

Vergaderjaar 1998–1999

24 034

Reorganisatie van het openbaar ministerie

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 januari 1999

Hierbij bied ik u **de zesde voortgangsrapportage** over de voortgang van de reorganisatie van het openbaar ministerie aan. In deze rapportage wordt verwezen naar een rapport dat door drs. Kottman is opgesteld. Dit rapport is het gevolg van een opdracht die door het College van procureurs-generaal is verstrekt om een toetsing te maken van het reorganisatieproces binnen het OM. Ik ben met het college van mening dat het het inzicht van uw Kamer in het reorganisatieproces ten goede komt, wanneer uw Kamer kennis kan nemen van de bevindingen van de heer Kottman. Diens bijdrage zend ik daarom met de voortgangsrapportage mee¹.

De zevende en tevens afsluitende voortgangsrapportage is voorzien voor mei 1999. Daarin zal ik ingaan op de tot dusver behaalde resultaten. Ook de vervolgstappen die het College neemt n.a.v. het rapport van de heer Kottman zullen dan aan de orde komen.

In de voortgangsrapportage wordt gewezen op de notitie «Perspectief op 2002». Deze zal ik begin februari aan uw Kamer doen toekomen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Zesde voortgangsrapportage reorganisatie OM

1	Inleiding	3
2	Doelstellingen	3
3	Conditie voor het veranderingsproces	16
4	Voortgang van de veranderingsprojecten	19
5	Thema: doorwerking van landelijke prioriteiten	20
6	Vooruitblik op de volgende rapportage	22

1 INLEIDING

Eind 1998 beginnen de audits die licht moeten werpen op de resultaten van de reorganisatie tot nu toe. In de zevende voortgangsrapportage, die in het voorjaar van 1999 aan de kamer zal worden gepresenteerd, zal ik een balans opmaken: in hoeverre heeft de reorganisatie gebracht wat in het Plan van Aanpak van 1995 als doelstelling is neergezet.

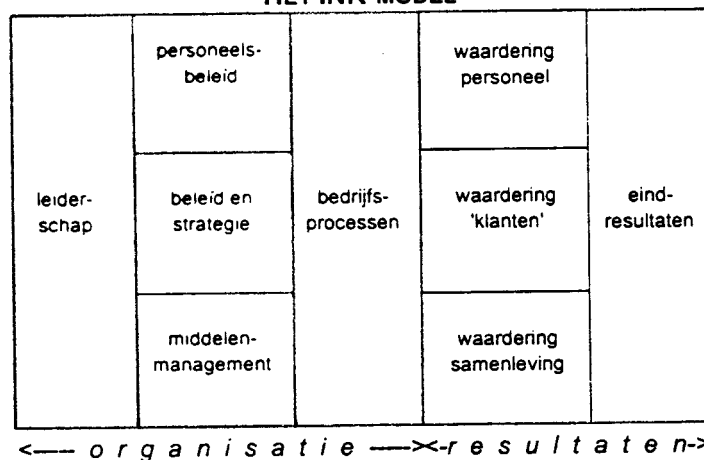
In deze rapportage worden de maatregelen die zijn ingezet in het kader van de reorganisatie tegen het licht gehouden. In alle voorgaande rapportages is vermeld hoe het staat met ieder van de veertien reorganisatieprojecten. De centrale vraag in deze rapportage is of de uitkomsten van die projecten in hun onderlinge samenhang gebracht hebben wat nodig is om de doelen van de reorganisatie naderbij te brengen.

Een dergelijke toets op de consistentie van de projecten is in 1996 verricht door mr. R. Bekker en drs. R.H.P.W. Kottman.¹ Toen verkeerden de reorganisatieprojecten nog in een beginstadium: bekeken is toen of het geheel van de plannen een antwoord beloofde op de gewenste veranderingen binnen het openbaar ministerie. Intussen hebben de projecten geleid tot invoering van allerlei maatregelen. Nu kan worden bekeken of de ingezette acties nog steeds een consistent geheel vormen. Bij deze consistentietoets is dankbaar gebruik gemaakt van de bijdrage die drs. Kottman specifiek voor deze rapportage leverde, op basis van door hem verrichtte analyse van documenten en door hem gehouden interviews.

2 DOELSTELLINGEN: DE CONSISTENTIE VAN INGEZETTE MAATREGELEN

De reorganisatie van het openbaar ministerie is een operatie die het OM in al zijn facetten raakt. In wezen diende het openbaar ministerie niet te worden gereorganiseerd maar georganiseerd. Dat betekent dat het openbaar ministerie op allerlei aspecten tegelijk aan verandering moest gaan werken: de wijze waarop beleid en strategie worden gevormd, de wijze waarop leiderschap wordt uitgeoefend, de vormgeving van het personeelsbeleid en middelenmanagement, en de manier waarop bedrijfsprocessen worden uitgevoerd. Dit moet leiden tot betere eindresultaten en tot een grotere tevredenheid over het openbaar ministerie in de samenleving als geheel en bij de «klanten» van het OM in het bijzonder, alsmede bij het personeel.² Deze opsomming volgt het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit. Deze indeling wordt gehanteerd bij de navolgende beschrijving van de maatregelen van de reorganisatie – juist het hanteren van dit perspectief geeft zicht op de onderlinge samenhang in het geheel aan ingezette maatregelen ter reorganisatie.

HET INK-MODEL

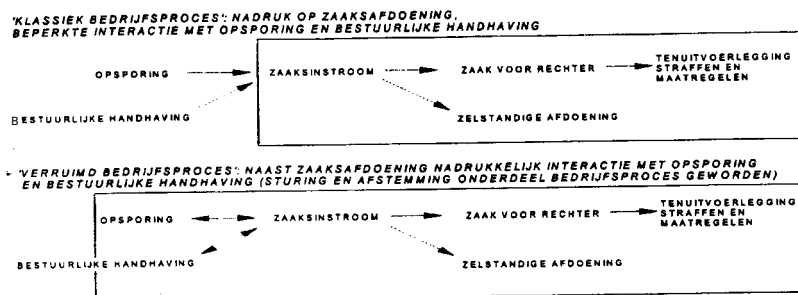


¹ Mr. R. Bekker en drs. R.H.P.W. Kottman. Bevindingen toetsing reorganisatieplan Openbaar Ministerie. Berenschot en Twijnstra Gudde. Oktober 1996.

² De INK-methode is als standaard gekozen binnen justitie voor de aanpak van de kwaliteitszorg.

2.1 Het bedrijfsproces

Traditioneel is het bedrijfsproces van het openbaar ministerie vooral gezien als het afdoen van strafzaken. De organisatie richt zich vooral op de vervolging en berechting van verdachten. Minder sterk was het toezicht op de opsporing georganiseerd. Weliswaar speelde het openbaar ministerie een rol bij de opsporing in afzonderlijke strafzaken (die in het parlementair onderzoek naar de opsporingsmethoden als onvoldoende is beoordeeld), doch bij de vraag waar de opsporing zich vooral op zou moeten richten was het openbaar ministerie bepaald niet duidelijk aanwezig.¹ Daardoor was het openbaar ministerie te weinig gespitst op het bereiken van een goede bijdrage van het strafrecht aan de veiligheid van de burger en de integriteit van de samenleving. Het versterken van deze «maatschappelijke oriëntatie» is een van de hoofddoeleinden van de reorganisatie.



In de reorganisatie zijn er verschillende initiatieven genomen om dit (breder gedefinieerde) bedrijfsproces vorm te geven.

Rolverduidelijking

Allereerst diende er helderheid te zijn over de rol die het openbaar ministerie heeft te spelen bij de handhaving van de rechtsorde: hoe ver moet de bemoeienis van het openbaar ministerie gaan en wat moet de primaire oriëntatie van het openbaar ministerie daarbij zijn? De Perspectiefnotitie OM (1996) geeft hiervoor het kader. Kortweg komt het er op neer dat het openbaar ministerie als verantwoordelijke voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde een eigen rol heeft, maar het dient deze te spelen samen met degenen die voor de bestuurlijke handhaving verantwoordelijk zijn: juist in de samenhang tussen beide ligt de mogelijkheid van een effectieve bijdrage aan de veiligheid van de burger en de integriteit van de samenleving. Dit thema wordt uitgewerkt in Perspectief op 2002 (1998), waarin nog scherper staat aangegeven in welke gevallen het openbaar ministerie actief moet zijn en wanneer niet. Doel hiervan is de onduidelijkheid op dit punt weg te nemen, zoals die extern wordt waargenomen², als randvoorwaarde om op zinvolle wijze om te kunnen gaan met de partners in de handhaving.

Kennis, stijl en vaardigheid

Een zinvolle inzet van het strafrecht veronderstelt informatie van wat er aan handhavingproblemen speelt en kennis van de manieren die er zijn om daar op effectieve wijze wat aan te doen.

Met het project Gegevensarchitectuur is beoogd bij de parketten de methode van de grond te krijgen om op basis van criminaliteitsanalyses het handhavingsbeleid gestalte te geven. Evident is, dat dergelijke analyses alleen kunnen worden gemaakt als daarbij gegevens worden

¹ Dit blijkt uit onderzoek dat is verricht in het project Effectief Extern Overleg.

² Zie de bron genoemd in noot 3, alsmede: Rechtspraak en Rechtshandhaving. Maatschappelijke effecten van verbetering. Ministerie van Justitie, april 1998.

betrokken van buiten het openbaar ministerie. De politie is hiervoor één van de belangrijkste partners. Doch ook anderen zijn van belang bij de totstandkoming van de omgevingsanalyse op specifieke terreinen zoals milieu of fraude.

In alle arrondissementen wordt, in samenwerking met politie en vaak ook het lokale bestuur, de «criminaliteitskaart» ontwikkeld. Deze analyse, waarin ook nadrukkelijk wordt gekeken naar de ontwikkelingen ten aanzien van landelijke prioriteiten, vormt de basis voor de meeste parketplannen van 1998. Op grond van het zicht op de zich voordoende criminaliteitsproblemen hebben de parketten hun aanpak bepaald (interventiestrategie) en is aangegeven met welke partners afspraken (handhavingsarrangementen) zijn of zullen worden gemaakt. In de komende jaren worden de criminaliteitskaarten verder verfijnd. Inmiddels is ook op landelijk niveau in het samenwerkingsverband van justitie en politie «ABRIO» (Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding Opleiding) gestart met de ontwikkeling van een landelijke criminaliteitskaart. Doel van de landelijke criminaliteitskaart is vooral het signaleren van problemen in de criminaliteit ter ondersteuning van een landelijke probleemgerichte aanpak. Een eerste landelijke criminaliteitskaart voor een beperkt aantal delicten wordt in 1999 verwacht. Verwacht wordt dat op termijn deze landelijke criminaliteitskaart mede zal leiden tot meer uniformiteit in de regionale kaarten.

Naast informatie over de handhavingsproblemen, is kennis nodig bij het bepalen van welke maatregelen onder welke omstandigheden doeltreffend en doelmatig ingezet kunnen worden. Het komt er hierbij op neer, dat ervaringen die zijn opgedaan in binnen- en buitenland gesystematiseerd en vertaald in bruikbare «basisnoties» voorhanden moeten zijn.

Momenteel wordt in samenwerking met hoogleraren criminologie en het WODC gewerkt aan de totstandkoming van de systematiek waardoor de bedoelde kennis in hanteerbare vorm beschikbaar komt van degenen die zich in de praktijk van de handhaving keuzen moeten maken. Hierbij is tevens contact gelegd met de VNG, alwaar een meer op de bestuurlijke rol in de handhaving toegesneden «projectenbank» wordt opgezet.

Geconstateerd is, dat inzet van de strafrechtelijke handhaving vaak pas effectief is in samenhang met andere, bestuurlijke handhaving. Niet alleen kennis is dan van belang, ook het vermogen om samen met anderen te komen tot een zinvolle mix van maatregelen is dan cruciaal. Dat stelt eisen aan de stijl en vaardigheid van medewerkers binnen het openbaar ministerie, met name van hen die een taak hebben in het bestuurlijk overleg (o.a. districts-driehoeken, overleg met bijzondere opsporingsdiensten). In het project Effectief Extern Overleg is een diagnose gemaakt van de effectiviteit van het openbaar ministerie in zijn bestuurlijk overleg (1996), op basis waarvan voorstellen zijn gedaan om tot verbetering te komen.

Door het projectteam Functiegerichte opleidingen OM van de SSR is een module gemaakt ter overdracht van kennis en het trainen van vaardigheden in het «bestuurlijk overleg» met de handhavingspartners. Deze module is inmiddels twee maal uitgevoerd en ook in 1999 zullen leden van het openbaar ministerie hieraan deelnemen.

Gezag over de opsporing

Een van de hoofddoelen van de reorganisatie is de versterking van het gezag over de opsporing. Versterking die noodzakelijk was doordat het openbaar ministerie in het verleden onvoldoende inhoud heeft gegeven

aan het gezag over de opsporing. Langs verschillende lijnen wordt gewerkt om het gezag meer feitelijke inhoud te geven.

- Mede als gevolg van de Parlementaire enquêtecommissie, en vooruitlopend op de definitieve vaststelling van de Wet Bijzondere Opsporingsmethoden politie, zijn de bijzondere opsporingsmethoden duidelijker genormeerd. Tevens is bij elk parket sedert medio 1997 een rechercheofficier van justitie is aangesteld. Deze maakt deel uit van de parketleiding en heeft een counterpart binnen de korpsleiding in de persoon van de portefeuillehouder recherche. Van verschillende kanten (Centrale Toetsingscommissie; Coördinatiecommissie Zware Criminaliteit; vanuit het implementatietraject van de recherche-officier) komen signalen dat er overal een zeer duidelijke verandering merkbaar is in de opsporingspraktijk vóór en na de PEC.
- Het aanstellen van een recherche-officier is weliswaar een belangrijke stap, maar niet uit het oog mag worden verloren dat de werkelijke sturing van de politie in de werkprocessen plaatsvindt, en wel op alle niveaus (dus ook op niveau van district en basiseenheid). Op het punt van de hiervoor noodzakelijke intensivering van de betrokkenheid en samenwerking tussen openbaar ministerie en politie is al het nodige tot stand gebracht. Te denken valt bijvoorbeeld aan vormen van casescreening die medewerkers van openbaar ministerie en politie samen uitvoeren. Gevolg hiervan is een wederzijdse uitwisseling van kennis en ervaring die niet alleen meer onderling begrip maar ook een beter product oplevert en tot een daling van het aantal technische septs heeft geleid.
- Daarnaast is er een vorm van samenwerking die samenvattend wel met AU-aanpak wordt aangeduid. In wisselende varianten betreft dit een veel nauwere onderlinge samenwerking: zo doen medewerkers van het openbaar ministerie zaken af op het politiebureau, terwijl het ook voorkomt dat politiefunctionarissen – doorgaans hulpofficieren van justitie – onder verantwoordelijkheid van de hoofdofficier als parketsecretaris werkzaam zijn. Dit heeft een positieve wisselwerking tot gevolg doordat meer begrip voor elkaars positie in de keten ontstaat. Deze benadering heeft bijvoorbeeld bij een groot aantal parketten al geleid tot een grotere bereikbaarheid van het openbaar ministerie buiten kantooruren en in het weekend. Een ander belangrijk effect van deze benadering is dat bij de politie meer aandacht ontstaat voor de gehele strafrechtelijke keten, dus inclusief het sluitstuk, te weten de tenuitvoerlegging.
- Geconstateerd is dat het wegvallen van het middenniveau bij de politie – de brigadiers en adjudanten die belast waren met de bewaking van de dagelijkse gang van zaken – een handicap vormt bij het sturen van de opsporing. Dit is inmiddels breed onderkend, via het project ABRIO wordt door politie en openbaar ministerie gewerkt aan een oplossing.
- De prioriteitsstelling bij de landelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit vindt plaats overeenkomstig een in 1997 afgesproken model, waarbij een «weegploeg» een advies voorbereidt waarop uiteindelijk door het college van procureurs-generaal wordt beslist. Tot en met het derde kwartaal 1998 zijn 16 voorstellen voor operationele (deel)onderzoeken en één voorstel voor een verkennend onderzoek bij de weegploeg ingediend. De gemiddelde looptijd tussen aanbieding van het onderzoeksvoorstel aan de weegploeg en de beslissing van het College bedraagt thans gemiddeld zo'n twee maanden. Het streven is erop gericht de doorlooptijd te verkorten naar gemiddeld een maand.

Doelmatigheid zaaksafdoening

In het project Stelselmatige aanpak integrale logistiek (SAIL) is een systematiek ontwikkeld waarmee beoogd wordt knelpunten weg te nemen die zich voordoen in de bestaande bedrijfsprocessen binnen de organisatie en die ook zonder omvangrijke investering te verhelpen zijn.

Het bureau SAIL, dat hiervoor sinds einde '97 tijdelijk is ingericht, adviseert parketten bij deze knelpuntenanalyse van hun bedrijfsprocessen en het aanbrengen van verbeteringen. Inmiddels is het bureau in 8 arrondissementsparketten en 3 ressortsparketten actief met hun doorlichting. Daarnaast zijn er parketten die ook met eigen projecten de doelmatigheid van de zaaksafdoening aanpakken, zoals door certificeren volgens ISO-normen, of ter optimalisering van de taakverdeling tussen de juridisch beleidsmedewerker en de advocaat-generaal. Het zal niet lukken om in 1999 alle parketten te hebben bekeken – dit zal nog doorlopen in het jaar 2000.

Conclusie omtrent «bedrijfsprocessen»

Ik zie dat zowel in de verheldering van de gewenste taakopvatting van het openbaar ministerie als in de praktische uitwerking daarvan in termen van processen en bevordering van de benodigde kennis, stijl en vaardigheid, forse vooruitgang geboekt. Het OM beweegt zich duidelijk in de beoogde richting, doch verkeert nog wel in een ontwikkelingsfase die nog niet is voltooid.

2.2 Voorwaardenscheppende processen

Wil het hierboven geschetste primaire bedrijfsproces van het openbaar ministerie goed kunnen werken, dan moet aan voorwaarden zijn voldaan: dit betreft de sturing van het proces en de organisatievorm waarbinnen het proces zich afspeelt, de wijze waarop met middelen en personeel wordt omgegaan en de vorm van het gevraagde leiderschap.

2.2.1 Beleid en strategie

Sturing

In het kader van de reorganisatie zijn strategische beslissingen genomen over de mate en vorm waarin sturing plaatsvindt binnen het openbaar ministerie, en over de vorm van de organisatie die het meest passend is gegeven de maatschappelijke opdracht van het openbaar ministerie. Centraal uitgangspunt is dat het accent nadrukkelijk ligt op de lokale en regionale beleidsvorming. Er dient grote ruimte te zijn voor het lokale openbaar ministerie om samen met handhavingspartners te komen tot een optimale handhaving van de rechtsorde, gegeven de lokale problemen en de lokale oplossingsmogelijkheden (zie de Perspectief-notitie OM). Dit uitgangspunt heeft gevolgen voor de manier waarop binnen het openbaar ministerie gestuurd moet worden. Erkenning van noodzakelijke verscheidenheid impliceert terughoudendheid met het geven van (dwingende) aanwijzingen over de handhavingsonderwerpen waar men zich mee bezig moet houden. Vandaar dat als stelregel wordt gehanteerd dat er zuinig moet worden omgesprongen met het aangeven van landelijke prioriteiten.¹ Deze landelijke prioriteiten komen, samen met andere afspraken op het vlak van beleid en beheer, terecht in de jaarlijkse cyclus van planning en verantwoording. Deze cyclus vormt een belangrijk sturingsinstrument binnen het openbaar ministerie. Onderdeel hiervan vormen periodieke gesprekken tussen het hoofd van het parket en het college, waarin de resultaten van de voorbije periode en de plannen voor het komende tijdvak worden besproken, mede op basis van informatie

¹ Dergelijke landelijke prioriteiten zijn noodzakelijk als het bijvoorbeeld onderwerpen betreft die beneden de «lokale waarnemingsdrempel blijven», thema's waarbij noodzakelijkerwijs landelijke afspraken nodig zijn, of aspecten die voortvloeien uit internationale verplichtingen.

over andere parketten en over kenmerken van de omgeving van het parket (zoals: criminaliteitsontwikkeling). De procureur-generaal geeft hiermee invulling van zijn taak om toezicht te houden op het functioneren van het parket. Ook op andere momenten, zoals naar aanleiding van verzoeken van het parket of van de rapportage en verantwoording over incidenten, geeft de procureur-generaal invulling aan zijn toezichtstaak.

In een vooral decentraal werkend stelsel is aandacht geboden voor ook andere sturingsinstrumenten, die tot doel hebben dat stelsel goed te laten werken.

Ten eerste moet de eenheid in benadering gewaarborgd worden. Daartoe wordt onder regie van het college, maar met een bredere betrokkenheid vanuit openbaar ministerie en departement, neergezet welke taakopvatting gewenst is en welke gemeenschappelijke doelen daaraan verbonden zijn. Dit slaat neer in een meerjarig koersplan – het meest recente is Perspectief op 2002. De eenheid in benadering wordt voorts nagestreefd door de vaststelling van algemeen beleid door het College. Dit kan worden vormgegeven door middel van algemene aanwijzingen als bedoeld in het voorgestelde artikel 130, vierde lid 4, Wet RO.

In de reorganisatie zijn de algemene aanwijzingen bekeken in het project Doorlichting richtlijnen. De aanwijzingen waarin de aard en hoogte van de straf wordt bepaald (de zgn. «richtlijnen voor strafvordering») zijn gesplitst van de overige aanwijzingen. In het kader van het deelproject Polaris (ontwikkeling landelijke richtlijnen voor strafvordering) zijn de richtlijnen voor strafvordering voor de meest voorkomende commune delicten op een geheel nieuwe leest geschoeid – dit omvat 80% van alle commune zaken die bij het openbaar ministerie binnenkomen. Zij worden naar verwachting per 1 februari 1999 geïncorporeerd in het bedrijfsprocessensysteem COMPAS. Polaris zal ook nieuwe richtlijnen ontwikkelen voor de zwaardere delicten en de beleidsgebieden milieu en economie. In het kader van het deelproject PONS (ontwikkeling niet-strafvorderlijke richtlijnen) worden de overige beleidsregels geactualiseerd en opgesteld volgens een nieuwe systematiek. Op dit moment is 10% geactualiseerd. Het project zal naar verwachting eind 1999 zijn afgerond.

Ten tweede is een systeem van kwaliteitszorg gekozen, waarin de parketten zichzelf richten op het bereiken van goede resultaten en het zo nodig aanpassen van het eigen bedrijfsproces. De systematiek van het Instituut Nederlandse Kwaliteit wordt benut: de organisatie bepaalt periodiek zijn positie en evalueert deze zelf, waarop een externe audit volgt.

In 1998 hebben 15 parketten (waaronder het parket-generaal) via een positiebepaling zicht gekregen op hun resultaten op de negen aandachtsgebieden van het INK-model. Met de overige parketten zijn afspraken gemaakt om de positiebepaling eind 1998/begin 1999 te doen. De verrichte positiebepalingen leveren punten op waaraan concrete acties ter verbetering worden verbonden.

Organisatievorm

De organisatie van het openbaar ministerie is toegesneden op de rol die het OM in de samenleving heeft te spelen. Het merendeel van het eerstelijns openbaar ministerie functioneert in gebiedsgerichte teams. Die teams bestrijken een politieregio of een deel daarvan: een gemeente of een verzameling gemeenten. Soms zijn daarbinnen nog speciale voorzieningen getroffen, bijvoorbeeld gericht op een bepaalde wijk («Justitie in de buurt»). De gedachte achter het gebiedsgebonden werken is, dat daarmee de verbinding tussen het openbaar ministerie en zijn

lokale omgeving beter gestalte kan krijgen: uitdrukkelijke oriëntatie op de lokale handhavingsproblemen, heldere aanspreekpunten voor die lokale omgeving (w.o. bestuurlijke organen).

Dat de organisatie van de (gebiedsgebonden) teams niet in alle parketten op dezelfde wijze is ingericht, is logisch: de schaalgrootte van het parket, de problematiek in de omgeving (bijvoorbeeld stedelijk of platteland), de aard van de zaken (bulk, specialisme) en procesgang (voorgeleidingen, internationale rechtshulp, megazaken) en de organisatie van de politie zijn vaak bepalend voor de keuze. De organisatieprincipes zijn wel voor alle parketten hetzelfde. Naar verwachting zullen alle parketten in het voorjaar van 1999 hun «ITP-formatieplan», waarin deze principes als gebiedsgebonden werken, teamvorming en platte organisatie met integraal management zijn verwerkt, gereed hebben. Een aantal parketten werkt al volgens dit ITP-model en is gaandeweg de organisatie aan het nuanceren, onder meer door samenwerkingsverbanden met andere parketten aan te gaan om bijvoorbeeld de kwetsbaarheid van kleine werkeenheden en van specialismen het hoofd te bieden.

Tegelijkertijd dient het openbaar ministerie te zorgen voor een goede zorg op specialistische terreinen. Voor een belangrijk deel is daartoe bij het arrondissementsparket een team «bijzondere zaken» gevormd, naast de gebiedsgebonden teams. Dit is niet altijd voldoende: bij sommige onderwerpen kan de kwaliteit van en de continuïteit in de zorg alleen worden gewaarborgd met geconcentreerde voorzieningen.

Ten behoeve van de bestrijding van de georganiseerde misdaad is een 20ste parket, het landelijk parket ingericht. Hier wordt kennis gebundeld over de (ontwikkeling) van die misdaad, en vindt prioriteitenstelling plaats ten aanzien van onderzoeken door kernteams.

Voor de bestrijding van fraude waarbij burgers of bedrijven slachtoffer zijn (horizontale fraude) hebben 18 regiokorpsen en 14 parketten de krachten gebundeld in vier interregionale fraudeteams. Elk fraudeteam onderzoekt in beginsel alle zaken die binnen de geografische grenzen van het eigen team vallen. Daarnaast ontwikkelt ieder team een specialisme, zoals faillissementsfraude, bancaire- en beursfraude, assurantiefraude en merken fraude. In 1999 zal een intensivering en verbreding van de fraudebestrijding plaats vinden.

Binnen het OM wordt schaarse kennis ook gebundeld op de terreinen milieu en economie. Er zijn voorbereidingen getroffen voor het opzetten van vier milieu- en vijf economie expertisecentra. Hier zijn de eerste samenwerkingsovereenkomsten tussen parketten gesloten.

Teneinde gezamenlijkheid te waarborgen, kent het openbaar ministerie een stelsel van overlegorganen: commissies (en werkgroepen) die zich op specifieke terreinen van rechtshandhaving richten, waarin steeds verschillende parketten deelnemen (en niet zelden ook mensen van buiten het OM). Het gaat daarbij om onderwerpen die een continue zorg vragen, zoals de handhaving van milieu-, economische en verkeerswetgeving. Daarnaast zijn er commissies die de zorg hebben voor het aanbrengen van een verandering in de handhavingspraktijk, zoals bij de invoering van het drugsbeleid, het slachtofferbeleid, maatregelen tegen de jeugd-criminaliteit of computercriminaliteit.

Het stelsel van overlegorganen is enkele jaren terug al doorgelicht en aangepast. Tevens werken de commissies nu doelgerichter, met activiteitenplannen en voortgangsverslagen. Regelmatig wordt bezien of commissies kunnen worden opgeheven omdat ze hun werk hebben gedaan, en of er aanleiding is om een nieuwe in te stellen.

2.2.2 Leiderschap

Met de reorganisatie worden andere eisen gesteld aan het leiderschap binnen het openbaar ministerie. Zowel van het college van procureurs-generaal, als van parkethoofden en teamleiders wordt een andere stijl en vaardigheid verwacht dan voorheen nodig was. De meest in het oog springende «nieuwigheden» zijn:

- De leiding is integraal verantwoordelijk, niet alleen voor de taakuitoefening maar ook voor de middelen waarmee die taken worden uitgevoerd (dus: financiële aspecten, personeelszorg e.d.) – hiervoor is de beheerovergang geregeld (zie 2.2.3.).
- In de besturingsopzet van het OM staat het begrip van «middelzware sturing» centraal. Dit duidt op een subtiele verhouding tussen het college van procureurs-generaal en de decentrale leiding van de parketten. Verwacht wordt dat men «naar beneden» veel ruimte geeft om zelfstandig keuzen te maken in de taakuitoefening, maar dat men grote nadruk legt op de verantwoording achteraf over die gemaakte keuzen.
- Leiderschap veronderstelt gezag en voorbeeldgedrag. Zeker in een zich vernieuwende organisatie moeten leiders zich inspannen om de medewerkers te binden aan de gemeenschappelijke doelen, door het tonen van het goede voorbeeld, door te inspireren, door initiatieven aan te moedigen, door bij concrete beslissingen te laten zien dat de gemaakte keuze voortvloeit uit een gemeenschappelijk beeld van «waar het naar toe moet».

Om de leiding deze rol te kunnen laten spelen, is een «management-development traject» lopend. De hoofden van parketten en hun plaatsvervangers nemen deel aan individuele opleidings- en trainingstrajecten. In het jaar 2000 wordt gezien of de integrale managers en hun plaatsvervangers aan de vereiste resultaatsgebieden en kerncompetenties van de functie voldoen. Ook de teamleiders zijn begonnen of zullen beginnen aan een ontwikkelingstraject.

Er ligt in de uitoefening van het leiderschap momenteel een risico. De reorganisatie is vooral «top-down» ingezet. Allerlei maatregelen zijn bedacht, die vervolgens moeten worden ingevoerd. Het gevaar is dan, dat degenen die in de leiding (college, hoofden van parketten) al langere tijd bezig zijn met de reorganisatie, het gevoel krijgen dat men er eigenlijk al is. Er is immers aangegeven wat er allemaal moet gebeuren, het komt nu «alleen nog maar» op invulling aan – en dat moet vooral binnen de parketten respectievelijk teams gebeuren. Men vergeet dan echter, dat medewerkers in den brede niet zijn meegegroeid in de gedachtenvorming over wat anders moet en waarom. Juist in deze kwetsbare fase van doorwerking van de reorganisatie is daadwerkelijke inspiratie en binding aan de reorganisatiedoelen en met de geest van de reorganisatie consistente besluitvorming cruciaal. Er zijn signalen dat een hernieuwde investering hierin nodig is – dit geldt uiteraard de leiding van het parket maar ook de ondersteuning daarbij door het college.

Kritische randvoorwaarden daarbij zijn het vermogen binnen de organisatie om integraal te managen, goed om te gaan met modern personeelsmanagement, het doorbreken van de non-interventie en non-aanspreekcultuur, een betere onderlinge ervaringsuitwisseling en het betrekken van medewerkers onder de top. De beschikbare signalen bevestigen het beeld dat de implementatie pas echt kan slagen als deze aspecten van leiderschap goed zullen worden vervuld. Dat is nog niet volledig het geval.

Wil het openbaar ministerie daadwerkelijk als één organisatie kunnen werken, dan zal het zelf ook de verbinding moeten leggen tussen wat het te doen heeft en welke middelen daarvoor worden ingezet. Dat geldt niet alleen het openbaar ministerie als geheel (door het college van procureurs-generaal) maar ook voor de hoofden van de parketten: van hen wordt immers verwacht dat zij binnen hun arrondissement een verstandig handhavingsbeleid voeren en hun middelen zo goed als mogelijk inzetten binnen de afspraken die zijn gemaakt met de (lokale) handhavingspartners. De beheerovergang is gerealiseerd.

Sinds 1 januari 1998 beheert het openbaar ministerie zijn eigen middelen. Over de besteding van de middelen legt het college van procureurs-generaal conform de binnen justitie geldende richtlijnen en protocollen verantwoording af aan de betreffende directeur-generaal (in 1998 nog de DG WRR, het voornemen is dat vanaf 1999 te verleggen naar de DG Rh). Het college van procureurs-generaal kent een eigen cyclus van planning en control met parketten en andere OM-onderdelen. Op deze wijze worden de uitgezette middelen gekoppeld aan (management)afspraken en prestaties. De nieuwe beheersstructuur, zoals die in het plan van aanpak voor de reorganisatie OM in 1995 was aangekondigd staat daarmee op de rails; mede door de grondige voorbereiding en het intensieve schaduwdraaien in 1997 bleek de daadwerkelijke beheerovergang in 1998 geen grote schoksgewijze verandering te zijn.

De middelen voor infrastructurele voorzieningen, die door ZM en OM worden gedeeld, zoals automatisering en huisvesting, worden momenteel nog steeds beheerd door de directeur rechtspleging van het departement. Dat is uit het oogpunt van besturing een lastige situatie. In de zg. Contourennota over de modernisering van de rechtspraak wordt op korte termijn een beleidsnota over de toekomstige inrichting van het gemeenschappelijk beheer in het vooruitzicht gesteld.

Intussen is tevens vordering gemaakt in het informatiemanagement. Er ligt een Informatiseringsplan openbaar ministerie, waarin vanuit een samenhangende visie op de wijze waarop bedrijfsprocessen moeten worden ondersteund aangegeven wordt wat op dit terrein aan concrete projecten ondernomen moet worden. Tevens is een voorziening geschapen waarmee op centraal niveau (parket-generaal) toegang is tot de lokale bestuurlijke informatievoorziening. Daarmee komen snel en systematisch gegevens voorhanden die van belang zijn voor beleid en sturing.

Omdat in de loop der jaren bij de verdeling van middelen een zekere scheefgroei was opgetreden tussen de parketten en omdat de bestaande methodiek voor middelenverdeling op basis van zaaksinstroom achterhaald bleek, is er binnen het openbaar ministerie een nieuw budgetverdeelsysteem ontwikkeld: het BVS-OM. De invoering van een geobjectiverd en rechtvaardig middelenverdeelsysteem biedt het college van procureurs-generaal een goede basis om de aan het openbaar ministerie beschikbaar gestelde budgetten op consistente en samenhangende wijze te verdelen. Het BVS is een zogeheten relatief verdeelsysteem, dat van elk OM-onderdeel de relatieve financieringsbehoefte bepaalt. Het geeft ook de hoofdofficieren en andere hoofden van OM-onderdelen de benodigde ruimte en mogelijkheden om binnen de beschikbare kaders invulling te geven aan de taken van het openbaar ministerie en de met het college van procureurs-generaal gemaakte managementafspraken te realiseren.

Met de middelentoewijzingen aan de arrondissements- en ressorts-

parketten in 1999 wordt formeel begonnen met de gefaseerde invoering van het BVS. De ontwikkeling van BVS zal in 1999 worden voltooid met een verdeelmodel voor de ländelijke OM-onderdelen. Tegelijkertijd wordt onderzocht in hoeverre het mogelijk is een koppeling te leggen tussen de OM-capaciteit in een arrondissement (zoals bepaald via de uitkomsten van BVS) en de ZM-capaciteit voor de strafsector in datzelfde arrondissement. Op deze wijze kan mogelijk een geïntegreerd capaciteitsmodel voor de strafketen ontwikkeld worden en kunnen afstemmingsproblemen tussen parket en rechtbank/hof m.b.t. de zittingscapaciteit vroegtijdig worden onderkend en zo mogelijk ondervangen.

2.2.4 *Personeelsbeleid*

Een op de doelen van de reorganisatie gericht personeelsbeleid is waarschijnlijk de belangrijkste factor voor het welslagen van die reorganisatie. Daarbij moeten niet alleen formele kaders worden geschapen om de goede mensen op de juiste plaatsen te kunnen krijgen. Ook zal in de praktijk daadwerkelijk van het gemaakte instrumentarium gebruikt moeten worden gemaakt, zoals bij loopbaangesprekken.

- *Formatieplannen nieuwe stijl* Veel arrondissements- en ressorts-parketten hebben een grote stap voorwaarts gemaakt in de ontwikkeling van een nieuwe organisatiestructuur en de toepassing van het nieuwe personeelsmanagement bij het vastleggen van deze structuur in een formatieplan nieuwe stijl. Een formatieplan nieuwe stijl biedt een voldoende basis voor het bereiken van de doelstellingen van het ideaaltypisch parket/ressortsparketten nieuwe stijl en van het nieuwe personeelsmanagement. Dus met die plannen wordt de formatieopbouw ten finale verbonden aan de doelen van de reorganisatie. Uiterlijk in 1999 worden formatieplannen nieuwe stijl door de parketten ingediend en door het College getoetst. Een groot deel van de parketten heeft reeds in 1998 een formatieplan nieuwe stijl ingediend.
- *Implementatie personeelsmanagement.* Sinds 1997 werkt het openbaar ministerie aan de implementatie van het nieuwe personeelsmanagement. Het implementatieteam personeelsmanagement adviseert de parketten daarbij, met wisselend succes, bijvoorbeeld bij het ontwerpen van de organisatie, het schrijven van het formatieplan, het voeren van loopbaan- en functioneringsgesprekken, het opstellen van een opleidingsplan en/of coaching en teambuilding. Per 1 april 2000 zal het team haar werkzaamheden afronden.
- *Loopbaanbeleid* Het streven is om vanaf 1999 volgens een nieuw loopbaanbeleidsplan te gaan werken. Belangrijke bouwstenen voor dit loopbaanbeleid zijn op kwaliteiten gestuurde loopbanen en structurele advisering daaromtrent. Het beleidsplan heeft een opbouw, waarbij vanuit de geformuleerde organisatiestrategie een Human Resources Management (HRM) voor de organisatie in ontwikkeling is, dat uitgaat van een optimale koppeling tussen wat de organisatie vraagt en wat de medewerker kan. Uit deze HRM strategie vloeit een visie voort over loopbaanbeleid van evalueren van aanwezige kwaliteiten en stimuleren en ontwikkelen van potentiële kwaliteiten. Management Development (MD) kan als specifiek onderdeel hiervan worden gezien. De behoefte aan een goed loopbaanbeleid is erg groot, zeker bij een organisatie in ontwikkeling. Integraal management veronderstelt ook op dit punt voldoende condities. Mede daarom wordt de oprichting van een adviesorgaan overwogen, dat tot doel heeft het college van procureurs-generaal te adviseren bij benoemingen. De komende drie jaar staan in het teken van inventariseren en registreren van de in de organisatie beschikbare kwaliteiten en het evalueren van de voor de organisatie, organisatie-onderdelen en functies vereiste resultaat-

gebieden en kerncompetenties en van de beschreven loopbaanpaden. Onder andere zullen voor alle officieren van justitie in de komende jaren loopbaanprognoses worden opgesteld en de loopbaaninformatie zal worden vastgelegd in een geautomatiseerd systeem.

- *Formatie en loopbanen* Belangrijk aandachtspunt van de formatieplannen nieuwe stijl is dat de formatie voldoende mogelijkheden biedt voor het voeren van een loopbaanbeleid. Richtinggevend daarbij is het rapport «Loopbaanprofielen Openbaar Ministerie», waarin profielen zijn uitgewerkt voor de schalen 5 t/m 12. Aandachtspunten zijn met name de loopbaanmogelijkheden voor de administratie en een gelaagde opbouw/loopbaanmogelijkheden van de juridische ondersteuning. Wat loopbaanmogelijkheden betreft is tevens de functie van officier van justitie enkelvoudige zittingen van belang. Deze functie wordt in 1999 feitelijk ingevoerd. Daarmee wordt efficiënt omgesprongen met de beschikbare menskracht. Tevens is hiermee een bestaand loopbaangat opgevuld. Verder worden in een aantal parketten loopbaanplannen opgesteld en initiatieven ondernomen om onderlinge uitwisseling van medewerkers en uitwisseling met andere organisaties te bevorderen.
- *Opleiding* Vanaf eind 1997 is het projectteam Functiegerichte opleidingen Openbaar Ministerie (FOOM) bezig met het ontwikkelen van opleidingen op basis van de nieuwe functiebeschrijvingen. Binnen de parketten zijn of worden opleidingsplannen ten behoeve van alle medewerkers opgesteld en uitgevoerd. Het College bewaakt de voortgang van deze plannen via de planning en control cyclus.
- *Medezeggenschap* Binnen de meeste onderdelen van het openbaar ministerie overlegt het hoofd van dienst met een medezeggenschapsorgaan dat bestaat uit een vertegenwoordiging van zowel de rechterlijke als de niet rechterlijke ambtenaren. De opzet en benaming van deze medezeggenschapsorganen verschilt per parket. Op het niveau van het College wordt een medezeggenschapsraad opgericht. In 1999 zal de medezeggenschap verder inhoud worden gegeven, zodat een volwaardige medezeggenschap voor het openbaar ministerie ontstaat.

De diagnose omtrent het personeelsbeleid is dat het instrumentarium voor een goed personeelsbeleid inderdaad voorhanden is gekomen, doch dat er bij de daadwerkelijke hantering daarvan nog een grote stap moet worden gezet. Dat geldt bijvoorbeeld voor een slagvaardig loopbaanbeleid over de volle breedte van het OM. Er dient nadrukkelijk aandacht te zijn voor «bovenlokale» aandacht voor de evenwichtige samenstelling van alle parketten in termen van kwaliteiten met betrekking tot (complexe) zaaksbehandeling, bestuurlijk overleg en specialistische kennis. Tevens is het in de praktijk op zinvolle en effectieve wijze voeren van gesprekken met medewerkers over hun functioneren en hun loopbaan is essentieel, maar vraagt een nieuwe stijl, nieuwe vaardigheden en discipline. De implementatie van de reorganisatie moet juist op dit soort punten meer herkenbaar worden.

Conclusie over voorwaardenscheppende processen

De maatregelen die het primaire proces beogen te sturen en te ondersteunen vormen naar mijn mening een consistent en logisch geheel. Veel is ook reeds bereikt: de cyclus van planning en verantwoording is ingevoerd, de beheersovergang is zonder grote problemen gerealiseerd, de condities voor een goed personeelsbeleid zijn gecreëerd, etcetera. De kanttekening hierbij die ik hierbij plaats, ligt met name op het vlak van de praktische vormgeving van het leiderschap en het personeelsbeleid. Het is op zich wel duidelijk wat er moet gebeuren, doch er is zeker nog verdere investering noodzakelijk om in een «mensenorganisatie» als het OM de theorie naar de praktijk te vertalen. Vastgesteld kan worden dat dit precies het punt is dat momenteel ook breed wordt onderkend binnen het

openbaar ministerie er ligt dus zonder meer een basis om de vastgestelde lijn uit te bouwen. Dit vraagt echter van het college en van de parketleiding een niet aflatende ambitie om – in onderlinge samenhang – sturing te geven aan het soms weerbarstige implementatieproces.

2.3 Resultaten

Eindresultaten

De resultaten van het werk kunnen niet (slechts) gemeten worden in termen van aantallen afgedane zaken en de wijze waarop ze zijn afgedaan. Dat zegt echter weinig over de vraag of – gegeven de beschikbare middelen – voldoende is bijgedragen aan de handhaving van de rechtsorde. De verantwoording over eindresultaten dient een antwoord te geven op twee basisvragen: zijn gegeven de handhavingsproblemen die kwesties aangepakt die maatschappelijk het meest relevant zijn (is daartoe voldoende bekeken wat die problemen zijn en hoe daar – samen met anderen – het best op kan worden gereageerd), en zijn de daaruit voortkomende zaken afgedaan op adequate wijze (doelmatig en doeltreffend)?

Dus naast basale resultaten in termen van doelmatige aanwending van (financiële) middelen bij de afdoening van zaken, zijn ook andersoortige maatstaven relevant om de prestaties van het openbaar ministerie te beoordelen. Dergelijke maatstaven, die zich niet altijd laten vangen in eenvoudige kwantitatieve termen, moeten worden gezocht in de effectiviteit van het werk van het openbaar ministerie. Hoewel in de beoordeling van wat de parketten doen zeker al gekeken wordt naar de mate waarin men een zinvolle verbinding heeft met de omgeving waaruit de opdracht tot handhaving voortkomt, ligt hier nog een opgave in het ontwikkelen van voldoende eenduidige maatstaven. Hieraan zal worden gewerkt, waarbij zeker ook de desbetreffende recente ontwikkelingen bij de politie worden betrokken (zoals de gedachten die besloten liggen in het Referentiekader Resultaten Politiewerk).

De ontwikkeling van maatstaven dient structureel te worden ingebed in de bedrijfsvoering van parketten en van het openbaar ministerie als geheel: pas dan krijgen deze hun betekenis in een organisatie die bij voortduring op kwaliteitsverbetering is gericht.

Uiteraard staat het bezien van behaalde resultaten niet los van de concrete plannen die per jaar in het Jaarplan worden geformuleerd, zoals met betrekking tot geweld en jeugd, mensenhandel en -smokkel, milieuhandhaving en fraude. In de rapportages van de parketten wordt specifiek aandacht besteedt aan de voortgang op deze terreinen, zodat het openbaar ministerie zich daarover kan verantwoorden (zie hoofdstuk 5).

Waardering

In het INK-model wordt ook gekeken naar de waardering van de samenleving, van de klanten en van het personeel.

Het voorlichtingsbeleid van het openbaar ministerie is er op gericht de samenleving adequaat te informeren over de keuzen die het in het algemeen maakt (waarom bepaalde kwesties met voorrang worden aangepakt of juist niet), en welke het in afzonderlijke zaken heeft gemaakt. Hierop is in de vijfde voortgangsrapportage ingegaan. Het ligt voor de hand dat het openbaar ministerie dan periodiek kijkt of het in zijn opzet slaagt.

In oktober 1995 verscheen het rapport van een «imago-onderzoek openbaar ministerie», waarin staat wat burgers weten en vinden van het openbaar ministerie. Mede op basis van de ervaringen met dit

onderzoek, werkt de voorlichtingsdienst van het openbaar ministerie aan de opzet van een periodieke bevraging.

Het openbaar ministerie kent geen «klanten». Wel heeft het openbaar ministerie te maken met burgers in de hoedanigheid van verdachten, slachtoffers van misdrijven, en met «handhavingspartners». In de verhouding tot burgers staat voorop dat ze een correcte bejegening moeten ontvangen van het openbaar ministerie. In dit kader worden al enige jaren enquêtes gehouden onder slachtoffers van misdrijven, waarin gevraagd wordt of men voldoende is geïnformeerd door (politie en) OM en of men zich correct bejegend acht. Dit instrument is kritisch onderzocht, als onderdeel van een omvattender evaluatie naar de kwaliteit van de slachtofferzorg. Momenteel wordt gewerkt aan een verbetering van het bevragingsinstrument.

Een dergelijke meting wordt niet verricht onder verdachten en veroordeelden. Wel is er uiteraard een klachtenregeling die indicaties geeft over de wijze waarop men zich – ongeacht de eventueel minder prettige uitkomst van de zaak – bejegend acht. Dit lijkt een lacune die aanvulling behoeft.

De waardering van de handhavingspartners heeft zijn natuurlijke plaats in de methodiek van zelfevaluatie en externe audits van het INK-model. In dit verband: een aantal parketten ontwikkelt een «klanttevredenheidsenquête», welke in 1999 onder een aantal partners kan worden gehouden. De ervaringen hiermee kunnen tot een «best practice» worden ontwikkeld voor alle parketten. Opgemerkt wordt dat ook in de audits die nu worden gehouden om te bezien welke resultaten de reorganisatie heeft opgeleverd, de opinie van deze partners nadrukkelijk gezocht wordt.

Op een aantal arrondissementsparketten zijn de eerste personeelstevredenheidsenquêtes gehouden. De uitkomsten hiervan zullen worden gebruikt bij de invulling en wijzigingen van het personeelsbeleid. Ook hier geldt dat deze enquêtes, nadat de eerste ervaringen hiermee zijn opgedaan, zich nadrukkelijk lenen voor een «best practice», zodat een model kan worden gemaakt dat alle parketten hanteren (en vergelijking dus mogelijk wordt). Hierbij zal ook worden betrokken het in 1997 en in 1998 verrichte landelijke onderzoek naar de interne communicatie op de parketten.

Conclusie omtrent «resultaten»

Duidelijk is dat er op velerlei vlak initiatieven zijn genomen om zicht te krijgen op de resultaten die het openbaar ministerie in zijn werk bereikt. De volgende stap die moet worden gezet, is dat op basis van de opgedane ervaring hieraan meer systematisch vorm wordt gegeven, opdat de stap kan worden gezet naar een «lerende organisatie» die bij voortdurend zoekt naar terugkoppeling opdat de bedrijfsprocessen kunnen worden bijgesteld.

2.4 Conclusie

Uit het in de voorgaande paragrafen gegeven overzicht komt als algemeen beeld naar voren, dat er zeker samenhang bestaat tussen alle ingezette maatregelen. Op alle negen «INK-velden» zijn acties ondernomen die consistent verbonden zijn met de doelen van de reorganisatie. Tevens zie ik dat er inderdaad al zeer veel tot stand is gebracht: er bestaat meer eenheid in werken, het OM is duidelijk sterker omgevingsgericht, er zijn aanmerkelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering aangebracht, enzovoorts. Het openbaar ministerie van nu is bepaald niet meer het OM van een aantal jaren terug.

Hiermee is evenwel niet gezegd dat het openbaar ministerie er al is. De reorganisatiemaatregelen zijn zeker nog niet volledig ingevoerd. Steeds blijkt dat dit nog maar ten dele het geval is, of alleen nog maar bij een deel van de parketten. Er bestaan tussen de parketten verschillen in snelheid van verandering, verschillen in de invulling van de interne organisatie en in werkwijze. Dat is ook niet zo erg in een zo omvangrijke reorganisatie als de huidige. Van belang is wel, dat de bestaande lokale verschillen binnen de afgesproken kaders blijven en dat er geen ongewenste divergentie optreedt. Het college van procureurs-generaal blijkt zich bewust van het risico dat anders het veranderingsproces fragmenteert. Het zal na overleg met de hoofden van parketten zodanige regie voeren dat dit niet optreedt.

De momenteel bestaande partiële doorwerking van de reorganisatiemaatregelen betekent dat de nadruk momenteel in belangrijke mate nog ligt op het praktisch handen en voeten geven aan de organisatorische condities waarbinnen de vernieuwde bedrijfsprocessen van het openbaar ministerie tot wasdom moeten komen. Men is dan nog niet voor 100% bezig met het binnen reeds gecreëerde goede randvoorwaarden met de nieuwe wijze van werken. Hierbij de aantekening dat steeds is gezegd dat de formele reorganisatie, die tot en met 1998 zou duren, met name de omstandigheden zou scheppen voor een beter functionerend openbaar ministerie. En dat de zeker ook met de reorganisatie beoogde «culturele omslag» nog wel wat langer zou duren. Het wezen van de reorganisatie vormt nog geen vanzelfsprekend onderdeel van de ziel van de mensen in het openbaar ministerie.⁶ Dus: de invoering en uitvoering van de reorganisatie vormen nog steeds een consistent geheel, er is reeds veel gebeurd, doch de reorganisatie is bepaald nog niet voltooid. Er zal nog het een en ander moeten gebeuren om de stap van «tekentafel naar praktijk» te voltooien. Zowel het college als de parketleiding zijn zich bewust dat er hierbij zware eisen worden gesteld aan de bestuurskracht en het gezag van de leiding. Het college heeft dan ook initiatief genomen om op korte termijn met de parkethoofden nader te overleggen over de herijking van het concept van middelzware sturing aan de hand van de ervaringen die inmiddels in de afgelopen jaren zijn opgedaan.

3 CONDITIES VOOR HET VERANDERINGSPROCES

3.1 Kritische factoren

In het reorganisatieproces zijn steeds drie factoren onderkend, die doorslaggevend zijn voor het welslagen: de wetgeving, de beheerovergang en het draagvlak voor de veranderingen.

De wetgeving die de formele kaders biedt waarbinnen het openbaar ministerie werkt, ligt ter behandeling bij de Eerste Kamer. Naar ik hoop kan plenaire behandeling van het wetsvoorstel op korte termijn plaatsvinden.

De beheerovergang is verwezenlijkt, zoals aangegeven is in het voorgaande hoofdstuk. Er liggen nog wel kwesties die in de (nabije) toekomst moeten worden geregeld, zoals ten aanzien van het beheer over de informatisering en automatisering en over het gemeenschappelijk beheer, doch er is zodanige voortgang gemaakt dat dit niet meer als een kritische factor kan worden aangemerkt.

Resteert het draagvlak, zowel binnen het OM als daarbuiten.

De mate waarin intern draagvlak bestaat voor de noodzakelijke veranderingen kan worden afgeleid uit een onderzoek dat onlangs is verricht, waarbij 72 interviews zijn afgenomen en 786 ingevulde vragenlijsten geanalyseerd werden. De onderzoekers trekken de volgende conclusie:

«In de meeste gevallen heeft men het gevoel dat het doel van een

meer gezamenlijke verantwoordelijkheid en meer «teamspirit» binnen de parketten nog niet echt is gerealiseerd. Aan de andere kant is er duidelijk sprake van betrokkenheid van de medewerkers bij het OM. ... Vaak heerst er in organisaties met dit type problemen een sfeer van «het zal mijn tijd wel uitduren». Maar dat is bij het openbaar ministerie zeker niet het geval. Zowel de betrokkenheid bij het eigen parket als bij het openbaar ministerie als geheel is tamelijk groot. Ook de cultuurdiagnose die wij hebben uitgevoerd baart ons niet direct zorgen. Wij konden natuurlijk in het kader van dit onderzoek niet erg diepgravend analyseren. Maar de cultuur lijkt, en dat was voor ons de belangrijkste vraag, genoeg ruimte te bieden voor veranderingen en samenwerking.»

Dr. J.A. de Ridder en drs. B.P.M. de Wit. Extern communiceren, zijn we er klaar voor? Een onderzoek naar de interne communicatie binnen het Openbaar Ministerie. Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Politieke en Sociaal-Culturele Wetenschappen, juli 1998

Dit bevestigt de stelling, zoals die in de voorgaande voortgangsrapportage is verwoord, dat er binnen het openbaar ministerie voldoende draagvlak is voor de reorganisatie. Tevens laat deze bevinding zien, dat het proces van teamvorming nog in volle gang is. Daarvoor bestaat overigens een grote steun, zoals ook blijkt uit een onderzoek van Berenschot uitgebracht in juni 1998. Reeds nu vindt vrijwel eenieder zijn werk «zinnig», het werken in teams maakt dat volgens de meesten alleen maar zinvoller (zij het dat t.o.v. een eerdere meting in 1997 men iets sceptischer hierover is geworden). Hierbij de aantekening, dat het natuurlijk om gaat dat niet het werk dat men «al deed» als zinvol moet worden beoordeeld, maar vooral ook het werk dat men gegeven de doelen van de reorganisatie zou moeten doen.

In de vorige voortgangsrapportage is gesproken over de verhouding tussen departement en openbaar ministerie in de nasleep van de alom bekende gebeurtenissen van afgelopen januari. Aangekondigd is dat nadrukkelijk zou worden geïnvesteerd in de onderlinge verhouding, opdat het risico van oplopende conflicten zou worden geminimaliseerd. Hierover is gesproken in een gezamenlijke conferentie in juni. Daarop is de analyse van de onderlinge verhoudingen die ten grondslag lagen aan het conflict, die door de heren Zwart en Buitelaar is gemaakt, aan de orde gekomen. Dit heeft geleid tot concrete werkafspraken, zoals hoe met incidenten en wetgevingsadvisering wordt omgesprongen. Tevens is overeengekomen eens per jaar een gezamenlijke conferentie te houden. Hoewel op diverse terreinen een goede samenwerking tot stand is gekomen, is nog geen sprake van een volledig «gestabiliseerde verhouding», doordat bij het departement het primaire aanspreekpunt nog in opbouw is: het nieuw gevormde directoraat-generaal Rechtshandhaving is – ook personeel – nog volop in ontwikkeling.

3.2 Financiën

Hieronder is de budgetverdeling 1998 weergegeven volgens het jaar- en bestedingsplan OM. Daarnaast zijn de realisatiecijfers tot en met het derde kwartaal opgenomen.

Bedragen * 1 mln. bestedingsplan	bestedingsplan 1998	realisatie t/m 3e kwartaal
1. Grotestedenbeleid	2,3	2,3
2. Jeugdcriminaliteit	3,0	3,0
3. Correctie scheefgroei*	5,7	5,7
4. Voorlichting op de parketten	2,6	2,7
5. Bedrijfvoeringfunc. op de parketten	2,9	3,0
6. Formatieplannen/budgetverdeelsysteem	12,0	5,3
7. Aladdin	0,6	0,3
8. Parket-Generaal	8,7	4,1
9. Uitvoering sociaal plan	3,0	1,1
10. Bijdrage landelijke diensten	1,3	1,3
11. Automatisering	1,5	0,6
12. Bijdrage opleidingen/MD	1,4	1,2
13. Bijdrage landelijke voorlichting	0,3	0,3
14. Congressen/conferenties	1,5	0,4
15. Personeelsmanagementadvies	0,7	1,0
16. Groei raio's	0,9	0,9
17. Impl. reorganisatieprojecten	2,0	1,7
18. Nieuw beleid/ontwikkelteams	3,6	3,4
19. Bijdrage gerechtskosten	6,0	6,0
Totaal	60,0	44,3

* Hierin zit naast de structurele uitgaven voor scheefgroei (gekoppeld aan de ZM-bestedingen) tevens een incidentele post (alleen voor 1998) van 1,34 mln. in verband met grenswijzigingen (zie OM-Jaarplan 1998, blz. 53 onder 1.3.2).

Toelichting

- De budgetten genoemd bij de posten 1 t/m 5 zijn structureel overgeboekt naar de parketten en /of de landelijke OM-diensten.
- De bij post 6 genoemde gelden zijn bestemd voor (met name kwalitatieve) versterking van de parketten en landelijke OM-diensten. De verdeling van deze middelen vindt plaats aan de hand van het nieuwe budgetverdeelsysteem.
- Post 8 betreft een bijdrage vanuit het reorganisatiebudget aan het parket-generaal. De apparaatskosten worden verder gefinancierd uit reeds in het verleden beschikbaar gestelde budgetten voor de landelijke OM-taken.
- Het budget bij post 9 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.
- Het bij post 11 opgenomen budget is bestemd voor de financiering van de automatiseringsgevolgen van nieuwe interne OM-ontwikkelingen en die niet gefinancierd worden uit gelden voor de gemeenschappelijke infrastructuur van de rechterlijke organisatie.
- Vanuit de gelden bij post 19 is f 4,5 mln. structureel toegevoegd aan het begrotingsartikel «gerechtskosten» en is f 1,5 mln. incidenteel overgeboekt naar het budget gemeenschappelijk beheer voor de landelijke activiteiten van de rechterlijke organisatie.

De realisatie op het totaalniveau van de bestedingen tot en met het derde kwartaal vertoont een beeld conform de in het bestedingsplan opgenomen planning. Ook in het laatste kwartaal van 1998 zal dit beeld zich voortzetten en zal naar verwachting op het reorganisatiebudget een kleine overschrijding worden gerealiseerd. Op enkele onderliggende posten zal echter wel een afwijking optreden ten opzichte van het bestedingsplan. Dit geldt onder andere voor de budgetten «formatieplannen/budgetverdeelsysteem» en «parket-generaal». Aan het toekennen van de middelen vanuit het budget «formatieplannen/budgetverdeelsysteem» is de voorwaarde verbonden van een goedgekeurd formatieplan. Aangezien het aanbieden van dergelijke plannen gefaseerd plaatsvindt (uiterlijk 1-4-1999), ontstaat op dit budget een

onderschrijding. Het mogelijk achterblijven van de kwaliteitsimpuls bij de parketten hierdoor wordt grotendeels tenietgedaan door de extra gelden die aan het openbaar ministerie zijn toegekend in het kader van de zgn. «motie Bolkestein».

De onderschrijding op het budget «parket-generaal» is ontstaan doordat in 1998 het openbaar ministerie beter in staat blijkt te zijn de personele en materiële kosten die samenhangen met de uitvoering van landelijke activiteiten toe te rekenen aan de hiervoor beschikbare specifieke budgetten, zoals verkeer, personeelsmanagementadvies en implementatie reorganisatieprojecten.

Bestedingen 1999

Voor 1999 is 55 miljoen voorhanden – 5 miljoen minder dan in voorgaande jaren.

Als onderdeel van de totaal beschikbare middelen voor het openbaar ministerie is het reorganisatiebudget geïntegreerd in het jaar- en bestedingsplan 1999. Voor 1999 zijn in dit plan nog een beperkt aantal posten opgenomen die een herkenbare directe relatie hebben met de reorganisatie t.w. reorganisatieprojecten, aladdin, personeelsmanagementadviseurs en sociaal plan. Vanaf 2000 is de verwachting dat de reorganisatie (nagenoeg) is afgerond en deze bestedingen stoppen of deel uitmaken van het reguliere bestedingenpatroon van het openbaar ministerie.

Een belangrijk deel van de reorganisatiemiddelen is derhalve reeds in 1999 structureel uitgezet naar de parketten en/of landelijke OM-diensten. Dat leidt tot de hieronder opgenomen bestedingen vanuit de reorganisatiemiddelen.

Bestedingen 1999 vanuit reorganisatiemiddelen	Bedragen * 1 mln.
Grote steden beleid	2,3
Jeugdcriminaliteit	3,0
Correctie scheefgroei	5,7
Voorlichting op de parketten	2,6
Bedrijfvoeringfunc. op de parketten	2,9
Formatieplannen/budgetverdeelsysteem	9,8
Aladdin	0,3
Bijdrage Parket-Generaal	8,2
Uitvoering sociaal plan	3,2
Bijdrage landelijke diensten	1,3
Automatisering	1,0
Bijdrage opleidingen/MD	3,0
Bijdrage landelijke voorlichting	0,5
Congressen/conferenties	0,8
Personeelsmanagementadvies	1,0
Groei raio's	0,9
Impl. reorganisatieprojecten	0,5
Ontwikkelteams	0,5
Nieuw beleid (bijdrage)	3,0
Bijdrage gerechtskosten	4,5
Totaal	55,0

4 VOORTGANG REORGANISATIEPROJECTEN

In de voortgangsrapportage wordt steeds een overzicht gegeven van de stand van zaken bij de projecten die dienen tot reorganisatie van het openbaar ministerie. Deze voortgang is in hoofdstuk 2 al uitgebreid aan de orde geweest. Voor een overzicht hiervan dient tevens de bij deze rapportage gevoegde bijlage.

5 THEMA: DE BELEIDSCYCLUS EN DE LANDELIJKE PRIORITEITEN

Een belangrijk instrument voor de sturing binnen het openbaar ministerie vormt de jaarlijkse cyclus van planning en verantwoording («de planning en controlcyclus»). Ieder parket stelt een parketplan op, waarin de voornemens voor het komende jaar verwoord zijn. Na afloop van het jaar volgt een jaarverslag waarin de behaalde resultaten vermeld worden. In deze planning en verantwoording staat het regionale/arrondissementale handhavingsbeleid centraal. Het gaat dan primair om de handhavingsonderwerpen die in de politieregio of het arrondissement spelen, waarnaar samen met anderen is gekeken en waarover met die partners afspraken zijn gemaakt, onder andere in de driehoek waarin naast de hoofdofficier van justitie ook de korpsbeheerder en de politiechef zitten. Onderdeel van de cyclus vormen ook de onderwerpen die op landelijk niveau als belangrijk zijn aangewezen, en die als het ware «vertaald» worden naar het regionale/arrondissementale niveau. Op basis van de parketplannen wordt één landelijk jaarplan van het openbaar ministerie gemaakt, en volgt ook één landelijk jaarverslag. In dit hoofdstuk wordt de methodiek van planning en verantwoording nader beschreven, waarbij op een enkele plaats wordt ingegaan op actuele kwesties die verband houden met de wijzigingen met betrekking tot de politie die voortkomen uit het regeerakkoord.

5.1 Planningsproces

Formuleren landelijke thema's

De beleidscyclus begint met het identificeren van de onderwerpen die op landelijk niveau gearticuleerd moeten worden. Na overleg binnen het openbaar ministerie en met het departement leidt dit tot de zogenaamde januaribrief, die wordt vastgesteld door de minister in het overleg met het college van procureurs-generaal. Hierin wordt aangegeven welke thema's het komende jaar bijzondere aandacht verdienen, en wat daarbij van de parketten wordt verwacht, op een moment dat de hoofdofficier van justitie dit tijdig kan inbrengen in het proces van de totstandkoming van de politieke beleidsplannen.

In de januaribrief van 1998 is als eerste onderwerp genoemd de «lokale veiligheid», in het bijzonder betreffende de problematiek van het geweld, de jeugd en de «stelselmatige daders». Hieromtrent is gevraagd om te bezien óf er zich dienaangaande problemen voordoen, en zo ja, om maatgericht maatregelen te nemen die deze beteugelen. Hiernaast is gewezen op de noodzaak om ook in het bijzonder te kijken naar mensenhandel en -smokkel – fenomenen die veelvuldig gepaard gaan met uitbuiting en daarom aandacht verdienen naast andere vormen van georganiseerde misdaad.

Tevens is gewezen op de noodzaak om afspraken te maken op terreinen als fraude, milieuhandhaving en slachtofferzorg.

Ook in 1999 zal weer een januaribrief komen, die echter vooraf gegaan wordt door het Beleidsplan Nederlandse Politie. Dit plan, waarin de voornemens ten aanzien van de politie voor de komende jaren staan, is aangekondigd in het regeerakkoord. Door de vroege verschijningsdatum van dit plan, heeft het openbaar ministerie zich ingespannen om in samenspraak met het ministerie van Justitie, tijdig de onderwerpen aan te dragen die voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde van belang zijn. Vermeden moet immers worden dat in dat plan onderwerpen ontbreken die naderhand wel door het openbaar ministerie als landelijke prioriteiten worden aangeduid. Dan zou de politie langs twee wegen met verschillende «landelijke geluiden» worden geconfronteerd, hetgeen niet erg vruchtbaar lijkt.

Nadere uitwerking

In mei stuurt het college van procureurs-generaal een planningsbrief aan de parketten. Daarin zijn alle beleids- en beheerkaders voor het komende jaar aangegeven. Uiteraard vloeien deze voort uit (een uitwerking van) de januaribrief, en uit de financiële kaders zoals die in de conceptbegroting van het ministerie van Justitie voorliggen. In de brief wordt een format aangehouden dat leidend is voor in ieder geval de landelijke thema's, zodat zowel in de planvorming als in de verantwoording naderhand voldoende uniformiteit is verzekerd om onderlinge vergelijking en om aggregatie naar een landelijke verantwoording aan de minister mogelijk te maken.

«Het parket wordt verzocht paragraaf 2.1 Veiligheid – onderdeel geweld – als volgt op te bouwen:

Omgevingsanalyse

- Het parket beschrijft in het plan de conclusies uit de uitgevoerde omgevingsanalyse (met bijvoorbeeld aandacht voor het aantal geweldsdelicten naar soort/type, en geweldssituatie per regio/district met de mogelijk daarachter liggende oorzaken);
- Het parket geeft aan op welke bronnen de omgevingsanalyse is gebaseerd; denk hierbij ook aan minder voor de hand liggende bronnen als gegevens van de horeca.

Interventiestrategie

- Op grond van de omgevingsanalyse geeft het parket beknopt aan welke vormen van geweld, welke (groepen van) daders en welke situaties bijzondere aandacht verdienen;
- Het parket geeft een korte beschrijving van de daarbij te volgen aanpak (preventief en/of repressief).

Handhavingsarrangement

- In het kader van de te volgen aanpak beschrijft het parket welke concrete afspraken met derden (politie, bestuur) worden gemaakt en wat deze afspraken inhouden (wie doet wat); is er bijvoorbeeld een gemeentelijk alcoholbeleid; zijn er afspraken over tijdstippen van politie-inzet?;
- Het parket geeft aan op welke wijze de afspraken met de partners doorwerken in de bedrijfsvoering. Het parket benoemt meetbare (interne) resultaten, bijvoorbeeld aantallen en/of doorlooptijden van geweldszaken.

Beoogde effecten

- Het parket geeft kort en concreet aan wat de beoogde effecten van de aanpak zijn, rekening houdend met de landelijke norm van minimaal stabilisatie van het geweldsniveau.» (Onderdeel Planningsbrief OM 1999)

Plannen besproken en gecombineerd

Nadat de parketten al in april hun jaarverslag over het afgelopen jaar naar het college stuurden, volgt in augustus het concept parketplan voor het jaar daarop. Beide stukken, aangevuld met een diverse gegevens over de parketten en hun omgeving, vormen onderwerp van de bespreking die in september wordt gehouden tussen de parketleiding en de toezicht-houdend procureur-generaal. Daarin komen de resultaten van de afgelopen periode aan de orde én worden de afspraken gemaakt voor het komende jaar. Het plan van het parket wordt, al dan niet gewijzigd, vastgesteld, nadat het totale Jaarplan-OM door de minister is goedge-keurd.

«De interventiestrategie van het parket X richt zich op de aanpak van het uitgaansgeweld, straatroven en voetbalsupporters. Doelstellingen:

- Een daling van het aantal straatroven met 35%.

- Een daling van het aantal geweldsdelicten in de uitgaanscentra met 25%.
 - Resterende geweldsdelicten op zelfde niveau als 1997.
 - Afdoening van prioritaire zaken binnen 100 dagen.
- «Het beoogde effect is een stijging van het veiligheidsgevoel bij de burger, met name in binnensteden en bij bezoeken aan voetbalwedstrijden.»
(Managementafpraak met een parket voor 1999)

5.2 Verantwoording

In juli brengt het openbaar ministerie zijn landelijke jaarverslag uit, gebaseerd op de jaarverslagen van alle parketten. Hierin wordt op hoofdlijnen verteld wat de resultaten zijn. Tot nu toe ontbrak daarin een financieel verslag – met de beheerovergang kan in het jaarverslag over 1998 dat voor het eerst gebeuren, althans voor het deel waarvoor het openbaar ministerie directe verantwoordelijkheid draagt.

«Afgesproken is meer zaken met de «aanhouden en uitreikenaanpak» te behandelen. Elementen van deze aanpak zijn: directe kwaliteitstoets op het opgemaakte proces-verbaal, na verhoor door de politie direct besluit tot seponering, aanbod tot schikking of onmiddellijk opmaken én overhandiging van een dagvaarding, terechtzitting op korte termijn. Introductie van deze werkwijze veronderstelt aanpassing van het bedrijfsproces. Zo is aanwezigheid van een parketsecretaris op het politiebureau nodig, net als goede afstemming met zowel de politie en de zittende magistratuur (direct op de rol plaatsen van zaken). In 10 arrondissementen heeft deze aanpak al een grote plaats verworven: tenminste een kwart van de behandelde zaken wordt op die manier behandeld, soms meer dan 40%. Bij slechts vier parketten ligt dit percentage (nog) onder de 10.

Niet alleen «gewone» strafzaken worden aldus benaderd, ook in de sfeer van milieu en (bijstands)fraude vindt toepassing plaats.» (Uit het Jaarverslag OM over 1997)

Met ingang van 1999 wordt naar aanleiding van het parketjaarverslag een afzonderlijke bespreking gehouden, gericht op de verantwoording over het voorgaande jaar.

Momenten in de jaarlijkse cyclus van planning en verantwoording

	planning	verantwoording *)
januari	aanduiding landelijke thema's	
februari		
maart		
april		
mei	planning/verdeelbrief	parketjaarverslagen
juni		PG – verantwoordingsronde
juli		landelijk jaarverslag
augustus	parketplannen	halfjaarrapportage parketten
september	PG – planningsronde	
oktober		halfjaarrapportage OM totaal
november		
december	vaststelling OM-Jaarplan	

* Eens per vier maanden rapporteert het OM over beheeronderwerpen.

6 VOORUITBLIK OP DE VOLGENDE RAPPORTAGE

De zevende en afsluitende voortgangsrapportage is voorzien voor mei 1999. In deze rapportage staan de tot dusver behaalde resultaten van de voortgang van de reorganisatie van het openbaar ministerie, waarmee deze in «formele zin» zijn einde kent. Uiteraard staat de ontwikkeling van

het openbaar ministerie daarmee niet stil. Mede op basis van de verrichte audits zullen onderwerpen naar voren komen die beslist nog verdere uitwerking verdienen.

project	mijlpalen/activiteiten	planning	stand van zaken
1. ITP	normontwikkeling eindrapportage / afzonderlijke parketprofielen startconferenties parketten indienen ontwikkelplannen toewijzing subsidies ITP-projecten plan van aanpak / normering audit arrondissements-parketten 1998 voorbereiding / uitvoering audit arrondissements-parketten 1998 opstellen ITP-formatieplannen	nov/dec 1995 maart 1996 mei/juni 1996 april 1997 mei 1997 – november 1997 medio 1997 – voorj. 1998 1998 1998 – voorj. 1999	gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gaande gaande
2. Opbouw Parket-Generaal	globaal ontwerp organisatie- en formatierapport benoeming sleutelfunctionarissen plaatsingsprocedure formele start Parket-Generaal audit Parket-Generaal	december 1995/januari 1996 voorjaar 1996 april/mei 1996 juni 1996 1 oktober 1996 ultimo 1998	gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gaande
3. Ressortsparketten	herdefiniëring taken ressortsparket voorbereiding implementatie uitvoering kerntaak kwaliteitsborging eindrapport Pr. Opbouw Ressortsp. nieuwe stijl Vervolgrapportage Ressortsparketten nieuwe stijl Implementatie reorganisatieproces * voorbereiding * uitvoering Ontwikkelplannen ressortsparketten Subsidietoewijzing projecten ressortsparketten voorbereiding audit ressortsparketten uitvoering audit ressortsparketten	december 1995 / januari 1996 voorjaar 1996 november 1996 januari 1997 1997 1998 – febr. 99 april 1997 mei 1997 – november 1997 1997 – 1998 eind 1998 – voorjaar 1999	gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gaande gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gaande
4. Beheerovergang	kaderstelling beheerbevoegdheden financieringsmethodiek korte termijn aanpassing budget- en verantwoordingssystemen voorbereiding invoering decentrale beheerovergang financieringsmethodiek lange termijn (budgetverdeel-systeem) centrale regelingen gereed parketten gereed voor toetsing decentrale beheer-overgang (formatieplan, sluitende financiële administratie en administratieve organisatie gereed) toetsing beheerorganisatie per 1/1/98	juni / juli 1996 juli 1996 januari 1997 januari 1997 – augustus 1997 juli 1997 – december 1997 december 1997 1 september 1997 sept. 1997 – december 1997	gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd
5. Personeels-management	kerncompetenties modellen voor: functiebeschrijvingen, loopbaanbeleid en mobiliteit beoordelingsbeleid inrichting bevoegdheden training personeelsfunctionarissen voorstellen verbeteren opleidingen (gefaseerde oplevering '97, '98 en '99) voorstellen verbetering instrumenten voor werving en selectie benoemen implementatiemanager ondersteuning personeelsfunctionarissen bij opstellen formatieplan service-conferenties najaar 1997 implementatie in parketten: – technisch formatieplan – start werving control-functionaris – ontwikkelen integraal formatieplan ITP-nieuwe stijl	november 1995 mei 1996 maart 1996 maart 1996 ultimo 1996 ultimo 1996 medio 1996 begin 1997 – voorjaar 1999 voorjaar 1997 gerealiseerd – 1 juli 1997 – 1 juli 1997 – 1997 – voorj. 1999	gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gaande gerealiseerd gerealiseerd gaande gerealiseerd gerealiseerd gaande
6. Personele consequenties	functiebeschrijvingen OM sociaal beleidskader sociale beleidsplannen begeleiding uitvoering sociaal beleidskader overdracht project personele consequenties aan staande organisatie	maart 1996 februari 1996 maart 1996 tweede helft 1996 ultimo 1996	gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd

project	mijlpalen/activiteiten	planning	stand van zaken
7. Medezeggenschap	verkiezingen medezeggenschap leden rechterlijke macht OM verkiezingen ondernemingsraad ondersteuning OM ontwikkeling geïntegreerde regeling instelling Medezeggenschapsraad OM onderbrenging medezeggenschap in staande organisatie	april 1996 november 1996 ultimo 1996 voorjaar 1999 januari 1997	gerealiseerd gerealiseerd gaande gaande gerealiseerd
8. Effectief Extern Overleg	onderzoek t.b.v. diagnose huidige effectiviteit rapportage strategieën voor verbetering extern overleg implementatie aanbevelingen rapportage effectief extern overleg in staande organisatie (onderdeel van integrale kwaliteitszorg)	april 1996 medio 1996 vanaf april 1997	gerealiseerd gerealiseerd begin 1997 gaande
9. Doorlichting overlegorganen	inventarisatie & doorlichting bestaande overlegorganen afstemmen voorstellen beleidsstructuur met project Parket Generaal voorstel beleidsstructuur & inpassing bestaande overlegorganen overdracht onderhoud overlegorganen aan staande organisatie	juni 1996 mei 1996 juni/juli 1996 november 1996	gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd
10. Planvorming en verslaglegging	OM-conferentie (inhoud van het gezag) problemanalyse criminaliteitsbeeld concept beleidsprogramma 1997 – 1999 Perspectiefnotitie OM overdracht activiteiten projectgroep aan staande organisatie	maart 1996 maart 1996 juni 1996 ultimo 1996 ultimo 1996	gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd
11. Gegevensarchitectuur	ontwikkeling outputmeting OM – pilots – proefdraaien systeem output extern overleg ontwikkeling gegevensmodel criminaliteitsbeeldanalyse t.b.v. parketplan invoering minimumeisen criminaliteitsbeeldanalyse in P&C-cyclus ontwikkeling argumentatiemodel t.b.v. P&C-cyclus invoering argumentatiemodel	– medio 1997 voorjaar 1998 voorjaar 1997 planning- en verdeelbrief juni 1997 1997 1998	gerealiseerd gaande gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gaande
12. Herontwerp integraal logistiek proces (stelselmatige aanpak integrale logistiek, SAIL)	ontwikkeling methodiek verbetering bedrijfsprocessen korte termijn verbetering bedrijfsprocessen: toepassing methodiek op parketten (pilots) bijeenkomsten verbetering bedrijfsproces verbetering bedrijfsprocessen overige parketten lange termijn verbetering bedrijfsprocessen: * problemanalyse * structurele veranderingen (onderbrenging project in staande organisatie)	medio 1996 voorjaar 1997 najaar 1998 1998 – 1999 – 1996 – najaar 1997	gerealiseerd gerealiseerd vervallen gaande gerealiseerd in voorbereiding
13. doorlichting OM-richtlijnen	ontwikkeling Beslissing Ondesteunend Systeem – pilots lokale strafvorderlijke richtlijnen – verdere ontwikkeling B.O.S. t.b.v. invoering landelijke strafvorderlijke richtlijnen strafvorderingsgerichte landelijke richtlijnen – doorlichten – herschrijven bestaande richtlijnen – landelijke invoering niet-strafvorderings richtlijnen – vooronderzoek – plan van aanpak – uitvoering	voorjaar 1997 – vanaf voorjaar 1997 – 2e helft 1996 – zomer 1997 – vanaf najaar 1997 – zomer '98 – voorjaar 1997 – zomer 1997 – vanaf najaar 1997	gerealiseerd gaande gerealiseerd gerealiseerd gaande gerealiseerd gerealiseerd gaande
14. voorlichting	uitbouw centrale voorlichtingsdienst uitbreiding parketvoorlichting opstellen communicatieplan onderbrenging project in reguliere organisatie	maart 1996 vanaf juli 1996 september 1996 januari 1997	gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd gerealiseerd