

Vergaderjaar 1998–1999

24 034

Reorganisatie van het openbaar ministerie

Nr. 30

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 7 april 1999

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 24 maart 1999 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie over **de zesde voortgangsrapportage over de voortgang van de reorganisatie van het OM** (24 034, nr. 28).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Santi** (PvdA) toonde zich positief over de zesde voortgangsrapportage. De toonzetting is wat minder juichend dan die van de vijfde voortgangsrapportage terwijl de inhoud realistischer is. Wanneer is de criminaliteitskaart, die op lokaal niveau ontwikkeld wordt in samenwerking met de politie, gereed en voor welke arrondissementen zal deze worden gebruikt? Voor welke delicten zal de criminaliteitskaart op landelijk niveau worden ontwikkeld? Hij was tevreden over de samenwerking met de hoogleraren in criminologie en het WODC bij de ontwikkeling van een systematiek waardoor de kennis in hanteerbare vorm beschikbaar komt voor degenen die in de praktijk van de handhaving een keuze moeten maken. Hoe verhoudt de persoon van de rechercheofficier van justitie zich tot de zaaksofficier? Kan de rechercheofficier de zaaksofficier overrulen? Wat zijn de taken van een rechercheofficier en bestaat hier een uniforme regeling voor? Hij vroeg verder om een toelichting op de vormen van case screening die door medewerkers van het OM en de politie samen worden uitgevoerd. Hoe kan dit leiden tot een daling van het aantal technische septs?

Het OM en politie zullen nog meer samenwerken in de gehele strafrechtelijke keten, inclusief de tenuitvoerlegging. Leidt dit tot een betere afstemming van het aantal beschikbare cellen op de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen? Hoe vaak vindt overleg van het college met de hoofdofficiërs plaats en wat zijn de resultaten hiervan? Welke plannen worden voor de toekomst besproken en welke landelijke prioriteiten spelen daarbij een rol? Hebben de organisatieprincipes invloed op de organisatiestructuur van de gebiedsgebonden teams binnen de parketten? Wat wordt onder die principes verstaan en wat is de verhouding tussen deze organisatieprincipes en de andere bepalende factoren uit de rapportage?

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O.P.G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Brood (VVD).

Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Karimi (GroenLinks), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Eurlings (CDA) en Kamp (VVD).

Er zijn vier interregionale fraudeteams tot stand gebracht voor de bestrijding van fraude. Wat bedoelt de minister met de uitspraak dat alle zaken binnen de geografische grenzen van een bepaald fraudeteam behandeld worden? Wordt hier ook gedoeld op bijstandsfraude of zijn er beperkingen? Welke veranderingen in de handhavingspraktijk door commissies op het gebied van drugsbeleid heeft men op het oog en in welke zin zijn reeds veranderingen totstandgekomen?

De heer Santi was tevreden over de recente benoeming van de voorzitter van het college en verwacht dat deze een grote bijdrage zal leveren aan de reorganisatie van het OM. In de rapportage wordt het begrip middelzware sturing in de besturingsopzet van het OM centraal gesteld. Vervolgens is sprake van een subtiële verhouding tussen het college en de decentrale leiding van de parketten. Wat wordt hiermee bedoeld? In een recent interview in NRC/Handelsblad met de Amsterdamse advocaat-generaal mevrouw Korvinus beklagt zij zich over de reorganisatie bij het OM. Wordt de reorganisatie bij de diverse parketten breed gedragen? Spant de leiding zich voldoende in om het ervaren personeel bij die reorganisatie te behouden? Is er sprake van een toename van vertrek van ervaren medewerkers sinds de reorganisatie?

De invulling van de vacatures binnen het OM verloopt moeizaam. Hoe komt dit? De heer Santi drong aan op goed personeelsbeleid en vroeg of de bewindsman kan ingaan op de door hem overwogen oprichting van een adviesorgaan dat tot doel heeft het college te adviseren bij benoemingen. Wat is de status van dit advies en wie nemen in de commissie plaats? Uit de conclusie valt op te maken dat de reorganisatie op het punt van de bedrijfsvoering grotendeels succesvol is verlopen. Uit een onderzoek van de Amsterdamse universiteit blijkt dat de wil tot acceptatie van de doorgevoerde maatregelen en veranderingen aanwezig is onder de medewerkers. De heer Santi benadrukte echter dat hij het creëren van een draagvlak onder de medewerkers van het OM een belangrijk aandachtspunt acht. Er zal de nodige inzet en overtuigingskracht van de leidinggevendenden op de diverse parketten moeten uitgaan, wil het draagvlak bij de medewerkers een gestage groei blijven ontwikkelen. Hij sprak de hoop uit dat in de zevende voortgangsrapportage kan worden geconstateerd dat de reorganisatie geheel voltooid is.

De heer **Vos** (VVD) vond de toon van de rapportage positief. Er wordt onmiskenbaar vooruitgang met de reorganisatie geboekt. Hij wees op de verheldering van de taakopvatting van het OM en het pleidooi om zich meer bezig te houden met maatschappelijk gevoelige zaken. Het jaarplan 1999 bevestigt deze instelling. Ook de praktische invulling ziet er goed uit. Het valt te waarderen dat het OM zich zal inspannen om met horeca en bestuur veiligheidsmaatregelen op te stellen. Belangrijk is dat het OM zich wil profileren als een organisatie die initiatieven neemt. Ook waardeerde de heer Vos het voornemen om 75% van de jeugdzaken binnen zes maanden te zullen afhandelen. Het wachten is nu op concrete resultaten. In verband met het draagvlak van de organisatie blijkt uit het rapport-Berenschot dat de bereikte resultaten verschillen. De heer Vos legde de uitspraak dat «de divergentie in de implementatiefase van de reorganisatie een succesvolle uitvoering in de weg kan staan» zo uit dat de reorganisatie nog niet bij iedereen in dezelfde mate «tussen de oren» zit. Indien het OM tot één organisatie wordt gesmeed, dienen grote verschillen tussen de onderscheiden parketten te verdwijnen. Hoe lost de minister dit probleem op? Ook is geconstateerd dat de top-down-benadering is ingezet. Gesignaleerd is dat de teamspirit ten dele ontbreekt en gevoel voor gezamenlijke verantwoordelijkheid ook niet overal zichtbaar is. Ook het non-interventiebeginsel bestaat nog steeds. Officieren durven elkaar blijkbaar nog te weinig aan te spreken op kwaliteit en verantwoordelijkheid voor het werk dat de organisatie levert.

Op welke wijze denkt de bewindsman samen met het college van procureurs-generaal dit probleem op te lossen?

Ook de heer Vos memoreerde het interview met mevrouw Korvinus in NRC/Handelsblad waaruit mede blijkt dat de top van het OM niet doordrongen is van de noodzaak van een reorganisatie. Wat is de reactie van de minister hierop?

Nu het succes of het falen van de reorganisatie voor een groot deel afhangt van de komende periode is het belangrijk dat de cultuuromslag diep doordringt. Het rapport-Berenschot roept op tot een sterkere sturende rol van het college. Het college stelt echter juist op afstand te willen besturen. Wat gebeurt er in de toekomst?

In deze rapportage wordt gesignaleerd dat de verhouding met de minister nog niet volledig gestabiliseerd is. Het OM stelt echter dat het legitimatie ontleent aan de verantwoording die de minister aan de Staten-Generaal aflegt. Daarmee geeft hij te kennen dat hij een goede verhouding met het OM belangrijk vindt. Procureur-generaal De Wijkerslooth de Weerdesteijn stelt dat het OM een eigen taak heeft die echter alles te maken heeft met wat de minister van Justitie te doen heeft. Hoe bewerkstelligen partijen dat de onderlinge verhouding wordt verbeterd en hoe worden de resultaten daarvan naar buiten bekend gemaakt? Wanneer weet de Kamer dat de verhouding tussen het OM en de minister absoluut goed is?

Een belangrijk element van de reorganisatie van het OM is het slagen van het personeelsbeleid. Tegen welke problemen loopt het implementatieteam personeelsmanagement bij de advisering aan? Uit de rapportage blijkt dat de leidinggevenden terughoudend zijn bij het vragen om advies op dit terrein. Geconstateerd wordt dat niet altijd aan de gevraagde knowhow kan worden voldaan. Dit klemmt temeer omdat gewerkt wordt aan kwaliteitsgestuurde loopbanen, hetgeen inhoudt dat het personeelsmanagement hierop moet zijn toegespitst. Hoe vult het OM het non-interventiebeginsel op het punt van het personeelsbeleid in?

De reorganisatie mag nooit een doel op zichzelf worden. Het OM moet in staat worden gesteld, zichzelf aan de veranderende omgeving aan te passen. De heer Vos maakte zich er in dat verband zorgen over dat het OM geen lerende organisatie is. Zal in de zevende voortgangsrapportage duidelijk worden dat de thans lopende processen geïntegreerd zijn?

Het OM wil zich meer maatschappelijk oriënteren. De hoogte van de nagestreefde niveaus in de handhaving is niet duidelijk vastgesteld. In de nota Perspectief op 2002 staat dat enerzijds voor maatschappelijk gevoelige zaken straks het beginsel geldt dat vervolgd wordt en dat er anderzijds een categorie zaken bestaat waarvoor het uitgangspunt niet vervolgen geldt behoudens uitzonderingen. De heer Vos wees op de scheiding die hierdoor ontstaat in de te vervolgen strafzaken. Wordt dit nog met de Kamer besproken? Stuurde de bewindsman een notitie over de wijze waarop het vervolgingsbeleid gestalte wordt gegeven? Of wordt een pseudo-gedoogbeleid gecreëerd waarbij niet wordt vervolgd, behoudens uitzonderingen?

De heer **Van de Camp** (CDA) sloot zich aan bij de opmerkingen over de toonzetting van deze voortgangsrapportage. Het rapport-Kottman laat echter een grotere verscheidenheid aan meningen en beelden zien over de voortgang van de reorganisatie dan de voortgangsrapportage en stelt dat men niet in staat is, het gefragmenteerde beeld van de werkelijkheid weer te geven in relatie tot de voortgangsrapportage. Hoe gaat het met de man op de werkvloer en hoe ligt de verhouding met de top? Het was de heer Van de Camp opgevallen dat de oudere generatie officieren het moeilijk heeft met de gang van zaken en dat de jongere officieren meer geneigd zijn in productiefactoren en tijdslijnen te denken. Met het oog op het personeelstekort meende hij dat men zuinig moet zijn op de oudere generatie. Zijn er personeelsleden die het niet redden door de reorgani-

satie en bestaat daarvoor een outplacement- of begeleidingstraject? Kan de minister toelichten hoe het OM thans de vacatures vervult? Naar aanleiding van het interview met mevrouw Korvinus in NRC/Handelsblad vroeg de heer Van de Camp naar de verhouding tussen de officieren en de advocaat-generaal bij het Hof die de beroeps-procedures behartigt. Volgens mevrouw Korvinus wordt de huidige strafvorderingspraktijk, waarbij de AG in hoge mate tot een eigen nieuwe afweging kan komen terzijde geschoven om wille van de eenheid van beleid. De magistratelijke positie van het OM dient volgens hem gehandhaafd te blijven, in die zin dat voor een officier van justitie met individuele afwegingen waarbij zijn of haar rechtmatigheidsgevoel de boventoon voert geen plaats meer is.

Er zou een ernstig capaciteitsprobleem bij het OM zijn. Kunnen de afwegingen die in het jaarplan 1999 staan worden gerealiseerd? De heer Van de Camp vroeg met het oog op de toekomst van het OM wat het project Justitie in de buurt betekent voor de organisatie van het parket. Dezelfde vraag geldt voor het gegeven dat de politie binnen afzienbare tijd de processen-verbaal geautomatiseerd en snel kan leveren. Wat betekent de uitspraak in Perspectief op 2002 dat het OM en de officieren van justitie een frontoffice, richting de politiebureaus zullen vormen? Wat houdt dit in voor de organisatie van het OM op lange termijn? Kan de bewindsman inzicht geven in de berekening van de percentages van de tabel op blz. 19 van Perspectief op 2002? Tot slot merkte de heer Van de Camp op dat moet worden doorgegaan op de ingeslagen weg. Het is goed, dat via de voortgangsrapportages een vinger aan de pols kan worden gehouden en dat het evenwicht tussen sturing en de positie van de individuele magistraat in de komende jaren nader vorm wordt gegeven.

De heer **Dittrich** (D66) merkte op dat de uitlatingen van mevrouw Korvinus wijzen op een zekere onrust binnen het OM. Wil de minister reageren op haar uitlatingen over de tweedeling binnen het OM, dat zij enerzijds ziet als een «veroordelingsmachine» en anderzijds als een magistratelijk instituut? Hij vroeg de bewindsman expliciet of, in het geval een vertegenwoordiger van het OM de bewijspositie anders inschat of ter zitting bepaalde gegevens hoort zodat vrijspraak of een schorsing kan worden gevorderd, thans bij het nieuwe OM van tevoren een lijn is uitgestippeld waaraan men zich moet houden. Waarom heeft de bewindsman ook de tweede brief van mevrouw Korvinus niet beantwoord? De heer Dittrich zette uiteen dat het in het kader van goed personeelsbeleid belangrijk is dat met betrokkene een gesprek wordt gevoerd. Omdat in de zesde voortgangsrapportage de door mevrouw Korvinus gesignaleerde problemen aan de orde komen, vroeg de heer Dittrich of de minister bereid is een gesprek met haar te voeren over de gang van zaken.

Hij sloot zich aan bij de woorden van de heer Van de Camp over de toonzetting van de rapportage. Enerzijds wordt een papieren werkelijkheid voorgeschoteld, terwijl anderzijds, op de werkvloer, de mensen heel andere dingen, zoals een enorme werkdruk, aan hun hoofd hebben. Het begrip kwaliteit en de wijze waarop die worden ingevuld, komen in de rapportage niet manifest naar voren, terwijl in de vijfde voortgangsrapportage sprake was van kwaliteitskringen die met advocaten-generaal en de officieren van justitie zouden worden opgericht. Kan de bewindsman hierop nader ingaan? Uit het rapport-Kottman kwamen duidelijk de non-interventie en non-aanspreekcultuur binnen het OM naar voren en de grote verschillen in reorganisatietempo tussen de diverse parketten. Wat doet de minister hieraan? Het rapport-Kottman stelt een sterk sturende rol van het college van procureurs-generaal voor, maar krijgt die in de praktijk voldoende gestalte? Onder verwijzing naar de risicobeschrijving van de top-downbenadering vroeg de heer Dittrich hoe de mensen verderop in

de organisatie kunnen worden gemotiveerd om mee te denken over de noodzaak tot verandering.

Het project ABRIO (aankpak bedrijfsvoering recherche informatie-huishouding opleiding) drijft op het invoeren van goede gegevens zodat de landelijke criminaliteitskaart duidelijk maakt waarvoor een landelijk probleemgerichte aankpak nodig is. Vindt inderdaad samenwerking plaats tussen degenen die informatie moeten leveren? Naar aankleiding van de passage over het gezag over de opsporing vroeg de heer Dittrich of de mensen op de werkvloer bij het OM een duidelijk verschil ervaren tussen de situatie voor en na de reorganisatie en de parlementaire enquêtecommissie. Heeft de minister de indruk dat de functie van rechercheofficier van justitie in de praktijk overal goed wordt toegepast en daadwerkelijk invulling krijgt? Indien het antwoord negatief is, hoe kan dan het doel worden bereikt?

In de voortgangsrapportage staat dat het accent van de sturing nadrukkelijk komt te liggen bij de lokale en regionale beleidsvorming. Dit betekent echter ook dat er een spanning is wanneer landelijk beleid en landelijke prioriteiten worden vastgesteld. Hoe werkt deze spanning door in het gebiedsgebonden werken dat in deze rapportage gepropageerd wordt?

Mobiliteit bij het loopbaanbeleid is belangrijk. Komen de juiste mensen op de juiste plek terecht? Vindt intercollegiale toetsing plaats? De heer Dittrich sloot zich aan bij de vragen over de capaciteit, het totale aantal officieren, de vacatures en de uitbreidingsplaatsen.

Welke concrete werkafspraken zijn, met het oog op de verhouding tussen het OM en het ministerie, gemaakt bij incidenten of wetgevingsadvisering? Omdat het belangrijk is dat het departement en de minister weten om welke informatie de Kamer vraagt, vroeg de heer Dittrich tot slot naar de opbouw van het directoraat-generaal rechtshandhaving.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) betreurde het abstracte taalgebruik van de zesde voortgangsrapportage omdat het de bedoeling is dat de Kamer nauwkeurig de voortgang van de reorganisatie volgt. Uit het rapport-Kottman en het onderzoek van De Ridder en De Wit van de UvA blijkt dat leden van het OM onder de top en subtop het reorganisatiedenken nog niet hebben verinnelijkt; het doel van meer gezamenlijke verantwoordelijkheid en meer teamsport binnen de parketten is niet gerealiseerd. Aan de onderkant van het OM is men niet doordrongen van de noodzaak tot verandering in een meer professionele organisatie. Het is interessant dat Kottman signaleert dat vooral over elkaar wordt gesproken en weinig met elkaar; een non-interventiecultuur. Dit komt overeen met het rapport Boeven vangen in de polder waarin staat dat er bij het OM een cultuur van angst bestaat. Kan de minister hierop reageren en wat gaat hij hieraan doen?

Ook mevrouw Halsema wilde een reactie op met name de angst van mevrouw Korvinus dat de wens om het OM als eenheid te bezien zozeer zal overheersen dat het maken van een eigen magistratelijke beoordeling in hoger beroep geleidelijk als onwenselijk wordt beschouwd. Zij sloot zich aan bij de vraag van de heer Dittrich om een principiële uitspraak van de minister dat dit niet de bedoeling is van de voortgaande reorganisatie. Voorop moeten de uitgangspunten staan dat er goede gronden voor deze reorganisatie zijn en de wens dat het OM als een organisatie gaat opereren. De uitlatingen en het ontslag van mevrouw Korvinus moeten als een belangrijk signaal worden opgevat. Mevrouw Halsema vond het onrustbarend dat, blijkens het interview, de minister niet op een brief van mevrouw Korvinus heeft gereageerd.

Zij vond het verheugend dat een opvolger is gevonden voor de heer Docters van Leeuwen in de persoon van de heer Van Wijkerslooth de Weerdesteijn. Bestaat er een verband tussen de in de lagere regionen gestagneerde reorganisatie en het ontbreken van een zogenoemde

super-PG? Indien dit het geval is, dan is het zorgelijk dat het reorganisatieproces onvoldoende gedragen kan worden door de rest van het college van PG's. Er is dan onvoldoende kracht om de onderliggende regionen van een zeker reorganisatiebewustzijn te voorzien.

Uit het rapport van Berenschot en de voortgangsrapportage blijkt dat de snelheid van reorganisatie bij de diverse parketten verschilt. Dit hoeft geen probleem te zijn bij een reorganisatie van deze omvang, mits de verschillen binnen een bepaalde bandbreedte blijven. Het is belangrijk dat duidelijk wordt hoe de verschillen ontstaan. Zijn ze te wijten aan het verschil in omvang van de parketten? Moeten daaraan consequenties worden verbonden in de vorm van intensiveringen?

In de voortgangsrapportage staat dat van verschillende kanten signalen komen dat overal duidelijke veranderingen merkbaar zijn in de opsporingspraktijk voor en na de parlementaire enquêtecommissie. Waaruit blijken deze veranderingen? Is het inmiddels duidelijk hoe de rechercheofficiërs in de praktijk werken?

In paragraaf 3.2 van de voortgangsrapportage valt op dat veel specifieke budgetten voor 1998 uit het bestedingsplan nagenoeg zijn uitgeput of overboekt, terwijl ten tijde van het overzicht pas driekwart van het jaar is verstreken. Het totaal van de uitgaven ligt op schema. Driekwart van het bedrag van 60 mln. is besteed, de nog te besteden ruimte is echter niet evenredig over de verschillende posten verspreid. De ruimte voor het vierde kwartaal is geconcentreerd bij de posten formatieplannen, parket-generaal en uitvoering van het sociaal plan. Kan de bewindsman hierop een nadere toelichting geven?

Een punt van zorg is dat de vaste commissie voor Justitie tot op heden geen accountantsrapport heeft ontvangen. Is dit rapport binnenkort te verwachten?

Beloofd is dat de zevende voortgangsrapportage een visie op de nabije toekomst van het OM bevat, maar hiervan wordt in de zesde voortgangsrapportage geen melding gemaakt. Kan de bewindsman deze belofte bevestigen? In de zevende voortgangsrapportage is volgens mevrouw Halsema behoefte aan een concrete weergave van de realisatie van de doelstellingen uit het plan van aanpak uit 1995. Zij vroeg om inzicht in de uitbreiding van de capaciteit en de toename van het aantal zaken, gerelateerd aan de structurele uitbreiding van 55 mln.

Tot slot vroeg zij naar de besteding van de Bolkesteingelden. Zijn deze ten goede gekomen aan het OM? Geldt het besluit dat deze gelden voor de zittende magistratuur worden gecontinueerd ook voor het OM?

Het antwoord van de minister

De **minister** memoreerde dat bij de behandeling van de vijfde voortgangsrapportage de Kamer zich tevreden toonde over de uitvoering van de reorganisatie omdat deze inzicht bood in de uitvoering van verschillende reorganisatieprojecten, maar enige kritiek had op de vermeende juichtoon van de rapportage. Ondanks de opmerkingen over de toonzetting van de zesde voortgangsrapportage meende hij dat een getrouwe weergave wordt gegeven van de situatie. Enerzijds wordt duidelijk gemaakt dat er hard is gewerkt, hetgeen positief mag worden weergegeven. Anderzijds wordt niet voorbij gegaan aan de risico's die het reorganisatieproces loopt.

De bewindsman benadrukte dat het buitengewoon lastig is om een proces als de reorganisatie van het OM op papier vast te leggen. Hij was absoluut niet van mening dat de wereld van papier een verkeerd beeld geeft van wat beleefd wordt. Wel ontstaat per definitie een onvolledig beeld; een papieren rapportage kan geen inzicht geven in de wijze waarop de werkelijkheid in de praktijk beleefd wordt. Toch is het in de zesde voortgangsrapportage gelukt meer inzicht te bieden in de echte stand van zaken. Er is een oprechte poging gedaan de verschillende projecten in

samenhang te bezien. Terecht wordt daarbij niet geschroomd om vooruitgang te schetsen. Er is meer eenheid in werken, het OM is duidelijk sterker omgevingsgericht en er zijn aanmerkelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering aangebracht. Even terecht wordt niet weggelopen voor het feit dat de reorganisatie in materiële zin nog niet voltooid is en op onderdelen zelfs het gevaar loopt wat weg te glijden. Zo wordt gewezen op het risico van fragmentatie, de noodzaak om op centraal en decentraal niveau te investeren in leiderschap en het belang van een sterkere sturende rol van het college. De bewindsman wees erop dat de heer Kottman de rapportage getoetst en consistent beoordeeld heeft. De zevende voortgangsrapportage zal de Kamer volgens de planning in mei bereiken. Daarin wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de reorganisatie gebracht heeft wat in het plan van aanpak 1995 als doelstelling is neergelegd. Daartoe zijn zogeheten audits gehouden die inzicht bieden in de ontwikkelingen. Een eerste bestudering daarvan maakt duidelijk dat ten aanzien van de arrondissementsrechtbankparketten een groeiende waardering bestaat voor het functioneren. Dit geldt zowel voor externe beoordelaars, bestuur en politie als het oordeel van de medewerkers. De groeiende waardering van mensen buiten het OM duidt op een groter wordende externe maatschappelijke oriëntatie. Te constateren valt dat het vertrouwen in het proces groeit. De juridische kwaliteiten op de parketten geeft een wisselend beeld. De kwaliteit van de mensen is niet het probleem, het gebrek aan ervaring wel. De juridische kwaliteit van de ressortparketten is vanzelfsprekend op peil. De functie als kwaliteitsbevorderaar van het werken van de arrondissementsparketten kan verbeterd worden. Het parket-generaal, de staf van het college, krijgt een steeds duidelijker positie die ook gewaardeerd wordt. Samenhangend daarmee is de vraag van de positionering van het college ten opzichte van de rest van het OM. Leiderschap, zowel op het niveau van de parketten als op het niveau van het college, blijft een vereiste evenals duidelijke verantwoordelijkheidslijnen tussen beide instituten. Het college stond het afgelopen jaar voor een lastige klus en een compliment aan de heer Ficq is in dezen op zijn plaats. De heer De Wijkerslooth de Weerdesteijn wordt voorzitter van een organisatie die het afgelopen jaar in een juiste richting is blijven bewegen. Contacten met de hoofdofficieren en andere parketten blijven belangrijk om eventuele onvrede op te sporen. Het is goed dat de interimperiode bijna voorbij is, zodat een op volle sterkte komend college zijn verantwoordelijkheid kan uitoefenen. De afgelopen maanden heeft het college zich, mede naar aanleiding van het rapport-Kottman, gebogen over de eigen positionering. Op strategisch niveau richt het college zich op een duidelijke positionering van het OM als geheel, een duidelijke toegevoegde waarde in de strafrechtketen, een grotere politieke waardering en een vergroting van het anticiperend vermogen van de organisatie. Het werken aan die strategievorming is de hoofdtaak van de voorzitter. Het college is voornemens de komende tijd meer te investeren in het opereren als eenheid. In de collegevergaderingen zal systematisch over majeure strategische vragen en operationele problemen gesproken worden. De gesprekken over intensievere relaties tussen het college en de parkethoofden bevinden zich in een afsluitende fase. In de reguliere verhouding tussen de PG en parkethoofden is reeds een begin gemaakt met de vorming van teams. Bepaald is dat een parkethoofd met een PG te maken heeft voor communicatie en sturing. Hiernaast wordt duidelijkheid geschapen in de rol die het college respectievelijk de parkethoofden spelen bij portefeuilles als milieu, verkeer en fraude. Deze afspraken zullen in de komende tijd worden geoperationaliseerd. Met deze operationalisering wordt tegemoet gekomen aan geconstateerde risico's. Het gevolg is immers een duidelijker als eenheid opererend college dat zich meer concentreert op de strategische vragen. Een goede structuur is voorwaarde, maar geen doel. De minister sprak zijn vertrouwen uit, zeker in

het licht van de komst van de heer De Wijkerslooth de Weerdesteijn, dat het niet bij structuurbeslissingen zal blijven.

Bij het risico van de top-downbenadering in relatie tot het leiderschap wordt in de rapportage expliciet gesteld dat de rol van het college aandacht verdient. Ook de heer Kottman wijst hierop. Niet voor niets is ervoor gekozen, het rapport-Kottman met de voortgangsrapportage mee te sturen.

Goede, op papier staande beschrijvingen en procedures kunnen inzicht verschaffen. De cyclus van plannen maken en verantwoording afleggen over de uitvoering daarvan is sterk verbeterd. Het themagedeelte van de voortgangsrapportage gaat daarop in. Op landelijk niveau zijn het jaarplan, dat de Kamer begin 1999 heeft ontvangen, en het jaarverslag dat in mei-juni uitkomt, de centrale stukken. Deze stukken maken duidelijk wat de inzet van het OM is en wat daarvan terecht komt. De individuele parketplannen geven voor ieder parket op meer gedetailleerd niveau de inzet aan. De plannen en verslaglegging maken uitdrukkelijk deel uit van het reguliere contact tussen PG en hoofdofficier. In mei wordt daarbij gekeken naar wat is gepresteerd, in september worden de plannen voor het komend jaar gezien.

Hoe ervaren het OM en zijn omgeving de resultaten? Om die vraag te kunnen beantwoorden, zijn de audits gehouden. Meer dan 200 mensen binnen het OM en 275 daarbuiten – uit de wereld van de rechtspraak, de politie en het bestuur – zijn naar hun bevindingen gevraagd. Dit is gedaan om inzicht te krijgen in de wereld achter het papier. De resultaten van die audits staan centraal in de zevende en afsluitende rapportage. Overigens benadrukte de bewindsman dat het OM zelf uitdrukkelijk op zoek is naar het objectieve oordeel van buitenstaanders.

De minister benadrukte dat hij zich volledig bewust is van zijn politieke verantwoordelijkheid voor het OM. Hij wenste zich echter nadrukkelijk niet op te stellen als een soort super-PG. Het OM moet de ruimte hebben voor het invullen van de kerntaken, het vervolgen van verdachten van strafbare feiten en de inrichting van de daartoe noodzakelijke organisatie. Hierbij past een intensieve communicatie- en verantwoordingslijn tussen de bewindsman en het college. Een ander aspect van de verantwoordelijkheid van de minister betreft zijn kennis over het OM. Het gaat hierbij niet alleen om papieren kennis die naar voren komt uit jaarplannen, jaarverslagen en kwartaalrapportages, maar ook om de kennis van het gevoel van officieren en medewerkers. Om deze reden zullen de bewindsman en het college periodiek overleg voeren met de hoofdofficieren. Ook legt de bewindsman werkbezoeken aan parketten af. De verhouding tussen het OM en het departement is een terugkerend punt. De samenwerking is, zoals in de rapportage staat, goed. Zolang er inzicht is in en respect is voor elkaars positie en verantwoordelijkheid, is er geen reden om te vrezen dat dit anders wordt. Bij de behandeling van de vijfde rapportage wees de bewindsman al op de goede samenwerking bij de totstandkoming van het beleidsplan Nederlandse politie. Hij kan thans de goede samenwerking rondom het onderzoek van de tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden daarbij voegen.

Het DG-rechtshandhaving heeft in de verhouding met het OM een spilfunctie. De personele invulling daarvan begint vorm te krijgen. De nieuwe DG en de nieuwe voorzitter zullen bijdragen aan een verdere groei van de samenwerking. Tekenend voor de goede verhouding is dat de waarnemend voorzitter van het college meegewerkt heeft bij de selectie van de nieuwe DG. Desgevraagd lichtte de bewindsman toe dat bij wetgeving door het departement, uiteraard de wetgevers aldaar het initiatief hebben. Wel wordt daarbij zo snel mogelijk het advies van het college gevraagd. Bij het stellen van prioriteiten ten aanzien van het vervolgingsbeleid heeft het college het initiatief. Soms zal dit vertaald moeten worden in wetgeving en soms moet dit verklaard worden in een

brief aan de Kamer, hetgeen het DG-rechtshandhaving ter hand neemt en het college daarover informeert.

Het OM is het belangrijkste orgaan om de politieke verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke rechtshandhaving te kunnen waarmaken. De minister heeft een persoonlijk belang bij het welslagen van de reorganisatie en de verdere ontwikkeling van het OM. De nadrukkelijk door de bewindsman onderschreven contouren van het OM voor de toekomst zijn neergelegd in de nota Perspectief 2002. Zijn doelstellingen met het OM zijn ambitieus. Het OM moet juridisch kwaliteit leveren, het moet daadwerkelijk gezag uitoefenen over de opsporing, het moet een gemarkeerde rol spelen in de beleidsvorming op lokaal niveau, het moet een ook voor de burgers herkenbare rol spelen op lokaal niveau en het moet actief bijdragen aan landelijke kaderstelling. Tevens moet het in staat zijn tot snel werken.

Aan de verbetering van de kwaliteit wordt hard gewerkt. De kwaliteit kan aan objectieve gegevens worden gemeten. Vermindering van het aantal sepots betekent dat het OM de zaken nadrukkelijk bekijkt. De eenheid van het OM brengt verder overleg tussen de verschillende officieren met zich. De bewindsman beaamt echter dat meer aan verbetering van de kwaliteit kan worden gedaan.

De organisatie van het OM zal meer verscheiden zijn. Eerst waren er alleen maar negentien arrondissementsparketten, nu komen er nevenvestigingsplaatsen, zoals onlangs in Eindhoven. Daarnaast zijn er samenwerkingsverbanden zoals bij de fraude- en milieudelicten. Doordat het OM meer als een organisatie werkt kan het werk efficiënter worden georganiseerd.

In Perspectief op 2002 staat wanneer het OM actief is in het opsporen en het vervolgen van delinquenten. De daarbij geformuleerde uitgangspunten zorgen ervoor dat de beperkte capaciteit wordt ingezet wanneer dit het meest maatschappelijk verantwoord en effectief is. Wanneer aldus richting wordt gegeven aan de insteek van het OM roept dit onmiddellijk de vraag op wat het OM doet als niet aan de gestelde voorwaarde is voldaan. De vraag of dit betekent dat niets meer wordt gedaan aan fietsendiefstal of bepaalde milieuovertredingen beantwoordde de minister ontkennend. Het afwegingskader van het OM sluit beslist niet uit dat op voorhand specifieke delictgroepen niet worden vervolgd. Indien er een goed samenstel van maatregelen bestaat tegen vormen van criminaliteit, zal het OM daarin actief een bijdrage leveren. Indien dit niet het geval is, heeft het weinig zin dat het OM in zijn eentje iets onderneemt. Ook zal afgewogen worden of het algemeen belang vervolging vordert. Voorts stelt het OM dat het in het bijzonder aandacht wil geven aan stelselmatige delinquentie. Daarmee wordt het zoeklicht gericht op een gezamenlijke aanpak van de meest knellende problemen.

Vanzelfsprekend had de minister kennisgenomen van de interviews met mevrouw Korvinus. Hij deed haar kritiek zeker niet af als de kritiek van het slachtoffer van een reorganisatie, maar hij betreurde het dat zij de Eerste Kamer oproept het wetsvoorstel reorganisatie OM te heroverwegen. Zij stelt evenwel in het interview een belangrijk punt aan de orde: de noodzaak om het OM als eenheid te positioneren versus de zelfstandige op de rechter gerichte verantwoordelijkheid van het OM. Deze vraag wordt overigens in de Kamer bij voortduring besproken. Het moeilijkste, maar wellicht meest interessante, aspect van het OM is zijn positionering die het gevolg is van het functioneren op het grensvlak van de rechtspraak, het bestuur en de uitvoerende en rechtsprekende macht. Hiermee verbonden is het noodzakelijke evenwicht tussen individuele professionele verantwoordelijkheid en het deel uitmaken van een organisatorische eenheid. In de reorganisatie is, voortbouwend op het rapport van de commissie-Donner maar ook op de beweging die binnen het OM reeds gaande was, uitdrukkelijk gekozen voor het positioneren van het OM als één organisatie. Deze doelstelling wordt door de gehele Kamer onder-

schreven. De zwakke organisatiestructuur van het OM leidde tot een uitholling van zijn positie, terwijl juist een versterking daarvan in het licht van de verzwarende van de taken en het toegenomen maatschappelijke belang – dat werd toegekend aan de strafrechtelijke rechtshandhaving – nodig was.

Over de keuze het OM als een echte organisatie in te richten bestaat nog steeds brede consensus. Dit is uiteraard ook de keuze van de bewindsman. Dit impliceert dat hij nadrukkelijk de positie van het college als centraal bestuur van het OM onderschrijft. De vraag is of die keuze verenigbaar is met die voor een zelfstandig, volledig toetsend en op de rechter georiënteerd tweedelijns-OM. De bewindsman meent dat dit het geval is. Het OM, eerste en tweede lijn, ontleent zijn gezag in eerste instantie aan de oriëntatie op de rechter. Dit was nadrukkelijk het uitgangspunt in het plan van aanpak dat aan de reorganisatie ten grondslag ligt. Hierbij behoort een eerste waarborg te liggen voor de juridische integriteit van het OM. Het ressortparket krijgt vervolgens expliciet de taak die juridische integriteit te versterken. Het houdt toezicht op de kwaliteit van het werken van de eerste lijn, het fungeert als juridisch expertisecentrum en toetst volledig in hoger beroep. Ten aanzien van dit laatste punt is te memoreren dat in de Kamer door mevrouw Kalsbeek de kwestie aan de orde is gesteld of het niet veel efficiënter is om het eerstelijns-OM, zoals advocaten, ook in hoger beroep te laten optreden. Het belangrijkste argument om hierop niet in te gaan lag in de overweging dat het nodig was, de zaken in hoger beroep volledig te kunnen heroverwegen. De bewindsman wees op de brief van zijn ambtsvoorganger van 17 juni 1997: «...Tegen deze achtergrond verdient het de voorkeur, indien het hoger beroep eerder wordt toebedeeld aan een vertegenwoordiger van het OM die niet eerder bij de zaak betrokken is geweest. Langs deze weg is gewaarborgd dat het OM in hoger beroep op een onbevangen wijze de zaak opnieuw in ogenschouw neemt en daarbij de feiten en de juridische aspecten aan een nieuwe beoordeling onderwerpt. Het wetsvoorstel reorganisatie OM gaat uit van hetzelfde systeem. Het laat het organisatorische verband tussen het OM en de zittende magistratuur binnen de gerechten onverkort in stand.» Hiermee zijn de randvoorwaarden gecreëerd voor een tweedelijns-OM dat binnen het gereorganiseerde OM een duidelijke juridisch bepaalde, gezaghebbende en toegevoegde waarde heeft. Die randvoorwaarden zijn de laatste jaren ingevuld maar verdienen stellig nog enige verdieping. Nog meer dan de arrondissementsparketten zijn de ressortparketten beïnvloed door de reorganisatie. Het gevoel bestaat wel eens dat de tweede lijn ingeklemd raakt tussen college en eerste lijn. Er moet verder gewerkt worden aan de positionering van het ressortparket. De minister zal met het college van gedachten wisselen over de stand van zaken op dit moment. Volgens zijn overtuiging is de juridische kwaliteit van de ressortparketten hoog. Daarmee bestaat de basis voor het behoud en de verdere uitwerking van het tweedelijns-OM. Desgevraagd merkte hij op dat de tweede brief van mevrouw Korvinus, hoewel te laat, inmiddels is beantwoord. In antwoord op vragen over het sociaal kader zei de minister dat de mensen de mogelijkheid hadden om voor 31 december van een zogenoemde 55-plus-maatregel gebruik te maken. Het ontslag van mevrouw Korvinus was op 5 februari al definitief en daar kon hij niets meer aan veranderen. Dit neemt niet weg dat hij, mede gelet op haar grote verdiensten en het feit dat het nuttig is om van haar persoonlijk de bezwaren te horen nog een gesprek met haar zal voeren. Reagerend op een vraag over de machtsconcentratie bij het college, wees hij erop dat het om individuele strafzaken gaat waar het college zich niet mee bezighoudt. Men laat dit over aan de hoofdofficier, de behandelend officier of de advocaat-generaal. Het ligt anders als het gaat om politiek zeer gevoelige zaken. Hij merkte op dat hij als minister veel te vaak wordt betrokken bij een oordeel over een bepaalde strafzaak.

Hij beaamde dat het beeld per parket wisselend is. De organisatie-ontwikkeling is in het ene geval verder voortgeschreden dan in het andere. De laatste jaren is vanzelfsprekend de aandacht uitgegaan naar alle parketten. Alle moesten zich richten naar de uitgangspunten van de reorganisatie, maar langzamerhand kan gerichter aandacht worden besteed aan parketten die achterop zijn geraakt. Hiervoor kunnen echter bepaalde redenen ontstaan en het hoeft niet te worden gedramatiseerd. De afgelopen jaren hebben geleerd dat met gerichte actie een parket in een paar jaar tijd van relatieve achterblijver tot relatieve koploper kan groeien. Dit geeft andere weer de kans om harder te gaan lopen. Op deze manier wordt de concurrentiestrijd aangewakkerd, zonder dat de kwaliteit daarbij uit het oog wordt verloren. Per saldo kan echter niet worden gesteld dat er erg zwakke of sterke parketten zijn.

Gevraagd werd of de passage over de werkzaamheden van de vier interregionale fraudeteams zo moeten worden opgevat dat deze teams alle fraudezaken behandelen, dus ook bijstandsfraudezaken. Dit is niet het geval. Samenvattend kan worden gesteld dat de zware gecompliceerde zaken door de vier teams worden behandeld en dat de reguliere eenvoudiger fraudezaken onderdeel blijven van de gewone werkzaamheden van de parketten. De taak van de OM-commissies die zich bezighouden met het drugsbeleid is het vastgestelde beleid uit te werken ten behoeve van het OM. Ten aanzien van drugs is dit gebeurd naar aanleiding van de in de vorige periode uitgekomen drugsnota. De criminele kaart is overal en bij alle parketten in ontwikkeling. In het jaarverslag van het OM, dat in juni komt, zal hieraan aandacht worden besteed.

De algemeen geldende organisatieprincipes voor de parketten behelzen een duidelijke externe positionering, een visie hierop, het vertalen daarvan in een plan, het daadwerkelijk daaraan gestalte geven, een goed ingericht primair proces van zaaksafdoening, professionaliteit in het bestuurlijk optreden en het juridisch handwerk en de bedrijfsmatige kwaliteit. Verder zijn nodig een goed management, een toegesneden organisatiestructuur, adequate werkstructurering, een betrokken en duidelijke stijl van leidinggeven, voortdurende professionalisering van medewerkers en teamwerk.

De rechercheofficier en de zaaksofficier hebben een aparte taak en functie. Als een zaak is klaargestoomd, wordt die overgedragen aan de zaaksofficier die een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de afdoening ter terechtzitting.

Desgevraagd merkte de minister op dat op blz. 19 van de nota Perspectief op 2002 cumulatieve percentages worden getoond. Met het accountants-rapport zijn geen problemen. Het wordt een dezer dagen verwacht. De door mevrouw Halsema gevraagde toezeggingen worden meegenomen in de zevende voortgangsrapportage. Hij wees erop dat vele budgetten in een keer zijn toebedeeld. De Bolkesteingelden zijn structurele gelden die meelopen voor de rechterlijke macht en het OM.

Tot slot merkte hij op dat het aantal vacatures niet groot is. Eind april verschijnt een rapport over de RAIO-opleidingen waarin het punt van de vacatures nader zal worden belicht.

De voorzitter van de commissie,
Van Heemst

De griffier van de commissie,
Pe