

Vergaderjaar 1998–1999

24 034

Reorganisatie van het openbaar ministerie

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 1999

Hierbij bied ik u de **7e voortgangsrapportage over de reorganisatie van het openbaar ministerie aan.**

Met deze afrondende voortgangsrapportage en de recente aanvaarding door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel Reorganisatie openbaar ministerie wordt in formele zin de reorganisatie van het openbaar ministerie voltooid.

Uit de rapportage volgt dat op onderdelen de organisatie-ontwikkeling van het openbaar ministerie nog niet volledig afgerond is. Gesteld mag daarbij worden dat een organisatie als het openbaar ministerie voortdurend zal worden beïnvloed door externe omstandigheden.

Toch kan vooropgesteld worden dat met de aanvaarding van de wet en de stand van zaken zoals geschetst in de rapportage het reorganisatieproces in engere zin is voltooid conform de doelstellingen die in 1995 werden geformuleerd.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Zevende voortgangsrapportage reorganisatie OM

1	Inleiding	3
2	Beoordeling van de stand van zaken: terugblik en vooruitblik	3
3	Uitskomsten van de audits	7
3.1	De arrondissementsparketten	7
3.2	De ressortsparketten	12
3.3	Het parket-generaal	15
4	Financiën	17
5	Epiloog	20

1 Inleiding

In mei van het jaar 1995 is aangegeven dat de reorganisatie in 1998 klaar zou zijn: «het jaar ... waarin de reorganisatie op alle terreinen is doorgevoerd en het OM als één organisatie functioneert». (Plan van Aanpak p.32). Einde 1998 en begin 1999 zijn audits verricht teneinde te bepalen in hoeverre dat is gelukt. Over de uitkomsten van die audits bericht ik u in deze afsluitende voortgangsrapportage (hoofdstuk 3). Hieraan voorafgaand geeft hoofdstuk 2 een totaalevaluatie, waarbij niet alleen de bevindingen van de audits tegen het licht worden gehouden, maar ook hetgeen in voorgaande voortgangsrapportages over reorganisatie is gezegd.

2 Beoordeling van de stand van zaken: terugblik en vooruitblik

Beoogd is dat op 1 juni van dit jaar de wet die de positie van het openbaar ministerie regelt, in werking treedt. Dat vormt een historisch moment in de reorganisatie van het openbaar ministerie. Formeel is daarmee bekrachtigd waar de laatste jaren al praktisch vorm aan is gegeven.

Nu ligt er de vraag of de reorganisatie van het OM het beoogde resultaat heeft opgeleverd. Is er sedert mei 1995, toen het plan van aanpak voor de reorganisatie het licht zag, voldoende gebeurd om met een gerust hart de toekomst onder ogen te zien? In de voorgaande zes rapportages over de voortgang van de reorganisatie is steeds een beeld geschetst van de stand van zaken van dat moment. In de eerste rapportages lag het accent op de plannen tot vernieuwing. In de latere rapportages verschuift de nadruk naar de invoering van die plannen. Nu de reorganisatie in formele zin is afgerond, is het moment gekomen waarop resultaten zichtbaar moeten zijn.

Bij het tonen van die resultaten past een kanttekening. De reorganisatie is een omvangrijke organisatie, waarin niet alleen het openbaar ministerie tot één organisatie moet worden gesmeed (van een «non-organisatie» naar een organisatie), maar waarin tevens een omslag nodig is in de cultuur en houding van het OM (van afstandelijk en vrijblijvend naar betrokken en zich verantwoordend). Beoogd is derhalve een transformatie van zowel de «harde aspecten» (als structuur en systemen) van het openbaar ministerie als van de «zachte» (als leiderschap en cultuur ..). Bij een zo omvattende omvorming is het vanzelfsprekend dat het openbaar ministerie niet in een paar jaar al op alle fronten uitstekend zal presteren, zeker niet op de aspecten die niet behoren tot de klassieke cultuur van het OM. De volledige doorwerking van de genomen maatregelen vraagt een langere incubatietijd. Deze kanttekening is niet bedoeld om op voorhand de doeleinden van de reorganisatie te relativiseren: het doel van een onberispelijke taakuitoefening van het openbaar ministerie in de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde blijft onverminderd de maatlat waartegen de prestaties van het OM worden afgezet. Een «zesje» is te mager, het uiteindelijke doel is tenminste «een acht».¹

Voor mij is de centrale vraag dan ook niet of het openbaar ministerie al volledig voldoet aan wat uiteindelijk voor ogen staat, maar of hetgeen tot dusver is bereikt een voldoende basis oplevert om – zonder dat nog formeel van een reorganisatie sprake is – met vertrouwen verder te gaan. Hierbij past uiteraard ook de vraag, op welke punten nog risico's bestaan die bijzondere zorg vragen opdat de gewenste verdere ontwikkeling ook daadwerkelijk plaatsvindt.

In het navolgende worden de vier doelen van de reorganisatie besproken.

¹ Zie hiervoor bijvoorbeeld de passage «Wat is er klaar als het klaar is?» in de derde Voortgangsrapportage van april 1997.

Het openbaar ministerie moet veranderen van een verzameling van individueel opererende professionals tot een echte organisatie, omdat de samenleving zwaardere eisen stelt aan de samenhang, de consistentie en de kwaliteit van de taakuitoefening door het OM. Het volgende is tot stand gebracht.:

- Het OM heeft zijn eigen leiding gekregen in de vorm van het college van procureurs-generaal, dat wordt ondersteund door een behoorlijk werkende staf op het parket-generaal (zie 3.3);
- Het OM heeft met de overgang van het beheer van het departement eigen budget- en beheersverantwoordelijkheid gekregen, alsmede een eigen verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid. Deze beheers-overgang is zonder meer goed geslaagd.
- Het OM heeft een werkende cyclus van planning en verantwoording opgezet. Deze cyclus bevat de landelijke thema's zoals die na overleg met het college zijn vastgesteld. Hieraan ten grondslag ligt een visie op sturing, waarin op landelijk niveau de noodzakelijke eenheid wordt aangebracht, onder erkenning dat er nadrukkelijk ruimte moet zijn om op lokaal niveau samen met de handhavingpartners maatgericht de aldaar liggende problemen in de handhaving van de rechtsorde aan te pakken.¹
- Tevens blijkt het OM er in te slagen een coherentie visie te ontwikkelen op de wijze waarop het zijn taken optimaal uitvoert – onderdeel daarvan vormt een maatschappelijk verantwoord invulling van de wijze waarop het OM het opportuniteitsbeginsel hanteert.²
- De benutting van de capaciteit wordt bekeken vanuit het perspectief dat het OM één organisatie is. Er zijn en worden daartoe samenwerkingsverbanden opgezet om efficiënter met de beschikbare (specialistische) deskundigheid om te gaan (niet ieder parket doet alles). Tegelijkertijd zijn landelijke taken niet geconcentreerd op het parket-generaal, maar zijn ten dele verbonden aan arrondissementsparketten die van daar uit een functie voor het gehele OM hebben (expertise-centra).
- Het adviesstelsel is opnieuw georganiseerd (commissies, platformen) en heeft een meer zakelijke en doelgerichte opzet gekregen (voortgangsberichten, activiteitenplanning).
- De richtlijnen van het OM, welke een belangrijk instrument vormen ter verkrijging van de noodzakelijke eenheid, zijn doorgelicht en gemoderniseerd. Ten behoeve van meer gelijkheid in de straffen die door het OM worden gevraagd (en de transacties die worden aangeboden) is een geheel nieuw systeem ontwikkeld (dat dit jaar invoering krijgt).
- Het personeelsbeleid is nieuw vormgegeven (eenduidige competentieprofielen en loopbaanpaden), «gaten in de personeelsopbouw» zijn gedicht. De officieren van justitie enkelvoudige zaken zijn momenteel reeds geselecteerd.

Geconcludeerd kan worden, dat de afgelopen jaren veel tot stand is gebracht: het openbaar ministerie blijkt daadwerkelijk als één organisatie te werken. In het verlengde van de conclusie van dhr. Kottman (zie de voorgaande voortgangsrapportage) is nader vorm gegeven aan de meer op strategische vragen gerichte agenda van het college. De inwerking-treding van de wet RO, waardoor de procureur-generaal niet meer verbonden is aan een ressort, stelt «de procureurs-generaal in staat zich te concentreren op de landelijk organiserende en regisserende taken» (p. 7). Hierbij wordt de relatie tussen college en hoofden van parketten op een meer intensieve en betrokken wijze georganiseerd. Zo vinden regelmatig bijeenkomsten plaats, met als doel de parkethoofden sterker te betrekken bij de bepaling van de strategie van het OM. Tevens wordt hiermee beoogd meer tot een lerende organisatie te komen, door uitwisseling van «best practices» en door bespreking van «gevoelige zaken» die een

¹ Zie de «Perspectiefnotitie OM» (1996), waarin dit is uitgewerkt.

² Kort geleden verscheen het meerjarenplan «Perspectief op 2002», waarin keuzen in de taakuitvoering op de middellange termijn zijn verwoord (1998).

weerslag op het gehele OM hebben. Voorts is de «mandaatconstructie» uitgewerkt waarmee helderheid wordt geschapen in de rol die het college respectievelijk de parkethoofden spelen in portefeuilles zoals milieu, verkeer en fraude.

Er ligt evenwel één punt van zorg waaraan niet voorbij kan worden gegaan. Om de beschikbare deskundigheid optimaal in te zetten, is in het kader van de reorganisatie bepaald dat de ressortsparketten een belangrijke rol zouden krijgen in de bevordering van de juridische kwaliteit van de arrondissementsparketten. Het blijkt dat dit onvoldoende van de grond is gekomen (zie 3.2). Hoewel er verschillende redenen zijn om te verklaren waarom dat zo is, kan er niet zonder meer op vertrouwd worden dat deze taak tot kwaliteitsbevordering in de toekomst wél adequaat ter hand zal worden genomen. Dit vraagt duidelijk regie van de leiding van het openbaar ministerie (net zoals ten aanzien van de nog onvoldoende betrokkenheid van de ressortsparketten bij de landelijke beleidsvorming – zie 3.2). Inmiddels heeft het college van procureurs-generaal de hoofden van de ressortsparketten gevraagd om op zeer korte termijn een plan van aanpak op te stellen, opdat de vernieuwing met kracht wordt doorgezet.

Is het OM sterker «maatschappelijk georiënteerd»?

Beoogd is dat het openbaar ministerie zich actief richt op de maatschappelijke problematiek waarbij de inzet van het strafrecht wenselijk is om tot een effectieve aanpak te komen. Dat veronderstelt onder meer dat het OM een betere en intensievere band heeft met het openbaar bestuur, de politie en andere maatschappelijke partners, opdat niet alleen een gedeeld zicht bestaat op de bestaande problemen maar ook dat in samenhang maatregelen getroffen worden om daar wat aan te doen. Maar ook veronderstelt dit, dat medewerkers van het OM duidelijk zijn in wat wel en wat niet van hen verwacht kan worden, gegeven hun taak en hun taakopvatting. In eerdere voortgangsrapportages is uitvoering aan de orde gekomen welke maatregelen ingezet zijn om dit te bereiken. Uit de verrichte audits blijkt dat op dit punt forse vooruitgang is geboekt. Er bestaan betere en meer intensieve banden met de «partners in de handhaving» (zie 3.1). Overigens blijkt dit tevens uit de ontwikkeling in de parketplannen, waarbij steeds sterker blijkt van projecten en afspraken op lokaal niveau (al dan niet in het kader van het grotestedenbeleid). Uiteraard: het kan nóg meer, het kan nóg beter. Dat blijkt uit het feit dat een aantal parketten hierop beter scoren dan kon worden verwacht. Dit zal verder de goede kant op zal gaan, zeker wanneer er gerichte aandacht is voor de paar parketten die duidelijk achter zijn gebleven op dit punt.

Werkt het OM professioneler?

Met de reorganisatie is voorts beoogd de professionaliteit in het handelen van het openbaar ministerie te versterken. In het verlengde van het hierboven vermelde is de *bestuurlijke* professionaliteit van de parketten duidelijke toegenomen (zie 3.1).

De *juridische* professionaliteit van de ressortsparketten is inhoudelijk op orde (zie 3.2). Er zijn enige zorgen over de juridische kwaliteit van de arrondissementsparketten (zie 3.1), zowel in de relatie tot de politie als met betrekking tot de terechtzitting. Dit blijkt vooral terug te voeren zijn op de omstandigheid dat betrekkelijk onervaren officieren al snel zware klussen krijgen. Deze nieuwe officieren worden geconfronteerd met gemiddeld zwaardere zaken. De door de reorganisatie versterkte mobiliteit binnen het OM heeft geleid tot een verhoogde instroom van ervaren zaaksofficieren naar de tweede lijn en het leidinggevend niveau op de arrondissementsparketten. Ook hebben ervaren mensen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot reorganisatieontslag op basis van het sociaal

plan. Er is een versterkte instroom gekomen van nieuwe officieren van justitie als gevolg van de aanvulling aan het OM ter beschikking gestelde middelen.

Hoewel dit vooral een tijdelijk probleem lijkt te vormen dat zich in de tijd vanzelf oplost, lijkt het mij toch van belang kritisch te kijken naar de mate waarin onervaren officieren begeleid worden: het openbaar ministerie kan het zich bepaald niet permitteren om in het opsporingsonderzoek en bij de behandeling ter zitting steken te laten vallen. Ik heb het OM gevraagd hier nadrukkelijk maatregelen op te nemen, waarbij naast het verder introduceren van instrumenten als coaching en intercollegiale toetsing ook het nader betrekken van de ressortsparketten een deel van de oplossing kan vormen.

De kwaliteit van de *bedrijfsvoering* bij de zaaksbehandeling is iets verbeterd, doch er is duidelijk nog ruimte om dit op een hoger niveau te krijgen (zie 3.1 en 3.2). Er kan hier nog winst worden geboekt, wanneer nog sterker op het primaire proces wordt gestuurd. Ik zal het openbaar ministerie verzoeken om de bedrijfsvoering van uitstekend werkende parketten als voorbeeld te stellen aan de parketten die zich kennelijk nog lenen voor verbetering.

Is het gezag over de opsporing versterkt?

In concrete strafzaken, maar ook aan «de sturing en prioriteitstelling van de opsporingswerkzaamheden door de politie moet het openbaar ministerie meer invulling geven», zo stelde de commissie Donner. Hieromtrent valt het volgende te melden:

- De inrichting van de cyclus van planning en verantwoording bij het OM ziet nadrukkelijk ook op de prioriteiten in de opsporing. Tijdig worden deze vastgesteld (in januari van ieder jaar), opdat ze feitelijk een rol spelen in de planvorming bij de politie. Bij de opzet van het Beleidsplan Nederlandse Politie en de jaarlijkse politiebrieven van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mijzelf, wordt er nauw op gelet dat de landelijke beleidsthema's op het terrein van de strafrechtelijke handhaving sporen met hetgeen in de plancyclus van het OM staat. Dit geeft een waarborg voor een versterking van het gezag over de opsporing van het OM.
- Op alle parketten is de functie van rechercheofficieren van justitie ingevuld, die tot doel heeft het toezicht op en bevordering van de recherchekwaliteit op een hoger peil te brengen.
- Het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden is aan een strakker toezicht en explicietere besluitvormingsprocedures gebonden.
- Op veel plaatsen is intensiever contact tot stand gekomen tussen politie en openbaar ministerie, in het bijzonder daar waar parketsecretarissen op het politiebureau werken. Dit werkt niet alleen spoedige beoordeling van wat er met de door de politie aangebrachte zaken moet gebeuren, ook leidt dat tot een directe terugkoppeling omtrent de kwaliteit van de gemaakte processen-verbaal. Hetzelfde affect wordt verkregen door politiefunctionarissen actief te betrekken bij parkettaken.

De hier gesignaleerde ontwikkeling is in de bedoelde richting: politie en openbaar ministerie zijn sterker op elkaar gebonden. Het openbaar ministerie bezit niet slechts gezag in formele zin, maar oefent dit daadwerkelijk uit op basis van kennis en ervaring. Ook hier geldt, dat het OM zal moeten streven om meer dan een «voldoende» te halen. Gerichte aandacht is nodig voor de op dit punt minder sterk scorende parketten. En maatregelen zijn nodig zodat vermeden wordt dat nog te weinig ervaren officieren zonder toereikende begeleiding zware opsporingsonderzoeken leiden.

Conclusie

Het openbaar ministerie is met de reorganisatie voldoende opgeschoven in de richting die op grond van de aanbevelingen van de commissie Donner noodzakelijk is geacht. Met vertrouwen kan de toekomst tegemoet worden gezien, waarin het OM zich ontwikkelt tot een meer dan voldoende presterende organisatie. Daarbij is het wel zaak de beweging die het OM heeft ingezet met kracht door te zetten. In het bijzonder is aandacht geboden voor de parketten die nog te weinig vooruitgang boekten. De wijze waarop dat het meest effectief kan geschieden blijkt uit de verrichte audits. De kritische factor blijkt te liggen in het personeelsbeleid, in het bijzonder in het kweken, selecteren en aanstellen van leiders die vanuit de bestaande visie op de «gemoderniseerde» taakuitoefening daadwerkelijk de professionaliteit van het openbaar ministerie kunnen organiseren.

Bij de verder ontwikkeling van het openbaar ministerie is het werken met de methodiek van het Instituut Nederlandse Kwaliteit van belang. Daarmee is verzekerd dat de parketten periodiek zélf de stand van zaken opmaken. Maar dat is niet voldoende. Ik zal me, door middel van de reguliere methode van planning en verantwoording, blijvend laten informeren over de mate waarin het OM voldoet aan de aan hem gestelde eisen.

3 Uitkomsten van de audits

3.1 De arrondissementsparketten

De ambities ten aanzien van de arrondissementsparketten zijn geformuleerd vanuit het reorganisatieproject «Ideaaltypisch Parket» (maart 1996). Daarbij is gebruik gemaakt van een onderzoek naar het functioneren van de parketten in 1995/96. De resultaten zijn vervat in het rapport «Audit Ideaal Typisch Parket II. Beelden, percepties en feiten» (Den Haag, maart 1999).

Gestelde doelen

De doelen voor de arrondissementsparketten zijn:

- versterking van de externe positie van het parket, ten opzichte van het lokale bestuur, de politie, de zittende magistratuur, de slachtoffers van misdrijven, de advocatuur, de reclassering en de lokale samenleving;
- professionalisering van de organisatie, zowel wat betreft de bestuurlijke als de juridische en bedrijfsmatige kwaliteit;
- verbetering van de inrichting van het primaire proces (zaaksbehandeling), gericht op efficiency en snelheid van afdoening;
- versterking van de organisatie en het management.

Wijze van uitvoering van de audit

De audit sluit aan op de doorlichting van enkele jaren geleden: die laatste vormde de «nulmeting». Dezelfde onderwerpen, dezelfde criteria en dezelfde normeringen zijn gebruikt, zodat goed te zien is welke voorde- ringen zijn gemaakt. Ook is daartoe zo veel als mogelijk met dezelfde externe partners van het parket gesproken (dat is voor 75% gelukt). De audit is uitgevoerd in de periode van november 1998 tot en met februari 1999. De werkzaamheden zijn onder regie van een speciaal team verricht door speciale auditteams van 3 tot 5 personen. Hierbij hebben naast functionarissen van de arrondissementsparketten ook mensen van ressortsparketten, het parket-generaal en externe adviseurs meegedaan. Gewerkt is met geactualiseerde en extern getoetste vragenlijsten (per functiecategorie). Van ieder parket is gesproken met personen uit alle

geledingen: in totaal zijn zo'n 500 gesprekken gevoerd. Daarnaast is met externe relaties van het parket gesproken: burgemeesters, politie-functionarissen, advocaten, rechters, advocaten-generaal – in totaal 275 gesprekken. Voordat een parket onder de loep is genomen, zijn allerlei documenten bestudeerd, zoals parketplannen, jaarverslagen en interne documenten.

De bevindingen zijn besproken met de hoofdofficier, op grond waarvan aperte onjuistheden zijn gewijzigd.

Bevindingen

Externe positie

Over de gehele linie blijken de parketten hun externe positie te hebben versterkt, zowel in hun visievorming daaromtrent (gevoel voor verhoudingen, samenwerking, actieve opstelling, «elkaar aanspreken» op gemaakte afspraken), als in het maken van concrete plannen (concrete «integrale planvorming», gebaseerd op eenduidige informatie, afstemming met landelijke prioriteiten) en het geven van uitvoering daarvan (actieve deelname aan overleg, gestructureerd overleg, interne coördinatie inspanningen). Uitgedrukt in beoordelingscijfers gaan de parketten van een 0,4 in 1995 (niet voldoende) naar een +0,2 in 1998 (voldoende).¹

Score arrondissementsparketten m.b.t. externe positie

(in beoordelingscijfers: – 2 = «sterk achterblijvend bij norm», 0 = «voldoet aan de norm», +2 = «ver boven de norm»)

	1995	1998	verschil
Totaal	– 0,4	+ 0,2	+ 0,6
politie	– 0,6	+ 0,3	+ 0,9
reclassering	– 0,6	+ 0,2	+ 0,8
lokale samenleving	– 0,8	– 0,1	+ 0,7
lokaal bestuur	– 0,2	+ 0,3	+ 0,5
zittende magistratuur	0	+ 0,5	+ 0,5
advocatuur	– 0,2	+ 0,1	+ 0,3
slachtoffers	– 0,1	+ 0,2	+ 0,3
strafmaat	– 0,3	– 0,3	0

Enkele kanttekeningen hierbij:

- De contacten met de politie worden als zakelijk, open en direct beleefd – soms blijft de omgang met de politie stroef door persoonlijke verhoudingen; vooral is de relatie met de politie verbeterd door feitelijke samenwerking onder andere door aanwezigheid van parketsecretarissen op het politiebureau.
- Vooral ook in de concrete uitvoering van plannen met de reclassering is vooruitgang geboekt.
- Een meer actieve voorlichting en verantwoording leidt tot grotere verbinding met de lokale samenleving.
- Het lokale bestuur: in het bijzonder lijkt hier de succesfactor de intensiteit en fijnmazigheid van de contacten, minder of er al daadwerkelijk een «criminele kaart» aanwezig is of dat er in gebiedsgebonden teams wordt gewerkt.
- De relatie tot de rechtbank was al redelijk, en is steviger geworden. De verhoudingen zijn doorgaans goed, doch concrete afspraken zijn niet altijd te maken met name wanneer de rechtbank uitgaat van een «strikte scheiding der machten».
- Vrijwel overal worden slachtoffers gezien als «primaire doelgroep» van het werk. Wel meent men dat er tegen moet worden gewaakt dat het

¹ Hier zijn per parket vele aspecten beoordeeld. De gemiddelde scores zijn berekend, die waren gemaakt op een schaal van – 2 (blijft sterk achter bij de norm) via 0 (voldoet aan de norm) tot 2 (gaat ver uit boven de norm).

OM zich als «zaakwaarnemer» of als «hulpverlener» zou gaan opstellen. Ook ziet men dat het rekening houden met de belangen van het slachtoffer een efficiënte rechtsgang kan bemoeilijken. Succes in het slachtofferbeleid van het parket lijkt vooral de mate waarin partners betrokken zijn in het vinden van externe mogelijkheden tot slachtofferzorg.

- Strafmaat: het bereiken van eenheid in de soort en hoogte van de te vorderen straf leeft niet erg binnen de parketten – vaak wordt geleund op voorgeprogrammeerde normen en richtlijnen hieromtrent.

De beweging naar een sterkere externe positionering is waarneembaar bij alle parketten. Niet alle parketten scoren hierbij echter even hoog. Ook hebben niet alle parketten zich in even sterke mate ontwikkeld. Dit blijkt niet afhankelijk van de gekozen organisatiestructuur (teamindeling of werkstromenmodel). De kritische factor ligt in de mate waarin het leiderschap in de organisatie een uitgesproken idee heeft over de wenselijkheid en vormgeving van adequate relaties met externe partijen.

Professionaliteit

Waar de professionaliteit enkele jaren geleden nog net of net niet een voldoende scoorde, is dat omgebogen in een duidelijk voldoende score volgens de geraadpleegde externe partners van het parket.

Score arrondissementsparketten m.b.t. professionaliteit

(in beoordelingscijfers: -2 = «sterk achterblijvend bij norm», 0 = «voldoet aan de norm», +2 = «ver boven de norm»)

	1995	1998	verschil
Totaal	- 0,5	+ 0,2	+ 0,7
bestuurlijke kwaliteit	- 0,6	+ 0,7	+ 1,3
juridische kwaliteit	- 0,7	- 0,1	+ 0,6
bedrijfsmatige kwaliteit	- 0,4	- 0,1	+ 0,3

In het bijzonder is de *bestuurlijke* kwaliteit toegenomen: dat is het vermogen tot het leveren van een zinvolle bijdrage in de relatie tot externe partners. Alle parketten (op één na) behalen nu een voldoende. De verhoudingen zijn verbeterd (al is wisseling van OM-gesprekspartners een blijvend punt van zorg), men vindt het openbaar ministerie beter geïnformeerd (over de lokale situatie) en de aangenomen houding in het overleg is doorgaans positief, de inbreng van het openbaar ministerie is actiever en sturender geworden (maar vaak wel erg voorzichtig en nogal eens beperkt tot de strafrechtelijke invalshoek).

Verschillen tussen parketten worden tweegebracht door het belang dat de leiding hecht aan effectief bestuurlijk optreden van het parket en het treffen van daarop gerichte organisatorische voorzieningen.

De *juridische* kwaliteit is weliswaar vooruitgegaan, maar scoort nog bepaald niet «excellent». Dit geldt zowel de kwaliteit van de sturing van de opsporing, als de kwaliteit van hetgeen ter zitting wordt gebracht (telastelegging, requisitoir, presentatie, voorbereiding). Het uitoefenen van het gezag over de opsporing blijkt vooral onder druk te staan doordat onervaren officieren van justitie of RAIO's soms te snel met grote en complexe zaken worden belast. Ook komt voor dat de officier van justitie te weinig zijn intermediaire rol speelt in het gerechtelijk vooronderzoek, zodat de rechter-commissaris rechtstreeks met de politie contact moet opnemen. Wanneer officieren met meer ervaring een zware of specialis-

tische zaak leiden, dan blijken externe partijen te spreken over de kwaliteit van het werk.

De kwaliteit van het optreden ter zitting is vooral afhankelijk van de persoon van de officier. Ook hier geldt het bezwaar van onervarenheid in belangrijke zaken. Maar meer algemeen ziet men een gebrek aan voorbereiding in lichtere zaken, waardoor te zeer op «standaard-behandeling» wordt geleund.

Verschillen tussen parketten komen vooral voort uit de mate waarin (on)ervaren officieren deel uitmaken van het parket.

De *bedrijfsmatige* kwaliteit is licht verhoogd. De dossiers zijn iets beter geordend en tijdiger aangeleverd, het parket wordt veelal als een betrouwbare partner gezien, terugkoppeling naar de politie geschiedt (soms altijd, soms alleen bij speciale zaken), de telefonische bereikbaarheid is weliswaar beter geworden maar blijft een punt van zorg. Door de parketten worden hogere kwaliteitseisen gesteld aan de zaken die de politie aanlevert, hetgeen bevordert wordt door aanwezigheid van het parket op het politiebureau. Ook is de logistieke afstemming met de rechtbank vanzelfsprekender geworden. Er zijn doorgaans afspraken over de zittingscapaciteit vastgelegd, het OM brengt zaken sneller op de zitting – soms té snel, zo menen advocaten.

Waar gericht op het primaire proces gestuurd wordt, blijken positieve resultaten. Ook schaalgrootte lijkt van belang: kleine en middelgrote parketten scoren relatief hoog.

Primair proces

Het primaire proces is bekeken op basis van statistische informatie die ontleend is aan het bedrijfsprocessensysteem van het openbaar ministerie (Compas/Rapsody). De voornaamste conclusies zijn:

- Het aantal te behandelen zaken is (t.o.v. 1995) gelijk gebleven. Wel is de samenstelling van de zaken sterk veranderd. Daaruit blijkt een toegenomen aandacht voor zaken betreffende geweld, jeugd, drugs en verkeer.
- De wijze van afhandeling geeft geen grote verschuivingen te zien. Alleen neemt, doordat minder is geseponneerd, de mate toe waarin een justitiële reactie plaatsvindt.
- Het aantal snelle behandelingen («aanhouden en uitreikenaanpak») is sterk toegenomen (tot 29% van de zaken). Dit heeft echter nog slechts een beperkt effect op de totale doorlooptijden.
- De «produktiviteit» voor zover betrekking hebbend op de afdoening van zaken, is met ruim 7% teruggelopen. Daarentegen wordt duidelijk meer, zoals gewenst, energie gestoken in de relatie tot (onder andere) bestuur en politie.

Organisatie

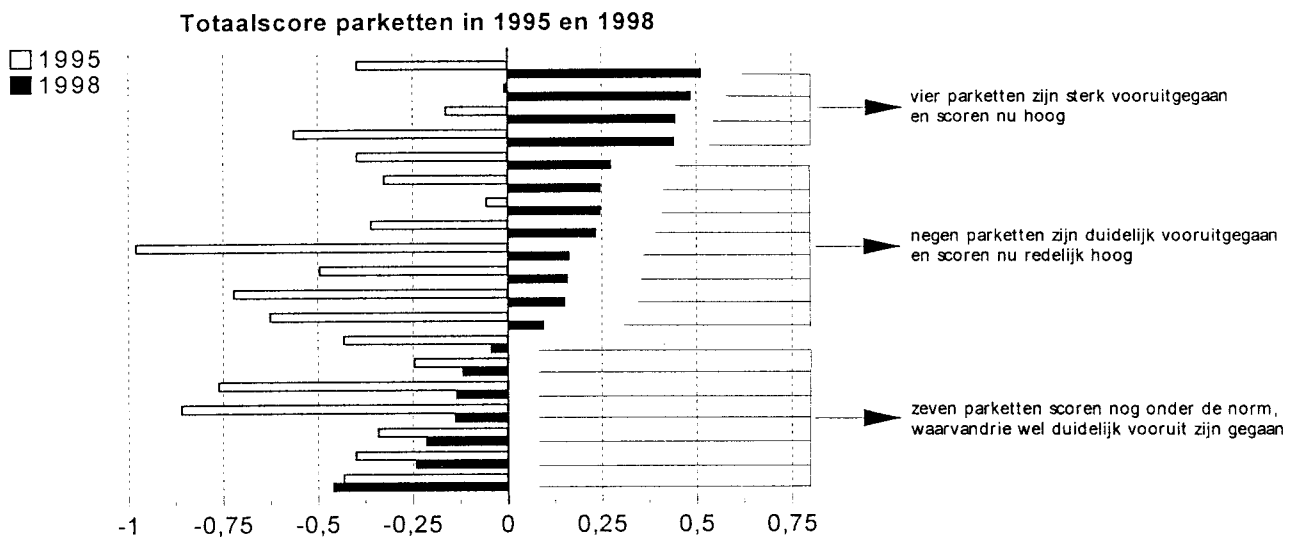
Het gebiedsgebonden werken blijkt bij alle parketten een belangrijk uitgangspunt in de ordening van het werk. Opvallend is de grote verscheidenheid in de gekozen organisatiestructuur – doorgaans zijn er mengvormen tussen territoriale teams en werkstromeneenheden. Steeds is gezocht naar een optimale vorm, waarbij schaalgrootte, capaciteit van medewerkers, het ook werken met nevenvestigingen of justitie in de buurtprojecten, van belang zijn. Dit gebrek aan uniformiteit is niet bezwaarlijk. De gekozen organisatiestructuur blijkt immers niet doorslaggevend in het bereiken van een goede externe positie en voldoende kwaliteit in het werk. Daarvoor is de aard van het leiderschap veel belangrijker. Dat is nog duidelijk in ontwikkeling, van een onduidelijke of

«laissez faire»-stijl, naar een meer sturend en coachend leiderschap. De leidinggevendenden blijken met vallen en opstaan duidelijk op zoek naar het laatste.

Het ambitieniveau in het *personeelsbeleid* is hoog. Er was echter veel achterstand op dit terrein binnen het openbaar ministerie. Er is een samenhangend personeelsbeleid geformuleerd, op basis waarvan opleidings- en loopbaanplannen zijn gemaakt op de meeste parketten. Er is op vele parketten een aanzet gemaakt om te komen tot structurele intervisie en intercollegiale toetsing. Dit is evenwel nog niet echt van de grond gekomen (al zijn er plannen om daar dit jaar weer mee te beginnen).

De parketten

In het voorgaande is aandacht gegeven aan de totale ontwikkeling van de arrondissementsparketten. In de bespreking is ook duidelijk geworden, dat niet alle parketten dezelfde beweging doormaakten. Teneinde een volledig beeld te krijgen, is inzicht in de variatie tussen parketten nodig. In het navolgende overzicht staat hoeveel parketten in geringe of forse mate zijn vooruitgegaan, en hoe ze scoren in 1998. Hierbij zijn de scores op de verschillende bekeken aspecten bijeen genomen.¹



Dit overzicht toont, dat er vier parketten in 1998 een zeer ruime voldoende krijgen. Dat komt omdat ze zich substantieel hebben verbeterd. Daarentegen zijn er ook 4 parketten die nauwelijks zijn veranderd: ze scoren nog steeds laag.

Het blijkt dus, dat het inderdaad mogelijk is tot forse verbetering te komen: er zijn vele «best practices» binnen het OM. Dit blijkt niet samen te hangen met bijvoorbeeld de schaalgrootte van het parket. Zowel bij kleinere als bij grote parketten zijn goede ontwikkelingen (of het goeddeels uitblijven daarvan) te zien.

Conclusie

De arrondissementsparketten hebben zich duidelijk ontwikkeld in de met de reorganisatie beoogde richting. Tevens is duidelijk dat deze ontwikkeling niet als voltooid mag worden beschouwd. Ten eerste blijken enkele

¹ Dat is verantwoord, omdat de scores op «externe positie», «bestuurlijke kwaliteit, juridische kwaliteit» en «bedrijfsvoeringskwaliteit» met elkaar verband houden (correlatie steeds rond de 0,50). In ieder geval is het niet zo dat een lage score op het ene aspect als het ware gecompenseerd wordt door een hoge score op een ander onderdeel.

parketten achter te zijn gebleven – daar is nog een ferme inhaalslag nodig. Ten tweede voldoen de meeste parketten aan de gestelden normen, maar de ambitie toch moet zijn dat «excellent» wordt gescoord – slechts een beperkt aantal parketten (en dan nog niet op alle aspecten) komen in die richting.

In het bijzonder is ook aandacht nodig voor de juridische kwaliteit in de eerste lijn. De oplossing moet vooral worden gezocht in de begeleiding van onervaren officieren – de aanzetten tot intercollegiale bijstand en toetsing (evt. met hulp van de tweede lijn) zouden zich kunnen vertalen in een meer systematische werkwijze.

3.2 De ressortsparketten

De ombouw van «parket van de procureur-generaal» naar «ressortsparket» is in 1997 ter hand genomen. Basis daarvoor vormde het eindrapport van het Project Opbouw ressortsparketten nieuwe stijl (5 november 1996) waarover begin 1997 besluitvorming plaats vond. De resultaten zijn neergelegd in het «Eindrapport Ressortsparketten 1998/1999» (Den Haag, maart 1999).

Hieruit moge naar voren komen, dat de audit betrekking heeft op de resultaten na slechts ruim één jaar van verandering. Tevens dient bij het bekijken van de resultaten in rekening te worden gehouden met de omstandigheid, dat waar de arrondissementsparketten al een langere aanlooptijd kenden door aan de reorganisatie voorafgaande exercities als «Versterking OM», de ressortsparketten met een geheel nieuwe situatie met ten dele geheel nieuwe taken zijn geconfronteerd. Dit tempert de verwachtingen die kunnen worden gekoesterd omtrent de behaalde resultaten.

Gestelde doelen

In de nieuwe opzet kent het ressortsparket drie kerntaken¹:

- de adequate behandeling van zaken in hoger beroep – dit is met de reorganisatie van het OM niet anders geworden;
- de bevordering van de juridische kwaliteit in het ressort – deze kerntaak is nieuw;
- het leveren van een kwalitatief en kwantitatief goede bijdrage aan de landelijke beleidsvorming, er wordt naar gestreefd dat de advocaten-generaal en juridisch medewerkers een deel van hun werktijd daarvoor besteden (resp. 15 en 5%).

Wijze van uitvoering van de audit

Anders dan bij de arrondissementsparketten, was er bij de ressortsparketten geen «nulmeting» voorhanden. Het is dan lastig om te bezien welke vorderingen er zijn gemaakt bij de realisering van de doelen van de reorganisatie. Voor de verschillende aspecten moest daarom een norm worden gesteld, welke aangeeft waar de parketten redelijkerwijs aan zouden moeten voldoen, ruim anderhalf jaar nadat duidelijkheid was gecreëerd welke kant men op moest. Zo werd ten aanzien van de kerntaken in concreto aangeduid wat er al zou moeten zijn aan uitgewerkte plannen en aan feitelijke uitvoering daarvan.

De audit is geleid door een team van personen waarin naast functionarissen van de ressortsparketten het parket-generaal vertegenwoordigd was, alsmede een externe deskundige. Voor de uitvoering van de audits is per ressortsparket een auditteam aan de gang gegaan van drie à vier personen, bestaande uit (wisselende) functionarissen van ressortsparketten en de aangeduide externe deskundige.

De audits zijn verricht eind 1998 en begin 1999. Daarbij zijn vraaggesprekken gehouden met diverse functionarissen op de parketten, met

¹ Hiernaast heeft het parket ook bijv. civiele taken, medische tuchtzaken, penitentiaire zaken.

procureurs-generaal, met hoofdofficieren van justitie, met functionarissen van de gerechtshoven. Aanvullend schriftelijk materiaal is bestudeerd. De bevindingen zijn besproken met de hoofden van de ressortsparketten, en samengevat in een eindrapport.

Bevindingen

In de audit is gekeken naar de uitvoering van de kerntaken van de ressortsparketten, en tevens naar de kwaliteit van de organisatie zoals die zich uit in visie, management en personeelsbeleid.

Kerntaak: de behandeling van zaken in hoger beroep

Bij deze taak gaat het om de juridische kwaliteit in de zaaksbehandeling, maar tevens om de bedrijfsmatige inbedding hiervan.

Beoordelingscijfer: -0,7

(in beoordelingscijfers: -2 = «sterk achterblijvend bij norm», 0 = «voldoet aan de norm», +2 = «ver boven de norm»)

Deze kerntaak scoort als geheel niet positief. Met nadruk moet worden vermeld, dat de *juridische kwaliteit* van de behandeling van zaken als goéd wordt beoordeeld. Ook het optreden ter zitting is door de bank genomen ter zake kundig, evenwichtig en helder, met de juiste mate van distantie.

Waargenomen wordt echter, en dat weegt zwaar mee in de beoordeling, dat de bedrijfsvoering achterblijft. Weliswaar lopen projecten ter stroomlijning van de interne bedrijfsvoering van de parketten, doch deze laten nog geen resultaat zien. Lacunes liggen met name in het gebrek aan aansluiting met de «buitenwereld» van het parket. Waar in de eerste lijn zaken gefilterd worden en (vaak) versneld afgedaan, werkt dat niet door in de behandeling in hoger beroep. Gemist wordt een heldere differentiatie tussen zaken die (uiteraard juridisch aan de maat) vooral snelle behandeling verdienen, en de zaken waarin het gewicht niet zozeer op spoedige afhandeling maar op gedegen (juridische) inzet ligt. Een probleem hierbij is dat het parket afhankelijk is van de snelheid waarmee de rechtbank zaken inzenden – een bij voortduring «activistische» opstelling jegens de rechtbanken is dan nodig om te bevorderen dat sneller wordt ingezonden. Het (voor)overleg tussen het ressortsparket en het arrondissementsparket over grote en gevoelige zaken komt steeds meer van de grond, doch met een zekere aarzeling. Hieraan ligt ten grondslag dat officieren van justitie nogal eens «autonoom» willen opereren, en historische verhoudingen van waaruit een zekere allergie voor bemoeienis uit de tweede lijn voortkomt.

Kerntaak: bevorderen juridische kwaliteit in het ressort

Beoordelingscijfer: -1,1

(in beoordelingscijfers: -2 = «sterk achterblijvend bij norm», 0 = «voldoet aan de norm», +2 = «ver boven de norm»)

De invulling en uitvoering van deze taak blijkt nog in de kinderschoenen te staan. Er zijn zeker initiatieven genomen, zoals de instelling van «contact-AG's» ter structurering van het overleg met de arrondissementsparketten en de inrichting van het overleg tussen de eerste en tweede lijn (soms aangeduid met ressortelijke «kwaliteitskring»). Het ontbreekt echter aan een heldere visie op wat deze taak moet inhouden en hoe dat feitelijk vorm gegeven moet worden. Daardoor hebben genoemde initiatieven een sterk ad-hoc en persoonsgebonden karakter en missen ze een structurele inbedding binnen het parket. Tevens is het niet duidelijk hoe de vervulling

van de taak tot kwaliteitsbevordering aansluit bij de mogelijkheden en behoeften van de arrondissementsparketten.

In ieder geval blijkt dat de sterkte die voor deze taak was gereserveerd (15%) niet volledig daarvoor is aangewend. Hieraan is zeker ook debet dat de druk op de adequate zaaksbehandeling in de afgelopen jaren is toegenomen (toename artikel 12 Sv.-zaken, toename megazaken), waardoor het invullen van de nieuwe taak slechts traag op gang komt.

Kerntaak: bijdrage aan landelijke beleidsvorming

Beoordelingscijfer: -1,4

(in beoordelingscijfers: -2 = «sterk achterblijvend bij norm», 0 = «voldoet aan de norm», +2 = «ver boven de norm»)

De bedoeling dat 15% van de sterkte van advocaten-generaal en juridische medewerkers voor de landelijke beleidsvorming gebruikt wordt, blijkt niet gehaald. Hoewel de inhoudelijke inbreng goed is wanneer men betrokken is bij beleidsvorming, is de inzet van de ressortsparketten niet overal even groot en voornamelijk gebonden aan de specialistische kennis en persoonlijke interesses van individuele advocaten-generaal.

De organisatie van de parketten

Hoewel er wel consensus bestaat over wát de kerntaken van de ressortsparketten zijn, blijkt er geen sprake te zijn van een gedeelde visie over de invulling daarvan, de daarbij te stellen doelen en de daarbij behorende inrichting van het bedrijfsproces. De dominante oriëntatie ligt bij de klassieke taak van het parket: het leveren van een juridisch goede zaaksbehandeling. Dat blijft ook de voornaamste taak van de parketten. Nog onvoldoende is van de grond gekomen het (sámen) komen tot vernieuwing en verandering gericht op het bereiken van een grotere meerwaarde van de ressortsparketten. En, zo er al plannen worden gemaakt, dreigen deze te blijven steken in «papieren exercities». Het is zeer de vraag in hoeverre binnen de ressortsparketten de noodzaak om tot vernieuwing te geraken, ook daadwerkelijk beleefd wordt. In ieder geval lijkt men geen externe druk daartoe te voelen, althans veel minder dan bij de arrondissementsparketten het geval is. Hieraan zal ook debet zijn, dat in de reorganisatie van het openbaar ministerie de aandacht vooral is uitgegaan naar de arrondissementsparketten – de ressortsparketten staan wat meer «in de luwte» althans zolang de professionaliteit in de behandeling van zaken niet problematisch is. Dit uit zich ook in de (geringe) mate waarin reorganisatieprojecten van ressortsparketten in aanmerking kwamen voor subsidiëring vanuit het reorganisatiebudget.

Vier van de vijf ressortsparketten voerden een *teamstructuur* in, waarbij een team enkele arrondissementsparketten «bestrijkt» (de vijfde heeft een te kleine schaal voor opsplitsing in teams), opdat er een sterkere binding kan komen met het eerstelijnswork, én opdat er meer vanuit een collectieve opdracht effectief samengewerkt wordt tussen advocaten-generaal, juridisch medewerkers en ondersteuning. Vanwege het ontbreken van een uitgewerkte en doorleefde visie op het werk, lijkt er meer sprake van een technische verandering dan van een inhoudelijke koerswijziging. De betrokkenheid van medewerkers bij de (her)inrichting van het werkproces blijkt niet zeer groot. Leiderschap is traditioneel ingesteld (procedureel, instrumenteel, dirigistisch) en niet erg helder, inspirerend en veeleisend. Op een uitzondering na, is de arbeidssatisfactie op de parketten goed. Het *personeelsbeleid* van de parketten is in ontwikkeling. Begonnen is met het periodiek voeren van functioneringsgesprekken, recent zijn opleidingsplannen gereed gekomen (met nadruk op juridisch inhoudelijke vaardigheden en administratieve bekwaamheid). Voor de administratie wordt aandacht geschonken aan doorstroommogelijkheden, voor de loopbaan-

ontwikkeling voor advocaten-generaal en juridisch medewerkers bestaan weinig mogelijkheden. Alleen nog ad hoc worden interne kwaliteitsbevorderende instrumenten ingezet, zoals intercollegiale toetsing, zaakterugkoppeling en jurisprudentie-overleg.

De parketten

In de uitvoering van de drie kerntaken zijn er enige verschillen tussen de ressortsparketten. Het gemiddelde «beoordelingscijfer» over alle kerntaken variëren van –1,6 tot –0,7. Wel blijkt bij alle parketten de eerste kerntaak er beter uit te komen dan de tweede, en die weer beter dan de derde.

Conclusie

De ressortsparketten zijn nog niet ver gevorderd met het doorvoeren van de met de reorganisatie van het openbaar ministerie beoogde vernieuwing. Hierbij de aantekening dat deze parketten ook pas later begonnen zijn, en dat de ontwikkeling van het zaakaanbod veroorzaakte dat extra energie besteed diende te worden aan de behandeling van zaken. Dat verklaart waarom het veranderingsproces vertraagd op gang is gekomen. Maar tevens blijkt dat de opdracht tot vernieuwing niet werkelijk leeft binnen de parketten: in den brede voelt men de noodzaak daartoe niet echt. De parketten blijven zich oriënteren op hun klassieke taak (zaaksbehandeling), vanuit een klassiek perspectief (alleen juridische kwaliteit telt echt), met een klassieke organisatie («oude werkprocessen»). Daarmee blijft, en dat is uiteraard van groot gewicht, de juridische kwaliteit van de zaakbehandeling voldoende. Doordat de parketten nog niet zoals beoogd een professionele organisatie vormt die meer doet dan alleen zaken afhandelen, wordt de potentie van de ressortsparketten voor het functioneren van het gehele van het openbaar ministerie nog onvoldoende benut. Wél kan worden vastgesteld dat in de voldoende aanwezige juridische kwaliteit een goede basis ligt om ook aan de nieuwe taken vorm te geven.

3.3 Het parket-generaal

In juni 1996 is het organisatie- en formatieplan van het parket-generaal gereed gekomen, de officiële startdatum ligt op 1 oktober van dat jaar. Het parket-generaal bestaat uit het college van procureurs-generaal en een staf bestaande uit drie (eerst vier) eenheden.

Gestelde doelen

Het parket-generaal heeft tot doel:

- het ontwikkelen van een eigen strategie voor de strafrechtelijke handhaving, binnen de door de minister gestelde beleidskaders;
- het voorzien in de beheersmatige strategie en planning, zodanig dat een optimale inzet van mensen en middelen in het OM wordt bereikt;
- het verbinden van beleidsontwikkeling en uitvoering, mede door de planning en controlcyclus tussen college en parketten;
- het adequaat regelen van de externe relaties van het OM als geheel, door voorlichting, behandelen kamervragen en klachten respectievelijk verzoeken van burgers.

Wijze van uitvoering van de audit

De audit is uitgevoerd door het bureau Berenschot, dat hierover in februari 1999 rapporteerde («Evaluatie van het parket-generaal»). De onderzoekers hebben documenten bestudeerd, en hebben gesproken met

medewerkers van het parket-generaal, met parkethoofden en medewerkers van het departement. De voorlopige bevindingen zijn na becommentariëring aangepast voor zover sprake was van onduidelijkheid of feitelijke onvolledigheid.

Hoewel voor de verschillende resultaatgebieden prestatie-indicatoren zijn benoemd, zijn deze niet zodanig uitgewerkt, dat ze als meetbare grootheden kunnen worden gehanteerd in de evaluatie. Daarom krijgt het onderzoek een vooral kwalitatief karakter gebaseerd op waarnemingen en opvattingen van interne en externe betrokkenen.

Bevindingen

De onderzoekers constateren dat het parket-generaal in een hoog tempo tot stand is gekomen conform het ontwerpplan en het formatieplan. De tussentijdse veranderingen in de organisatie zijn gerechtvaardigd (zoals: samenvoegen twee eenheden tot één).

Het parket-generaal kenmerkt zich door een uitstekende, en niet-verkokerde, werksfeer. De pioniersfase is zo goed als afgerond: de organisatie staat er na twee jaar – «dat mag een prestatie worden genoemd».

Ontwikkeling

Binnen de ontwikkelingstaak van het parket-generaal is een nadere toespitsing gekomen op algemeen en strategisch beleid. De gewenste vorming van expertisecentra bij de parketten is deels al gerealiseerd, zodat deskundigheid niet slechts bij het parket-generaal maar in het OM wordt verankerd. Voor belangrijk te ontwikkelen beleid worden zogenaamde «ontwikkelteams» gevormd die bestaan uit medewerkers van het openbaar ministerie (en vaak ook van buiten het OM). Zowel binnen het parket-generaal (college, MT) als daarbuiten (parkethoofden) bestaat onvoldoende inzicht in de aard en de voortgang van de werkzaamheden van die teams. Tevens bestaat er twijfel of het op de resultaten van die teams gebaseerde beleid wel voldoende samenhangend en consistent is. Aansluitend hierop blijkt de implementatie van het beleid nogal eens problematisch te zijn.

De ooit op 31 formatieplaatsen gestelde formatie van de eenheid Ontwikkeling is nooit in die omvang ingevuld. Dat wordt ook niet meer voorzien: door de toespitsing van werkzaamheden is de formatie fors gereduceerd. In tegenstelling tot beoogd werd, is het maar zeer ten dele gelukt om officieren van justitie (tijdelijk) deel te laten uitmaken van de eenheid.

Beheer

Over de beheersmatige taken van het parket-generaal constateren de onderzoekers: «Met een naar verhouding kleine formatie op deze gebieden is het parket-generaal er ontegenzegglijk goed in geslaagd de financiële kaders en beleidskaders te (doen) ontwerpen en beheren. ... De recente beheersovergang is goed uitgevoerd ... Parketten zien als belangrijkste toegevoegde waarde van het hoofdkantoor de, ook in hun ogen goede, facilitering van het integraal management op de parketten.» Een zekere onduidelijkheid bestaat over de ondersteuning vanuit het parket-generaal bij het personeelsmanagement van de parketten. Het nieuwe personeelsbeleid is gedetailleerd beschreven, besproken en verspreid. Bij de invoering hiervan lijkt nog geen voldoende afbakening te zijn tussen de verwachtingen die men heeft omtrent de ondersteuning daarbij en de verantwoordelijkheid van het parkethoofd (als «integraal manager»).

Besturing

De taak tot besturing en programmering is voor een belangrijk deel geconcretiseerd in de cyclus van planning en control. Dit instrument blijkt te werken als methode om resultaats- en verbeteringsgericht te opereren. Wel wordt opgemerkt dat een risico is dat het parket-generaal zich te detaillistisch bemoeit met de parketten – dat is nog niet het geval maar men moet wel op de hoede blijven voor dit gevaar. Tevens blijken er diverse lijnen te lopen tussen parketten en het parket-generaal: daardoor is informatie over parketten niet gecoördineerd voorhanden en kunnen verschillende niet op elkaar afgestemde «signalen» naar de parketten gaan.

Externe relaties

De rol van het parket-generaal bij de externe relaties van het openbaar ministerie wordt zonder meer positief beoordeeld. Dit geldt zowel de rol bij de beantwoording van kamervragen, als bij het reageren op vragen van de pers.

Organisatie

Tenslotte hebben de onderzoekers gekeken naar het *interne management* van het parket-generaal. Er is sprake van een platte organisatie waarin leden van het college van procureurs-generaal direct in verbinding staan met de medewerkers. Binnen de staf van het parket-generaal bestaat een managementteam dat de onderlinge coördinatie verzorgt – deze afstemming betreft vooral de procesmatige gang van zaken, minder de inhoud van wat voorligt. De coördinatie in de ondersteuning van het college in zijn bespreking en besluitvorming leunt dan zwaar op de mate waarin medewerkers over hun vaak bilateraal met collegeleden ingevulde werkzaamheden informeren. Tevens is het niet vanzelfsprekend dat de staf van het college altijd tijdig betrokken is bij onderwerpen van het college, wanneer die opkomen in het contact tussen het college en parketten/commissies en waarover men snel een beslissing wil. Er lijkt dan aanleiding te zijn, om de interne werkprocessen van het parket-generaal strakker te organiseren, ten behoeve van de (zie de kanttekeningen bij de ontwikkelingstaak) totstandkoming van een samenhangend beleid van het openbaar ministerie.

Conclusie

Het parket-generaal werkt conform de voornemens. De pioniersfase kan nu worden afgesloten, waarbij aandacht moet worden geschonken aan de nadere vormgeving op een aantal punten – dat is meer een kwestie van aanscherpen binnen de uitgezette koers dan majeure verandering van richting. Inmiddels zijn op een versterking van de samenhang in de werkzaamheden van het parket-generaal gerichte voorstellen ter tafel gekomen.

4 Financiën

In dit hoofdstuk staat de financiële rapportage over het jaar 1998. Daarnaast is een overzicht opgenomen van wat er sinds 1996 gebeurd is met het geld dat voor de reorganisatie beschikbaar is gesteld.

Financiële rapportage 1998

Hieronder is de budgetverdeling voor 1998 vanuit de reorganisatiemiddelen weergegeven volgens het jaar- en bestedingsplan OM.

Daarnaast zijn de realisatiecijfers over 1998 opgenomen.

Bedragen * 1 mln.	bestedingsplan 1998	realisatie 1998
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. Bedrijfsvoeringsfunctionaris op de parketten	2,9	3,0
6. Formatieplannen/budgetverdeelsysteem	12,0	8,0
7. Aladdin	0,6	0,5
8. Parket-Generaal	8,7	8,1
9. Uitvoering sociaal plan	3,0	1,8
10. Bijdrage landelijke diensten	1,3	1,3
11. Automatisering	1,5	3,4
12. Bijdrage opleidingen/MD	1,4	2,0
13. Bijdrage landelijke voorlichting	0,3	0,9
14. Congressen/conferenties	1,5	0,4
15. Personeelsmanagementadvies	0,7	1,0
16. Groei ratio's	0,9	0,9
17. Implementatie reorganisatieprojecten	2,0	2,1
18. Nieuw beleid/ontwikkelteams	3,6	5,4
19. Bijdrage gerechtskosten	6,0	4,5
(bijdrage gemeenschappelijk beheer RO)		1,5
Totaal	60,0	58,5

In de zesde voortgangsrapportage is reeds aangegeven dat op het totale reorganisatiebudget enige onderschrijding was te verwachten. Tevens is gemeld, dat binnen de verschillende bestedingscategorieën een herschikking aan de hand van het vermoedelijk beloop zou plaatsvinden. De realisatie over 1998 bedraagt in totaal f 58,5 mln. Bij sommige van de afzonderlijke posten is er een verschil tussen het begrote en uitgegeven bedrag.

Aan de post «formatieplannen/budgetverdeelsysteem» is 4 mln. minder uitgegeven dan was gepland. In 1998 zijn middelen gereserveerd ter financiering van de gevolgen van de invoering van het nieuwe budgetverdeelsysteem (BVS). Het BVS is formeel per 1999 ingevoerd. De parketten die op basis van de BVS-uitkomsten meer zouden gaan ontvangen, kregen halverwege 1998, na het gereed komen van het eindrapport BVS deel 1, een trekkingsrecht op een gedeelte van de extra middelen in 1999. Vanuit de reorganisatiemiddelen was dit geld immers ook in 1998 reeds (structureel) beschikbaar. Geconcludeerd kan worden dat niet alle parketten van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt.

Een deel van de herschikking van middelen heeft plaatsgevonden ten gunste van het budget «automatisering» (post 11), voor het oplossen van een aantal urgente automatiseringsknelpunten.

Daarnaast zijn extra middelen (post 18) ingezet voor de financiering van nieuwe beleidsinitiatieven binnen het Openbaar Ministerie, zoals de financiering van de activiteiten van het zgn. NOJO-team (Nationaal Opsporingsteam Joegoslavische Oorlogsmisdadigers) bij het parket Arnhem en een bijdrage aan de financiering van het projectbureau financieel rechercheren.

De overige verschuivingen tussen de budgetten hebben enerzijds te maken met gewijzigde inzichten en veranderende uitgangspunten welke budgetten worden belast voor bepaalde uitgaven. Anderzijds zijn de aannames die bij de totstandkoming van de hoogte van de budgetten zijn gehanteerd niet geheel uitgekomen.

Inmiddels heeft de *Departementale accountantsdienst* een verklaring gegeven voor de besteding van het voor de reorganisatie bestemde

budget in 1998. Beoordeeld zijn de decentraal toegewezen (reorganisatie)middelen, en de centrale uitgaven van het parket-generaal. Bij de eerste categorie (f 41,1 mln omvattend) is gekeken naar de procedures van toewijzing: daaromtrent zijn «geen materiële tekortkomingen geconstateerd». Er is geen specifieke controle uitgevoerd op de decentrale besteding van de middelen. Dit is als onderdeel van de totale uitgaven van de arrondissementen in de controle betrokken. «Hierbij zijn geen bijzonderheden geconstateerd». Het onderzoek naar de centrale uitgaven van het parket-generaal (in totaal f 17,4 mln) leidt tot de slotsom dat deze inderdaad zijn gedaan ten behoeve van het parket-generaal en dat «de uitgaven juist en rechtmatig zijn».

Overzicht van de besteding van de reorganisatiemiddelen 1996–1998

Voor de reorganisatie is op jaarbasis geld beschikbaar gesteld (1996: 30 mln.; 1997: 45 mln.; 1998: 60 mln; 1999 e.v. 45 mln.). Dit bedrag is structureel toegevoegd aan de begroting. Op hoofdlijnen zijn deze gelden als volgt besteed.

Bedragen * 1 mln. gulden	1996	1997	1998
Uitgaven buiten het OM	3,9	7,2	8,2
Structurele versterking parketten	9,8	13,1	24,7
Structurele versterking landelijk niveau	8,3	14,5	20,2
Tijdelijke uitgaven reorganisatie	8,8	11	5,4
	30,8	45,8	58,5

Een deel van het geld wordt structureel overgeboekt buiten het Openbaar Ministerie. Vanaf 1996 zijn gelden beschikbaar gesteld voor de financiering van de gerechtskosten. Vanaf 1998 is dat blijvend f 4,5 mln. Omdat door de reorganisatie het openbaar ministerie groter is geworden, moest ook bij andere organen meer worden gedaan. Zo zijn de RAIO-klassen vergroot, alsook worden bij het gezamenlijk beheer meer kosten gemaakt. Voor de reorganisatieprojecten en de implementatie daarvan, en voor het sociaal plan, is eerst veel geld uitgetrokken, maar dat wordt steeds minder (tijdelijke uitgaven).

Ter versterking van het openbaar ministerie zijn eerst zijn belangrijke fricties weggenomen, daarna is dit structureel opgelost door verdeling van (extra) gelden volgens de normen van het budgetverdeelsysteem voor de parketten.

Tevens zijn landelijke voorzieningen opgebouwd (parket-generaal) of versterkt (opleidingen, mobiliteit, landelijke voorlichting, automatisering). En is een bedrag gereserveerd (van enkele miljoenen) voor het ontwikkelen van nieuw beleid.

In het algemeen overleg over de 6de voortgangsrapportage is de vraag gesteld: wat hebben we nu gekregen voor de extra aan het openbaar ministerie beschikbaar gestelde gelden? Zijn daarvoor meer zaken gedaan? Het antwoord op deze vragen kan als volgt luiden. Een deel van het geld is geïnvesteerd in instrumenten (landelijke voorzieningen) om het OM als één organisatie te laten werken. Een deel van het geld is nodig geweest om de extra druk op te vangen die voortkomt uit de grotere bewerkelijkheid van zaaksafdoening (zie bijv. het jaarverslag van het OM) het OM doet ongeveer evenveel zaken af als enkele jaren geleden, maar deze zijn van een zwaarder gehalte dan voorheen (mede komt dit door filtering waardoor zaken die anders in een technisch sepot zouden eindigen het OM niet meer bereiken). Een deel van het geld is niet aan zaaksafdoening besteed, maar aan de opbouw van de relaties met de

handhavingspartners (zoals beoogd ter versterking van de maatschappelijke oriëntatie van het OM).

Deze wijze van besteding is conform hetgeen de commissie Donner bedoelde, en zoals dat in het Plan van Aanpak van 1995 is verwoord.

5 Epiloog

Met deze afrondende voortgangsrapportage wordt de reorganisatie van het OM in formele zin afgerond. Op 13 april jongstleden aanvaardde de Eerste Kamer het wetsvoorstel Reorganisatie OM. Met deze aanvaarding wordt de formeelwettelijke vloer gelegd onder het gereorganiseerde OM. In de zeven voortgangsrapportages is geschetst welke activiteiten in het kader van de reorganisatie zijn verricht en hoe de onderlinge samenhang daartussen was. Ik stel vast dat zeer veel energie is gestoken in het proces en dat deze energie ook heeft gerendeerd. Het OM is meer als één organisatie gaan werken; het is sterker maatschappelijk georiënteerd; het is professioneler gaan werken en het gezag over de opsporing is versterkt. Met de afronding van de reorganisatie in formele zin wordt dan ook een mijlpaal bereikt. Tegelijkertijd is de organisatieontwikkeling van het OM niet afgerond. Dat blijkt ook uit deze rapportage. Op veel onderdelen is de weg in de goede richting ingeslagen, maar biedt dit geen reden tot louter tevredenheid, maar tot aansporing om de lat hoger te leggen. Op andere onderdelen is nog maar een begin gemaakt met veranderingen en moet nog geïnvesteerd worden om het proces op gang te houden. Een gedeconcentreerde organisatie als het OM heeft ook te maken met onderdelen die voorop lopen en onderdelen die relatieve achterstand hebben. Meer in het algemeen is de organisatie van het OM een zaak die permanente aandacht verdiend. Het OM is sterk afhankelijk van externe ontwikkelingen, als de aard en omvang van de criminaliteit; de organisatie en werkwijze van de politie; wisselende opvattingen over de ernst van bepaalde vormen van criminaliteit en daarmee over de noodzaak strafrechtelijk te interveniëren; de verhoudingen tussen handhavingstelsels; ontwikkelingen op het terrein van de internationale samenwerking; de mogelijkheden en beletsels om daadwerkelijk tot afstemming te komen in de strafrechtelijke keten; etc.

Toch is de afronding van de reorganisatie in engere zin ook een memorabel moment. Het geeft aan dat de reorganisatie in engere zin is voltooid conform de doelstellingen die in het Plan van aanpak uit 1995 werden geformuleerd. Op basis van de bereikte resultaten herhaal ik mijn conclusie uit paragraaf 2, dat met vertrouwen de toekomst tegemoet kan worden gezien, waarin het OM zich verder ontwikkelt tot een meer dan voldoende presterende organisatie.