
Vergaderjaar 1997–1998

24 034

Reorganisatie van het openbaar ministerie

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 december 1997

Hierbij ontvangt u **de vierde voortgangsrapportage** over de reorganisatie van het Openbaar Ministerie.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Vierde voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over de reorganisatie openbaar ministerie november 1997

Opzet:

1. Inleiding
2. Doelstellingen
3. Conditie voor het veranderingsproces
 - 3.1. Kritische factoren
 - 3.2. Personele en financiële randvoorwaarden
4. Voortgang van de reorganisatie
 - 4.1. Planning en realisatie
 - 4.2. Stand van zaken op aantal terreinen
5. Vooruitblik op de volgende rapportage

Bijlage 1: De opvolging van de aanbevelingen van de commissie Donner¹

Bijlage 2: Stand van zaken reorganisatieprojecten¹

Bijlage 3: Totstandkoming prioriteiten en aandachtspunten 1998¹

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. Inleiding

Deze rapportage beoogt aan te geven hoe het staat met de veranderingen binnen het openbaar ministerie. Niet alleen komt de voortgang in de verschillende projecten aan de orde, ook worden deze nog eens uitdrukkelijk gesteld in het perspectief van de aanbevelingen van de commissie Donner en het daarop voortbouwende Plan van Aanpak voor de reorganisatie.

In de besprekingen over de voorgaande rapportages kwam naar voren dat het lastig gevonden werd echt «vat» te krijgen op de reorganisatie: wat leveren al die inspanningen nu op? Dat werd veroorzaakt doordat in de eerste fase van de reorganisatie de nadruk ligt op het maken van plannen – de rapportage daarover ging dan meer over voornemens (zo pakken we het aan) dan over resultaten (zo loopt het nu). Nu is de implementatie in volle gang, zodat nu op veel punten beter is aan te geven hoe de reorganisatie feitelijk uitwerkt.

2. Doelstellingen

2.1. De aanbevelingen van de commissie Donner

In de derde voortgangsrapportage is ingegaan op de rechte lijn die loopt van de aanbevelingen van de commissie Donner naar het Plan van Aanpak voor de Reorganisatie van het openbaar ministerie, en vervolgens naar de projecten die zijn opgezet om daaraan inhoud te geven. In Bijlage 1 is een overzicht van alle bedoelde aanbevelingen gegeven. Daarbij is tevens aangegeven wat de stand van zaken is met betrekking tot de 39 aanbevelingen die zijn gedaan. Te zien valt, dat de aanbevelingen die betrekking hebben op de formele aspecten van de reorganisatie zijn verwerkt in het Wetsvoorstel Reorganisatie OM (Kamerstukken II, 1996–97, 25 392).

Veel van de aanbevelingen gaan over de inrichting van de organisatie: het ervoor zorgen dat er heldere lijnen ontstaan in de nieuwe organisatie, het efficiënt omspringen met schaarse deskundigheid, een aangepast wervings-, opleidings- en personeelsbeleid, het zelf verantwoordelijk worden voor het beheer. Daarnaast is aanbevolen de professionaliteit te versterken in werkwijzen bij het afdoen van strafzaken en in de omgang met bestuur en politie. Op al deze terreinen blijkt actie te zijn ondernomen, zo moge het overzicht in bijlage 1 duidelijk maken. Ook blijkt waartoe deze acties moeten leiden. Uiteraard zijn ze alle gericht op het bereiken van de kerndoelen – in dit hoofdstuk wordt daarop verder ingegaan.

2.2 Doelbereiking: een tussenstand

In de voorgaande rapportage(s) is al vaker aan de orde geweest waarop de reorganisatie is gericht. Zoals reeds in de derde voortgangsrapportage (hoofdstuk 2) is aangegeven, is het hoofddoel het vormen van het openbaar ministerie tot één organisatie. Dit doel staat echter niet op zichzelf: er wordt mee beoogd dat het openbaar ministerie zijn taken beter vervult. De reorganisatie is derhalve gericht op: de verbetering van de afstemming met het bestuur («de externe profilering»), de verhoging van de kwaliteit van het werk («de professionaliteit») en versterking van het gezag over de opsporing. In het navolgende wordt aangegeven welke resultaten dienaangaande zijn waar te nemen.

A HET OM ALS ÉÉN ORGANISATIE

Heldere besturing

Hoewel de verandering van de positie van het openbaar ministerie

formeel pas zal worden geregeld in de nieuwe wetgeving, wordt in de praktijk al langs nieuwe besturingslijnen gewerkt. Dat houdt in dat de sturingslijn gaat van de minister naar het college van procureurs-generaal en vervolgens naar de hoofden van de parketten. De verantwoording volgt de omgekeerde weg – de informatie komt dan «van onderop». Als voorbeeld kan dienen de manier waarop de planning en controlcyclus nu verloopt. Na overleg tussen mij en het college van procureurs-generaal stel ik de hoofdlijnen van het beleid voor het komende jaar vast. Het college vertaalt dat in kaders die voor de parketten gelden, waarop de parketten hun jaarplan in concept aan het college aanbieden. Daarin staan de parketvoornemens die voort zijn gekomen uit het overleg met hun lokale partners (bestuur), en tevens hoe men de landelijke prioriteiten verwerkt. De procureurs-generaal bespreken het parketplan met de parkethoofden, mede op basis van informatie over eerder geleverde prestaties en over ontwikkelingen die zich in het desbetreffende arrondissement (resp. ressort) lijken voor te doen. Na eventuele veranderingen krijgt het parketplan goedkeuring. Het geheel aan plannen van de parketten wordt verwerkt in een «Jaarplan OM», dat door mij moet worden goedgekeurd.

Na de overgang van het beheer naar het openbaar ministerie (zie 3.1) zullen uiteraard ook beheeronderwerpen deel uitmaken van de cyclus van planning en control.

Ter illustratie is in Bijlage 3 beschreven hoe de beleidsprioriteiten voor 1998 zijn neergezet.

Tweemaal per jaar bespreek ik de voortgang met het college, de leden van het college spreken over de effectuering van de voornemens met de hoofden van de parketten.

Door deze manier van werken wordt aan twee belangrijke voorwaarden voor een goede besturing voldaan: heldere verantwoordingslijnen en een mechanisme waarin landelijke en lokale prioriteiten in de handhaving op evenwichtige wijze met elkaar kunnen worden gecombineerd.¹ Resultaat is dat het geheel van planning en verantwoording zich niet meer in een sfeer van vrijblijvendheid afspeelt.

Profijt van onderlinge samenwerking

Deskundigheid is schaars. Het aandachtsterrein van het openbaar ministerie is zo breed, dat het schaarsteprobleem zich al snel doet gelden. Zo moet het openbaar ministerie verstand hebben van fraude met gelden van de Europese Unie, beursfraude, discriminatie, milieu, fraude, georganiseerde misdaad enzovoorts.

Binnen het openbaar ministerie was traditie dat ieder parket, ook de kleinere, in staat moest zijn om alles wat zich voordeed zelf te behandelen. Bij een openbaar ministerie dat als één organisatie opereert, is het mogelijk om efficiënter om te gaan met schaarse expertise. Momenteel zijn er drie lijnen waarlangs dat gebeurt:

- Er zijn samenwerkingsverbanden gevormd tussen parketten, die hun fraude-expertise samen benutten. Dat vindt plaats bij de parketten in het Noorden respectievelijk Oosten van het land. Ook op het terrein van de milieuhandhaving zijn gesprekken gaande om tot het bundelen van krachten te komen. Zo hebben de parketten van Roermond en Maastricht inmiddels een samenwerkingsplan voor de milieutaak opgesteld, dat per 1 januari 1998 wordt ingevoerd.
- Op specifieke terreinen als dat van het milieu, fraude en discriminatie zijn «expertisecentra» in oprichting. Deze centra beogen de kwaliteit van de handhaving te bevorderen, door actief kennis te verzamelen en te verspreiden, door te signaleren waar lopende onderzoeken elkaar (dreigen te) raken, en door contact te houden met expertise die bijvoorbeeld bij vakdepartementen of andere instanties berust. De expertisecentra zijn verbonden aan verschillende eerstelijnsparketten en vallen onder de verantwoordelijkheid van de hoofdofficier van

¹ Dit is nader uitgewerkt in de Perspectief-notitie OM (1997).

justitie ter plaatse, maar werken voor het hele openbaar ministerie. Het verst is de voorbereiding van een in omvang bescheiden expertisecentrum ten behoeve van de bestrijding van discriminatie in Amsterdam.

- Nu al biedt het ressortsparket soms inhoudelijke steun bij complexe zaken van het arrondissementsparket, en andersom. Dat laat de onderscheiden verantwoordelijkheden van de parketten onverlet, maar zorgt er wel voor dat de voorheen bestaande welhaast «absolute scheiding» tussen de eerste en tweede lijn gerelativeerd wordt waar dat vanuit de gedachte van gerichte benutting van deskundigheid nodig is.

Inbedding van strategievorming

Het openbaar ministerie heeft geen traditie in het maken van geïntegreerde beleidsplannen waarin de koers voor een langere periode wordt vastgelegd.

Momenteel zijn de eerste stappen gezet om tot een meerjarig plan te komen voor de jaren 1999 en verder. Dit plan zal de koers van het openbaar ministerie als geheel betreffen, niet thema's waarover binnen de regio's keuzen moeten worden gemaakt. (vgl. de Perspectiefnotitie op dit punt.) Naast het meerjarige plan zal ook ieder jaar meer concrete voornemens in een jaarplan worden vervat.

B. PROFESSIONALITEIT

Loopbaanpaden uitgetekend

De personeelsopbouw van het openbaar ministerie kende twee belangrijke zwakheden: het bestaan van «loopbaangaten» waardoor doorstroming naar andere functies werd bemoeilijkt en het onvoldoende honoreren van specialistische deskundigheid waardoor het niet aantrekkelijk was langere tijd binnen een specialisme werkzaam te zijn («slecht voor de carrière»). Een betere en meer uitgebreide differentiatie in functies alsmede meer evenwichtige loopbaanmogelijkheden zijn dan noodzakelijk om de taken van het openbaar ministerie op een goede manier te kunnen vervullen. In de ontwikkeling van het personeelsmanagement is dat gedaan. Nadat eerst de nieuwe loopbaanpaden zijn «uitgetekend», is daaraan onlangs een vervolg gegeven door vaststelling van een groot aantal loopbaanprofielen (functiebeschrijvingen en -waarderingen). Hiermee wordt gevolg gegeven aan de desbetreffende aanbevelingen van de commissie Donner, bedoeld om de efficiency en effectiviteit van het openbaar ministerie te vergroten.

Daarbij wordt het euvel van te vaak wisselende officieren van justitie opgelost, voor zover dat werd veroorzaakt door carrièreoverwegingen. Bij de toetsing van de formatieplannen van de parketten is bekeken of daarin de nieuwe personeelsopbouw zodanig is neergezet dat er daadwerkelijk ook zinvolle loopbaangesprekken en -stappen mogelijk zijn.

Onderlinge bemoeienis

Van oudsher bestond binnen het openbaar ministerie de cultuur dat men zich weinig met elkaars werk bemoeide: de zogenaamde «non-interventie-cultuur». Dat is aan het veranderen: het wordt normaal dat men een bijdrage levert aan de kwaliteit van het werk van collega's. Op verscheidene plaatsen zijn intervisieprojecten opgezet, om door intercollegiale steun en begeleiding tot verbetering te komen. Hieraan ten grondslag ligt de gedachte dat de officier van justitie, of hij nu zijn zaak presenteert aan de rechter of met het bestuur in conclaaf is over het veiligheidsbeleid, niet voor zichzelf alleen spreekt maar ook namens het gehele parket, zelfs namens het gehele openbaar ministerie.

Taakgerichte teams

In de overgang van een organisatie van professionals naar een professionele organisatie is de vorming van teams een belangrijk middel. De traditionele kloof tussen rechtsgeleerd personeel (de officieren van justitie en advocaten-generaal) en de medewerkers van de ondersteuning wordt daarmee opgeheven. Dat is mogelijk geworden doordat de ondersteuning niet meer onder de directeur gerechtelijke ondersteuning valt, maar vanaf 1 januari 1998 onder het hoofd van het parket.

Een team bestaat zowel uit officieren van justitie (of advocaten-generaal), als uit parketsecretarissen en administratieve medewerkers. Samen hebben ze de zorg voor een specifiek gebied of een bijzondere soort van zaken. Het team heeft duidelijke taken en bevoegdheden, hetgeen de ruimte geeft om op professionele wijze om te gaan met de inzet van de capaciteit. Het «verstoppert voor verantwoordelijkheid», door naar elkaar te blijven wijzen bij gebrekkig functioneren, wordt onmogelijk gemaakt.

C. EXTERNE CONTACTEN

Extern overleg onderdeel bedrijfsproces

Het overleg van het openbaar ministerie met bestuur en politie werd er voorheen als het ware «bijgedaan», zeker als het overleg op districts-niveau betrof. Dat deed een officier van justitie bij wijze van spreken op zijn eigen houtje: hij ging er min of meer voorbereid naar toe en hield zelf de uitkomsten daarvan bij in een persoonlijk dossier. De vaardigheden en werkstijl die een effectief overleg mogelijk maken in het personeelsbeleid, zijn aangemerkt als «kerncompetenties» van de officier van justitie, hetgeen onmiddellijk doorwerkt in de werving, de opleiding en het loopbaanbeleid van het openbaar ministerie.

Intussen is op veel parketten al een verandering gekomen die het optreden van het openbaar ministerie in het overleg verbetert. Waar voorheen nog een door de loop van de historie gegroeide onderscheiding was tussen «staffunctionarissen», «politiebeleidsmedewerkers», «preventiemedewerkers» op de parketten, groeit dat in rap tempo toe naar een geïntegreerde beleidsstaf. Deze beleidsstaf heeft een belangrijke rol in de contacten met bestuur en politie, ter voorbereiding van het officiële overleg waarin daadwerkelijk afspraken worden gemaakt. Ook in de uitwerking van de gevolgen van die afspraken voor het parket speelt deze staf duidelijk een rol.

Intensiever contact met politie

De laatste jaren is er sprake van de toegenomen fysieke aanwezigheid van het openbaar ministerie bij de politie. Officieren van justitie zijn vaak bij de politie, zelfs hebben op vele plaatsen parketsecretarissen een vaste werkplek op het politiebureau.

De secretarissen vormen het directe aanspreekpunt voor de politie. Op het bureau vindt dan al, binnen de kaders die door de officier van justitie zijn gegeven, de eerste selectie plaats van wat er met de zaak moet gebeuren. Hoewel de desbetreffende werkwijze onder verschillende namen te vinden is, hebben ze dezelfde gemeenschappelijke kenmerken, gericht op verbetering van de kwaliteit en de snelheid van de zaaksafdoening. Een ander voorbeeld van intensivering van de contacten met de politie is de ontwikkeling van de criminele kaart (zie hoofdstuk 5 onder Gegevens-architectuur): in alle arrondissementen wordt de kaart in samenwerking met de regiopolitie ontwikkeld, niet alleen op regioniveau maar soms zelfs tot op districtsniveau.

Meer eenheid in en door voorlichting

Reeds langer bestaat de figuur van een (getrainde) persofficier op ieder parket. De voorlichting bestond over het algemeen uit het reageren op

vragen over strafzaken. Meer systematische aandacht voor de voorlichting, zowel in lopende strafzaken als over het openbaar ministerie als geheel, is van betrekkelijk recente datum. Tot voor kort ontbrak een voorlichtingsapparaat dat een actieve ondersteuning geeft bij het zodanig presenteren van wat het openbaar ministerie wil zeggen dat de inhoud ook daadwerkelijk wordt begrepen. Inmiddels zijn, naast de voorlichtingsdienst bij het parket-generaal, bij ieder parket voorlichters gestationeerd die de persofficier van justitie of de persadvocaat-generaal steunen en die daarnaast ook bij de voorlichting binnen het parket een belangrijke rol vervullen. Hiermee wordt ook aandacht gegeven aan een goede publieksvoorlichting en een gerichte voorlichting aan externe relaties van het openbaar ministerie. De verantwoordelijkheden in de voorlichtingstaak zijn duidelijk toebedeeld, ook met het departement zijn nauwkeurige afspraken gemaakt over wie wat doet. De inzet van de voorlichting is niet om het openbaar ministerie actief te laten meedoen in het «mediaspektakel», maar om de eenheid van het openbaar ministerie zichtbaar te maken. Daar heeft het nogal eens aan ontbroken.

D. HET GEZAG OVER DE OPSPORING

Rechercheofficier van justitie

Per 1 juli jl. is de functie van rechercheofficier opengesteld. Nu, een klein half jaar later, is bijna op alle parketten deze functie ingevuld. Nadat het college akkoord ging met de wijze van invulling is de formatie van het parket met (maximaal) één plaats uitgebreid. Vooral is door het college bekeken of er een zodanige invulling werd gekozen, zodat met vertrouwen het bedoelde resultaat tegemoet kan worden gezien. Dit geldt in het bijzonder voor de meest gekozen invulling, waarbij er een combinatie is gemaakt tussen de functie van rechercheofficier en die van plaatsvervangend hoofdofficier respectievelijk leider van een specialistisch team op het parket. Dan komt het erop aan dat door adequate ondersteuning voldoende tijd voorhanden is om de combinatie aan taken goed uit te kunnen voeren. Daar is uitdrukkelijk voor gezorgd. De reden om niet te kiezen voor een volledig vrijgestelde rechercheofficier is gelegen in de schaal van het parket, dan wel in de specifieke organisatievorm van het parket. De rechercheofficier van justitie verricht namens de hoofdofficier van justitie de volgende taken:

- Hij zorgt voor de eenheid, professionaliteit en kwaliteit van de opsporing door het houden van toezicht op de inrichting en taakuitvoering van de recherchefunctie binnen een politieregio, daarbij inbegrepen die van de bijzondere opsporingsdiensten. Daarbij ontwikkelt en bewaakt hij kwaliteitsnormen voor het recherchepersoneel en voor hetgeen zij leveren, uiteraard in nauwe samenwerking met de korpsleiding.
- Zijn taak omvat ook het werkveld van de CID-officier. Hij adviseert de hoofdofficier op basis van een inzichtelijke misdaadanalyse over het instellen van concrete opsporingsonderzoeken met betrekking tot de zware en/of georganiseerde criminaliteit en het bepalen van meetbare en specifieke onderzoeksdoelstellingen (inclusief de duur en de in te zetten mensen en middelen). Hij adviseert de hoofdofficier over het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden, ook indien deze een opsporingsmethode ter toetsing aan de Centrale Toetsingscommissie (CTC) voorlegt.

Voor de rechercheofficier bij het Landelijk Bureau OM geldt hetzelfde als voor de overige recherche-officiëren, alleen zal deze zich vooral richten op de recherchetaken van het Korps Landelijke Politiediensten (Landelijk Recherche Team en andere operationele taken binnen het KLPD).

Waarborgen bij gebruik bijzondere opsporingsmethoden

Bij de (mogelijke) hantering van bijzondere opsporingsmethoden is onderscheid gemaakt naar zaken waarin vooraf getoetst moeten worden door de officier van justitie of door de centrale toetsingscommissie, en zaken waarin melding achteraf moet gebeuren. Uiteraard ligt in de toedeling naar categorie ten grondslag de aard en ingrijpendheid van de opsporingsmethode. Ik ga op deze plaats niet in op de wijze van opereren bij specifieke methoden, wel op de wijze waarop de procedure verloopt. In alle gevallen wordt gebruik gemaakt van een meldingsformulier dat door de politie wordt ingevuld en wordt – bij noodzaak tot toetsing door de CTC – aangevuld met een nader rapport. Deze formulieren vormen basis voor registratie op het parket en op centraal niveau binnen de politieregio respectievelijk de CTC.

Indien het een zaak betreft die vooraf door de officier van justitie moet worden getoetst, besluit deze formeel en geeft daarbij een motivering, waarna melding aan de CTC plaatsvindt (zo dat bij die opsporingsmethode is voorgeschreven). Indien het een zaak betreft die door de CTC moet worden getoetst, dan wordt formulier plus aanvullend rapport en het oordeel van de officier van justitie (door tussenkomst van de hoofdofficier van justitie) aangeboden aan de CTC. Vervolgens brengt de CTC advies uit aan het college van procureurs-generaal. Na vertrouwelijke behandeling (waar consultatie van mij ook onderdeel van kan uitmaken) en verslaglegging brengt de secretaris van het college de betrokken hoofdofficier van justitie en de CTC schriftelijk op de hoogte van genomen besluit. In spoedeisende gevallen volgt een speedprocedure die evenwel met dezelfde waarborgen is omgeven als de gebruikelijke gang van zaken. Ik meen dat met deze werkwijze voldoende zekerheden zijn ingebouwd om verantwoord om te gaan met het zo gevoelige terrein van de bijzondere opsporingsmethoden. Daarmee wordt tevens op evenwichtige wijze recht gedaan aan de verantwoordelijkheid van de hoofdofficier van justitie als hoogste opsporingsambtenaar die tevens is belast met het gezag over de politie, alsmede aan de verantwoordelijkheid van het college als toezichthouder en aan mijn politieke verantwoordelijkheid.

3. Conditie voor het veranderingsproces

3.1. Kritische factoren

Steeds zijn drie kritische factoren onderkend: de wetgeving waarmee de formele aspecten van de organisatie hun beslag moeten krijgen, de overgang van beheersbevoegdheden en de betrokkenheid bij de reorganisatie. Over het eerste onderwerp hoeft hier niets te worden gezegd. Inmiddels is het desbetreffende wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in behandeling.

A. BEHEEROVERGANG

Project op schema

In de derde voortgangsrapportage heb ik bericht dat de beheerovergang vanwege het belang voor de zittende magistratuur wordt gecoördineerd vanuit het project «Beheerstructuur Rechterlijke Organisatie». Opdrachtgever van dit project is de directeur generaal Wetgeving, Rechtspleging en Rechtshulp (DGWRR). Aan het opdrachtgeversoverleg nemen daarnaast de voorzitter van het college van procureurs-generaal, de ambtelijk verantwoordelijk directeur voor de rechtspleging en een vertegenwoordiger van de zittende magistratuur deel.

Het project beheersstructuur verloopt volgens planning. Dit betekent dat naar het aanziet ik in december zal kunnen besluiten over de overdracht van bevoegdheden aan het openbaar ministerie en de directie Rechtspleging volgens de nieuwe verhoudingen. De essentie van deze nieuwe

verhoudingen heb ik beschreven in de derde voortgangsrapportage, waarnaar ik korthedshalve verwijs.
Kort ga ik hieronder in op resultaten van het project tot nu toe.

Positie OM en Directie Rechtspleging bepaald

Ambtelijk is met het college van procureurs-generaal overeenstemming bereikt over de toekomstige besturings- en beheersvergoedingen. Die zijn neergelegd in «positiebepalingen», die inmiddels als mijn voorgenomen besluit voor advies voorgelegd zijn aan de medezeggenschapsorganen. Tevens raadpleeg ik de zittende magistratuur. Ik verwacht instemming met mijn voorstellen, omdat het een uitwerking betreft van eerder breed binnen de rechterlijke organisatie besproken voornemens.

Enkele hoofdlijnen uit deze bepalingen zijn:

- Voorzieningen zijn getroffen om de besturingscyclus van het openbaar ministerie en die van de gerechten nauw op elkaar af te stemmen. Dit is nodig om de samenhang in de strafrechtketen te waarborgen, alsmede vanwege de gedeelde gemeenschappelijke beheerinfrastructuur. De directie Rechtspleging zal in goed overleg met het college hierin een belangrijke rol gaan spelen en voor de gemeenschappelijke beheerinfrastructuur verantwoordelijkheid dragen. Het centrale sturingsmodel is in de administratieve organisatie vastgelegd.
- Eerder heb ik u bericht dat de DGWRR namens mij hoofdmandaathouder is voor het beheer van de rechterlijke organisatie. Inmiddels is in de twee positiebepalingen tot in detail vastgelegd welk mandaat de DGWRR verleent aan het college van procureurs-generaal en de directeur Rechtspleging en welke voorwaarden daarbij gelden. Aansluitend hierop zijn het college van procureurs-generaal en de directie Rechtspleging begonnen aan het uitwerken van de begrotingsvoorschriften voor de parketten, de gerechten en de arrondissementale beherdiensten.
- Inmiddels is ook het aanpassen van de organisatie- en mandaatbesluiten, waarmee een juridische basis wordt gelegd voor de nieuwe structuur, in een stadium van afronding.

Toetsing van de lokale en centrale beheerovergang

Alvorens ik besluit over de overdracht van bevoegdheden volgens de nieuwe structuur zal de beheerovergang aan een toetsing worden onderworpen.

Het toetsen van de lokale beheerovergang gebeurt in oktober en november van dit jaar. De toetsingscriteria zijn eerder (maart 1997) aan de parketten, gerechten en arrondissementale beherdiensten bekend gemaakt en betreffen: de financiële ontvlechting, de opbouw van de formatie van de parketten en de taakafbakening binnen het arrondissement bij de uitvoering van het beheer. Voor zover ik thans een beeld heb, schat ik in dat het overgrote deel van de arrondissementen zal voldoen aan de door mij gestelde eisen. Het mandaat kan dan worden overgedragen met daaraan gekoppeld eventuele randvoorwaarden voor alsnog uit te voeren kleinere verbeteringen in de loop van 1998. Het college van procureurs-generaal en de directie Rechtspleging zullen ieder voor de eigen diensten op de uitvoering van deze verbeteringen toezien. Een dergelijk nazorgtraject is gebruikelijk bij een operatie als de beheerovergang. Voor het enkele arrondissement dat niet voldoet, zal ik bijzondere maatregelen nemen. Als sluitstuk zullen de arrondissementen dienen aan te tonen dat de nieuwe besturings- en beheerverhoudingen in de administratieve organisatie zijn vastgelegd. Dit laatste element zal april 1998 worden getoetst. De toets van de lokale beheerovergang wordt uitgevoerd door medewerkers van de directie Rechtspleging en het parket-generaal. Hierover zullen de departementale directie FEZ en de departementale accountantsdienst nader advies geven. Op centraal niveau zijn met de positiebepalingen en de daaruit voortvloeiende

vervolgacties de belangrijkste voorwaarden vervuld voor de overdracht van bevoegdheden. Als sluitstuk zal de competentieafbakening binnen het parket-generaal nog aan een toets worden ontworpen. Ook hierover zullen de directie FEZ en de accountantsdienst een advies uitbrengen.

Bijzondere zorg voor gewenningsperiode

Alle voorzieningen die nodig zijn om de beheerovergang gecontroleerd en beheerst te laten verlopen zijn of worden getroffen. Op het enkele punt waar uit de toets blijkt dat de tijd te kort is, zal ik bijzondere voorzieningen treffen met als uiterste consequentie het op die onderdelen onthouden van het beheermandaat. Feit is wel dat per 1 januari 1998 geheel nieuwe besturingsverhoudingen worden ingevoerd en dat voor een belangrijk deel het (beheer)management binnen de rechterlijke organisatie een andere positie heeft of zelfs voor het eerst in de rechterlijke organisatie werkzaam is. Dat leidt tot een periode van gewenning. Het college van procureurs-generaal en de directie Rechtspleging zullen daarom juist ook volgend jaar nauwlettend toezien op de verdere ontwikkeling van de besturingsverhoudingen op het lokale niveau. Mede hiervoor is op centraal niveau een overleg gecreëerd tussen de DGWRR, de portefeuillehouder bedrijfsvoering van het college van procureurs-generaal, de directeur Rechtspleging en een vertegenwoordiger van de zittende magistratuur. Dit naast de bilaterale contacten die de DG en ikzelf met de twee sectoren onderhouden.

B BETROKKENHEID BIJ DE REORGANISATIE

Invoering raakt allen, kost veel energie

In het begin van de reorganisatie had maar een beperkt deel van de medewerkers van het openbaar ministerie feitelijk te maken met de veranderingen. Dat bleef beperkt tot degenen die veel werk staken in de veertien reorganisatieprojecten waarin de plannen voorbereid en uitgewerkt werden. En door het project SAIL (zie hoofdstuk 5) waarin velen «op de werkvloer» participeerden. Anderen kwamen in het geheel niet of slechts sporadisch in aanraking met de koerswijziging, bijvoorbeeld door parketconferenties of door lezing van het periodiek verzonden «Het OM verandert.» Dat heeft er wel toe geleid dat de vraag of er moet worden gereorganiseerd door een grote meerderheid bevestigend wordt beantwoord. En men ziet ook evident een relatie met het eigen werk.

Resultaten van de enquête interne communicatie OM, Berenschot Communicatie, 17 maart 1997

	eens	oneens	geen mening
Het wordt tijd dat we het OM eindelijk gaan veranderen.	74%	12%	14%
Reorganiseren helpt niet, het enige dat telt is meer geld en mensen.	23%	64%	13%
Als de samenleving verandert, kan het parket niet achterblijven.	46%	28%	26%
De reorganisatie heeft niets met mijn werk te maken.	12%	83%	5%
Het OM is één organisatie	63%	33%	4%
Het is goed dat er eindelijk eens een landelijk beleid komt, waarmee we allemaal uit de voeten kunnen.	87%	7%	6%
De komende jaren zal mijn werk veranderen.	69%	13%	18%
Werken in territoriale teams maakt mijn werk alleen maar zinvoller.	92%	4%	4%

De invoering is in volle gang waardoor op alle parketten de meeste medewerkers worden geconfronteerd met de reorganisatie. De nadruk ligt

momenteel op de praktische vormgeving van hoé te reorganiseren. Nu gaat het erom bestaande werkpatronen ook daadwerkelijk aan te passen. Dat is niet gemakkelijk bij mensen die al vele jaren aan een patroon van onderlinge verhoudingen en werk gewend zijn en nu «opeens gaan veranderen». Uiteraard levert dat discussies en ook weerstand op. Dergelijke weerstand komt naar boven uit alle lagen van de organisatie: zowel bij officieren van justitie en advocaten-generaal (Waarom moeten we ons ook echt met de administratieve ondersteuning bemoeien?) als bij de ondersteuning (Het gaat toch niet slecht, laat mij maar gewoon m'n werk doen.). Het stuiten op weerstand in een proces van verandering is een bekend en te verwachten verschijnsel. Het toont aan dat het nu menens wordt met het proces van verandering. Het opkomen van weerstand zou ernstig zijn, indien er niet een breed draagvlak voor de reorganisatie zou bestaan. Maar dat draagvlak is zeker aanwezig: zo is vrijwel eenieder voorstander van een verandering in de richting van de territoriaal gebonden teams. Daardoor wordt, naast het «gewone werk», door velen geïnvesteerd in de reorganisatie.

Eerste bericht uit de Klankbordgroep OM

Eerder kondigde ik het voornemen aan om de rol en het functioneren van het openbaar ministerie aan de orde te stellen bij een gezelschap van personen die afkomstig zijn uit allerlei sectoren van het maatschappelijk leven. Op 29 september jl. is dit gezelschap bijeen geweest. Tot mijn genoegen kon ik mensen verwelkomen uit uiteenlopende terreinen als de financiële wereld, de cultuur, de advocatuur, de zittende magistratuur, de kerk, het bedrijfsleven en het bestuur.

Gesproken is over het beeld dat men van het openbaar ministerie heeft, en welke maatschappelijke rol men dat orgaan toedicht.

Enkele lijnen uit de discussie:

- Discussies over gezagsverhoudingen (positie ten opzichte van de minister al dan niet in tegenstelling tot positie tegenover de rechter) zijn volstrekt oninteressant voor de buitenwacht.
- Het openbaar ministerie kan zich niet permitteren zich «terug te trekken» op een smalle kerntaak en dan te wijzen naar anderen als die het niet goed doen.
- Het openbaar ministerie heeft een bredere verantwoordelijkheid die zich moet uiten in actieve bemoeienis met anderen waar die de goede taakuitoefening van het openbaar ministerie (negatief) beïnvloeden. Anders gezegd: het daadwerkelijk anderen aanspreken op hun verantwoordelijkheid.
- Het aanspreken op verantwoordelijkheid is niet beperkt tot de bestuurlijke partners.
Ook de samenleving moet zo worden benaderd. De strafrechtsketen loopt niet van opsporing tot en met strafexecutie: ook de samenleving vormt onderdeel daarvan.
- Het openbaar ministerie moet betrouwbaar en consistent handelen: daarmee verschaft het zich een profiel dat niet (alleen) door incidenten wordt bepaald. Dit vereist niet zozeer een starre bevelshiërarchie, maar wel niet-vrijblijvende «instructienormen» waar men slechts goed gemotiveerd kan afwijken. Centraal staat niet de individuele professionele, maar de kwaliteit van wat het openbaar ministerie als organisatie naar de burger laat zien.

Ik zie hierin een aansporing om voort te gaan met hetgeen de reorganisatie beoogt. Wel blijkt de noodzaak om niet alleen de daaraan verbonden doelen met kracht na te streven, maar ook om in heldere beelden duidelijk te maken wat we willen bereiken.

4.2 Personele en financiële randvoorwaarden

A PERSONEEL

Zoals toegezegd in de vorige rapportage, zal op deze plaats nader worden ingegaan op de vorderingen in het personeelsbeleid zoals dat op 1 mei 1997 is ingevoerd.

Formatie ingericht

In 1997 heeft de nadruk gelegen op het opstellen van formatieplannen door de parketten. Deze formatieplannen zijn door de parketten voor advies voorgelegd aan het college van procureurs-generaal en zijn inmiddels, op nog een enkele uitzondering na, door mij vastgesteld. Op basis van de vastgestelde formatie kunnen de parketten aan de gang met de plaatsingsprocedure volgens het sociaal beleidskader. De aldus vastgestelde formaties bieden de basis voor de parketten om voort te gaan met de reorganisatie. Verscheidene parketten zijn reeds ver gevorderd met een reorganisatie in de richting van het «ideaaltypisch parket» dan wel het «ressortsparket nieuwe stijl». Bij de invoering van de veranderingen kan het op een gegeven moment wenselijk geacht worden aanpassingen in de opbouw van de formatie aan te brengen. Dit kan voortkomen uit de in 1998 te verrichten audits, waarover ik u in de derde voortgangsrapportage berichtte. Ook de invoering van het budgetverdeelsysteem (zie hoofdstuk 5) zal de omvang en inrichting van de formatie beïnvloeden. Om deze redenen zullen de formatieplannen van de parketten opnieuw worden beoordeeld in 1999.

Leiding en opleiding

Per 1 januari 1998 worden de hoofden van de parketten integraal manager. De in de vorige voortgangsrapportage genoemde «indringende gesprekken» met de hoofden van de parketten door de voorzitter en de leden van het college van procureurs-generaal zijn in volle gang: kunnen ze voldoen aan het nieuwe functieprofiel, waar zijn eventuele lacunes aanwezig?

Om de hoofden van de parketten alvast vertrouwd te maken met integraal management is een management development traject gaande. In 1997 zijn als start van dit traject conferenties gehouden voor de hoofden van de parketten en hun plaatsvervangers. Momenteel worden met deelnemers afspraken gemaakt over eventuele bijscholing.

In de tweede helft van 1997 is de voorbereiding van de management development voor de volgende groep (teamleiders) ter hand genomen. Hierbij wordt nauw samengewerkt met het implementatieteam personeelsmanagement, dat nu al steun verleent bij de organisatieontwikkeling op de parketten. Voor de teamleiders wordt in november 1997 een op de teamorganisatie gerichte serviceconferentie gehouden; in januari 1998 begint het feitelijke MD-traject voor deze doelgroep met een startconferentie.

Het projectteam functiegerichte opleidingen (FOOM), ondergebracht bij de Stichting Studiecentrum Rechtspleging, is op 1 november 1997 na een voorbereidingsperiode feitelijk met zijn werkzaamheden begonnen. De voorbereidingsperiode is besteed aan de opbouw van het projectteam en aan het herdefiniëren van de landelijke opleidingsvraag van het openbaar ministerie op basis van de nieuwe functiebeschrijvingen. Het projectteam zal nu inhoud gaan geven aan de door het openbaar ministerie verlangde opleidingsmodules. In de loop van 1998 zullen de eerste 6 modules ontwikkeld worden.

Op acht parketten zijn opleidingsplannen opgesteld ten behoeve van alle medewerkers. Dit is gebeurd aan de hand van een model dat past binnen het landelijk instrumentarium van het personeelsmanagement en in de planning en controlcyclus.

De knowhow wordt met steun van het implementatieteam personeelsmanagement in 1997 en 1998 ook in de overige parketten toegepast.

B. FINANCIËEL

Uitgaven gecontroleerd en in orde bevonden

In mijn derde voortgangsrapportage heb ik melding gemaakt van het feit dat het onderzoek van de departementale accountantsdienst naar de aanwending van het reorganisatiebudget 1996 medio 1997 zou zijn afgerond. Inmiddels is het onderzoek uitgevoerd. Afzonderlijk is controle verricht op de aan de arrondissementen toegewezen middelen en de centrale uitgaven van het parket-generaal.

De (volledig vermelde) conclusie over de eerste categorie luidt:

«Wij hebben in de door ons beoordeelde procedures ten aanzien van de toewijzing van budgetten aan de arrondissementen en overige budget-artikelen voor de reorganisatie van het Openbaar Ministerie ten bedrage van 24 miljoen geen materiële tekortkomingen geconstateerd. Er is door de accountantsdienst geen specifieke controle uitgevoerd op de bovengenoemde budgetten. De uitgaven van de bestedingen van de bij de arrondissementen uitgezette budgetten zijn als onderdeel van de totale uitgaven van de arrondissementen in de controle betrokken. Hierbij zijn geen bijzonderheden geconstateerd.» (paragraaf 2.3 van het Rapport inzake de accountantscontrole Reorganisatiebudget OM 1996, 23 september 1997)

En over de tweede categorie:

«In het kader van ons onderzoek naar de uitgaven over 1996 van de reorganisatie van het openbaar Ministerie hebben wij de uitgaven van het Parket-Generaal ten bedrage van 1,9 miljoen gecontroleerd. Bij onze controle hebben wij nagegaan of de financiële verantwoording voldoet aan de volgende eisen:

- * dat de uitgaven zijn gedaan ten behoeve van het Parket-Generaal;
- * dat de uitgaven juist en rechtmatig zijn

Onze conclusie is verricht overeenkomstig algemeen aanvaarde richtlijnen met betrekking tot controleopdrachten. Volgens deze richtlijnen dient onze controle zodanig te worden gepland en uitgevoerd, dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële verantwoording geen onjuistheden bevat. Wij zijn van mening dat onze controle een deugdelijke grondslag vormt voor ons oordeel. Wij zijn van oordeel dat de financiële verantwoording van de uitgaven van het Parket-Generaal uitmondende in een bedrag van f 11,9 miljoen voldoet aan de hierboven omschreven eisen.» (paragraaf 3.3 van het Rapport inzake de accountantscontrole Reorganisatiebudget OM 1996, 23 september 1997)

Budget, besteding, begroting

Hieronder is de budgetverdeling 1997 weergegeven gebaseerd op het bestedingsplan OM. Daarnaast is de realisatiestand tot en met 1 september 1997 opgenomen en een prognose van het vermoedelijk beloop over het gehele jaar.

Bedragen * 1 mln	1997 bestedingsplan	1997 realisatie (jan-sept)	1997 vermoedelijk beloof
grote stedenbeleid	2,3	2,3	2,3
jeugdcriminaliteit	3,0	3,0	3,0
correctie scheefgroei	5,7	5,5	5,5
gerechtskosten	4,5	4,5	4,5
reorganisatieprojecten	3,3	2,1	3,4
implementatie reorg.proj./ ontwikkelteams	3,0	1,7	3,3
parket-generaal*	6,5	4,9	8,5
automatisering	1,0	0,3	1,0
opleidingen	2,4	1,2	1,7
uitvoering sociaal plan	2,0	0,7	1,5
voorlichting op de parketten	2,0	2,3	2,3
personeelsmanagementadviseurs	0,5	0,7	0,7
innovatiebudget/ITP	5,0	3,3	4,7
aladdin	0,8	0,4	0,7
groei raio's	0,9	0,9	0,9
bijdrage landelijke diensten	2,1	1,4	1,8
Totaal	45,0	35,2	45,8

* Dit betreft een bijdrage vanuit het reorganisatiebudget aan het parket-generaal. De apparaatskosten van het parket-generaal, inclusief de landelijke voorlichting, worden gefinancierd uit reeds in het verleden beschikbaar gestelde budgetten voor de landelijke OM-taken (zoals die voor het toenmalige Stafbureau OM). De toename van de kosten houden verband met de uitbouw van het parket-generaal naar de vastgestelde formatie.

De meest substantiële onderschrijdingen vinden plaats op de budgetten «opleidingen» (reden: het opleidingstraject voor zittende managers is enigszins vertraagd ten opzichte van de oorspronkelijke planning) en «uitvoering sociaal plan» (reden: personele consequenties, waarop het sociaal beleidskader van toepassing is, doen zich later voor dan aanvankelijk voorzien).

De vermoedelijke overschrijding op het budget voor het parket-generaal wordt veroorzaakt door het feit, dat ook een deel van de personeelskosten en de personeelsgerelateerde kosten die samenhangen met uitvoering van inhoudelijke taken, zoals milieu, verkeer en fraude, worden betaald uit dit budget. Derhalve wordt ook het vermoedelijk tekort op het totale budget (0,8 mln.) gecompenseerd vanuit onderschrijdingen bij de betreffende geoormerkte budgetten.

Hieronder is het bestedingsplan voor 1998 weergegeven. Ten opzichte van voorgaande jaren is in 1998 gekozen voor een enigszins andere presentatie van de bestedingen. Deze nieuwe indeling sluit beter aan bij de realiteit en de nieuwe ontwikkelingen in 1998.

Bedragen * 1 mln.	1998 bestedingsplan
grote steden beleid ¹	2,3
jeugdcriminaliteit ¹	3,0
correctie scheefgroei ¹	5,7
voorlichting op de parketten ¹	2,6
bedrijfsvoeringsfunc. op de parketten ²	2,9
formatieplannen/budgetverdeelsysteem ³	12,0
aladdin	0,6
parket-generaal	8,7
uitvoering sociaal plan ⁴	3,0
bijdrage landelijke diensten	1,3
automatisering ⁵	1,5
opleidingen	1,4
landelijke voorlichting	0,3
landelijke conferenties/congressen ⁶	1,5

Bedragen * 1 mln.	1998 bestedingsplan
personeelsmanagementadvies	0,7
groei ratio's	0,9
impl. Reorganisatieprojecten	2,0
nieuw beleid/ontwikkelteams	3,6
gerechtskosten ⁷	6,0
Totaal	60,0

¹ Dit is reeds structureel overgeboekt naar de parketten.

² Dit wordt vanaf 1998 structureel naar de parketten overgeboekt.

³ Vanaf 1998 zal een aanmerkelijk groter deel van de reorganisatiegelden bestemd zijn voor (met name kwalitatieve) versterking van de parketten. Er is 12 miljoen beschikbaar om de nieuwe formatieplannen te financieren. Bij de verdeling van deze middelen zal zo mogelijk reeds in 1998 worden gewerkt met de resultaten van het nieuwe budgetverdeelsysteem.

⁴ Dit budget is beschikbaar voor de uitvoering van het sociaal beleidskader i.v.m. de reorganisatie. Het budget wordt centraal beheerd en in voorkomende gevallen overgeboekt naar parketten. In de loop van 1998 komt naar verwachting een beter inzicht in de (meerjarige) uitgaven op dit budget.

⁵ Ter financiering van automatiseringsgevolgen van nieuwe interne OM-ontwikkelingen en die niet gefinancierd worden uit gelden voor de gemeenschappelijke infrastructuur van de rechterlijke organisatie.

⁶ Hiervoor is een aparte begrotingspost gevormd, waar voorheen desbetreffende uitgaven «verstopt» zaten in andere budgetten (zoals opleiding, reorganisatieprojecten).

⁷ Vooralsnog wordt 4,5 miljoen uit het reorganisatiebudget structureel overgeboekt naar het begrotingsartikel «gerechtskosten» en wordt, afhankelijk van de ontwikkelingen op dat artikel, in een latere fase besloten of daaraan in 1998 nog 1,5 mln. moet worden toegevoegd.

De voor de reorganisatie beschikbare middelen worden na 1998 met 5 miljoen gulden verminderd. Dit komt voort uit het gegeven dat incidentele kosten die aan de reorganisatie zijn verbonden, zullen afnemen.

5. Voortgang van de reorganisatieprojecten

De 14 projecten waar de reorganisatie mee begonnen is, hebben geleid tot gedachtenvorming over de gewenste koers. Daarop zijn vele invoeringsmaatregelen gevolgd. Soms vinden die plaats onder de noemer van het project (zoals bij «gegevensarchitectuur»), soms zijn daarvoor speciale nieuwe activiteiten ondernomen (zoals «ontwikkelteam professionaliteit»). In Bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de stand van zaken van de 14 projecten uit het plan van aanpak reorganisatie OM. Hier volgt een koppeling van de diverse activiteiten aan de oorspronkelijke opdracht uit het plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie. Tevens wordt aandacht besteed aan nieuwe activiteiten die zijn opgezet.

A. PARKETBREDE PROJECTEN

Ontwikkeling van het ideaaltypisch parket

Dit project richt zich op de vraag hoe een parket dat aan alle (nieuwe) eisen voldoet, eruit zou kunnen zien. De doelstelling is 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.

Aan de hand van het profiel van een goed functionerend parket (het «ideaaltypisch parket»: ITP) zijn er profielen gemaakt van alle parketten. Zoals reeds in de derde voortgangsrapportage is gemeld, hebben alle parketten op basis van de resultaten van de «nulmeting» een plan opgesteld, waarin zij hebben aangegeven op welke wijze zij de ITP-principes in hun organisatie vorm gaan geven. Naar aanleiding van deze plannen zijn nu in de parketten allerlei – financieel ondersteunde –

projecten gestart op het gebied van de ontwikkeling van de criminele kaart, communicatie met externe partners, de vormgeving en werkwijze van de teams (o.a. taakverdeling, territorialiteit, platte structuur, teambuilding, taakverbreding) en de inrichting van het bedrijfsproces, de samenwerkingsverbanden met andere parketten op bepaalde expertise, de opzet en invoering van een systeem van intervisie en/of intercollegiale toetsing.

Tegelijkertijd zijn de parketten nu in volle gang met het vervolg van het ontwikkelplan:

het opstellen van een ITP-formatieplan. In het kader van de beheer-overgang moesten de parketten op 1 juli jl. een formatieplan gereed hebben waarin minimaal de huidige formatie (inclusief de nieuwe functies recherche-officier en bedrijfsvoeringsfunctionaris) werd beschreven: van deze formatieplannen waren er reeds 10 waarin diverse elementen van ITP waren verwerkt. Uit de resultaatstoetsing in 1998 zal moeten blijken of de veranderingen de parketten voldoende dicht bij het ideaaltypisch parket hebben gebracht.

Opbouw ressortsparketten nieuwe stijl

Het doel van het project is de ressortsparketten 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 ressortsparket nieuwe stijl binnen het openbaar ministerie en een invulling van de taken. Dit project heeft niet de bedoeling een organisatieblauwdruk voor de verschillende ressortsparketten te maken. Het project als zodanig is afgerond na de goedkeuring van de eindrapportage. De ressortsparketten bevinden zich in de implementatiefase. Organisatievoorstellen uit de eindrapportage worden ingevoerd in de parketorganisatie.

De ressortsparketten hebben in 1997 veel aandacht besteed aan de reorganisatie van het parket en de vormgeving van de nieuwe kerntaak van het ressortsparket, de taak tot kwaliteitsbevordering ook in de richting van de arrondissementsparketten. Deze taak wordt vorm gegeven door het aanstellen van «contact advocaten-generaal» en «contact juridisch medewerkers» voor de arrondissementsparketten. Daarnaast fungeren er kwaliteitskringen, waarbinnen de advocaten-generaal afspraken maken met de kwaliteitscoördinatoren van het arrondissementsparket. Als extra service wordt de documentatie van belangwekkende (nog niet gepubliceerde) jurisprudentie op het ressortsparket verzorgd en zeer snel verspreid over de arrondissementsparketten. Er wordt gewerkt aan de ontwikkeling van intervisie tussen parketten en een systeem van tevredenheidsmeting bij de arrondissementsparketten. Naar verwachting is dit systeem in 1998 operationeel. De hoofdadvocaten-generaal (nu nog plv. procureurs-generaal geheten) komen periodiek bijeen om de organisatorische veranderingen met elkaar door te spreken. Deze veranderingen moeten vooral bijdragen aan een effectieve en efficiënte organisatie. De ressortsparketten willen dit bereiken door bijvoorbeeld de integratie van de administratie van de strafkamer van het hof en die van het parket, en het inrichten van een intake-unit met filterwerkzaamheden die zich onder andere richt op het verdelen van zaken en het «zittings-gereed» voorbereiden van eenvoudige zaken.

Opbouw en inrichting parket-generaal

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 was om 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, vorm geven. 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.

Nadat alle functies van de voorlopig geplande bezettingsgraad binnen het parket-generaal vervuld waren hield het projectstadium van het parket-generaal op en is de projectgroep gedechargeerd. Het parket-generaal is op 1 oktober 1996 van start gegaan. Extra aandacht wordt nu besteed aan integrale kwaliteitszorg binnen het parket-generaal. Belangrijk hierbij is een goede coördinatie tussen de verschillende eenheden en tussen de eenheden en het college. In de tweede helft van 1998 vindt er een audit plaats waarin het functioneren van het parket-generaal beoordeeld zal worden.

B OVERIGE PROJECTEN

De stand van zaken bij de projecten Beheersovergang en Personeelsmanagement en Personele consequenties is aan de orde gekomen in hoofdstuk 3.

Project Invoering medezeggenschap

Doel van het project «Invoering medezeggenschap» is:

- a) 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.
- b) 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.
- c) de implementatie van de geïntegreerde regeling voor de medezeggenschap.

Een belangrijk deel van de opdracht is door de projectgroep gerealiseerd. Op ieder parket is een medezeggenschapsorgaan aanwezig en er vindt regulier overleg plaats met het hoofd van het parket. De projectgroep was vervolgens door de vertraging bij de invoer van nieuwe Wet op de rechterlijke organisatie niet in staat om het tweede deel van de opdracht uit te voeren en is gedechargeerd.

Nu het wetsontwerp bij de Tweede Kamer ligt, voert het parket-generaal het voorbereidend werk voor het tweede deel van de opdracht uit, nl. het onderzoek naar de ontwikkeling van een geïntegreerde regeling.

Project Effectief extern overleg

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 ook richten op het externe overleg in zijn algemeenheid. De opdracht is in fasen opgedeeld:

- a) 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.
- b) ontwikkelen van strategieën voor het verbeteren van de effectiviteit van het openbaar ministerie in extern bestuurlijk overleg.
- c) formuleren van kwaliteitsmaatstaven die zowel lokaal als door het college van procureurs-generaal gehanteerd kunnen worden.
- d) 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.

De projectgroep heeft alle fasen van de opdracht doorlopen en een eindrapportage uitgebracht. Een klein kernteam van de projectgroep brengt de rapportage onder de aandacht van de parketten en is behulpzaam bij de implementatie. Effectief extern overleg wordt nu gezien als een kerntaak van het openbaar ministerie.

Project Doorlichting van de overlegorganen

De projectgroep «doorlichting van de overlegorganen» is ingesteld om het groot aantal overlegorganen te saneren teneinde versnipperde beleidsvorming tegen te gaan. 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.

De beleidsstructuur is opgesteld en reeds in werking getreden. De overlegorganen zijn doorgelicht en gesaneerd. De projectgroep heeft hiermee zijn taak volbracht. Het beheer van de overlegorganen en de beleidsstructuur vindt plaats op het parket-generaal. Daar ziet men samen met het college toe op de noodzaak en effectiviteit van nieuw in te stellen overlegorganen.

Project Planvorming en verslaglegging

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:

- a) 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);
- b) 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.

Met de uitgave van de Perspectiefnotitie OM in januari 1997 zijn de activiteiten van dit project afgerond. In het reguliere beleidsproces worden in de staande organisatie de beleidsprogramma's opgesteld. De voorbereidingen voor de beleidsprioriteiten 1999 zijn in volle gang.

Project Gegevensarchitectuur

In het plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie staat 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.

- a) Er is meer duidelijkheid nodig over de omgeving van het openbaar ministerie.
- b) De externe relaties van het openbaar ministerie (rechter, politie, bestuur, advocatuur, dader, verdachte en slachtoffer) dienen beter in kaart te worden gebracht.
- c) 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.»

Ten aanzien van deze punten heeft de projectgroep basisvoorwaarden geformuleerd waaraan de omgevings- en criminaliteitsbeeldanalyses van de parketten voor de planning & control volgend jaar moeten voldoen. Het gaat hierbij om een analyse van gegevens over o.a. omgeving, criminaliteit, daders en slachtoffers binnen het arrondissement, op basis waarvan de lokale prioriteiten voor opsporing en vervolging kunnen worden bepaald.

Bij het ontwikkelen van criminele kaarten is een ontwikkelingsmodel gekozen, waarin parketten stap voor stap vaak samen met de politie doende zijn bestaande informatiebronnen te benutten. Inmiddels zijn alle parketten hiermee bezig, daarbij van steun voorzien vanuit het project Gegevensarchitectuur. De projectgroep heeft ook een informatieverzameling (die in de derde voortgangsrapportage was aangekondigd) omschreven waarin per arrondissementsparket omgevingsgegevens, statistische gegevens van politie (inclusief daders, slachtoffers en verdachten) en bedrijfsgegevens van OM en rechtbank met elkaar in verband worden gebracht.

Deze informatieverzamelingen zijn in de gesprekken die de procureurs-generaal thans voeren met de hoofdofficieren over de management-afspraken onderwerp van gesprek. Een model voor een informatieverzameling per ressortsparket is in ontwikkeling. Om meer inzicht te krijgen in de doelmatigheid van de organisatie is geëxperimenteerd met een Outputmodel OM, waarin reeds bestaande werklasmettingsgegevens gecombineerd worden met gegevens over de tijd die besteed is aan extern overleg (beleid), megazaken, commissies/werkgroepen en opleiding. Uit de evaluatie van deze experimenten is gebleken dat de opzet van het model eenvoudiger zal moeten worden gemaakt en dat meer aansluiting moet worden gezocht op het ontwikkelde budgetverdeelstelsel (zie hoofdstuk 5).

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 van de zaakofficier, de hoofdofficier (als integraal manager), de ressortsparketten en het parket-generaal kan worden verbeterd.

Project Herontwerp van het integrale logistieke proces

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.

Het korte termijn traject van dit project, de «Stelselmatige Aanpak

Integrale Logistiek» (SAIL), is in volle gang. Onder supervisie van een projectteam worden bedrijfsprocessen van parketten doorgelicht en verbeteringen ingevoerd. Dit projectteam is met een aantal medewerkers versterkt, waardoor het mogelijk is om meerdere parketten tegelijkertijd door te lichten. Het projectteam staat onder supervisie van de programmamanager op het parket-generaal, die op deze manier de afstemming tussen de verschillende deeltrajecten van de invoer van integrale kwaliteitszorg kan waarborgen.

De projectgroep «Het OM2000» heeft een analyse uitgevoerd naar mogelijke structurele veranderingen voor de verbetering van de bedrijfsprocessen op lange termijn. Deze analyse zal de komende periode worden besproken.

Project Doorlichting van OM-richtlijnen

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 :

- a) meer overeenkomst brengen in de richtlijnen strafvordering en daardoor meer rechtsgelijkheid;
- b) 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. In vervolg op hetgeen hierover gezegd is in de derde voortgangsrapportage kan vermeld worden dat naar aanleiding van een rapportage over de 35 meest toegepaste strafvorderlijke richtlijnen (ruim 85% van alle misdrijfzaken dekkende) een onderzoek is gehouden. Inzet daarvan dat onderzoek was te bezien of de «strafmaat» bij de onderscheiden basisdelicten (zoals winkeldiefstal), die volgens een nieuwe systematiek zijn opgesteld, bij de parketten instemming ontmoet. Het is immers van belang of de verhouding tussen de «strafmaten» bij verschillende delicten door de professionals als bevredigend wordt gezien, gegeven hun praktijkervaring. De uitkomsten van dit onderzoek zullen nog in een nadere rapportage verwerkt worden. De studie naar de wijze waarop de richtlijnen in geautomatiseerde vorm aan de parketten ter beschikking worden gesteld is nog gaande.

Ten aanzien van de niet-strafvorderlijke richtlijnen is het plan van aanpak gereed en worden thans de geïnventariseerde richtlijnen gecategoriseerd en wordt er een kadersystematiek ontwikkeld. Op basis hiervan zal er beoordeeld worden welke niet-strafvorderlijke richtlijnen in aanmerking komen voor herformulering en voor welke onderwerpen nieuwe richtlijnen moeten worden geformuleerd.

Project Voorlichting

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 had tot taak randvoorwaarden te scheppen voor een professionele aanpak van de voorlichting, zowel binnen het parket als binnen de centrale voorlichtingsdienst openbaar ministerie. Ook het contact met de departementale voorlichtingsdirectie diende te worden geregeld.

In de voorgaande voortgangsrapportage is uitvoerig aandacht besteed aan dit inmiddels voltooide project. Er zijn twee overlegorganen functioneel waarbinnen zorg wordt gedragen voor afstemming en coördinatie met betrekking tot het voorlichtingsbeleid. Dit zijn het platform van persofficiërs van justitie en persadvocaten-generaal en de vakkring van parketvoorlichters.

Documentaire informatievoorziening

Bekeken wordt 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 tot stand brengen 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.

C EXTRA ACTIVITEITEN

Budgetverdeelsysteem

Bij het openbaar ministerie gaat het om een evenwichtige inzet van de schaarse middelen die voor de handhaving ter beschikking staan. De gulden (lees: capaciteit bij de opsporing en vervolging) die extra aan inbraakbestrijding wordt uitgegeven is niet meer voor milieuhandhaving beschikbaar. Er spelen dan twee verdelingsvraagstukken.

Het eerste betreft een zodanige verdeling van middelen over de parketten, dat ze als het ware in dezelfde uitgangspositie verkeren. Daarmee kan een evenwichtige handhaving over het hele land worden verwezenlijkt. Hiertoe is het nieuwe budgetverdeelsysteem gemaakt. Uitvoerig is onderzocht uit welke componenten de feitelijke werkdruk bestaat: hoeveel energie verbonden is aan het adequaat afdoen van strafzaken (ook van «megazaken»), hoeveel aan bestuurlijk overleg, hoeveel aan extrajudiciële zaken (zoals verlenen van internationale rechtshulp, toezicht op instellingen van de geestelijke gezondheidszorg). Vervolgens is geanalyseerd hoe deze werkdruk samenhangt met objectieve omgevingskenmerken. Resultaat van deze exercitie is een voorstel om te komen tot een verdeelsysteem met de volgende onderdelen:

- * 80% van het budget kan worden verdeeld op basis van objectieve kenmerken van de omgeving. De belangrijkste kenmerken zijn: de mate waarin een centrumfunctie wordt vervuld, de mate waarin sociale achterstand bestaat, de omvang van het verzorgingsgebied en de demografische opbouw;
- * 20% van het budget dient wegens bijzondere omstandigheden specifiek te worden toegekend aan (niet alle) parketten. De belangrijkste redenen voor speciale toekenningen zijn: bediening van speciale functies van bovenregionale betekenis (Schiphol, haven Rotterdam), afdoening van alle militaire zaken, het hebben van een nevenvestiging.

Gevolg van deze opzet van de budgetverdeling is, dat de inhoudelijke discussie over de handhaving als het ware is losgekoppeld van discussie over geld. Tevens is de hoeveelheid geld niet meer afhankelijk van bijvoorbeeld het aantal zaken dat men binnenkrijgt of afdoet. Daardoor kan men, als dat effectiever is uit het oogpunt van rechtshandhaving, kiezen voor een op preventie gerichte inspanning en niet voor het binnenhalen van meer zaken, zonder dat daarop een «financiële straf» staat. Invoering van het budgetverdeelsysteem zal niet ten koste gaan van de inzichtelijkheid in de wijze waarop parketten hun budget inzetten. De planning en controlcyclus voorziet in duidelijke verantwoordingslijnen omtrent de besteding van middelen. Besluitvorming over het budgetverdeelsysteem is voorzien einde dit kalenderjaar.

Effectiviteit van maatregelen tegen criminaliteit

Een recent gestarte activiteit is bedoeld om bestaande kennis over de

effectiviteit van maatregelen («interventies») gericht op de vermindering van criminaliteit systematisch ter beschikking te krijgen van degenen die in de praktijk samen met het bestuur en de politie voor de keuze staan op welke wijze het beste kan worden opgetreden tegen criminaliteit. Er is een ontwikkelteam gevormd, dat tot taak heeft een voorstel te doen hoe die bestaande kennis zodanig (actueel) voorhanden komt, dat die ook daadwerkelijk praktische betekenis kan hebben.

Integrale kwaliteitszorg

In de vorige rapportage maakte ik melding van de keuze voor het kwaliteitsmodel van het Instituut Nederlandse Kwaliteit om de continue zorg voor de kwaliteit van de organisatie te borgen. De keuze voor het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit betekent dat binnen het openbaar ministerie kennis en vaardigheid moet komen over de daaraan verbonden werkwijze.

Dit leidt tot twee opleidingsgolven:

- * de eerste golf is een basistraining van drie dagen, bedoeld voor hoofden van de parketten, portefeuillehouders kwaliteitszorg en leden van de ontwikkelteams betrokken bij kwaliteitszorg. Inmiddels hebben vijftig mensen aan basistraining deelgenomen en worden in december 1997 nog dertig mensen van deze doelgroep opgeleid.
- * de tweede golf is gericht op de medewerkers kwaliteit, teamleiders, unithoofden, staffunctionarissen en anderen die bij kwaliteitszorg betrokken zijn. Deze opleidingen zullen in de eerste helft van 1998 plaatsvinden.

Als het hoofd en de portefeuillehouder kwaliteitszorg van een parket opgeleid zijn, gaat het parket van start met de positiebepaling en de zelfevaluatie volgens de methodiek van het Instituut Nederlandse Kwaliteit. De Dienst Prisma begeleidt het parket bij deze exercitie. Naar verwachting zullen alle parketten in het voorjaar van 1998 hiermee van start zijn gegaan.

Uit de ISO-certificering van het parket te Amsterdam moge blijken dat in ieder geval aldaar al een grote stap te is gezet in de verhoging van de kwaliteit van de bedrijfsprocessen. Voor de volledigheid: het certificeren van processen is bepaald niet strijdig met de kwaliteitsbenadering volgens de (meeromvattende) INK-methode.

5. Vooruitblik op de volgende rapportage

Waar in deze rapportage al «tussenresultaten» van de reorganisatie zijn gemeld, zal dat ook in de volgende rapportages gebeuren: steeds meer zal in uitvoeringstermen over de reorganisatie kunnen worden gesproken. De opbouw van een eigen loopbaanbeleid voor het openbaar ministerie is een van de speerpunten voor 1998. De stand van zaken hierin en de voortgang van het nieuwe personeelsbeleid zullen in volgende rapportage besproken worden.

Zoals in de derde voortgangsrapportages is vermeld, zullen de uitkomsten van de audits bij de arrondissementsparketten, de ressortsparketten en het parket-generaal van einde 1998 een volledig en geïntegreerd beeld geven. Deze komen in de loop van 1999 beschikbaar.