

Vergaderjaar 1995–1996

24 034

Reorganisatie van het openbaar ministerie

Nr. 12

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 13 juni 1996

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 22 mei 1996 overleg gevoerd met minister Sorgdrager van Justitie over de **eerste voortgangsrapportage reorganisatie OM** (24 034, nr. 10) en haar **brief over het landelijk parket OM** (24 034, nr. 8).

De schriftelijke antwoorden van de minister zijn als bijlage bij dit verslag gedrukt.

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA) stelde vast dat het concept van de reorganisatie klaar is, maar dat uit de voortgangsrapportage niet goed uit de verf komt of die reorganisatie inderdaad zal worden gerealiseerd. Wel wordt duidelijk dat men druk bezig is en het is zeer te hopen dat een volgende voortgangsrapportage iets meer zicht biedt op wat er nu precies is gerealiseerd.

Helaas zijn er wat betreft de wetgeving achterstanden opgelopen. Wat zijn daarvan de oorzaken? In december 1994 is gesproken over de positie van de PG's en als de wet pas in 1 januari 1998 in het Staatsblad verschijnt, is er niet minder dan drie jaar sprake van een soort «interbellum». De enige reden voor de vertraging lijkt te zijn gelegen in de relatie tussen het OM en de minister. Wellicht zou er eens een apart overleg met de minister over dit vraagstuk moeten worden gevoerd.

Het leek mevrouw Kalsbeek dat met de implementatie van de voorstellen van de commissie-Van Traa meer geld gemoeid zal zijn dan de voor de reorganisatie uitgetrokken extra gelden. Tijdens het debat over die voorstellen heeft het kabinet toegezegd daarvoor geld te zullen vrijmaken. Kan de minister al iets zeggen over de orde van grootte van de bedragen?

Wat verder door de enquêtecommissie is aanbevolen is, naar is verzekerd, verwerkt in de plannen, maar toch miste mevrouw Kalsbeek enkele aspecten. In dit verband noemde zij de effectiviteitsmetingen van de opsporingsmethoden. Dit punt zou betrokken kunnen worden bij de activiteiten van de projectgroepen met betrekking tot het ideaal typisch parket.

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijksman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD) en Van Vliet (D66).

Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Boogaard (groep-Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD) en De Koning (D66).

Een ander cruciaal punt uit het rapport van de enquêtecommissie is dat het OM het gezag over de politie moet hernemen. Uit de voortgangsrapportage blijkt dat het wat dit betreft nog lang geen koek en ei is. Er wordt veel onderzocht en geïnventariseerd als het gaat om de relatie met externen, maar nu al worden de nodige problemen gesignaleerd. Zo heeft de politie geen duidelijke opvatting over wat van het OM mag of moet worden verwacht. Het is bepaald ernstig als in de voortgangsrapportage wordt geconstateerd dat de visie blijft steken in planvorming en de planvorming in een papieren exercitie. Hoe gaat de minister hiermee verder? De reorganisatie is een aangelegenheid van Justitie en de korpsbeheerders hoeven zich daaraan in theorie niet veel gelegen te laten liggen. Hoe worden zij eigenlijk bij het reorganisatieproces betrokken? Is hier niet een taak weggelegd voor de minister van Binnenlandse Zaken?

In de voortgangsrapportage wordt ten onrechte weinig aandacht besteed aan de hartstochtelijk en overtuigend door de enquêtecommissie bepleite cultuuromslag bij zowel het OM als bij de politie. Gezag herstellen is echter niet een eenzijdige kwestie, want het moet ook aanvaard worden. Wat wordt hieraan gedaan?

Het feit dat de organisatie van de politie is gedecentraliseerd en de organisatie van het OM gecentraliseerd, kan aanleiding geven tot spanningen. Het OM is bijvoorbeeld gehouden prioriteit te geven aan zoiets als milieucriminaliteit, maar wat gebeurt er als het bestuur/beheer meer belang hecht aan de bestrijding van drugsoverlast? Dit probleem is nog niet opgelost, want de minister beraadt zich nog op de mogelijkheden van een integrale aanpak.

Wat betreft het personeelsbeheer rept de voortgangsrapportage van een kloof tussen toekomstige functie-eisen en de aanwezige kwaliteit. Deze zin typeert een ernstige situatie. Hoe denkt de minister met dit probleem om te gaan?

Het college van PG's zal een eigen plannings- en controlecyclus gaan onderhouden met de parketten. Het was mevrouw Kalsbeek nog niet duidelijk hoe daaraan gestalte zal worden gegeven, terwijl de relatie tussen de top van het OM en de werkvloer en het niveau waarop de planning en controle gestalte krijgen van cruciaal belang zijn.

Over de positie van de voorzitter van het college wordt opvallend weinig gezegd. Is het plan van de eenhoofdige leiding zoetjesaan naar de achtergrond verdwenen? De PvdA-fractie is voor een collegiaal bestuur à la de raad van bestuur. Dit betekent gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen, terwijl de voorzitter die verantwoordelijkheid naar buiten toe uitdraagt en aanspreekpunt is voor de minister. Mevrouw Kalsbeek zei geen behoefte te hebben aan een onderminister van Justitie en ook met het oog op het benodigde draagvlak is het goed een collegiaal bestuur te hebben.

Wat gaat in de praktijk van alledag de scheiding van beheer tussen het OM en de zittende magistratuur betekenen? Kan de minister ook nog iets meer meedelen over de toekomstige positie van de advocaten-generaal?

Afrondend merkte mevrouw Kalsbeek op ervan overtuigd te zijn dat er hard wordt gewerkt aan deze ingewikkelde en omvangrijke operatie. Hoe de operatie precies verloopt, is nog niet geheel duidelijk maar dat is wellicht iets te veel gevraagd op dit moment.

De heer **Koekkoek** (CDA) vond dat de voortgangsrapportage moet worden gekenschetst als een tussenrapportage nu de aanbevelingen en de conclusies van de enquêtecommissie er nog niet in zijn verwerkt. Omdat de Kamer nog geen oordeel heeft uitgesproken over die aanbevelingen en conclusies en over de wijze waarop ze door de minister zullen worden verwerkt, wilde hij er in dit overleg niet over spreken.

De algemene indruk is dat twee jaar na het rapport-Donner de reorganisatie in voorbereiding, maar nog niet in uitvoering is. Bij de voorbereiding

van de benodigde wetgeving is grote vertraging opgetreden, terwijl de financiering op onderdelen vragen oproept.

De kerntaak van het OM is de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en wordt nader omschreven als het gezag over de politie bij de opsporing, de afdoening van zaken en de tenuitvoerlegging van vonnissen. Ook valt onder de strafrechtelijke handhaving de voorkoming van strafbare feiten, maar waarom wordt dit onderdeel niet genoemd in de voortgangsrapportage?

De verantwoordelijkheid van het OM voor het eigen beheer wordt regelmatig genoemd, maar de medebeheerstaak ten aanzien van de politie wordt nauwelijks genoemd. Is in dit opzicht geen verbetering van het OM nodig?

Wat betreft de verhouding tussen het OM en het ministerie wordt in de voortgangsrapportage gerept van een notitie. Wanneer komt die notitie? Het betreft hier een lastig probleem omdat de vraag in het geding is hoe zelfstandig het OM moet worden.

Het wetsvoorstel inzake de reorganisatie van het OM zal pas aan het eind van 1996 worden ingediend en dat betekent een vertraging van een jaar. Dit kan bepaald niet worden gekenmerkt als voortvarend wetgeven. Deze vertraging is zeer te betreuren, want bijvoorbeeld een landelijk parket kan pas goed werken als de benodigde wetgeving tot stand is gebracht.

Een behoorlijk deel van de 30 mln. voor de reorganisatie blijkt naar versterking van het OM te gaan met het oog op het grote-stedenbeleid, jeugdcriminaliteit, gerechtskosten e.d. In 1997 blijkt niet 30 mln. maar in afwijking van de begroting 15 mln. beschikbaar te zijn. Kan de minister dit verklaren? De kosten van het parket-generaal worden deels uit bestaande budgetten, deels uit het reorganisatiebudget betaald. Kan de minister hierin enig inzicht verschaffen? Doodleuk wordt even gemeld dat f 800 000 voor het creëren van nieuwe functies bij het OM wordt ingezet voor de reorganisatie van de rijksrecherche. Dat is natuurlijk wel een andere begrotingspost; is de begroting dienovereenkomstig gewijzigd?

Ingaande op het aspect van het draagvlak citeerde de heer Koekkoek uit de voortgangsrapportage de volgende zinsnede: «Er is onder meer door externe factoren zoveel dynamiek losgemaakt dat er nu echt een beweging vooruit wordt gemaakt». Zou de minister een toelichting op deze prachtige zin willen geven? In de voortgangsrapportage staat ook de volgende vraag: «Hoe staat de politie tegenover het daadwerkelijk uitoefenen van het gezag door het OM?». Maar moet dit nog een vraag zijn? Het is toch te gek dat dit niet bekend is bij het OM? Is niet volstrekt duidelijk dat het inderdaad het OM is dat het gezag over de politie behoort uit te oefenen? De korpsbeheerders vrezen meer centralisme. Vindt de minister die vrees terecht?

De projecten zijn stuk voor stuk ongetwijfeld nuttig en noodzakelijk, maar zijn ze dat in hun totaliteit ook? Heeft de minister enig idee hoeveel tijd de PG's, de hoofdofficieren en officieren eerste klas aan de reorganisatie besteden? Komen ze nog aan hun normale werk toe? De winkel moet natuurlijk wel open blijven tijdens de verbouwing.

In de voortgangsrapportage staat terecht dat de voorzitter van het college van PG's namens het college verantwoording dient af te leggen aan de minister van Justitie. Hoe kan die voorzitter dat echter waarmaken als hij in dat college geen beslissende stem heeft? Handhaaft de minister de gedachten die zij op dit punt steeds heeft gehad?

Wanneer is het standpunt van de regering over het rapport van de commissie-Hoekstra, dat zoveel onrust bij de zittende magistratuur heeft gewekt, te verwachten? De toegezegde uitvoering van de motie-Koekkoek/Schutte, waarin wordt gevraagd om voor 1 april 1996 te rapporteren over de gevolgen van de reorganisatie van het OM voor de capaciteit van de gerechten en over de mogelijkheden om de doelmatigheid van de gerechten te vergroten, is nogal mager nu er slechts een summiere

passage aan wordt besteed. Is de indruk juist dat in het arrondissement toch één beheersorganisatie zal blijven bestaan, zij het met verschillende gezaghebbers? Zullen de intensiveringen bij het OM ten gevolge van bepaalde prioriteiten tot een extra budget voor de zittende magistratuur leiden?

Vervolgens stelde de heer Koekkoek de positie van het OM in koninkrijksverband aan de orde; hij verwees in dit verband naar afspraken tussen de koninkrijksdelen om de samenwerking tussen de openbare ministeries te bevorderen en daarvoor een wettelijke regeling te maken. Dit is ook noodzakelijk, onder andere gezien de wijze waarop het OM op Aruba wordt bestookt door allerlei lieden die zelfs gesteund worden door de regering. Er moet een lijn komen tussen de koninkrijksregering en het OM van de landen. Wil de minister hierover in de volgende voortgangsrapportage rapporteren?

De heer **Korthals** (VVD) vroeg allereerst of de minister bereid is jaarlijks met een evaluatie te komen van de inzet van het landelijk rechteam, te beginnen in december 1996. Dat zou dan gecombineerd kunnen worden met de voortgangsrapportage over de reorganisatie van het OM. Daarbij zou dan ook uitdrukkelijk aandacht moeten worden besteed aan de gevolgen van de implementatie van de aanbevelingen van de enquêtecommissie.

In alle stadia van de reorganisatie van het OM dienen de volgende vragen te worden gesteld: wordt het doel bereikt binnen de gestelde termijn? Zo nee, op welke termijn dan wel? Blijft de financiële planning adequaat? Bestaat er voldoende draagvlak in alle lagen van het OM en blijft de winkel gedurende de verbouwing open?

Het spreekt voor zich dat er met het oog op het welslagen van de reorganisatie op korte termijn duidelijkheid moet komen over de verhouding tussen het OM en de minister van Justitie. Immers, het reorganisatieproces loopt reeds terwijl er nog geen wetgeving is.

Wordt de bereikte overeenstemming over het sociaal beleidskader door de gehele NVVR gedragen?

Voorkomen moet worden dat implementatie wordt gefrustreerd door gebrek aan geld. De heer Korthals merkte voorts op enigszins allergisch te worden voor allerlei nieuwe beraden. Kan het hoofdofficierenberaad niet ontaarden in een blok aan het been? Wat is precies de status van dit beheersberaad?

De onafhankelijkheid van de zittende magistratuur moet niet alleen op papier worden geregeld. Het project planvorming, gericht op de relatie tussen het OM en de rechter, wordt gemeten in termen van verwachtingen en oordelen over het functioneren. Dat doet het ergste vrezers voor die onafhankelijkheid. Wat vindt de NVVR, die hopelijk de gevoelens van haar leden adequaat representeert, hiervan?

Ten slotte vroeg de heer Korthals wanneer duidelijkheid zal worden geschapen over de positie van de voorzitter van het college van PG's. Hij voegde hieraan toe dat zijn fractie er geen voorstander van is de voorzitter een beslissingsbevoegdheid toe te kennen.

De heer **De Graaf** (D66) zei van mening te zijn dat de tijd voor academische debatten over de kerntaken van het OM voorbij is. Het OM moet aan de slag en dient een flexibele, effectieve, juridisch hoogwaardige en ook een efficiënte organisatie te zijn. Het OM dient geen overtrokken pretenties te hebben, maar moet glashelder en duidelijk zijn.

Uit de voortgangsrapportage wordt duidelijk dat er veel in beweging is, maar toch is er sprake van een redelijk hoog abstractieniveau. Wat is er nu klaar als de reorganisatie klaar is? En wanneer is het nu allemaal klaar? Kan de minister concreet aangeven wat de einddoelen zijn en waarop kan zij precies worden afgerekend? Het feit dat de voortgangsrapportage

nogal abstract is, wordt enigszins goedge maakt door de brief van 15 mei jl. waarin meer concrete informatie voorkomt over planning en financiën.

Hoe wordt het project centraal bestuurd? Is er een centrale projectgroep en welke rol speelt het ministerie precies? Is er sprake van een gezamenlijk project en hoe zijn daarbinnen de verantwoordelijkheden verdeeld?

Verder vroeg de heer De Graaf of de minister kan aangeven wanneer welke bedragen waaraan worden besteed. Wat zijn bijvoorbeeld de financiële gevolgen van een kwantitatieve versterking van het OM? Waaraan moet bij die uitbreiding worden gedacht en wordt het betaald uit het budget voor de reorganisatie? Het leek hem in ieder geval dringend nodig ook extra geld uit te trekken voor de zaakofficieren van justitie.

Kennelijk bestaat er weinig draagvlak voor de reorganisatie bij de externe partners. Vooral het ontbreken van draagvlak bij de politie baarde de heer De Graaf zorgen. Waarom is daar eigenlijk geen apart project van gemaakt?

Het parket-generaal gaat onder leiding van het college van PG's beleidsontwikkelteams in het leven roepen. Dat suggereert dat het beleid ten aanzien van de strafvordering in hoge mate wordt bepaald door het OM zelf. Wat is precies de rol van het ministerie hierin en hoe is de afstemming geregeld? Hoe gaat het met de dagelijkse informatievoorziening aan het ministerie?

Vervolgens suggereerde de heer De Graaf te wachten met definitieve beslissingen over de beheerstructuur van het OM op parketniveau totdat er een definitief standpunt is over het rapport van de commissie-Hoekstra.

De heer De Graaf deelde de zorgen van mevrouw Kalsbeek en de heer Koekkoek over de in de wetgeving opgetreden vertraging. Hij vreesde dat zelfs 1 januari 1998 geen haalbare datum zal blijken te zijn, nu pas eind 1996 het wetsontwerp bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Dit betekent niet alleen dat er een OM in de steigers staat maar ook dat het aan het werk is in een buitenwettelijk kader. Verdient het geen aanbeveling om naar analogie van de politiereorganisatie te kiezen voor een interimwet waarin de belangrijkste benodigde bevoegdheden zijn vastgelegd? Verder suggereerde hij het concept-wetsontwerp dat in de komende maanden in consultatie wordt gegeven bij diverse betrokken instellingen bij wijze van voorontwerp te publiceren opdat de Kamer kan bezien welke de ankerpunten zijn die de minister hanteert voor de wettelijke structuur.

Ingaande op de topstructuur van het OM merkte de heer De Graaf op nog steeds de voorkeur te geven aan een collegiaal bestuur met een duidelijke rol van de voorzitter in de representatie. Hij meende dat er globaal gesproken drie hoofdvarianten zijn te onderscheiden. De eerste is een collegiaal bestuur à la een bestuursraad. De tweede is de piramidale structuur en de derde is het toekennen van wettelijk vastgelegde bevoegdheden aan het college en daarnaast enkele specifieke bevoegdheden aan de voorzitter. Het verdient overigens aanbeveling de naam «college van PG's» te wijzigen en meer in overeenstemming te brengen met de bedoeling van de reorganisatie. De leden van dit college zullen immers niet meer de toga aandoen. De naam «college van bestuur OM» of «centraal college OM» ligt dus meer voor de hand.

Wordt bij de omvorming van het landelijk bureau OM tot een landelijk parket ook rekening gehouden met de aanbeveling van de enquêtecommissie dat binnen het landelijk bureau ook landelijke (recherche-)officieren van Justitie werkzaam moeten zijn die vooral toezicht houden op de bijzondere opsporingsdiensten? Ook vroeg de heer De Graaf of er wel sprake is van een glasheldere verhouding tussen het nieuwe landelijke parket en het parket-generaal, vooral wat betreft de ondersteunende activiteiten ten behoeve van instellingen als het coördinerend beleidsoverleg en de centrale toetsingscommissie.

In de voortgangsrapportage staat dat de advocaat-generaal een zelfstandige appèlbevoegdheid krijgt naast die van de officier van justitie. Wat gebeurt er als hierover de meningen verschillen?

Ten slotte vroeg de heer De Graaf of het de bedoeling is dat alle richtlijnen over opsporingsmethoden nog dit jaar worden herschreven. Als dit inderdaad het geval is, wordt vooruit gelopen op de in de steigers staande wetgeving op dat terrein.

Het antwoord van de minister

De **minister** beaamde dat de voortgangsrapportage een redelijk hoog abstractieniveau heeft en dat niet wordt vermeld wat er precies is gerealiseerd en wat er op welke termijn nog gerealiseerd gaat worden. De reorganisatie is een omvangrijk en ingewikkeld proces en het zal nog geruime tijd vergen voordat deze operatie is afgerond. Desgevraagd verklaarde de minister dat met de reorganisatie in ieder geval vier à vijf jaar zal zijn gemoeid. De reorganisatie verkeert nog in de fase van voorbereiding en nog niet in de fase van uitvoering. Men moet zich realiseren dat de eerste fase van een reorganisatie altijd inhoudt het «loswoelen» van allerlei zaken en dat deze activiteit nogal eens onbedoelde en ook ongewenste effecten heeft. Vaak ontstaat er onrust en onzekerheid bij betrokkenen en het spreekt voor zich dat wat dit betreft de nodige zorgvuldigheid moet worden betracht. Met het oog hierop zijn diverse projecten gestart waaraan veel mensen van het OM kunnen deelnemen waardoor hun betrokkenheid bij de reorganisatie en dus ook het draagvlak worden vergroot.

De voortgangsrapportage is daarnaast ook realistisch; de problemen worden niet ontkend en het zal de nodige tijd vergen om ze op te lossen. Die problemen vloeien onder andere voort uit het feit dat het OM een traditie heeft van 150 jaar die een veranderingsproces er niet gemakkelijker op maakt. Ook de externe omgeving moet wennen aan het idee dat er het nodige gaat veranderen. Recentelijk verworven zekerheden (te denken valt aan het driehoeksoverleg) komen opeens weer op losse schroeven te staan en dat verklaart ook de afwachtende houding die de politie en de korpsbeheerders thans innemen. Er wordt nagedacht over de vraag welke rol de minister van Binnenlandse Zaken in dezen kan spelen en over overlegconstructies waaraan niet alleen bestuurders deelnemen maar ook vertegenwoordigers van organisaties die al dan niet zijdelings met het OM te maken hebben. Hierbij moet worden bedacht dat een zo breed mogelijk draagvlak inderdaad gewenst is, maar ook dat het OM een eigen verantwoordelijkheid heeft en zijn taken zo goed mogelijk moet vervullen.

Het gezag van het OM over de politie heeft veel gezichten en op al die onderdelen zal gewerkt moeten worden aan een kwaliteitsverbetering. Bij het streven naar een versteviging van de gezagsuitoefening spelen scholing en opleiding, toegespitst op de functie-inhouden, een belangrijke rol. Er zullen echter ook meer praktische maatregelen moeten worden genomen. Als het OM niet in staat is om snel zaken ter zitting te krijgen, wordt zijn gezag aangetast. Ook het beschikbaar hebben van cellen heeft van doen met het gezagsvraagstuk. Gezagsaanvaarding is de andere kant van de medaille en daartoe is allereerst noodzakelijk dat de posities van alle partijen in de gezagsstructuur volstrekt helder zijn en ook dat het gezag zichtbaar wordt uitgeoefend.

Natuurlijk blijft de winkel tijdens de verbouwing open en dat betekent dat er nogal wat van de organisatie wordt gevraagd. Het verschilt natuurlijk per functionaris hoeveel tijd er wordt gestoken in de reorganisatie. PG's en hoofdofficieren zullen er meer tijd aan besteden dan bijvoorbeeld zaaksofficieren. Geschat wordt dat er gemiddeld ongeveer 5% van de arbeidstijd aan wordt besteed.

De minister merkte vervolgens op zo langzamerhand problemen te

krijgen met de positie van de NVVR omdat deze vereniging de belangen van de zittende én de staande magistratuur behartigt. Dat maakt de onderhandelingen er niet gemakkelijker op. Er is overigens overeenstemming bereikt over het sociaal statuut.

De heer **Korthals** (VVD) wees op de noodzaak van een zo breed mogelijk draagvlak voor de reorganisatie. Als echter voornamelijk wordt gesproken met het college van PG's en niet met de lagere echelons van het OM, is de kans groot dat een dergelijk draagvlak in onvoldoende mate wordt gecreëerd.

De **minister** antwoordde dat de medezeggenschapsregeling, die thans in ontwikkeling is, de mogelijkheid om met de gehele organisatie te spreken zal formaliseren. Verder worden er ook conferenties c.a. georganiseerd waarbij onder anderen officieren van justitie en ook departementsvertegenwoordigers acte de présence geven.

Kort samengevat komt de kerntaak van het OM op het volgende neer: strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Preventie wordt niet als zodanig omschreven in de wet, maar vloeit wel voort uit die kerntaak.

Ingaande op de vraag hoe het reorganisatieproject centraal wordt gestuurd, merkte de minister op dat de voorzitter van het college van PG's is aangewezen als de portefeuillehouder reorganisatie. Hij werkt daarbij nauw samen met het ministerie. Zijn counterpart is de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie. Bij alle projecten zijn zowel vertegenwoordigers van het OM als van het departement betrokken.

De wetgeving heeft inderdaad vertraging opgelopen. Het reorganisatieproces is ingewikkelder dan aanvankelijk werd voorzien. Ook duurt het langer dan verwacht om het nodige draagvlak te creëren. Er mag inderdaad niet te lang worden geopereerd zonder wettelijke grondslag en thans wordt bezien hoe aan dat bezwaar kan worden tegemoet gekomen. De Kamer zal worden geïnformeerd over de resultaten hiervan. Het betreft hier onder andere de bevoegdheden van het college van PG's en de positie van het landelijk parket.

Er wordt zeer verschillend geoordeeld over de relatie tussen de minister en het OM. Redeneren vanuit een staatsrechtelijk uitgangspunt leidt tot geheel andere conclusies dan wanneer wordt geredeneerd vanuit een strafrechtelijk uitgangspunt. Iedereen is het erover eens dat de minister ten volle verantwoordelijk is voor het handelen van het OM maar de meningsverschillen openbaren zich als de vraag naar de uitwerking van dit uitgangspunt aan de orde wordt gesteld. De minister zegde toe de notitie over dit onderwerp nog voor het zomerreces naar de Kamer te sturen.

De minister zei het eens te zijn met de heer De Graaf dat de tijd van reflectie voorbij is, want over zoiets als de reorganisatie van het OM kan natuurlijk eindeloos worden gesproken.

Het is de minister die de beleidskaders (waaronder prioriteiten en richtlijnen) vaststelt. Wat betreft de uitvoering ervan ligt het accent bij het OM, maar de minister moet zich natuurlijk wel akkoord verklaren met de wijze waarop het OM het beleid gestalte denkt te gaan geven. In de ontwikkelteams zitten ook vertegenwoordigers van het departement. De bewindsvrouw benadrukte dat het OM geen eigen beleid ontwikkelt waarin de minister van Justitie niet is gekend.

Welk model ook wordt gekozen voor de positie van het college van PG's, van belang is dat de minister van Justitie de voorzitter van dit college in functie kan benoemen en dat deze voorzitter het aanspreekpunt is van het OM. Het college dient in de persoon van de voorzitter verantwoording af te leggen. In de toegezegde notitie zal op de positie van het college van PG's en dus ook van de voorzitter worden ingegaan. De positie van de voorzitter wordt natuurlijk ook beïnvloed door de vraag hoeveel leden het college zal tellen. Desgevraagd verklaarde de minister

er voorstander van te zijn dat de voorzitter een geprofileerde positie heeft ten opzichte van de rest van het college. Een 100% collegiaal bestuur ligt niet in de rede.

De ressortsparketten zijn in hun relatie met het college van PG's nevenschikt aan de arrondissementsparketten. Ze gaan zich specifiek richten op de vervolging van strafzaken in hoger beroep. Als een officier van justitie appèl wil instellen en een advocaat-generaal is het daarmee niet eens, dan gebeurt het niet.

De minister zegde toe in ieder geval in de beginfase jaarlijks te rapporteren over de inzet van het landelijk rechteam. Er is al eens apart over gerapporteerd, maar als prijs wordt gesteld op een relatie met het landelijk bureau, kan het zonder enig probleem worden samengevoegd.

De aanbevelingen en conclusies van de enquêtecommissie zullen zoveel mogelijk worden verwerkt maar het leek de minister beter om eerst de stemmingen in de Kamer af te wachten.

Effectiviteitsmeting is bepaald niet gemakkelijk als er kwaliteit in het geding is. Daarvoor moeten nog indicatoren worden ontwikkeld. Per zaak kan natuurlijk worden bekeken welke effecten een opsporingsmethode heeft op de bewijsvoering en de afhandeling van een strafzaak, maar een rechtstreeks verband kan haast nooit worden gelegd.

Er zal veel dor hout uit de veelheid van richtlijnen moeten worden gehaald. Opschonen (of aanpassen) betekent echter niet afschaffen en zolang er nog geen beslissing is genomen over een richtlijn, blijft zij onverkort van kracht.

Ook bij dit reorganisatieproces doet zich de spanning tussen centraal en decentraal voor. Als op centraal niveau wordt uitgesproken dat bijvoorbeeld meer aandacht moet worden geschonken aan de rechtshandhaving op het terrein van het milieu, dient dat te worden geïmplementeerd in de regionale handhaving en dat kan altijd bepaalde spanningen met zich meebrengen. Een verstandige hoofdofficier zal een beleidsplan maken waarin de centrale wensen worden geïntegreerd in de regionale situatie. Dat kan natuurlijk niet worden uitgedrukt in vaste percentages, want het is heel wel denkbaar dat in het ene arrondissement meer aandacht wordt geschonken aan milieudelicten dan in het andere. Het college van PG's dient de beleidsplannen van de arrondissementen te toetsen aan de vraag of de landelijke prioriteiten voldoende aan bod komen. Op die manier kan worden voorkomen dat er ongezonde spanningen ontstaan. Wat dit betreft behoeven de korpsbeheerders zich geen zorgen te maken. Er dient aan de ene kant sprake te zijn van centrale sturing en aan de andere kant voldoende eigen beleidsruimte voor de hoofdofficier.

Het hoofdofficiërenberaad is alweer enkele jaren geleden in het leven geroepen naar aanleiding van de reorganisatie van de politie als een tegenhanger van het korpsbeheerdersberaad. Het beraad is vooral ingesteld om tot de benodigde afstemming tussen de hoofdofficiëren te komen.

In het regeerakkoord is voor de periode 1996-1998 een bedrag van 30 mln., oplopend naar 60 mln., opgenomen. In de begroting voor 1997 zal precies worden aangegeven welke middelen toevloeien naar het OM, uitgesplitst naar de diverse onderdelen. Er zal ongetwijfeld extra geld worden besteed aan het «zaaksniveau» (uitbreiding van het aantal officieren van justitie) en aan de ondersteuning.

De door de heer Koekkoek gestelde vragen over het reorganisatiebudget voor 1997 (15 mln.) en het overhevelen van bedragen zonder een begrotingswijziging zullen schriftelijk worden beantwoord.

Er kan een discrepantie zijn tussen de huidige kwaliteiten van medewerkers en hetgeen van hen in de nieuwe situatie wordt verwacht. Uiteraard zullen zij de nodige bijscholing krijgen, want het is de bedoeling dat het werk wordt gedaan door de mensen die er nu zijn.

In de nieuwe situatie zal een deel van de beheerstaken van de DGO worden overgeheveld naar de hoofdofficier. Dit heeft per definitie gevolgen voor de zittende magistratuur. Het spreekt voor zich dat wat dit betreft niet overhaast te werk moet worden gegaan. De commissie-Hoekstra heeft een nieuw beheersmodel ontwikkeld en daarover wordt nu gesproken met de zittende magistratuur. Daarbij is onder andere de vraag aan de orde hoe gestalte moet worden gegeven aan de verantwoordingsplicht. Ook de NVVR is hierbij nauw betrokken. De minister verwachtte medio 1997 wat dit betreft meer duidelijkheid te kunnen geven.

Ten slotte merkte de minister op dat er geen relatie is tussen de openbare ministeries van Aruba, de Nederlandse Antillen en Nederland. In voorbereiding is een rijkswet die voorziet in samenwerking tussen deze drie instellingen bij de bestrijding van de internationaal georganiseerde misdaad. Er zitten hieraan nogal wat haken en ogen, dus ook dit proces zal ongetwijfeld de nodige tijd vergen. Desgevraagd antwoordde de minister niet te kunnen zeggen wanneer een reactie van overzee kan worden verwacht. Zij benadrukte dat de beoogde samenwerkingsrelatie niets van doen heeft met de reorganisatie van het Nederlandse OM en dat zij geen enkele zeggenschap heeft over de bevoegdheden van de twee andere OM's.

Nadere gedachtenwisseling

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA) realiseerde zich dat Justitie momenteel een «hell of a job» heeft te doen: reorganisatie OM, reorganisatie rechterlijke macht, reorganisatie van het departement zelf en dan ook nog de implementatie van de aanbevelingen en conclusies van de enquêtecommissie. Toch wilde zij aandringen op spoed bij het tot stand brengen van de benodigde (interim)wetgeving.

Nu er in het algemeen nogal gefragmenteerd wordt gesproken en gepubliceerd over de relatie tussen het OM en de minister stemde mevrouw Kalsbeek van harte in met een meer integrale notitie van de minister, die nog voor het zomerreces zal verschijnen. Daarbij zal zeker ook moeten worden betrokken de positie van het college van PG's en zijn voorzitter. Het leek mevrouw Kalsbeek dat niet de gezags- en stemverhoudingen maar aard en omvang van het werk dat gedaan moet worden het aantal procureurs-generaal dient te bepalen.

Samenvattend merkte mevrouw Kalsbeek op nog steeds zorgen te hebben op de volgende punten:

1. de relatie met de externe instanties politie en bestuur;
2. de relatie tussen OM en minister en de positie en samenstelling van het college van PG's;
3. het uitoefenen en ook het aanvaarden van gezag;
4. de cultuuromslag.

Elk zorgpunt is een illustratie van het gegeven dat reorganisatie een wijziging van posities en ook van machtsverhoudingen inhoudt. De reorganisatie verkeert momenteel in een cruciale fase en de vraag is nu of de minister erin zal slagen die machtsposities te wijzigen of aan te tasten. De volgende voortgangsrapportage zal daarover meer duidelijkheid moeten bieden.

De heer **Koekkoek** (CDA) zei dat de voorspelling van de minister dat de reorganisatie nog wel vier à vijf jaar kan duren hem niet geruststelde. De vaart moet erin blijven en het leek hem goed enkele doelstellingen te formuleren die in ieder geval in die periode moeten worden gerealiseerd. Kan de minister hieraan aandacht besteden in de eerstvolgende voortgangsrapportage?

Vervolgens merkte de heer Koekkoek op geen voorstander te zijn van interimwetgeving ten behoeve van de reorganisatie van het OM, omdat dit soort wetgeving de Kamer te weinig ruimte biedt bij de vaststelling

van de definitieve wetgeving. Daarom drong hij er nogmaals bij de minister op aan zo spoedig mogelijk met het wetsvoorstel inzake de reorganisatie te komen.

De heer **Korthals** (VVD) zei er bezwaar tegen te hebben dat er bij deze reorganisatie van alles wordt bijgesleept en allerlei nieuwe relaties worden gelegd die weer tot nieuwe acties nopen. De minister dient zich te beperken tot het Nederlandse OM dat centraal wordt aangestuurd en dat zich verder kenmerkt door eenheid van beleid. De reorganisatie dient zo kort mogelijk te duren, al zal de benodigde cultuuromslag wel de nodige tijd vergen. Evenals de heer Koekkoek drong de heer Korthals aan op spoedige indiening van het reorganisatiewetsvoorstel bij de Tweede Kamer. Een interimwet kan ertoe leiden dat de definitieve wetgeving nog langer op zich laat wachten.

Het is met het oog op het gezag van het ministerie van Justitie van groot belang dat de doelstellingen binnen de gestelde termijnen worden gerealiseerd en dat het OM precies aangeeft wat het wil.

De heer **De Graaf** (D66) had er begrip voor dat in deze fase van de reorganisatie nog niet op alle punten duidelijkheid kan worden verschaft. Hij ging ervan uit dat toekomstige voortgangsrapportages steeds meer winnen aan helderheid.

Het is van groot belang dat er structureel wordt geïnvesteerd in de relatie tussen ministerie en politie. Er dient duidelijkheid te komen over onder andere de structuur van de informatie, de uitoefening van het gezag en wat politie en gezag over en weer van elkaar mogen verwachten. Die duidelijkheid dient er ook te komen als het gaat om de relatie tussen OM en het ministerie en de verantwoordelijkheden van beide partijen.

Kan de minister nog voor het zomerreces de Kamer meedelen hoe zij oordeelt over de suggestie om met interimwetgeving te komen?

De **minister** benadrukte dat niet altijd kan worden vermeden om zaken in hun samenhang te bekijken; dat geldt bijvoorbeeld de reorganisatie van het OM en de aanpassingen op het ministerie. Mentale processen worden beïnvloed door wetgeving en mede daarom mag de wetgeving niet te lang op zich laten wachten. Als blijkt dat de obstakels voor definitieve wetgeving voorshands te groot zijn, moet naar een andere oplossing (interimwetgeving) worden gezocht. Wettelijke vastlegging zal alleen maar de gewenste cultuuromslag bevorderen.

In de volgende voortgangsrapportage zal zeker aandacht worden besteed aan de mogelijkheden om de effectiviteit van opsporingsmethoden te meten.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,
De Gier

Bijlage

Aan de voorzitter van de vaste kamercommissie voor Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 5 juni 1996

Ten vervolge op mijn brief van 15 mei 1996, kenmerk 556510/896, alsmede naar aanleiding van het overleg met de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer d.d. 22 mei jl., bericht ik u als volgt.

Tijdens genoemd overleg heb ik toegezegd een tweetal gestelde vragen schriftelijk te zullen beantwoorden. Onderstaand ga ik op deze – vragen beide gesteld door de heer Koekkoek – in.

De eerste vraag had betrekking op de omvang van het reorganisatiebudget-OM in 1997.

Zoals in de eerdere schriftelijke beantwoording bij mijn brief van 15 mei jl. onder punt 5 «budgettaire aspecten» reeds is aangegeven, komt er voor het jaar 1997 f 15 mln. extra beschikbaar voor de reorganisatie en versterking van het OM. Het betreft hier een uitbreiding ten opzichte van het begrotingsjaar 1996.

Voor het lopende jaar 1996 is een bedrag van f 30 mln. uitgetrokken, zodat voor het jaar 1997 in totaal f 45 mln. beschikbaar komt.

De tweede vraag betrof de reorganisatie van de Rijksrecherche (RRC).

In de loop van vorig jaar heb ik besloten tot een reorganisatie van de RRC, die mede voorziet in de totstandkoming van een beheersrelatie tussen het OM en de RRC.

De ingangsdatum van de hiermee verband houdende beheersoverdracht van de RRC naar het OM werd voorzien op 1 maart jl. Vanwege een aantal beheerstechnische complicaties is de beheersoverdracht uitgesteld tot 1 januari 1998. De voortgang van de reorganisatie RRC wordt hierdoor niet beïnvloed.

Nu de reorganisatie van de RRC er in belangrijke mate op gericht is het OM beter voor zijn taakvervulling toe te rusten, ligt het in de rede om deze ten dele uit het reorganisatiebudget OM te financieren. De begrotingsmutatie die voor deze medefinanciering nodig is, zal bij Najaarsnota 1996 aan de Kamer worden voorgelegd.

De Minister van Justitie
W. Sorgdrager