van de gerechtskosten.

III.5. Penitentiair beleid en beleid betreffende geïnterneerden

(PP IV / regeerakkoord, p. 136-139)

Er worden maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat alle gedetineerden in humane omstandigheden worden opgesloten. Daarbij wordt een aangepast beleid ontwikkeld ten aanzien van geïnterneerden.

205. De opsluiting in de gevangenis bestaat hoofdzakelijk uit het ontnemen aan personen van de vrijheid van komen en gaan. Gedetineerden mogen aan geen andere beperkingen van hun rechten worden onderworpen dan deze die uit de veroordeling of de opgelegde maatregel wettelijk voortvloeien of er onlosmakelijk mee verbonden zijn. De overheid moet vermijdbare detentieschade voorkomen. Geïnterneerden zijn de meest kwetsbare groep in de gevangenis. Zij lijden aan een geestesstoornis en moeten worden behandeld en verzorgd. Een gevangenis is daarvoor geen gepaste setting.

206. Gedetineerden hebben ook plichten. Het beheer van het gevangeniswezen moet ervoor zorgen dat de veiligheid in de maatschappij wordt gewaarborgd, evenals de veiligheid in de gevangenissen.

207. De penitentiaire overbevolking staat al te vaak een menswaardige behandeling van de gedetineerden in de weg en zorgt voor een te grote werkdruk voor het personeel. Begin 2015 verbleven **11.377 gedetineerden** in de Belgische penitentiaire inrichtingen. De celcapaciteit bedroeg 10.185 eenheden. Dit geeft een **tekort van 1.192 plaatsen**. De overbevolking bedraagt dus ongeveer 12 %. De vorige jaren was de graad van overbevolking nog hoger. In de ons omringende landen (met uitzondering van Frankrijk) en Scandinavië kent men geen overbevolking. Integendeel, cijfers op 1 april 2014 tonen aan dat Nederland (81,9 %) en Duitsland (81,8 %) onderbevolking kennen. Vandaag zijn er in Nederland maar ongeveer 8.000 gedetineerden voor bijna 17 miljoen inwoners. In ons land is het aantal voorlopig gehechten bijzonder hoog en vertegenwoordigt het meer dan 1/3 van het totaal aan gedetineerden. In onze gevangenissen zijn ook de gedetineerden met vreemde nationaliteit oververtegenwoordigd (rond de 43 %) in vergelijking met de ons omringende landen (Frankrijk 18,1%; Nederland 20,3% en Duitsland 28,5%, telkens cijfers uit 2013).

208. De maatschappelijk kost van de detentie is zwaar. Afgezet tegen het totale budget van DG EPI (558,02 miljoen euro), kan men kort door de bocht stellen dat een gedetineerde in totaal gemiddeld **49.048 euro/ jaar kost**. Dit onverminderd de kosten die worden gedragen door de gemeenschappen voor de organisatie van re-integratieprogramma's. Er moet dringend rationeler omgegaan worden met de vrijheidsberovingen van voorlopige gehechten, veroordeelden en geïnterneerden. Vaak schieten deze hun maatschappelijk doel voorbij. Er dient meer ingezet te worden op alternatieven die vaak efficiënter zijn en de maatschappij minder kosten.

209. Het streefdoel moet zijn de gevangenispopulatie duurzaam te brengen **onder 10.000 gedetineerden**, rekening houdend met de beschikbare capaciteit die enerzijds zal worden uitgebreid door nieuwe projecten en anderzijds zal dalen door sluiting van oude, onaangepaste sites (bijvoorbeeld Vorst, Sint-Gillis, Berkendael, Namen, Dinant, enzovoort).

210. Ons land telt vandaag 34 penitentiaire inrichtingen met telkens een eigen infrastructuur, omvang en populatie (zie hoger, nr. 22). In Vlaanderen bevinden zich 16 inrichtingen, waar ongeveer 49% van de totale populatie verblijft. Hetzelfde aantal inrichtingen is gesitueerd in Wallonië. Deze 16 inrichtingen huisvesten ongeveer 38% van de totale populatie. Tot slot verblijft in de twee inrichtingen in Brussel 13%

van de totale gevangenisbevolking. Specifiek voor de geïnterneerden zijn er het Regionaal Centrum voor Psychiatrische Zorg (CRP) 'Les Marronniers' in Doornik, het Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) te Gent en het FPC in Antwerpen waar de bouw momenteel gaande is. Ook in Paifve bestaat een specifieke penitentiaire inrichting voor geïnterneerden (205 plaatsen).

211. De afgelopen tien jaar werd wetgeving goedgekeurd die aan gedetineerden en geïnterneerde personen een rechtspositie verleent en de basis is voor de uitstippeling van een detentie- of zorgtraject. Hoger (nrs. 113-127) werd toelichting gegeven bij de geplande hervorming en vervanging van de wet van 17 mei 2006 "betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten" die handelt over de rechten en plichten van de veroordeelde bij de uitvoering van zijn straf buiten de inrichting. De basiswet van 12 januari 2005 "betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden" bepaalt de rechten en plichten van de gedetineerde en de geïnterneerde binnen de inrichting (interne rechtspositie). De wet van 5 mei 2014 "betreffende de internering van personen" is de wettelijke basis voor de uitvoering van de internering als veiligheidsmaatregel.

212. Ondanks deze wetten is het vertrouwen in de uitvoering van straffen en maatregelen voor verbetering vatbaar. Het geschonden vertrouwen heeft een hersteloperatie nodig. Drie elementen dragen bij tot de noodzakelijke rust: de effectieve uitvoering van straffen (zie hoger nrs. 113-127), de uitstippeling van een detentietraject voor gedetineerden en tot slot de verdere uitbouw van een zorgtraject-op-maat voor de geïnterneerden. De bewerkstelling van een uitvoering op maat vergt initiatieven om het penitentiair beleid in ons land in overeenstemming te brengen met de Europese maatstaven.

213. De stappen in het streven naar een vrijheidsbeneming in humane omstandigheden bewegen zich op het vlak van wetgeving, op het vlak van het penitentiaire personeel dat instaat voor de dagelijkse begeleiding en op het vlak van de penitentiaire capaciteit (zie hoofdstuk IV, nrs. 385- 394 en 300-307). Bij deze hervormingen moet intensief worden samengewerkt met de andere betrokken departementen (Volksgezondheid, Vreemdelingenzaken) en de gemeenschappen (Welzijn).

III.5.1. Humane detentieomstandigheden voor alle gedetineerden

(PP IV / regeerakkoord, p. 136-138)

Er worden maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat alle gedetineerden in humane omstandigheden worden opgesloten. Deze maatregelen hebben betrekking op de gezondheidszorg van gedetineerden, een onafhankelijk toezicht op de gevangenen, het klachtenrecht voor gedetineerden en de detentieplanning.

214. De Basiswet van 12 januari 2005 bepaalt de interne rechtspositie van gedetineerden in de penitentiaire inrichting. Enkele cruciale hoofdstukken zijn nog niet in werking getreden zoals de gezondheidszorg, het toezicht op de gevangenen door de Centrale Raad en de lokale commissies van toezicht, het klachtenrecht en de detentieplanning. De volledige inwerkingtreding van deze wet, na het aanbrengen van enkele wijzigingen, laat toe aan gedetineerden een volledig wettelijk kader te bieden dat hun rechten en plichten in de inrichting bepaalt.

III.5.1.1. Gezondheidszorg voor gedetineerden

(PP IV / regeerakkoord, p. 137)

a) Inwerkingtreding van de Basiswet

De artikelen van de Basiswet met betrekking tot de gezondheidszorg van gedetineerden zullen in werking treden.

215. Gedetineerden hebben recht op een gelijkwaardige gezondheidszorg. De artikelen 87 tot en met 99 van de Basiswet van 12 januari 2005 regelen de medische zorgen voor de gedetineerden. Deze bepalingen zijn in overeenstemming met internationale verdragen en aanbevelingen en met de wet van 22 augustus 2002 “betreffende de rechten van de patiënt”. De principes van gelijkwaardigheid van de gezondheidszorg aan de buitenwereld, van de specifieke noden van gedetineerden en van de continuering van zorgen van vóór de detentie, zijn erin gewaarborgd. De vrije keuze van de arts is aangepast aan de organisatie van de zorg binnen de penitentiaire inrichting (“*intra muros*”) en is beperkt tot een advies en slechts uitzonderlijk tot daadwerkelijke behandeling.

216. Dit onderdeel van de Basiswet is vandaag nog niet in werking getreden. De niet-inwerkingtreding zorgt er ongetwijfeld voor dat de gezondheidszorg in de gevangenissen de laatste tijd in een minder positief daglicht is komen te staan, niet in het minst met betrekking tot de zorg aan geïnterneerden. Het is noodzakelijk dat deze artikelen worden uitgevoerd.

b) Organisatie van de penitentiaire gezondheidszorg

De penitentiaire gezondheidszorg wordt geïntegreerd in de algemene gezondheidszorg en zal het voorwerp uitmaken van een globaal gezondheidsplan.

217. In de gezondheidszorg voor gedetineerden en geïnterneerden primeert de genoemde wet van 22 augustus 2002 “betreffende de rechten van de patiënt”, naast de basiswet.

Een gelijkwaardige gezondheidszorg voor gedetineerden kan alleen gerealiseerd worden door een integratie in de algemene gezondheidszorg. Er moet gestreefd worden naar een intense samenwerking tussen de departementen van Justitie en van Volksgezondheid. Zoals bepaald in het regeerakkoord wordt de minister van Justitie betrokken bij de Interministeriële Conferentie (IMC) Volksgezondheid waar wordt onderzocht hoe de organisatie en de financiering van de penitentiaire gezondheidszorg kan geoptimaliseerd worden. De globale som van de ziektekosten voor gedetineerden is voor het jaar 2014 beraamd op een bedrag van om en bij de 100 miljoen euro. De grootste kost zijn de hospitalisatie van gedetineerden en de plaatsing van geïnterneerden buiten de penitentiaire inrichtingen (om en bij de 40 miljoen euro). Het RIZIV nam in 2014 bijna 40 miljoen euro voor zijn rekening voor de geïnterneerden en om en bij de 8 miljoen euro voor de ziektekosten van gedetineerden.

218. Er wordt een globaal gezondheidsplan voor de organisatie van de gezondheidszorg voor gedetineerden en geïnterneerden opgesteld. Het plan beoogt een verhoging van de kwaliteit van het algemene zorgaanbod voor gedetineerden en geïnterneerden binnen en buiten de gevangenissen. Het plan houdt rekening met de specifieke noden van de doelgroepen (zoals gedetineerden met middelengebruik). Het plan bevat naast een verbetering van de uitstroom naar voorzieningen buiten de gevangenis maatregelen om de samenwerking tussen de onafhankelijke zorgverleners binnen de gevangenissen aan te moedigen.

c) De ziekteverzekering voor gedetineerden

Er wordt nagegaan hoe de verzekering voor geneeskundige verzorging van gedetineerden en geïnterneerden ingebed kan worden in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging.

219. Gedetineerden vallen buiten de klassieke stelsels van de ziekteverzekering. Voor hen is een uitzonderlijke regeling van kracht. Artikel 5 van de Verordening van 28 juli 2003 tot uitvoering van artikel 22, 11°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, sluit de gedetineerden uit van de ziekteverzekering en dus van de terugbetaling van geneeskundige zorgen. De gedetineerden genieten namelijk in de gevangenis van een kosteloze medische verzorging, verstrekt door aan de gevangenis verbonden behandelende artsen. Overeenkomstig artikel 5, lid 2, van de verordening geldt deze uitsluiting niet voor de geneeskundige verstrekkingen tijdens de periode waarin de rechthebbende gedetineerde zich ten gevolge van een beslissing van de penitentiaire administratie buiten de gevangenis bevindt onder toepassing van de strafuitvoeringsmodaliteit van penitentiair verlof, elektronisch toezicht of onderbreking van de strafuitvoering (dus niet tijdens de beperkte detentie of een uitgaansvergunning). Voor deze tussenkomst van het RIZIV tijdens deze strafuitvoeringsmodaliteiten betaalt de FOD Justitie jaarlijks een bijdrage aan het RIZIV. Dit is bepaald in een protocolakkoord tussen de minister van Justitie en de minister van Sociale Zaken dat in werking trad op 1 januari 2010. De voorwaarde voor tussenkomst is de inschrijving van de gedetineerde bij het ziekenfonds.

220. Ook hier is er diepgaand overleg met het bevoegde departement van de FOD Volksgezondheid en het RIZIV om na te gaan hoe de verzekering voor geneeskundige verzorging van gedetineerden en geïnterneerden vanaf 2016 kan worden ingebed in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging.

III.5.1.2. Een onafhankelijk toezicht op de gevangenen

(PP IV / regeerakkoord, p. 137-138)

Na aanpassing zullen de artikelen van de Basiswet over het toezicht op de gevangenen in werking treden. De toezichtsinstellingen zullen verbonden worden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers om hun onafhankelijkheid te benadrukken.

221. De artikelen 21 tot en met 31 van de Basiswet die het toezicht op de penitentiaire inrichtingen bepalen - met enerzijds de Centrale Toezichtsraad en anderzijds de commissies van toezicht - vergen een aanpassing alvorens in werking te kunnen treden. De Centrale Toezichtsraad heeft zelf enkele aanbevelingen gedaan over de werking, de samenstelling en het statuut van de leden. De huidige organisatie en werking zijn vandaag nog bepaald in het Koninklijk Besluit van 21 mei 1965 houdende Algemeen Reglement van toepassing op de Strafinrichtingen.

222. De grootste uitdaging is om deze instellingen niet langer organiek onder te brengen bij de FOD Justitie die door hen eigenlijk wordt gecontroleerd. Er wordt voorgesteld om deze organen onder te brengen bij een onafhankelijke instelling verbonden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers waaraan ze in eerste instantie zouden moeten rapporteren.

III.5.1.3. Het klachtenrecht van gedetineerden

(PP IV / regeerakkoord, p. 137-138)

Er wordt overwogen om het formele klachtenrecht van gedetineerden in te voeren.

223. Het formele klachtenrecht is vastgelegd in de artikelen 147 tot en met 166 van de Basiswet. De bedoeling is om de gedetineerden een laagdrempelige en kosteloze toegang te geven tot een extern rechtsprekend orgaan omtrent klachten die ze hebben met betrekking tot elke beslissing die door of namens de gevangenisdirecteur ten aanzien van hen werd genomen. Vandaag kan de gedetineerde zich enkel richten tot de commissie van toezicht voor een informele bemiddeling, tot de directeur zelf (willig beroep) of tot de gewone rechtbanken en de Raad van State.

224. Na grondige studie en advies van de Centrale Raad en de commissies kan worden overwogen om het klachtenrecht in te voeren. Er dienen dan binnen deze organen respectievelijk een beroepscommissie en een klachtencommissie te worden opgericht, voorgezeten door een rechter. Dit vergt een bijkomende organisatie met kosten en personeel. Indien de Centrale Raad en de commissies overgaan naar de Kamer van volksvertegenwoordigers, is het niet meer de taak van het departement van Justitie om daarin tussen te komen.

III.5.1.4. Detentieplanning

(PP IV / regeerakkoord, p. 137-138)

De bepaling van de Basiswet in verband met detentieplanning wordt uitgevoerd. Arbeid en vorming zijn belangrijke aspecten tijdens de detentie en moeten gestimuleerd worden.

225. Detentieplanning is één van de belangrijke principes uit de Basiswet. Artikel 38 van de Basiswet bepaalt dat dit plan een schets bevat van het detentietraject en van de activiteiten die onder meer gericht zijn op psychosociale begeleiding, vorming en zorg, en dus op reclassering. Onder meer de plaatsing in een bepaalde inrichting kan van het detentieplan afhangen.

226. Het detentieplan maakt de brug tussen de detentie en de re-integratie in de vrije samenleving. Planning en structurering van de detentie moeten de gedetineerde voorbereiden op een terugkeer naar de maatschappij. Het leven in de gevangenis moet dan ook in de mate van het mogelijke een weerspiegeling zijn van het vrije leven. Het aanbod van arbeid en vorming moet hoger, evenals de ontspanningsactiviteiten en de contacten met de buitenwereld via bezoek, telefoon en briefwisseling. Voor veel van deze taken zijn de deelstaten bevoegd. De daarvoor bestaande samenwerkingsakkoorden blijven uiterst belangrijk en dienen permanent geëvalueerd te worden.

227. Er moet een beter zicht komen op de gedetineerdenpopulatie zodat er door een betere planning en dus een rationalisering van de detentie kan gebeuren. Dit inzicht zal verkregen worden op basis van een *Risk-Needs assessment*, dat loopt van bij de aanvang tot het einde van de detentie. Het assessment heeft twee doeleinden. Enerzijds zal een gedetineerde op basis hiervan toegewezen worden aan een gevangenis met een aangepast veiligheidsniveau. Dit heeft voor gevolg dat er een grotere differentiatie kan komen binnen het huidige patrimonium en dat niet overal dezelfde zware eisen rond veiligheidsprocedures, -installaties en personele omkadering moet gesteld worden. Anderzijds wordt de gedetineerde op basis van het assessment georiënteerd naar een regime en een programma dat maximaal afgestemd is op zijn behoeften. Dit moet hem in staat stellen zijn re-integratie optimaal – en dus ook zo vroeg mogelijk in de detentie – voor te bereiden.

228. Het recht op het bijwonen van vormingsactiviteiten die in de gevangenissen worden georganiseerd, is een basisrecht voor iedere gedetineerde. De concrete organisatie van deze activiteiten valt onder de bevoegdheid van de deelstaten. De penitentiaire administratie moet ervoor instaan dat de gedetineerde een zo ruim mogelijke toegang krijgt tot het aanbod. Deze activiteiten hebben betrekking op onderwijs, het volgen van een beroepsopleiding, sociaal-culturele vorming, creatieve en culturele activiteiten, sport enzovoort.

Verder dient het aanbod van penitentiaire arbeid en beroepsopleiding verruimd te worden. In 2013 werkten gemiddeld 3.887 gedetineerden per maand in de gevangenissen of volgden een beroepsopleiding, wat neerkomt op één op drie gedetineerden. De omzet voor dat jaar bedroeg 13.494.916 euro. De winst van 1.516.512 euro werd gebruikt om gevangenisprojecten te financieren maar ook om opleidingen te organiseren voor de gedetineerden. Met de beoogde daling van het aantal gedetineerden, de vrij te komen ruimtes en de verhoging van het aantal beroeps- en arbeidsplaatsen moeten meer gedetineerden kunnen worden geactiveerd.

III.5.2. Een aangepast beleid ten aanzien van geïnterneerden

(PP IV / regeerakkoord, p. 138-139)

De populatie van geïnterneerden is een zeer heterogene groep, zowel op vlak van psychopathologie, persoonlijkheid, en de aard en ernst van de door hen gepleegde strafbare feiten, als wat hun noden, vragen en behoeften betreft. Het zorgaanbod dient daarom voldoende gediversifieerd te zijn, aangepast aan de individuele behoefte en het risicoprofiel van de geïnterneerde. Dit betekent dat de nadruk ligt op een uitstroom van deze populatie uit de gevangenissen en een doorstroming in het externe zorgcircuit. Bij de uitbouw van een zorgcircuit moet zoveel mogelijk aansluiting worden gevonden bij het bestaande hulpverleningsaanbod en de behartigenswaardige evolutie naar de vermaatschappelijking van de zorg.

229. In ons land hebben vandaag **iets minder dan 4.000 personen het statuut van geïnterneerde**. Er zijn verschillende plaatsen waar geïnterneerden verblijven. Begin 2015 verbleven 1059 geïnterneerden in onze gevangenissen. 350 geïnterneerden verbleven in het Regionaal Centrum voor Psychiatrische zorg (CRP) Les Marronniers in Doornik en 30 geïnterneerden in la Chêne aux Haies in Bergen. Ongeveer 70 geïnterneerden in het nieuwe Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) van Gent dat tegen eind september 2015 plaats zal bieden aan een totaal van 264 geïnterneerde personen. Naast de groep geïnterneerden in onze gevangenissen, in aangepaste centra voor psychiatrische zorg, zijn 143 personen geplaatst in het externe zorgcircuit. Een belangrijke groep geïnterneerden - begin 2015 bedroeg hun aantal 2195 - geniet van een invrijheidstelling op proef. Deze invrijheidstelling is een modaliteit van uitvoering van de internering mits naleving van voorwaarden die aan de geïnterneerde worden opgelegd. Deze laatste groep heeft evenzeer nood aan een aangepaste zorgomkadering waarbinnen een reclasseringsplan concreet vorm kan krijgen.

III.5.2.1. De rechtspositie van geïnterneerden

(PP IV / regeerakkoord, p. 138-139)

De rechtspositie van geïnterneerden wordt verbeterd door de wet van 5 mei 2014 aan te passen en in werking te doen treden, door de installatie van kamers ter bescherming van de maatschappij en door de uitwerking van een eigen interne rechtspositie van geïnterneerden.

230. Tot op vandaag is de wet van 9 april 1930 “tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten”, zoals gewijzigd door de wet van 1 juli 1964, van toepassing op geïnterneerden. Deze wet is nog steeds van kracht ondanks twee wetgevende initiatieven die werden genomen in 2007 en in 2014 om een betere rechtspositie voor geïnterneerden in te voeren.

De wet van 21 april 2007 “betreffende de internering van personen met een geestesstoornis” was te weinig doordacht om ooit toepassing te laten krijgen en werd opgeheven.

231. Sinds 2011 is België herhaaldelijk en in steeds scherpere bewoordingen veroordeeld voor de wijze waarop met geïnterneerde personen wordt omgegaan, met vaststellingen van schendingen van artikel 3 (verbod op onmenselijke en vernederende behandeling), artikel 5, §1 (verbod op arbitraire vrijheidsberoving) en artikel 5, §4 (recht op beoordeling van de vrijheidsberoving door een onpartijdige rechter) EVRM. Onder druk van deze kritieken en internationale veroordelingen werd de wet van 5 mei 2014 betreffende de internering van personen goedgekeurd. Prioritaire aandacht gaat uit naar de inwerkingtreding van de wet van 5 mei 2014.

a) Aanpassingen aan de wet van 5 mei 2014

In overleg met de minister van Volksgezondheid wordt werk gemaakt van een aanpassing van de wet van 5 mei 2014 met het oog op haar inwerkingtreding.

232. De wet van 5 mei 2014 betreffende de internering van personen betekent een aanzienlijke vooruitgang ten aanzien van de geldende wet van 9 april 1930, met een betere en consistentere regeling. De tekst bevat echter een aantal technische onvolmaaktheden en onduidelijke bepalingen die de toepassing van de regelgeving in min of meerdere mate dreigen te hypothekeren.

233. De reparaties aan de wet van 5 mei 2014 worden momenteel besproken in een werkgroep waarvan ook vertegenwoordigers van de minister van Volksgezondheid deel uitmaken. De wet stelt immers, naast de beveiliging van de maatschappij, de zorg voor geïnterneerde personen centraal. Het is duidelijk dat de uitstippeling van het zorgtraject voor de geïnterneerde persoon een gedeelde beleidsbevoegdheid is van de minister van Justitie en de minister van Volksgezondheid. Naast de aanpassingen van de wet bereidt de werkgroep ook de inwerkingtreding en de praktische uitvoering op maat voor. Daarbij wordt rekening gehouden met de diversificatie binnen de groep van geïnterneerden.

b) Installatie van de kamers ter bescherming van de maatschappij

De kamers ter bescherming van de maatschappij worden opgericht.

234. Conform het regeerakkoord worden de kamers ter bescherming van de maatschappij opgericht als nieuwe kamers binnen de bestaande strafuitvoeringsrechtbanken. Deze kamers nemen de bevoegdheid over van de bestaande commissies ter bescherming van de maatschappij (CBM).

c) Een eigen interne rechtspositie voor geïnterneerden

Er komt een eigen interne rechtspositie die is aangepast aan de specifieke noden van geïnterneerden.

235. Artikel 167, § 1, van de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden bepaalt dat de wet van toepassing is op de geïnterneerde gedetineerden, in afwachting dat hun interne rechtspositie in een specifieke wet wordt geregeld. Bij de inwerkingtreding van de wet van 5 mei 2014 betreffende de internering van personen moet ook werk worden gemaakt van de uitwerking van een eigen interne rechtspositie van geïnterneerden. Gezien deze personen lijden aan een geestesstoornis zijn vele bepalingen van de Basiswet van 2005 niet aangepast aan de bijzondere noden van deze groep. Zo zijn onder meer de bepalingen van tucht, veiligheid en detentieplanning onaangepast.

III.5.2.2. Naar een zorgtraject voor geïnterneerde personen

(PP IV / regeerakkoord, p. 138-139)

Er wordt werk gemaakt van een zorgtraject voor geïnterneerden, door een aanpassing van de wet van 5 mei 2014, de verdere uitbouw van een forensisch psychiatrisch zorgnetwerk, de wegwerking van de ontbrekende schakels in het bestaande forensisch psychiatrisch zorgnetwerk, en de oprichting van een gespecialiseerd centrum voor observatie en diagnosestelling opgericht.

236. Een aanpassing van de wet van 5 mei 2014 is noodzakelijk om voldoende draagkracht en omkadering te bieden voor de verdere uitbouw van een zorgtraject voor geïnterneerde personen.

Als uitgangspunt geldt dat aan geïnterneerde personen de nodige zorg en behandeling moet worden geboden om een menswaardig leven te leiden, rekening houdend met het veiligheidsrisico en de gezondheid van de geïnterneerde persoon. Deze bepaling is de leidraad van het beleid inzake de geïnterneerde persoon. Studies wijzen uit dat geïnterneerden minder hervallen na het volgen van een behandeling.

237. De ambitie is om het zorgtraject, overeenkomstig de huidige stand van de medische wetenschap, gericht te sturen naar een professionele opvang en behandeling van geïnterneerde personen in het bestaande psychiatrische zorgnetwerken in een verder uit te bouwen forensisch psychiatrisch zorgnetwerk. Zoals in de samenleving buiten de gevangenissen wordt gestreefd naar een vermaatschappelijking van de geestelijke gezondheidszorg vanuit de bekommernis aan geïnterneerden een deskundige en aangepaste zorg te geven, verspreid over voorzieningen die een zorg op maat kunnen bieden.

238. Vandaag worden geïnterneerde personen zo veel als mogelijk opgevangen binnen het bestaande psychiatrisch zorgnetwerk dat voornamelijk bestaat uit psychiatrische ziekenhuizen, rust- en verzorgingstehuizen en de centra voor ambulante zorg. In het beleid waar de zorg van geïnterneerden centraal staat, wordt het forensisch psychiatrisch zorgnetwerk verder uitgebreid. Bijzondere aandacht gaat uit naar drie schakels die vandaag ontbreken in het forensische zorgnetwerk, met name een zorgenheid voor geïnterneerden die langdurige zorg en/of verblijf nodig hebben, een zorgenheid in Vlaanderen voor vrouwelijke geïnterneerden en zorgenheden voor geïnterneerden met een mentale beperking of een niet-aangeboren hersenletsel (NAH).

a) Verdere uitbouw van een forensisch psychiatrisch zorgnetwerk

Er wordt werk gemaakt van een verdere uitbouw van een forensisch psychiatrisch zorgnetwerk.

239. Met de opening van de Forensische Psychiatrische Centra (FPC's) in Gent en binnenkort in Antwerpen heeft Justitie samen met Volksgezondheid een zeer belangrijke stap gezet in de verdere uitbouw van een forensisch psychiatrisch zorgnetwerk in Vlaanderen. Deze FPC's zijn beveiligde inrichtingen die een deskundige begeleiding en behandeling aanbieden, gelijkwaardig aan deze in reguliere psychiatrische ziekenhuizen. Een gelijkaardig aanbod wordt in Wallonië reeds geboden in het Regionaal Centrum voor Psychiatrische zorg (CRP) Les Marronniers (Doornik) en in La Chêne aux Haies (Bergen).

Naast de FPC's worden vandaag ook geïnterneerden behandeld in forensische eenheden van psychiatrische centra in Bierbeek, Zelzate, Rekem en Schaarbeek (Titeca).

240. Het forensisch psychiatrisch zorgnetwerk heeft als perspectief de re-integratie in de maatschappij, al dan niet voorafgegaan door een opname en behandeling van de geïnterneerde persoon in een residentiële zorgverlening.

b) Ontbrekende schakels in het forensisch psychiatrisch zorgnetwerk

Er komt een zorgeenheid voor geïnterneerden die langdurige zorg en/of verblijf nodig hebben, een zorgeenheid in Vlaanderen voor vrouwelijke geïnterneerden en zorgeenheden voor geïnterneerden met een mentale beperking of een niet-aangeboren hersenletsel (NAH).

241. Bijzondere aandacht gaat uit naar drie ontbrekende schakels in het bestaande forensisch psychiatrisch zorgnetwerk. Voor drie specifieke groepen van geïnterneerden moet gezocht worden naar zorgseenheden vanuit de ambitie om ook deze geïnterneerden te rehabiliteren en te laten uitstromen uit de forensische psychiatrische ziekenhuizen.

- **Een zorgseenheid voor langdurige zorg en/of verblijf**

242. Vandaag ontbreekt een specifiek aanbod voor problematische geïnterneerde personen die al dan niet tijdelijk buiten het behandelcircuit (regulier of forensisch) komen te staan. Voor deze groep wordt een zorgvoorziening voorzien voor langdurige zorg en/of verblijf in menswaardige omstandigheden. Deze zorgseenheid voor langdurig verblijf dient te worden georganiseerd in een beveiligde setting waar deskundige zorg door professionele zorgverleners aangeboden wordt. De voorkeur gaat uit naar de organisatie van een zorgseenheid op een bestaande psychiatrische campus in afwachting van de grondige renovatie van de inrichting van Merksplas.

- **Een zorgseenheid voor vrouwelijke geïnterneerden in Vlaanderen**

243. Vandaag verblijven om en bij de 30 vrouwelijke geïnterneerden in de penitentiaire instelling van Brugge en in verschillende psychiatrische annexen van de Vlaamse strafinrichtingen. Naar analogie met het psychiatrisch ziekenhuis la Chêne aux Haies in Bergen, waar een dertigtal plaatsen zijn

voorbehouden aan vrouwelijke geïnterneerden, wordt een voorziening in Vlaanderen gezocht die als psychiatrisch ziekenhuis kan instaan voor de zorg en behandeling van vrouwelijke geïnterneerden.

- **Een zorgenheid voor geïnterneerden met een mentale beperking of een niet-aangeboren hersenletsel (NAH)**

244. Meer dan 20% van de geïnterneerde personen heeft een mentale beperking of een niet-aangeboren hersenletsel (NAH) en vraagt een aangepaste zorg. Vandaag worden residentiële projecten zoals Itinera, Limes en Amanis en ambulante projecten gesubsidieerd door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) dat een voortrekkersrol vervult in de begeleiding van deze groep van geïnterneerden.

In het Franstalige landsgedeelte wordt het Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées (AWIPH) aangespoord om initiatieven in dezelfde zin te nemen.

245. De nadruk moet ook voor deze groep van geïnterneerden liggen op intensieve zorg en waar het kan op een doorstroming naar een geschikte woonvorm, werksituatie en/of begeleidings- en behandelingsaanbod.

Voor deze groep van geïnterneerden beantwoordt het aanbod vandaag niet aan de noden die binnen deze groep bestaan.

c) Een beveiligd klinisch observatiecentrum

Er wordt een gespecialiseerd centrum voor observatie en diagnosestelling opgericht.

246. Er wordt een centrum opgericht dat tot doel heeft expertises en deskundige klinische observaties te doen van gedetineerden, in de lijn van artikel 6 van de wet van 5 mei 2014 en het regeerakkoord dat voorziet in de oprichting binnen justitie van een gespecialiseerd centrum voor observatie en diagnosestelling.

De in dit hoofdstuk geformuleerde hervormingen maken het mogelijk om de strafprocedure efficiënter en effectiever te laten verlopen en het strafrecht te reduceren tot zijn kerntaak om ernstige criminaliteit passend te sanctioneren en de maatschappij te beveiligen.

Door de strafrechtelijke reactie voor te behouden voor de meest ernstige feiten en een grotere diversifiëring in de bestraffing in te voeren, wordt de gevangenisstraf effectief herleid tot het ultieme antwoord op crimineel gedrag, wanneer andere maatregelen, punitief of resocialiserend, niet helpen.

Deze ingrepen zorgen er ook voor dat de beperkte gevangenscapaciteit effectief wordt benut en de detentieomstandigheden gevoelig verbeteren, mede omdat de overbevolking wordt afgebouwd: (i) een zuiniger beleid inzake voorlopige hechtenis, (ii) een meer aangepaste strafuitvoering, (iii) het duurzaam overbrengen van de geïnterneerden naar gespecialiseerde inrichtingen alsook (iv) specifieke maatregelen voor verdachten zonder verblijfsrecht zouden het aantal gedetineerden (waaronder ongeveer 1.000 geïnterneerden) duurzaam beneden 10.000, en wellicht van 11.000 tot ongeveer 8.000 moeten kunnen brengen.

Op het vlak van het penitentiair beleid worden er belangrijke maatregelen genomen om een detentie in humane omstandigheden te verzekeren, met een correcte gezondheidszorg, een onafhankelijk toezicht op de gevangenen, een klachtenrecht voor gedetineerden en detentieplanning. De bijzondere categorie van geïnterneerden krijgt een aangepast beleid, met het oog op een verbeterde rechtspositie en een effectief zorgtraject.

Daarnaast wordt ook de regeling van de externe rechtspositie van gedetineerden gemoderniseerd, waarbij een werkzaam onderscheid wordt gemaakt tussen veroordeelden met straffen in uitvoering tot vijf jaar dan wel boven vijf jaar. De tijdsvoorwaarde voor een vervroegde invrijheidstelling wordt algemeen op minstens de helft van de veroordeling gebracht. Tevens wordt voor personen zonder recht op verblijf in België een bijzondere regeling getroffen, aangezien zij niet in aanmerking komen voor een tijdelijke vrijlating met het oog op de re-integratie in de Belgische samenleving.

Wat specifiek de strafprocedure betreft, zullen de in de potpourri-wetten voorziene hervormingen tot een onmiddellijke vereenvoudiging en versnelling van de strafprocedures leiden. Het betreffen voornamelijk ingrepen die een onmiddellijk effect zullen ressorteren op de werklust van de magistraten en het gerechtspersoneel, en die rechtsmisbruiken aan banden leggen, zonder daarmee de fundamentele rechten van verdediging en een eerlijke procesvoering in het gedrang te brengen.

Ondertussen wordt een diepgaande hervorming ten gronde voorbereid, waarbij de lastige knopen zullen worden doorgehakt omtrent het al dan niet integreren van het opsporings- en het gerechtelijk onderzoek, en de mate waarin partijen kunnen participeren in het vooronderzoek dan wel hun rechten voor de rechter ten gronde laten gelden.

Tot slot vormt een rechtvaardig en performant strafrechtelijk beleid de hoeksteen van het globale veiligheidsbeleid in de samenleving.

De nieuwe kadernota integrale veiligheid biedt een geactualiseerd en passend beleidskader voor een integrale en geïntegreerde aanpak van een aantal prangende veiligheidsproblemen, doorheen de strafrechtelijke keten van maatschappelijke preventie, repressie en nazorg in functie van de maatschappelijke re-integratie. Dit beleid wordt niet gevoerd op één enkel bestuursniveau maar in nauwe coöperatie tussen de federale staat, de deelstaten en de lokale besturen.

De aanpak in de strijd tegen het terrorisme en radicalisme vormt hier alvast een voorbeeld van, met een duidelijke klemtoon op een verbeterde samenwerking tussen de verschillende actoren.

Daartoe wordt ook het werk van de politie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten verbeterd door strategische samenwerkingsverbanden, een betere oriëntering van de middelen en een optimalisering van het juridisch kader, de processen en de technische middelen.

IV. Efficiënt functionerende justitiediensten

Dit hoofdstuk beoogt de modernisering van het instrumentarium en de gehele “back office” die justitie ondersteunen. Door te focussen op de kerntaken van justitie en in te zetten op efficiëntiewinsten en kostenbesparingen kan beter werk worden afgeleverd met minder middelen, waardoor op termijn middelen kunnen worden vrijgemaakt voor nieuwe investeringen.

Uitgaven moeten worden beperkt via heronderhandelingen met leveranciers en meer schaalvoordelen bij aanbestedingen. Facturen moeten tijdig worden ingeschat en betaald dankzij een hervorming van de bestellings- en betalingsstromen.

Justitie wordt meer auto-financierend door de aanpassing van de tarieven voor het instellen van een vordering bij justitie aan de waarde van het geding, door een betere invordering van boetes en een betere werking van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring (COIV).

Een versnelde informatisering moet via de invoering van een elektronisch dossier en een veralgemening van elektronische werkprocessen en informatiestromen leiden tot werklastvermindering, capaciteitswinsten, dalende justitiekosten (zoals post- en portkosten) en een inkorting van de doorlooptijden van de processen.

Infrastructuur en gebouwen worden gemoderniseerd en gerationaliseerd, via een aangepast masterplan voor de gevangenissen dat rekening houdt met de beoogde beperking van de instroom en een nieuw masterplan voor de gerechtshoeven.

De rechterlijke orde krijgt meer beheersautonomie bij de inzet van de toegewezen middelen en het interne beheer van rechtscolleges en parketten. Verder wordt het aantal vredegerichten verminderd om te komen tot een betere werklastverdeling. Er zal sneller en soepeler kunnen worden ingespeeld op lokale behoeften, werklast en vacatures via maatregelen rond juridische ondersteuning van magistraten, mobiliteit, mutatie en langer werken. Een aangepast statuut en meer inzet op vorming en competenties moeten de modernisering van het HRM-beleid voor magistraten en gerechtspersoneel verder ondersteunen.

Vanaf 2017 wordt gewerkt met beheersovereenkomsten, afgesloten tussen de minister van Justitie, het College van het openbaar ministerie, het College van hoven en rechtbanken en het Hof van Cassatie. Door een overdracht van middelen en beheerbevoegdheden bij toepassing van het subsidiariteitsbeginsel op het gepaste beheerniveau en de koppeling aan doelstellingen inzake het wegwerken van gerechtelijke achterstand, kortere doorlooptijden en efficiënter beheer, zal justitie beter en sneller kunnen functioneren.

247. Een optimale uitoefening van de justitiële kerntaken binnen aanvaardbare termijnen vereist een juiste invulling van de onderliggende omkadering, ondersteuning en beheer.

Zo kan de efficiëntie worden verbeterd door de uitgaven van justitie te beperken en haar inkomsten te vergroten. Dit kan bijvoorbeeld door de tarieven voor het instellen van een vordering bij justitie aan te passen in verhouding tot de waarde van het geding, of door in te zetten op een betere invordering van boetes.

248. De in dit hoofdstuk voorgestelde maatregelen kunnen, samen met deze die hoger werden toegelicht rond de burgerlijke rechtspleging (hoofdstuk II, nrs. 46-85) en het strafprocesrecht (hoofdstuk III, nrs. 134-182), bijdragen tot een beperking van de doorlooptijden. Streefdoel is om in elke aanleg uitspraken te vellen binnen het jaar na de instelling van de vordering.

In een benchmarkstudie van de Raad van Europa uit 2006⁶ werd gesteld dat onder meer de volgende maatregelen een positieve impact kunnen hebben op het inkorten van doorlooptijden:

- De focus op informatisering voor een versnelde behandeling van de zaak en bewijsvoering, onder meer door automatisering van repetitieve taken, de invoering van het elektronisch dossier en het gebruik van elektronische platformen voor de uitwisselingen tussen rechtscolleges en partijen en de elektronische informatiestromen;
- De bevordering van audiovisuele technieken zoals videoconferentie in gerechtelijke procedures voor verhoor, getuigenverklaringen en zittingen in strafzaken;
- Het voorzien van soepele mechanismen in hoofde van de korpschef voor de toewijzing van zaken en het gebruik van mobiliteit om snel te kunnen inspelen op wijzigende input, werklast en vacatures;
- De focus op kerntaken van magistraten door uitbreiding van de ondersteunende bevoegdheden van de juridische medewerkers.

249. Efficiëntiewinsten kunnen onder meer worden gerealiseerd door kostenposten te beperken via modernisering van werkprocessen en informatisering, bestellingen en betalingen anders te beheren, schaalvoordelen na te streven bij aanbestedingen en contracten en in te zetten op centralisering en rationalisering bij de modernisering van infrastructuur en gebouwen.

250. Het werken met beheersovereenkomsten vanaf 2017 en de koppeling van beheersautonomie voor de rechterlijke orde aan een meer resultaatgerichte inzet van de toegekende middelen zal bovendien leiden tot een betere inschatting van de behoeften en prioriteiten en een grotere responsabilisering voor de gedane uitgaven.

251. Dit hoofdstuk bestaat uit drie delen. Vooreerst (IV.1) wordt ingegaan op de maatregelen die toelaten de kosten te beperken en de inkomsten te verhogen, en op het beleid rond investeringen in ICT en gebouwen. Ten tweede (IV.2) wordt het personeelsbeleid en het beheer van de rechterlijke orde besproken. Ten derde (IV.3) wordt een deel gewijd aan het personeelsbeleid binnen de penitentiaire inrichtingen.

IV.1. Uitgaven, inkomsten en investeringen

252. Hieronder worden vooreerst maatregelen voorgesteld om (IV.1.1) de uitgaven te beheersen en (IV.1.2) inkomsten te verhogen. Er wordt vervolgens ook ingegaan op de infrastructuur van justitie, namelijk (IV.1.3) de ICT en (IV.1.4) de gebouwen.

IV.1.1 Uitgaven beheersen

253. De uitgaven van justitie worden beheerst door (IV.1.1.1) het beperken van de gerechtskosten, (IV.1.1.2.) het realiseren van schaalvoordelen in contracten en facilitaire diensten, en (IV.1.1.3) het beperken van verplaatsingskosten.

⁶ Raad van Europa, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Compendium of "best practices" on time management of judicial proceeding*, (CEPEJ) (2006), www.euromed-justice.eu

IV.1.1.1. Gerechtskosten beperken

(KB's en autonoom wetsontwerp / regeerakkoord, p. 129-130)

Er worden maatregelen genomen om betalingsproblemen te verhelpen en uitgaven te beheersen door een modernisering van het juridisch kader rond gerechtskosten, een herziening van de tarieven, een stroomlijning van de boekhoudkundige verwerking en een proactief bestelbeheer, en een betere recuperatie van gerechtskosten. Door een globale doorlichting worden de justiekosten in het algemeen beperkt.

254. De oplopende budgettaire kost van de gerechtskosten en de betalingsproblemen van onze leveranciers in het kader van gerechtsexperts in strafzaken vormen de aanleiding om verdere kostenefficiëntie na te streven.

Voor de gerechtskosten in strafzaken gebeurt dit door (a) een modernisering van het juridisch kader, (b) een herziening van de tarieven, (c) een stroomlijning van het de boekhoudkundige afhandeling en (d) een betere recuperatie van gerechtskosten. Tot slot (e) wordt de volledige wetgeving gescreend om de justiekosten in het algemeen te beperken.

a) Juridisch kader moderniseren

255. Het verouderde juridische kader van het koninklijk besluit van 28 december 1950 wordt gemoderniseerd, samen met een herziening van de wettelijke basis van de programmawet van 27 december 2006.

Daarbij dient rekening te worden gehouden met de Europese Richtlijn van 20 oktober 2010 “betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures” (richtlijn 2010/64/EU) en de wet van 10 april 2014 “tot wijziging van verschillende bepalingen met het oog op de oprichting van een nationaal register voor gerechtsdeskundigen en tot oprichting van een nationaal register voor beëdigd vertalers, tolken en vertalers-tolken”.

256. De besluiten ter uitvoering van de wet van 10 april 2014 worden voorbereid, onder meer rond het beheer van het register van gerechtsdeskundigen dat kwaliteitsvereisten zal vastleggen op basis waarvan gerechtsdeskundigen in het register opgenomen of geschrapt worden, en rond de deontologische code voor de tolken, vertalers en taptolken. Er dient tevens nagedacht over de organisatorische inbedding van deze bijkomende taak, de informatisering van het register en zijn privacy aspecten. Verder vraagt de richtlijn dat de samenwerking tussen de rechterlijke orde en de beroepsverenigingen wordt vastgelegd, wat de werkomstandigheden en wijze van samenwerken betreft. Er zullen tevens opleidingen voor de magistraten worden georganiseerd in het werken met gerechtstolken.

b) Herzien tarieven gerechtskosten

257. De tarieven van de gerechtskosten worden herzien door de technologische evoluties in rekening te brengen die de kosten beperken, door te werken met forfaits waar mogelijk, en door de administratieve lasten voor de leveranciers en voor justitie te verminderen. Zo zijn onderhandelingen opgestart voor de DNA- en toxicologische analyses, is periodiek overleg aan de gang met de tolken en vertalers, en zijn de tarieven van de telefoontaps in heronderhandeling met de telecomoperatoren.

Ook de rol van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) en de Commissie gerechtskosten zal worden geëvalueerd en indien nodig bijgestuurd.

c) Stroomlijnen boekhoudkundige afhandeling

258. De boekhoudkundige afhandeling van de gerechtskosten binnen de FOD Justitie en bij de griffies wordt gestroomlijnd en vereenvoudigd om een eenduidige en centrale opvolging van deze gerechtskosten toe te laten en de administratieve lasten voor justitie en de gerechtsexperten zelf te verminderen. Zo wordt overgestapt van een reactief betalingsbeheer naar een proactief bestelbeheer waarbij men zicht krijgt op de bestellingen via een geïnformatiseerde bestelmodule. Op die manier kunnen de bestelde gerechtskosten in de hand worden gehouden.

Om de administratieve last van facturaties te verminderen voor leverancier en griffie, zal onder meer gebruik gemaakt worden van een model dat gemakkelijker controle toelaat, wordt overgestapt naar een maandelijkse facturatie in plaats van per prestatie en wordt een elektronische facturatie voorzien.

259. Ook de controle op de aangerekende reiskosten wordt gemoderniseerd. Waar de verantwoording vandaag op basis van een verouderd register van 'afstanden' gebeurt, moet gebruik worden gemaakt van modernere instrumenten.

260. De organisatie van de boekhoudkundige afhandeling zal herbekeken worden. Functies en profielen worden afgestemd en gereorganiseerd teneinde een vlotte afhandeling te verzekeren en de magistraten van administratieve taken te ontlasten zodat zij zich op hun kerntaken kunnen concentreren. Door pools van boekhouding te organiseren op een meer gecentraliseerd organisatorisch niveau, kunnen ongetwijfeld schaalvoordelen door specialisatie en werklastermindering gerealiseerd worden (zie ook verder, in verband met de beheersautonomie, nrs. 350-384).

d) Betere recuperatie van gerechtskosten

261. Een deel van de gerechtskosten in strafzaken kan worden gerecupereerd. Bedoeling is het recuperatiepercentage van de gerechtskosten te verhogen door een betere organisatie en opvolging en door de toewijzing van gerechtskosten aan een dossier te verbeteren.

262. Er zijn vandaag 150.000 geseponeerde dossiers waarbij de dader een bekentenis afgelegd heeft of minstens gekend is, waarbij het niet meer dan normaal is dat deze dader, alvorens seponering te verkrijgen, de gemaakte gerechtskosten terugbetaalt.

Om zware invorderingsprocedures te vermijden door de FOD Justitie, die daarin niet gespecialiseerd is, kan gedacht worden aan een eenvoudige invorderingsprocedure in samenwerking met de FOD Financiën zoals van toepassing in de BTW wetgeving, waarbij enkel een titel gecreëerd wordt bij niet spontane betaling op uitnodiging (het dwangbevel).

e) Screening alle justitiekosten en modernisering betalingsproces

(Regeerakkoord, p. 129-130)

263. De volledige wetgeving en procedures van justitie worden gescreend om de justitiekosten in het algemeen te beperken.

Zo wordt de dagvaarding in strafzaken zoveel mogelijk vervangen door aangetekende zendingen en worden de mogelijkheden nagegaan om de gerechtsbrieven en aangetekende brieven te vervangen door gewone brieven (zie hoger nr. 161).

De belangrijkste besparing zal worden gerealiseerd door de elektronische verzending tussen de gerechtelijke instellingen onderling en de juridische beroepen technisch en juridisch mogelijk te maken (zie lager, nr. 286). Door de woonstkeuze van de cliënt bij zijn raadsman wettelijk te verankeren, zal het besparingseffect van de elektronische zendingen nog worden versterkt (zie hoger, nr. 73).

Voor de betalingen zullen betaalterminals in de griffies worden aangeschaft om de aanwezigheid van cash geld te vermijden, diefstal te voorkomen en het betalingsproces vlotter te laten verlopen.

IV.1.1.2. Schaalvoordelen in contracten en facilitaire diensten

(Regeerakkoord, p. 124)

Er worden schaalvoordelen gerealiseerd door samenvoeging van bestellingen en overheidsopdrachten. Ook facilitaire diensten zoals catering en schoonmaak kunnen efficiënter, bijvoorbeeld door centrale "pooling".

264. Schaalvoordelen worden gerealiseerd door samenvoeging van bestellingen en de lancering van overheidsopdrachten op het niveau van de FOD Justitie, maar ook ruimer. Voorbeeld hiervan zijn de gemeenschappelijke aankopen die gebeuren zowel voor energieverstrekking via de Regie der Gebouwen als voor courante aankopen via collectieve overheidsopdrachten (via FORCMS – de Federale Opdrachtcentrale) zoals voor bestellingen van bureaumateriaal, papier, kantoormeubilair, enzovoort. Dit hangt ook samen met de organisatie van de centralisering van het beheer die wordt beoogd in het gebouwenbeleid (zie lager, nr. 311).

265. Daarnaast worden evenwel nog steeds aparte opdrachten gelanceerd afhankelijk van de noden binnen elke gevangenis, gerechtsgebouw, enzovoort. Bijvoorbeeld worden voor de catering aparte overheidsopdrachten gelanceerd voor de levering van voedingswaren. Hier zal worden onderzocht of er grotere contracten mogelijk zijn.

Ook voor het lopende onderhoud en de investeringen inzake ICT kunnen de schaalvoordelen in het aanbesteding- en contractenbeleid bijkomende besparingen opleveren. Op basis van een overzicht van de bestaande contracten en de komende overheidsopdrachten zal worden onderzocht welke opdrachten in een eerste fase en vervolgens in de komende jaren kunnen gegroepeerd worden, rekening houdend met bestaande contracten, looptijden, verbrekingsvergoedingen, enzovoort.

Dit is niet van toepassing voor de nieuwe gevangnissen volgens DBFM-formule, waarbij de wasserij en de catering mee in het contract vervat zit (zie lager, nrs. 308-309).

266. Er wordt tot slot onderzocht of de facilitaire diensten, zoals catering- en schoonmaakvoorzieningen, efficiënter kunnen worden georganiseerd, door een “pooling” te organiseren met de andere diensten van de federale overheid.

IV.1.1.3. Verplaatsingen verminderen

(Regeerakkoord, p. 138)

Verplaatsingen en dus ook bijhorende kosten en risico's worden verminderd door het stimuleren van zittingen in de nabijheid van de nieuwe gevangenissen en een uitbreiding van het gebruik van videoconferentie.

267. Om de verplaatsingskosten en risico's te beperken, is het de bedoeling om het zetelen in de nabijheid van de gevangenissen die daarvoor zijn uitgerust te stimuleren. Dit gebeurt al voor de strafuitvoeringsrechtbanken, maar het is de bedoeling om ook de zittingen van de raadkamer, de kamer van inbeschuldigingstelling, de correctionele zittingen en assisen bij hoog risico in de nabijheid van de nieuwe gevangenissen te laten doorgaan. Aanvullend wordt het gebruik van videoconferentie (zie lager nr. 283) in burgerlijke en strafzaken uitgebreid.

IV.1.2. Inkomsten verhogen

(Regeerakkoord, p. 129)

De inkomsten van justitie worden verhoogd door een betere inning van de penale boetes, onder meer via het opzetten van een gestructureerde gegevensuitwisseling tussen de FOD Justitie en de FOD Financiën. Verder worden de rolrechten hervormd door ze in verhouding te brengen tot de waarde van de vordering en de kosten van de rechtspraak. Ten derde wordt de werking van het COIV verbeterd door onder meer de verdere ingebruikstelling van een boekhoudapplicatie die de achterstand van 200 miljoen uit te splitsen massa kan wegwerken.

268. Hieronder wordt aangegeven op welke manier de inkomsten van justitie worden verhoogd. Dit gebeurt door (IV.1.2.1) een betere inning van de penale boetes, (IV.1.2.2) een hervorming van de rolrechten en (IV.1.2.3) een optimalisering van de werking van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en Verbeurdverklaring (COIV).

IV.1.2.1. Betere inning penale boetes

(Regeerakkoord, p. 131)

Er wordt gestreefd naar een betere inning van de penale boetes, onder meer via het opzetten van een gestructureerde gegevensuitwisseling tussen de FOD Justitie en de FOD Financiën.

269. Het Rekenhof bracht vorig jaar een lijvig rapport uit met aanbevelingen om de inning en invordering van penale boetes te verbeteren en daardoor het gevoel van straffeloosheid tegen te gaan. Onder de vorige minister van Justitie werd daartoe het Overlegorgaan voor de Coördinatie van de Invordering van de penale boetes bij wet opgericht. Er werd ook een actieplan opgesteld om de inning van de penale boetes te verbeteren. Een van de voornaamste verbeterpunten betreft de gegevensuitwisseling tussen de FOD Financiën en Justitie. De prioriteit gaat uit naar het opzetten van een gestructureerde gegevensuitwisseling van metagegevens in plaats van de huidige verzending van vonnissen in tekstvorm en de organisatie van de feedback betreffende de vervangende gevangenisstraf indien de geldstraffen niet kunnen worden ingevorderd.

270. De scope wordt uitgebreid naar het zoeken van andere efficiëntiewinsten in de samenwerking tussen Financiën, Justitie en het COIV, die het domein van de penale boetes overstijgen zoals het herbekijken van de registratie van vonnissen en de gegevensuitwisseling over onderhoudsgelden naar de Dienst voor Alimentatievorderingen (DAVO).

IV.1.2.2. Hervorming rolrechten

(Wetsontwerp, regeerakkoord, p. 129)

De rolrechten worden hervormd door ze in verhouding te brengen tot de waarde van de vordering en de kosten van de rechtspraak, wat leidt tot een geschatte meeropbrengst van 20 miljoen euro per jaar.

271. Op 9 februari 2015 heeft de regering in uitvoering van het regeerakkoord beslist over een hervorming van de rolrechten. Dit zijn de belastingen die betaald moeten worden bij het inschrijven van een zaak op de agenda van de rechtbank. Het rolrecht wordt in verhouding gebracht tot de waarde van de vordering en de kosten van de rechtspraak. De geschatte opbrengst van de hervorming is 20 miljoen euro per jaar.

De hervorming moet mensen ertoe aanzetten om goed na te denken vooraleer de gerechtelijke weg te bewandelen. Het is dan ook verbonden met de doelstelling om alternatieve geschillenbeslechting te promoten (zei hoger, nrs. 80-81).

272. Deze hervorming belemmert de toegang tot de rechter niet, maar heeft precies de bedoeling deze veilig te stellen voor de toekomst. Zo blijft het systeem van de rechtsbijstand behouden. De tarieven die vandaag in elke aanleg worden gehanteerd, blijven voor de ‘kleinere’ vorderingen gehandhaafd. Voor vorderingen waar grotere belangen spelen wordt het rolrecht opgetrokken in functie van de waarde van de vordering of het instellen van hoger of cassatieberoep. Bij dat alles mag niet uit het oog worden verloren dat het rolrecht, met de gerechtskosten, uiteindelijk gedragen wordt door de verliezer van het proces. En zo wordt ook roekeloos verweer – een onbetwistbare schuldvordering niet voldoen en de schuldeiser doen dagvaarden – ontmoedigd.

Daarenboven wordt het tarief voor de familierechtbanken eenvormig vastgesteld op 100 euro gekoppeld aan de ‘permanente aanhangigheid’. Dit betekent dat een rolrecht van 100 euro eenmaal wordt betaald voor één familiezaak. Tot vandaag moest telkens een rolrecht betaald worden bij elke nieuwe stap in een echtscheidingsprocedure. Met deze hervorming wordt deze volledige familiezaak één keer ingeschreven met één keer de betaling van 100 euro voor de hele duurtijd van de zaak.

Ten slotte wordt aan de bestaande vrijstellingen, vaak ingegeven door sociale redenen, niet geraakt. Enkel de arbeidsgeschillen en de belangrijke fiscale geschillen van meer dan 250.000 euro worden onder het rolrecht gebracht.

IV.1.2.3. Optimalisering werking Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en Verbeurdverklaring (COIV)

(Autonoom wetsontwerp / regeerakkoord, p. 131)

De werking van het COIV wordt verbeterd door de verdere ingebruikstelling van een boekhoudapplicatie die de achterstand van 200 miljoen uit te splitsen massa kan wegwerken, en door het uitwerken van een wetsontwerp dat de samenwerking tussen de verschillende actoren moet verbeteren en zo tot een snellere en gerechtskostvriendelijkere afhandeling moet leiden.

273. Het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring (COIV) staat in voor de centralisatie van gegevens inzake inbeslagneming en verbeurdverklaring en beheert de vermogensbestanddelen die in beslag genomen werden ter ondersteuning van de politie, het openbaar ministerie en de onderzoeksrechters. Sinds kort is het COIV ook bevoegd voor het uitvoeren van bankonderzoeken na veroordeling. Een koninklijk besluit is in opmaak zodat deze nieuwe bevoegdheid ook effectief kan worden uitgevoerd.

274. Het COIV beheert aldus een bedrag van ongeveer 500 miljoen euro. Een deel van dit bedrag wordt teruggegeven aan de eigenaars na een rechterlijke uitspraak. De effectief verbeurdverklaarde sommen vloeien naar de schatkist. Deze uitsplitsing is een moeilijke oefening die een achterstand van 200 miljoen kent omdat het COIV niet over een boekhoudapplicatie beschikt die als beheersinstrument van deze sommen kon fungeren. Bovendien vergt deze centraliserende rol een goed georganiseerde samenwerking met de verschillende actoren. Daarom wordt momenteel gewerkt aan de verdere ingebruikstelling van een boekhoudapplicatie die deze achterstand kan wegwerken.

275. Daarnaast zal een wetsontwerp worden ingediend om de samenwerking tussen de verschillende actoren te verbeteren en zo tot een snellere en gerechtskostvriendelijkere afhandeling te komen. Daarom zal het wetsontwerp voorzien in de verdere definiëring van de kennisgeving, zowel inhoudelijk (gedetailleerde beschrijving van de inbeslaggenomen goederen en identificatie van de personen ten laste van wie beslag werd gelegd) als qua termijnen. Het is de griffie die deze kennisgeving moet doen en niet meer het openbaar ministerie om het werkproces te verkorten. De FOD Financiën wordt verplicht kennisgeving te doen over alle gegevens van tenuitvoerlegging.

276. Een aantal andere maatregelen moet het beheer van de vermogensbestanddelen vergemakkelijken: de omzetting in euro's van gelden in andere valuta wordt mogelijk; om een efficiënte en transparante afhandeling te garanderen, worden duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop gelden worden overgemaakt aan het COIV, bijvoorbeeld door het veralgemenen van de bankoverschrijving; en ook het beheer van *bitcoins* zal worden georganiseerd.

277. Op de gerechtskosten wordt ingegrepen door de kosten verbonden aan het beheer van de goederen ten laste van de koper te leggen en de onderzoeksrechter te verplichten duidelijke maatregelen te bevelen wanneer de in beslag genomen goederen voer- of vaartuigen betreffen: vervreemding met zakelijke subrogatie, teruggave mits indeplaatsstelling van een geldsom of bewaring in natura.

278. Verder wordt er aan een betere invordering gewerkt door in een Europese gegevensuitwisseling te voorzien en door de bestaande compensatie van teruggaven met belastingschulden uit te breiden naar buitenlandse schulden.

279. Tot slot wordt de werking van het COIV geoptimaliseerd door een duidelijk statuut en een evaluatie van de directie en de ter beschikking gestelde medewerkers van andere overheidsdiensten.

IV.1.3. Informatisering

(Regeerakkoord, p. 124-125)

De informatisering wordt reeds decennia gezien als een belangrijke hefboom om een efficiënte organisatie tot stand te brengen. Dit Justitieplan geeft aan hoe de hefboom strategisch zal ingezet worden om de doelstellingen van dit plan te helpen waar maken.

IV.1.3.1. Budgettaire meerjarenplanning ICT-justitie

(Regeerakkoord, p. 124-125)

In 2015 wordt met de bestaande ICT-budgetten de basis gelegd voor belangrijke investeringen. Nadien zal worden voorgesteld om het budget substantieel te doen stijgen.

280. In 2015 zullen belangrijke lastenboeken en aanbestedingsprocedures worden opgestart en zo mogelijk al aanbesteed zodat in de komende jaren belangrijke ICT-investeringsprojecten kunnen worden gerealiseerd, naast de concrete resultaten die op korte termijn zullen worden opgeleverd (zie lager, nrs. 285-290).

281. In de volgende jaren zal worden voorgesteld om het reëel beschikbaar ICT-budget substantieel te verhogen. Binnen het ICT-budget zal het investeringsbudget proportioneel meer toenemen door de realisatie van besparingen binnen het operationele ICT-budget, bijvoorbeeld door schaalvoordelen die ontstaan uit samenwerking met andere overheidsdiensten en door afbouw van de historische betalingsachterstand. Daarnaast moet worden rekening gehouden met belangrijke ICT-investeringen binnen justitie die niet wegen op het ICT-budget van justitie, zoals investeringen rond het vervolgingsbeleid inzake verkeer, en verschillende investeringen in verband met authentieke bronnen en elektronische platformen die zijn toevertrouwd aan partners van justitie.

IV.1.3.2. Te bereiken doelstellingen voor ICT

De lange termijn strategie voor ICT plaatst het elektronisch dossier centraal en voorziet in investeringen in hardware. Bovendien wordt een concreet stappenplan uitgewerkt voor de legislatuur.

a) Het elektronisch dossier centraal

(Regeerakkoord, p. 125)

282. De krachtlijnen van de lange termijn strategie ICT zijn de ontwikkeling van elektronische authentieke bronnen, de ontwikkeling van generieke bouwstenen (zoals *central printing*, elektronische neerlegging, databank vonnissen en arresten), en een uniformisering van de griffieapplicaties die maximaal gebruik maken van de authentieke bronnen en de generieke bouwstenen. Centraal daarin staat het elektronisch dossier. Dit omvat de uitbouw van elektronische authentieke bronnen die zowel door justitie zelf als door justitie aangestelde derde organisaties worden gerealiseerd en beheerd. Ook externe authentieke bronnen worden verbonden met de applicaties gebruikt in justitie. De diverse applicaties worden vernieuwd en generiek uitgebouwd waarbij de gemoderniseerde applicatie “MACH” en de nieuwe applicatie “NEW” die voor de rechtbanken van koophandel zal ontwikkeld worden (zie lager, nrs. 294-295) voor de griffies de standaard worden. Ze worden verbonden met de authentieke bronnen en generieke onderdelen van het ICT-systeem zoals e-Deposit (voor het neerleggen van stukken in lopend dossier, zie nr. 288), Just Scan (omzetting van papier naar elektronische drager) en *central printing* (omzetting van elektronische naar papieren drager)

b) ICT-hardware infrastructuur

(Regeerakkoord, p. 125 en 138)

283. Tijdens deze legislatuur worden de lopende investeringen doorgetrokken en versterkt en de ontbrekende schakels ingevuld, waaronder:

- de gefaseerde overbrenging van het *datacenter* van justitie naar en in samenwerking met de federale gecentraliseerde datacenters de komende drie jaar;
- de verdere modernisering van de WAN- en LAN-netwerken;
- het gebruik van het “PC@Work” project dat werd afgerond eind 2014, als stapsteen om bijkomende functionaliteiten aan te bieden aan de gebruikers;
- de standaardisering van de telefooninfrastructuur naar analogie met het PC@Work-project;
- de stapsgewijze invoering van het gebruik van videoconferentie, zowel voor vergaderingen als in het kader van gerechtsprocedures zoals voor de raadkamer, bij rogatoire commissies, bij contacten met de gevangenen en bij het pleiten vanuit verschillende pleitplaatsen.

c) Opbouw van een concreet stappenplan voor de legislatuur

(Regeerakkoord, p. 125)

284. De opbouw van een ICT-omgeving voor meer dan 50.000 intensieve gebruikers binnen justitie en bij de partners van justitie is een complexe uitdaging. De zeer grote diversiteit aan gebruikersprofielen en de noodzakelijke interoperabiliteit en integratie tussen vele verschillende systemen uit verschillende ICT-generaties vraagt om een complexe maar logisch opgebouwde *roadmap* voor de realisatie van de ICT-architectuur. Dit stappenplan zal zich uitstrekken over meerdere jaren en een benadering bevatten die vertrekt van de volgende bouwstenen:

- de technische logica van een ICT-systeem;
- de noodzaak om snelle budgettaire voordelen te behalen;
- de mogelijkheden van uitrol van onderdelen die leiden tot een werklastermindering;
- de toepassing van de strategie inzake kerntakenanalyse en procesverbetering;
- de modernisering van het wettelijke kader;
- het overleg met de gebruikers;
- de maatschappelijke behoeften.

Bij een dergelijke omwenteling is het veranderingsmanagement een cruciale succesfactor. Daarom zal het stappenplan tevens een communicatiestrategie en opleidingsaanpak bevatten.

Het stappenplan zal in overleg met de vertegenwoordigers van de diverse gebruikersgroepen, waaronder die van de rechterlijke orde, worden uitgewerkt.

IV.1.3.3. Maatregelen op korte termijn

(PP I, III, regeerakkoord, p. 125)

Door te focussen op de toepassing en de afwerking van de bestaande projecten wordt gezorgd voor een snelle impact op korte termijn. Daarmee wordt in 2015 de omslag naar elektronische communicatie in de wereld van justitie gerealiseerd.

285. Op korte termijn, dat wil zeggen in 2015 en 2016, wordt de nadruk gelegd op de realisatie van de elektronische communicatie binnen de justitiële wereld en met de buitenwereld en op de opstart van de beoogde informatisering via de rechtbanken van koophandel. Hierna wordt ingegaan op (a) het e-Box project, (b) e-Depot, (c) e-Deposit, (d) e-PV en (e) een databank van vonnissen en arresten.

a) e-Box project

286. Samen met de invoering van de wettelijke basis wordt in 2015 het e-Box-project voor justitie uitgevoerd. Dit laat toe dat alle gerechtelijke instanties en de advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen, onderling met elkaar elektronisch communiceren. Hiermee worden grote besparingen op terugkerende kosten en werklastverminderingen gerealiseerd door alle betrokken partners. De mate en de snelheid waarmee de voordelen worden bekomen, zal vooral afhangen van de snelheid waarmee de gewoonte om op papier te communiceren wordt vervangen door de elektronische. Immers zullen gedurende een overgangsperiode beide communicatiemodi (papier en elektronisch) naast elkaar bestaan. Daarna zal de elektronische communicatie verplicht worden en de papieren enkel nog als mogelijkheid blijven bestaan voor de gevallen van overmacht.

b) e-Depot: elektronische neerlegging van vennootschapsakten en rechtspersonen

287. Er wordt voorzien in de elektronische neerlegging van akten van vennootschappen en rechtspersonen. Dit project, dat reeds jaren geleden werd opgestart, wordt in de komende twee jaar afgewerkt. Vanaf 1 januari 2016 zal de elektronische neerlegging voor de vennootschapsakten verplicht worden gemaakt. In 2016 volgt de afwerking van het project voor de niet-vennootschappelijke rechtspersonen. Ten opzichte van de algemene communicatie via het e-Box-project biedt een dergelijk geïntegreerd project veel extra voordelen, waaronder de automatische voeding van het Belgisch Staatsblad, het elektronisch archief van de vennootschapsdossiers en de Kruispuntbank voor Ondernemingen (KBO). Het maakt ook de consultatie van de vennootschapsdossiers online mogelijk. Dit project zal een aanzienlijke werklastvermindering realiseren in de griffies van de rechtbanken van koophandel.

c) e-Deposit: elektronische neerlegging van conclusies

288. De elektronische neerlegging van conclusies is de opstap naar het elektronisch dossier. Het zal worden toegepast in alle rechtbanken van koophandel (zie lager, nrs. 294-295), en vervolgens in alle rechtbanken. Ook dit project biedt bijkomende voordelen ten opzichte van de communicatie per e-Box. De mogelijkheid die hierbij ontstaat om elektronisch documenten (waaronder conclusies) neer te leggen in een bestaand dossier, zal na uitrol, verdiept worden met het neerleggen van documenten in het dossier door andere actoren aan de ene kant en door het neerleggen van documenten in een nieuw dossier.

d) e-PV: elektronische communicatie van processen-verbaal vanuit andere overheidsdiensten naar justitie

289. Het overmaken van processen verbaal naar het parket vanuit andere overheidsdiensten (politie, sociale zekerheid, enzovoort) vormen een belangrijke communicatiestroom. Nu deze pv's steeds meer elektronisch worden aangemaakt, moeten deze ook elektronisch ontvangen kunnen worden door

de parketten. In de komende twee jaar zal dit gerealiseerd worden zodat niet enkel de teksten maar ook de meta-gegevens en meer vertrouwelijke informatie elektronisch kan doorgegeven worden. We zullen deze technologie ook gebruiken om de PV's, die binnen justitie worden opgemaakt door de onderzoeksrechters, elektronisch op te maken.

e) Databank vonnissen en arresten

290. Een databank voor vonnissen en arresten (gekend als "VAJA") werd opgericht, maar moet nog verder worden gevoed. De onmiddellijke en elektronische aflevering van de kopieën en afschriften van vonnissen aan de advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen wordt gerealiseerd, in samenhang met het e-Box project.

IV.1.3.4. Informatisering rechtbanken van koophandel

(PP I, III, regeerakkoord, p. 124-125)

De rechtbanken van koophandel zullen als piloot dienen voor de verdere informatisering van alle hoven en rechtbanken. De nieuwe procedure van ingereedheidbrenging, zoals beschreven in hoofdstuk II krijgt hier een eerste toepassing, ondersteund door een aangepaste ICT-applicatie.

291. De rechtbanken van koophandel zullen als piloot dienen voor de verdere informatisering van alle hoven en rechtbanken. Daarbij worden (a) een aantal beheersopdrachten overgedragen aan derden, (b) worden procedures vereenvoudigd en ondoeltreffende taken afgeschaft, en (c) worden de informatiseringprojecten toegepast in de rechtbanken van koophandel.

a) Overdracht van een aantal beheersopdrachten aan derden

292. Het beheer en de loketfunctie voor de vennootschapsdossiers kan na informatisering worden samengebracht.

De opdracht voor het beheer van de elektronische faillissementsdossier kan overgedragen worden aan de balieverenigingen waarbij hen de opdracht wordt gegeven om het gehele proces verder te informatiseren.

De opsporing van de knipperlichten voor het handelsonderzoek wordt geïnformatiseerd vanuit de beslagberichtendatabank die reeds over gestructureerde informatie beschikt.

b) Vereenvoudiging procedures en afschaffing ondoeltreffende taken

293. In afwachting van de vernieuwing van het Wetboek van economisch recht worden naast de algemene maatregelen tot werklastvermindering, een aantal procedures eigen aan de rechtbanken van koophandel vereenvoudigd en ondoeltreffende taken afgeschaft:

- de vorderingen tot gerechtelijke reorganisatie, tot faillietverklaring en vorderingen tot intrekking van een reorganisatieplan en tot sluiting van een faillissement, moeten niet meer meegedeeld worden aan het openbaar ministerie;

- de termijnen tussen de aanvullende processen-verbaal van verificatie van schulden worden verlengd om hun aantal te verminderen;
- de mogelijkheid om een afschrift van de jaarrekeningen op te vragen bij de griffies van de rechtbanken van koophandel wordt opgeheven aangezien ze elektronisch opvraagbaar zijn bij de Nationale Bank van België (NBB);
- de invoering van het betalingsbevel voor niet-betwiste facturen zal de bijkomende werklastdruk die op de griffies van koophandel is ontstaan na de wet natuurlijke rechter aanzienlijk doen afnemen.

c) Informatisering van de rechtbanken van koophandel

294. De hoger vermeld informatiseringprojecten worden in de loop van 2015 toegepast in de rechtbanken van koophandel.

De oude applicatie "TCKH" wordt vervangen door een applicatie van de huidige generatie met als werknaam "NEW 1.0", met dezelfde functionaliteiten. In de loop van 2016 zal deze "NEW 1.0" worden vervangen door "NEW 2.0" waarbij functionaliteiten inzake workflow, samenvoeging en analyse voor operationele, werklastmetings-, beleids- en wetenschappelijke doeleinden worden toegevoegd. Door het nieuwe technologisch platform zal het mogelijk zijn de applicatie in overeenstemming met de ICT-architectuur te verbinden met de generieke ICT-componenten.

295. De invoering van de NEW 2.0 gaat gepaard met de invoering van de nieuwe burgerlijke procedure voor de ingereedheidbrenging (zie hoger, nrs. 65-66) die in een eerste fase van toepassing zal worden gemaakt in de rechtbanken van koophandel. Het onderdeel workflow van NEW 2.0 zal de nodige specifieke ondersteuning bieden aan deze nieuwe procedure om tot een maximale efficiëntie te komen voor alle betrokkenen.

Na de realisatie in 2015 en gedeeltelijk in 2016 in de rechtbanken van koophandel, zal de informatisering verder worden doorgetrokken naar de andere hoven en rechtbanken.

IV.1.3.5. Medewerking juridische beroepen

(PP IV, regeerakkoord, p. 126-127)

De justitiële dienstverleners, zoals advocaten, gerechtsdeurwaarders, notarissen en deskundigen worden actief betrokken bij de verdere uitbouw van een aantal informatiseringprojecten en de realisatie van de noodzakelijke cultuuromslag.

296. In 2015 en 2016 wordt sterk ingezet op een actieve medewerking van de juridische beroepen en dienstverleners bij de informatisering van justitie. De meeste zijn reeds jaren actief op de digitale snelweg en zijn verder gevorderd in de cultuuromslag en de uitbouw van informaticasystemen. Ook participeerden zij eerder met succes bij een aantal informatiseringprojecten, zoals bij de uitvoering van de Salduz-wet, de beslagberichtendatabanken, het Centraal register voor testamenten, enzovoort.

297. Concreet worden zij opnieuw actief betrokken bij de uitbouw van een aantal informatiseringprojecten die in 2015 en 2016 moeten gerealiseerd worden, zoals:

- de centralisering van het informaticasysteem voor het beheer van de pro deo dossiers, de faillissementsdossiers en collectieve schuldenregelingen;
- de databank onbekwamen en de databank Europese erfrechtverklaringen;
- de databank achterstallige onderhoudsvorderingen en de knipperlichtenmonitor;
- de deskundigen- en tolkendatabank.

IV.1.4. Infrastructuur en gebouwen moderniseren

298. De FOD Justitie is zoals andere overheidsdiensten onderworpen aan de algemene bezettingsnormen uitgevaardigd door de regering op initiatief van de Regie der Gebouwen. In het bijzonder gaat het over de veralgemeende toepassing van de norm van 13,5 m² per medewerker en om de bevordering van het zogenaamde *new way of working* (telewerk, landschapsbureaus en dergelijke). Deze principes kunnen ook bij justitie bijdragen aan besparingen. De norm gaat echter niet helemaal op voor de gevangenissen en de gerechtsgebouwen. Voor de gevangenissen wordt er per project een behoefteprogramma opgemaakt met specifieke eisen en oppervlakten. Voor de gerechtsgebouwen kunnen er een aantal extra m² voorzien worden gezien de uitoefening van de specifieke functies binnen justitie.

299. Hieronder worden een aantal maatregelen voorgesteld die specifiek betrekking hebben op justitie. Het gaat over (IV.1.4.1) de modernisering van de penitentiaire infrastructuur, (IV.1.4.2) het gebruik van alternatieve financieringsmethoden, (IV.1.4.3) het masterplan voor de gerechtsgebouwen, en (IV.1.4.4) de veiligheid van de gebouwen.

IV.1.4.1. Modernisering penitentiaire infrastructuur

(Regeerakkoord, p. 136)

Het Masterplan voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden voor de periode 2008-2012-2016 wordt tegen de zomer van 2015 aangepast om rekening te houden met de actuele ontwikkelingen inzake overbevolking, verouderde infrastructuur en de stopzetting van de celcapaciteit in Tilburg tegen eind 2016.

300. Tijdens de voorgaande regeerperioden werd een Masterplan goedgekeurd dat een actieplan uittekent voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden voor de periode 2008-2012-2016. Dit Masterplan werd herhaaldelijk verder uitgewerkt, aangepast en aangevuld.

Het plan bevatte vijf grote actiepunten:

1. een renovatieprogramma voor het herstel van verloren capaciteit (quick wins);
2. de bouw van bijkomende cellen op bestaande sites om de overbevolking op te vangen;
3. de bouw van zeven nieuwe inrichtingen voor het opvangen van de stijgende behoefte, en het voorzien van een buffercapaciteit zodat we oude inrichtingen in veilige omstandigheden kunnen renoveren;
4. de bouw van zes nieuwe inrichtingen ter vervanging van sterk verouderde inrichtingen;
5. een inhaalprogramma voor renovatie dat zorgt voor veilige en humane leefomstandigheden.

Onmiddellijk na de goedkeuring van het plan werd gestart met de uitvoering ervan.

301. In het regeerakkoord staat duidelijk vermeld:

“De regering zal de masterplannen gevangenissen I en II onverkort uitvoeren. Masterplan III zal worden geëvalueerd en zo nodig aangepast. Na evaluatie, gerealiseerd door de samenwerking van de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen en rekening houdend onder meer met de precieze staat van de gevangenis en hun soort populatie, zal de uitwerking van een nieuw langetermijnbeleid worden aangevat. Dit kan zowel de renovatie, vervanging als uitbreiding van de bestaande gevangenisinfrastructuur, als mogelijke open- en halfopen initiatieven bevatten.”

302. Het bijbouwen van gevangenisinfrastructuur is daarbij noodzakelijk, zeker gelet op het uitdrukkelijke voornemen om een einde te stellen aan het huren van cellen in het buitenland. Het plan gaat uit van de cijfers, rekening houdend met een stopzetting van de gevangenscapaciteit te Tilburg tegen eind 2016.

303. Zowel de uitbreiding als de renovatie van de gevangenissen dient verder gezet te worden via de uitvoering van het bestaande Masterplan. Een bijzondere aandacht gaat hier naar de verdere en prioritaire uitvoering van de projecten te Haren, Dendermonde en Merksplas. Daarnaast zijn er nog een aantal kleinere projecten van renovatie of uitbreiding op site, zoals in Leuven of in Hoogstraten.

304. Maar dit Masterplan is geen statisch gegeven en dient, net zoals in het verleden, regelmatig aangepast te worden teneinde rekening te houden met actuele ontwikkelingen.

305. De overbevolking in de gevangenissen blijft een probleem. Ook al is het percentage het afgelopen jaar sterk gedaald vanwege de uitvoering van masterplan I en II. Daarnaast blijft men in sommige inrichtingen kampen met de problemen die te maken hebben met de verouderde infrastructuur.

306. Deze aangepaste versie van het masterplan, het zogenaamde ‘Masterplan III’ wil hier een antwoord op bieden. Hierin zal een aangepaste inventaris van infrastructuurprojecten terug te vinden zijn alsook een duidelijke differentiatie in deze infrastructuurprojecten met ook aandacht voor specifieke doelgroepen, geïnterneerden en beperktere vormen van detentie. Zo worden er projecten voorzien te Leopoldsborg en Verviers, en worden Aalst en Oostende verder bestudeerd als vestigingsplaatsen. Deze projecten zullen voor de zomer aan de ministerraad worden voorgelegd, waarbij ook de afweging wordt gemaakt wat de meest gunstige realisatie- en financieringsvorm is.

307. Tot slot vormt een belangrijk onderdeel de inzet op meer moderne technologieën binnen de inrichtingen. Bij renovaties en nieuwbouw dient hier maximaal op te worden ingezet. Hierbij wordt onder meer gedacht aan het gebruik van telefoniebekabeling in de cel. Bij dit laatste project zal via de Regie van de Gevangenisarbeid een overheidsopdracht worden gelanceerd inzake de uitbouw van een beveiligd telefoniesysteem voor gedetineerden, waarmee een basis kan worden gelegd voor het beveiligd en gecontroleerd aanbieden van ICT-diensten aan gedetineerden. Dit zal leiden tot de integratie van “PrisonCloud” in alle inrichtingen en levert voordelen op voor het personeel, de gedetineerden en de betrokken families. Het zal onder meer leiden tot minder bewegingen binnen de gevangenis en minder transporten doordat gedetineerden hun dossier in de cel kunnen inkijken.

IV.1.4.2. Gebruik alternatieve financieringsvormen

(Regeerakkoord, p. 136 en 184-185)

Bij de verdere uitbouw van de gevangenis capaciteit zal telkens een grondige afweging worden gemaakt tussen klassieke en alternatieve financiering en voor het deel van de terbeschikkingstellingsvergoeding die ten laste valt van justitie.

308. Tegen het eind van de legislatuur zou het aandeel van de alternatieve financieringen verdubbelen. Het regeerakkoord stelt echter dat er een betere afweging moet gebeuren tussen klassieke en alternatieve financiering bij elk nieuw contract. Bij elke beslissing over een nieuw project zal een grondige afweging worden gemaakt voor zowel de financieringsvorm (klassiek dan wel alternatief gefinancierd) als het luik van de terbeschikkingstellingsvergoeding die ten laste valt van justitie (vergelijking tussen kost in DBFM gevangenis en klassiek gefinancierde gevangenis).

309. De huidige DBFM – contracten zijn onderhandeld voor de huisvesting van een stabiel aantal gedetineerden en/of geïnterneerden. Bij overschrijding van de maximum bezetting gelden boetebedingen. In geval van onderbezetting is er een beperkte kostenreductie. In 2015 stelt zich bovendien het probleem dat ingevolge de lineaire besparingen extra middelen moeten worden gevonden om de contractuele verplichtingen te kunnen nakomen.

Het is aangewezen de DBFM gevangenissen ten volle te benutten zonder boetebeding, de nodige kredieten toe te wijzen om de contractuele verbintenissen te kunnen nakomen en te onderzoeken in hoeverre gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheid om na 5 jaar de catering, was en huisvuilregeling los te koppelen van de DBFM contracten.

IV.1.4.3. Masterplan gerechtsgebouwen

(PP III, regeerakkoord, p. 126)

In het Masterplan voor de gerechtsgebouwen, dat tegen het einde van 2015 aan de ministerraad wordt voorgelegd, zal het grote aantal gerechtsgebouwen voorwerp uitmaken van een grondige rationalisatieoefening, die op termijn moet leiden tot een aanzienlijke vermindering van het aantal zittingsplaatsen en een meer gecentraliseerd gebouwenbeheer.

310. Ons land telt meer dan 300 gebouwen ten behoeve van de gerechtelijke diensten. Dit aantal is zeer hoog, zeker als men het vergelijkt met andere landen, zoals bijvoorbeeld Nederland waar men voor de gerechtelijke diensten een dertigtal gebouwen beheert. Er volgt een grondige rationalisatieoefening die op termijn moet leiden tot een aanzienlijke verlaging van het aantal zittingsplaatsen. Dit zal tot een efficiëntere aanwending van de middelen leiden en tot een betere werkomgeving voor magistraten en personeel. Een deel van de gerechtsgebouwen is immers verouderd en niet meer aangepast aan de normen voor een moderne justitie. Ook voor rechtzoekenden zal dit meer duidelijkheid bieden.

Ook het aantal vredegerichten zal dalen. Dit wordt verder in detail omschreven (zie lager, nrs. 319-322). Om de toegankelijkheid voor de burger te garanderen blijft er wel een mogelijkheid tot het behouden van zittingen op andere locaties “sous l’arbre”, zoals bijvoorbeeld in een gemeentehuis.

Een zelfde oefening zal worden gemaakt voor de politierechtbanken.

311. Binnen de FOD Justitie is er geen centraal infrastructuurbeleid. Het gebouwenbeheer is momenteel opgedeeld over verschillende diensten, en concentreert zich vooral rond de twee grote onderdelen, namelijk het directoraat-generaal rechterlijke organisatie voor de gerechtelijke gebouwen en het directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen. Naar analogie met de herstructurering die binnen de FOD Financiën werd uitgevoerd en rekening houdende met de invoering van een nieuw beheermodel binnen de rechterlijke orde (zie lager, nrs. 350-384), zal een oefening worden gemaakt met betrekking tot de middelen, organisatie en het meest aangewezen beheerniveau. Wil men een versnippering van krachten en kredieten vermijden, dan is een centralisatie en rationalisering nodig. Wat betreft de gebouwen van de rechterlijke orde kan dit eventueel georganiseerd worden, deels op niveau van de op te richten gemeenschappelijke beheersdienst, deels op het niveau van de rechtsgebieden van de hoven van beroep.

312. Er wordt een algemeen masterplan voorbereid met volgende aspecten:

- rationalisatieoefening van het gebouwenpark;
- uitwerking beheer op infrastructuur en logistiek niveau per ressort;
- lopende en toekomstige renovatieprojecten;
- lopende en toekomstige nieuwbouwprojecten;
- project vredegerichten;
- globaal veiligheidsbeleid;
- aandacht voor andere punten zoals: onderhoud gebouwen, facilitair beheer gebouwen, opslag archieven en overtuigingsstukken, enzovoort.

Het masterplan gerechtsgebouwen zal tegen eind 2015 klaar zijn, waarna het een uitvoeringstermijn zal kennen van 10 jaar. Op deze termijn moet een hergroepering van sites mogelijk zijn.

IV.1.4.4. Veiligheid gebouwen

(Regeerakkoord, p. 126)

Voor de gerechtsgebouwen wordt het bestaande veiligheidsconcept in het kader van het Masterplan verder uitgewerkt. Tegen eind 2015 zal de FOD Justitie voor gerechtsgebouwen en de penitentiaire inrichtingen bij de grote of nieuwe installaties volledig zelf instaan voor het beveiligingsconcept en de opmaak van het technisch bestek.

313. Binnen justitie en haar gebouwen vormt veiligheid een belangrijke prioriteit. Voor de gevangenen zijn er reeds zeer strikte maatregelen en regels.

Ook voor de gerechtsgebouwen bestaat er een veiligheidsbeleid dat gebaseerd is op een concept waarbij de veiligheid in en om gerechtsgebouwen in functie van een steeds verrichte risicoanalyse gebaseerd zal zijn op de integratie van drie basiselementen, namelijk organisatie, bouwfysica en elektronische hulpmiddelen.

Bovendien zal worden gewerkt aan een uitgebreid algemeen veiligheidsbeleid, wat mee geïntegreerd zal worden in het globaal masterplan gerechtsgebouwen. Er wordt een nieuwe structuur uitgetekend waarbij elk arrondissement een veiligheidsfunctionaris zal krijgen die allen samen, en aangestuurd vanuit een centrale dienst, een globale veiligheidsopvolging zullen garanderen.

314. De in 2012 goedgekeurde bij-akte bij het administratief reglement van de Regie der Gebouwen gaat uit van het principe dat het plaatsen van nieuwe installaties, grote uitbreidingen of integrale vernieuwingen ten laste blijven van de Regie der Gebouwen. Daarnaast zijn kleine herstellingen, selectieve vervangingen en vernieuwingen, kleine uitbreidingen en updates ten laste van de FOD Justitie.

Bij de grote of nieuwe installaties zal de FOD Justitie eveneens instaan voor het beveiligingsconcept en voor de opmaak van het technisch bestek. Momenteel zit dit in een overgangsfase, en is er nog ondersteuning vanuit de Regie der Gebouwen. Tegen eind 2015 moet justitie deze taak volledig op zich kunnen nemen. Dit moet de dagdagelijkse veiligheid en efficiëntie verhogen.

IV.2. Beheer en personeel van de rechterlijke orde

315. In dit deel wordt ingegaan op het beheer en het personeelsbeleid van de rechterlijke orde. Vooreerst (IV.2.1) worden een aantal maatregelen besproken die gericht zijn op het efficiënter maken van werkprocessen en van de rechtscolleges. Ten tweede (IV.2.2) wordt het personeelsbeleid binnen de rechterlijke orde besproken. Ten derde (IV.2.3) wordt de omschakeling naar beheersautonomie toegelicht.

IV.2.1. Moderne werkprocessen en efficiënte rechtscolleges

(Regeerakkoord, p. 124)

316. Hieronder wordt toelichting gegeven bij (IV.2.1.1) diverse maatregelen die de werkprocessen efficiënter maken, (IV.2.1.2) maatregelen om de efficiëntie bij de verdeling van zaken, de regeling van incidenten en de organisatie van zittingen te verbeteren, (IV.2.1.3) de herschikking van de gerechtelijke kantons, en (IV.2.1.4.) de eenheidsrechtbank.

IV.2.1.1. Efficiëntere werkprocessen

317. Er worden diverse maatregelen genomen om de werkprocessen te moderniseren en efficiënter te maken:

(PP III / regeerakkoord, p. 122 en 124)

- **Elektronische wervingsprocedures:** wervingsprocedures voor magistraten worden naar analogie met deze voor gerechtspersoneel vereenvoudigd en versneld door het gebruik van gewone post in plaats van aangetekende zendingen en door de elektronische procedure en verzendingen te veralgemenen bij opgave van een e-mailadres door een kandidaat. Verder wordt het principe van de eenmalige mededeling van stukken geïntegreerd.
- **Focus op kerntaken:** het directoraat-generaal rechterlijke orde van de FOD Justitie is belast met de ondersteuning van de rechterlijke organisatie, en zal diensten die niet tot haar kernopdracht behoren afstoten. Zo wordt voorgesteld om de organisatie van taalexamen voor notarissen en gerechtsdeurwaarders, zoals deze voor magistraten, over te dragen aan Selor. Ook de administratieve ondersteuning van commissies waarin magistraten zetelen zal worden beperkt.

- **Juridische ondersteuning parketjuristen uitbreiden:** de korpschef van een parket zal voortaan een aantal van zijn bevoegdheden in de afhandeling van juridische dossiers overeenkomstig de richtlijnen van het college van procureurs-generaal kunnen delen met parketjuristen die deze uitoefenen onder zijn gezag en toezicht.
- **Beheer zetels en afdelingen versoepelen:** op advies van de korpschefs en het openbaar ministerie zullen de zetels en/of afdelingen van alle rechtscolleges soepeler en op tijdelijke basis kunnen worden overgeplaatst in geval van overmacht of in functie van de behoeften van de dienst, voor zover dit zich ook inschrijft in het algemene gebouwenbeleid en de rationalisering uitgetekend in het masterplan gerechtsgebouwen (zie hoger, nrs. 310-312).

IV.2.1.2. Efficiëntie bij verdeling zaken, regeling van incidenten en organisatie van zittingen

(PP III / regeerakkoord, p. 122)

Op vraag van de rechterlijke orde worden interne procedures voor de toewijzing van zaken en het regelen van incidenten versoepeld zodat de korpschefs binnen hun rechtscolleges zaken flexibeler kunnen beheren.

318. De korpschefs krijgen de mogelijkheid om hun werking efficiënter en flexibeler te organiseren door de volgende maatregelen:

- **Vereenvoudiging van de procedure voor verdelingsincidenten:** de bestaande procedure voor verdelingsincidenten bij toepassing van het bijzonder reglement wordt efficiënter gemaakt, onder meer door het advies van het openbaar ministerie weg te laten en door de mogelijkheid voor partijen om een memorie in te dienen facultatief te maken. Deze procedure wordt eveneens van toepassing gemaakt op de regeling van incidenten tussen afdelingen bij toepassing van het zaakverdelingsreglement.
- **Verdeling zaken over kamers van andere afdelingen:** de voorzitters krijgen de mogelijkheid zaken ook toe te wijzen aan een kamer met dezelfde bevoegdheid in een andere afdeling van het rechtscollege.
- **Schrapping lijst exclusieve bevoegdheden afdeling in burgerlijke en strafzaken:** op uitdrukkelijke vraag van de rechterlijke orde wordt de lijst geschrapt van bevoegdheden waarvoor een afdeling in burgerlijke zaken en strafzaken exclusief bevoegd kan worden gemaakt via het zaakverdelingsreglement.
- **Organisatie vakantiezittingen vrederechten en politierechtbanken:** de voorzitters van de vrederechters en rechters in de politierechtbank krijgen de mogelijkheid om gedurende het gerechtelijk verlof vakantiezittingen te voorzien in hun rechtbanken.

IV.2.1.3. Gerechtelijke kantons herschikken

(PP III, autonoom wetsontwerp / regeerakkoord, p. 124)

Met het oog op een betere werklastverdeling tussen de vrederechten zal ernaar worden gestreefd om het aantal vrederechten op gefaseerde wijze aanzienlijk te verminderen.

319. België kent in totaal 187 vredegerichten met 229 zetels. Het regeerakkoord, daarin gesteund door vragen vanuit de rechterlijke orde, voorziet in een hertekening van de gerechtelijke kantons om te komen tot een betere werklastverdeling tussen de vredegerichten.

Dit zal gebeuren op basis van een plan in drie fasen, waarbij tevens de nodige wetsaanpassingen zullen worden voorgesteld.

320. Een eerste fase in 2015 betreft de centralisering naar één zetel voor de kantons met twee of meer zetels. Het betreft 35 kantons waar in totaal 76 zetels zijn. Er wordt gestart met die kantons waar er problemen zijn inzake huisvesting of waar de gerechtelijke overheden zelf vragende partij zijn. De besparingen zijn substantieel: naast tijdsbesparingen voor vrederechters en personeel ingevolge het wegvallen van verplaatsingen tussen de verschillende zetels, is er ook een rationalisering op het niveau van het aantal griffies, onthaal en onderhoud. De jaarlijkse besparing op de personeelskosten wordt geschat op 465.000 euro, deze voor werkingskosten op 350.000 euro. Daarnaast zijn er de besparingen op vlak van infrastructuur ingevolge verkoop van gebouwen, opzegging huurcontracten en het niet-uitvoeren van geplande renovaties. Deze besparingen komen ten goede van de Regie der Gebouwen.

321. In 2015 wordt in een tweede fase bekeken of een groepering mogelijk is van kantons binnen stedelijke gebieden die aan elkaar grenzen en/of reeds in hetzelfde gebouw huizen. Dit onderzoek zal uitwijzen of we deze kunnen fuseren tot telkens één vredegericht, waar telkens verschillende magistraten-vrederechters in verschillende kamers actief zijn.

322. Tot slot zal in een derde fase conform het regeerakkoord de kaart zelf van de gerechtelijke kantons worden hertekend om zo te komen tot een betere werklastverdeling zonder de nabijheid van justitie voor de burger in het gedrang te brengen. Dit zal gebeuren op basis van een rondvraag en in overleg met de vredegerichten en alle andere betrokken actoren. Ook de resultaten van de werklastmeting zullen hierin worden meegenomen. Ook zal de mogelijkheid worden voorzien om zittingen te houden op andere locaties “sous l’arbre”, zoals bijvoorbeeld in een gemeentehuis.

IV. 2.1.4. Eenheidsrechtbank

(Regeerakkoord, p. 122)

323. Conform het regeerakkoord wordt een proefproject opgestart waarbij een eenheidsrechtbank wordt gerealiseerd die de rechtbanken van koophandel, arbeidsrechtbank en rechtbank van eerste aanleg groepeerd. Doel is na te gaan in welke mate een meer doorgedreven jurisdictionele en beheersmatige integratie met behoud van specialisatie kan bijdragen tot een eenvoudiger toegang en snellere afhandeling voor de burger en een efficiëntere werk- en personeelsverdeling voor de rechtbank. De piloten zullen in overleg met het College van hoven en rechtbanken worden geselecteerd.

IV.2.2. Efficiënt personeelsbeleid

(Regeerakkoord, p. 122)

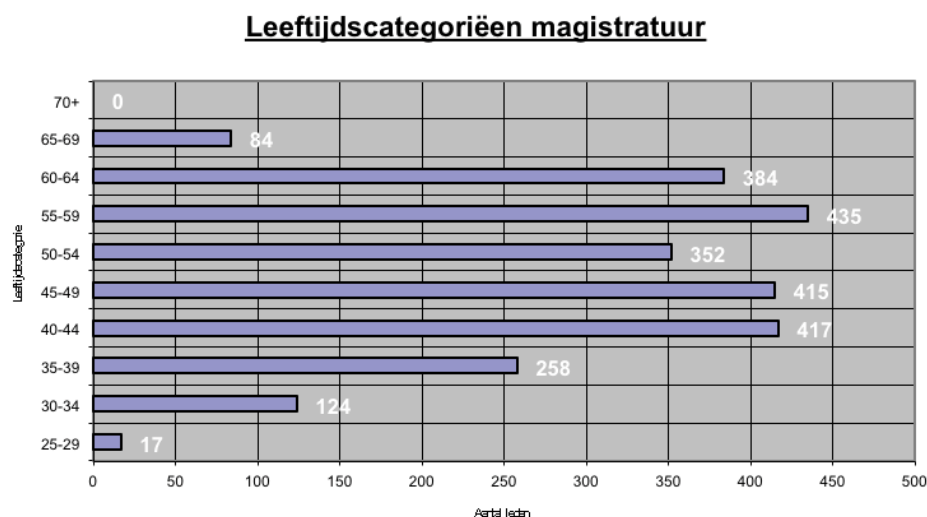
324. Hieronder worden maatregelen besproken die moeten leiden tot een efficiënt personeelsbeleid. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op (IV.2.2.1) de problematiek van de vergrijzing, (IV.2.2.2) de boordtabellen, (IV.2.2.3) de mobiliteit van magistraten en gerechtspersoneel, (IV.2.2.4) langer werken, (IV.2.2.5) expertise behouden en (IV.2.2.6) diverse maatregelen rond de magistraten en het gerechtspersoneel.

IV.2.2.1. Vergrijzing tijdig opvangen

Uit de leeftijdspyramides blijkt dat de rechterlijke orde op korte termijn een groot verloop zal kennen ingevolge de vergrijzing. Deze is het grootst bij de magistratuur – 50% is ouder dan 50 jaar – maar ook bij het gerechtspersoneel weegt dit op termijn door met nu reeds 43% van de griffiers en parketsecretarissen die ouder zijn dan 50 jaar. Om dit binnen de huidige budgettaire context proactief te helpen opvangen, worden ondersteunende maatregelen voorzien rond een flexibeler personeelsbeleid, langer werken, het pensioen, het behoud van expertise, het statuut en de vorming.

a) Magistratuur

325. De vergrijzing is het grootst bij de magistratuur, zoals uit de onderstaande tabel blijkt.



326. Globaal gezien is 50 % van de magistraten ouder dan 50 jaar, 36 % is ouder dan 55 jaar en 18 % is ouder dan 60 jaar.

Voor wat de zetel betreft, is 60 % van de magistraten van de zetel (of 960 op 1598) ouder dan 50 jaar, 43 % is ouder dan 55 jaar en 23 % is ouder dan 60 jaar.

327. Uitgezonderd bij het Hof van Cassatie (waar een leeftijdsgrens van 70 jaar geldt en het aantal 50-plussers 93 % bedraagt voor de zetel en 100 % voor het openbaar ministerie), de hoven van beroep en de arbeidshoven (waar de magistraten doorgaans ouder zijn, rekening houdend met de vereiste ervaring), is de leeftijdsgebonden opstapproblematiek het meest acuut in de politierechtbanken (> 50 jaar: 83 %; > 55 jaar: 68 %; > 60 jaar: 38 %) en de vredegerechten (> 50 jaar: 87 %; > 55 jaar: 70 %; > 60 jaar: 47%).

328. Voor wat het openbaar ministerie betreft, is slechts 30 % van de magistraten van het openbaar ministerie (of 254 op 845) ouder dan 50 jaar, 21 % is ouder dan 55 jaar en 9 % is ouder dan 60 jaar.

329. Er moet ook bijzondere aandacht uitgaan naar de samenhang met de bestaande mogelijkheid tot een oppensioenstelling vóór de leeftijdsgrens van 67 jaar (70 % in 2011, 65 % in 2012, 51 % in 2013 en 62 % in 2014).

b) Gerechtspersoneel

330. Ook bij het gerechtspersoneel stelt zich de problematiek van de vergrijzing, zoals blijkt uit de volgende tabel:

Greffiers				Secrétaires				Assistants			
<25	7			<25	2			<25	49		
25-29	69			25-29	54			25-29	216		
30-34	132			30-34	56			30-34	232		
35-39	158			35-39	86			35-39	205		
40-44	263			40-44	86			40-44	282		
45-49	294			45-49	128			45-49	311		
50-54	273	44%		50-54	116	42%		50-54	295	32%	
55+	456		27%	55+	186		26%	55+	322		17%
1652				714				1912			



 >50 = 43%
 >55 = 26,5%

331. De verhouding griffiers en secretarissen die ouder zijn dan 50 jaar loopt gelijk met het niveau bij het Belgisch federaal openbaar ambt. Thans vertegenwoordigt de generatie van personen die ouder zijn dan 50 jaar immers 44 % van het personeel (alle niveaus samen). Hoewel die verhoudingen minder problematisch zijn dan de verhoudingen op het niveau van de magistratuur, betekent dat wel dat in de komende vijftien jaar 2/5 van de griffiers en secretarissen - én hun expertise - de rechterlijke orde zullen verlaten.

332. De combinatie van natuurlijke afvloeiingen met besparingsmaatregelen waardoor vacante plaatsen niet worden gepubliceerd, moet goed worden omkaderd om grote problemen inzake de continuïteit van de dienstverlening te vermijden op die rechtbanken en parketten waar de personeelsbezetting nu al zeer laag is.

IV.2.2.2. Boordtabellen voor magistraten en gerechtspersoneel

Voor de personeelsapplicaties van de rechterlijke orde wordt een business intelligence (BI)-rapportering ontwikkeld om actueel over de personeelsevolutie te kunnen rapporteren en deze adequaat te kunnen monitoren op de verschillende beheerniveaus.

333. Een goed personeelsbeheer vereist een uniforme en actuele rapportering inzake aantal personeelsleden, vacatures, vertrekkers, benoemingen, verdeling over zittingsplaatsen, enzovoort.

Om historische redenen is het personeelsbeheer van de rechterlijke orde binnen de FOD justitie ondergebracht in twee afzonderlijke diensten, één voor de magistraten en één voor het gerechtspersoneel. Het beheer gebeurt in een eigen ontwikkelde applicatie “Person”, die beperkt is inzake automatische rapportering.

334. Ingevolge de hervorming van het beheer zijn er nieuwe rapporteringsnoden bij de colleges en directiecomités. In 2015 zal rond de bestaande personeelsapplicaties een *business intelligence (BI)*-omgeving worden ontwikkeld voor de personeelsgegevens van de FOD Justitie én de rechterlijke orde. In een eerste fase zal dit een antwoord bieden op de rapporteringsbehoeften van de minister, het directiecomité van de FOD Justitie en het gemeenschappelijk beheerscomité waarin ook de rechterlijke orde zetelt. In een volgende fase wordt dit aangevuld met de rapporteringsbehoeften van de colleges, de directiecomités en de korpschefs.

IV.2.2.3. Een sterkere mobiliteit van magistraten en gerechtspersoneel

(PP III)

Zowel voor de magistraten als voor het gerechtspersoneel wordt voorgesteld om, waar nodig in overleg met het College van hoven en rechtbanken, het College van het openbaar ministerie en de representatieve vakorganisaties, de flexibiliteit te vergroten, door tijdelijke delegatie zowel binnen (“interne mobiliteit”, zonder toestemming) als buiten (“externe mobiliteit”, met toestemming) het eigen rechtscollege, parket of rechtsgebied verder uit te breiden. Dit moet toelaten proactief in te spelen op structurele en tijdelijke noden inzake input en werklast ingevolge vergrijzing, bevoegdheidswijzigingen, vacatures, afwezigheden, budgetrestricties, enzovoort.

a) Interne mobiliteit (zonder toestemming)

335. Voor de politierechters zal de basisbenoeming op het niveau van het arrondissement voortaan worden gecombineerd met een subsidiaire benoeming in de andere politierechtbanken van het ressort. Daardoor kunnen politierechters soepel ingezet worden in al deze politierechtbanken zonder dat hun instemming is vereist.

De interne mobiliteit wordt ook versterkt voor de plaatsvervangende rechters door hun voortaan te benoemen bij alle afdelingen van een rechtscollege, binnen het arrondissement.

Of en op welke wijze vrederechters benoemd voor 1 april 2014 bijkomend kunnen worden benoemd in alle kantons van het arrondissement zal worden onderzocht in het licht van een eventuele aanpassing van artikel 152 van de Grondwet.

336. Om te kunnen inspelen op de noodwendigheden van de dienst en dus een flexibele inzet van de griffiers in de kantons te bekomen, is het aangewezen dat de griffiers van de vrederechten en de vroegere hoofdgriffiers, worden herbenoemd in het volledige arrondissement.

Ook voor personeelsleden niveau C en D zal worden voorgesteld om deze in de toekomst te benoemen op het niveau van het arrondissement in plaats van bij één of meerdere afdelingen of één kanton zoals nu. Aan de personeelsleden die reeds in dienst zijn, zal de mogelijkheid worden geboden om mits hun akkoord herbenoemd te worden in meerdere aaneensluitende afdelingen of kantons op het niveau van het arrondissement.

b) Externe mobiliteit (met toestemming)

337. Door aanpassing van het Gerechtelijk Wetboek wordt de bestaande externe mobiliteit maximaal uitgebreid. De uitbreiding van de externe mobiliteit draagt tevens bij tot een meer doorgedreven integratie van de personeelsorganisatie tussen de rechtscolleges zoals dit verder zal worden uitgewerkt in het kader van het op te starten proefproject rond de eenheidsrechtbank (zie hoger nr. 323).

Voor alle magistraten van de zetel wordt de externe mobiliteit uitgebreid met inachtneming van de principes inzake onafhankelijkheid, de rechten van de partijen en binnen de wettelijk toelaatbare grenzen zoals onder meer gesteld door de taalwetgeving.

Zo wordt externe mobiliteit mogelijk bij rechtscolleges van het zelfde of een ander type, bij dezelfde of een andere aanleg en binnen en buiten het eigen rechtsgebied (kanton, arrondissement, ressort) waar men is benoemd. Deze uitbreiding betreft ook de niet professionele magistraten (plaatsvervangende rechters), maar zal omwille van de lokale verbondenheid of specialisatie beperkter worden ingevuld.

Voor de zittende magistratuur zal dit in principe steeds gezamenlijk beslist worden door de korpschefs van de rechtscolleges waar de magistraat werkzaam is en waar de magistraat (bijkomend) wordt ingezet. De eerste voorzitters zouden hier dus niet meer in tussenkomen.

338. Ook voor het gerechtspersoneel zal de externe mobiliteit verder worden uitgebreid, namelijk tussen vrederechten en politierechtbanken binnen het arrondissement en tussen afdelingen van een rechtbank van koophandel of een arbeidsrechtbank in verschillende arrondissementen van het ressort.

IV.2.2.4. Langer werken

(PP III / wetsontwerp sociaal statuut / regeerakkoord, p. 126)

Om de vergrijzingsgolf op te vangen, worden maatregelen genomen die de pensioenleeftijd vrijwillig optrekken. Duidelijke (pensioen)bepalingen zijn noodzakelijk, onder meer om gepensioneerde magistraten toe te laten deeltijds te werken of hun expertise verder ter beschikking te stellen.

a) Aanpassing van de pensioenleeftijd

339. Magistraten zullen op vrijwillige basis voltijds kunnen blijven werken tot 70 jaar en de leden van het Hof van Cassatie zelfs tot 73 jaar, met behoud van wedde en rang. Ook parketjuristen en referendarissen krijgen de mogelijkheid om langer te werken na 65 jaar.

b) Duidelijke pensioenbepalingen

340. In overleg met de Adviesraad voor de magistratuur en de beroepsverenigingen van de magistraten, zal het Gerechtelijk Wetboek aangepast worden met het oog op het inlassen, op een leesbare wijze, van de bepalingen van de wetten betreffende de pensioenen van het burgerlijke personeel van de Staat, van toepassing op magistraten die voor de wettelijke pensioenleeftijd in ruste gesteld worden. Tevens zullen correcties aangebracht worden aan de bepalingen over de pensioenen van de magistraten die op de wettelijke pensioenleeftijd in ruste gesteld worden.

De nieuwe bepalingen moeten een eindeloopbaan regelen met als basisprincipe dat magistraten vanaf 63 jaar kunnen opteren voor pensionering of deeltijds werken. De nieuwe bepalingen zullen een bijkomende mogelijkheid creëren om te werken na de wettelijke pensioenleeftijd en zullen het regime van vóór de wet van 28 december 2011 toepasselijk maken op magistraten die 15 dienstjaren telden op 1 januari 2012.

c) Deeltijds werken na oppensioenstelling

341. Conform het regeerakkoord wordt de invoering van een sociaal statuut, met mogelijkheid deeltijds te werken vanaf de vroegst mogelijke wettelijke pensioenleeftijd, onderzocht.

d) Langer werken versoepelen voor gepensioneerd magistraten

342. De eindeloopbaanregels zijn vandaag bijzonder strikt. Magistraten die op de leeftijdsgrens van 67 jaar op rust worden gesteld, kunnen slechts tot hun 70 jaar als plaatsvervangend magistraat werken en kunnen maximaal zes maanden na opruststelling hun ambt verder waarnemen in afwachting van de benoeming van hun opvolger. Deze mogelijkheden staan niet open voor magistraten die vóór de leeftijdsgrens op pensioen gaan en ontslag indienen vermits ze hierdoor de hoedanigheid van magistraat verliezen. Deze regeling wordt versoepeld.

343. Een eerste wijziging creëert voor magistraten die vóór hun 70 jaar (leden van het Hof van Cassatie) of vóór hun 67 jaar (leden van andere rechtscolleges) op rust wensen gesteld te worden, de mogelijkheid om nadien nog te zetelen tot ze de leeftijd van 70 jaar bereikt hebben, eventueel zelfs tot 73 jaar.

Bovendien kan de Koning magistraten machtigen om hun ambt verder uit te oefenen gedurende nog negen maanden (in plaats van zes maanden) na hun (vervroegde) opruststelling. Op die wijze kan worden voorkomen dat een vacature in een rechtscollege tot achterstand leidt terwijl de voormalige titularis bereid was zijn ambt verder waar te nemen totdat in zijn vervanging voorzien is.

Een derde wijziging moet alle op rust gestelde magistraten – vervroegd of op de wettelijke pensioenleeftijd - toestaan hun expertise nog ten dienste van justitie te stellen, zoals bij de steundiensten van het College van hoven en rechtbanken en het College van het openbaar ministerie.

IV.2.2.5. Expertise behouden

(PP III / regeerakkoord, p. 127)

Maatregelen worden genomen om de bijzondere expertise van magistraten of externen voor specifieke opdrachten bij de strafuitvoeringsrechtbanken, het Federaal Parket en internationale instellingen te valoriseren en te behouden.

a) Leden strafuitvoeringsrechtbanken

344. De benoeming van zowel de rechters in strafuitvoeringsrechtbanken als de in strafuitvoeringszaken gespecialiseerde substituten-procureur des Konings en assessoren in strafuitvoeringszaken is niet langer beperkt in de tijd. Die ambten zijn thans immers toegekend voor een periode van maximaal 8 jaar.

345. Het huidige systeem voor de evaluatie van de assessoren in strafuitvoeringszaken krijgt overigens nogal wat kritiek, inzonderheid wat de aanwezigheid van de uitvoerende macht in het evaluatiecomité betreft. Het toekennen van de evaluatiebevoegdheid aan de korpschef zal daarenboven leiden tot een vereenvoudigde procedure, met gewaarborgde effectiviteit.

b) Mandaten Federaal Parket

346. Conform het regeerakkoord, waarbij moet toegezien worden op een performant federaal parket, wordt het huidige mandatensysteem hervormd waarbij een federaal magistraat wordt aangewezen voor een bijzonder mandaat van tweemaal vijf jaar. Voortaan wordt een federaal magistraat aangewezen voor een termijn van telkens vijf jaar, die hernieuwbaar is zolang de magistraat een positieve evaluatie bekomt en mits een bijkomende positief advies van het College van procureurs-generaal.

c) Mandaten in internationale instellingen

347. De opdracht van magistraten van de rechterlijke orde bij een internationale, supranationale of buitenlandse instelling wordt vandaag telkens verleend voor één jaar met een maximum van zes jaar. Daardoor komen magistraten soms niet in aanmerking omdat deze regeling niet strookt met de termijnen bij de instelling zelf. Daarom wordt de beperking van zes jaar opgeheven.

IV.2.2.6. Diverse maatregelen rond magistraten en personeel

(PP III en IV / regeerakkoord, p. 126-127)

Er worden diverse maatregelen voorgesteld rond magistraten en gerechtspersoneel die de efficiëntie vergroten.

348. Voor de magistraten worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- **Vereenvoudiging werving rechters in handelszaken:** de huidige regeling van de wervingsprocedure voor rechters in handelszaken bij omzendbrief krijgt een wettelijke basis en wordt terzelfdertijd vereenvoudigd.
- **Sociaal statuut magistraten:** conform het regeerakkoord wordt in de invoering van een sociaal statuut voor magistraten voorzien.

349. Inzake het gerechtspersoneel worden volgende diverse maatregelen voorgesteld, die verder worden uitgewerkt met de representatieve vakorganisaties:

- **Betere selectieprocedures:** door gelijkschakeling van de selectieprocedure bij Selor voor het gerechtspersoneel met de procedure voor het federaal ambt zijn vrijstellingen en daardoor efficiëntiewinsten mogelijk.
- **Functieprofielen:** de functiebeschrijvingen voor het gerechtspersoneel worden mede in functie van de gerechtelijke hervormingen afgewerkt en waar nodig bijgesteld en uitgediept.
- **Vorming:** het Instituut voor de Gerechtelijke Opleiding (IGO) moet meer investeren in de vorming van het gerechtspersoneel en de vorming inzake ICT in het bijzonder, en dit zowel bij de verdeling van het vormingsbudget als de organisatie van het aanbod.
- **Statuut:** de modernisering van het statuut van het gerechtspersoneel wordt verdergezet, in het bijzonder wat betreft de loopbaan, de selecties, de examens en de competentiepremies.
- **Mutatie:** het bestaande mutatiesysteem wordt bijgesteld door een mutatie slechts toe te staan wanneer men twee jaar ter plaatse is en in zoverre er geen negatieve evaluatie of een tuchtprocedure is. Verder wordt voorgesteld de anciënniteitsregels bij mutatie af te schaffen en te vervangen door een selectiesysteem.
- **Keuzemogelijkheden bij werving:** bij het openvallen van een vacature wordt de prioriteit voor mutatie afgeschaft en vervangen door een keuzemogelijkheid tussen mutatie, mobiliteit, werving of bevordering.
- **Werfreserve:** de mogelijkheid wordt voorzien om binnen een bepaalde tijd opnieuw een beroep te kunnen doen op de werfreserve van een vorige bijkomende proef.

IV.2.3. Beheersautonomie voorbereiden

Voor de implementatie van de hervorming van het gerechtelijke landschap en de invoering van beheersautonomie moeten in overleg met de rechterlijke orde conform aan een stappenplan, nieuwe wetgeving en reglementaire uitvoeringsbesluiten op korte, middellange en lange termijn worden voorbereid.

(Wetsontwerp en KB / regeerakkoord, p. 122-123)

350. Het beheer van de rechterlijke organisatie is met de wet van 18 februari 2014 “betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie” grondig hervormd en wordt voortaan geregeld onder Titel IV van het Gerechtelijk Wetboek. De nieuwe bepalingen zijn in werking getreden op 1 april 2014, met uitzondering van hoofdstuk IV inzake de beheersovereenkomsten en beheersplannen en hoofdstuk V inzake het financieel beheer waarvoor de inwerkingtreding nog moet worden bepaald.

Luidens het nieuwe artikel 180 van het Gerechtelijk Wetboek zijn de rechtbanken en parketten voortaan verantwoordelijk voor het beheer van de algemene werkmiddelen die hun ter beschikking worden gesteld.

De nieuw ingestelde colleges van hoven en rechtbanken en van het openbaar ministerie bieden steun bij en houden toezicht op dit beheer.

351. Het regeerakkoord bepaalt dat de hervorming van het gerechtelijk landschap opgestart tijdens de vorige legislatuur wordt verdergezet en dat de regering deze hervorming zal afwerken, evalueren en zo nodig bijsturen.

Daartoe werden reeds belangrijke initiatieven genomen en zullen in overleg met de colleges, de gerechtelijke entiteiten en de structuren opgericht in het kader van het programma “Hervorming Rechterlijke Orde” de overige wetgevende en reglementaire initiatieven verder worden voorbereid en geïmplementeerd.

352. Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op (IV.2.3.1) de installatie van de colleges, het gemeenschappelijk beheerscomité en de verbindingsmagistraat, (IV.2.3.2) de operationalisering van de steundiensten bij de colleges, (IV.2.3.3) de overdracht van beheersbevoegdheden, (IV.2.3.4) de beheersovereenkomsten met de colleges, (IV.2.3.5) de toekenning en verdeling van middelen, (IV.2.3.6) de werklasmeting, (IV.2.3.7) de modernisering van de personeelsorganisatie en (IV.2.3.8) de controle en evaluatie.

IV.2.3.1. Installatie colleges, gemeenschappelijk beheerscomité en verbindingsmagistraat

(PP III / regeerakkoord, p. 122-123)

De nodige initiatieven worden genomen voor de afwerking en zo nodig bijsturing van de installatie en operationalisering van de colleges, het tijdelijke gemeenschappelijk beheerscomité en de verbindingsmagistraat.

a) Installatie van de colleges

353. In uitvoering van de artikelen 182 en 184 van het Gerechtelijk Wetboek werd een eerste belangrijke stap gezet met de verkiezing en navolgende installatie van het College van hoven en rechtbanken en het College van het openbaar ministerie op 17 november 2014. Deze colleges vormen overeenkomstig het regeerakkoord het representatief orgaan dat als aanspreekpunt dient voor de magistratuur en tegelijk de werking van de verschillende gerechtelijke entiteiten ondersteunt.

354. Noodzakelijke bijsturingen worden in overleg met de colleges op korte termijn uitgewerkt. Het betreft onder meer:

- de organisatie van een structurele betrokkenheid van het gerechtspersoneel bij de werking van de colleges voor alle aangelegenheden die hen aanbelangen;
- een regeling bij verlies van de hoedanigheid op basis waarvan men in het college werd verkozen of bij definitieve stopzetting van het ambt van magistraat tijdens een mandaat in het college;

- een aanpassing van het bestaande rotatiesysteem voor het voorzitterschap voor het College van de hoven en rechtbanken zodat dit meer aansluit bij het rotatiesysteem van het College van het openbaar ministerie.

b) Installatie van het gemeenschappelijk beheerscomité

355. Op 1 december 2014 werd in uitvoering van de overgangsmaatregel voorzien in artikel 43 van de wet van 18 februari 2014 het directiecomité van de FOD Justitie voor alle aangelegenheden die de ondersteuning van de rechterlijke orde betreffen, omgevormd tot een gemeenschappelijk beheerscomité. Daarin zetelt voortaan ook een vertegenwoordiging van elk college. Dit gemeenschappelijk beheerscomité vergadert maandelijks en zal, na goedkeuring van haar huishoudelijk reglement, een sleutelrol vervullen bij de evolutie naar meer beheersautonomie en beheersovereenkomsten.

c) Aanwijzing verbindingsmagistraat

356. In uitvoering van een tweede overgangsmaatregel voorzien in artikel 44 van de wet van 18 februari 2014, zal de minister van Justitie, zo de colleges dit voorstellen, op korte termijn overgaan tot aanstelling van hun verbindingsmagistraat bij het directoraat-generaal rechterlijke organisatie bij de FOD Justitie. Zij werken in opdracht van hun college en zullen via overleg en samenspraak betrokken worden bij de dienstverlening aan de rechterlijke orde en kennis en ervaring overdragen vanuit de FOD Justitie aan de colleges.

IV.2.3.2. Operationalisering van de steundiensten bij de colleges

(KB / regeerakkoord, p. 123)

In 2015 worden de koninklijke besluiten die de werking en organisatie van de steundiensten van de colleges regelen samen met de personeelsplannen en het profiel van de directeur gepubliceerd. De budgetten van beide colleges zullen op hetzelfde niveau worden gebracht en verder evolueren volgens de globale middelen die aan de rechterlijke orde zullen worden toegekend.

357. De artikelen 183 en 185 van het Gerechtelijk Wetboek voorzien in de respectieve oprichting van een gemeenschappelijke steundienst onder leiding van een directeur bij het College van hoven en rechtbanken en het College van het openbaar ministerie. In 2015 worden de koninklijke besluiten betreffende de werking en de organisatie van de steundiensten van beide colleges met de respectieve personeelsplannen en het profiel van de directeur gepubliceerd. Dit laat toe de werving van de directeur en het personeel af te ronden binnen het beschikbare budget.

Voor het Hof van Cassatie handelt het directiecomité als “college” en kan bij toepassing van artikel 158 van het Gerechtelijk Wetboek eveneens een steundienst worden opgericht bij koninklijk besluit.

358. In uitvoering van artikel 44 van de wet van 18 februari 2014 beschikken het College van hoven en rechtbanken en het College van het openbare ministerie over een eigen budget. Dit is slechts een eerste stap in de verdere verzelfstandiging. Tijdens de begrotingscontrole is voorgesteld om dit budget voor beide colleges op hetzelfde niveau te brengen. Deze budgetten zullen vervolgens, rekening houdend met de evolutie van de globale middelen die aan de rechterlijke orde zullen worden toegekend, toenemen in functie van afspraken die nog moeten worden vastgelegd om deze autonomie verder te verankeren.

IV.2.3.3 Overdracht van beheersbevoegdheden

(KB / regeerakkoord, p. 122)

De decentralisatie van beheerbevoegdheden, en bijhorende ondersteuning inzake personeel, werking, gebouwen en ICT vanuit de FOD Justitie, zal op het meest geschikte beheersniveau – directiecomité, gegroepeerde directiecomités op niveau van het rechtsgebied van de hoven van beroep of volgens type rechtscollege of parket, college of gemeenschappelijk beheer – worden georganiseerd bij toepassing van het subsidiariteitsprincipe.

359. Voor het beheer van de rechterlijke organisatie zijn naast de minister van Justitie, de FOD Justitie en de korpschefs van de rechtbanken en parketten een aantal nieuwe beheersniveaus door de wet ingesteld, met name de directiecomités op lokaal niveau en de colleges en het gemeenschappelijk beheer op centraal niveau. Daarnaast is het wenselijk dat voor bepaalde beheeraangelegenheden de directiecomités zich kunnen groeperen op het niveau van de vijf rechtsgebieden van de hoven van beroep of volgens type rechtscollege of parket.

360. Welke het meest geschikte beheerniveau is, wordt bepaald bij toepassing van het subsidiariteitsprincipe. Dit houdt in dat bevoegdheden daar moeten gelegd worden waar ze de meeste meerwaarde bieden, dit onder meer in functie van criteria zoals rechtstreekse impact (op beleid, gerechtelijke dossiers, gebruikers, enzovoort), effecten van schaalvergroting, noodzaak aan specialisatie, groepering van expertise, het al dan niet repetitief karakter, enzovoort.

a) Lokaal : de directiecomités van de gerechtelijke entiteiten

361. Op lokaal niveau worden de rechtbanken en parketten verantwoordelijk voor het beheer van de algemene werkmiddelen die hen ter beschikking worden gesteld. Daartoe stelt artikel 185/2 van het Gerechtelijk Wetboek bij elke entiteit een directiecomité in⁷, die bestaat uit de korpschef, magistraten en leden van het gerechtspersoneel. Zij staan de korpschef bij in de algemene leiding, de organisatie en het beheer van de gerechtelijke entiteit.

Er zijn in totaal 78 directiecomités, één voor het Hof van Cassatie, 49 voor de hoven en rechtbanken⁸ en 28 voor het openbaar ministerie⁹.

b) Centraal: de colleges en het gemeenschappelijk beheer

362. De artikelen 181 en 184 van het Gerechtelijk Wetboek bepalen dat het College van hoven en rechtbanken en het College van het openbaar ministerie respectievelijk instaan voor de goede algemene werking van de zetel en een goed beheer van het openbaar ministerie. Binnen deze bevoegdheid moeten ze maatregelen nemen die een toegankelijke, onafhankelijke, tijdige en kwaliteitsvolle rechtsbedeling verzekeren, door het organiseren dan wel nastreven van integrale kwaliteitszorg, onder meer inzake communicatie, kennisbeheer, een kwaliteitsbeleid, werkprocessen, de implementatie van informatisering,

⁷ 1 Federaal parket, 5 parketten-generaal + auditoraten-generaal (Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Bergen), 14 parketten van de PK (Antwerpen, Limburg, Brussel, Halle-Vilvoorde, Leuven, Waals-Brabant, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Luik, Eupen, Luxemburg, Namen, Bergen, Charleroi), 8 arbeidsauditoraten (Antwerpen, Brussel, Halle-Vilvoorde, Nijvel, Leuven, Gent, Luik, Bergen-Charleroi).

⁸ 5 hoven van beroep (Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Bergen), 5 arbeidshoven (Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Bergen), 13 rechtbanken van eerste aanleg (Antwerpen, Limburg, Brussel FR, Brussel NL, Leuven, Waals-Brabant, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Luik, Eupen, Luxemburg, Namen, Henegouwen), 8 arbeidsrechtbanken (Antwerpen, Brussel FR, Brussel NL, Nijvel, Leuven, Gent, Luik, Bergen-Charleroi), 8 rechtbanken van koophandel (Antwerpen, Brussel FR, Brussel NL, Nijvel, Leuven, Gent, Luik, Bergen-Charleroi), 10 voor de vredegerichten en politierechtbanken (Antwerpen, Limburg, Leuven, Waals-Brabant, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Luik, Luxemburg, Namen, Henegouwen).

⁹ 1 Federaal parket, 5 parketten-generaal + auditoraten-generaal (Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Bergen), 14 parketten van de PK (Antwerpen, Limburg, Brussel, Halle-Vilvoorde, Leuven, Waals-Brabant, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Luik, Eupen, Luxemburg, Namen, Bergen, Charleroi), 8 arbeidsauditoraten (Antwerpen, Brussel, Halle-Vilvoorde, Nijvel, Leuven, Gent, Luik, Bergen-Charleroi).

het strategisch personeelsbeleid, de statistieken, de werklastmeting en werklastverdeling. Het College van het openbaar ministerie is daarnaast ook belast met het ondersteunen van het beheer ter uitvoering van het strafrechtelijk beleid bepaald door het College van procureurs-generaal. Verder moeten beide colleges ondersteuning bieden aan het beheer binnen rechtbanken en parketten. Ter uitvoering van hun taken en bevoegdheden kunnen de colleges aanbevelingen en dwingende richtlijnen aan de directiecomités geven.

363. Daarnaast stelt artikel 185/1 van het Gerechtelijk Wetboek dat aangelegenheden die als gemeenschappelijk worden beschouwd omdat de ingezette middelen gemeenschappelijk zijn, door beide colleges of door beide colleges samen met de FOD Justitie zullen worden beheerd. Het Hof van Cassatie wordt betrokken voor de aangelegenheden die het aanbelangt.

364. Om deze bepalingen ten uitvoer te leggen worden twee koninklijk besluiten voorbereid:

- een eerste koninklijk besluit wordt genomen in uitvoering van artikel 41 van de wet van 18 februari 2014 en betreft de overdracht van bevoegdheden van de FOD Justitie naar de colleges, of het gemeenschappelijk beheer zoals bedoeld in artikel 185/1 van het Gerechtelijk Wetboek;
- een tweede koninklijk besluit heeft in uitvoering van artikel 185/1 van het Gerechtelijk Wetboek betrekking op de aanduiding van de gemeenschappelijke beheeraangelegenheden.

365. Voor de FOD Justitie wordt de voorbereiding van deze beheeroverdracht eveneens afgestemd op de voorbereiding van de bestuursovereenkomst die eind 2015 wordt afgesloten met de minister van Justitie.

c) Tussenniveau: groepering directiecomités op niveau van het rechtsgebied van de hoven van beroep of per type rechtscollege of parket

366. Artikel 185/2, § 6, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat voor gemeenschappelijke beheeraangelegenheden de directiecomités van de betrokken gerechtelijke entiteiten samen overleggen. Gelet op hun grote aantal moet dit de directiecomités toelaten om een gemeenschappelijk beheer op een ander niveau te organiseren. Dit kan gebeuren door zich voor bepaalde beheeraangelegenheden te groeperen binnen het rechtsgebied van een hof van beroep, dan wel per type rechtscollege, parket of auditoraat.

367. Een dergelijke groepering laat bijvoorbeeld ook toe om beter aan te sluiten bij de huidige organisatie van de werklastmeting of om te komen tot een efficiënte ondersteuning vanuit de steundiensten van de colleges vermits de directiecomités zelf niet beschikken over gespecialiseerde managementprofielen. Zo kan de toekenning van eventuele bijkomende middelen in 2015 aan de colleges worden aangewend om binnen elke steundienst een pool van 15 gespecialiseerde financiële, HRM en ICT profielen te voorzien die vervolgens ter beschikking worden gesteld om de directiecomités binnen elk van de vijf rechtsgebieden van de hoven van beroep gezamenlijk te ondersteunen.

IV.2.3.4. Beheersovereenkomsten met de colleges

(PP III / KB / regeerakkoord, p. 123-124)

In uitvoering van het regeerakkoord wordt vanaf 2017 gewerkt met beheersovereenkomsten die de minister van Justitie zal afsluiten met de colleges van de hoven en rechtbanken en het openbaar ministerie en het Hof van Cassatie. Daartoe worden de hoofdstukken IV inzake de beheersovereenkomsten en de beheersplannen en V inzake het financieel beheer tijdens deze legislatuur in werking gesteld en uitgevoerd.

a) Beheersovereenkomsten vanaf 2017

368. Hoofdstuk IV inzake de beheersovereenkomsten en de beheersplannen en Hoofdstuk V inzake het financieel beheer worden tijdens deze legislatuur in werking gesteld zodat in uitvoering van het regeerakkoord vanaf 2017 gewerkt wordt met beheersovereenkomsten die de minister afsluit met de beide colleges en het Hof van Cassatie

369. Conform artikel 185/4 van het Gerechtelijk Wetboek worden de beheersovereenkomsten gesloten voor drie jaar en bevatten zij afspraken rond doelstellingen inzake beheer en organisatie voor respectievelijk het geheel van de hoven en rechtbanken enerzijds en het openbaar ministerie anderzijds en de middelen die de minister daarvoor via de colleges ter beschikking stelt. De beheersovereenkomsten zullen ook vastleggen hoe de realisatie wordt gemeten en opgevolgd en welke indicatoren daarvoor worden gebruikt. In overleg met de colleges wordt een in ministerraad te overleggen koninklijk besluit voorbereid dat de wijze bepaalt waarop de beheersovereenkomsten worden onderhandeld, afgesloten en zo nodig tussentijds worden aangepast.

b) Minimaal op te nemen doelstellingen

370. De beheersovereenkomsten vormen een essentiële hefboom om de beheersautonomie te koppelen aan een resultaatgericht beheer van de toegekende middelen. Daartoe moeten de toekomstige beheerscontracten onder meer nauwkeurige en becijferde doelstellingen opnemen aangaande het wegwerken van de gerechtelijke achterstand en de toekenning van de middelen om dit te bereiken. Een ander element vormt het engagement om alles in het werk te stellen opdat in elke aanleg uitspraken worden geveld binnen het jaar na de instelling van de vordering (zie hoger, nr. 49). Ook de nagestreefde rationalisering van de uitgaven moet via de beheerscontracten geïntegreerd worden. Om de doelstellingen te bereiken, zullen ook stimuli worden ingebouwd waarbij positieve resultaten op vlak van snelheid en productie omgezet kunnen worden in toekenning van extra middelen.

IV.2.3.5. Toekenning en verdeling van middelen

(PP III / Wetsontwerp financiering/ regeerakkoord, p. 123-124)

De toekenning en het beheer van middelen op het meest geschikte beheerniveau zal eveneens gebeuren met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Tevens wordt gestart met de voorbereiding van middelenenvelopes voor personeel, algemene werkingsmiddelen en gerechtskosten.

a) Overdracht van middelen

371. Volgens artikel 185/4 van het Gerechtelijk Wetboek moet de beheersovereenkomst met elk College naast de werkingsenveloppe nodig voor de eigen werking de middelen bevatten die de overheid aan het geheel van de hoven en rechtbanken of het openbaar ministerie toekent voor hun werking.

372. Op termijn kan de minister van Justitie bij toepassing van artikel 185/8 van het Gerechtelijk Wetboek via de beheersovereenkomsten ook reële werkingsenveloppes overdragen aan elk college door middel van kredieten die hiervoor zijn ingeschreven op de administratieve begroting van de FOD Justitie voor, enerzijds, de eigen werking en, anderzijds, de werking van de rechtbanken en parketten. Het Hof van Cassatie ontvangt zijn werkingsenveloppe rechtstreeks van de minister van Justitie. Voorafgaand moet een wet worden voorzien die de nadere regels bepaalt voor de financiering van de gerechtelijke entiteiten en de wijze waarop deze geldelijke middelen worden beheerd door de colleges en het directiecomité van het Hof van Cassatie.

373. Bij toepassing van artikel 185/6 van het Gerechtelijk Wetboek verdelen de colleges de hen toegekende middelen verder onder de rechtbanken en parketten van hun organisatie op basis van hun beheersplannen. Deze omvatten een omschrijving van de voorgenomen activiteiten voor de komende drie jaar en de middelen vereist voor haar werking. Aan de toegekende middelen worden tevens doelstellingen verbonden in verband met het beheer en de werking van de rechtbanken en parketten. In overleg met de colleges moet een in ministerraad te overleggen koninklijk besluit worden voorbereid dat de wijze bepaalt waarop de beheersplannen worden onderhandeld, neergelegd en zo nodig tussentijds worden aangepast.

374. Het is de bedoeling om de rechterlijke orde voor alle financiële middelen die rechtstreeks op hun werkingbetrekking hebben verantwoordelijk te maken, met name personeelsmiddelen, algemene werkings- en investeringsmiddelen maar ook inbegrepen de gerechtskosten. Zoals voor de beheersbevoegdheden zal voor de bijhorende middelen bij toepassing van het voormelde subsidiariteitsbeginsel eveneens moeten worden bepaald welke het meest geschikte beheerniveau is: directiecomités, desgevallend gegroepeerd per rechtsgebied van het hof van beroep of per type rechtscollege/parket, de colleges of het gemeenschappelijke beheer.

b) Bepaling van middelenenveloppes

375. De overdracht van middelen zal in een eerste fase vertrekken van een opdeling tussen de hoven en rechtbanken enerzijds en het openbaar ministerie anderzijds. In de bestaande begroting wordt dit onderscheid niet gemaakt, noch voor personeelsmiddelen, noch voor algemene werkingsmiddelen en gerechtskosten. De enige uitzondering vormt het Hof van Cassatie waarvan de personeelsuitgaven voor 2015 zijn afgezonderd in het aparte activiteitenprogramma.

376. Voor wat betreft de personeelsmiddelen, wordt naar analogie met het Hof van Cassatie gestart met de voorbereiding van een simulatie die op 1 januari 2016 de verdeling van de personeelsuitgaven over de hoven en rechtbanken, het openbaar ministerie en het hof van Cassatie weergeeft en dit telkens voor magistraten en gerechtspersoneel. Er wordt daarvoor uitgegaan van de begroting 2015. Vervolgens wordt een analoge simulatie opgesteld met een groepering van de personeelsmiddelen voor de (gegroepeerde) directiecomités.

377. De aldus bekomen simulaties vormen het startpunt voor de bepaling van de werkingsenveloppes inzake magistraten en gerechtspersoneel die op 1 januari 2017 aan de colleges, het Hof van Cassatie en de (gegroepeerde) directiecomités bij het afsluiten van de beheersovereenkomsten worden toebedeeld. Binnen de aldus vastgestelde aanvangsenveloppes kan de beheersautonomie starten, onder meer door maximaal gebruik te maken van interne en externe mobiliteit (zie hoger, nrs. 335-338).

378. Een analoge oefening wordt opgestart voor de gerechtskosten, die in hoofdzaak worden gegenereerd op het niveau van het arrondissement, en de algemene werkingsmiddelen, die thans deels lokaal op het niveau van de Directiecomités (zoals de griffie- en secretariaatskosten en kleine uitgaven), deels centraal (andere werkingsuitgaven) door de FOD Justitie worden beheerd.

IV.2.3.6. Werklastmeting uitvoeren

(KB / regeerakkoord, p. 123-124)

In 2015 wordt een koninklijk besluit voorbereid dat de wijze van registratie van de werklastmeting en de evaluatie ervan voor magistraten en gerechtspersoneel samen met de nationale normtijden vastlegt. De aldus uitgevoerde werklastmetingen vormen de basis in 2017 voor het openbaar ministerie en/of later voor de zetel voor de definitieve verdeling van de initieel toegekende personeelsmiddelen.

379. Het regeerakkoord stelt dat de werklastmeting onder de verantwoordelijkheid van de regering moet worden afgerond, er een werklastmeting moet worden opgestart voor de rechtbank van koophandel en de resultaten ervan moeten gekoppeld worden aan een herziening van de kaders, een evaluatie van de werkprocessen, het opstellen van benchmarks en een efficiënte verdeling van middelen.

Daartoe wordt in 2015 het koninklijk besluit in uitvoering van artikel 352*bis* van het Gerechtelijk Wetboek voorbereid dat de wijze vaststelt waarop de werklast van de rechter, het openbaar ministerie en het gerechtspersoneel wordt geregistreerd en de aldus geregistreerde gegevens worden geëvalueerd. Tevens worden de nationale normtijden vastgelegd voor elke categorie van rechtscollege en parket op basis waarvan de werklast dient te gebeuren.

De initiële budgetverdeling voor personeel tussen de (gegroepeerde) directiecomités (zie hoger nr. 374) blijft gehandhaafd tot er een (nieuwe) werklastmeting voorhanden is die voldoet aan dit koninklijk besluit en de nationale normtijden zodat vergelijking tussen de rechtscolleges en parketten mogelijk wordt. Op basis van deze werklastmetingen en andere geobjectiveerde criteria zoals de evolutie van de instroom kan de definitieve verdeling van de personeelsmiddelen gebeuren. Voor het openbaar ministerie wordt dit voorzien vanaf 2017, en voor de hoven en rechtbanken indien nodig later, vanaf 2018 of 2019.

IV.2.3.7. Modernisering van de personeelsorganisatie

Via een modernisering van de personeelsorganisatie evolueren de reglementair vastgestelde kaders vastgesteld per gerechtelijke entiteit naar personeelsenveloppes en personeelsplannen met een onderscheid tussen magistraten, juridische medewerkers en het overige gerechtspersoneel. Magistraten en gerechtspersoneel worden op niveau van het ressort benoemd en kunnen in elk rechtscollege worden ingezet door de directiecomités. Magistraten worden benoemd in een basisgraad van rechter of substituut en promotiegraden zoals raadsheer of vrederechter.

380. Het is de bedoeling dat de rechtbanken en parketten op termijn binnen hun budget maximale beheersautonomie genieten, binnen zekere grenzen als gevolg van de opdeling tussen personeel en werking, en tussen magistraat, en binnen het gerechtspersoneel, tussen juridische medewerkers en de overige personeelsleden.

Dit vereist een totaal nieuwe invulling van de bestaande personeelsorganisatie die vandaag gebaseerd is op wettelijk en reglementair vastgestelde (detail)kaders per gerechtelijke entiteit. Bedoeling is om met inachtneming van de waarborgen inzake de rechterlijke onafhankelijkheid na te gaan of dit op termijn kan evolueren naar een meer flexibel te beheren systeem van (gesloten) personeelsenveloppen en personeelsplannen.

381. Voor de hoven en rechtbanken zou dit gekoppeld worden aan een benoeming van magistraten op het niveau van het ressort in een basisgraad van rechter, waarbij men binnen het rechtsgebied van een hof van beroep kan ingezet worden in elk type rechtscollege (zie hoger, nr. 337). Daarnaast zou men als rechter bijkomend in promotiegraden van raadsheer of vrederechter kunnen worden benoemd, wat naast een weddeverhoging tevens toelaat om te zetelen als alleenzetelend raadsheer in het hof of leidinggevend vrederechter in een vrederecht. Een analoog systeem wordt onderzocht voor het openbaar ministerie met als basisgraad de benoeming als substituut-procureur des Konings.

382. De benoemingen van de magistraten blijven zoals vandaag gebeuren door de Koning op voordracht van de Hoge Raad voor de Justitie, maar de directiecomités zouden (samen) beslissen over de concrete toewijzing van de magistraten en het gerechtspersoneel binnen het ressort en samen met de colleges een rol spelen bij de voordracht van magistraten voor promotiegraden.

IV.2.3.8. Controle en evaluatie

(PP III, MB / regeerakkoord, p. 122)

Parallel met de voorbereiding van overdracht van beheersbevoegdheden en middelen worden de bij wet voorziene opvolgings- en controlemechanismen geïmplementeerd.

383. Het reeds in werking getreden hoofdstuk VI inzake de evaluatie en controle voorziet in artikel 185/9 van het Gerechtelijk Wetboek onder meer dat elke rechtbank of parket over de uitvoering van het beleidsplan rapporteert aan het college via het eigen werkingsverslag bedoeld in artikel 340 van het Gerechtelijk Wetboek.

Vervolgens stelt elk college jaarlijks een eigen werkingsverslag op, met vermelding van zijn activiteiten, zijn richtlijnen en aanbevelingen, de beslissingen van de directiecomités die het heeft vernietigd, op welke wijze de middelen die door middel van de beheersovereenkomst werden verleend, zijn gebruikt, de resultaten die elke organisatie op basis van deze middelen heeft behaald, alsook de indicatoren waaruit blijkt of de doelstellingen van de organisatie al dan niet zijn gerealiseerd. Dit verslag wordt voor 1 juli overgezonden aan de minister van Justitie en het federaal Parlement. Het Hof van Cassatie integreert beide luiken in het werkingsverslag.

Voor 1 juli 2015 zal de minister van Justitie op advies van het college het standaardformulier bepalen volgens hetwelk dit werkingsverslag wordt opgesteld.

De artikelen 185/10, 185/11 en 185/12 van het Gerechtelijk Wetboek regelen tot slot de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen, het nazicht door het Rekenhof en de controlebevoegdheid van de minister van Justitie en de minister van Begroting.

384. Daarnaast zal de audit- controle en monitoringbevoegdheid van de Hoge Raad voor de Justitie worden ingezet als instrument voor de externe controle.

IV.3. Penitentiair personeelsbeheer

385. De ratio personeel “bewaking & techniek” per aanwezige gedetineerde lag eind 2014 op gemiddeld 0,64. De laagste ratio vinden we dan in Antwerpen met 0,42 en de hoogste in Tongeren met 2,08 (Leuze staat daar net voor met 1,30). Eind 2014 waren er 7.100,52 VTE's ter beschikking voor de totale gevangenispopulatie.

Als we dit vergelijken met beschikbare cijfers uit andere Europese landen, dan is deze ratio vrij goed. In 2011 deden enkel Schotland en Finland het met minder bewakingspersoneel.

386. Het personeelsplan 2014 voorzag in een volledige invulling van het plan in 7.290 VTE's. In dit cijfer zitten echter ook de jeugdcentra Everberg en Saint-Hubert bij. Als het puur om de penitentiaire inrichtingen gaat dan voorzag het personeelsplan 2014 7.174 VTE's. Eind 2014 zat men met een invulling van 7.254,27 VTE's aan een invulling van 99,5% van het personeelsplan 2014. Op die dag waren er 8.235 effectieven “bewaking & techniek”. Het verschil wordt verklaard door personeelsleden die deeltijds werken.

387. Bij het begin van de legislatuur is onmiddellijk een intensief overleg gestart met de vertegenwoordigers van het penitentiair personeel. Binnen het sectorcomité III werden de volgende zeven werkgroepen opgericht:

1. rugzak (verlof uit het verleden) en absenteïsme;
2. verlof voorafgaand aan de pensionering (VVP);
3. gegarandeerde dienstverlening (evaluatie Protocol 351);
4. rationalisering en modernisering van de werkmethodes:
 - i. werkmethodes;
 - ii. modernisering van de gebouwen;
 - iii. aanpak van de overbevolking (inclusief Tilburg);
 - iv. differentiatie voor de verschillende gevangenen;
5. vorming
6. contracten bepaalde duur (CDD)
7. Veiligheidskorps

388. Drie thema's staan centraal in de bespreking in werkgroepen bestaande uit vertegenwoordigers van het directoraat-generaal van de strafinrichtingen en syndicale vertegenwoordigers: (IV.3.1) het verlof voorafgaand aan pensioen (VVP), (IV.3.2) de vorming van het penitentiair personeel en (IV.3.3) de rationalisering van de werkmethodes.

De eerste besprekingen wijzen uit dat enkel via rationalisering een oplossing kan gevonden worden voor de afbouw van verlof uit het verleden, de overdracht van verlof, het toestaan van het volgen van vorming en opleiding en om te kunnen werken binnen het huidige personeelsplan zonder bijkomende aanwervingen omwille van de lopende wervingsstop en de budgettaire beperkingen met betrekking tot het personeel. Het doel is om te komen tot efficiëntie in de personeelsinzet en dus kostenbesparend te werken.

IV.3.1. Verlof voorafgaand aan pensioen (VVP)

De reglementering inzake het verlof voorafgaand aan het pensioen (VVP) voor de personeelsleden van de penitentiaire inrichtingen wordt aangepast aan het optrekken van de pensioenleeftijd en de regeling van de individuele werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT), waarbij men in principe vanaf 1 januari 2016 op 57 jaar – en 58 jaar bij erkenning als zwaar beroep – in VVP kan gaan.

389. Voor wat betreft de aanpassing van de pensioenleeftijd, zowel de feitelijke als deze van het vervroegde pensioen, dringt een wijziging van het koninklijk besluit van 28 september 2003 “tot invoering van een verlof voorafgaand aan het pensioen ten gunste van sommige ambtenaren in dienst in de buitendiensten van het Directoraat-generaal EPI - Penitentiaire Inrichtingen” zich op. Aanpassingen in de reglementering zijn noodzakelijk vanaf het moment dat de wet op de pensioenen waarmee de pensioenleeftijd opgetrokken wordt, van kracht is. Conform het Regeerakkoord volgt een afstemming met de regeling van de individuele werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT) voor wat betreft de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden.

Op dit moment is er een traject uitgewerkt waarbij men in principe vanaf 1 januari 2016 op 57 jaar in VVP kan gaan.

390. Met een erkenning als zwaar beroep zou de afstemming betekenen dat de startdatum van VVP naar 58 jaar dient gebracht te worden. Betrachting is om dit geleidelijk in te voeren, in akkoord met de ministers van Pensioenen, Begroting en Ambtenarenzaken. De pensioenwet dient te worden aangepast alvorens de syndicale onderhandelingen te kunnen opstarten met betrekking tot de overgangsmaatregelen.

IV.3.2. Vorming penitentiair personeel

Er wordt opnieuw geïnvesteerd in vorming, onder meer door de basisopleiding opnieuw te verlengen, in te zetten op voortgezette opleiding, het systeem van mentoren te her-activeren en nieuwe leervormen zoals e-learning te stimuleren.

391. De basisopleiding is onder de vorige regering teruggebracht van zes naar drie maanden omwille van budgettaire redenen en het sneller willen inzetten van de penitentiair beambten op het terrein. Dit heeft tot gevolg gehad dat de nieuwe personeelsleden minder autonoom inzetbaar zijn en meer omkaderd dienen te worden.

392. Vandaag bestaat de wens om de basisopleiding opnieuw te verlengen maar ook om meer in te zetten op voortgezette opleiding, het opnieuw activeren van het systeem van mentoren en aandacht voor nieuwe leervormen, zoals e-learning. In veel gevallen kunnen opleidingen niet worden georganiseerd

omdat het personeel de dienst moet blijven verzekeren en de planning het volgen van opleidingen niet toelaat.

De vorming van de penitentiaire beambten is gelinkt aan de rationalisering (zie verder, nrs. 393-394), het hoge absenteïsme (ongeveer 10 %) en de rugzak aan nog niet opgenomen verlofdagen en overuren.

IV.3.3. Rationalisering werkmethodes

(Regeerakkoord, p. 136 en 138)

Met inachtneming van de basisrechten van de gedetineerden wordt een reflectie opgestart over een meer rationele inzet van penitentiair personeel

393. De nood aan rationalisering en modernisering van de inzet van het penitentiair personeel vloeit voort uit de wervingsstop als gevolg van opgelegde besparingen, de noodzaak tot afbouw van de ‘rugzak-verloven’ en recuperatie van overuren en is ook ingegeven vanuit de bekommernis om meer opleidingen te kunnen volgen.

394. Het hoge absenteïsme zorgt er ook voor dat men dient na te denken over hoe, waar en wanneer personeelsleden worden ingezet. Dit zorgt op dit moment reeds voor tijdelijke oplossingen, maar er dient alleszins voor gezorgd te worden dat de basisrechten van de gedetineerden niet geschonden worden, in het bijzonder deze die verankerd zijn in de Basiswet van 12 januari 2005. In dit opzicht dient deze rationalisering ook rekening te houden met wat men onder gegarandeerde dienstverlening verstaat. Hoe dan ook dient het hoge absenteïsme te dalen om tot een structurele oplossing te komen. Hier dient nu in de eerste plaats vooral preventief gewerkt te worden. In het verleden is soms meer gefocust op het repressieve wat hier en daar wel tot een resultaat geleid heeft, maar dat geen structurele daling teweeg gebracht heeft.

Het streven naar een rationalisering van de inzet van penitentiair personeel is ook verbonden met de strijd tegen de overbevolking (zie hoger, hoofdstuk III).

De voorgestelde maatregelen moeten er toe leiden dat de *back office* van justitie efficiënter wordt georganiseerd.

Centraal staat een doorgedreven responsabilisering op elk beheerniveau binnen de FOD Justitie en binnen de rechterlijke orde. Het toekennen van overheidsmiddelen wordt op elk niveau gekoppeld aan een doelmatig en zuinig beheer van mensen en budgetten en het behalen van concrete resultaatgerichte doelstellingen in verband met snellere en kortere procedures, tijdige vonnissen en effectieve strafuitvoering.

Dankzij de realisatie van werkingsbesparingen zullen bovendien de noodzakelijke middelen vrijkomen om te herinvesteren in de verdere modernisering van justitie op het vlak van informatisering, gebouwen en personeel.

BIJLAGE: timing van de hervormingen

Overzicht van de maatregelen van het Justitieplan, met aanduiding in welk ontwerp zij worden uitgevoerd (Potpourri I, II, III of IV dan wel een autonoom ontwerp), en met precisering of zij voorkomen in het regeerakkoord.

	Maatregel	Ontwerp (potpourri I/II/III/IV)	Regeerakkoord (RA) (Gedr. St. Kamer 2014- 2015, nr. 0020/001)
--	-----------	---------------------------------	---

Hoofdstuk I

Hoofdstuk II **BURGERLIJKE RECHTSPLEGING**

II.1.	Minder talrijke procedures		RA 6.1.1. 123
a)	Minder hoger beroep – bijkomende vordering in hoger beroep wordt uitgesloten	PP I	RA 6.1.1. 122-123
a)	Minder hoger beroep – onmiddellijk hoger beroep tegen tussenvonnissen wordt uitgesloten	PP I	RA 6.1.1. 122-123
a)	Minder hoger beroep –omkering van het beginsel van de schorsende werking van het hoger beroep	PP I	RA 6.1.1. 122-123

JUSTITIEPLAN – bijlage – timing van de hervorming

b)	Geen procedure met uitvoerbare titel – ontmoediging nutteloze procedures tot verkrijging uitvoerbare titel	PP I en PP IV	RA 6.1.1. 122-123
c)	Minder procedures voor vrederechter – beperkingen tussenkomst vrederechter bij beschermingsstatuten	PP I en PP IV	RA 6.1.1. 122-123
c)	Minder tussenkomsten van de familierechtbank – ontlasten rechtbank van administratieve taken	PP I en PP IV	RA 6.1.1. 122-123
II.2.	Meer efficiënte procedures		
a)	Grondige hervorming van de burgerlijke procedure – beperking van de tussenkomst van het openbaar ministerie	PP I en PP IV	RA 6.1.1. 122-123
b)	Vormgebreken	PP I	RA 6.1.1. 122-123
c)	Eenvoudiger motivering	PP I	RA 6.1.1. 122-123
d)	Verstekvonnis	PP I	RA 6.1.1. 122-123
e)	Beperking van de tussenkomst van het openbaar ministerie	PP I	RA 6.1.1. 122-123
f)	veralgemening van de alleenzetelende rechter	PP I	RA 6.1.1. 122-123

JUSTITIEPLAN – bijlage – timing van de hervorming

g)	Beperken van de kosten dankzij verdergaande informatisering	PP I	RA 6.1.1. 124-125
h)	Grondige hervorming van de burgerlijke procedures – Onbetwiste schuldvorderingen	PP I en afzonderlijk wetsontwerp tot hervorming van de summere rechtspleging	RA 6.3.2 141
i)	Collectieve schuldenregeling	PP IV en afzonderlijk wetsontwerp tot hervorming van de summere rechtspleging	RA 6.3.2. 141
j)	rechtsplegingsvergoeding	PP IV	RA 6.1.3. 127
k)	Bevoegdheid familierechtbank	PP IV	RA 6.1.1. 122-123
II.3.	Stimulering van alternatieve oplossingstrajecten		
	Alternatieve wijzen van geschillenoplossing een gelijkwaardige plaats geven en bemiddeling stimuleren	PP IV	RA 6.1.3. 127
	Stroomlijning en ontwikkeling goede praktijken inzake bemiddeling	Uitvoeringsmaatregelen	RA 6.1.3. 127
	Versterking rol van de federale bemiddelingscommissie	PP IV	RA 6.1.3. 127
II.4.	Betaalbare en toegankelijke procedures		
	Hervorming pro deo	Afzonderlijk wetsontwerp	RA 6.1.3. 127-129

**Hoofdstuk
III**

**STRAFRECHT EN
STRAFPROCES –**

**EFFICIENTE AANPAK VAN
CRIMINALITEIT EN
ONVEILIGHEID**

III.1.	Strafrecht : de misdrijven en hun bestraffing		RA 6.2.1. 130-131-132
III.1.2.	Conversie van de korte vrijheidsstraf < 1j. (cfr . Salduz-richtlijn)	Afzonderlijk wetsontwerp	RA 6.2.1 134
	Gevangenisstraf ultimum remedium (niet voor lichtere misdrijven)	Legislatuur	RA 6.2.1 131
	Inwerkingtreding van nieuwe autonome straf: elektronisch toezicht	PP II	RA 6.2.1 131
	Autonome straf verbeurdverklaring	PP IV	RA 6.2.1 131
	Aanpassing artikel 7 Strafwetboek	Legislatuur	
III.2.	De strafuitvoering : de vrijheidsstraffen en de externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden		RA 6.2.4. 136-137-138
III.2.2	Nieuwe wet externe rechtspositie	PP IV	RA 6.2.4. 136-137-138
III.2.3.	Veroordeelden zonder recht op	PP II	RA 6.2.4. 136

JUSTITIEPLAN – bijlage – timing van de hervorming

	verblijf - voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied in de Wet externe rechtspositie van 17/05/2006		
III.2.4.	Gerechtsbrief bij strafuitvoering	PP II	
III.3	De strafprocedure		RA 6.2.2 132-135
III.3.1	Nieuw wetboek van strafvordering	Legislatuur	RA 6.2.2 132
III.3.2.1.	Hervorming van het vooronderzoek	Legislatuur	
a)	Uitbreiding mini-instructie en andere opsporingsmethoden	PP II	RA 6.2.2 132
	Bijzondere opsporingsmethoden (BOM): Observatie – verlenging termijn tot 3 maanden zoals bij infiltratie (47sexies §3 lid 5 Sv)	PP II	RA 6.2.2 132
	De limitatieve lijst van inbreuken waarvoor het intercepteren van telecommunicatie kan worden gemachtigd wordt verder uitgebreid, onder meer tot inbreuken op de wapenwetgeving, de nieuwe bepalingen inzake terroristische misdrijven en radicalisme, de wederrechtelijke aanhouding (art. 147 en 434 SW.) en de aanranding van de eerbaarheid (art. 372 SW) (90ter Sv.)	PP II	
b)	Voorlopige hechtenis - vereenvoudigen van de procedures en termijnen (WVH 20/7/1990)	PP II	

JUSTITIEPLAN – bijlage – timing van de hervorming

	Termijn voor verlenging voorlopige hechtenis : 2 maanden	PP II	
	Maximumduur bepalen voor de voorlopige hechtenis, gedifferentieerd naar de aard van het misdrijf + bijzondere motivering bij overschrijding van die termijn	PP II	
	Afschaffen van de mogelijkheid voor de verdachte om cassatieberoep aan te tekenen tegen de beslissing tot verlenging van de voorlopige hechtenis	PP II	
	Aanpassing van de termijn van aanhouding zonder rechter (garde à vue) van 24u naar 72u.	Grondwetswijziging	
III.3.2.2.	Onregelmatigheden strafprocedure	PP II	RA 6.2.2 132-133
III.3.2.3.	Versterken van de instrumenten van buitengerechtelijke afhandeling	PP II	RA 6.2.2 133
c)	Betalingsbevel	PP IV	RA 6.2.2 133
d)	Bemiddeling in strafzaken (216ter Sv)	PP IV	RA 6.2.2 133
III.3.2.4.	Dagvaardingen en betekeningen per aangetekende brief	PP II	RA 6.2.2 133
III.3.2.5	Regeling van de rechtspleging	PP II	RA 6.2.2 132-133
III.3.2.6	Procedure ten gronde		RA 6.2.2 132-133
a)	Conclusies in strafzaken	PP II	RA 6.2.2 132-133
b)		PP IV	RA 6.2.2 133

JUSTITIEPLAN – bijlage – timing van de hervorming

	"Guilty plea"		
III.3.2.7	Verstek en verzet		RA 6.2.2 133
	Verstek zonder overmacht of geldig motief wordt "ongedaan" gemaakt	PP II	
	Verzet van iedere verdachte die in de loop van de procedure is verschenen wordt ook "ongedaan" gemaakt	PP II	
III.3.2.8	Beroep		RA 6.2.2 132-133
	Beroep op grieven	PP II	
	Afstand of beperking van beroep door openbaar ministerie wordt mogelijk	PP II	
	Volgappel openbaar ministerie wordt veralgemeend	PP II	
III.3.2.9	Cassatie		RA 6.2.2 132-133
	Beperking onmiddellijk beroep in cassatie (art. 420 WbSv)	PP II	
	Modernisering heropening van de rechtspleging bij schending van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (...) (art. 442bis WbSv)	PP II	
	Modernisering verwijzing van een rechtbank naar een andere in strafzaken (art. 545 WbSv)	PP II	

JUSTITIEPLAN – bijlage – timing van de hervorming

	Afschaffing van de mogelijkheid voor de verdachte om cassatieberoep aan te tekenen tegen de beslissingen tot verlenging van de voorlopige hechtenis	PP II	
III.3.2.10	Assisen		RA 6.2.2 133
	Alle misdaden worden correctionaliseerbaar	PP II	
	Neutraliseren van de effecten van correctionalisering van de thans niet-correctionaliseerbare misdaden	PP II	
III.3.2.11	Herziening van veroordelingen	PP IV	
III.4	Een efficiënt en effectief integraal veiligheidsbeleid		
III.4.1.	Kadernota integrale veiligheid	Plan	RA 6.4.1. 146
III.4.2.	Aanpak radicalisering gevangenen	Actieplan	RA 6.4.1. 145
	Vereenvoudiging coördinatiemechanismen m.b.t. tot de aanpak van radicalisering (Plan R) en de problematiek <i>foreignfighters</i> (omzendbrief)	Nieuwe omzendbrief en richtlijn Nationale Veiligheidsraad	RA 6.4.1. 145
	Optimalisering van de informatie uitwisseling tussen administratieve en gerechtelijke diensten en overheden	Omzendbrief	RA 6.4.1. 145
III.4.3.2.	Nationaal inlichtingenstuurplan voor de Veiligheid van de Staat	Stuurplan	

JUSTITIEPLAN – bijlage – timing van de hervorming

	Overdracht beschermingsassistenten van de Veiligheid van de Staat naar de Federale Politie	PP II	RA 6.4.1. 145
	Kerntaken politie (taken van gerechtelijke politie)	PP IV	RA 6.4.1. 145
III.4.3.3.	Aanpassing wettelijk kader OCAD met oog op kerntaken en personeelsaangelegenheden	Afzonderlijk wetsontwerp	RA 6.4.1. 145
	Actualisatie BIM	Afzonderlijk wetsontwerp	RA 6.4.1. 145
	Personeelsstatuut Veiligheid van de Staat	KB	
	Actualisatie BOM	Afzonderlijk wetsontwerp	RA 6.4.1. 145
III.4.3.4.	Uitbreiding bevoegdheden CALOG personeelsleden bij de vaststelling en afhandeling van bepaalde verkeersovertredingen	PP II	RA 6.4.1. 145
	CrossBorder	PP IV	RA 6.4.1. 145
III.5.	Penitentiair beleid en beleid betreffende geïnterneerden		RA 6.2.4. 136
III.5.1.	Humane omstandigheden voor alle gedetineerden		RA 6.2.4. 136
III.5.1.1.	Gezondheidszorg voor gedetineerde	PP IV	RA 6.2.4. 137
a)	Inwerkingtreding basiswet		RA 6.2.4. 137
b)	Organisatie penitentiaire gezondheidszorg	PP IV	RA 6.2.4. 137

JUSTITIEPLAN – bijlage – timing van de hervorming

c)	Ziekteverzekering voor gedetineerden		Ra 6.2.4. 137
III.5.1.2.	Onafhankelijk toezicht op gevangenen	PP IV	RA 6.2.4. 138
III.5.1.3.	Klachtenrecht	PP IV	RA 6.2.4. 138
III.5.1.4.	Detentieplanning	PP IV	RA 6.2.4. 138
III.5.2.1.	Rechtspositie van geïnterneerden	PP IV	RA 6.2.5. 138
III.5.2.2.	Zorgtraject geïnterneerden	Uitbouw forensisch psychiatrisch zorgnetwerk	RA 6.2.5.138

Hoofdstuk IV

EFFICIENT FUNCTIONERENDE JUSTITIEDIENSTEN			
IV.1.	Uitgaven, inkomsten en investeringen		
IV.1.1.	Uitgaven beheersen		
IV.1.1.1.	Gerechtskosten beperken	KB's en afzonderlijk wetsontwerp	RA 6.1.4. 129-130
a)	Juridisch kader moderniseren		
	KB van 28 december 1950 + wettelijke basis programmawet van 27 december 2006 herwerken		
	Europese Richtlijn van 20 oktober 2010 "betreffende het recht op vertolking en vertaling in		

JUSTITIEPLAN – bijlage – timing van de hervorming

	strafprocedures”		
	Implementatie Wet van 10 april 2014 “tot wijziging van verschillende bepalingen met het oog op de oprichting van een nationaal register voor gerechtsdeskundigen en tot oprichting van een nationaal register voor beëdigd vertalers, tolken en vertalers-tolken”		
b)	herzien tarieven gerechtsdeskundigen: tolken/vertalers - telecomoperatoren - toxicologische analyses - DNA analyses ..		
c)	stroomlijnen boekhoudkundige afhandeling		
d)	betere recuperatie van gerechtskosten		
e)	screening alle justitiekosten en modernisering betalingsproces via betaalterminals		RA 6.1.4. 129-130
IV.1.1.2.	Schaalvoordelen in contracten en facilitaire diensten via samenvoegen opdrachten en pooling		RA 6.1.1. 124
IV1.1.4.	Verplaatsingen verminderen door zittingen in de nabijheid van gevangenen, elektronische toegang tot het dossier en videoconferentie		RA 6.2.4. 138
IV.1.2.	Inkomsten verhogen		RA 6.1.3. 129
IV.1.2.1.	Betere inning penale boetes		RA. 6.2.1. 131
IV.1.2.2.	Hervorming rolrechten in functie van de waarde van de vordering en de aanleg.	Afzonderlijke wetsontwerp	RA 6.1.3. 129

JUSTITIEPLAN – bijlage – timing van de hervorming

IV.1.2.3.	Werking Centraal Orgaan voor Inbeslagneming en Verbeurdverklaring optimaliseren, o.a. via uitrol boekhoudapplicatie	Afzonderlijke wetsontwerp	RA. 6.2.1. 131
IV.1.3.	Informatisering		RA 6.1.1. 124-125
IV.1.3.1.	Budgettaire meerjarenplanning ICT-Justitie		RA 6.1.1. 124-125
IV.1.3.2.	Te bereiken doelstellingen ICT		
a)	Elektronisch dossier		RA 6.1.1. 125
b)	ICT-hardware infrastructuur		RA 6.1.1. 125 RA 6.2.4. 138
c)	Stappenplan ICT deze legislatuur		RA 6.1.1. 125
IV.1.3.3.	Maatregelen op korte termijn	PP I/PPIII	RA 6.1.1. 125
a)	E-box: elektronische communicatie tussen justitie-actoren		
b)	E-depot: elektronische neerlegging vennootschapsakten en rechtspersonen		
c)	E-deposit: elektronische neerlegging van conclusies		
d)	E-pv: elektronische communicatie PV's vanuit andere overheidsdiensten naar justitie		
e)	Databank vonnissen en arresten		
IV.1.3.4.	Informatisering rechtbanken van koophandel	PP I/PPIII	RA 6.1.1. 124-125
a)	Overdracht beheersopdrachten aan derden		
b)	Vereenvoudiging procedures en afschaffing ondoeltreffende taken		
c)	Informatisering rechtbanken van koophandel		
IV.1.3.5.	Medewerking juridische beroepen bij uitbouw informaticaprojecten	PP IV	RA 6.1.2. 126-127
IV.1.4.	Infrastructuur en gebouwen moderniseren		

JUSTITIEPLAN – bijlage – timing van de hervorming

IV.1.4.1.	Modernisering penitentiaire infrastructuur: uitwerken MP III		RA 6.2.4. 136
IV.1.4.2.	Gebruik alternatieve financieringsvormen bij verdere uitbouw gevangenis capaciteit		RA 6.2.4. 136 en 8.1.4. 184-185
IV.1.4.3.	Masterplan gerechtsgebouwen	PP III	RA 6.1.2. 126
IV.1.4.4.	Globaal veiligheidsbeleid gebouwen		RA 6.1.2. 126
IV.2.	Beheer en personeel van de rechterlijke orde		
IV.2.1.	Moderne werkprocessen en efficiënte rechtscolleges		RA 6.1.1. 124
IV.2.1.1.	Efficiëntere werkprocessen door elektronische wervingsprocedures, afstoten taken DGRO, uitbreiding juridische ondersteuning parketjuristen en versoepeld beheer zetels en afdelingen door de korpschef	PP III	RA 6.1.1. 122, 124
IV.2.1.2.	Jurisdicties efficiënt organiseren bij verdeling zaken over afdelingen, regeling van incidenten en organisatie van zittingen	PP III	RA 6.1.1. 122
IV.2.1.3.	Gerechtelijke kantons herschikken en het aantal vredegerichten verminderen	PP III Afzonderlijk wetsontwerp	RA 6.1.1. 124
IV. 2.1.4.	Eenheidsrechtbank		RA 6.1.1. 122
IV.2.2.	Efficiënt personeelsbeleid		RA 6.1.1. 122
IV.2.2.1.	Vergrijzing tijdig opvangen		
a)	Magistratuur		
b)	Gerechtspersoneel		
IV.2.2.2.	Boordtabellen voor magistraten en gerechtspersoneel ter ondersteuning van voor personeelsbeheer RO		
IV.2.2.3.	Sterkere mobiliteit magistraten en gerechtspersoneel	PP III	

JUSTITIEPLAN – bijlage – timing van de hervorming

a)	Interne mobiliteit		
b)	Externe mobiliteit		
IV.2.2.4.	Langer werken	PP III/Wetsontwerp sociaal statuut	RA 6.1.1. 126
a)	Aanpassen pensioenleeftijd		
b)	Duidelijke pensioenbepalingen		
c)	Deeltijds werken na oppensioenstelling		
d)	Langer werken versoepelen voor gepensioneerde magistraten		
IV.2.2.5.	Expertise behouden	PP III	RA 6.1.2. 127
a)	opheffen beperkte duur mandaten assessoren strafuitvoeringsrechtbanken		
b)	Onbeperkte verlenging mandaten federale magistraten		
c)	Onbeperkte verlenging machtiging voor opdracht in internationale instelling		
IV.2.2.6	Diverse maatregelen rond magistraten en personeel: werving rechters in handelszaken, sociaal statuut magistraten, selectie, vorming, mutatie, keuze bij werving, werfreserve	PP III en PP IV	RA 6.1.2. 126, 127
IV.2.3.	Beheersautonomie voorbereiden	Wetsontwerp en KB	RA 6.1.1. 122-123
IV.2.3.1.	Installatie nieuwe structuren	PP III	RA 6.1.1. 122-123
a)	Installatie colleges openbaar ministerie en hoven & rechtbanken		
b)	Installatie gemeenschappelijk beheerscomité		
c)	Aanwijzing verbindingsmagistraat		
IV.2.3.2.	Operationalisering steundiensten	KB	RA 6.1.1. 123
IV.2.3.3.	Overdracht beheerbevoegdheden naar de rechterlijke orde bij toepassing subsidiariteitsbeginsel	KB	RA 6.1.1. 122

JUSTITIEPLAN – bijlage – timing van de hervorming

a)	Lokaal: directiecomités gerechtelijke entiteiten		
b)	Centraal: Colleges en het Gemeenschappelijk Beheer		
c)	Tussenniveau: gegroepeerde directiecomités per rechtsgebied of per type rechtscollege/parket		
IV.2.3.4	Afsluiten beheersovereenkomsten minister van Justitie met Colleges OM, Hoven en rechtbanken en Cassatie	PP III +KB	RA 6.1.1. 123 - 124
a)	Beheersovereenkomsten vanaf 2017		
b)	Minimaal op te nemen doelstellingen		
IV.2.3.5.	Toekenning en verdeling van middelen (personeel en werking) aan RO	PP III + Wetsontwerp financiering	RA 6.1.1. 123-124
a)	Overdracht van middelen		
b)	Bepaling middelenenveloppes voor personeel en werking voor OM en Zetel en de (gegrepeerde) entiteiten		
IV. 2.3.6	Werklastmeting uitvoeren en nationale normtijden vaststellen	KB	RA 6.1.1. 123-124
IV.2.3.7.	Modernisering personeelsorganisatie voor de Rechterlijke Orde	Afzonderlijk wetsontwerp	
IV.2.3.8.	Controle en evaluatie	PP III + MB	RA 6.1.1. 122
IV.3	Penitentiair personeelsbeheer		
IV.3.1.	Verlof voorafgaand aan pensioen (VVP): aanpassing omwille van optrekken pensioenleeftijd & regeerakkoord		
IV.3.2.	Vorming penitentiair personeel		
IV.3.3.	Rationalisering werkmethodes		RA 6.2.4. 136-138

Koen GEENS
Minister van Justitie
Waterloolaan 115
B-1000 BRUSSEL
Telefoon: +32 (0)2 542 80 11
info.kabinet@just.fgov.be



Federale Overheidsdienst
Justitie