
Vergaderjaar 1995–1996

24 034

Reorganisatie van het openbaar ministerie

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 1 april 1996

In aansluiting op mijn brief van 26 februari 1996 (24 034, nr. 9) treft u bijgaand aan **de eerste voortgangsrapportage** over de reorganisatie van het openbaar ministerie.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

EERSTE VOORTGANGSRAPPORTAGE AAN DE TWEDE KAMER OVER DE REORGANISATIE OPENBAAR MINISTERIE

MAART 1996.

Opzet:

1. Inleiding	3
2. Voorgeschiedenis	3
3. Doelstelling van de reorganisatie	4
4. Conditie voor het veranderingsproces	5
4.1 Stand van zaken wetgeving	6
4.2 Budgettaire aspecten	6
4.3 Draagvlak binnen de organisatie en in de omgeving	7
5. Projectstructuur, -organisatie en -coördinatie	8
6. Voortgang projecten	9
7. Overige activiteiten:	25
7.1 Aladdin	25
7.2 regionale bijeenkomsten	26
7.3 voorlichting over de reorganisatie	26
7.4 documentatie	26
7.5 ontwikkeling verantwoordingsstructuur	27
8. De zittende magistratuur	27
9. Vooruitblik volgende voortgangsrapportage	28

1. INLEIDING

De reorganisatie van het openbaar ministerie is door de Tweede Kamer aangemerkt als een groot project. Dit houdt onder meer in dat de Tweede Kamer regelmatig – halfjaarlijks – op de hoogte wordt gesteld van de voortgang van deze reorganisatie met inbegrip van de financiële consequenties. De voorliggende rapportage is de eerste voortgangsrapportage die in dat kader wordt uitgebracht.

De rapportage kent de volgende opzet. In hoofdstuk 2 wordt kort ingegaan op de voorgeschiedenis van de reorganisatie van het openbaar ministerie. Hoofdstuk 3 behandelt vervolgens de doelstelling van deze reorganisatie. Hoofdstuk 4 gaat in op een aantal belangrijke condities voor het veranderingsproces. Genoemd kunnen worden de verhouding tussen de minister van Justitie en het College van Procureurs-Generaal zoals deze zal worden vastgelegd in wet- en regelgeving, de budgettaire aspecten die verbonden zijn aan de reorganisatie en, heel belangrijk, de mensen die betrokken zijn in het veranderingsproces. Hoofdstuk 5 gaat in op de projectstructuur; besproken worden de organisatie en coördinatie tussen de verschillende projecten. De opdracht/doelstelling van de verschillende projecten en de stand van zaken zullen aan de orde komen in hoofdstuk 6. Daarna worden in hoofdstuk 7 nog enige andere activiteiten besproken die niet direct aan een van de veertien projecten zijn gerelateerd, maar wel een belangrijke rol spelen binnen het reorganisatieproces. Hoofdstuk 8 gaat, mede naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer, kort in op de gevolgen van de reorganisatie van het openbaar ministerie voor de zittende magistratuur. Hoofdstuk 9 tenslotte geeft reeds een vooruitblik naar de volgende voortgangsrapportage die in het najaar van 1996 aan de Tweede Kamer zal worden uitgebracht.

Dan ook kan worden aangegeven wat de gevolgen zijn van het debat met de Tweede Kamer over het rapport van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (de commissie Van Traa) voor de reorganisatie en de reorganisatieprojecten.

2. VOORGESCHIEDENIS

In deze eerste rapportage over de reorganisatie van het openbaar ministerie wil ik kort terug gaan naar de aanleiding en achtergrond van deze reorganisatie.

Kritiek op het functioneren van het openbaar ministerie was voor de Tweede Kamer aanleiding de regering te verzoeken een onderzoek te laten uitvoeren. Daartoe heeft mijn voorganger de commissie Openbaar Ministerie ingesteld. Deze commissie – de commissie Donner – bracht in 1994 haar rapport uit waarin zij een analyse gaf van de ontwikkelingen in taak en functioneren van het openbaar ministerie (OM). De commissie constateerde dat er kritiek is ontstaan over het functioneren van het OM mede door de verdere differentiatie en verbreding van de rechtshandhaving en het relatief schaarser worden van de beschikbare middelen. De noodzaak tot afstemming en prioritering die daarmee gepaard ging, zette niet alleen het OM steeds verder onder druk en leidde tot kritiek op de kwaliteit van vooral het bestuurlijk en beleidsmatig functioneren van het OM, maar maakte tevens zichtbaar dat er in toenemende mate onduidelijkheid was ontstaan over de kerntaak van het OM. Een reorganisatie van het OM was volgens de commissie noodzakelijk.

In mijn brief van 14 december 1994 heb ik deze conclusie onderschreven. Voor het slagen van de reorganisatie van het OM acht ik het wezenlijk dat duidelijkheid bestaat over de kerntaak van het OM. Zoals ik in genoemde brief heb aangegeven, beschouw ik de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde als de kerntaak van het OM. Het OM is,

wettelijk verankerd, belast met het uitoefenen van het gezag over de politie bij de opsporing van strafbare feiten, het beslissen over de afdoening van zaken en het ten uitvoer leggen van strafrechtelijke beslissingen van de rechter. De veranderingen die noodzakelijk zijn om het functioneren van het OM te verbeteren, zullen overigens, zo heb ik ook in voornoemde brief en in het debat met de Tweede Kamer aangegeven, geen gevolgen hebben voor de ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM.

In het plan van aanpak voor de reorganisatie van het OM dat ik in mei 1995 heb uitgebracht bouwde ik voort op de brief van 14 december 1994. Het plan van aanpak is te beschouwen als een eerste uitwerking van een invoeringsplan voor de reorganisatie. Alvorens dit plan aan de Tweede Kamer werd aangeboden heeft een uitgebreide consultatie plaatsgevonden van onder meer de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de vakorganisaties, de Nederlandse Orde van Advocaten, het Korps-beheerdersberaad, de Raad van Hoofdcommissarissen en de interdepartementale werkgroep «Beheerstructuur Rechterlijke Organisatie» (de commissie Hoekstra).

In het algemeen overleg met de Tweede Kamer op 28 juni 1995 heeft de Tweede Kamer met de hoofdlijnen van het plan van aanpak ingestemd en met de accenten die hierin zijn gelegd als het gaat om de kerntaak van het OM. Wel heeft de Tweede Kamer in het algemeen overleg aandacht gevraagd voor enkele belangrijke aspecten die te gelegener tijd bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie opnieuw aan de orde zullen komen, zoals de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het OM en de positie en samenstelling van het College van Procureurs-Generaal. Verder werd vanuit verschillende politieke partijen in het bijzonder ook gewezen op de gevolgen van de reorganisatie van het OM voor de zittende magistratuur. In hoofdstuk 8 zal ik hierop terugkomen. Voorts werd aangedrongen op aanwijzing van de reorganisatie van het OM tot een zogenaamd groot project.

In september 1995 heeft de Tweede Kamer na een positief advies hierover van de vaste commissies voor de Rijksuitgaven en voor Justitie conform beslist. Onderdeel van de aanwijzing tot groot project is een halfjaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer over de voortgang van de reorganisatie met inbegrip van een verantwoording van de met de reorganisatie gepaard gaande extra kosten. In mijn brief van 26 februari 1996 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de wijze waarop ik mij voorneem invulling te geven aan deze voortgangsrapportages. De voorliggende rapportage is daarvan de eerste.

3. DOELSTELLING VAN DE REORGANISATIE

In hoofdstuk 2 van het plan van aanpak is onder de kop «de kern van de zaak» de doelstelling van de reorganisatie aangegeven. Gesteld wordt dat het functioneren van het openbaar ministerie om verschillende redenen onder druk is komen te staan. Het openbaar ministerie functioneerde daardoor kwalitatief onvoldoende en onvoldoende als eenheid. Genoemd worden:

- de toenemende differentiatie en verbreding van de rechtshandhaving en de mede daardoor ontstane onduidelijkheid over de kerntaak van het openbaar ministerie;
- de steeds schaarsere voor de rechtshandhaving beschikbare middelen;
- de steeds grotere noodzaak tot afstemming, sturing en prioritering.

Door vanuit de kerntaak van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (uitoefenen van gezag over de politie, beslissen over de afdoening van zaken en het ten uitvoer leggen van strafrechtelijke

beslissingen) als één organisatie op te treden, moet het openbaar ministerie beter gaan functioneren; d.w.z. er moet sprake zijn van samenhang in de verschillende taken van het openbaar ministerie en samenhang met de overige onderdelen in de strafrechtsketen, van consistentie en kwaliteit (juridisch, bestuurlijk, bedrijfsmatig en personeel).

Om als één organisatie te kunnen functioneren moeten binnen het openbaar ministerie transparante sturingsrelaties zijn met een duidelijke en strakke regeling van bevoegdheden, bevelslijnen en verantwoordingslijnen. Verder worden in het reorganisatieplan als essentiële voorwaarden genoemd dat sprake is van een aan het OM gemandateerd budget met eigen budgetverantwoordelijkheid en een gemandateerd personeelsmanagement.

Het plan van aanpak geeft vervolgens een programma van eisen waaraan de openbaar ministerie-organisatie moet voldoen. Kort samengevat wordt het hoofd van een parket integraal verantwoordelijk voor de prestaties van zijn parket. Daartoe wordt zijn managementverantwoordelijkheid uitgebreid, onder meer zeggenschap over het personeel en over het budget.

Binnen het parket maakt de hoofdofficier afspraken over de te leveren prestaties en draagt hij zorg voor de kwaliteit van de prestaties van zijn parket. Daartoe dient de bedrijfsvoering op orde te zijn en het parket te beschikken over kwalitatief hoogwaardig personeel. De landelijke leiding van het openbaar ministerie berust bij het College. Het College schept de voorwaarden waaronder de parketten optimaal kunnen functioneren, is belast met het toezicht op de parketten en draagt de integrale managementverantwoordelijkheid voor het openbaar ministerie. Zoals er binnen het parket sturingsrelaties zullen zijn, zullen deze ook gelden voor de relatie tussen het College en de parketten. Met de hoofden van de parketten worden afspraken gemaakt over de te leveren prestaties en het College toetst de naleving van die afspraken.

Verondersteld wordt dat de reorganisatie van het openbaar ministerie gunstige gevolgen heeft voor de relaties van het openbaar ministerie met zijn omgeving; voor de besturingsrelatie tussen openbaar ministerie en minister en voor de relaties van het openbaar ministerie met de rechter, het lokaal bestuur en de politie. Als de reorganisatie is afgerond, dient dan ook een kwalitatieve verbetering te zijn bereikt ten aanzien van:

- de effectuering van beleidsprioriteiten;
- de keteneffecten van het optreden van het openbaar ministerie;
- de effectiviteit van het optreden van het openbaar ministerie richting rechter, politie, bestuur, advocatuur, verdachte, dader en slachtoffer;
- de geleverde kwaliteit op juridisch, bestuurlijk, bedrijfsmatig en personeelsterrein.

4. CONDITIES VOOR HET VERANDERINGSPROCES

Voor het slagen van het veranderingsproces zal aan een aantal belangrijke voorwaarden moeten zijn voldaan. Deze betreffen in ieder geval:

- duidelijkheid over de verhouding tussen de minister van Justitie en het openbaar ministerie.

In de in voorbereiding zijnde wetgeving wordt hierop uitgebreid ingegaan (zie ook § 4.1). Op verzoek van de vaste commissie voor Justitie heb ik voorts een notitie toegezegd. Deze zal ik binnenkort aan de Tweede Kamer aanbieden.

- Een goede aandacht en zorg voor het personeel dat betrokken is bij het veranderingsproces.

Zoals ook in het plan van aanpak is aangegeven zullen aan de reorgani-

satie aanzienlijke personele gevolgen verbonden zijn. Daarbij gaat het – zoals ik ook in het algemeen overleg met de Tweede Kamer vorig jaar heb gesteld – niet om gedwongen ontslagen maar om taakverschuivingen en taakveranderingen. Inmiddels bestaat overeenstemming met de NVvR over het sociaal beleidskader voor de reorganisatie. De uitwerking in de vorm van sociale plannen is vrijwel gereed (zie ook hoofdstuk 6).

- Draagvlak binnen de eigen organisatie en bij de externe partners voor de reorganisatie.
- Voldoende extra financiële middelen voor de noodzakelijke veranderingen.

Een korte toelichting.

4.1 Stand van zaken wetgeving

In het plan van aanpak is een overzicht gegeven van de opzet van het wetsvoorstel reorganisatie openbaar ministerie en de in dat kader tot stand te brengen nieuwe Wet op de rechterlijke organisatie. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van het algemeen overleg met de Tweede Kamer is gewerkt aan de voorbereiding van het wetsvoorstel. Deze voorbereiding geschiedt in nauwe afstemming met het openbaar ministerie. Voorts vindt regelmatig overleg plaats met de NVvR, over rechtspositionele aspecten alsook in meer algemene zin.

In het wetgevingstraject gaat het in feite om het opnieuw vastleggen van de organisatie van het openbaar ministerie en de verhouding tussen de minister van Justitie en het openbaar ministerie.

Voor een deel gaat het om codificatie van wat in de praktijk reeds is gegroeid en voor een ander deel – het belangrijkste deel – om uit de reorganisatie voortvloeiende veranderingen in het bestaande stelsel. Het is dan ook van groot belang dat de tekst van zowel de wet als de memorie van toelichting met de uiterste zorgvuldigheid tot stand komt. Op dit moment wordt gewerkt aan het uitschrijven van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Ik streef ernaar in het voorjaar van 1996 een concept-wetsvoorstel in consultatie te brengen bij het openbaar ministerie, de NVvR en onder andere de Nederlandse Orde van Advocaten. In de memorie van toelichting wordt rekening gehouden met het rapport van de Commissie Van Traa en de daaruit voortvloeiende consequenties. Naar verwachting zal de behandeling van het wetsvoorstel in de Ministerraad nog vóór het zomerreces plaatsvinden. De precieze tijdsbepaling is afhankelijk van het vervolgtraject op het rapport van de Commissie van Traa. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 1998.

4.2 Budgettaire aspecten

Voor de versterking van het openbaar ministerie en de reorganisatie zijn in het regeerakkoord extra gelden uitgetrokken: f 30 mln in 1996 oplopend tot f 60 mln in 1998 e.v.j.. Vooralsnog is in de Justitiebegroting meerjarig een bedrag van f 30 miljoen beschikbaar binnen het begrotingsartikel 06.01 (personeel en materieel rechtspraak). De aanvullende extra gelden zullen jaarlijks in het kader van de begrotingsvoorbereiding aan de Justitiebegroting worden toegevoegd.

Het in 1996 beschikbare bedrag zal (afgerond op f 0,1 mln) als volgt worden besteed:

- grote steden beleid	f 2,3 mln
- jeugdcriminaliteit	f 3,0 mln
- correctie scheefgroei	f 4,2 mln
- gerechtskosten	f 3,0 mln
- reorganisatieprojecten	f 2,2 mln
- oprichting Parket-Generaal	f 4,7 mln

- automatisering	f 4,2 mln
- opleidingen	f 0,5 mln
- uitvoering sociaal plan	f 0,8 mln
- creëren nieuwe functies	f 0,8 mln
- voorlichting op de parketten	f 0,8 mln
- personeelsmanagement	pm
- innovatiebudget	f 1,8 mln
- Aladdin	f 0,8 mln
- groei RAI0's	f 0,9 mln

In de loop van 1996 zal worden geïnventariseerd welke kosten zijn gemoeid met de implementatie van de veranderingen die vanuit de reorganisatieprojecten worden voorgesteld. Deze zullen worden verwerkt in het bestedingsplan 1997 en de begrotingen voor de volgende jaren. In de volgende rapportage zal ik hierop ingaan. Steeds zal kritisch moeten worden gezien of de toegekende middelen toereikend zijn voor de gewenste veranderingen en verbeteringen. In het verlengde van het debat over het rapport van de commissie Van Traa zal dit mede afhangen van het oordeel van de Tweede Kamer over de aard, omvang en intensiteit van bepaalde veranderingen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan extra personeel, maar ook aan maatregelen op het gebied van de inrichting van de organisatie en de werkprocessen en de noodzaak tot verdergaande automatisering daarvan.

4.3 Draagvlak voor het veranderingsproces

Als het gaat om het draagvlak voor het veranderingsproces kan worden geconstateerd dat de reorganisatie nu in de fase van de «take-off» zit. Het proces is de fase van het signaleren van knelpunten door commissies en in rapporten voorbij. Er is onder meer door externe factoren zoveel dynamiek losgemaakt dat er nu echt een beweging vooruit wordt gemaakt.

Intern binnen het openbaar ministerie

Binnen het openbaar ministerie is de vooruitgang zichtbaar aan de deelname vanuit verschillende geledingen aan het reorganisatieproces. De leiding van het openbaar ministerie (procureurs-generaal, hoofdofficieren van justitie en hun plaatsvervangers) is actief en enthousiast betrokken bij de 14 projecten. Ook het kader daaronder (officieren eerste klas) is voor een deel ingeschakeld bij de projecten. De laag daaronder, de zaakofficieren, zijn veel minder bij de reorganisatie betrokken; dat heeft de NVvR-enquête ook laten zien. Door middel van regiobijeenkomsten wordt – tot nog toe met redelijk succes – getracht dit te verbeteren (zie ook hoofdstuk 7). Het administratieve personeel (de ondersteuning) is ook veel minder bij de reorganisatieprojecten ingeschakeld. Daarentegen zijn zij vaak zeer actief bezig binnen de Aladdin-groepen. In hoofdstuk 7 wordt nader uiteengezet wat Aladdin is. Aladdin heeft laten zien dat met relatief weinig geld veel beweging gemobiliseerd kan worden. Deze dynamiek moet benut blijven voor het reorganisatieproces door de Aladdin-groepen meer dan tot nog toe is gebeurd bij de reorganisatie in te schakelen. Voor het ondersteunend personeel in de lagere rangen leeft daarentegen de reorganisatie nog nauwelijks. Voor het noodzakelijke draagvlak dwars door de gehele organisatie heen is het echter van belang dat ook zij bij het proces worden betrokken. Daar zal de komende tijd extra aandacht aan worden geschonken.

Extern bij de partners van het openbaar ministerie

Voor het openbaar ministerie is naast draagvlak binnen de eigen

organisatie de relatie met het departement en met de externe partners van belang voor het slagen van de reorganisatie. Hoe kijken zij aan tegen de reorganisatie? Wat is de invloed van het rapport van de Commissie Van Traa hierop? Belangrijk is op de allereerste plaats dat de reorganisatieprocessen van het openbaar ministerie en van het departement en de daarbij gehanteerde sturingsconcepten op elkaar worden afgestemd. Voorts lijkt het oordeel van de externe partners van het openbaar ministerie over de reorganisatie niet steeds helder en eensluidend. Vanuit de politie komen geen duidelijke signalen over de reorganisatie; vindt men het een goede ontwikkeling en hoe staat men tegenover het daadwerkelijk uitoefenen van het gezag van het openbaar ministerie over de opsporing? Daarnaast wordt in kringen van de zittende magistratuur met enige zorg naar de reorganisatie gekeken. Wat betekent de verzelfstandiging voor de relatie met de zittende magistratuur, moet de zittende magistratuur ook overgaan naar integraal management en hoe verhoudt dit zich tot hun onafhankelijke positie, wat gebeurt er met de gelden voor de rechterlijke organisatie? De korpsbeheerders vrezen een groter centralisme en zien dit als een bedreiging voor de rol van het openbaar ministerie in het lokale veiligheidsbeleid. Kortom, in de externe omgeving lijken – meer dan binnen de eigen organisatie onzekere – factoren te bestaan. Door de externe omgeving zoveel mogelijk op de hoogte te houden van de reorganisatie wordt getracht hieraan zo goed mogelijk aandacht te schenken en onzekerheden of onduidelijkheden weg te nemen. Zo is recent een periodiek informeel overleg gestart met de NVvR. Verder krijgt vanuit het hoofdofficierenberaad het structurele overleg met het korpsbeheerdersberaad en de raad van hoofdcommissarissen steeds meer gestalte. Dit uit zich onder meer ook in de deelname van het openbaar ministerie in het STAP, het gemeenschappelijk stafbureau ten behoeve van de politie.

5. PROJECTSTRUCTUUR, -ORGANISATIE EN -COÖRDINATIE

De reorganisatie van het openbaar ministerie zal zoveel mogelijk door de staande organisatie worden uitgevoerd, onder leiding van het College van Procureurs-Generaal, en in nauwe samenwerking met het ministerie. De voorzitter van het College is portefeuillehouder voor de reorganisatie.

Voor de uitwerking van het reorganisatieplan zijn veertien projecten gestart. Deze projecten zijn ook in het plan van aanpak vermeld. Voor elk van deze projecten is een afzonderlijke projectgroep gevormd, onder leiding van een leidinggevend lid van het openbaar ministerie (hoofdofficier van justitie of procureur-generaal) en verder bestaande uit leden van het openbaar ministerie (rechterlijk en ondersteunend), directeuren gerechtelijke ondersteuning, medewerkers van het departement, wetenschappers en externe relaties van het openbaar ministerie. Verder kent ieder project een referent, een ander leidinggevend lid van het openbaar ministerie maar ook bijvoorbeeld van de zittende magistratuur die niet tot de projectgroep behoort maar een kritische klankbordfunctie vervult. Afhankelijk van de aard en de complexiteit van de problematiek kennen sommige projectgroepen een verdere substructuur. Op deze wijze is een substantieel deel van het openbaar ministerie betrokken bij het reorganisatieproces. De administratieve en secretariële ondersteuning voor de projecten wordt geboden door de staf van het College van Procureurs-Generaal. Van daaruit wordt ook gezorgd voor de noodzakelijke afstemming tussen de verschillende projecten, onder meer door het periodieke overleg van projectsecretarissen en projectvoorzitters. Alle veertien projecten die in het plan van aanpak zijn aangeduid, zijn vanaf september 1995 ter hand genomen. De voortgang van de projecten wordt met de (plv.) procureurs-generaal (PG's) en (plv.) hoofdofficier van justitie (HOvJ's) besproken tijdens conferenties van de top van het OM. Deze

OM-conferenties hebben daarbij vooral een consulterende functie. Op de laatste OM-conferentie, eind januari 1996, zijn vanuit enkele projecten de eerste voorstellen aan de orde gesteld. Deze hadden onder andere betrekking op de opbouw van het Parket-Generaal, op het takenpakket van het ressortsparket en op het zogenaamde ideaaltypische parket. Enkele voorstellen zijn inmiddels ook aan mij voorgelegd en door mij afgedaan. In de loop van dit jaar zullen ook vanuit de andere projecten voorstellen worden gedaan. Eind van dit jaar zal dan ook nog meer duidelijkheid bestaan over de aard en de richting van de veranderingen die noodzakelijk zijn. Na een toets op de onderlinge consistentie van de voorstellen zal het zwaartepunt van de implementatie in 1997 liggen.

6. VOORTGANG PROJECTEN

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelstelling en de stand van zaken van de veertien reorganisatieprojecten. De projecten worden in een van het plan van aanpak afwijkende volgorde besproken; de projecten zijn enigszins gegroepeerd naar specifieke aandachtgebieden zoals organisatiestructuur, beheersverantwoordelijkheid, kwaliteit van het personeel en beleidsvorming en -verantwoording.

1. Project ontwikkeling van het ideaaltypisch parket

a. Opdracht/plan van aanpak

In het plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie staat dat «dit project zich richt op de vraag hoe een parket dat aan alle (nieuwe) eisen voldoet, eruit zou kunnen zien». In het plan van aanpak van de projectgroep wordt de doelstelling van het project als volgt omschreven:

- het formuleren van een profiel van een goed functionerend parket in 1998;
- het in beeld brengen van de huidige profielen van parketten;
- het schetsen van ontwikkelingsroutes op hoofdlijnen en sturingsvariabelen voor College en hoofd van parketten.

b. stand van zaken

De projectgroep heeft aan de hand van eerdere rapporten over het OM en van werkconferenties de belangrijkste elementen van het ideaaltypische, goed functionerende parket ontwikkeld. Op basis van gegevens uit management informatiesystemen, interviews met medewerkers binnen de parketten en met vertegenwoordigers van de zittende magistratuur (ZM), bestuur, politie en advocatuur zijn parketprofielen opgesteld. Deze parketprofielen vormen vervolgens de basis voor een analyse van de verschillen en overeenkomsten tussen de parketten en geven tezamen met de «best practices» die in de verschillende parketten worden gehanteerd suggesties voor mogelijke ontwikkelroutes naar het ideaaltypische parket.

Wat is een ideaaltypisch parket?

Voor de beschrijving van de parketten zijn vier invalshoeken gehanteerd die van belang werden geacht voor een goed functionerend, ideaaltypisch parket.

1. Externe positionering van parketten: hoe geven parketten gestalte aan de maatschappelijke functie van het OM; welk beeld hebben de parketten van de omgang met hun externe partners?
2. Het primaire proces: er is een selectie van indicatoren uit Rapsody, het management informatiesysteem, gehanteerd die vooral een beeld

geven van de maatschappelijke effectiviteit en doelmatigheid van het optreden van het parket, zoals afdoeningsmodaliteiten van OM en ZM en outputindicatoren. Verder is gelet op interne en externe efficiency zoals: wordt de dossierstroom gecontroleerd op tijdige aanlevering door de politie; is er sprake van intercollegiale toetsing.

3. De professionaliteit: het succes van het OM op de externe positionering en het primaire proces wordt voor een groot deel bepaald door de professionaliteit van de organisatie en de medewerkers. Externe relaties zijn hiernaar gevraagd.

4. Management en organisatie: voorwaarden voor het realiseren van kwaliteit. In de parketprofielen is aandacht besteed aan de organisatiestructuur, de organisatie van de werkstromen, de stijl van leidinggeven, de professionele kwaliteit van de medewerkers en aan het personeelsbeleid. Het beeld hierover is ontleend aan interviews met parketmedewerkers en aan schriftelijk materiaal.

De parketten zijn op deze aspecten gescoord en hun score is afgezet tegen een door de projectgroep ontwikkelde norm voor het ideaaltypische parket (de zgn. 0-norm). Deze norm is gebaseerd op een aantal criteria waaraan een ideaaltypisch parket anno 1995 zou moeten voldoen. Bijvoorbeeld: een goed functionerend parket zou met de rechter een open relatie moeten hebben, de rechter moeten zien als partner in de keten en ter uitvoering van deze visie capaciteit moeten afstemmen, samen voorraadproblemen moeten oplossen, periodiek overleg moeten voeren en goede zakelijke contacten moeten onderhouden.

Met betrekking tot de externe positionering – het eerste aspect blijkt de visie van de parketten ten aanzien van samenwerking met externen in grote lijnen overeen te komen met de gehanteerde norm. De daadwerkelijke uitvoering blijft achter. De visie blijft steken in planvorming en de planvorming in een papieren exercitie.

Op het primaire proces – het tweede aspect – bestaan grote verschillen in de afdoeningsmodaliteiten tussen de parketten. Er is geen landelijke consensus met betrekking tot de gewenste verdeling van afdoeningsmodaliteiten. De verschillen zijn te beïnvloeden door systematische sturing. En dit zelfde geldt voor de verschillen in effectiviteit en produktiviteit.

Voor de professionaliteit – het derde aspect – zijn evenzeer normen ontwikkeld. Grote parketten scoren beter op bestuurlijke kwaliteit. De grootte van het parket heeft geen effect op de juridische kwaliteit, maar weer wel op de bedrijfsmatige kwaliteit; kleine parketten scoren hierop beter.

En ook op management en organisatie – het vierde aspect – zijn grote verschillen tussen de parketten geconstateerd. Juist ook op dit aspect zijn in de parketten allerlei «best practices» aangetroffen, als het bijvoorbeeld gaat om de werkstructurering en capaciteitsplanning, de stijl van leidinggeven, de aandacht voor kwaliteitsbevordering.

Het algemene beeld uit de parketprofielen is dat er geen uitgesproken uitschieters naar boven of naar beneden zijn. Niet alle parketten blijken op dezelfde manier te werken, maar wel hebben alle parketten op een of ander gebied «best practices». Door van elkaar te leren en elkaars ervaringen over te nemen, kan zo is de verwachting elk parket een ontwikkelingsroute ingaan naar het ideaaltypische parket.

Implementatie

De projectgroep heeft haar eindrapportage aan het College aangeboden. In deze rapportage wordt ook ingegaan op de kritische succesfactoren om te komen tot een ideaaltypisch parket.

Na bespreking in het College en met de hoofdofficieren zullen in mei en juni 1996 op de parketten werkconferenties worden gehouden. Met

behulp van deze conferenties zal de ontwikkelroute per parket worden bepaald. Het is de bedoeling dat voor ieder parket vervolgens een implementatieplan wordt opgesteld dat erop is gericht dat alle parketten eind 1998 aan de gestelde normen kunnen voldoen.

2. Project opbouw ressortparketten nieuwe stijl

a. Opdracht/doel

De reorganisatie van het openbaar ministerie heeft voor de ressortparketten belangrijke gevolgen. Een deel van de taken en bevoegdheden die eerst bij de procureur-generaal en zijn parket lagen, zal uitgeoefend gaan worden door het College van Procureurs-Generaal.

Met het verdwijnen van de bestuurlijke taken bij de ressortparketten was een nadere bezinning op de taken en de daarvan afgeleide inrichting van de ressortparketten noodzakelijk. In dit licht is het project «opbouw ressortparketten nieuwe stijl» gestart.

Het doel van het project is de ressortparketten een houvast te geven voor een nieuwe inrichting van het parket, waarbinnen de oude en nieuwe taken zo goed mogelijk kunnen worden uitgevoerd. Daarbij wordt veel aandacht gegeven aan de uitwerking van de rol van het ressortparket nieuwe stijl binnen het openbaar ministerie en een invulling van de taken. Het is niet de bedoeling een organisatieblauwdruk voor de verschillende ressortparketten te maken.

b. stand van zaken

De projectgroep hanteert de volgende uitgangspunten:

1. De ressortparketten zijn nevens geschikt aan de arrondissementsparketten.
2. De eerste en tweede lijn zijn bij het OM gezamenlijk verantwoordelijk voor een goede rechtspleging, binnen de door de wet gegeven grenzen. Binnen die gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben de eerste en de tweede lijn ieder eigen verantwoordelijkheden, waarbij wel een noodzaak bestaat tot afstemming tussen de eerste en de tweede lijn.
3. De ressortparketten hebben als taken:
 - a. het behandelen van strafzaken waarvan het Gerechtshof kennis neemt;
 - b. de bevordering (bij de arrondissementsparketten binnen het ressort) dan wel borging (bij het eigen ressortparket) van de – juridische – kwaliteit van de vervolging in het ressort;
 - c. het verrichten van de bijzondere taken (bv. civiele taken, notarieel tuchtrecht) ;
 - d. het bijdragen aan landelijke beleidsvorming binnen het openbaar ministerie.De onder a. en b. genoemde taken worden beschouwd als kerntaak.
4. De relatie en de positie van het ressortparket ten opzichte van het Hof legitimeert de unificerende rol van het ressortparket ten aanzien van kwaliteit.

In het wetgevingstraject (wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en van het wetboek van strafvordering, zie ook hoofdstuk 4) wordt aandacht geschonken aan de consequenties die de kerntaak «behandelen van strafzaken waarvan het Gerechtshof kennis neemt» met zich brengt. De lijn die daarbij wordt voorgestaan en waarover ik u bij gelegenheid van de desbetreffende wetsvoorstellen nader zal informeren, is als volgt.

– De kerntaak «behandelen van strafzaken waarvan het Gerechtshof kennis neemt» verdient een wettelijke basis.

- Voor de uitoefening van die kerntaak worden aan de advocaat-generaal bij het Gerechtshof wettelijke bevoegdheden verleend:
 - het intrekken van het door de officier van justitie ingestelde appel;
 - het zelfstandig instellen van appel, naast de bevoegdheid die de officier van justitie in dezen heeft;
 - het zelfstandig benaderen van de rechter-commissaris met het verzoek bepaald onderzoek te laten verrichten, zowel feitelijk (reconstructie, getuigenverhoren) als een onderzoek naar de geestvermogens van de verdachte.
 - Iedere advocaat-generaal wordt landelijk bevoegd om zaken bij alle Gerechtshoven te behandelen.
- De projectgroep voert zijn werkzaamheden uit met inachtneming van deze lijn.

Voor de kerntaak bevordering van de (juridische) kwaliteit van de vervolging in het ressort is het uitgangspunt dat het (hoofd van het) arrondissementsparket verantwoordelijk is en blijft voor de kwaliteit in de eerste lijn. Dat wil echter niet zeggen dat er geen intensieve relatie kan worden onderhouden. Voor een goed functioneren van het systeem dat gericht is op kwaliteitsbevordering is een goed onderling contact tussen de tweede en de eerste lijn noodzakelijk. Daarvoor zullen zogenoemde kwaliteitskringen binnen het ressort worden opgezet.

De projectgroep heeft een aantal voor de ressortsparketten van belang zijnde onderwerpen (waaronder de uitoefening van de kerntaken) inmiddels voor een deel uitgewerkt en zal zich de komende tijd onder meer richten op:

- implementatie, met name van de voorstellen die betrekking hebben op de kwaliteitsbevorderende taak;
- de invulling van de open einden die er nog zijn en voorts, daar waar nog nodig, inventariseren en invullen van de relaties met de andere projecten.

Verder zal de projectgroep in ieder geval nog ingaan op de landelijke, beleidsvoorbereidende taak, de bijbehorende randvoorwaarden, de mogelijkheden tot onderlinge samenwerking tussen ressortsparketten. Daarvan zal in de volgende voortgangsrapportage verslag worden gedaan.

3. Project opbouw en inrichting parket-generaal

a. Opdracht/doelstelling

De reorganisatie brengt met zich mee dat het openbaar ministerie nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden krijgt. Deze leiden tot nieuwe taken die tot nog toe weliswaar niet buiten de invloedssfeer van het openbaar ministerie lagen, maar waarvoor de zeggenschap wel elders lag. Enerzijds worden taken en verantwoordelijkheden van de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning overgedragen naar het hoofd van het parket en anderzijds van het departement naar het College van Procureurs-Generaal. Het is derhalve noodzakelijk voor het openbaar ministerie (ook) op centraal niveau vorm te geven aan deze taken. Opdracht van de projectgroep is te komen tot voorstellen voor de functies en taken die op centraal niveau, binnen een Parket-Generaal, moeten worden vervuld. Naast de aan het openbaar ministerie toegewezen beleidsvoorbereiding gaat het dan met name ook om taken op het terrein van de bedrijfsvoering.

Het Parket-Generaal moet het integraal management van het College ondersteunen en de voor de leiding van het openbaar ministerie nieuwe taken, zoals budgetverantwoordelijkheid, planvorming en control en

personeelsmanagement, vormgeven. In het plan van aanpak zijn daarbij reeds enkele contouren voor het Parket-Generaal geschetst: zo weinig mogelijk uitvoering, zo klein mogelijk en met een flexibele, open structuur en met inzet van medewerkers afkomstig van de parketten.

b. Stand van zaken

De projectgroep heeft haar eindrapport uitgebracht met een voorstel voor de hoofdlijnen voor de taken en functies van het Parket-Generaal. De parketten en de vergadering van hoofdofficieren zijn over dit rapport geconsulteerd.

Uitgangspunten Parket-Generaal

Het uitgangspunt van het plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie is dat het openbaar ministerie als één organisatie moet gaan functioneren. Het Parket-Generaal zal als hoofdkantoor van het openbaar ministerie moeten kunnen garanderen dat:

- het OM zijn eigen beleidsvorming goed regisseert;
- de inbreng bij de beleidsvorming vanuit de praktijk van de parketten wordt gerealiseerd;
- het beheer over mensen en middelen goed wordt verankerd;
- er sprake is van een integrale afweging van beleidswensen en beheersmatige condities in de top van de OM-organisatie;
- het de hoofden van de parketten mogelijk wordt gemaakt binnen de grenzen van het landelijk beleid en beheer eenzelfde integrale afweging te maken;
- er op adequate wijze integraal verantwoording kan worden afgelegd aan de minister over de prestaties van het OM;
- de hoofden van de parketten op dezelfde wijze verantwoording kunnen afleggen aan het College.

Organisatiestructuur op hoofdlijnen:

Het Parket-Generaal bestaat uit het College en vier eenheden die geleid worden door vier hoofden: Ontwikkeling; Bedrijfsvoering; Programmering, controlling en kwaliteitsborging; Kabinet en voorlichting. De hoofden van de eenheden hebben een permanente adviesrol in de Collegevergaderingen en komen daartoe regelmatig met het College bijeen.

Het College van Procureurs-Generaal

Het College is verantwoordelijk voor en ziet toe op het goed functioneren van het OM en de juiste uitoefening van de wettelijke bevoegdheden. Daartoe legt de voorzitter namens het College verantwoording af aan de minister van Justitie over het gevoerde beleid en de wijze waarop aan algemene en bijzondere aanwijzingen van de minister gevolg is gegeven. Het College besteedt daarbij passende aandacht aan de verhouding van het OM tot de rechter, het bestuur, de politie en andere partners in de rechtshandhaving. Voorts is het College verantwoordelijk voor het personele en materiële beheer van de OM-organisatie.

De eenheid Ontwikkeling

Binnen de beleidskaders die de minister van Justitie stelt zal het OM een eigen strategie ontwikkelen op het gebied van de strafrechtelijke handhaving en de positionering ten opzichte van de strategische partners. Hieruit vloeien ontwikkelings- en afstemmingsopdrachten voort.

Het College geeft deze opdrachten aan ontwikkelteams. Deze teams

doen tevens voorstellen voor implementatie. Ze zijn samengesteld uit medewerkers van de eenheid ontwikkeling, medewerkers van de parketten en, afhankelijk van het onderwerp, experts buiten de organisatie (advocatuur, wetenschap, politie, etc.). Met het departement zal afstemming plaatsvinden en zo nodig zullen medewerkers van het departement ook deelnemen aan de teams.

De eenheid Bedrijfsvoering

Deze eenheid voorziet in de beheersmatige strategie en planning, ertoe leidende dat de inzet van mensen, middelen en systemen voor de OM-organisatie optimaal is. De eenheid ondersteunt het College door het leveren van bijdragen aan personeel, financiën, informatie en automatisering en organisatie-ontwikkeling. De eenheid draagt tevens zorg voor de interne bedrijfsvoering van het Parket-Generaal.

De eenheid Programmering, controlling en kwaliteitsborging

Deze eenheid vormt de verbinding tussen beleid en uitvoering, tussen enerzijds de eenheid Ontwikkeling en anderzijds de eenheid Bedrijfsvoering en de parketorganisaties. De eenheid informeert en adviseert het College over een optimale afstemming van benodigde tijd en capaciteit. De eenheid is tevens belast met de planning- & controlcyclus met de parketten en voorlopig ook nog met de coördinatie van de reorganisatieprojecten.

Een apart bureau Kwaliteitsborging binnen deze eenheid ontwikkelt kwaliteitssystemen en kwaliteitsprocedures voor het OM en helpt de parketten bij de implementatie daarvan.

De eenheid Kabinet en voorlichting

Deze eenheid vervult schakelfuncties tussen het College en de buitenwereld en de administratieve ondersteuning daarbij. Hiertoe behoren o.a. het behandelen van bestuurszaken, incidenten, het ondersteunen van het College in hun externe relaties, het organiseren van het jaarverslag en jaarplan van het OM, het secretariaat van het College en de voorlichting.

Invoeringsplan

Ik heb inmiddels ingestemd met het organisatie-ontwerp voor het Parket-Generaal. Het ontwerp zal nu het overlegtraject ingaan. In dit stadium zal ik ook de NVvR en de vakbonden consulteren.

Ernaar gestreefd wordt dat het Parket-Generaal vóór de zomer van 1996 van start gaat. De formatie wordt gefaseerd opgebouwd. Wel zal bij de start een aantal sleutelposities, waaronder die van de hoofden van de vier eenheden, reeds bezet moeten zijn.

4. Project beheersovergang

a. Opdracht/doelstelling

De toekomstige beheersstructuur omvat een drietal componenten:

1. de afbakening van de beheersbevoegdheden en -verantwoordelijkheden tussen minister, College en parket;
- 2 de organisatie van de uitvoering van het beheer, centraal op het Parket-Generaal en decentraal op het parket;
3. het benodigde instrumentarium om de toegekende bevoegdheden en verantwoordelijkheden te kunnen uitoefenen.

Niet beoogd wordt een blauwdruk te geven van de nieuwe beheersstructuur. Dit is mogelijk noch wenselijk. De beheersovergang zal immers daadwerkelijk gestalte krijgen binnen de arrondissementen en de parketten. Daarbij wordt rekening gehouden met specifieke factoren en omstandigheden. Twee belangrijke randvoorwaarden staan voorop:

1. de organisatie van het beheer voor het hoofd van het parket wordt zodanig ingericht dat de rechtsprekende colleges hiervan geen nadeel ondervinden (zie ook de motie Koekkoek);
2. de uitvoering van het beheer voor het openbaar ministerie vindt zo doelmatig mogelijk plaats.

Een zelfstandige beheersinfrastructuur voor het openbaar ministerie zou een negatieve invloed kunnen hebben op de zittende magistratuur. En de schaal van de afzonderlijke parketten is in de meeste arrondissementen te gering om doelmatig een zelfstandige en volledige beheersinfrastructuur op te bouwen. In het plan van aanpak is om die reden vooralsnog gekozen voor het behouden van de gemeenschappelijke beheersinfrastructuur tezamen met de zittende magistratuur. De ontwikkelingen met betrekking tot integraal management voor de zittende magistratuur zullen nauwlettend worden gevolgd. De gedachtenvorming hierover vindt mede plaats in het kader van de voorbereiding van het regeringsstandpunt op het rapport van de commissie Hoekstra.

Het project beheersovergang is opgedeeld in twee deelprojecten, de centrale beheersovergang en de decentrale beheersovergang. Het centrale deel zorgt voor de overdracht van de beheersbevoegdheden en -verantwoordelijkheden van het departement naar het College van Procureurs-Generaal met inbegrip van daarbij behorend instrumentarium en beheersinfrastructuur.

Het decentrale deel zal zich richten op de overdracht van beheersbevoegdheden en -verantwoordelijkheden van de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning naar de hoofdofficier van justitie als (toekomstig) integraal manager van het parket. De precieze invulling van de decentrale beheersinfrastructuur zal plaatsvinden op basis van planvorming en besluitvorming binnen het arrondissement en op basis van de ervaringen die vanaf 1996 hiermee zullen worden opgedaan.

De begeleiding en ondersteuning van de parketten berust bij het decentrale deelproject.

b. Stand van zaken

Voorwaarden voor de beheersovergang

Momenteel wordt per arrondissement geïnventariseerd op welke wijze en onder welke condities in 1996 een begin zal worden gemaakt met de overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar de hoofdofficier. Een formele overdracht van de beheerstaken aan het hoofd van het parket kan pas plaatsvinden indien aan een aantal randvoorwaarden is voldaan. Daarbij moet worden gedacht aan de opbouw van deskundigheid voor de beheersfuncties bij de parketten, aan een adequate administratieve organisatie met een duidelijke afbakening van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden en aan procedures ter garanderen, bewaking en toetsing van de rechtmatigheid en doelmatigheid etc. Randvoorwaarden die nu van toepassing zijn voor de directeur gerechtelijke ondersteuning. Vanuit het deelproject centrale beheersovergang zullen deze randvoorwaarden worden geformuleerd.

Het projectteam decentrale beheersovergang heeft een rondgang langs de arrondissementen gemaakt om inzicht te krijgen in de wijze waarop momenteel in ieder arrondissement de beheersbevoegdheden en -verantwoordelijkheden worden uitgevoerd. Uit de gesprekken is gebleken dat de meeste arrondissementen al goed op weg zijn om de beheers-

overgang te realiseren. Wel bleek behoefte te bestaan aan duidelijkheid over de splitsing van het totale budget voor OM, ZM en algemeen beheer en over de wijze van financiering en organisatorische inbedding van de gemeenschappelijke beheersstaf.

Begeleiding bij de beheersovergang

Het decentrale projectteam heeft een lijst ontwikkeld met aandachtspunten waarmee rekening moet worden gehouden bij de beheersovergang. Deze lijst is toegezonden aan de parketten. De lijst is bedoeld als hulpmiddel bij de technische uitwerking van de beheersfuncties en bij de gedachtenbepaling daaromtrent. In april en mei 1996 zullen werkconferenties met vergelijkbare parketten (1e en 2e lijn) georganiseerd worden. Tijdens deze conferenties zal inhoudelijk diepgaand op de belangrijkste knelpunten en mogelijke oplossingen voor de beheersovergang worden ingegaan.

Activiteiten centrale beheersovergang

Prioriteit is gegeven aan de volgende onderwerpen:

a. financieringsgrondslag parketten :

In overleg met de Centrale Commissie Werklastmeting (CCW) is besloten om een afzonderlijke werkgroep in te stellen die onder regie van het project beheersovergang zal onderzoeken op welke wijze de verdeelproblematiek kan worden opgelost. De CCW en de Commissies Maatstaven Werklastmeting parketten (CMW's) zullen hierbij worden betrokken. De werkgroep zal zich voor de cyclus 1997 eerst richten op de belangrijkste knelpunten en vervolgens een voorstel ontwikkelen voor een nieuwe budgetverdeling op langere termijn.

b. planning en control cyclus/sturing- en verantwoordingsinformatie:

Het College zal een eigen planning en control cyclus gaan onderhouden met de parketten, die zal moeten passen binnen de meerjarige beleidscyclus. Ieder jaar zullen de hoofden van de parketten met het College afspraken maken over de te bereiken resultaten en de daarvoor beschikbaar te stellen middelen. Na afloop van het jaar zal op een zelfde wijze aan het College verantwoording worden afgelegd over de bereikte resultaten (kwantitatief en kwalitatief) en over de besteding van de middelen. Voor de planning en control cyclus 1996/1997 zal de Dienst Rechtspleging van het ministerie van Justitie vooralsnog een faciliterende en ondersteunende rol vervullen. Het op te richten Parket-Generaal zal starten met de voorbereiding van de planning en control cyclus 1997/1998. Daarbij zal ook worden bepaald wat de gewenste sturings- en verantwoordingsinformatie is tussen parketten en College en tussen College en minister. Deze zal nog nader worden geëxpliciteerd langs drie lijnen: de lokale handhavingsarrangementen en de landelijke prioriteiten, de organisatie-ontwikkeling van de parketten en de bedrijfsvoering in termen van efficiëntie en effectiviteit. De uitwerking hiervan zal plaatsvinden in afstemming met andere projecten uit het reorganisatieplan en met het project bestuurlijke informatievoorziening bij de dienst Rechtspleging. Overigens betreft het een onderwerp met een looptijd van tenminste twee jaar.

c. mandateringsregeling:

Er zijn algemene voorwaarden opgesteld voor de overdracht van bevoegdheden van de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning aan de hoofdofficier van justitie in de interimperiode 1996/1997.

Deze zullen worden opgenomen in de begrotingsvoorschriften van de Dienst Rechtspleging.

d. budgetbeschrijving openbaar ministerie:

Op de begroting van Justitie staan, behoudens voor specifieke beleidsintensiveringen, geen geormerkte gelden voor het openbaar

ministerie. De omvang van de afzonderlijke budgetten van openbaar ministerie, Zittende Magistratuur en Algemeen Beheer kan alleen door de afzonderlijke arrondissementen worden geleverd. Daartoe zijn beslissingen nodig over de toedeling van de gemeenschappelijke uitgaven en de kosten van de beheersstaf.

e. kosten- en budgetstructuur:

De huidige kosten- en budgetstructuur maakt een directe verantwoordingsrelatie tussen het College en de parketten niet mogelijk. Er bestaan organisatorische verschillen tussen de parketten onderling en in de organisatie van het beheer. Daardoor is geen eenvormige budgetvaststelling mogelijk en daarmee ook niet een eenduidige formele overdracht van bevoegdheden. In de financiële verantwoordings-systemen, in de personele systemen en in verschillende administraties zullen daartoe wijzigingen moeten worden aangebracht. Geïntegreerd is welke varianten er zijn voor de aanpassing voor de kosten- en budgetstructuur. Bepalend hierbij is de toekomstige positie van het beheer van de rechterlijke organisatie. Een voorlopige standpuntbepaling hierover wordt voorbereid. Onderzocht wordt welke technische aanpassingen vervolgens in de financiële systemen voor 1997 gerealiseerd moeten zijn om de budgetten van parketten, gerechten en algemeen beheer zoveel mogelijk reeds apart te kunnen onderscheiden en welke stappen vervolgens noodzakelijk zijn om in 1998 te komen tot een afzonderlijk budget voor het OM als totaal en voor het hoofd van het parket.

5. Project personeelsmanagement

a. Opdracht/plan van aanpak

Het plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie vermeldt: «binnen de reorganisatie van het openbaar ministerie is aandacht voor personeel van groot belang. Personeel is immers het belangrijkste kapitaal van het openbaar ministerie. Dit kapitaal moet zo goed mogelijk worden beheerd ten behoeve van het bereiken van een kwalitatief goed functionerend openbaar ministerie, dat kan voldoen aan de eisen die de samenleving aan de rechtshandhaving stelt» en verder «Het project personeelsmanagement richt zich op het ontwikkelen van een toekomstgericht en samenhangend personeelsmanagement voor het openbaar ministerie».

De doelstelling van deze projectgroep is een geïntegreerd nieuw personeelsbeleid, waarbij:

- gewerkt wordt met kerncompetenties;
- vaardigheden van mensen gekoppeld worden aan een functie;
- een goed loopbaanbeleid aanwezig is, zodat:
- dit de continuïteit in de organisatie bevordert;
- de juiste mensen op de juiste plaats zitten.

b. Stand van zaken

Fase 1 waarin een vernieuwd en samenhangend personeelsbeleid wordt ontworpen, is grotendeels afgerond. De resultaten van deze fase zijn:

- a. de kerncompetenties van het openbaar ministerie; deze kerncompetenties zijn de criteria (vaardigheden, stijl en kennis) waarop de personele kwaliteit van het openbaar ministerie wordt beoordeeld en gestuurd;
- b. de parketgebonden competenties; dit zijn de functie-eisen die gelden voor de specifieke taken op de parketten;
- c. een analyse van de kloof tussen toekomstige functie-eisen en de aanwezige kwaliteit;

d. de hoofdlijnen voor de besturing, inrichting en kwaliteit van het personeelsmanagement en de verdeling van de bevoegdheden.

Thans loopt fase II van het project. Het gaat daarbij om het ontwikkelen van concrete modellen en instrumenten. De rol van de projectgroep is verschoven van ontwikkeling van voorstellen naar een bewakende, signalerende en begeleidende rol. Het zwaartepunt zal in toenemende mate komen te liggen bij de lijn. De projectgroep kent de volgende deelwerkgroepen:

- a model voor formatie-, functiebeschrijving en personeelsplanning;
- b taakvelden, loopbaanpaden en mobiliteit;
- c ontwikkeling personeelsinstrumenten;
- d opleiding en vorming;
- e werving en selectie instroom.

Het belangrijkste doel van deze tweede fase is te komen tot een model voor formatieplanning/beschrijving, functiebeschrijving en personeelsplanning (de «timmerkist»). In maart 1996 is de «timmerkist» gereed. Dan ook zullen trainingen voor de personeelsfunctionarissen worden georganiseerd, zodat zij met de «timmerkist» kunnen werken. In mei 1996 zullen de instrumenten voor de beoordelings-/functioneringsgesprekken gereed zijn. Na mijn goedkeuring van de diverse personeelsinstrumenten zijn deze naar verwachting medio dit jaar voor het hoofd van het parket beschikbaar voor toepassing binnen zijn organisatie. De projectgroep zal voorstellen doen voor de wijze waarop de implementatie van deze instrumenten plaatsvindt alsmede voor de ondersteuning van de hoofdofficier daarbij.

Met betrekking tot de werving en selectie vindt afstemming plaats met betrokkenen bij het personeelsbeleid voor de zittende magistratuur.

6. Project personele consequenties reorganisatie

a. Opdracht/plan van aanpak

Het plan van aanpak zegt over dit project: «de reorganisatie van het openbaar ministerie zal consequenties hebben voor het personeel. Van sommige mensen zal bijvoorbeeld het takenpakket veranderen. Dit project zal zich op dergelijke personele consequenties richten. Verder zal dit project zich bezighouden met aanbevelingen en begeleiding ten behoeve van de uitvoering van het sociaal plan».

De projectgroep heeft de navolgende taken:

- het aangeven van de grote lijnen wat betreft veranderingen in functies, uiteraard in afstemming met de andere projecten;
- het initiëren van experimenten op parketten;
- het begeleiden van parketten bij het opstellen van personeelsplannen inclusief beheersmatige gevolgen. De parketten stellen zelf de plannen op, toetsing van en besluitvorming over de plannen is de verantwoordelijkheid van het College;
- het voorzien in informatie en begeleiding voor de hoofden van dienst in verband met het sociaal beleidskader reorganisatie openbaar ministerie en de sociale plannen. De hoofden van dienst zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het sociaal beleid.

b. Stand van zaken

De projectgroep heeft zich de afgelopen periode vooral gericht op het inventariseren van veranderingen in functies naar aanleiding van het plan van aanpak reorganisatie OM en het opstellen van functieprofielen voor de topfuncties binnen het openbaar ministerie en de functie van advocaat-generaal. In maart 1996 is de voorlichting en opleiding voor het opstellen van formatieplannen bij de parketten van start gegaan.

Daarnaast zal dit project zorg dragen voor:

1. de begeleiding van de uitvoering van het sociaal beleid;
2. het opstellen van een brochure waarin het sociaal beleid wordt toegelicht;
3. de consequenties van het opvullen van zogenaamde loopbaangaten voor het bestedingenplan van het reorganisatiebudget;
4. overige suggesties ten behoeve van het bestedingenplan.

7. Project Invoering medezeggenschap

a. Opdracht/plan van aanpak

Doel van het project «invoering Medezeggenschap» is:

- I. het organiseren van de verkiezingen voor een medezeggenschapsorgaan voor de leden van het openbaar ministerie (rechtsgeleerd personeel) in april 1996 en verkiezingen voor een ondernemingsraad voor de ondersteuning in november 1996;
- II. het fungeren als klankbord voor het ministerie van Justitie bij het ontwerpen en opstellen van een geïntegreerde regeling op het terrein van de medezeggenschap voor de OM-organisatie nieuwe stijl;
- III. de implementatie van de geïntegreerde regeling voor de medezeggenschap.

b. Stand van zaken

Besloten is tot een tijdelijke, aparte regeling voor de medezeggenschap voor de rechterlijke ambtenaren van het OM. Dit omdat de Wet op de ondernemingsraden (Wor) nog niet van toepassing is op de sector rechterlijke macht, waarvan de rechterlijke ambtenaren van het openbaar ministerie deel uit maken en het van belang werd geacht de medezeggenschap op de parketten goed te regelen. Op 24 april 1996 zullen verkiezingen plaatsvinden voor de parketvertegenwoordiging van de rechterlijke ambtenaren van het openbaar ministerie. Deze parketvertegenwoordiging en de dienstcommissie zullen (gelijktijdig) overleggen met de hoofdofficier van justitie en de directeur gerechtelijke ondersteuning. Op deze wijze kan zoveel mogelijk recht worden gedaan aan een optimale vorm van medezeggenschap binnen het openbaar ministerie.

In december 1995 en februari 1996 hebben conferenties plaatsgevonden met vertegenwoordigers van ieder parket (zgn. correspondenten). Doel van deze conferenties was de voorbereiding van de verkiezingen voor de ondernemingsraden. Daarbij zijn zowel meer praktische zaken, zoals bv. een verkiezingsreglement en een draaiboek voor de te houden verkiezingen als meer inhoudelijke zaken, zoals het belang van een goed functionerende medezeggenschap, aan de orde geweest. De correspondenten gaan zich richten op de organisatie van de verkiezingen in april en daarna (in overleg met de dienstcommissie) met de samenstelling van de gecombineerde medezeggenschapsvergadering op het parket (de parketvertegenwoordiging en de vertegenwoordiging van het ondersteunend personeel (nu nog – delen van – de dienstcommissie en later in het najaar de – onderdeelcommissie van de – Ondernemingsraad).

8. Project effectief extern overleg

a. Opdracht/doelstelling

Het doel van het project is het verbeteren van de effectiviteit van het openbaar ministerie in het bestuurlijk overleg, met als subdoel het verbeteren van de effectiviteit van het bestuurlijk overleg als geheel. Het project zal zich hierbij niet alleen concentreren op het driehoeksoverleg, maar zich richten op het externe overleg in zijn algemeenheid.

De opdracht is in fasen opgedeeld:

1. opstellen van een diagnose van de huidige effectiviteit van het openbaar ministerie in bestuurlijk overleg gerelateerd aan de rolbepaling van het openbaar ministerie als institutie;
2. ontwikkelen van strategieën voor het verbeteren van de effectiviteit van het openbaar ministerie in extern bestuurlijk overleg;
3. formuleren van kwaliteitsmaatstaven die zowel lokaal als door het College van PG 's gehanteerd kunnen worden;
4. het beproeven van de resultaten van de fasen 1, 2 en 3 in één of meer pilots en behulpzaam zijn bij de implementatie van de strategieën op de overige parketten.

b. Stand van zaken

De projectgroep is bezig met de uitvoering van fase 1. Deze behelst:

1. inventariseren en analyseren van bestaand (wetenschappelijk) onderzoek;
2. afstemming met projectresultaten van lopende projecten en onderzoeken;
3. interactieve bevraging van het relevante veld.

Er vindt in deze fase uitgebreid onderzoek plaats naar de huidige positionering en effectiviteit van het extern overleg. Instrumenten die hierbij gehanteerd worden zijn literatuuronderzoek, elite-interviewing en interactief veldonderzoek. De projectgroep heeft zich tot nu toe vooral gericht op het literatuuronderzoek en het ontwikkelen van werkhypothesen.

De komende maanden zal het onderzoek van fase 1 worden afgerond. Medio juni zullen de bevindingen worden gepresenteerd alsmede een overzicht van factoren die relevant zijn gebleken voor de effectiviteit van het O.M. De resultaten van fase 1 zullen worden getoetst in workshopachtige conferenties. Tevens zal worden gestart met fase 2, het beschrijven van strategieën die de effectiviteit van het O.M. in bestuurlijk overleg op essentiële punten kunnen verbeteren.

9. Project doorlichting van de overlegorganen

a. Opdracht

In het plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie is opgemerkt dat «de huidige organisatie van de beleidsvorming, die thans in een groot aantal overlegorganen plaatsvindt, te zeer versnipperd is en zal worden gesaneerd». Mede ter uitvoering van dit voornemen is de projectgroep «doorlichting van de overlegorganen» ingesteld. Het doel van het project is de bestaande overlegorganen waaraan het openbaar ministerie deelneemt door te lichten en voorts een nieuwe structuur te ontwerpen voor de landelijke beleidsvorming voor het openbaar ministerie. De overlegorganen van het openbaar ministerie worden vervolgens ingepast binnen die nieuwe beleidsstructuur.

b. Stand van zaken

Voor de inventarisatie wordt gebruik gemaakt van enquêtes. Twee enquêtes zijn inmiddels gehouden, onder de voorzitters van de interne overlegorganen van het openbaar ministerie en onder de voorzitters van externe overlegorganen waaraan medewerkers van het openbaar ministerie deelnemen. Binnenkort wordt een derde enquête gehouden onder de medewerkers van het openbaar ministerie die deelnemen aan die externe overlegorganen. Uit de via de eerste enquête verkregen informatie bleek dat er thans ongeveer vijftig overlegorganen bestaan die worden aangemerkt als landelijk, intern overlegorgaan van het openbaar

ministerie en die ingepast kunnen worden in de toekomstige beleidsstructuur van het OM.

Inmiddels is het voorstel voor de nieuwe landelijke beleidsstructuur nagenoeg gereed. Hierbij is steeds rekening gehouden met de ontwikkelingen binnen en de resultaten van het project Opbouw en Inrichting van het Parket-Generaal.

Het instellen van een overlegorgaan mag anders dan voorheen geen automatisme meer zijn; vaak is ook een andere werkwijze bruikbaar voor de beleidsvorming. Wanneer voor een bepaald beleidsveld beleidsvorming nodig is, verstrekt het College van Procureurs-Generaal een ontwikkelopdracht. Steeds moet voor het verlenen van een opdracht de vraag worden gesteld én beantwoord, wie die opdracht gaat uitvoeren. Hiervoor worden ook criteria gegeven. Aldus worden ad hoc teams gevormd maar een opdracht kan ook aan een bestaand overlegorgaan worden verstrekt. Dit is te beschouwen als een permanent ontwikkelteam binnen het Parket-Generaal. Het krijgt een duidelijke opdracht mee, draagt zorg voor een activiteitenplan en rapporteert periodiek over de voortgang aan het College.

De projectgroep zal voor alle bestaande landelijke overlegorganen een voorstel doen voor de mogelijke inpassing van het overlegorgaan in die structuur.

Over de voorgestelde beleidsstructuur heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden. Na goedkeuring zal naar verwachting voor de zomer kunnen worden begonnen met de implementatie van de voorstellen. Na afronding van het ontwerp voor de beleidsstructuur zal de projectgroep zich nog richten op de derde enquête en de inpassing – voor zover nodig – van de externe overlegorganen waarin het openbaar ministerie participeert. Voorts wordt de nodige aandacht besteed aan de implementatie van de voorstellen, waaronder het ontwikkelen van een systeem waarin alle gegevens worden bijgehouden die relevant zijn voor het beheersen van de nieuwe structuur.

10. Project planvorming en verslaglegging

a. Opdracht/plan van aanpak

Zoals ook in het plan van aanpak is aangegeven is een van de hoofdvragen rondom de reorganisatie de positionering en oriëntatie van het openbaar ministerie. Het functioneren van het openbaar ministerie is mede onder druk komen te staan door toenemende verbreding van taken.

Aan de ene kant moest het openbaar ministerie leiding geven aan de opsporing en vervolging met daarmee een primaire oriëntatie op de rechter, aan de andere kant kreeg het openbaar ministerie steeds meer een bestuurlijke taak in de rechtshandhaving met daarmee een oriëntatie op het bestuur. Het openbaar ministerie moet zijn kerntaken centraal stellen: de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, het uitoefenen van gezag over de politie, het beslissen over de afdoening van zaken en het ten uitvoer leggen van strafrechtelijke beslissingen.

Het project planvorming en verslaglegging richt zich met name op fundamentele vragen met betrekking tot taakstelling en oriëntatie.

Het doel van het project is tweeledig :

1. het ontwikkelen van een procedure en een structuur voor de periodieke beleidsplanning door het openbaar ministerie en de verslaglegging over de uitvoering van het voorgenomen beleid (verantwoording vooraf en achteraf);

2. het maken van een beleidsprogramma voor het openbaar ministerie voor de jaren 1997–1999 dat op hoofdlijnen aangeeft wat van het openbaar ministerie in die jaren verwacht kan worden, waarom en hoe.

b. Stand van zaken

De uitwerking van de doelstelling geschiedt in overleg met de wetenschappelijke wereld. Vier hoogleraren zijn uitgenodigd een pre-advies uit te brengen over (a) het opportuniteitsbeginsel, (b) de relatie van het openbaar ministerie met de rechter en (c) de relatie van het openbaar ministerie met de politiek. Tezamen met hen houdt de leiding van het openbaar ministerie op 27 en 28 maart 1996 een conferentie met als thema: «de inhoud van het gezag», waarin genoemde fundamentele vraagstukken centraal zullen staan. De pre-adviezen van de wetenschappers zijn van te voren op de parketten uitvoerig bediscussieerd. De pre-adviezen en de bijbehorende stellingen zullen worden gebundeld en uitgegeven.

Daarnaast maakt de sector Informatie en Analyse van het departement een probleemanalyse en -prognose met betrekking tot het criminaliteitsbeeld, het zaakaanbod en de afhandeling door het openbaar ministerie en de rechter. Op basis daarvan kan mede een keuze worden gemaakt voor handhavingsterreinen waaraan het openbaar ministerie bijzondere aandacht moet geven. De probleemanalyse en de prognose ten aanzien van verwachte of gewenste ontwikkelingen zullen tezamen met de resultaten uit de conferentie de basis vormen voor het beleidsplan 1997–1999.

Dit beleidsplan zal in concept medio 1996 gereed zijn. Ik ben voornemens het beleidsplan tegelijk met de Justitiebegroting 1997 aan de Tweede Kamer aan te bieden.

In een later stadium zal de projectgroep zich richten op het ontwikkelen van een verantwoordingsstructuur (de «verslaglegging»). Verder zal een afzonderlijke subgroep zich buigen over de wijze waarop beleidsprioriteiten voor het OM tot stand zouden moeten komen en welke prioriteiten de komende jaren centraal moeten staan.

11. Project gegevensarchitectuur

a. Opdracht/plan van aanpak

In het plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie staat het volgende vermeld: «het beleid van het openbaar ministerie ontbeert thans te zeer een feitelijke grondslag. Op dit moment is de informatiepositie van het openbaar ministerie eenzijdig ontwikkeld. Hierin moet verandering komen. De komende periode moet – in samenwerking met het departement – de gegevensarchitectuur van het openbaar ministerie ontwikkeld worden. Er zijn in ieder geval samenhangende gegevens nodig over de volgende drie punten.

1. Er is meer duidelijkheid nodig over de omgeving van het openbaar ministerie.
2. De externe relaties van het openbaar ministerie (rechter, politie, bestuur, advocatuur, dader, verdachte en slachtoffer) dienen beter in kaart te worden gebracht.
3. Over de doelmatigheid van de organisatie zijn meer doorslaggevende gegevens nodig. De kosten van de arrondissementsparketten moeten zichtbaar gemaakt kunnen worden.

Hiernaast is inzicht noodzakelijk in de mate waarin op de parketten sprake is van juridische kwaliteit, bestuurlijke kwaliteit, bedrijfsmatige kwaliteit en kwaliteit van het personeel.» Bovenstaande is voor de projectgroep het vertrekpunt. Het doel is inzichtelijk te krijgen wat de toegevoegde waarde is van beleidsinspanningen, netwerken en de

omgeving van het openbaar ministerie en hoe de informatiepositie is te verbeteren van de zaakofficier, de hoofdofficier (als integraal manager), de ressortsparketten en het Parket-Generaal. Het gaat daarbij niet alleen om de cijfermatige gegevens, maar juist ook om gegevens uit documenten en procedures van voortgangsbewaking.

b. Stand van zaken

De projectgroep richt zich op vier hoofdlijnen:

- het ontwikkelen van nieuwe informatie en het aanwijzen van bestaande informatie;
- het verbeteren van het gebruik van bestaande en te ontwikkelen informatie door het openbaar ministerie;
- wat is er nodig aan mensen en middelen om het gebruik van informatie binnen het openbaar ministerie te verankeren;
- het meedenken over cycli, rapportagevormen, etc., waar informatie wordt gebruikt.

De projectgroep heeft zich in eerste instantie bezig gehouden met een inventarisatie van reeds aanwezige prestatie-indicatoren en de mate waarin deze functioneren of mogelijk kunnen gaan functioneren. Gewerkt wordt aan een model voor het meten van inspanningen, produktiviteit, doelmatigheid en kosten van de arrondissementsparketten. Het moet een meetinstrument worden dat op een logische wijze verbonden wordt met metingen van kwaliteit en effecten. De Politie Output Monitor dient hierbij als voorbeeld. Het voor het OM te ontwikkelen model pretendeert ook te komen tot een betere aansluiting tussen politie-informatie, openbaar ministerie-informatie en de Zittende Magistratuur-informatie (verbetering keteninformatie). Op drie parketten (Leeuwarden, Arnhem en Amsterdam) zal een pilot voor dit model worden gehouden.

12. Project herontwerp van het integrale logistieke proces

a. Opdracht/plan van aanpak

In het plan van aanpak staat vermeld: «dit project zal zich richten op de vraag op welke manier het integrale logistieke proces van een parket (politie – openbaar ministerie, openbaar ministerie – rechter en rechter – executie) het best kan worden georganiseerd. Daarbij zal ook de ondersteuning van het logistieke proces door automatisering worden betrokken».

Het doel van dit project is een herontwerp van de fundamentele werkprocessen (de documentenstroom) van de parketten. De opdracht aan de projectgroep is tweeledig: wat kan in de huidige processen reeds worden verbeterd en wat in de toekomst met gebruikmaking van verdere, nieuwere vormen van automatisering. Hierbij zal aandacht moeten worden besteed aan de juridische beslismomenten en kwaliteitsborging – op juridische en andere terreinen – zowel voor de huidige als voor een toekomstige werkwijze.

b. Stand van zaken

In de aanpak wil de projectgroep zoveel mogelijk aansluiten bij initiatieven die op de parketten reeds in gang gezet zijn en bij de gedachtenvorming die in andere projecten is ontwikkeld, in het bijzonder het ideaaltypisch parket. De projectgroep richt zich op dit moment alleen op de commune delicten en op de werkprocessen binnen het parket. Op de langere termijn zal ook naar het integrale proces worden gekeken, van politie, openbaar ministerie en rechter tot executie.

In eerste instantie richt de projectgroep zich vooral op een optimali-

sering van de huidige werkprocessen binnen het openbaar ministerie. Ernaar gestreefd wordt deze in 1996 reeds (deels) tot stand te brengen.

Onderkend wordt dat er een nauwe relatie is tussen de werkprocessen op de parketten met die binnen de rechtbanken. Een kwaliteitsverbetering bij het OM kan dan ook niet zonder een kwaliteitsimpuls bij de ZM om te voorkomen dat zich daar problemen en stagnatie gaan voordoen. Ik beraad me er dan ook – mede in het licht van de vraag van de Tweede Kamer naar de gevolgen van de reorganisatie voor de ZM – op of de herinrichting van het logistieke proces in de strafrechtketen niet grondiger zal moeten worden aangepakt (zie ook hoofdstuk 8).

13. Project doorlichting van om-richtlijnen

a. Opdracht/plan van aanpak

In het plan van aanpak staat vermeld: «in de eerste plaats moet het project dat zich bezighoudt met de doorlichting van de verschillende openbaar ministerie-richtlijnen zichzelf de vraag stellen of de richtlijnen nodig zijn.» De projectgroep heeft dit vertaald in de volgende opdracht :

1. meer overeenkomst brengen in de richtlijnen strafvordering en daardoor meer rechtsgelijkheid;
2. inzicht krijgen in de vele andere richtlijnen die er bestaan met betrekking tot prioriteitsstelling etc. en in de naleving ervan.

Het einddoel van het gehele project is een bijdrage te leveren aan de rechtsgelijkheid.

b. Stand van zaken

Ter ondersteuning van de vervolgingsbeslissingen van het openbaar ministerie is het Beslissings Ondersteunend Systeem (B.O.S) ontwikkeld. Aan de basis van het systeem liggen strafvorderingsrichtlijnen, die het openbaar ministerie heeft geformuleerd. Het systeem is ontwikkeld om:

- het toepassen van richtlijnen eenvoudiger en minder vrijblijvend te maken;
- achteraf te kunnen nagaan in welke mate en waarom van de richtlijnen is afgeweken.

Het B.O.S. is in januari 1996 opgeleverd. Daarna zijn in Leeuwarden en Amsterdam pilots gestart. Deze pilots worden geëvalueerd. De projectgroep onderzoekt via dossieronderzoek of het B.O.S. ook een voorstel voor de eis ter zitting kan leveren.

Over het tweede deel van de projectopdracht, het onderzoek naar niet-strafvorderingsrichtlijnen, wordt in de tweede helft van dit jaar gerapporteerd.

Daarnaast zijn de richtlijnen m.b.t. milieu, algemeen, tenuitvoerlegging, fraude en economie, en verkeer geïnventariseerd en doorgelicht. De eerste bevindingen zijn:

- er zijn veel minder landelijke richtlijnen dan aanvankelijk de verwachting was;
- veel richtlijnen zijn niet gemakkelijk toegankelijk, inconsistent, onduidelijk, onvolledig, verouderd, onjuist, etc.
- veel richtlijnen hinken op twee gedachten: enerzijds de wens tot sturing (rechtsgelijkheid), anderzijds de behoefte om de «professional» vrij te laten.

De richtlijnen zullen dit jaar zodanig worden herschreven dat ze meer eenvormigheid vertonen en in principe geschikt zijn voor opname in een geautomatiseerd systeem.

14. Project voorlichting

a. Opdracht/plan van aanpak

In het plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie staat: «omdat het plegen van strafrechtelijke interventies per definitie geschiedt ten behoeve van de handhaving van publieke, democratisch gelegitimeerde normen, dient het openbaar ministerie zich daarbij tevens te realiseren dat het zichtbaar en toetsbaar behoort op te treden in het algemeen belang. Er is in de meest letterlijke zin sprake van een openbaar ministerie». Het project voorlichting is erop gericht om de voorlichting van het openbaar ministerie op een zodanige manier te organiseren, dat het openbaar ministerie als eenheid naar buiten treedt en als openbaar gezien gaat worden. Het project heeft zich tot taak gesteld randvoorwaarden te scheppen voor een professionele aanpak van de voorlichting, zowel binnen het parket als binnen de centrale voorlichtingsdienst openbaar ministerie.

b. Stand van zaken

Het College heeft recentelijk ingestemd met de voorstellen die vanuit de projectgroep zijn gedaan. In het tweede kwartaal van 1996 zullen deze worden ingevoerd. De voorstellen houden in dat op ieder parket een lid van het OM zal worden belast met de parketvoorlichting.

Afhankelijk van de parketgrootte zal deze parketvoorlichter worden ondersteund door een extra parttime of fulltime voorlichtingsmedewerker. Verder is voorzien in een opleidingsprogramma.

De uitbouw van de centrale voorlichting is vrijwel gerealiseerd. De hoofdtaken van de centrale voorlichtingsdienst zijn zowel de ondersteuning (informatievoorziening, advisering, afstemming enz.) van en woordvoering/persvoorlichting namens het College alsook de ondersteuning op dit terrein aan de parketten. Tevens zal vanuit de centrale voorlichtingsdienst aandacht worden geschonken aan de voorlichting over de reorganisatie.

7. OVERIGE ACTIVITEITEN

In het voorgaande hoofdstuk zijn de projecten uit het plan van aanpak aan de orde geweest.

Daarnaast zijn binnen het openbaar ministerie diverse activiteiten in gang gezet die evenzeer bijdragen aan het reorganisatieproces. Onderstaand wordt een drietal activiteiten kort toegelicht.

7.1 Aladdin

Een aantal jonge OM-ers, betrokken bij het veranderingsproces van het openbaar ministerie, is in 1995 gevraagd aan te geven wat belangrijke obstakels waren in de werkomgeving en vervolgens met voorstellen te komen om deze weg te nemen. Dit heeft zich verbreed tot alle parketten, waar zogeheten lokale Aladdin-groepen zijn gevormd. Mede mogelijk gemaakt door (beperkte) extra financiële middelen hebben deze groepen vele voorstellen verzameld en uitgevoerd, vooral ook voor het wegnemen van kleine obstakels en ergernissen in de eigen werkomgeving (Aladdin-klein). Daarnaast is gekeken naar knelpunten die niet binnen het eigen parket kunnen worden aangepakt maar een landelijke oplossing vragen (Aladdin-groot). Zeven hoofdknelpunten zijn daarbij geïnventariseerd. Deze liggen op het terrein van management, administratieve ondersteuning, opleiding, informatisering, automatisering, dossierbeheer en communicatie en public relations. De zogenaamde Aladdin-kerngroep

gaat vooral op deze punten voorstellen ontwikkelen en is onder meer bezig met de introductie van een aansluiting op E-mail en Internet op alle parketten en het aanbieden van een professionele telefoontoets aan de parketten om de bereikbaarheid te verbeteren. Verder zal Aladdin informatie en cursusmogelijkheden aanbieden over zelfsturende teams en personeelsbeleid. Ook voor 1996 zijn op de parketten door de Aladdin-groepen plannen gemaakt. Uit deze plannen komt naar voren dat de parketten nu vooral naar verdieping zoeken, waarbij zij zich richten op een verbetering van de communicatie en de saamhorigheid en zich bezighouden met teamvorming en verbetering van werkwijzen. Verder zal worden bekeken op welke wijze Aladdin-groepen kunnen worden betrokken bij de reorganisatie.

7.2 Regionale bijeenkomsten

Naar aanleiding van de uitkomsten van de rechtspositie-enquête van de NVvR, gepubliceerd in augustus 1995, is besloten de hierin gesignaleerde knelpunten aan te pakken en hierbij vooral leden van het openbaar ministerie te betrekken die niet rechtstreeks aan de landelijke reorganisatieprojecten deelnemen. De bedoeling is om inzicht te krijgen in knelpunten die betrokkenen in het veranderingsproces ervaren, en in de oplossingsrichtingen die zij daarvoor aanreiken.

Eind 1995 zijn vier regionale bijeenkomsten gehouden, in Assen, Den Haag, Utrecht en Den Bosch. Voor elke bijeenkomst zijn circa twintig officieren van justitie, uit elk arrondissementsparket gemiddeld vier, uitgenodigd. Tijdens deze bijeenkomsten werd van gedachten gewisseld over thema's als werklast en werkdruk, loopbaanbeleid, medezeggenschap en werkoverleg en het op te richten Parket-Generaal. Voorts hadden de deelnemers zelf ook de mogelijkheid andere onderwerpen in te brengen. Er kwamen heel veel reacties en discussiepunten uit deze bijeenkomsten naar voren. Deze hadden niet alleen betrekking op de reorganisatie en de in dat kader gestarte projecten. Besloten is de regiobijeenkomsten voort te zetten en tevens te verbreden tot zoveel mogelijk geledingen uit de organisatie. In februari en maart 1996 is een volgende ronde van vier bijeenkomsten georganiseerd.

7.3 Voorlichting over de reorganisatie

Bij het uitbrengen van het plan van aanpak is op grote schaal een voorlichting op de parketten georganiseerd over de doelstellingen van de reorganisatie. Voorlichting over de voortgang van het reorganisatieproces bereikt de medewerkers binnen het openbaar ministerie via het blad «Het OM verandert» en meer indirect via projectactiviteiten (onderzoeken, miniconferenties), voortgangsrapportages, conferentieverlagen en schriftelijke stukken van de projectgroepen. Op deze wijze wordt een belangrijk deel van (met name het administratieve) personeel niet of onvoldoende bereikt. De reacties op de regiobijeenkomsten duiden hier ook op. De voorbereidingen zijn gestart om in april opnieuw dwars door de organisatie heen op de parketten bijeenkomsten te houden over de stand van zaken van de reorganisatie.

7.4 Documentatie

Het onderwerp documentatie wordt in de vorm van een project eveneens systematisch aangepakt. Bekeken zal worden hoe de documentatiefunctie op het Parket-Generaal gedefinieerd en vorm gegeven kan worden en hoe de documentatievoorziening op landelijk niveau efficiënt en effectief kan worden ingericht. Doel van het project is het totstandbrengen van een adequate en efficiënte interne documentaire informatievoorziening voor het openbaar ministerie en zijn verschillende

gebruikersgroepen. De verzamelde en beschikbaar gestelde informatie moet relevant zijn voor de gebruikers en aansluiten bij de wensen en behoeften. Voorop staat dat de verzamelde informatie zo volledig mogelijk is, up-to-date en optimaal toegankelijk met gebruikersvriendelijke middelen.

Stand van zaken:

In eerste instantie richt dit project zich op de documentatiefunctie op het Parket-Generaal. In het verlengde daarvan zal de documentatievoorziening voor het openbaar ministerie in brede zin bekeken worden.

Gelet wordt daarbij ondermeer op:

- de verhouding tussen de documentatieactiviteiten op landelijk, arrondissementaal en ressortelijk niveau;
- de noodzaak van landelijke afstemming, en zo ja,
- hoe kan landelijke afstemming gerealiseerd worden;
- de voorwaarden om snelle uitwisseling van documentaire gegevens mogelijk te maken.

Het project zal met concrete voorstellen komen over verzamelgebied en -beleid, ontsluitingstechnieken, serviceverlening aan gebruikers, inter-documentaire afstemming en uitwisseling van informatie, technische voorzieningen, organisatorische en personele vereisten en financiën. Ook de voorlichting aan de gebruikers over gebruikersmogelijkheden van de documentaire informatievoorziening wordt bij de voorstellen betrokken.

7.5 Ontwikkeling verantwoordingsstructuur

Naast de planning en control is een meer inhoudelijke systematische verantwoordingsstructuur tussen de zaakofficier van justitie, het College en de minister van Justitie van belang. Ik heb er kennis van genomen dat binnen het openbaar ministerie hieraan wordt gewerkt. Ik verwijs daarbij naar het advies van het OM op het rapport van de commissie Van Traa.

8. DE ZITTENDE MAGISTRATUUR

Vanuit verschillende fracties in de Tweede Kamer is vorig jaar in het algemeen overleg over het plan van aanpak reorganisatie van het openbaar ministerie gewezen op de gevolgen voor de zittende magistratuur en gevraagd daaraan bij rapportages aan de Tweede Kamer specifiek aandacht te besteden. De Kamer uitte bijvoorbeeld de vrees dat een grotere centrale sturing van het OM minder ruimte zou geven voor plaatselijke prioriteiten. Dit zou mogelijk leiden tot grotere hoeveelheden bepaalde zaken die niet binnen de toegestane termijn tot een uitspraak zouden komen. Ook werd voorzien dat een beter functioneren van het OM zou leiden tot capaciteitsproblemen bij de hoven en rechtbanken waardoor in feite een verschuiving van de problemen zou optreden. Verder was er de vraag of door de versterking van het openbaar ministerie (ook op beheersmatig gebied) de zittende magistratuur niet te sterk afhankelijk zouden worden van hetgeen OM en DGO in eerste instantie voor zichzelf opeisen. In een motie van de leden Koekkoek en Schutte werd de regering verzocht «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 de doelmatigheid van het functioneren van de gerechten te vergroten.» Na mededelingen van mijn kant dat ik specifiek aandacht zou besteden aan de gevolgen van de reorganisatie van het OM voor de zittende magistratuur is deze motie niet in stemming gebracht.

In dit hoofdstuk kom ik aan de wens van de Kamer tegemoet. In volgende rapportages zal evenzeer in een afzonderlijk hoofdstuk aandacht

aan de consequenties van de reorganisatie voor de zittende magistratuur worden besteed.

Voorop staat dat voor een goede strafrechtelijke handhaving – de kerntaak van het OM – niet volstaan kan worden met alleen een kwaliteitsverbetering bij het OM. Ook moet worden gekeken naar de gevolgen daarvan voor de rechtsprekende colleges. Verbetering van kwaliteit bij het personeel, in de werkprocessen, in de bedrijfsvoering etc. zou kunnen leiden tot een stagnatie bij de rechter. Daarom ook wordt in een aantal reorganisatieprojecten specifiek aandacht besteed aan de afstemming met de zittende magistratuur. Dit geldt in het bijzonder voor het project beheersovergang, waar in overleg met de zittende magistratuur in de arrondissementen wordt bezien op welke wijze de overdracht van beheersbevoegdheden en -verantwoordelijkheden van de DGO naar de hoofdofficier gestalte kan krijgen zonder dat de gerechtelijke colleges hiervan nadeel ondervinden. In veel arrondissementen wordt de zittende magistratuur ook nauw bij dit proces betrokken. Verder wordt in het kader van de voorbereiding van het regeringsstandpunt op het rapport van de Commissie Beheerstructuur Rechterlijke Organisatie ook onderzocht op welke wijze gestalte kan worden gegeven aan de introductie van integraal management voor de zittende magistratuur. Hierover zal ik u later dit jaar informeren.

Verder is een goede afstemming met de zittende magistratuur ook een belangrijk uitgangspunt en voorwaarde bij het project dat zich richt op de herinrichting van de logistieke processen. Het gaat daarbij niet alleen om de werkprocessen binnen het OM, maar vooral ook om de werkprocessen tussen politie, OM en rechter. Juist omdat ik het belang van een goede afstemming onderken, beraad ik mij nog op de vraag op welke wijze het beste een dergelijke integrale aanpak kan worden gevolgd.

Het project planvorming richt zich vanuit de vraag naar de primaire taak van het OM op de relatie tussen het OM en de rechter. En deze relatie, gemeten in termen van verwachtingen en oordelen over het functioneren, komt ook in andere projecten aan de orde. Genoemd kunnen worden het project ideaaltypisch parket, het project gegevensarchitectuur en het project extern effectief overleg.

9. VOORUITBLIK VOLGENDE VOORTGANGSRAPPORTAGE

Mijn voornemen is de Tweede Kamer over een half jaar, najaar 1996, opnieuw te informeren over de voortgang van de reorganisatie. Een vast onderdeel in deze rapportage zal zijn de stand van zaken van de projecten. Zoals ik in hoofdstuk 5 heb aangegeven, zal in ieder geval voor een aantal van de veertien projecten de nadruk liggen op de implementatie van de noodzakelijk geachte veranderingen. Ik denk daarbij aan het Parket-Generaal, aan het ressortsparket, aan het ideaaltypische project en aan de beheersovergang. Ook vanuit andere projecten zullen concrete voorstellen komen die op hun onderlinge consistentie zullen worden getoetst.

In hoofdstuk 3 van deze rapportage ben ik uitgebreid ingegaan op de condities die vervuld moeten zijn voor het slagen van het veranderingsproces. Deze zullen ook een vast punt zijn in volgende rapportages. Wat is de stand van zaken van de wetgeving, hoe zit het met de uitvoering van het sociaal beleidskader, wat is de veranderingsbereidheid binnen en buiten het OM en zijn er voldoende financiële en personele middelen om het veranderingsproces een goede kans van slagen te geven?

In de komende maanden debatteert de Tweede Kamer met de commissie Van Traa en vervolgens met de regering over het eindrapport van de commissie en de daarin opgenomen aanbevelingen.

Na het overleg zal meer duidelijkheid bestaan over de implicaties voor het reorganisatieproces. Ik stel mij voor daarna systematisch hieraan aandacht te besteden in een afzonderlijk hoofdstuk in de volgende voortgangsrapportages over de reorganisatie.