

OPENBAAR MINISTERIE

Perspectief op 2015

Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM



1. Inleiding

Met Perspectief op 2015 presenteert het Openbaar Ministerie (OM) zijn visie op de strafrechtelijke handhaving voor de komende jaren en de wijze waarop het OM daar invulling aan geeft. Welke rol wil het OM zelf spelen in de criminaliteitsbestrijding? Welke verwachtingen heeft het OM van het openbaar bestuur, ketenpartners, andere maatschappelijke organisaties, en burgers en bedrijven zelf?

De ambitie van het OM is het leveren van een effectieve bijdrage aan een veilige en rechtvaardige samenleving. Het strafrecht draagt daaraan bij door correctie en afkeuring van crimineel gedrag en herstel van de geleden schade. Het optreden van het OM heeft alleen maatschappelijke betekenis als de gepleegde interventies zichtbaar, merkbaar en herkenbaar zijn voor slachtoffers, daders en hun omgeving. Het strafrecht is daarbij repressief van aard. Het OM is exclusief belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het vindt zijn legitimatie in de bescherming van burgers, bedrijven en instanties tegen ongeoorloofde aantasting van hun integriteit - fysiek of anderszins. Het OM opereert binnen het primaat van de politiek. Het OM handhaaft de geldende wet- en regelgeving, vanuit het handhavingsbeleid dat (inter)nationaal en lokaal wordt bepaald.

Het repressieve optreden van het OM is per definitie 'achteraf' en maar beperkt effectief in het voorkómen van criminaliteit. De verwachtingen ten aanzien van strafrechtelijk ingrijpen alléén mogen daarom niet te hoog zijn. Het strafrecht is niet in staat de veiligheidsproblemen in Nederland op te lossen. Daarom wordt naast het afdoen van strafzaken het overleg gezocht met de betrokken partners om tot een gezamenlijke interventiestrategie te komen. Perspectief op 2015 presenteert aan de omgeving van het OM de concrete bijdrage die het OM in de komende jaren wil leveren aan de veiligheid in Nederland. Van daaruit wordt ook gekeken naar de bijdrage die van de partners verwacht wordt.

Perspectief op 2015 concentreert zich op de vernieuwingen die het OM de komende jaren wil doorvoeren. Dat betekent nadrukkelijk niet dat het OM op thema's die niet genoemd worden, niet actief is; of dat deze thema's niet belangrijk zijn. Integendeel. Maar een perspectiefnota is niet de plaats om een overzicht te geven van het OM-beleid op alle thema's. Deze perspectiefnota beoogt richting te geven aan de ontwikkeling die het OM de komende jaren wil doormaken. Dat geeft een leidraad om deze visie concreet te maken op alle mogelijke beleidsthema's. Perspectief op 2015 zelf is geen concreet actieplan, maar een koersbepaling die richting geeft aan de concretisering van het beleid en de beleidsdoelstellingen op alle niveaus (landelijk, regionaal, lokaal). Perspectief op 2015 is consistent met het kabinetsprogramma Nederland Veiliger en geeft de achterliggende visie op het aanbod van het OM in dit programma.

2. Rol en positie OM: Effectiviteit, selectiviteit en doelmatigheid

Rol en taak OM

Het OM is wettelijk belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (en met andere bij wet vastgestelde taken). Het OM is als enige instantie bevoegd om verdachten voor de strafrechter te brengen. In de invulling van die taak wil het OM een effectieve bijdrage leveren aan een veilige en rechtvaardige samenleving. Dat vereist interventies die zichtbaar, merkbaar en herkenbaar zijn voor slachtoffers, daders en hun omgeving. De maatschappelijke opdracht van het OM kan worden onderscheiden in:

- I. Het OM geeft opvolging aan het werk van de politie en bijzondere opsporingsdiensten. De strafzaken/verdachten die door de politie bij het OM worden aangeleverd worden kwalitatief goed, snel en efficiënt afgedaan (*zaaksoriëntatie*). Het vervolgen van een overvaller of iemand die een ambulancebroeder heeft mishandeld, het oprollen van een drugsbende of het oplossen van een moord heeft maatschappelijke betekenis doordat het bijdraagt aan correctie en afkeuring van crimineel gedrag, recht doet aan de slachtoffers en omdat waar mogelijk de schade vergoed wordt. Bij de interventies wordt gekeken hoe het recidiverisico zoveel als mogelijk beperkt kan worden. Daders die bereid zijn tot verbetering krijgen daartoe de gelegenheid, maar onwil wordt met een strenge aanpak beantwoord.
- II. Het OM stuurt waar mogelijk op de instroom van zaken om de selectiviteit van het strafrecht te vergroten (*omgevingsoriëntatie*). Daartoe zet het OM het onderliggende maatschappelijke probleem centraal. Het OM wil het strafrecht inzetten op de grootste probleemveroorzakers. Samenwerking met anderen is daarbij essentieel omdat het er om gaat die interventie te plegen die recht doet aan de situatie. Correctie en herstel kunnen niet alleen via het strafrecht gerealiseerd worden. Alleen door gezamenlijk optreden kan maatschappelijk effect gesorteerd worden. De strafrechtelijke interventie van het OM is ingebed in een netwerk van preventie tot nazorg. Op die manier kan een breder, meer duurzaam maatschappelijk effect worden bereikt. Soms is een incidentele/tijdelijke inzet van het strafrecht nodig om corrigerend op te treden en de grenzen aan te geven om vervolgens (weer) de ruimte te laten aan zelfregulering en zelfcorrectie van de professionals (de branche zelf).

Het versterken van de omgevingsoriëntatie is de laatste jaren een belangrijk thema. De basis voor de participatie van het OM in het veiligheidsnetwerk is altijd operationeel: opsporen en vervolgen. De twee oriëntaties gaan dus altijd hand in hand. De strategie van het OM is er daarom ook op gericht beide onderdelen te versterken.

In het netwerk opereert het OM vanuit twee verschillende rollen, een 'verticale' en een 'horizontale' rol. De verticale rol heeft betrekking op de (klassieke) magistratelijke rol van het OM. Het OM vormt samen met de Rechtspraak de rechterlijke macht. Het OM is de enige instantie die kan besluiten een persoon te vervolgen. Het OM bepaalt wie voor de strafrechter moet verschijnen, en voor welke strafbaar feit. Dat houdt ook in dat het OM erop toeziet dat de opsporing voldoet aan de wettelijke eisen. En samen met de andere gezagsdragers besluit over de inzet van de opsporings- en vervolgingscapaciteit. Tegelijk neemt het OM in het netwerk ook een horizontale rol in. Dat wil zeggen dat het OM zich als gelijkwaardige partner wil openstellen voor de belangen van andere partners en zich door hun prioriteiten en strategieën laat beïnvloeden. En dat er in gezamenlijkheid besloten wordt tot een interventiestrategie. De ontwikkeling van het OM in de rol van horizontale netwerkpartner vraagt om verkenning van een nieuw repertoire. Dat is een belangrijk accent van deze Perspectiefnota. Maar het OM doet dat altijd (ook) vanuit zijn klassieke, verticale rol. Het is de uitdaging aan het OM om de twee verschillende rolopvattingen steeds met elkaar in verbinding te brengen.

Urgentie

Nederland is de afgelopen jaren substantieel veiliger geworden. Het aantal gewelds- en vermogensdelicten tegen burgers is ten opzichte van 2002 met zo'n 25% gedaald.

Parallel hieraan zijn burgers zich de afgelopen jaren substantieel veiliger gaan voelen. Ook de criminaliteit tegen ondernemingen werd teruggedrongen.

Het strafrecht heeft aan deze gunstige ontwikkeling bijgedragen door een hoger aantal verdachten op te sporen en te vervolgen en door de persoonsgebonden aanpak van met name veelplegers, jeugdigen en geweldplegers. De aanpak van zware criminaliteit heeft een impuls gekregen in de intensiveringsprogramma's versterking aanpak georganiseerde misdaad, financieel-economische criminaliteit en cybercrime. Nieuwe werkwijzen zijn geïntroduceerd, zoals de programmatische aanpak, waarbij relevante partijen meedoen in de integrale aanpak van het probleem. Het barrièremodel en de bestuurlijke rapportage zijn ontwikkeld om deze partners, in het bijzonder het bestuur, bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit te betrekken. De afgelopen jaren is ook een substantiële stijging gerealiseerd van opbrengsten uit het afnemen van crimineel vermogen.

Tegelijk maken veel burgers zich nog steeds zorgen over de veiligheid, in hun eigen omgeving en in de samenleving in het algemeen. Nederland wordt geconfronteerd met een aantal hardnekkige problemen. De maatschappelijke onrust wordt vooral veroorzaakt door geweldsincidenten, of het nu gaat om (gewelddadige) overvallen, reischoppers bij evenementen, of mishandeling van politiemensen en andere publieke dienstverleners. Ook agressie, intimidatie en overlast door bijvoorbeeld jeugdgroepen en agressieve drugskoeriers zorgen voor onveiligheid. Voortdurende inzet is nodig om slachtoffers van vrouwenhandel, kindermisbruik of een verkeersongeval te helpen. De problemen op het gebied van drugscriminaliteit, financieel-economische criminaliteit en cybercrime zijn hardnekkig en niet op korte termijn opgelost. Dat vraagt om intensieve en langdurige aandacht.

Dit alles maakt dat het veiliger maken van Nederland een belangrijke prioriteit is. De vraag aan het OM is hoe het OM in de huidige maatschappelijke context maatregelen kan nemen op het gebied van (on)veiligheid, criminaliteit en overlast die antwoord geven op de vraag van de samenleving om een directe, snelle en consequente aanpak, met oog voor slachtoffers en voor de problemen waar burgers in hun eigen leefomgeving last van hebben. Snel en betekenisvol optreden zijn daarom voor het OM de belangrijkste uitgangspunten. Naar kwaadwillenden wordt doortastend opgetreden op een manier die strafbaar gedrag zo spoedig mogelijk corrigeert en (waar mogelijk) de criminaliteit duurzaam bestrijdt.

Veel van de inspanningen die het OM kan en wil leveren hangen af van de beschikbare opsporingscapaciteit. Met de huidige omvang en organisatie van de opsporing, ontbreekt de capaciteit om de criminaliteit voldoende aan te pakken. De instroom van verdachten die bij het OM worden aangeleverd is juist dalende. Het ophelderingspercentage van criminaliteit met grote impact op het slachtoffer (zoals overvallen, woninginbraken, straatroof e.d.) is vaak kleiner dan 20%. Schattingen geven aan dat jaarlijks hooguit een vijfde van de criminele organisaties op prioritaire thema's zoals heroïne, hennep, witwassen en mensenhandel kan worden opgespoord en vervolgd. Bij de overige thema's ligt dit grofweg op een tiende. Ook voor het oppakken van de internationale rechtshulpverzoeken die de zware, georganiseerde criminaliteit betreffen, is onvoldoende capaciteit. Dat de beschikbare middelen voor opsporing en vervolging schaars zijn, is onvermijdelijk. Het huidige handhavingstekort is echter dusdanig dat criminelen onvoldoende worden afgeschrikt en onvoldoende de hete adem van de opsporingsinstanties in hun nek voelen. Het vergroten van de veiligheid in Nederland kan daarom niet zonder een strategie om het handhavingstekort te verkleinen.

Strategie OM: verbeteren van de kwaliteit en doelmatigheid van de strafrechtelijke interventie (zaaksoriëntatie)

Het OM wil de aangeleverde strafzaken kwalitatief en kwantitatief goed afdoen. Die verwerking is op onderdelen niet goed op orde en vraagt versterking om te voldoen aan

de eis van effectieve en slagvaardige organisaties in de rechtshandhaving. Dit betreft in het bijzonder:

- *Zorg aan slachtoffers.* Het slachtoffer is hoofdzaak voor het OM, geen bijzaak. Met de strafrechtelijke interventie wil het OM recht doen aan het slachtoffer en zijn omgeving. Schadevergoeding en herstel zijn daarom een wezenlijk onderdeel van de strafrechtelijke interventie. Met de nieuwe wet- en regelgeving per januari 2011 wordt het slachtoffer beter ondersteund in het uitoefenen van zijn rechten. Slachtoffers krijgen meer, betere en tijdige informatie over de strafzaak en de executie van de straffen (incl. verloven). Het OM streeft ernaar dat het slachtoffer snel zijn financiële schade krijgt gecompenseerd, bijv. door een pinautomaat bij de politie of het parket. In de zwaardere zaken (levensdelicten) komt er een zaakscöördinator die het contact met slachtoffers en nabestaanden verzorgt.
- *Snelheid.* Zowel slachtoffers als daders moeten kunnen rekenen op een tijdige afhandeling van zaken, zodat ze zo snel als mogelijk weten waar ze aan toe zijn. Het versnellen van de processen heeft hoge prioriteit, zeker bij jeugd en jongvolwassenen. Waar mogelijk wordt lik op stuk toegepast, vooral bij aanhoudingen op heterdaad.
- *Afnemen crimineel vermogen.* Onderdeel van correctie en herstel is het waar mogelijk afnemen van het met de criminaliteit verdiende inkomen. Dit treft de crimineel rechtstreeks in zijn portemonnee. De crimineel wordt zijn status en negatieve voorbeeldfunctie afgenomen. De burger die de wet naleeft en een legaal inkomen verdient, wordt zo bevestigd in de juistheid van zijn handelen. Politie en OM zetten er op in dat in alle zaken gekeken wordt naar de mogelijkheid tot afnemen van crimineel vermogen.
- *Executie.* Een geloofwaardige en effectieve rechtshandhaving staat of valt met een geloofwaardige tenuitvoerlegging van de opgelegde straffen en maatregelen. Daadwerkelijke, snelle en volledige executie is nodig om met de strafrechtelijke interventies effect te bereiken. Opgelegde straffen moeten afdwingbaar zijn. Het OM moet daarom de kwaliteit en efficiëntie van zijn executietaken verhogen, zoals het betekenen in persoon van dagvaardingen en vonnissen.
- *Kwaliteit van de professionals.* De juridische kwaliteit van de interventie is cruciaal voor de legitimiteit en effectiviteit van het optreden van het OM. Het OM bouwt aan een werkwijze om in lopende strafzaken actief kwetsbaarheden op te zoeken en daarop te reflecteren en acteren. Het OM geeft daarmee een vervolg aan het Programma Versterking Opsporing en Vervolg (PVOV). Belangrijk is dat in een zaak steeds de juiste capaciteit en kwaliteit wordt ingezet en de juiste vorm(en) van collegiale ondersteuning als tegenspraak, evaluatie, visitatie, dubbele bezetting tijdens de zitting e.d. Dit vraagt van leidinggevendenden op het parket dat zij betrokken zijn bij het werk van de officier.
Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de eerste en tweede lijn is onontbeerlijk om een goede afdoening in hoger beroep te realiseren. Het OM is bezig die onderlinge relatie te versterken. De tweede lijn ontwikkelt zich tot een organisatie die niet alleen de zaken in hoger beroep afhandelt, maar ook breder de eerste lijn ondersteunt met de specialistische kennis en kwaliteit die het in huis heeft.
- *Logistiek.* Om goed, snel en efficiënt de zaken af te kunnen doen, moeten de logistieke werkprocessen van het OM goed functioneren. Dat is op dit moment nog niet altijd het geval. Het OM investeert daarom in de kwaliteit en doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Het OM is bezig met de invoering van een nieuw ict-systeem voor de verwerking van strafzaken: GPS. Dit systeem draagt bij aan de eenheid van het OM en biedt mogelijkheden tot efficiencyverbeteringen. Tegelijk gaat de invoering gepaard met gewenningsproblemen, uitval van het systeem en verlies aan lokale flexibiliteit. Het op orde krijgen van de verwerking via GPS is een belangrijke randvoorwaarde voor een verdere concentratie op de inhoudelijke ambities.

Strategie OM: versterking samenwerking met partners (omgevingsoriëntatie)

Het OM versterkt de externe oriëntatie en stuurt waar mogelijk op een selectieve inzet van het strafrecht. Op die manier kan samen met de partners een grotere en effectievere bijdrage geleverd worden aan het veiliger maken van Nederland. Het OM versterkt daarom de werkwijze van het OM op de volgende punten.

Programmatisch en responsief

De strafrechtelijke interventie komt beter tot zijn recht waar deze een onderdeel is van een brede strategie van het veiligheidsnetwerk. Dat netwerk omvat niet alleen de strafrechtelijke partners, maar ook het (openbaar) bestuur, scholen, zorginstellingen, woningcorporaties, Belastingdienst, bestuurlijke handhavingdiensten, civiele jeugdzorg, slachtofferzorg, ondernemers, OV-bedrijven, kennisinstututen, et cetera. Afhankelijk van het probleem organiseert zich het netwerk dat in staat is actie te ondernemen.

Samenwerken in een netwerk veronderstelt wederkerige relaties. Het OM staat open voor beïnvloeding door de prioriteiten en strategieën die het openbaar bestuur kiest. Het OM heeft oog voor de belangen van andere partners en is bereid het strafrecht als onderdeel van een gezamenlijke handhavingstrategie in te zetten. Op zijn beurt wil het OM met zijn kennis invloed uitoefenen op de politiek en het bestuur bij het maken van keuzes. Door informatie te delen en andere partners te betrekken bij de programmatische aanpak. Of door beeldbepalende zaken op te pakken die blootleggen dat er in een bepaalde sector grote maatschappelijke schade is als gevolg van criminele activiteiten.

De afgelopen jaren is het programmatisch samenwerken stevig op de agenda gezet via de aanpak van de ondermijnende criminaliteit. Maar programmatisch werken is ook de kern van de samenwerking op het gebied van jeugd, huiselijk geweld en veelplegers. Die samenwerking krijgt vorm in de veiligheidshuizen. Op alle thema's moet samenwerking met de partners voor het OM vanzelfsprekend zijn en wordt deze gericht versterkt (zie de uitwerking bij de thema's). Vertrekpunt daarbij is de maatschappelijke problematiek die gesignaleerd wordt om van daaruit een gezamenlijke, programmatische aanpak te ontwikkelen en over te gaan tot actie. Leren en verbeteren in de praktijk is wat het OM betreft de kern van de doorontwikkeling.

Informatiepositie

De maatschappelijke kwaliteit die het OM wil leveren is dat we recht doen: aan wat er is gebeurd, aan het slachtoffer, aan de dader, aan de context waarin het strafbare feit zich heeft afgespeeld. Dat vraagt om een stevige verankering van het OM in de omgeving. Het OM wil de context kennen en begrijpen. Het OM (en de partners) moeten weten wat er aan de hand is. Het OM moet (samen met de politie) over de goede informatie (kunnen) beschikken en deze kunnen analyseren en verwerken tot een interventiestrategie. En op basis van deze kennis de capaciteit voor opsporing en vervolging aansturen. Dat betekent onder meer:

- Het OM wil weten hoe criminele organisaties werken (langs welke infrastructuur, spelers, opdrachtgevers, facilitators, etc.), wat de maatschappelijke effecten zijn – ook op wijkniveau – en waar het met de misdaad verdiende geld blijft. Keuzes over de inzet van capaciteit worden gestuurd door geanalyseerde informatie (=intelligence).
- Het OM en de partners moeten op tijd (nieuwe) ontwikkelingen in de criminaliteit signaleren, zodat snel een goede aanpak kan worden toegepast (bijv. bij overvallen). Daarnaast moeten het OM en partners in concrete situaties kunnen inschatten of en welke persoonsgebonden aanpak nodig is, welk recidiverisico er is (ook bij advies over verlof of schorsing voorlopige hechtenis), e.d.
- Het OM wil weten wat er in de wijken aan de hand is en wie de sleutelfiguren zijn. De aanpak van criminaliteit en overlast moet aansluiten bij de problemen die bewoners en bedrijven zelf benoemen. Op welke wijze het OM bewoners en ondernemers kan betrekken, en hoe het OM benaderbaar is voor deze groepen, is nog een open vraag.

Het zal in elk geval via/in samenspraak met gemeenten en politie gebeuren die van nature in contact staan met bewoners en ondernemers. Het OM wil wel een netwerkpartner zijn maar is geen brede frontlijn-organisatie. Het OM streeft er naar dat burgers en ondernemers worden betrokken, niet om dat allemaal zelf te organiseren.

Integrale actie van het handhavingsnetwerk betekent dat niet alleen iedere partner zijn informatiepositie op orde heeft, maar deze informatie ook gedeeld en besproken wordt. Het RIEC kan functioneren als de plek waar die informatie bij elkaar komt.

Communicatie met de samenleving

Effectief optreden betekent een zichtbaar optreden van het OM. Zichtbaarheid zowel met het oog op de algemene signaalwerking van het strafrecht, als richting de concrete slachtoffers van het delict en hun omgeving. Dat betekent dat het OM moet investeren in het uitdragen van de boodschap, binnen en buiten de rechtszaal. Aan de hand van een concrete (beeldbepalende) zaak kan het OM een bredere boodschap uitdragen op het thema waarop de zaak betrekking heeft. Dit kan worden versterkt door themazittingen, snelrecht, e.d., maar ook via het plaatsen van filmpjes en achtergrondinformatie op internet. Daarnaast blijft het OM investeren in het uitleggen van zijn beslissingen aan slachtoffers, daders en de samenleving in het algemeen.

Professionaliteit aan de voorkant

Het OM wil een toegevoegde waarde bieden in het veiligheidsnetwerk. Dat betekent dat het OM in het netwerk, in de frontoffices, hoogwaardige professionals naar voren schuift die in staat zijn te beslissen of en hoe het strafrecht wordt ingezet en ervoor zorgen dat die beslissing door het OM wordt uitgevoerd. Dat vraagt om een stevige verbinding tussen degenen die aan de voorkant bij de besluitvorming (over zaken en/of beleid) zijn betrokken en degenen die deze besluitvorming in het dagelijkse werk moeten realiseren.

Multidisciplinair en flexibel

Maatschappelijke problemen en de strafzaken die daaruit voort komen, zijn zeer divers van aard. Dat vraagt van het OM om een gedifferentieerd aanbod in de manier waarop en de snelheid waarmee strafzaken worden afgedaan. Er wordt in toenemende mate multidisciplinair gewerkt, waarbij verschillende expertises van binnen en buiten het OM bij elkaar worden gebracht. Professionals en specialisten werken in tijdelijke samenwerkingsverbanden uit diverse geledingen samen aan ontwikkeling, verbetering, vernieuwing en aan het delen en toepassen van kennis. De organisatie van het OM moet flexibel zijn om de capaciteit en expertise in te kunnen zetten waar nodig.

Aanpak handhavingstekort

De aanpak van het handhavingstekort vraagt om uitbreiding van de capaciteit die beschikbaar is voor researchwerk. Gegeven de beschikbare politiecapaciteit kan die gevonden worden in herverkaveling van de bestaande capaciteit. Het handhavingstekort vraagt om vergroting van de slagkracht, dat is een combinatie van capaciteit, kwaliteit, diversiteit, selectiviteit en het betrekken van andere strategieën dan alleen opsporen en vervolgen. Dat kan door in te zetten op de onderstaande acties, die ook zijn opgenomen in het kabinetsprogramma Nederland Veiliger:

- Het terugdringen van de bureaucratie bij de politie en bijzondere opsporingsdiensten, om daarmee capaciteit vrij te spelen voor de opsporing. In de praktijk zijn politiemensen veel tijd kwijt aan administratie, aan het wachten op toestemming van OM en ZM, aan technische beperkingen, e.d. Natuurlijk vereist het strafproces zorgvuldigheid en is een goede dossiervorming daarom noodzakelijk. Naar de overtuiging van politie en OM zijn er slimme mogelijkheden om de bureaucratie terug te dringen, zonder concessies te doen aan de vereiste zorgvuldigheid.

- Innovatieve manieren van opsporing en vervolging. Dat betreft nieuwe technieken zoals in de forensische opsporing, in het gebruik van BOB-middelen en geavanceerde data-analyses. Maar ook een betere inzet van burgers (verhogen heterdaadkracht) en vernieuwende tactieken als netwerkend opsporen.
- Invoering van de nationale politie. Op dit moment wordt de opsporing gehinderd door versnippering van capaciteit en sturing, terwijl de complexiteit en schaal van criminaliteit vragen om schaalvergroting en integraliteit. Invoering van nationale politie biedt – mits op de juiste wijze ingericht – de kans om de slagkracht van de opsporing te vergroten.
- Verhogen van de selectiviteit zodat gekozen wordt voor de zaken en de interventies met het grootste maatschappelijke effect. Dit vraagt om verdere versterking van de informatiepositie van politie en OM zodat de goede keuzes worden gemaakt.
- De inzet van niet-strafrechtelijke interventies. De strafrechtelijke aanpak is niet de enige mogelijkheid om criminelen aan te pakken. Door langs andere wegen in te grijpen wordt voorkomen dat criminele organisaties ongemoeid hun gang kunnen gaan of dat er geen reactie volgt op criminaliteit. Dat kan variëren van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad tot en met de niet-strafrechtelijke interventies voor huiselijk geweld.

3. Ondermijning

Rol OM

Het OM heeft een voortrekkersrol bij de aanpak van de georganiseerde misdaad. Criminele samenwerkingsverbanden opereren in het verborgene. Criminele activiteiten worden verspreid in de tijd gepleegd, op uiteenlopende locaties en met betrokkenen uit zowel onder- als bovenwereld. Omdat er gewoonlijk geen direct aanwijsbare slachtoffers zijn, blijven aangiften achterwege. Dit maakt de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen nodig om criminele samenwerkingsverbanden te kunnen blootleggen en ontmantelen. Bij de bestrijding van dergelijke criminaliteit heeft het strafrecht daarom een primaire rol.

In het bijzonder bij de aanpak van financieel-economische criminaliteit, milieudelicten en andere overtredingen op het gebied van het orderingsrecht wordt het strafrecht afgestemd op de handhavingsstrategie van de bestuurlijke toezichthouders. Het strafrecht komt in beeld waar er sprake is van (de dreiging van) ernstige ontwijking en/of stelselmatige recidive en/of het bestuursrecht als instrument vastloopt. Anderzijds heeft het OM ook zelf de taak om ernstige problemen op de kaart te zetten en een signaal af te geven, bijvoorbeeld met een beeldbepalende zaak. Het strafrecht geeft de grenzen aan.

Vanwege de beperkte opsporings- en vervolgingscapaciteit moet het OM, op basis van informatie die is vergaard en veredeld door de politie, adequate keuzes maken over de inzet. Door te sturen met geanalyseerde informatie (=intelligence) wordt doelgericht gewerkt en worden betere resultaten geboekt. Elk parket beschikt over een met de politie overeengekomen intelligenceagenda. Hierin wordt aangegeven welke strategische en tactische informatieproducten nodig zijn voor de sturing op het rechercheproces. Het OM wil de aansluiting tussen de intelligencecyclus en de beleidscyclus verbeteren, zodat de informatieproducten de basis zijn voor besluitvorming in driehoeken en in stuur- en weegploegen. Nationaal worden de prioriteiten bepaald aan de hand van het Nationaal Dreigingsbeeld, waarvan de volgende editie in 2012 verschijnt. Op regionaal niveau wordt bij het maken van strategische keuzes gebruik gemaakt van regionale criminaliteitsbeeldanalyses.

Urgentie

Onderzoek in opdracht van vier Brabantse burgemeesters¹ laat zien dat de intensiteit van criminaliteitsproblemen en overlast in het publieke domein samenhangt met de ruimte die de georganiseerde criminaliteit krijgt. Als er in een wijk of buurt criminele organisaties actief zijn, leidt dat tot verloedering en aantasting van het gezag en de normen. Het signaal is dat misdaad loont en ongestoord zijn gang kan gaan. Criminele organisaties, m.n. op het gebied van drugs- en mensenhandel, zijn relatief vaak actief in kwetsbare economische sectoren als de prostitutiebranche, de horeca en het beroepsgoederenvervoer en in achterstandswijken. De sociale controle en toezicht zijn daar minder en vestiging is relatief goedkoop. Dergelijke branches en wijken bieden ook mogelijkheden voor het witwassen van gelden via bijvoorbeeld investeringen in vastgoed. Aan de andere kant zijn criminele organisaties bijna altijd (ook) internationaal geïntereerd en werken zij grensoverschrijdend.

Het strategisch belang van integere economische sectoren voor Nederland is groot. Ten aanzien van onder meer de financiële en vastgoedsector bestaat het risico dat de georganiseerde misdaad met de winst van delicten als grootschalige drugshandel, fraude en milieucriminaliteit, een bestendige machtspositie weet te verwerven. Een dergelijke verwevenheid manifesteert zich in het gebruik van financiële en juridische

¹ Instituut Politie en Wetenschap, juli 2010, *Stad- en regioscan grote Brabantse gemeenten* (in opdracht van de burgemeesters van de vijf grootste Brabantse gemeenten). Zie daarnaast ook de recente dreigingsanalyse van transnationale georganiseerde criminaliteit van de UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Vienna).

dienstverleners, corruptie, zeggenschap over ondernemingen en investeringen in onroerend goed.

Met de opkomst van ICT en Internet ontstaan er voor criminele organisaties nieuwe mogelijkheden, zoals skimming, phishing en het verstoren van de werking van computersystemen. Daarnaast krijgen traditionele delicten zoals kinderporno en fraude een nieuwe verschijningsvorm, die vraagt om een daarop toegesneden strafrechtelijke handhaving.

Strategie OM

Om de georganiseerde criminaliteit terug te dringen moeten meer misdaadgroepen worden aangepakt en moet met de aanpak meer effect worden bereikt. De strategie ten aanzien van georganiseerde criminaliteit is gericht op het verslechteren van het criminele ondernemingsklimaat in Nederland. Maatregelen tegen georganiseerde misdaad moeten zijn gericht op het verstoren van criminele markten, op het achterhalen van misdaadgeld en het opwerpen van belemmeringen tegen misbruik van financiële en handelskanalen. Een belangrijk onderdeel van de strategie is de inzet op het afnemen van het met de criminaliteit verdiende inkomen/vermogen. Hiermee wordt criminelen hun status ontnomen. Bovendien wordt voorkomen dat dit vermogen wordt aangewend voor de financiering van nieuwe criminele activiteiten of voor investeringen in de bovenwereld.

Naast delictgerichte opsporing en vervolging (langs de prioriteiten uit het Nationaal Dreigingsbeeld) wordt een subjectgerichte aanpak toegepast, gericht op degenen die zich hebben opgewerkt tot de criminele top. Daarbij geeft het OM bijzondere aandacht aan financiële dienstverleners. Deze vervullen voor misdaadgroeperingen een onmisbare rol in het verkrijgen van toegang tot legale voorzieningen, vooral bij het witwassen van crimineel vermogen.

Bij de aanpak van de georganiseerde misdaad treedt het OM op als één concern. Georganiseerde misdaad overstijgt zowel regionale als nationale grenzen, wat noopt tot een gecoördineerde en gelaagde aanpak. Ook wordt er waar mogelijk multidisciplinair samengewerkt door expertises van de verschillende OM-onderdelen bij elkaar te brengen (LP, FP, BOOM en regioparketten). De internationale samenwerking wordt geïntensiveerd. In de onderzoeksvoorstellen en projectplannen moet steeds aandacht zijn voor de internationale dimensie. Het OM overlegt, zowel regionaal als nationaal, met de buurlanden om tot goede afspraken te komen over de prioriteiten in de aanpak van de georganiseerde misdaad en de rechtshulpverzoeken die daarvoor worden gedaan.

Gelet op de maatschappelijke en wijdverbreide impact van cybercrime moet de digitale kennis en expertise in de opsporing en vervolging worden versterkt. Cybercriminelen opereren wereldwijd en maken gebruik van allerlei afschermingstechnieken. Dit vraagt extra investering in het in beeld houden van de cybercriminelen. De aanpak van cybercrime heeft in het bijzonder aandacht voor de bescherming van de vitale infrastructuur in Nederland.

Samenwerking met andere partners

Naast een versterking van de strafrechtelijke aanpak is een concentratie nodig op de vernieuwende, programmatische aanpak om meer structurele en duurzame maatschappelijke effecten te bereiken. OM en politie hebben hier de afgelopen jaren in geïnvesteerd. Doordachte interventiestrategieën leveren een betekenisvolle aanpak van de georganiseerde misdaad op die strafrechtelijk van aard kan zijn, maar ook bestuursrechtelijk, civielrechtelijk, fiscaal of nog anders. De Regionale Informatie en Expertise Centra vervullen in de integrale aanpak een essentiële rol. Ook de eigen beroepsgroepen van notarissen, makelaars en taxateurs, accountants, advocaten, etc. hebben een belangrijke taak in het bewaken van de integriteit van de sector en de aangesloten professionals. In de programmatische aanpak zal de komende jaren ook meer gezocht

(moeten) worden naar de samenwerking met het bedrijfsleven. Dankzij de intensiveringsprogramma's die politie en OM in de afgelopen periode zijn gestart, breidt het arsenaal aan mogelijke interventies zich gestaag uit. Het streven is daarbij nog meer aan de voorkant te komen waarbij het maatschappelijk probleem centraal staat. Het gaat er niet alleen om aan de hand van een opsporingsonderzoek of strafzaak andere partners te betrekken en (achteraf) te informeren via een bestuurlijke rapportage, maar ook echt met het relevante netwerk van betrokkenen de breedte en diepte van de problematiek in kaart te brengen en van daaruit een gezamenlijke, programmatische aanpak te ontwikkelen.

Die brede aanpak is ook bij het afnemen van crimineel vermogen van belang. Soms is het effectiever om niet-strafrechtelijke instrumenten te gebruiken, bijvoorbeeld via de fiscus of de curator. Een Infobox Crimineel Vermogen (CV Infobox) vormt een belangrijk hulpmiddel voor de gezamenlijke partners bij het detecteren en volgen van verdachte financiële stromen.

4. Criminaliteit met grote impact op het slachtoffer

Rol OM

De inzet van het strafrecht bij de klassieke vormen van zware criminaliteit, zoals moord en doodslag, overvallen, ontvoering, gijzeling, aanranding en verkrachting, mishandeling etc. is onomstreden. Dergelijke delicten leiden steevast tot grote maatschappelijke onrust. Snel en effectief opsporen en stevig vervolgen is dan het geëigende motto. Het optreden is gericht op afschrikking en onschadelijkmaking door lange vrijheidsstraffen en (mede daardoor) recht doen aan de slachtoffers en de geschokte maatschappij. Waar mogelijk wordt gewerkt aan het voorkomen van recidive.

Gegeven de onomstreden rol van het strafrecht en de grote maatschappelijke onrust, maken politie en OM capaciteit vrij voor de opsporing en vervolging op het moment dat een delict wordt gepleegd. Waar nodig worden rechercheurs, analisten en andere specialisten vrijgesteld en worden opsporingsteams samengesteld. Tegelijk is ook hier de informatiepositie van politie en OM van belang om ontwikkelingen snel te signaleren en daarop te acteren door de opsporing (en vervolging) te intensiveren en een plan van aanpak te ontwikkelen.

Urgentie

De trend bij de meeste vormen van lokaal ernstige criminaliteit in de afgelopen jaren was stabiel of neerwaarts. Levensdelicten en zware seksuele misdrijven komen tegenwoordig minder vaak voor dan een aantal jaren geleden. Maar waar het zich voordoet, is de maatschappelijke onrust groot. En sommige delicten vertonen een andere tendens. Zo worden er veel meer overvallen gepleegd dan enkele jaren geleden. Gewelddadige roofcriminaliteit zorgt voor grote maatschappelijke onrust. Agressie en intimidatie door jeugdgroepen wordt als (zeer) bedreigend ervaren. Politieagenten, ambulancemedewerkers, brandweerlieden en andere publieke dienstverleners moeten hun werk onbelemmerd kunnen uitoefenen. Aan het geweld van reischoppers tijdens evenementen en andere gelegenheden moet een einde komen. Slachtoffers van zedendelicten, in het bijzonder kinderen, verdienen de hoogste prioriteit.

Strategie OM

Criminaliteit met grote impact op het slachtoffer vraagt om een stevig antwoord. Een belangrijk element van de aanpak is het afgeven van het signaal dat dergelijk geweld niet wordt getolereerd. Daarom zet het OM in op het vorderen van hoge(re) straffen, de toepassing van snelrecht en/of themazittingen, aandacht voor slachtoffers, en een actieve communicatiestrategie. De zaken die bij het OM worden aangeleverd, leiden doorgaans tot hoge strafeisen. Waar nodig zal het OM onderzoeken of het strafvorderingsbeleid verdere aanscherping behoeft. Burgers en representanten van de samenleving worden daarbij betrokken. Ook onderzoekt het OM vernieuwende juridische methoden, zoals de toepassing van de isd-maatregel voor recidiverende geweldsplegers. Verder wil het OM het risico van recidive verminderen door meer dan tot nu toe gebruik te maken van specifieke, op de persoon toegesneden justitiële voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling of voorwaardelijke gevangenisstraf.

Slachtoffers worden door het OM actiever betrokken bij het strafproces, onder andere door hen gericht te informeren over mogelijkheden tot het vorderen van schadevergoeding en tijdens de zitting gebruik te maken van het spreekrecht.

Een duidelijke en stevige aanpak van criminaliteit met grote impact op het slachtoffer en de samenleving moet vooral gerealiseerd worden door een verhoging van het ophelderingspercentage van deze delicten. De effectiviteit van de opsporing is voor het OM daarom een prioritair thema. Het gebruik van nieuwe technieken (zoals forensische en digitale opsporing) biedt kansen om de opsporing verder te verbeteren. Ook worden steeds vaker burgers ingezet bij de opsporing, bijv. via SMS-alert. De afgelopen jaren heeft de politie een werkwijze van Teams Grootschalige Opsporing (door-)ontwikkeld

waarbij hoge professionele standaarden worden toegepast. Deze zijn geïntroduceerd en geïmplementeerd in het kader van het Programma Versterking Opsporing en Vervolging. Ook bij de vervolging zijn hoge kwaliteitseisen aan de orde, die onder meer worden geborgd door het gebruik van tegenspraak en review. Zaakofficiëren geven direct leiding aan het opsporingsonderzoek en houden nauwlettend toezicht op het verloop ervan. Deze werkwijze wordt met name toegepast bij de meest ernstige zaken als moord en doodslag. In de komende jaren zal deze professionaliseringsinslag moeten worden uitgebreid naar de categorie misdrijven daaronder, zoals de gewelddadige roofcriminaliteit. Dat levert een bijdrage aan de benodigde verbetering van de opsporing en vervolging in dit segment van zaken.

In de aanpak van kinderporno kiest het OM voor een slachtoffergerichte aanpak van kinderporno. De opsporing en vervolging richten zich op het stoppen van actueel misbruik van kinderen (in Nederland). In de aanpak van het bezit van kinderporno wordt meer eenheid, expertise, innovatie en slagkracht georganiseerd.

Effectievere opsporing betreft ook de opsporing van veroordeelden die hun straf nog moeten ondergaan. In veel gevallen hebben plegers van criminaliteit met grote impact nog straffen openstaan. Een sterkere inzet op de executie van deze straffen levert daarom een directe bijdrage aan de maatschappelijke veiligheid.

Samenwerking met andere partners

Het strafrechtelijk ingrijpen is een noodzakelijke reactie op deze ernstige criminaliteit. Tegelijk is het strafrecht maar beperkt effectief in het voorkomen van dit soort delicten. Dat vraagt om een bredere strategie gericht op het vroegtijdig ingrijpen op de situatie en het voorkomen van escalatie. Daarom heeft bijvoorbeeld de aanpak van huiselijk geweld en de handhaving van de leerplicht prioriteit. Bij dergelijke thema's is het strafrecht niet dominant, maar een onderdeel van een brede samenwerking. Met andere partijen worden afspraken gemaakt over de interventiestrategie en over ieders rol daarbij.

De repressieve aanpak van relschoppers en andere geweldsplegers is de afgelopen jaren op de goede weg, maar heeft zijn grenzen bereikt. Het effect op het doen ophouden van het gedrag is beperkt. In veel gevallen gaat het 'slechts' om APV overtredingen die ook nog eens moeilijk te bewijzen zijn (zeker in groepsverband). Er moet een gedegen onderzoek komen naar oorzaken van het gedrag van relschoppers en naar kansrijke interventies vanuit de zorg en de mogelijke preventiemaatregelen. Veel geweldsdelicten in de openbare ruimte – maar ook thuis – worden gepleegd onder invloed van alcohol en/of drugs. Een effectieve interventie moet daarop ingrijpen. Daarbij zijn in eerste instantie zorginstanties aan zet om die interventies te ontwikkelen.

Preventie door bedrijven, instellingen en burgers is een noodzakelijk onderdeel van het voorkomen van inbraken, overvallen, uitgaansgeweld e.d.

5. Overlast, criminaliteit en agressie in de wijk/buurt

Rol OM

De aanpak van de lokale, wijkgerelateerde problemen van overlast en criminaliteit moet aansluiten bij de problemen die bewoners en bedrijven zelf benoemen. De inzet van het OM hangt samen met de keuzes die het openbaar bestuur maakt – gehoord de burgers en in overleg met de partners.

Het strafrecht richt zich daarbij in het bijzonder op criminele veelplegers en op criminele (jeugd)groepen. Waar nodig wordt opgeschaald naar de inzet van hoogwaardige rechnercapaciteit, met name bij geweldsincidenten met een grote maatschappelijke impact. Daarnaast wordt het strafrecht ingezet als stok achter de deur bij het tegengaan van overlast. Denk aan de handhaving van een gebiedsverbod, huisverbod of andere bestuurlijke maatregel. De interventies zijn zoveel mogelijk wetenschappelijk onderbouwd zodat het ingrijpen op personen en groepen daadwerkelijk bijdraagt aan het stoppen en verminderen van het criminele gedrag. Op lokaal niveau wordt daarom persoonsgericht en gebiedsgebonden gewerkt in de veiligheidshuizen waar ketenpartners fysiek bij elkaar komen en operationele afspraken maken over de concrete zaken en problemen. Deze aanpak is effectief gebleken.

Urgentie

De veelvoorkomende criminaliteit is het afgelopen decennium substantieel afgenomen. Het aantal gewelds- en vermogensdelicten tegen burgers is met een kwart gedaald. Ook de criminaliteit tegen ondernemingen en het aantal geregistreerde zeer actieve veelplegers werden teruggebracht. Tegelijk blijven een aantal problemen van overlast en criminaliteit hardnekkig. Bedreiging en agressie in het publieke domein wekken veel verontrusting. Mensen moeten ook 's avonds gewoon de straat op durven gaan. Criminaliteit en overlast leiden tot spanningen in de wijk, vaak ook tussen verschillende bevolkingsgroepen. Dat laatste versterkt soms de onrust en onvrede. Handhaving van de normen op straat, ook bij lichte overtredingen daarvan, is geboden, om de overlast in wijken (vooral in de grote steden) te stoppen.

Strategie OM

Aansluiten bij de concrete problemen van burgers, betekent dat interventies zichtbaar, merkbaar en herkenbaar moeten zijn voor slachtoffers, daders, én de buurt waarin het delict gepleegd is. Het OM streeft naar interventies die zorgen voor tastbare normbevestiging en een zichtbare reactie op criminaliteit. Politie, OM en anderen zetten hun autoriteit in om grenzen te stellen. Dat betekent onder andere inzetten op herstel van de schade die aan slachtoffers en samenleving is toegebracht, het afnemen van crimineel vermogen en verhinderen van crimineel statusgedrag, excuses aan het slachtoffer en (taak)straffen die de dader confronteren met de gevolgen van zijn straf. Het doel is om metterdaad in te grijpen op het criminele gedrag en slachtoffer en dader 'toekomst' te bieden om herhaald slachtofferschap en daderschap te voorkomen. Strafrecht kan dan een steun voor gedragsverandering zijn. Daders die bereid zijn tot verbetering krijgen daartoe de gelegenheid, maar onwil wordt met een strenge aanpak beantwoord.

Op problemen in de wijk moet een lik-op-stuk-reactie volgen. Een snelle afhandeling van de zaak en start van de executie draagt bij aan een zichtbare en merkbare correctie op gedrag. De bijdrage van het OM is om (samen met de partners) een snelle professionele beslissing aan de voorkant te realiseren: onmiddellijk een OM-strafbeschikking, voorgeleiding bij de rechter-commissaris, (super)snelrecht, dagvaarden ten behoeve van een themazitting, o.i.d. Het OM werkt dit uit in de zogenaamde ZSM-aanpak, die start in de G5 en (bij gebleken succes) de landelijke werkwijze wordt. Met ZSM wordt beoogd dat er binnen 6 uur na aanhouding (of binnen 3 dagen bij zaken waarin inverzekeringstelling aan de orde is) een beslissing wordt genomen over de wijze van afdoening. De executie

wordt zo mogelijk meteen gestart. Daarvoor zitten de verschillende partners met elkaar aan tafel, ook buiten de reguliere kantoortijden. Niet alleen vindt versnelling plaats, ook wordt door de ZSM-werkwijze de administratieve last sterk teruggedrongen en wordt het strafrecht waar nodig selectief ingezet

Voorwaardelijke (vrijheids)straffen vormen een steeds belangrijker onderdeel van de persoonsgebonden aanpak. Door aan deze voorwaardelijke straffen of aan de schorsing van de voorlopige hechtenis bijzondere voorwaarden te verbinden, kan gericht worden ingegrepen met een op de persoon toegesneden interventie. Tegelijkertijd vormt de dreiging van het voorwaardelijke strafdeel of herleving van de voorlopige hechtenis een stevige stok achter de deur. Daarvoor is een strak toezicht op de naleving van de voorwaarden nodig. Dit ligt in handen van de Reclassering en de politie. Bij het niet nakomen van de voorwaarden door de veroordeelde zet het OM in op een snelle tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf.

De aandacht van het OM gaat in het bijzonder uit naar de groeiende groep van jongvolwassenen die zich relatief vaak aan geweldsmisdrijven schuldig maakt, en naar de criminele jeugdgroepen, waarvan Nederland er een kleine honderd telt. Effectief optreden vereist het actueel houden van informatie over de voortdurend van samenstelling wisselende jeugdgroepen. Bij intimidatie en bedreiging volgt lang niet altijd aangifte, waardoor politie en OM actief moeten werken aan hun informatiepositie. Projectmatig werken op criminele jeugdgroepen, met de inzet van hoogwaardige researchcapaciteit, is effectief gebleken. Leaders uit de groep worden aangepakt door hen hun status te ontnemen met behulp van de patseraanpak. Bezit van vuurwapens wordt actief bestreden.

Samenwerking met andere partners

Voor wat betreft het lokale veiligheidsbeleid zal dus allereerst in de driehoek en met andere lokale partners de prioriteiten bepaald moeten worden én de acties die van de verschillende partijen nodig zijn. Een goede informatiepositie over wat er in de wijk/buurt aan de hand is, is daarbij essentieel. De afdelingen Beleid en strategie van het OM zijn de schakel tussen de omgeving van het OM en de eigen organisatie. Deze afdelingen gaan voorop in het agenderen en adresseren van de problemen en het maken van afspraken met onder meer het lokale bestuur over het veiligheidsbeleid. Het OM verwacht van het lokale bestuur dat het een integraal veiligheidsbeleid ontwikkelt waarin de problemen en prioriteiten worden benoemd. En ook afspraken worden gemaakt over de inzet van de verschillende partijen, bijvoorbeeld over de jeugdgroepen. Niet elke jeugdgroep vertoont problematisch gedrag waarop een strafrechtelijke reactie gepast zou zijn. Het is gelet op de benodigde capaciteit bovendien onmogelijk om alle jeugdgroepen op deze manier aan te pakken. Politie, OM en andere partners maken afspraken over de groepen die aangepakt gaan worden en de wijze waarop dat gaat gebeuren. Bij de hinderlijke en overlastgevendende jeugdgroepen ligt het primaat bij de gemeenten.

De aanpak in de veiligheidshuizen (b)lijkt effectief. Het OM wil deze vorm van samenwerking blijven voortzetten naast de werkwijze ZSM. De nadruk voor de komende jaren ligt daarmee op het functioneren van het veiligheidshuis als '*streetwise* interventienetwerk', waar de kennis over de complexe en urgente lokale problematiek bij elkaar wordt gebracht en een aanpak wordt afgesproken.

De bestuurlijke strafbeschikking is een belangrijk instrument dat gemeenten kunnen inzetten bij de handhaving. Bij toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking is het bestuur volledig verantwoordelijk voor het niveau, de aard, de kwaliteit en de inzet van toezicht en de oplegging van sancties. De verzetten tegen de beschikking worden beoordeeld door het OM. Het OM bewaakt de juridische kwaliteit van de handhaving.

6. Bedrijfsvoering

Rol bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering moet de medewerkers optimaal ondersteunen in het realiseren van de inhoudelijke ambities. Een efficiënte en servicegerichte bedrijfsvoering zorgt ervoor dat de OM'ers hun aandacht kunnen geven aan de interventies die het OM kan/wil/moet plegen. Een goede ondersteuning aan slachtoffers, een goede kwaliteit van interventies, een goede executie van straffen, e.d. is alleen mogelijk als de bedrijfsprocessen goed lopen en adequaat worden ondersteund door de ict.

Urgentie

De bedrijfsvoering van het OM zal moeten inspelen op relevante (externe) ontwikkelingen als het nieuwe werken, digitalisering van de werkplek en het Rijksbrede beleid t.a.v. de bedrijfsvoering. Deze Perspectiefnota biedt niet de ruimte om daar in detail op in te gaan.² In deze nota wordt in het bijzonder ingegaan op de bedrijfsvoeringsstrategie in relatie tot het strafrechtelijke beleid van het OM, zoals hierboven verwoord.

De bedrijfsvoering van het OM staat voor een tweetal uitdagingen, verbonden met de twee oriëntaties van het OM. De bedrijfsvoering moet een kwalitatief goede en efficiënte verwerking van strafzaken mogelijk maken. Dat vraagt onder meer om een goede inrichting van de werkprocessen, goede ondersteuning door ict en werkplek, de juiste mensen op de juiste plaatsen en het beschikbaar hebben van management- en stuurinformatie. De bedrijfsvoering van het OM is daar nog onvoldoende op ingericht.

De tweede uitdaging aan de bedrijfsvoering is om de ontwikkeling van het OM naar een netwerkorganisatie mogelijk te maken. In het netwerk zet het OM hoogwaardige professionals in die in staat zijn aan de voorkant van het strafrechtelijke proces snel goede beslissingen te nemen over de strafrechtelijke interventie en ervoor zorgen dat die beslissing door het OM wordt uitgevoerd. Die ontwikkeling stelt eisen aan de competenties van medewerkers. Naast het klassieke, juridische vakmanschap heeft het OM medewerkers nodig met maatschappelijke betrokkenheid, nieuwsgierigheid, lef, doorzettingsvermogen, resultaatgerichtheid, en samenwerkingsbereidheid.

Deze twee versterkingen zijn nodig om invulling te kunnen geven aan de hierboven beschreven inhoudelijke ambities én de noodzakelijke bezuinigingen op te vangen. Het OM zal – net als afgelopen jaren - moeten bezuinigen als bijdrage aan de Rijksbrede bezuinigingen. Anderzijds ontvangt het OM financiële middelen om de veiligheidsambities te realiseren. Deze financiële kaders fungeren als vliegwiel om de benodigde wijzigingen in de bedrijfsvoering van het OM van de grond te krijgen.

Bij deze versterkingen bouwt het OM voort op de grootschalige reorganisatie die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden: Het OM Verandert. De noodzaak te blijven voldoen aan de eisen die de samenleving aan het OM stelt, leidde tot veranderingen in de bedrijfsvoering, organisatiestructuur en onderlinge verhoudingen. Specialistische zaken zijn geconcentreerd, bepaalde zaakstromen worden centraal verwerkt, en er wordt een gedeelde bedrijfsvoering ontwikkeld. De onderlinge afhankelijkheden tussen de verschillende OM-onderdelen zijn hierdoor groter geworden. Er is een nieuw besturingsmodel gekozen en een nieuwe topstructuur neergezet. Dat veranderingsproces is nog volop aan de gang en moet ook de ruimte krijgen. En krijgt een verdere impuls door de implementatie van de herziene gerechtelijke kaart en de invoering van een nieuw politiebestedel. Dankzij Het OM Verandert is het OM in staat om topkwaliteit te leveren in complexe strafzaken en de grote hoeveelheid zaken op een efficiënte wijze af te doen.

² Deze ontwikkelingen komen onder meer aan bod in de (interne) huisvestingsvisie van het OM.

Strategie

Met Het OM Verandert staat de structuur van de organisatie van het OM. Naarmate het veranderingsproces verder komt, moet worden doorgestapt naar een fase van optimalisering van de werkprocessen, waarbij de inhoud van het werk centraal staat. Het OM kiest ervoor de structuur van het veranderde OM verder te benutten. Via de doorontwikkeling van de DVOM en CVOM kunnen verdere kwaliteits- en efficiencywinsten worden behaald. De implementatie van de herziene gerechtelijke kaart biedt de kans tot verdere regionalisering en tot de doorontwikkeling van de Landelijke Ressorrelijke Organisatie en landelijke OM-onderdelen. Er ontstaat meer uniformiteit in processen en bedrijfsvoering.

Langs die lijnen is het mogelijk de kwaliteit en doelmatigheid van de bedrijfsvoering te verbeteren. Dat verloopt langs 3 fasen: (1) het op orde brengen van de basis (leveringszekerheid), (2) het creëren van een effectieve bedrijfsvoering (vraaggestuurd), (3) het ontwikkelen van een professionele bedrijfsvoering waar de kosten en kwaliteit van de bedrijfsvoering stuurbaar en beheersbaar zijn en daarmee gericht is op de dienstverlening aan de OM'ers en het primaire proces.³

In diverse lokale en landelijke initiatieven versterkt het OM de netwerkoriëntatie. Op verschillende OM-onderdelen wordt begonnen de werkprocessen zodanig te (her)inrichten dat de professionals van het OM meer aan de voorkant worden ingezet. Het inrichten van snelle OM-interventieteams in het programma ZSM is een belangrijk vliegwiel voor deze beweging. Landelijk wordt de transitie ondersteund door meer diversiteit aan te brengen in de functie van officier. Het OM heeft behoefte aan meer 'junior-officieren' die onder aansturing van een senior-officier hun werk doen. Deze officieren hebben voldoende bevoegdheden om zelfstandig beslissingen te nemen en zijn van begin (eerste beoordeling) tot eind (zitting en start executie) eigenaar van de zaak. Deze transitie houdt ook in dat de professionals als onderdeel van hun werk ook de administratieve verwerking via GPS op zich nemen.

De versterking van de maatschappelijke oriëntatie wordt ondersteund door een OM-brede bezinning op en gesprek over het 'OM in 2020': wat is de rol van het OM in het veiligheidsnetwerk en wat betekent dat voor de werkprocessen van het OM? De top(structuur) van het OM gaat hierin voorop. De maatschappelijke oriëntatie vraagt van leidinggevendenden van het OM dat zij betrokken zijn bij het werk van de medewerkers. Juiste invulling van leiderschap is randvoorwaardelijk voor een cultuur waarin maatschappelijke betrokkenheid, netwerkend werken, permanente professionalisering, vakmanschap en (zelf)reflectie vanzelfsprekend zijn. Vanuit die betrokkenheid zijn leidinggevendenden in staat strakker te sturen op het functioneren van hun medewerkers en tegelijk ruimte te laten voor het lerend vermogen van de medewerker. Op alle niveaus vindt een verandering plaats van eenzijdige beheersing van bovenaf naar loslaten en samen leren sturen op de inhoud. Deze versterking van HRM is noodzakelijk om te sturen op de ontwikkeling die het OM doormaakt en invulling te geven aan de bezuinigingen.

Met het departement is afgesproken de relatie tussen geld, mensen en middelen transparanter te maken. Er wordt gewerkt aan een besturings- en bekostigingsmodel waarbij de verschillende soorten producten van het OM worden gekoppeld aan de financiering. Tegelijk past een sturing op louter productie (bij het OM én ketenpartners) niet bij een rechtshandhaving die zich richt op de maatschappelijke problemen. Het is daarom van groot belang een systematiek te ontwikkelen waarin (ook) gestuurd wordt op de interventies die het netwerk als geheel pleegt en die voor een groot deel aan de voorkant plaatsvinden en niet noodzakelijk leiden tot uitstroom van traditionele strafzaken.

Een belangrijke randvoorwaarde voor vele verbetertrajecten binnen het OM is het op orde hebben van de managementinformatie. Een flexibel en integraal OM en een

³ Deze lijn wordt verder uitgewerkt in de bedrijfsvoeringsstrategie van het OM 2010-2020.

transparant besturings- en bekostigingssysteem vereisen goede (management)informatie op basis waarvan gestuurd kan worden en afspraken kunnen worden gemaakt. Het OM blijft daarom investeren in de ontwikkeling van het managementinformatiesysteem, zicht-op-zaken-systemen, strategische beleidsinformatie, e.d.

Samenwerking met andere partners

De aansluiting tussen de werkprocessen van OM en politie moet worden verbeterd. Onder meer met het oog op een snellere afdoening van zaken (waar nodig lik op stuk), het verminderen van administratieve lasten, het verbeteren van de managementinformatie (eensluitende definities) en verhogen van de efficiency. Zo is het voor het OM onder meer noodzakelijk dat er snel wordt overgeschakeld op een digitale aanlevering van processen-verbaal en een systeem van zicht-op-zaken wordt geïmplementeerd. Met de politie en het openbaar bestuur worden afspraken gemaakt over een scherpe sturing op de kwaliteit van de ingestuurde pv's en strafbeschikkingen.

In de relatie met de ZM is de implementatie van de herziene gerechtelijke kaart een belangrijk agendapunt. Het OM heeft de nadrukkelijke wens dat de ZM zich organiseert en specialiseert langs dezelfde lijnen die het OM met HOMV reeds heeft uitgezet. In de visie van het OM biedt de nieuwe gerechtelijke kaart de kans tot enerzijds kwaliteits- en efficiencywinst door opschaling en concentratie en anderzijds een grotere betrokkenheid op de (lokale) context door flexibiliteit en differentiatie.

7. De relatie van het OM met zijn omgeving

Het OM is exclusief belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De accenten die het OM in de uitoefening van zijn rol als magistraat legt, verschillen. De strafrechtelijke handhaving moet voortdurend verbonden worden met de actualiteit. De context van het OM is ingewikkeld en veeleisend. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de gevolgen hiervan voor de verschillende relaties die het OM onderhoudt met zijn omgeving. Hoe verhoudt de OM-professionaliteit zich tot andere professionals en betrokkenen? Hoe verbindt het OM zijn rol als magistraat met die als netwerkspeler? Op die vragen bestaan geen pasklare, uniforme antwoorden. Hieronder wordt een schets gegeven van de verschillende afwegingen waar de OM'ers in de praktijk voor komen te staan en welk evenwicht daarin gezocht wordt.

Oriëntatie op het slachtoffer en de burger

De versterking van de maatschappelijke oriëntatie is een belangrijke beweging die het OM de afgelopen jaren heeft ingezet en zal doorzetten. Een belangrijk onderdeel van de maatschappelijke oriëntatie is de gerichtheid op het slachtoffer. Het slachtoffer is hoofdzaak voor het OM, geen bijzaak. Van origine is het strafrecht gericht op de dader. Zonder die oriëntatie op te geven wordt er nu meer aandacht geschonken aan de positie van het slachtoffer. Het OM streeft ernaar dat de interventies zichtbaar, merkbaar en herkenbaar zijn voor het slachtoffer en zijn omgeving. Het OM wil dat zijn optreden aansluit bij de problemen die burgers zelf benoemen.

Tegelijk betekent die oriëntatie op het slachtoffer en de samenleving niet dat het OM in alles de uitvoerder is van het wensenlijstje van de burger. Het OM is niet opportunistisch, maar magistraat en heeft zijn eigenstandige verantwoordelijkheid voor een evenwichtige rechtshandhaving. Op grond van zijn informatiepositie vraagt het OM ook aandacht voor problemen die door burgers in eerste instantie niet benoemd worden, maar wel degelijk tot grote maatschappelijke schade leiden. Vanuit zijn informatiepositie beïnvloedt het OM de politiek en het bestuur bij de keuzes van de prioriteiten. Als magistraat is het OM, en niet het slachtoffer of de samenleving, verantwoordelijk om te bepalen of er sprake is van een strafbaar feit en welke strafrechtelijke reactie daarbij passend is. Daarbij maakt het OM afwegingen tussen strengheid en kansen bieden, tussen doortastendheid en zorgvuldigheid. Kortom, het OM zoekt steeds naar een betekenisvolle interventie. Het OM streeft naar openheid over de afwegingen die het OM maakt en investeert in het uitleggen van zijn beslissingen. Ook bij fouten van het OM onderzoekt het OM de zaak, probeert daarvan te leren, en treedt daar open over naar buiten.

Oriëntatie op de dader en zijn advocaat

Het OM heeft de rol van aanklager en is als het ware de vertegenwoordiger van de samenleving die schade heeft geleden. In die rol staat het tegenover de dader en zijn advocaat. Het OM is in die rol dus partij, maar wel onafhankelijk en gericht op waarheidsvinding. Het strafrecht beschermt verdachten tegen oneigenlijk gebruik van machtsmiddelen door middel van procesrechtelijke eisen. Het OM houdt zich daaraan en ziet er op toe dat de opsporingsinstanties dit doen, ook als de uitvoering hiervan soms tot praktische problemen leidt. De advocaat verdedigt de belangen van de verdachte. Een zekere spanning tussen OM en advocatuur mag bestaan. Polariseratie in de rechtszaal is doorgaans functioneel en dwingt het OM tot een professioneel optreden. Maar daar waar spanning tussen advocaten en officieren (buiten de rechtszaal) escaleert, is het nodig de werkrelatie te verbeteren. Van belang is dat er op lokaal en nationaal niveau sprake is van een structuur waar goed overleg tussen OM en advocatuur mogelijk is en waar verschilpunten opgelost kunnen worden.

Oriëntatie op de politie

Politie en bijzondere opsporingdiensten aan de ene en het OM aan de andere kant zijn van nature nauw op elkaar betrokken. Het OM geeft leiding aan de opsporing. De sturing van het OM op de politie houdt niet in dat het OM zich op operationeel niveau met de opsporingstaak van de politie bemoeit. Het OM geeft ruimte aan de professionaliteit van de politie. Leiding geven betekent dat het OM in de persoon van de officier bij de zware en bijzondere zaken tactische leiding geeft aan het opsporingsonderzoek en dat over de capaciteitsinzet van de politie op tactisch/strategisch niveau afspraken worden gemaakt in de driehoek, in stuur-/weegploeg e.d. Het OM is betrokken op het werk van de politie, maar houdt ook distantie om de eigen professionele rol in te kunnen vullen: erop toezien dat de opsporing en vervolging voldoet aan de wettelijke eisen.

In de relatie met de politie heeft de komende jaren de invoering van een nieuw, nationaal politiebesteding grote invloed. De ambities om de veiligheid op de verschillende thema's te vergroten, vragen om een sterke samenwerking tussen politie en OM om de slagkracht van de opsporing te vergroten. Daarbij zijn innovatie en vermindering van bureaucratie de grote uitdaging.

Oriëntatie op de rechter

Het OM is onderdeel van de rechterlijke macht en is als enige instantie bevoegd om mensen voor de strafrechter te brengen. Het OM heeft daarom een vanzelfsprekende oriëntatie op de rechter. Uiteindelijk is de daad van vervolging erop gericht om verdachten voor de strafrechter te brengen. Het OM heeft daarbij voortdurende aandacht voor de rechtsstatelijke kwaliteit. Tegelijk zijn de rol van OM en rechter onderscheiden en richt het OM zich in zijn communicatie primair op het uitleggen van het strafvorderingsbeleid.

Met de invoering van de OM-strafbeschikking (ook wel: OM-afdoening) krijgt de oriëntatie op de rechter een nieuwe invulling. Met de OM-afdoening heeft het OM de mogelijkheid om zelf de verdachte een strafbeschikking op te leggen. Magistratelijkheid betekent dat het OM daarbij altijd zorgvuldig te werk gaat en geen beschikkingenfabriek wordt. Het OM wil die taak zo invullen dat mensen alleen in verzet gaan vanwege blijvende inhoudelijke meningsverschillen, niet vanwege het gevoel verkeerd behandeld en bejegend te zijn. Het OM heeft daarbij ook tot taak om de kwaliteit van de beschikkingen van bestuursorganen en van de politie en het CJIB te toetsen.

De relatie tussen OM en ZM kan een verdere, diepere inhoud krijgen door de implementatie van de herziene gerechtelijke kaart te benutten om de maatschappelijke rol van OM en ZM centraal te zetten.

Oriëntatie op het bestuur

Het openbaar bestuur, in het bijzonder de gemeenten, is een onmisbare speler in het veiligheidsbeleid. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het integrale veiligheidsbeleid. Waar dat beleid niet van de grond komt, komt het strafrecht minder tot zijn recht. In deze perspectiefnota beschrijft het OM zijn visie op de criminaliteit en de rechtshandhaving. In het bijzonder is bij de aanpak van de wijkgerelateerde criminaliteit opgemerkt dat het OM de inzet van het strafrecht wil laten aansluiten bij de prioriteiten die het openbaar bestuur kiest. Dat geldt ook voor de aanpak van fraude, economie en milieu. Dat vereist dat het openbaar bestuur die prioriteiten kiest. Het OM verwacht dat alle gemeenten en andere onderdelen van het openbaar bestuur een integraal veiligheidsplan ontwikkelen met de netwerkpartners.

Het OM heeft de ambitie zichtbaarder te zijn voor slachtoffers en andere buurtbewoners. Het OM heeft een nadrukkelijke oriëntatie op het openbaar bestuur. Tegelijk is het OM geen bestuurder, maar onderdeel van de rechterlijke macht. Het OM behoudt zijn professionaliteit om zelf te bezien of er tot strafvervolgning overgegaan moet worden ja of nee.

8. Slot

In 2011 is het 200 jaar geleden dat de rechterlijke organisatie in Nederland zoals wij die nu kennen, werd ingevoerd. In die tijd is er veel gebeurd. Vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw heeft het OM steeds meer contact met de politie en andere (opsporings)instanties. Het OM geeft daadwerkelijk leiding aan de opsporing en maakt zich sterk voor hulp aan slachtoffers. De officier heeft meer oog voor de samenleving. Het OM wordt steeds meer gezien als eindverantwoordelijke in de strafrechtsketen.

De essentie van de taak van het OM is onveranderd. Namelijk dat handhaving van ons strafrecht essentieel is om te kunnen leven in een veilige en rechtvaardige maatschappij. In deze Perspectiefnota wordt beschreven hoe het OM hier in de komende jaren invulling aan wil blijven geven, gericht op de actualiteit van vandaag. Centraal staat een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar optreden van het OM.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Rol en positie OM: Effectiviteit, selectiviteit en doelmatigheid	3
<i>Rol en taak OM</i>	
<i>Urgentie</i>	
<i>Strategie OM: zaaksoriëntatie</i>	
<i>Strategie OM: omgevingsoriëntatie</i>	
<i>Aanpak handhavingstekort</i>	
3. Ondernijning	9
<i>Rol OM</i>	
<i>Urgentie</i>	
<i>Strategie OM</i>	
<i>Samenwerking met andere partners</i>	
4. Criminaliteit met grote impact op het slachtoffer	12
<i>Rol OM</i>	
<i>Urgentie</i>	
<i>Strategie OM</i>	
<i>Samenwerking met andere partners</i>	
5. Overlast, criminaliteit en agressie in de wijk/buurt	14
<i>Rol OM</i>	
<i>Urgentie</i>	
<i>Strategie OM</i>	
<i>Samenwerking met andere partners</i>	
6. Bedrijfsvoering	16
<i>Rol bedrijfsvoering</i>	
<i>Urgentie</i>	
<i>Strategie</i>	
<i>Samenwerking met andere partners</i>	
7. De relatie van het OM met zijn omgeving	19
<i>Oriëntatie op het slachtoffer en de burger</i>	
<i>Oriëntatie op de dader en zijn advocaat</i>	
<i>Oriëntatie op de politie</i>	
<i>Oriëntatie op de rechter</i>	
<i>Oriëntatie op het bestuur</i>	
8. Slot	21