
Vergaderjaar 1996–1997

24 034

Reorganisatie van het openbaar ministerie

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 november 1996

In aansluiting op mijn brief van 2 oktober 1996 (24 034, nr. 14) treft u bijgaand aan **de tweede voortgangsrapportage over de reorganisatie van het openbaar ministerie.**

De Minister van Justitie a.i.,
H. F. Dijkstal

TWEDE VOORTGANGSRAPPORTAGE AAN DE TWEDE KAMER OVER DE REORGANISATIE OPENBAAR MINISTERIE NOVEMBER 1996.

Opzet:

1. Inleiding
2. Doelstelling van de reorganisatie: contouren van het openbaar ministerie van de toekomst
3. Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden
4. Conditie voor het veranderingsproces
 - 4.1 Kritische factoren
 - 4.2 Personele en financiële randvoorwaarden
5. Voortgang van de reorganisatie
6. Beheersovergang en de zittende magistratuur
7. Vooruitblik op de volgende voortgangsrapportage

Bijlagen:

- Personeelsbeleid bij het openbaar ministerie
- Overzicht van de veertien projecten
- Samenvatting van het rapport «Bevindingen Toetsing Reorganisatieplan Openbaar Ministerie», Berenschot en Twijnstra Gudde, oktober 1996.

1. Inleiding

In deze rapportage wordt, evenals in het eerste verslag dat in maart 1996 werd uitgebracht, een overzicht gegeven van de voortgang in de reorganisatie van het openbaar ministerie. Daaraan vooraf gaat een bespreking over de stand van zaken op hoofdlijnen. Overeenkomstig de wens die is geuit in de bespreking met de vaste kamercommissie over het eerste voortgangsrapport op 22 mei jl., wordt een beeld geschetst van het einddoel van de reorganisatie. Vanuit een samenhangend beeld van de beoogde situatie wordt ingegaan op de factoren die van doorslaggevend belang zijn voor het welslagen van de reorganisatie, en worden de diverse projecten behandeld die dit doel naderbij brengen. Tevens wordt ingegaan op de uitkomsten van de verrichte consistentietoets. Deze toets, uitgevoerd door externen, waarin de inhoudelijke en organisatorische afstemming van de projecten wordt beoordeeld, heb ik u toegezegd in mijn brief van 15 mei jl.

2. Doelstelling van de reorganisatie: contouren van het openbaar ministerie van de toekomst

In de voorgaande voortgangsrapportage werden de doelen van de reorganisatie onderscheiden. Deze gelden nog onverkort. Intussen zijn resultaten voorhanden van inspanningen die leden van het openbaar ministerie hebben verricht om nadere inkleuring te geven aan de richting waarin hun organisatie zich heeft te bewegen. Ik hecht groot belang aan deze betrokkenheid vanuit brede lagen van het openbaar ministerie. Een reorganisatie impliceert immers vooral een heroriëntatie binnen de organisatie zelf. Een van bovenaf gedicteerde verandering zal alleen leiden tot een papieren verandering van structuren, niet tot een ook door de kamer gewenste cultuuromslag. Wanneer ik dan een poging waag om een beeld te schetsen van het karakter van het openbaar ministerie van de toekomst, maak ik dankbaar gebruik van de resultaten van het werk dat door projectgroepen van het openbaar ministerie is verricht. Omdat een enkele projectgroep nog druk doende is, zal dat beeld in de nabije toekomst steeds scherper kunnen worden getekend.

Voor mij zijn de dominante kenmerken van het toekomstig openbaar ministerie, «externe profilering», «verscheidenheid in eenheid» en «professionaliteit». Over de hiermee aangeduide koers bestaat met en binnen het openbaar ministerie, zowel bij het college van procureurs-generaal als bij de leiding van de parketten grote eenstemmigheid. Ik werk dit uit.

externe profilering

In de toekomst zie ik een versterkt profiel van het openbaar ministerie ten opzicht van zijn partners.

Hiermee bedoel ik zowel een actieve als een helder gedefinieerde opstelling tegenover het bestuur en andere partners als ook ten opzichte van de politie.

De insteek van het openbaar ministerie is bepaald door het strafrecht – het domein waarin begrippen als legitimiteit, proportionaliteit, subsidia-riteit en rechtsgelijkheid domineren. Vanuit een inbreng in dergelijke termen draagt het openbaar ministerie bij door het aandragen van de mogelijkheden die het strafrecht biedt in het vinden van oplossingen voor rechtsorde problemen, maar formuleert hij zeker ook de grenzen die in acht moeten worden genomen bij de inzet van het strafrecht. Door de inbreng van het openbaar ministerie zozeer te verbinden aan het strafrecht, wordt evident dat het openbaar ministerie niet dé regisseur is van de totale criminaliteitsbestrijding. Dat is een collectieve opgave op zowel lokaal als centraal niveau, waarbij ook anderen verantwoordelijkheid dragen.

Tevens leidt deze markering van het OM-profiel ertoe dat het openbaar ministerie niet als medebestuurder of politieman kan worden gezien, maar als een partner die vanuit zijn professionaliteit een eigenstandige bijdrage levert. Deze eigen, op het recht gebaseerde rol van het openbaar ministerie heeft zeker ook een (kader)stellend karakter, waar het gaat om het aangeven van grenzen aan wat in een rechtstaat kan, wat vanuit een evenwichtige handhaving behoorlijk is en wat gegeven de middelen praktisch haalbaar is. Deze insteek van het openbaar ministerie om het strafrecht te doen gelden is een actieve. Een les van de parlementaire enquête opsporingsmethoden is dat bij de beoordeling van dergelijke bijzondere opsporingsmethoden een actief optredend openbaar ministerie geboden is. Maar ook in andere verhoudingen is een actieve profilering geboden, zoals in het contact met het bestuur bij de vormgeving van het lokale en landelijke criminaliteitsbeleid.

verscheidenheid in eenheid

De transformatie van het openbaar ministerie leidt tot discussie. Daarin wordt wel het spookbeeld opgeroepen van een van bovenaf aangelegd keurslijf waarin nauwelijks ruimte over zou blijven voor leden van het openbaar ministerie om hun taak uit te oefenen. Dit beeld komt bepaald niet overeen met hetgeen mij voor ogen staat. Ik zie het openbaar ministerie als een gedeconcentreerde organisatie, die zijn blik in de eerste plaats richt op de lokale samenleving. Ik juich dan ook toe dat het streven erop is gericht de organisatie van parketten zo in te richten dat die profilering naar geografisch bepaalde gebieden tot uitdrukking komt. Terzijde wijs ik op het initiatief te komen tot «huizen van justitie», waarmee de verbondenheid van het openbaar ministerie aan de plaatselijke samenleving nog verdergaand wordt vorm gegeven.

De keuze voor deconcentratie betekent echter niet dat het openbaar ministerie uit los aan elkaar verbonden delen bestaat. Integendeel, het openbaar ministerie is één organisatie met gemeenschappelijke waarden en uitgangspunten – dit brengt de oriëntatie op het recht en het belang van rechtseenheid nu eenmaal onlosmakelijk met zich mee. In deze

«gedeconcentreerde eenheidsorganisatie» is dus de benadering, de manier van argumenteren eenvormig. Maar omdat de situaties waarmee men lokaal wordt geconfronteerd divers zijn, zullen ook de uitkomsten van het handhavingsbeleid verschillend uitpakken.

De keuze voor het richten van het openbaar ministerie op de lokale samenleving komt voort uit de gedachte dat het strafrecht uiteindelijk altijd op mensen is gericht, die (potentieel) slachtoffer of (potentieel) daders zijn dan wel lid van een (lokale) samenleving waarbinnen criminaliteit betekenis heeft. Preventieve of repressieve maatregelen ter handhaving worden vaak genomen samen met partners in de lokale samenleving. Daarmee dienen zowel de vormen van criminaliteit die met voorrang aandacht verdienen als de wijze waarop daar preventief en repressief op wordt gereageerd, te worden gebaseerd op – kennis van – de bijzondere kenmerken van de (lokale) situatie in kwestie.

Het openbaar ministerie is echter niet uitsluitend gericht op het lokale niveau. Er zijn immers ook vormen van misdaad die minder of in het geheel niet lokaal zijn bepaald, of waarvan de reactie alleen in groter verband kan worden geformuleerd. Het openbaar ministerie is dan vanzelfsprekend ook gebonden aan de beslissingen over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde die op nationaal niveau tot stand komen. Dit impliceert dat ook profilering is geboden ten aanzien van de lijnen die op nationaal niveau worden uitgezet. Daarbij is het niet de bedoeling dat landelijke accenten blind worden toegepast op lokale omstandigheden. Ook daarbij geldt dat met behoud van eenheid van benadering verschillende uitkomsten kunnen worden bereikt: een «vertaling op maat» blijft altijd geboden.

professionele organisatie

Het openbaar ministerie is een bij uitstek professionele organisatie waarin de leden op een goede, verantwoorde wijze hun vak uitoefenen. Zij treden professioneel en zelfstandig op ter publieke terechtzitting, maar ook tegenover verdachten, slachtoffers en bestuurlijke organen. Dit uitgangspunt betekent dat individuele leden van het openbaar ministerie grote handelingsruimte wordt toegekend. Alle structuren rondom het vakmatige handelen zijn erop gericht de kwaliteit van het werk te bevorderen.

In professionele organisaties in het algemeen, dus ook bij het openbaar ministerie, is het personeelsbeleid het voornaamste middel in het streven naar kwaliteit. Bij het toekomstige openbaar ministerie moet veel explicieter dan nu het geval is aandacht zijn voor het personeelsbeleid: de werving, de opleiding, de begeleiding van nog onervaren leden, de systematische terugkoppeling omtrent het optreden van leden onder andere ter zitting, de loopbaanbegeleiding, functionerings- en beoordelingsgesprekken.

Er zijn twee aspecten waarin er verschil is tussen de professionaliteit van het openbaar ministerie van vroeger en dat in de toekomst en die leidend zijn bij de versterking van de investering in het «menselijk kapitaal» van de organisatie. Ten eerste is de genoemde «externe profilering» onderdeel van het vakmanschap en niet een daarvan losstaand wezens-vreemd element.

Ten tweede zal het openbaar ministerie zich ontwikkelen van een ambachtelijk-professionele organisatie waarin de officier van justitie als solistisch vakman opereert, naar een organisatie met geïntegreerde teams waarin de kloof tussen rechtsgeleerde arbeid en ondersteunende processen is overbrugd. Anders gezegd: een overgang is beoogd van een verband van professionals naar een professionele organisatie.

Het teamverband waarin zowel het rechtsgeleerd als het administratieve personeel samen werkt, staat in zo'n organisatie centraal. Ik wijs hier op de bevindingen waartoe leden van het openbaar ministerie, daarbij

geadviseerd door externe deskundigen, komen in het project «ideaal-typisch parket». Zij zien de uitdaging om een samenhang te bewerkstelligen tussen aan de ene kant het professioneel uitoefenen van de kerntaak van het openbaar ministerie en aan de andere kant de bedrijfsvoering die dat ondersteunt. Daarbij is geen ruimte meer voor geïsoleerd optreden. De professionaliteit van de leden van het openbaar ministerie wordt namelijk mede bepaald door hun oriëntatie op gemeenschappelijke normen en doelen. En door het vertalen van die doelen in de praktijk van alledag in onderling debat en wederzijdse toetsing. Juist het gegeven dat men deel uitmaakt van en mede handelt namens het openbaar ministerie met zijn specifiek op het recht gebaseerde doelstellingen geeft zeggingskracht aan het professionele handelen.

Wel is het van groot gewicht dat de «professionals», binnen het openbaar ministerie uitdrukkelijk betrokken worden bij de overgang naar een professionele organisatie. Daartoe worden op korte termijn extra inspanningen verricht (zie onder 3, «draagvlak»).

ruimte en verantwoording

Bij een openbaar ministerie dat professioneel is, extern geprofileerd en vooral lokaal georiënteerd, past dat veel ruimte en verantwoordelijkheid wordt gegeven om in de praktijk tot een goede taakuitvoering te komen. De nadruk komt dan niet zo zeer te liggen op gedetailleerde plannemakerij vooraf, maar op expliciete verantwoording achteraf. In mijn visie is het actief afleggen van verantwoording het belangrijkste sturingsmiddel voor het openbaar ministerie. Dat omvat in de eerste plaats de verantwoording in concrete zaken ter terechtzitting. Maar dat geldt ook voor de individuele officier van justitie tegenover zijn hoofdofficier, dat geldt ook voor de hoofdofficier tegenover het college van procureurs-generaal en dat geldt voor dat college tegenover de minister. Dit afleggen van verantwoording zie ik niet als een hinderlijke inbreuk op professionele autonomie, maar juist als onderdeel van een professionele houding. De noodzaak tot verantwoording komt niet voort uit wantrouwen, maar is een middel om in gemeenschappelijkheid verder te komen en elkaar zo nodig bij te sturen.

Dit is voor mij een belangrijk einddoel van de reorganisatie. Het tot stand komen van een wendbare organisatie met veel professionele vrijheid waarin echter geen ruimte is voor vrijblijvendheid, maar die in het teken staat van het in gezamenlijkheid tot stand brengen van een kwalitatief goede rechtshandhaving. Dat is de beoogde culturomslag. Daarom hecht ik er ook zo aan, zoals gezegd, dat het proces van reorganisatie zo is ingericht dat de benodigde heroriëntatie in het denken ook daadwerkelijk tot stand kan komen.

3. Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden

Aan de Tweede Kamer is in september jl. een plan gepresenteerd met daarin vervat de maatregelen die nodig zijn naar aanleiding van de uitkomsten van de parlementaire enquête naar de opsporingsmethoden. Er ligt hierbij uiteraard ook een verband met de reorganisatie van het openbaar ministerie.

Het ligt voor de hand de voorgestane maatregelen niet los van die reorganisatie te zien, maar als onderdeel daarvan te behandelen. Uit het geheel aan benodigde veranderingen kunnen de volgende onderwerpen worden gelicht die in het bijzonder gericht zijn op het openbaar ministerie: aspecten van de organisatie en de werkwijze van het openbaar ministerie, de cultuur bij het openbaar ministerie en de toetsing van opsporingsmethoden, introductie van de recherche-officier van justitie.

In mijn beeld van de toekomst van het openbaar ministerie komen enige aspecten reeds ter sprake.

Ik doel hierbij op de actieve profilering die zich zeker ook uitstrekt tot de beoordeling van opsporingsmethoden op criteria van legitimiteit, proportionaliteit en subsidiariteit. Maar ook meer toegesneden acties zijn of worden ondernomen.

In september 1996 is binnen het openbaar ministerie een team aan de slag gegaan ter introductie van de «recherche-officier van justitie». De bedoeling is dat deze officier wordt belast met het totale toezicht op de recherchefunctie binnen een politieregio. Als eerste activiteit richt het team zich op het in kaart brengen van de huidige stand van zaken met betrekking tot de «CID-functie» en mede op basis daarvan het inventariseren van de wijze waarop de nieuw gedachte functie optimaal kan worden vervuld. Hierbij wordt specifiek ook gelet op de relatie met zaakofficieren, CID-officieren, kernteam-officieren. Daarmee wordt bereikt dat de invulling die daarop volgt, niet tot een versnippering leidt maar daadwerkelijk tot versterking van het bedoelde toezicht.

In het verlengde hiervan ligt de procedure voor de toetsing van opsporingsmethoden. De Centrale toetsingscommissie zal, naast het meer incidenteel voorleggen van concrete zaken, mij periodiek informeren omtrent de aard van de ter toetsing voorgelegde gevallen en de wijze waarop daarop is besloten. Op grond van die rapportage zal ik de Tweede Kamer telkenjare informeren. Voorts ligt een evaluatie van de Centrale toetsingscommissie in het verschiet, en wordt de ontwikkeling van een evaluatiesysteem ter bepaling van de effectiviteit van gehanteerde opsporingsmethoden voorzien. Hieraan zal in de bespreking met de Kamer nader vervolg worden gegeven.

Hiernaast zijn er specifieke thema's die ter uitwerking bij het openbaar ministerie zijn gelegd en die betrekkelijk los van de reorganisatie van het openbaar ministerie kunnen worden gezien, zoals de herziening van de richtlijn op de (burger)infiltratie en het vervaardigen van een richtlijn over afspraken met criminelen.

Hoewel dus een deel van de effectuering van de maatregelen verbonden kan worden met de algehele reorganisatie van het openbaar ministerie, laat dat onverlet dat de leiding van de implementatie ligt bij de secretarissen-generaal van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken, uiteraard onder verantwoordelijkheid van mijn collega van Binnenlandse zaken en mijzelf. Periodiek zal afstemming plaatsvinden van de voortgang op het vlak van de opsporingsmethoden en die van de reorganisatie van het openbaar ministerie, opdat de ontwikkelingen elkaar niet doorkruisen maar elkaar versterken.

In mijn voortgangsberichten over de reorganisatie aan de Tweede Kamer zal ik mij beperken tot de thema's die voor beide operaties van belang zijn of die slechts in hun onderlinge verband betekenis hebben. Tevens zal ik ook in de voortgangsrapportage van de reorganisatie aangeven op welke wijze de specifiek voor de versteviging van de toezichtstaak op de opsporing ter beschikking gestelde middelen worden geïnvesteerd.

4. Conditie voor het veranderingsproces

4.1. kritische factoren

De vraag is van belang hoe ver het huidige openbaar ministerie af staat van het geschetste toekomstbeeld. Als daartussen nog een diepe kloof zou gapen, zou nog een zeer lange weg te gaan zijn. Bovendien zou het onzeker zijn of de huidige organisatie een wel zeer diepgaande transformatie kan bewerkstelligen. Gelukkig kan worden geconstateerd – zo blijkt uit het project «ideaal-typisch parket» – dat over het algemeen het huidige openbaar ministerie weliswaar op verschillende onderdelen niet voldoende scoort, maar dat in beginsel de voorwaarden aanwezig lijken

om tot een adequaat niveau te komen. Belangrijk in deze is, dat er duidelijke verschillen zijn tussen de parketten.

Zowel op het aspect van de professionaliteit van de organisatie als ten aanzien van de kwaliteit van de verhouding tot de externe partners zijn er steeds ook parketten die voldoende scoren. Dat geeft de mogelijkheid om van elkaar te leren (overname «best practices»). Tevens geeft dit aanleiding om bij de implementatie «maatwerk» te leveren door de inspanningen te richten op de zwakke punten per parket.

consistentietoets

Door R. Bekker van Twijnstra Gudde en R. Kottman van Berenschot is een analyse gemaakt van het verloop van het reorganisatieproces. Hun contra-expertise is als bijlage bij deze voortgangsrapportage opgenomen. Het blijkt dat deze deskundigen positief oordelen over de wijze waarop het gehele proces is ingericht: de plannen zitten goed in elkaar. Ook staan de onderzoekers goedkeurend tegenover het streven om tegelijkertijd de «harde» elementen (structuur, systemen, personeel) en de «zachte» aspecten (strategie, leiderschapsstijl, cultuur) van de organisatie aan te pakken.

Wel hebben de beoordelaars zorgen over een drietal aspecten die het reorganisatieproces ernstig kunnen frustreren. Dit betreft het wetgevingsproces, de overgang van het beheer naar het openbaar ministerie en het (interne en externe) draagvlak voor de reorganisatie. Ieder van deze punten verdient nadere behandeling in deze rapportage.

wetgeving

De trein van de herinrichting is in beweging. De organisatie is zich al aan het veranderen. Op sommige terreinen is alleen nog sprake van gedachtenvorming, andere onderwerpen zijn al toe aan implementatie. Naarmate de tijd vordert, zal steeds meer afstand ontstaan tussen het oude stelsel en de nieuwe structuren en werkwijzen. Aanpassing van wetgeving wordt dan steeds meer een kritische factor voor een goede voortgang van het proces van reorganisatie – er komt immers steeds meer spanning tussen de bestaande formele situatie en de beoogde nieuwe situatie met een andere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Mede om die rede is het van belang dat met name de centrale positie van het College van Procureurs-Generaal spoedig een wettelijke grondslag krijgt. De heren Bekker en Kottman zien hier een potentiële bron van problemen, mede ook omdat de voortgang niet intern te bepalen en te sturen is.

De stand van zaken is als volgt.

De voorbereiding van het «definitieve» wetsvoorstel reorganisatie Openbaar Ministerie verkeert in een afrondende fase. Onder andere over de verdere uitwerking van de verhouding tussen de minister van justitie en het openbaar ministerie vindt thans nog overleg plaats. Naar verwachting zal het wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 1997 aan de Raad van State worden voorgelegd. De behandeling in de Tweede Kamer zal in de tweede helft van 1997 moeten plaatsvinden. De besluitvorming over het voorstel van een tijdelijke wet, vooruitlopend op de definitieve regeling, zal naar aanleiding van het advies van de Raad van State op korte termijn plaatsvinden.

Beheer, beheersovergangen sturingsrelaties

De heren Bekker en Kottman zien in de regeling van het beheer een mogelijke belemmerende factor.

Zo is huns inziens de beheerorganisatie nog onvoldoende helder, de planning van de overgang van beheersonderdelen is optimistisch, en het

openbaar ministerie is bij de overdracht van beheersaspecten afhankelijk van andere onderdelen van justitie die minder een «gevoel van urgentie» hebben.

Ik onderschrijf het belang dat voldoende aandacht wordt geschonken aan een goede regeling van het beheer en zie het risico van een nog onvoldoende ontwikkelde beheersorganisatie. De consistentietoets geeft als uitkomst dat de planning van de beheersovergang ambitieus is, mede omdat sprake is van een lastige taakontvlechting met het departement. Ik realiseer mij dit, maar ben van mening dat de planning – met een voortvarende aanpak van het departement en het parket-generaal – haalbaar is. De beheersovergang van het departement naar het college van procureurs-generaal en van de directeur gerechtelijke ondersteuning naar het hoofd van het parket is voorzien voor 1 januari 1998.

Het uitgangspunt van het plan van aanpak dat de zittende magistratuur en het OM de beheersinfrastructuur in de arrondissementen ook na de reorganisatie van het OM zullen delen, blijft onverkort van kracht. Zowel om redenen van doelmatigheid alsook om de samenhang tussen zittende magistratuur en OM te bewaren hecht ik sterk aan dit uitgangspunt. Er kan geen sprake van zijn dat de gemeenschappelijke faciliteiten (huisvesting, automatisering, beheersstaf) die de afgelopen jaren met aanzienlijke inspanningen en investeringen binnen de rechterlijke organisatie tot stand zijn gebracht, nu al weer over zittende magistratuur en OM zouden moeten worden opgedeeld. Daarom ook worden bijvoorbeeld geen wijzigingen gebracht in het beheer van de automatiseringssystemen; de daarvoor bestaande structuur blijft gehandhaafd. Hiermee worden forse risico's vermeden.

Beheersovergang houdt meer in dan overgang van het beheer. Ook de besturingsrelaties veranderen. Kortweg gezegd komt er nu één kanaal waar eerst gescheiden trajecten waren – minister naar procureurs-generaal waar het beleidsinhoudelijke kwesties betreft en departement naar de directeurs gerechtelijke ondersteuning voor beheersmatige ondersteuning. In plaats hiervan komt een integrale sturingsrelatie (zowel beleid als beheer) tussen minister en het college van procureurs-generaal, en in het verlengde daarvan een sturingsrelatie tussen dat college en de hoofden van de parketten. De laatste relatie is ook integraal van karakter: in een plannings- en verantwoordingscyclus wordt deze relatie uitgewerkt. Hiertoe is op het parket-generaal de organisatie zodanig in stelling gebracht, dat met vertrouwen de ingangsdatum van 1 januari 1998 tegemoet kan worden gezien. Een eerste ronde in het kader van deze cyclus is allerwegen positief geëvalueerd.

Cruciaal voor de feitelijke vormgeving van de plannings- en verantwoordingscyclus, zowel die tussen minister en openbaar ministerie als die tussen college van procureurs-generaal en parketten, is de grondgedachte achter de besturing. Ik heb daarover al het nodige opgemerkt in mijn beschouwing omtrent de vooral ook op de lokale samenleving gerichte organisatie. De uitwerking van een «visie op besturing» vindt momenteel plaats in een werkgroep, die eind 1996 zal rapporteren aan de secretaris-generaal van het ministerie van justitie en aan de voorzitter van het college van procureurs-generaal.

De praktische invulling zal daarna ter hand worden genomen.

In dit verband kan wel worden geconstateerd dat de besturing zijn anker moet vinden in een inhoudelijk gerichte, gemeenschappelijke oriëntatie op de kerntaak van het openbaar ministerie. Een formulering daarvan is gereed gekomen, als produkt van de projectgroep Planvorming en verslaglegging. Dit zal binnenkort openbaar worden gemaakt.

draagvlak

Ik heb aangegeven dat voor het slagen van de reorganisatie een cultuurverandering nodig is. Dat kan alleen lukken als de medewerkers binnen de organisatie daaraan meedoen. Minimale voorwaarde daarvoor is dat men op de hoogte wordt gesteld van hetgeen wordt ondernomen – de voorlichtingsdienst van het openbaar ministerie is hierop gericht in samenwerking met de – pas aangestelde – voorlichters op de parketten. In 1997 zal een «voorlichtingsoffensief» worden gestart waarin de reorganisatie op en vanuit de parketten centraal staat.

Voor het betrekken van de medewerkers, van hoog tot laag, is natuurlijk veel meer nodig dan informatieverschaffing. In de reorganisatieprojecten is tot dusver geparticipeerd door vele medewerkers, in «Aladdin-initiatieven», zoals studiebijeenkomsten, activiteiten voor de bewerkstelliging van Internet en telefoontoetsen, wordt meegedaan, conferenties over bevindingen van werkgroepen worden gehouden. Ook in de wijze waarop reeds nu maar ook in de toekomst aan de beleidsontwikkeling wordt vorm gegeven – in ontwikkelteams – wordt gezocht naar participatie vanuit het gehele openbaar ministerie.

In een omvattende heroriëntatie zoals wordt beoogd, met evidente culturele aspecten, zullen deze maatregelen niet onmiddellijk leiden tot een omslag. Wel leggen ze een noodzakelijke «bodem» van draagvlak in een langduriger transformatieproces, waarin het uiteindelijk gaat om het bewerkstelligen van verandering in het praktisch werken van alledag.

Het vinden van draagvlak binnen de organisatie is echter zo belangrijk, dat specifieke extra impulsen nodig zijn, naast de genoemde. Deze zijn erop gericht om met voorrang de professionals binnen de organisatie actief te betrekken bij de veranderingen. Hiertoe zijn twee ontwikkelteams in het leven geroepen, die op zeer korte termijn aan het werk zullen gaan. De betrokkenheid van de professionals is bedoeld om in samenspraak te komen tot het formuleren van de condities waaronder het werk optimaal tot zijn recht kan komen. In andere woorden: hen te stimuleren ook zélf vorm te geven aan de professionele organisatie.

Van eminent belang is het draagvlak bij de partners van het openbaar ministerie: de zittende magistratuur, het bestuur en de politie. Het lijkt me dat in beginsel geen problemen bestaan in die verhouding. Mijn gedachten over de ontwikkeling van het openbaar ministerie impliceren allerminst dat het openbaar ministerie op de stoel gaat zitten van bijvoorbeeld het bestuur of de politie. Met vol respect voor de rol van deze partners wordt versterking gezocht van de daaraan complementaire rol van het openbaar ministerie, zoals die door mij is aangeduid in termen van vakmatigheid en (lokale) profilering. Onderdeel van de versterking van de professionaliteit vormt een duidelijke en actieve betrokkenheid bij de opsporing wanneer daarbij (bijzondere) dwangmiddelen in het geding zijn. Ook ten aanzien van deze betrokkenheid is het wel duidelijk geworden dat op dit vlak een vrijblijvende opstelling niet acceptabel is – en dat ten opzichte van de rechter én binnen het openbaar ministerie volledige verantwoording moet kunnen worden gegeven. In meer algemene zin juich ik voorts toe dat in de praktijk meer en meer samenwerking ontstaat tussen de politie en het openbaar ministerie, zoals in de projecten van versnelde afdoening waar het openbaar ministerie op wijkniveau aanwezig is. Waar in het verleden meer vanuit een ivoren toren het openbaar ministerie alleen in formele zin gezag had over de politie, wordt dat gezag nu meer feitelijk, op basis van de specifieke eigen professionaliteit uitgeoefend. Hiermee wordt het draagvlak voor de versterking van het openbaar ministerie zeker bevorderd.

Wel heb ik enige zorg over een aantasting van het draagvlak die het gevolg kan zijn van de discussie over de positie van het openbaar

ministerie tegenover de minister van justitie en over de rol van het college van procureurs-generaal tegenover het lokale openbaar ministerie. Misverstanden hieromtrent kunnen leiden tot een psychologische verwijdering van maatschappelijke partners van het openbaar ministerie. En dat is bepaald niet gewenst. Daarmee onderken ik, net als de heren Bekker en Kottman in de consistentietoets, het belang van het draagvlak voor de ingeslagen weg bij de externe partners van het openbaar ministerie. Om die reden heb ik, in overleg met het college van procureurs-generaal, besloten tot de instelling van een door mij voorgezeten klankbordgroep voor de hoofdlijn van de reorganisatie, waarin belangrijke maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd.

Ook een bredere benadering wordt gevolgd. Teneinde de partners van het openbaar ministerie in te lichten over de doeleinden en uitwerkingen van de reorganisatie, zal in de tweede helft van 1997 een actieve voorlichtingscampagne van start gaan.

4.2. Personele en financiële randvoorwaarden

Sociaal Beleidskader

Het sociaal beleidskader is gereed. De leden van de organisatie worden hierover ingelicht door middel van een brochure. De desbetreffende projectgroep heeft haar werkzaamheden afgesloten met voorstellen over de wijze waarop materieel met dat beleidskader moet worden omgegaan. Implementatie van een begeleidingsteam voor de personele aspecten van de reorganisatie wordt gerealiseerd.

Daarmee is een belangrijke randvoorwaarde voor de reorganisatie verwezenlijkt.

Nieuw personeelsmanagement

Ik heb aangegeven dat het systematiseren van en het investeren in het personeelsbeleid voor de organisatie hét middel is om de professionele kwaliteit van het openbaar ministerie te waarborgen. In de eerste bijlage wordt de achtergrond bij het personeelsbeleid geschetst.

Het thema «personeelsmanagement» is met voortvarendheid aangepakt, zodanig dat de implementatiefase al in begin 1997 ingaat. Ten behoeve daarvan is een implementatie-coördinator personeelsmanagement aangesteld. Deze vormt samen met zes personeelsadviseurs een team dat zorg zal dragen voor de ondersteuning van de parketten. In eerste instantie worden de parketten geïnformeerd over het nieuwe personeelsbeleid door middel van de «Managementhandleiding personeelsmanagement» en door voorlichtingsbijeenkomsten. De parketten gaan vervolgens zelf aan de slag met het opstellen van de formatieplannen waarbij zij geacht worden om het nieuwe model voor formatie- en functiebeschrijving te hanteren. Hierbij wordt speciale aandacht geschonken aan resultaatsgebieden, prestatie-indicatoren en competenties. Vervolgactiviteiten die voortkomen uit het nieuwe personeelsmanagement zijn het voeren van loopbaangesprekken en het opstellen van loopbaanprognoses, het opstellen van een plaatsingsplan en het plaatsen van medewerkers, het opstellen van een personeelsplan en een opleidingsplan. Omdat een modern personeelsmanagement een van de belangrijke peilers is onder de reorganisatie, ga ik er vanuit dat de desbetreffende veranderingen per 1-1-1998 daadwerkelijk zijn ingevoerd.

Opleiding hoofden parketten

De hoofden van de parketten zullen de komende periode vertrouwd gemaakt worden met integraal management. Hiervoor is door de

opleidingsmanager van het parket-generaal een opleidingsplan opgesteld dat aansluit bij de conclusies en aanbevelingen van de reorganisatieprojecten ideaal typisch parket en personeelsmanagement. In een startconferentie zullen de hoofden van de parketten, hun plaatsvervangers en de unithoofden geïnformeerd en geïnstrueerd worden over leidinggeven en leiding ontvangen, over teamgericht werken en het op gang houden van werkprocessen ten tijde van het doorvoeren van veranderingen. Vervolgens vinden er workshops plaats met een hoog praktisch gehalte. In deze workshops zullen de hoofden van de parketten worden bijgeschoold op de zogenaamde PIOFAH-gebieden: personeel, informatievoorziening, organisatie (structuur, cultuur, procedure), financiën (personeel en materieel budget), automatisering en huisvesting. Uiteindelijk zal in een development center per deelnemer worden vastgesteld wat de verder te ontwikkelen punten zijn en wordt op basis van dit profiel een persoonlijk ontwikkelingsplan ontworpen. Dit opleidingstraject gaat in het najaar van 1996 van start en moet vóór 1 januari 1998 zijn afgerond.

Budgettaire aspecten

In mijn eerste voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over de reorganisatie van het openbaar ministerie heb ik kort aangegeven op welke manier de extra gelden voor de versterking van het openbaar ministerie en de reorganisatie zullen worden besteed. In november 1996 heeft een herschikking binnen het centrale OM-budget plaatsgevonden. Hieronder vindt u een nadere uiteenzetting van de besteding van de f 30 miljoen voor 1996 reorganisatiegelden na herschikking.

De belangrijkste wijzigingen komen voort uit verhoging van het budget voor de landelijke reorganisatieprojecten en het vervallen van de post «creëren nieuwe functies». De verhoging van de gelden voor de reorganisatieprojecten was noodzakelijk door een intensievere inzet van externe begeleiding. In diverse projecten was deskundige inzet van buiten noodzakelijk om weloverwogen afwegingen te kunnen maken, om aanvullend onderzoek te verrichten of om voldoende vaart in het proces te houden.

(afgerond op f 0,1 mln)	1996	1997
grote steden beleid	f 2,3	f 2,3
jeugdcriminaliteit	f 3,0	f 3,0
correctie scheefgroei	f 4,2	f 6,3
gerechtskosten	f 3,0	f 4,5
reorganisatieprojecten	f 5,3	f 3,0
oprichting parket-generaal	f 4,1	f 6,3*
automatisering	f 3,2	f 1,0
opleidingen	f 0,2	f 3,1.*
uitvoering sociaal plan	f 0,8	f 3,0
creëren nieuwe functies	0***	-
voorlichting op de parketten	f 0,6	f 2,0
landelijke voorlichting	-	f 0,5
personeelsmanagementadviseurs	-	f 0,5
innovatiebudget/ITP	f 1,8	f 5,0
Aladdin	f 0,9	f 0,8
groei RAO's	f 0,9	f 0,9
bijdrage landelijke diensten	-	f 1,6

* Dit betreft de bijdrage vanuit het reorganisatiebudget aan het Parket-Generaal. Samen met enkele «oude» budgetten (bv. stafbureau OM) vormt dit het budget voor de apparaatskosten van het Parket-Generaal.

** Dit is inclusief opleidingen voor Management Development.

*** De post «creëren nieuwe functies» vervalt in 1996. Het creëren van nieuwe functies is pas in 1997 aan de orde en komt dan terug onder «innovatiebudget/plannen ITP».

De cijfers van 1997 geven een eerste voorlopig beeld van de verwachte bestedingen van de reorganisatiegelden 1997. Het bestedingsplan 1997 zal in de overlegvergadering van december 1996 besproken worden. Zoals

ik ook in de vorige rapportage reeds vermeldde zal in 1997 opnieuw kritisch moeten worden gezien of de toegekende middelen toereikend zijn voor de gewenste veranderingen en verbeteringen.

Het is de bedoeling dat in de volgende voortgangsrapportage tevens aandacht wordt besteedt aan de geldelijke middelen die aan het openbaar ministerie ter beschikking worden gesteld ter uitvoering van het plan van aanpak over de opsporingsmethoden.

5. Voortgang van de reorganisatie

De reorganisatie ligt op schema. Thans wordt een belangrijke fase ingegaan waarin ontwikkelde gedachten tot implementatie moeten komen. Ik hecht aan duidelijke betrokkenheid bij dit proces, zoals dat tot uiting komt in de overlegvergadering met het college van procureurs-generaal alsook in het wekelijks overleg dat ik met de voorzitter van het college heb over de voortgang van de reorganisatie. Ook zal ik doorgaan met het bijwonen van bijvoorbeeld conferenties die worden georganiseerd in het kader van de reorganisatie. Uit dergelijke contacten is mij gebleken dat de bereidheid binnen het openbaar ministerie om gezamenlijk tot (cultuur)veranderingen te komen wel degelijk aanwezig is. Dat geeft vertrouwen voor de volgende stap die moet worden gezet.

Voortgang reorganisatieprojecten

Zoals bekend zijn er veertien reorganisatieprojecten gestart. Daarnaast is er het project documentaire informatievoorziening, dat ik ook in de voortgangsrapportage betrek. Zeven projectgroepen hebben inmiddels een eindrapportage opgesteld en hebben daarmee hun activiteiten beëindigd. Het betreft de projecten ideaal-typisch parket, opbouw parket-generaal, personele consequenties, medezeggenschap, doorlichting overlegorganen, planvorming en verslaglegging, en voorlichting. Over deze projecten wordt in deze voortgangsrapportage voor het laatst bericht. De projectgroep van het project herontwerp integraal logistiek proces is tevens gedechargeerd omdat bij dit project beter gewerkt kan worden met een klein projectteam. Dit projectteam zal onder de naam systematische aanpak integraal logistiek proces (SAIL) de werkzaamheden voortzetten. In een bijlage staat een aanduiding van alle projecten.

Organisatie implementatie

Nu de eindrapportages van een aanzienlijk deel van de projecten gereed zijn, gaat het reorganisatieproces geleidelijk over van het stadium van ideeënontwikkeling naar de fase waarin een start wordt gemaakt met de invoering van verandering in de organisatie. Dit betekent dat de feitelijke activiteiten niet langer hoofdzakelijk worden verricht in de projectgroepen, maar plaatsvinden bij de parketten.

Daarbij past een andere projectorganisatie. Waar tot voor kort het accent lag op het inhoudelijk op elkaar afstemmen van projectvoorstellen, komt de nadruk nu te liggen op het beheerst en flexibel implementeren van de voorstellen.

Het college van procureurs-generaal heeft besloten de dagelijkse verantwoordelijkheid voor de implementatie te leggen bij de staande organisatie. Daarbij heeft – de voorzitter van – het college de algehele regie van de reorganisatie, daarbij ondersteund door het parket-generaal in een coördinerende rol. Het College heeft daartoe een project-coördinator voortgang reorganisatie aangesteld die tevens waarnemend hoofd is van de eenheid Programmering, Besturing en Kwaliteitsborging. Zo wordt door dat parket voor het hele proces zicht gehouden op alle

implementatie-activiteiten, waarover periodiek aan het college wordt gerapporteerd.

Parket-generaal

Dat kan zo worden georganiseerd, omdat vanaf 1 oktober gebruik kan worden gemaakt van de ondersteunende organisatie bij het college van procureurs-generaal. Op die datum is het parket-generaal met zijn werkzaamheden gestart. Een belangrijke taak van het parket-generaal is gelegen in het behulpzaam zijn bij de voortgang van de reorganisatie. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan wat Bekker en Kottman als een risico zagen: een te kwetsbare coördinerende organisatie op centraal niveau.

Reeds nu wordt, in samenwerking met externe deskundigen, nagedacht over de evaluatie van het functioneren van dit parket-generaal, dat bedoeld is om versterking te bieden voor het openbaar ministerie als geheel en niet als een extra bureaucratische schakel.

Aanpak implementatie

De implementatie van veranderingen bij de parketten van het openbaar ministerie gaat volgens de lijnen die voortkomen uit het project «ideaal-typisch parket». Kern hiervan zijn voorstellen om tot versterking van de professionaliteit en de externe profilering te komen. Deze voorstellen van de projectgroep gelden als richtingbepalend – ze leiden tot uitgangspunten en organisatieprincipes die per parket echter op verschillende wijze en in een uiteenlopend tempo kunnen worden ingevuld. Het streven is niet om een volstrekt eenvormige organisatiestructuur en werkwijze voor alle parketten te ontwerpen – daarvoor zijn er te grote verschillen in bijvoorbeeld schaal, startpositie en omgeving.

Verandering wordt dus als maatwerk gezien.

Wel worden aan de uitkomst van het proces eisen gesteld: op drie van de vier onderscheiden doelen moet positief worden gescoord. Zulks ter bepaling in een externe audit, die in 1998 zal worden gehouden en waarvan de «nulmeting» met behulp van externe deskundigen is verricht in het project «ideaal-typisch parket». Deze vier doelen zijn:

- voldoende externe gerichtheid van de organisatie, die zich uit in een adequate strategievorming;
- het zodanig vorm geven aan de organisatie dat de lokale gerichtheid voldoende tot zijn recht komt (w.o. teamvorming);
- de kwaliteit van de bedrijfsvoering: het efficiënt en productief inrichten van de primaire werkprocessen;
- het realiseren van een bij de extern gerichte en professioneel werkend organisatie passend werkklimaat, motivatie, sociale cohesie, stijl van leidinggeven en samenwerking.

Bij de implementatie van het gedachtengoed kunnen de parketten (financiële) ondersteuning vragen, door innoverende projecten te entameren die liggen in de lijn van het ideaal-typisch parket. Daarbij speelt ook duidelijk de gedachte dat parketten ook van elkaar kunnen leren: wat op één plaats succesvol is ingevoerd kan met minder moeite elders «op maat» worden gekopieerd. Gelukkig blijkt die bereidheid om bij elkaar in de keuken te kijken de laatste tijd sterk toegenomen. Ook blijken in de praktijk reeds initiatieven te worden genomen om met meerdere parketten samen schaarse expertise te gaan delen. Vernieuwing, zo blijkt uit dit voorbeeld, hoeft niet altijd geld te kosten. Mede daardoor kan het voor de reorganisatie beschikbare budget selectief en dus efficiënt worden ingezet.

Tijdens bezoeken van de leden van het college van procureurs-generaal aan alle parketten, gedurende het afgelopen najaar, zijn de parketten

voorgelicht over deze benadering en heeft een eerste gedachtenwisseling plaatsgevonden over de verdeling van pilots over de parketten. Dit najaar zal een lijst met pilotprojecten worden opgesteld, waarbij per pilotproject op tijdelijke basis financiële middelen beschikbaar worden gesteld. In 1997 zal ongeveer 5 miljoen gulden uit de reorganisatiemiddelen worden besteed aan de pilotprojecten.

6. Beheersovergang en de zittende magistratuur

De beheersovergang naar het OM heeft consequenties voor de inrichting van het beheer op arrondissementsniveau. Vanaf 1 januari 1998 zullen de beheersbevoegdheden en -verantwoordelijkheden, die momenteel in formele zin nog alle bij de directeur gerechtelijke ondersteuning berusten, moeten worden verdeeld over:

- Een (ambtelijk) directeur beheer bij de gerechten, voor wat betreft het bij deze colleges werkzame personeel en de aan deze colleges toegevoegde materiële budgetten. De discussie over het toekennen van managementverantwoordelijkheid aan de presidenten van de colleges, zoals voorgesteld door de commissie Hoekstra, is nog gaande. Op de uitkomst daarvan kan niet vooruit worden gelopen. Daarom is voorlopig in de aanstelling van de ambtelijk manager voorzien.
- De hoofd(en) van het (de) parket(ten), voor wat betreft het bij het parket werkzame personeel en de aan het parket toegewezen materiële budgetten.
- Een hoofd van de gemeenschappelijke beheersdienst, voor wat betreft de gemeenschappelijke faciliteiten en uitgaven (zoals huisvesting, automatisering en beheersstaf).

De mandatering van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de hoofden van de parketten zal plaatsvinden via het College van Procureurs-Generaal. De genoemde ambtelijke managers en hoofden van de beheersdiensten worden rechtstreeks vanuit het departement gemandateerd.

Een deel van de voorbereidingen van de beheersovergang ligt vooral op het centrale niveau, met name bij het departement en het College van Procureurs-Generaal. Maar ook op het arrondissementsniveau zullen het komend jaar nog de nodige activiteiten moeten worden verricht. Ik ga daar kort op in.

In de eerste plaats zal de beheersmatige kaderstelling, zoals die thans voor de rechterlijke organisatie, als onderdeel van Justitie, van kracht is, moeten worden toegesneden op de nieuwe constellatie.

De omvang van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het lokale management, de voorwaarden waaronder deze worden toegekend, en de regels en richtlijnen waaraan bij de uitoefening daarvan moet worden voldaan, zullen opnieuw moeten worden vastgesteld. Daarbij zal overigens in belangrijke mate op de thans geldende kaders kunnen worden voortgebouwd. Vooruitlopend hierop wordt momenteel gewerkt aan een aanpassing van de financiële systemen, zodat de gewijzigde beheersrelaties binnen de rechterlijke organisatie ook na de ontvlechting adequaat kunnen worden ondersteund.

In de tweede plaats moeten de noodzakelijke veranderingen in de beheersmatige relaties binnen de arrondissementen zo goed mogelijk worden voorbereid en ondersteund. Daartoe is inmiddels een aantal activiteiten gestart. Zo worden de nieuwe managementfuncties van «directeur beheer gerechten» en «hoofd gemeenschappelijke beheersdienst» uitgewerkt door een werkgroep uit de DGO-vergadering, waarbij gebruik wordt gemaakt van de methoden die in het project Personeelsmanagement zijn ontwikkeld.

Voorts is het van groot belang dat de besturing van de gemeenschappelijke beheersdienst zodanig wordt vorm gegeven dat deze optimaal in de

behoefden van zittende magistratuur en openbaar ministerie kan voorzien. Daarbij gaan de gedachten onder meer uit naar het sluiten van meerjarige servicecontracten, waarin wederzijds helderheid wordt geschapen over de omvang en de kwaliteit van de dienstverlening van de gemeenschappelijke beheersstaf.

En niet in de laatste plaats zal een verdere kwaliteitsverbetering van de beheersstaven in de arrondissementen ter hand moeten worden genomen. Ook deze staven moeten hun dienstverlening voortdurend afstemmen op de veranderende eisen die vanuit de zittende magistratuur en het Openbaar Ministerie worden gesteld.

De besturing en de kwaliteit van de lokale beheersstaven zullen binnen één samenhangend project worden aangepakt. Het project zal onderdeel worden van het programma «Versterking Infrastructuur Rechterlijke Organisatie» dat binnenkort van start zal gaan. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit programma zal bij een stuurgroep berusten, waarin het departement, de zittende magistratuur en het openbaar ministerie zullen participeren.

7. Vooruitblik op de volgende voortgangsrapportage

In het voorjaar zal de derde voortgangsrapportage worden verzorgd. Uiteraard zal daarin worden ingegaan op de resultaten van nog onder handen zijnde projecten. Zeker zal daarbij worden beschreven welke concrete verbeteringen al daadwerkelijk zijn aangebracht. Ook zal meer kunnen worden gezegd over de start van het proces van implementatie. Zoals aangeduid zal tevens expliciet een relatie worden gelegd met de maatregelen die worden genomen op het vlak van de opsporingsmethoden.

Inleiding

In het plan van aanpak «Personele aspecten openbaar ministerie», dat u bij brief van 25 september jl, kenmerk 578293/96, is aangeboden, wordt gewezen op het belang van het verbeteren van de communicatie en het versterken van het management bij het openbaar ministerie. In dat verband is gewezen op de reorganisatie van het Openbaar Ministerie die – mede naar aanleiding van het rapport Donner – in 1995 in gang is gezet. In de brief van 22 mei 1996 (24 072, nr. 46) heb ik reeds de noodzaak tot een kwantitatieve en kwalitatieve versterking van het Openbaar Ministerie (beslispunt 98) onderschreven. Door middel van deze brief informeer ik u over ontwikkelingen op het gebied van personeelsmanagement binnen het Openbaar Ministerie, die zullen bijdragen aan de kwalitatieve versterking van het Openbaar Ministerie.

Binnen het Openbaar Ministerie zelf wordt de noodzaak tot kwalitatieve versterking reeds langere tijd gevoeld. Dit uit zich onder andere in de wens om tot een integrale aanpak van het personeelsbeleid te komen.

Een goed functionerend Openbaar Ministerie vraagt immers om een samenhangend personeelsbeleid en personeelsmanagement, passend bij de eisen van de tijd. De ontwikkeling van een adequaat personeelsbeleid is daarom als speerpunt in het reorganisatieproces van het Openbaar Ministerie aangemerkt.

Tot dus verwerd het personeelsbeleid bij het Openbaar Ministerie gevoerd op basis van individuele aanpak en was er minder aandacht voor de samenhang in het beleid door middel van centrale kaders, functie-eisen en functiebeschrijvingen.

Deze notitie is als volgt opgebouwd:

1. Een vernieuwd en samenhangend personeelsmanagement
2. Stand van zaken ontwikkeling personeelsmanagement
3. Instrumentarium
4. Invoering vernieuwd personeelsmanagement
5. Personele gevolgen reorganisatie

1. Een vernieuwd en samenhangend personeelsmanagement

Het ontwikkelen van een vernieuwd en samenhangend personeelsmanagement is met voortvarendheid aangepakt. Dit personeelsmanagement concentreert zich op het evalueren, stimuleren en ontwikkelen van kwaliteiten en prestaties van medewerkers. De fundamenten van dit personeelsmanagement zijn (kern)competenties en resultaatgebieden. Deze aspecten vormen de basis van alle modellen en instrumenten van personeelsmanagement.

Met kerncompetenties wordt bedoeld: personele kwaliteiten, in termen van vaardigheden, kennis en stijl, waarover het Openbaar Ministerie als organisatie moet beschikken om zijn kerntaak in de nieuwe opzet van de organisatie te kunnen verrichten. Een kerncompetentie van het Openbaar Ministerie in termen van vaardigheden is bijvoorbeeld «omgevingsbewustzijn»: laten blijken goed geïnformeerd te zijn over maatschappelijke en politieke ontwikkelingen of andere omgevingsfactoren, en deze kennis effectief benutten voor de eigen functie of organisatie.

Resultaatgebieden zijn de concrete taken van het Openbaar Ministerie afgeleid uit de kerntaken en geformuleerd op basis van «externe output». Een resultaatgebied is bijvoorbeeld «kwaliteit opsporingsdiensten»: het formuleren en uitdragen van kaders en eisen ten behoeve van de kwalitatieve sturing van de opsporingsdiensten, alsmede het houden van

toezicht op de realisatie daarvan. Voor de resultaatgebieden worden prestatie-indicatoren geformuleerd: maatstaven voor de prestatie op een resultaatgebied.

2. Stand van zaken ontwikkeling personeelsmanagement

Op basis van deze uitgangspunten is het personeelsbeleid beschreven in het eindrapport van de projectgroep «Personeelsmanagement Openbaar Ministerie», uitgebracht in juli 1996. Over de nieuwe aanpak van personeelsmanagement is overeenstemming bereikt met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak als belangenbehartiger van de rechterlijke ambtenaren en met de centrales van overheidspersoneel. Hiermee zijn de hoofdlijnen voor het nieuwe personeelsbeleid voor het Openbaar Ministerie vastgesteld. Een en ander is nader uitgewerkt in instrumenten, waarmee aan het personeelsbeleid uitvoering kan worden gegeven. In functioneringsgesprekken staan bijvoorbeeld de competenties en de op resultaatgebieden geleverde prestaties centraal. Tevens zijn de hoofdlijnen van de inrichting van de centrale en decentrale personeelsfunctie en de toedeling van bevoegdheden op de verschillende managementniveaus vastgesteld. Aan de implementatie van het personeelsbeleid zal veel aandacht worden geschonken om de doelstellingen ook daadwerkelijk te realiseren.

3. Instrumentarium

Het instrumentarium voor de diverse aspecten van personeelsbeleid omvat modellen en instrumenten waarmee concrete invulling kan worden gegeven aan de onderdelen van het personeelsbeleid, zoals werving en selectie, opleiding, loopbaanontwikkeling, functioneringsgesprekken, beoordelingen en mobiliteit. Op deze wijze zijn de centrale kaders en procedures voor het loopbaanbeleid beschreven en kan het personeelsmanagement gestalte krijgen, passend bij de specifieke taken en eisen van het Openbaar Ministerie. De ontwikkeling van deze onderdelen van personeelsbeleid verkeert in een eindfase. Hieronder worden enkele onderdelen van het personeelsbeleid toegelicht.

Functieprofielen en formatieplannen

Aan de hand van het vastgestelde personeelsbeleid worden de functieprofielen voor de verschillende functies in het Openbaar Ministerie bepaald, wederom in termen van resultaatgebieden, competenties en functie-eisen, waaraan de medewerkers dienen te voldoen teneinde hun functie adequaat uit te oefenen. De functieprofielen voor de functies van procureur-generaal, hoofd-advocaat-generaal en hoofdofficier van justitie zijn inmiddels gereed en geaccordeerd. Op gelijke wijze worden de functieprofielen voor de overige functies bij het Openbaar Ministerie beschreven.

Door de parketten zullen formatieplannen worden opgesteld, afgestemd op de nieuwe situatie. Bij de implementatie van de aldus vastgestelde formatie met de daarbij behorende functies zullen de geformuleerde eisen van kennis, vaardigheid en stijl gehanteerd worden als criteria voor plaatsing in de nieuw beschreven functies.

Projectteam Functiegerichte Opleidingen Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie heeft in juli 1996 na uitvoerige besprekingen afspraken gemaakt met het opleidingsinstituut voor de rechterlijke macht: Stichting Studiecentrum Rechtspleging over te leveren opleidingen. Het Openbaar Ministerie en het Studiecentrum hebben zich verbonden tot het

oprichten van een projectteam Functiegerichte Opleidingen Openbaar Ministerie. Dit projectteam zal worden ingebed in de organisatie van het Studiecentrum. Het projectteam zal binnen een termijn van drie jaar in kaart gaan brengen welke opleidingen de diverse functieprofielen en loopbaanpaden eisen. De systematiek van opleidingen zal passen binnen het totale personeelsmanagement en zich dus richten op competenties en resultaatgebieden. Ten behoeve van de samenhang in opleidingen zal het projectteam zo veel mogelijk de ontwikkeling van opleidingen van diverse projectgroepen gaan overnemen. Verder zijn de samenhang tussen de diverse functiegerichte opleidingen en de relatie met andere activiteiten van het Studiecentrum, die vaak ook op de Zittende Magistratuur gericht zijn, belangrijke aandachtspunten voor het projectteam.

Benoemingen

De procedures die gelden voor benoemingen van rechterlijk ambtenaren van het Openbaar Ministerie zijn vastgelegd in de Leidraad Benoemingsprocedure Openbaar Ministerie. Deze leidraad is op 14 augustus vastgesteld. De procedure van openstelling, sollicitatieprocedure, aanbeveling en besluitvorming is in deze leidraad uitgewerkt, waarbij telkens de rol van het hoofd van het parket, het College van procureurs-generaal en de minister zijn aangegeven.

Mobiliteit zal een leidend beginsel zijn in de criteria voor en bij de vervulling van topfuncties.

Uitgangspunt voor de benoeming in topfuncties is onder meer dat de kandidaat ervaring heeft opgedaan in meerdere parketten of buiten het Openbaar Ministerie.

4. Invoering vernieuwd personeelsmanagement

Het vernieuwde personeelsmanagement wordt vanaf 1 januari 1997 ingevoerd onder verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal en de hoofden van de parketten. De invoering zal gefaseerd geschieden en rond 1 januari 1998 voltooid zijn, in die zin dat dan het nieuwe personeelsmanagement de grondslag vormt voor het integrale personeelsbeleid bij het Openbaar Ministerie.

Bij het invoeringstraject zal veel aandacht besteed worden aan de begeleiding van de leidinggevenden in het Openbaar Ministerie, die als eersten verantwoordelijkheid dragen voor een systematische aanpak van het personeelsmanagement. Begeleiding vindt plaats in de vorm van voorlichtings- en trainingsbijeenkomsten en de leidinggevenden bij de parketten zullen worden ondersteund door ervaren personeelsmanagementadviseurs. Het Parket-Generaal, de organisatie-eenheid die het College van procureurs-generaal ondersteunt, is belast met de regie van het implementatietraject.

De kwaliteit van het personeelsmanagement valt of staat met het handhaven van de overeengekomen standaarden. Het College van procureurs-generaal heeft het hoofd Personeelsmanagement bij het Parket-Generaal belast met de bewaking van de kwaliteit en de juiste toepassing van het personeelsbeleid en het bijbehorende instrumentarium.

Twee jaar na de invoering zal het vernieuwde personeelsmanagement worden geëvalueerd.

5. Personele gevolgen reorganisatie

Evenals andere reorganisaties heeft de reorganisatie bij het Openbaar Ministerie gevolgen voor de betrokken medewerkers. Enerzijds door verandering van het takenpakket, anderzijds omdat nieuwe eisen worden

gesteld. Een flankerend beleid en zorgvuldigheid ten aanzien van de personele gevolgen van de reorganisatie zijn daarom vereist. De kaders voor het flankerend beleid zijn opgenomen in een Besluit Sociaal Beleidskader reorganisatie Openbaar Ministerie. Deze algemene maatregel van bestuur is in het staatsblad, nummer 1996464, verschenen en per 1 oktober 1996 van kracht geworden. Op die datum is de reorganisatie van het Openbaar Ministerie formeel van start gegaan.

Het Openbaar Ministerie bevindt zich ook op het terrein van het personeelsmanagement, mede door de onrustige periode als gevolg van de parlementaire enquête opsporingsmethoden, in een belangrijke fase. Door middel van deze notitie spreek ik mijn vertrouwen uit in de ontwikkelingen op het gebied van het personeelsmanagement bij het Openbaar Ministerie.

Overzicht van de veertien projecten*Organisatie*

De projectgroep Ideaaltypisch parket heeft een eindrapportage opgeleverd. De implementatie van de projectvoorstellen wordt thans voorbereid in ontwikkelconferenties en door het definiëren van pilotvoorstellen door de parketten. Een aantal parketten is al gestart met het implementeren van (delen van) de voorstellen van deze projectgroep. Bij de implementatie zal vooral worden gekeken naar de ontwikkelrichting, maar wordt geen organisatorische blauwdruk opgelegd. Een ontwikkelteam zal de indicatoren en best practices van het onderzoek ideaaltypisch parket verder ontwikkelen ten behoeve van een nieuwe audit in 1998. Daarbij wordt wederom gelet op externe positionering, primair proces en professionaliteit, maar er zal ook gekeken worden naar de organisatieprincipes van het ideaaltypisch parket. Vervolgens worden in 1998 de prestaties van de parketten opnieuw kritisch bekeken met als mogelijk resultaat dat de organisatie alsnog bijgesteld moet worden.

Om de logistiek van het verwerkingsproces te optimaliseren stelt een projectgroep SAIL (Systematische Aanpassing Integraal Logistiek proces) een bestand op van procesbeschrijvingen waarmee de parketten op korte termijn hun voordeel kunnen doen. Naar verwachting zullen de gegevens van dit bestand in het eerste kwartaal van 1997 voor de parketten beschikbaar zijn. Voor de lange termijn is het Ontwikkelteam Parket 2010 gestart dat een integrale heroriëntatie op de bedrijfsprocessen behelst (business proces redesign).

Ook van de projectgroep Opbouw en inrichting parket-generaal is een eindrapportage (inclusief organisatie en formatieplan) gereed. De plaatsing van medewerkers is reeds gestart. Per 1 oktober 1996 is het parket-generaal van start gegaan. De verwachting is dat per 1 januari 1997 de voorlopig geplande bezettingsgraad zal zijn bereikt. In de tweede helft van 1998 zal het functioneren van het parket-generaal geëvalueerd worden.

De ressortsparketten hanteren hun eigen reorganisatietraject. Binnen de projectgroep Ressortsparketten nieuwe stijl vindt hierover nauw overleg plaats tussen de plaatsvervangend procureurs-generaal. De projectgroep heeft daarnaast de taken van het ressortsparket geïnventariseerd en beoordeeld en is nu bezig met een onderzoek naar de invulling van de kwaliteitsbevorderende taak van het ressortsparket, de laatste afrondende werkzaamheden en het schrijven van een eindrapportage. Tevens zullen zij voorstellen doen voor de implementatiefase. De reorganisatie van de ressortsparketten zal parallel lopen aan de reorganisatie van de arrondissementsparketten.

Het project beheersovergang zal doorlopen tot de beheersovergang van 1 januari 1998, maar zal vanaf 1 januari 1997 anders worden ingericht (zie H 6). Inmiddels worden de financiële systemen zodanig aangepast dat met ingang van 1997 de uitgaven en ontvangsten van de parketten afzonderlijk zichtbaar kunnen worden gemaakt. Het jaar 1997 zal worden gebruikt om de parkethoofden verder ervaring te laten opdoen met de per 1998 aan hen op te dragen beheerstaken. De directeuren gerechtelijke ondersteuning in de arrondissementen ondersteunen hen mede in dit proces. Voor 1-1-1997 zal de centrale kaderstelling/regelgeving voor de beheersovergang gereed zijn en is deze kaderstelling doorvertaald naar decentrale kaderstelling. Aan de hand van deze kaderstelling is het hoofd van het parket in staat zijn beheersbevoegdheden en -verantwoordelijkheden op het parket vorm te geven.

Personele kwaliteit

Het project medezeggenschap is afgerond. De parkethoofden zullen

structureel overleg voeren met een medezeggenschapsorgaan parket (MOP) waarin rechtsgeleerd en ondersteunend personeel zijn vertegenwoordigd. De vertegenwoordiging van het ondersteunend personeel wordt gevormd door de onderdeelcommissie uit de Ondernemingsraad. Deze medezeggenschapsstructuur is gevormd in afwachting van de geïntegreerde medezeggenschap bij de parketten op basis van de W.O.R. of een W.O.R. conforme regeling. Een dergelijke regeling zal ik als verantwoordelijk bewindspersoon voor deze sector treffen met het bestuur van de NVvR en met de Bijzondere Commissie Ministerie (afvaardiging vakbonden). De overgebleven werkzaamheden voor het goed tot stand brengen van de medezeggenschap, zoals het verzorgen van opleidingen voor de parketvertegenwoordiging en het organiseren van de verkiezingen voor de ondernemingsraden voor het administratieve personeel, worden door de lijnorganisatie uitgevoerd.

Ook het project personele consequenties is voltooid. De implementatie van de projectvoorstellen is, samen met de implementatie van de voorstellen van het project Personeelsmanagement, opgedragen aan de tijdelijk bij het parket-generaal benoemde implementatie-coördinator Personeelsmanagement en zal plaatsvinden parallel aan de implementatie van de voorstellen van de projectgroep personeelsmanagement. De voorstellen van dit project liggen ter goedkeuring bij het sectoroverleg Rechterlijke Macht. In de komende periode zal het accent liggen op het opstellen van organisatie- en formatieplannen voor en door de parketten. De parketten moeten in juni 1997 het nieuwe formatieplan indienen. De goedgekeurde plannen kunnen vervolgens in de tweede helft van 1997 ten uitvoer worden gebracht. Ook het opstellen van opleidingsplannen is een aandachtspunt. (zie ook § 4.2). Het definitieve opleidingsplan van de parketten moet in de tweede helft van 1997 gereed zijn.

Beleidsvorming en verantwoording

De projecten planvorming en verslaglegging en doorlichting overlegorganen zijn afgerond. Het project planvorming en verslaglegging heeft geresulteerd in een algemeen perspectief op het planningsproces bij de parketten. Dit algemene kader vormt het ankerpunt voor de planningsbrief, waarin de hoofdlijnen en prioriteiten van het strafrechtelijk handhavingsbeleid worden doorvertaald naar de parketten.

De doorlichting van overlegorganen heeft geleid tot een «sanering» van overlegorganen en tot een procedure voor het starten en functioneren van overlegorganen. Het uitgangspunt is dat overlegorganen een adviserende taak ten opzichte van het college hebben en dat de beleidsmatige en beheersmatige sturing uitsluitend plaatsvindt door het college. De procedure is in de tweede helft van 1996 in werking getreden. Het beheer van de overlegorganen is neergelegd bij het parket-generaal. Voor een uitgebreide behandeling van de voorstellen van dit project verwijs ik u naar de eerste voortgangsrapportage.

De projectgroep doorlichting van richtlijnen heeft een inventarisatie van richtlijnen voltooid en richt zich nu op het aanbrengen van meer eenvoudigheid en systematiek in de richtlijnen. In het voorjaar van 1997 zal de projectgroep rapporteren. In de rapportage worden voorstellen opgenomen voor beheer van het richtlijnenbestand en voor het systematisch opstellen van richtlijnen. Een deelproject van dit project formuleert nieuwe eenduidige richtlijnen conform een van te voren opgesteld kader.

De herziene richtlijnen en de nieuwe richtlijnen zullen vervolgens worden opgenomen in een Beslissing Ondersteunend Automatiseringssysteem (BOS). Uit de eerste resultaten van de pilot BOS blijkt dat door het gebruik van BOS meer zaken conform richtlijn afgedaan worden.

De voorstellen van het project gegevensarchitectuur zijn uitvoerig besproken in de eerste voortgangsrapportage. Op dit moment wordt

gewerkt aan een model voor het opstellen van een omgevingsprofiel van een parket en worden modellen en systemen ontwikkeld waarmee informatie beschikbaar komt voor de planning en prioritering bij parketten. De vier pilots Outputmodel O.M. zullen in de loop van 1997 worden afgerond en er zal een begin worden gemaakt met de implementatie van dit model. O.O.M. maakt het mogelijk een koppeling te maken tussen plan (beleid), budget en formatie. In 1997 zal tevens het omgevingsmodel verder worden uitgewerkt en geïmplementeerd bij de parketten, worden de pilots dader onderzoeken afgerond en wordt het argumentatiemodel verder uitgewerkt.

Informatievoorziening

De externe informatievoorziening is het taakveld van de recentelijk opgeheven projectgroep voorlichting. De parketvoorlichters worden inmiddels geworven en er zijn trainingen voor de parketvoorlichters en persofficieren gestart. Eind 1996 vindt er een startbijeenkomst plaats van de parketvoorlichting. Op deze bijeenkomst staat de voorlichting over de reorganisatie op en vanuit de parketten centraal. Er wordt nu gewerkt aan een landelijk plan van aanpak voor deze voorlichting. Dit plan levert ook de bouwstenen voor het op de reorganisatie toegesneden voorlichtingsplan van elk parket afzonderlijk. In de eerste helft van 1997 zal deze voorlichting gericht zijn op alle medewerkers van de parketten, vanaf de tweede helft van 1997 ook op de omgeving van de parketten. Over de interne informatievoorziening zal de projectgroep documentaire informatievoorziening voorstellen doen. Doelstelling van deze projectgroep is het tot stand brengen van een landelijke gegevensdatabank op juridisch en beleidsmatig terrein, die door alle OM-medewerkers kan worden geraadpleegd.

Met het opbouwen van de gegevensdatabank wordt in november 1996 gestart bij het parket-generaal, waarbij in eerste instantie begonnen wordt met de elektronische opslag van poststukken, een systematische ontsluiting van deze stukken en een gebruikersvriendelijke terbeschikkingstelling.

Voorts wordt gestart met de vormgeving van een klachtenafhandelings-systeem. In de tweede fase van dit project, in de eerste helft van 1997, zal de nieuwe functionaliteit verder worden ontwikkeld en breder geïmplementeerd buiten het parket-generaal (parketten). Een geleidelijke ontwikkeling is belangrijk voor het uiteindelijk succes van de databank.

Samenvatting van het rapport «Bevindingen Toetsing Reorganisatieplan Openbaar Ministerie» Berenschot en Twijnstra Gudde, oktober 1996

Inleiding

In september en oktober 1996 is door Berenschot en Twijnstra Gudde het reorganisatieplan Openbaar Ministerie beoordeeld. Als primair object van toetsing is daarbij gehanteerd:

- het plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie;
- de eerste voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer, dd maart 1996;
- de tweede interne voortgangsrapportage, dd juli 1996;
- de brief dd 4 september 1996 inzake implementatie van de reorganisatieprojecten;
- het organisatie en formatieplan parket-generaal, dd 10 juli 1996.

In aanvulling hierop is door de projectleiding een aantal documenten verstrekt die nadere informatie bevatten over hetzij de reorganisatie als geheel, hetzij de projecten. Met de projectleiding is voorts een aantal gesprekken gevoerd. De resultaten van de contra-expertise zijn besproken met de leiding van het OM en gepresenteerd aan de verzamelde procureurs-generaal en hoofdofficieren.

Bij de toetsing is beoordeeld:

- a) of de huidige reorganisatieplannen adequaat zijn en met name of zij een goed antwoord zijn op de indertijd gegeven probleemschets;
- b) of de projecten adequaat zijn opgezet en hun planning realistisch is;
- c) welke afbreukrisico's bij de huidige voornemens bestaan;
- d) aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om de planning te halen respectievelijk de afbreukrisico's zoveel mogelijk te reduceren.

Bij de toetsing is een serie toetsingscriteria gehanteerd, te weten:

- volledigheid;
- doorlooptijd;
- samenhang en volgtijdelijkheid;
- kritische punten die een mager effect hebben op de planning;
- noodzakelijke invoeringscondities.

Algemeen

De algemene conclusies zijn:

1. Het totale reorganisatieplan is compleet en adequaat, alle relevante gebieden worden bestreken.
2. De planning van de diverse projecten is soms onvolledig, soms ook niet realistisch of te zeer afhankelijk van andere trajecten om zondermeer realistisch te kunnen worden genoemd.
3. Bij diverse projecten bestaan punten van zorg die zich zodanig zouden kunnen ontwikkelen dat er sprake is van het ernstig bedreigd worden van de voortgang.
4. Het grootste afbreukrisico van de reorganisatie is niet zomaar gelegen in onvolledigheid of onvolkomenheid van de projecten, maar in factoren als de interne cultuur, gebrek aan draagvlak c.q. medewerking van derden en het afnemen van de «sense of urgency».
5. De reorganisatie is vooral een zaak van het OM zelf, de buitenwacht bemoeit zich er niet erg mee en laat het op onderdelen soms ook afweten of werkt niet in het gewenste tempo of omvang mee.
6. Mits consequent en in goed tempo uitgevoerd, vormt de reorganisatie een goed antwoord op de probleemstelling: de beoogde doelen kunnen met de in gang gezette aanpak worden bereikt. Wel is sprake van

vertraging, met name doordat het wetgevingstraject niet volgens plan verloopt, terwijl ook bij de implementatie vertragingen ontstaan op het gebied van personeel en financiën.

Concluderend

Als wij de lijn doortrekken vanuit de rapporten van Donner en Van Traa, via de projecten uit het lopende reorganisatieproces en aannemen dat het veranderingsproces wordt geleid op een wijze zoals wij hebben aangegeven, zien wij in de toekomst een OM ontstaan, met de volgende kenmerken:

- Een (inter)actief optredend OM (in plaats van de tijdelijkheid waarvan de beide rapporten spreken).
- Een duidelijker aangezette ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM.
- Het OM is één landelijke organisatie die vanuit een centrale leiding via een middelzware sturing wordt bestuurd.
- Daarbinnen opereren de parketten binnen territoriale kaders.
- Een «ideaal-typisch parket» voor het OM, met differentiatie naar de schaal en specifieke omstandigheden van de betreffende regio, maar wel kaderstellend.
- Een sterk aangezet (integraal) management van de parketten.
- Een professioneler management, dat ook door zijn stijl van leiding geven het gewenst voorbeeldgedrag vertoont.
- Betere planvorming, duidelijker prioriteitenstelling en toetsbaarheid van de performance van de diverse eenheden.
- Een vernieuwde stijl van overleg tussen het OM en andere extern betrokkenen.
- Het werken in teamverband is de kern van het intern functioneren in samenhang met heldere verantwoordelijkheden en kortere lijnen.
- Een eigen budget dat onder verantwoordelijkheid van het topcollege wordt beheerd, in samenhang met decentrale budgetverantwoordelijkheden.
- Middelen om de kwaliteit van het OM te waarborgen.