

**OM in strafrechtketen** Aan de strafrechtketen worden steeds hogere eisen gesteld: betere prestaties voor minder geld. Voor het Openbaar Ministerie komt daar een complicerende factor bij. Voor de uitoefening van zijn taak is het afhankelijk van de ketenpartners in de strafrechtketen. Dit leidt tot een ongemakkelijke spagaat. Het OM wordt aangesproken op de resultaten van de totale strafrechtketen, terwijl het slechts een deel van deze keten direct kan beïnvloeden. Ronald Ulrich en Merei Lubbe

Het OM neemt een bijzondere plaats in binnen de strafrechtketen. Het is één van de ketenpartners, maar tegelijkertijd heeft het OM een specifieke verantwoordelijkheid voor de hele keten. Dit komt tot uitdrukking in de taakopvatting van het OM: 'Het OM zet het strafrecht in om de burger en de samenleving te beschermen, in het bijzonder als er sprake is van ernstige en stelselmatige bedreigingen en als strafrechtelijke actie onmisbaar is.'

Het OM is voor realisatie van zijn taak afhankelijk van medewerking van de ketenpartners, met name de politie, de marechaussee, de douane en bijzondere opsporingsdiensten, de Raad voor de Kinderbescherming en de reclassering, de rechterlijke macht, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

De prestaties van het OM – zoals het aantal enkelvoudige of meervoudige zaken of het aantal OM-afdoeningen – zijn afhankelijk van exogene factoren aan zowel de input- als de outputkant.

Bij de eerste lijn, de arrondissementsparketten, kan als inputvariabelen gedacht worden aan de door de politie en de bijzondere opsporingsdiensten aangeleverde zaken (aantal en soort) en de kwaliteit en aanlevertermijn van het proces-verbaal. Bij de tweede lijn, de ressortsparketten, zijn voorbeelden van inputvariabelen het aantal aangeleverde appèlzaken, de kwaliteit van de behandeling in de eerste lijn en de volledigheid van het dossier. Als outputvariabelen kan gedacht worden aan het aantal zaken per zitting, het aantal aanhoudingen van zaken door de rechterlijke macht, het aantal nietigverklaringen door rechters, de zittingscapaciteit, het al of niet aanwezig zijn van een bekende verdachte, het aantal

getuigen per zaak en de noodzaak om een tolk in te schakelen. Deze voorbeelden maken duidelijk dat het OM voor realisatie van zijn producten afhankelijk is van de prestaties van andere ketenpartners.

Voor zover het gaat om de inrichting en sturing van de eigen werkprocessen kan het OM volledig zelf worden aangesproken op zijn prestaties. Zonder afspraken over de input (met politie en bijzondere opsporingsdiensten), over bijdragen aan de throughput (met de Raad voor de Kinderbescherming, de reclassering, DJI en het CJIB) en over de output (met de rechterlijke macht) is het OM echter niet in staat te waarborgen dat de taak van het OM – en de daarmee beoogde doelstelling: bescherming van de burger en de samenleving – gerealiseerd worden.

### Baten-lastenstelsel

In 2006 gaat het OM over op het baten-lastenstelsel. AEF adviseert het OM bij de invoering hiervan.

Het baten-lastenstelsel wordt gekenmerkt door sturing op prestaties en kosten.

Aangrijpingspunt voor sturing vormen producten en diensten, zoals het aantal OM-afdoeningen en het aantal enkelvoudige en meervoudige kamerzaken. De sturing is gericht op:

- het volume van de producten en diensten; voor het OM het aantal zaken
- de kosten per product of dienst
- de kwaliteit van de producten en diensten; voor het OM kan daarbij gedacht worden aan indicatoren als selectiviteit (zijn de juiste zaken behandeld), sanctiekwaliteit, doorlooptijd, interventiepercentage et cetera.

De meerwaarde van invoering van het baten-lastenstelsel voor het OM zit enerzijds in verruiming van de mogelijkheden op het gebied van financieel beheer. Binnen het baten-lastenstelsel kan geschoven worden tussen exploitatie-uitgaven en investeringen en tussen de jaren.

Investeringshoeven niet in één keer afgeboekt te worden, maar de uitgaven kunnen gespreid worden over meerdere jaren. Bovendien zijn er mogelijkheden tot lenen en reserveren. Gegeven het feit dat het OM geen eigenaar is van de gebouwen die het in gebruik heeft en gegeven het feit dat de uitgaven vooral bestaan uit personele lasten zijn deze voordelen voor het OM overigens niet zo heel erg groot.

De meeste voordelen liggen op het gebied van sturing. Het baten-lastenstelsel draagt bij aan resultaatgerichte in- en externe sturing doordat het de kosten per product transparant maakt en daardoor sturing op prestaties en kosten mogelijk maakt. Daardoor kunnen de sturingsrelaties – zowel intern als met ketenpartners – verzakelijkt worden. Intern kunnen afspraken gemaakt worden over de doelmatigheid van de afhandeling van zaken. Met ketenpartners kunnen afspraken gemaakt worden over aantallen aan te leveren zaken en aantallen zaken die op de zitting worden aangebracht, over de capaciteit die voor executie nodig is bij DJI, over

rapporten van de reclassering et cetera. Daarmee kan de afhankelijkheid van het OM van de ketenpartners (interdependentie binnen de strafrecht-keten) gemanaged worden. Tot slot kunnen de budgettaire effecten van exogene (beleids-)ontwikkelingen zichtbaar worden gemaakt, doordat inzichtelijk is welke resultaten met een bepaalde hoeveelheid middelen gerealiseerd kunnen worden. Extra vragen vanuit de politiek zullen samen moeten gaan met extra middelen of met het aangeven van prioriteiten waar minder of geen aandacht aan hoeft te worden besteed.

### Prestatieafspraken met ketenpartners

Het baten-lastenstelsel dwingt het OM dus te komen tot prestatieafspraken met ketenpartners. Dergelijke afspraken zijn ook noodzakelijk om te voldoen aan de maatschappelijke eisen die aan het OM gesteld worden.

Prestatieafspraken met de ketenpartners resulteren in een kwaliteitsprogramma, bestaande uit:

- afspraken over kwaliteit en volume van de input, met bandbreedtes
- afspraken over kwaliteit en volume van de output, met bandbreedtes
- normering van de throughput (kosten en kwaliteitsniveau per product)
- een hardheidsclausule voor situaties waarin de afspraken niet kunnen worden nagekomen
- sancties bij het niet nakomen van de afspraken als de hardheidsclausule niet van toepassing is.

Dit kwaliteitsprogramma wordt geïllustreerd in de figuur hiernaast.

Resultaat van dit programma is:

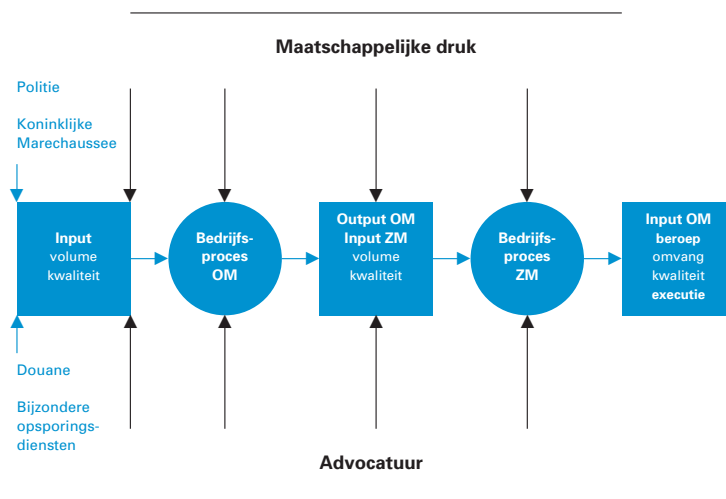
- een programma van eisen voor input en output (kwaliteit en volume)
- afspraken met de politie, de douane, de marechaussee en de bijzondere opsporingsdiensten over het minimum en maximum aantal zaken per zaakscategorie en over kwaliteitseisen en termijnen voor processen-verbaal
- afspraken met de rechterlijke macht over zittingscapaciteit, levering van dossiers (elektronisch volledig), het aantal zaken per zitting, 'standaardisatie' van het aanhoudingsbeleid van de rechterlijke macht en van de reactie op gedrag van de advocatuur en over het gezamenlijk managen op incidenten/afwijkingen
- meer samenhang in de strafrechtketen
- transparantie in de bedrijfsvoering
- sturing op prestaties en kosten
- budgettaire effecten van taakuitbreidingen zijn direct inzichtelijk.

### Verbetering bedrijfsvoering

Voorwaarde voor afspraken met ketenpartners over hun bijdragen aan de strafrechtketen is dat het OM zijn interne processen op orde heeft. Ketenpartners zullen alleen bereid zijn om afspraken te maken over hun bijdrage als zeker is dat het OM de interne bedrijfsvoering optimaal heeft ingericht.

Er zijn problemen in het financieel beheer van de OM-onderdelen, met

Afspraken ketenpartners kwaliteitsprogramma



name op het gebied van het beheer van het strafrechtelijk en conservatoir beslag en de juistheid en rechtmatigheid van de uitgaven voor gerechtskosten en materiële uitgaven. Een aantal OM-onderdelen kampt met (dreigende) budgetoverschrijdingen en knelpunten in de financiële controle en het financieel beheer (onder andere beschrijvingen van de administratieve organisatie, controle op systeemautorisatie, controlemaatregelen zijn veelal niet vastgelegd, ontbreken van risicobeheer).

AEF heeft een ontwikkelingsmodel opgesteld dat de fasen onderscheidt die OM-onderdelen moeten doorlopen om te kunnen sturen op prestaties en kosten. Dat is nodig om te voldoen aan de prestatieafspraken die met de minister van Justitie zijn gemaakt en aan de condities voor de invoering van het baten-lastenstelsel. Het model bestaat uit 3 fasen (financieel beheer, informatievoorziening en werkprocessen en in- en externe sturing), die worden voorafgegaan door een voorfase. De voorfase is er op gericht in alle parketten op korte termijn de ernstigste knelpunten in het financieel beheer op te lossen. Als de drie fasen doorlopen zijn is een OM-onderdeel in staat in- en extern te sturen op prestaties, kwaliteit en kosten. Achterliggende gedachte achter dit model is dat de bedrijfsvoering van het OM moet verbeteren om te voldoen aan de maatschappelijke eisen die aan het OM gesteld worden.

De verschillende fasen kunnen als volgt getypeerd worden:

#### voorfase

- aanpak van de ernstigste knelpunten in het financieel beheer
- resultaat: beheersing van kosten en goedkeurende accountantsverklaring

#### fase 1

- aanpak van de overige knelpunten in het financieel beheer
- resultaat: adequaat financieel en materieel beheer

#### fase 2

- verbetering van de informatievoorziening: inzicht in doorlooptijden, voorraden, capaciteit en inzet en kwaliteitsindicatoren

- resultaat: beheersing van werkprocessen

#### fase 3

- verbetering van de in- en externe sturing
- resultaat: sturen op prestaties en kosten

#### fase 4/perspectief

- verbetering van de prestaties OM door sturing op prestaties en kosten binnen het baten-lastenstelsel.

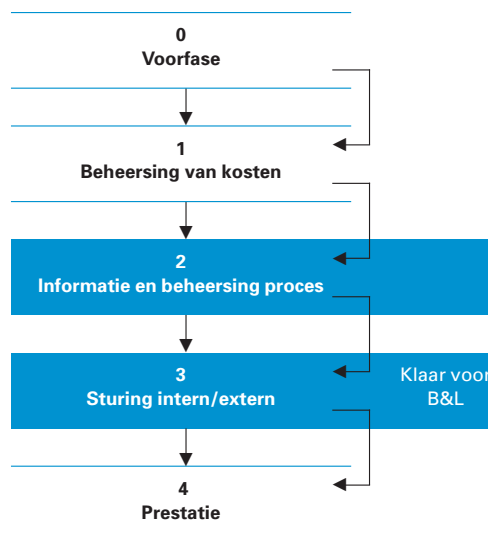
OM-onderdelen die zich in fase 3 bevinden zijn klaar voor invoering van het baten-lastenstelsel.

De figuur hiernaast geeft een schematisch overzicht van de fasen uit het ontwikkelingsmodel.

Voor elke fase wordt een praktische checklist opgesteld met criteria waaraan een OM-onderdeel moet voldoen om naar de volgende fase over te gaan. In de checklist wordt per criterium vastgesteld:

#### Fasen ontwikkelingsmodel

##### Fase parket



##### Criteria

- strafrechtelijk beslag op orde
- cons. beslag op orde
- uitgave gerechtskosten en materiële uitgaven op orde
- voldoen aan baseline financieel en materieel beheer
- geen tekort
- Inzicht in**
  - doorlooptijden
  - voorraden
  - capaciteit en inzet
  - kwaliteitsindicatoren
- sturen op kosten en prestaties

- of er een procedure is
- of deze procedure wordt nageleefd
- of de resultaten worden gemeten
- of er gestuurd wordt op de resultaten.

Aan de hand van de checklist moeten OM-onderdelen aantonen te voldoen aan de eisen die per fase worden gesteld. Het gaat dus om een zelfevaluatie.

OM-onderdelen moeten de checklist invullen bij de overgang naar een volgende fase. Op basis hiervan nemen zij gerichte maatregelen om de knelpunten aan te pakken:

- opstellen van procedures
- maatregelen om te zorgen dat de procedure wordt nageleefd
- meten van resultaten
- sturen op resultaten.

Voorafgaand aan de overgang naar de volgende fase vindt een audit plaats om na te gaan of het betreffende OM-onderdeel daadwerkelijk aan de criteria uit de checklist voldoet. In principe zijn OM-onderdelen zelf verantwoordelijk voor realisering van de criteria voor de verschillende fasen en verbetering van het financieel beheer en de sturing. Om er voor te zorgen dat het OM tijdig voldoet aan de eisen voor invoering van het baten-lastenstelsel wordt door het Parket-Generaal wel gestuurd op de termijnen waarbinnen OM-onderdelen aan de eisen van de checklist per fase moeten voldoen.

Het Parket-Generaal stimuleert dat OM-onderdelen elkaar ondersteunen, door ervaringen uit te wisselen, kennis te delen, informatie over best practices te verspreiden en zo nodig tijdelijk personele capaciteit beschikbaar stellen om de problemen bij andere OM-onderdelen te helpen oplossen.

Parketten die de deadlines niet halen worden geconfronteerd met sancties c.q. aanvullende maatregelen. De checklist is ook een instrument om de voortgang in het proces te monitoren en OM-onderdelen met elkaar te vergelijken (benchmarking).

### Conclusie

De opgave voor het OM voor de komende jaren is te laten zien dat het in staat is om aan de maatschappelijke vraag te voldoen en met de minister en de ketenpartners afspraken te maken over de condities waaronder dat mogelijk is.