

Besturing en bekostiging OM

eindrapportage commissie Van Egten

Status: ter bespreking met opdrachtgever

Den Haag, 7 december 2009

Inhoudsopgave

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Aanleiding onderzoek en opdracht | 3 |
| | Aanleiding..... | 3 |
| | Opdracht commissie..... | 3 |
| 2 | Context van het OM..... | 5 |
| | Taak OM..... | 5 |
| | De invloed van ketenpartners | 5 |
| | Sturingsmodel OM..... | 6 |
| 3 | Uitgangspunten en consequenties voor het sturingsmodel | 9 |
| | Uitgangspunten | 9 |
| | Consequenties voor de sturing | 10 |
| 4 | Richting voor besturing en bekostiging van de hoofdwerkprocessen OM | 12 |
| | Hoofdwerkprocessen OM | 12 |
| | Standaardzaken | 13 |
| | Persoonsgebonden maatwerkzaken | 16 |
| | Projectmatige maatwerkzaken | 18 |
| | Beleid & strategie | 20 |
| | Bedrijfsvoering..... | 21 |
| 5 | Vervolgprogramma | 24 |
| | Ambities..... | 24 |
| | Aanzet voor een programmaplan | 25 |
| | Tijdpad projecten | 26 |
| | Programmastructuur en -organisatie | 27 |
| | Tot slot..... | 28 |
| A | Samenstelling commissie en werkgroep | 29 |
| B | Taakomschrijving OM..... | 30 |
| C | Feiten en cijfers OM | 31 |
| D | Ketenpartners OM | 33 |
| E | Besturing- en bekostigingssystematieken | 36 |
| F | Lopende trajecten binnen het OM | 38 |
| G | Opdrachtverstrekking commissie | 40 |
| H | Schematische weergave hoofdwerkprocessen OM..... | 45 |

1 Aanleiding onderzoek en opdracht

Aanleiding

1.01 De strafrechtketen is de afgelopen twee decennia, net als veel andere sectoren binnen de rijksoverheid, verdergaand geprofessionaliseerd en verzakelijkt. Zo zijn bijvoorbeeld het CJIB, NFI en DJI intern verzelfstandigd tot baten- en lastendienst en werkt de Raad voor de Rechtspraak volgens de uitgangspunten van een baten- en lastendienst. Als hoofdkenmerk geldt dat er gestuurd en bekostigd wordt op output (geleverde prestaties). Ook de raden voor rechtsbijstand (een zelfstandig bestuursorgaan) en de reclassering (stichting) worden op deze wijze bekostigd en aangestuurd.

1.02 Bij het Openbaar Ministerie (OM) heeft zich een dergelijke omschakeling naar resultaatgerichte sturing en bekostiging niet voorgedaan. De beleidsverantwoordelijk opdrachtgever heeft aangegeven behoefte te hebben aan zicht op de besteding (en de effecten daarvan) van de extra middelen die aan het OM ter beschikking zijn gesteld. Deze extra middelen werden toegekend om een kwaliteitsimpuls aan het OM te geven. Een toekomstbestendige bekostigingssystematiek, waarmee het OM beter in staat is financiële consequenties van beleidskeuzes inzichtelijk te maken, is gewenst.

Opdracht commissie

1.03 In opdracht van de DG Rechtshandhaving en Rechtspleging (DGRR) van het ministerie van Justitie is een onderzoekscommissie aangesteld. De onderzoekscommissie bestaat uit een aantal experts op het gebied van sturing- en bedrijfsvoeringvraagstukken alsook experts die thuis zijn in de rechtspraak en de strafrechtketen. De commissie werd daarbij ondersteund door een werkgroep met experts uit het veld. De werkgroep bereidde de vergaderingen van de commissie voor. In bijlage A is een overzicht opgenomen van de samenstelling van de commissie en de werkgroep.

1.04 Doel van dit onderzoek is te komen tot een gemeenschappelijk herkend, gedragen, toetsbaar en geobjectiveerd kader waarbinnen discussies over de besturing en bekostiging van het OM gevoerd kunnen worden. Ook beoogt het onderzoek te komen tot richtinggevende afspraken met betrekking tot de wijze waarop de verschillende clusters van activiteiten kunnen worden bekostigd. In bijlage G is de letterlijke onderzoeksopdracht van de commissie opgenomen.

1.05 Aangezien het ontwikkelen van een besturing- en bekostigingsmodel veel meer is dan een louter technische exercitie, is een minstens zo belangrijke taak van de commissie te adviseren over de wijze waarop de voorgestelde besturing- en bekostigingswijze kan worden geïmplementeerd zodanig dat gerekend kan worden op maximaal draagvlak bij het OM en Justitie. Omdat het

besturing- en bekostigingsmodel de basis legt voor transparantie in de relatie tussen bestede middelen en de gerealiseerde uitkomst wordt daarmee de kwaliteit van de discussie hierover op een hoger niveau gebracht.

1.06 De commissie heeft geen oordeel gegeven over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkprocessen. Evenmin geeft de commissie een advies over de hoogte van het meerjarig financieel kader voor het OM. Hiervoor zou een veel diepgaander analyse nodig zijn dan de analyse die in het kader van dit onderzoek kon worden uitgevoerd.

1.07 De commissie heeft zich geconcentreerd op het vinden van een gemeenschappelijke ambitie en uitgangspunten (hoofdstuk 3), het verkrijgen van inzicht in de hoofdbedrijfsprocessen en –producten van het OM, de financiering hiervan en het ontwerpen van de contouren van een nieuw sturing- en bekostigingsmodel (hoofdstuk 4). Tot slot heeft de commissie de vervolgstappen uitgewerkt die nodig zijn om deze contouren te verfijnen (hoofdstuk 5).

2 Context van het OM

Taak OM

2.01 Het Openbaar Ministerie is wettelijk belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in Nederland. Het OM handhaaft daarmee democratisch vastgestelde normen. Inbreuken op de veiligheid en integriteit van burgers worden tegengegaan, de maatschappelijke orde wordt bewaakt en burgers worden beschermd tegen overheidsmacht. Naast de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is het OM een belangrijke schakel in de strafrechtketen, met daarbinnen een veelheid aan onderliggende ketenafhankelijkheden. De taken van het OM zijn meer diepgaand beschreven in bijlage B.

2.02 Het OM opereert onder een grote maatschappelijke zichtbaarheid en politieke aandacht. Zaken die appelleren aan het rechtsgevoel van velen en daarmee een grote maatschappelijke impact hebben kunnen onmiddellijke interventie van het OM noodzakelijk maken.

De invloed van ketenpartners

2.03 Een belangrijk deel van het werk van het OM wordt direct bepaald of in ieder geval sterk beïnvloed door haar omgeving. Ketenpartners als de ministeries van Justitie en BZK die in overleg met het OM zowel kwantitatieve als kwalitatieve beleidsdoelstellingen en –prioriteiten bepalen, de politie, de rechtspraak, raadslieden, slachtoffers, gemeenten en inspectie- en opsporingsdiensten hebben allemaal invloed op de werkhoeveelheid. In bijlage D is een overzicht opgenomen van de ketenpartners van het OM.

2.04 Een belangrijke ketenpartner voor het OM is de Zittende Magistratuur (ZM). Het ZM sluit convenanten af met het OM over het aantal en de aard van de aan te leveren zaken. Overigens bepaalt het ZM zelf hoe zij een zaak wenst te behandelen (enkelvoudig of meervoudig). De uitspraken van de ZM zijn belangrijke bepalende factoren voor het werkvolume van het OM.

2.05 De laatste jaren zijn er steeds meer handhavingbevoegdheden bij gemeenten neergelegd via de zogenaamde Buitengewone Opsporingsambtenaren (BOA's). Deze bestuurlijke handhaving geldt vooral op gebied van de openbare orde en veiligheid (denk aan geweld op straat, geluidsoverlast, milieudelicten, etc.). Aanhoudingen en processen verbaal opgelegd door de BOA's leiden tot werk voor het OM.

2.06 Ook is het zogenoemde “driehoeksoverleg” (burgemeester – korpschef – officier van justitie) een belangrijke factor bij de bepaling van de prioriteiten in de regio. Binnen de kwantitatieve en kwalitatieve beleidsdoelstellingen¹ stellen de parketten, in overleg met de driehoek, hun eigen prioriteiten. Het OM geeft verder leiding aan de opsporingsactiviteiten van de

¹ De landelijke kwantitatieve en kwalitatieve kaders worden opgesteld door de ministeries van BZK en Justitie in overleg met het OM.

politie en recherche. Het OM bepaalt of (vervolg)onderzoek noodzakelijk is, hoe lang een onderzoek mag duren, welke opsporingsmethoden worden ingezet, etc.

2.07 De landelijke onderdelen van het OM hebben vergelijkbare overlegstructuren als de regionale parketten. Het landelijk parket werkt nauw samen met de KLPD. Het functioneel parket werkt samen met allerlei bijzondere opsporingsdiensten, zoals de FIOD, SIOD en de AID. Tot slot wordt een belangrijk deel van het werk van het OM bepaald door gebeurtenissen en incidenten in de maatschappij.

2.08 Gegeven de complexiteit van het werk van het OM is het van groot belang voor zowel de externe als de interne sturing dat gestreefd wordt naar transparantie in werkaanbod en de keuzes die daarbinnen worden gemaakt. Alleen zo ontstaat er een deugdelijke onderbouwing voor het budgettaire beslag. Bij het opstellen van een nieuw sturings- en bekostigingsmodel betekent dat het volgende:

- a ruimte voor de professional om die beslissingen te kunnen nemen waar het belang van de zaak om vraagt;
- b differentiatie in de sturing en bekostiging naar type werkproces, omdat ieder werkproces eigen ketenafhankelijkheden en inzet van mensen en middelen kent;
- c transparantie in keuzes en de effecten daarvan;
- d ex ante realistische schattingen maken van de werkhoeveelheid, de kostprijs en/of het budget dat daarmee gemoeid is².

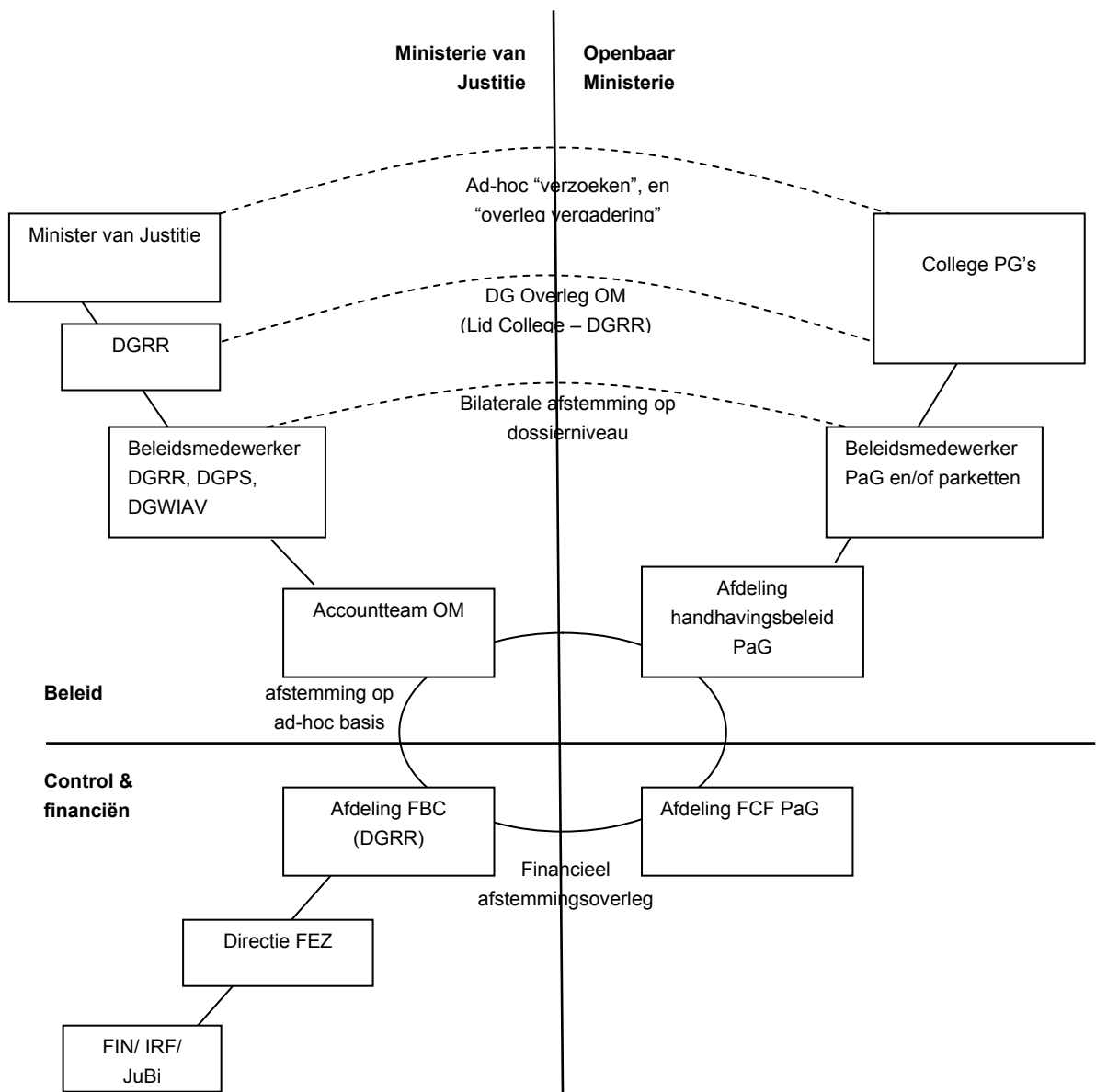
Sturingsmodel OM

2.09 In tegenstelling tot wat bij veel uitvoeringsorganisaties praktijk is kent het OM niet één of een beperkt aantal 'opdrachtgevers'. Feitelijk is de werkhoeveelheid oneindig. Bovendien vloeit een zeker deel van het werk voort uit nauwelijks te beheersen omstandigheden. Het zijn de keuzes die door of vóór het OM worden gemaakt die bepalen hoe de beperkte capaciteit wordt ingezet.

2.10 Bij de afwegingen van het OM vormen de landelijke kaders en de regionale prioriteitstelling belangrijke factoren. Daarnaast is ook het professionele oordeel van de individuele officieren van Justitie een belangrijke factor bij de inrichting van het werkproces. Richtinggevend bij het maken van deze keuzes kunnen overwegingen zijn van juridische aard. Ook de maatschappelijke context rondom een bepaalde zaak kan een belangrijke factor zijn bij de besluitvorming over de te volgen procedure. De keuzes van het OM over de prioriteitstelling en capaciteitsinzet hebben direct consequenties op de prestaties van het OM.

2.11 In het volgende plaatje zijn de formele sturingsrelaties tussen Justitie en OM in beeld gebracht. Naast deze formele sturingsrelatie zijn nog tal van andere relaties van belang zijn als verklarende factor voor de inzet van het OM.

² De begroting en het jaarplan worden opgesteld in het jaar t-1 ten behoeve van het jaar t. Werkende weg kunnen er lopende het jaar bijstellingen plaatsvinden.



2.12 Het accountteam OM draagt zorg voor de voorbereiding en advisering van de DGRR over de kaderbrief voor het OM, het jaarplan en de (tussentijdse) verantwoording van het OM. De besprekingen hierover vinden plaats in het "DG-overleg OM". Het accountteam OM bestaat uit beleidsmedewerkers, die ieder een directie of directoraat-generaal van het departement vertegenwoordigen. Ook maakt een medewerker van FBC deel uit van het accountteam.

2.13 In de praktijk heeft een beleidsmedewerker van Justitie over een zaak of onderwerp alleen contact met een medewerker handhavingsbeleid van het PaG of zelfs alleen met een

beleidsmedewerker van een regionaal parket. Het kan hierdoor voorkomen dat de financiële en/of beheersmatige aspecten van een zaak niet of té laat worden onderkend, omdat de afdelingen FCF van het OM of FBC van het DGRR niet zijn betrokken.

2.14 Justitie en het OM hebben bij monde van FBC, respectievelijk FCF frequent overleg over lopende dossiers. In dit overleg staan verder de nieuwe of gewijzigde taken en de financiële gevolgen van de begrotingsvoorbereiding van Justitie centraal. Het jaarplan (met de meerjarenbegroting) van het OM en eventuele financiële knelpunten (claims) maken onderdeel uit van de begrotingsvoorbereiding van Justitie als geheel. FBC en de beleidsdirecties beoordelen deze en adviseren de DG over de claims die hij kan indienen bij de begrotingsvoorbereiding.

2.15 FBC vertaalt de door FEZ en door de stafdirecties opgestelde kaders naar kaders (vooral financieel en bedrijfsvoering) van het OM. FCF krijgt van FEZ de laatste stand van zaken met betrekking tot de (inter)departementale begrotingsvoorbereiding en -uitvoering en neemt dat mee in de overleggen met FCF of het accountteam ten behoeve van het maken van afspraken met het OM.

2.16 Tussen (leden van) het College van PG's en de minister vindt afgezien van de ad hoc contacten ook regelmatig overleg plaats. In dit overleg kunnen ook specifieke zaken aan de orde komen, alsook richtlijnen (of aanpassingen daarvan) voor de opsporing en vervolging.

3 Uitgangspunten en consequenties voor het sturingsmodel

3.01 Een model voor besturing en bekostiging geeft op hoofdlijnen weer hoe partijen ten opzichte van elkaar staan, hoe processen op hoofdlijnen lopen en hoe deze feitelijk worden bekostigd. Uiteraard bevat een model nooit alle nuances die binnen complexe processen te maken zijn. Het is dan ook hierom dat er voldoende ruimte moet zijn voor de professional binnen het OM om eigen keuzes te maken en accentverschillen te leggen.

Uitgangspunten

Uitgangspunten t.a.v. de invulling van de rollen

3.02 De keuzevrijheid voor het OM ten aanzien van de frequentie en intensiteit van haar interventies is een belangrijk uitgangspunt. Binnen de beleids- en beheersmatige kaders zoals die door de minister van Justitie en het College van PG's zijn gesteld staat het professionele oordeel van de individuele officier of parketsecretaris buiten kijf. De beheersmatige ruimte voor het OM is vastgelegd in de begroting van het Ministerie van Justitie.

3.03 Een belangrijk uitgangspunt bij de vormgeving van sturingsrelaties is dat er rollen onderscheiden worden. In iedere rolomschrijving dienen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder uiteengezet te zijn.

3.04 De politieke verantwoordelijkheid voor het OM ligt bij de minister van Justitie. De minister van Justitie bepaalt verder de beleidsprioriteiten en stelt de beheersmatige kaders vast³.

3.05 De beleidsmatige en beheersmatige kaders voor het OM worden bepaald door het DGRR van het ministerie van Justitie. DGRR ziet toe op de begroting van het OM. DGRR voert hiertoe het gesprek met het OM over hun begroting en eventuele mee- of tegenvallers. De resultaten hiervan worden periodiek bij de directie FEZ aangeleverd. De directie FEZ ziet vervolgens als concerncontroller toe op de financiële soliditeit, doelmatigheid en continuïteit van het departement. Hiertoe heeft de directie FEZ geregeld contact met de Inspectie der Rijksfinanciën over de budgettaire beheersbaarheid en economische doelmatigheid van het Ministerie van Justitie, waarvan het OM onderdeel uitmaakt.

3.06 Het OM bepaalt binnen de kaders zoals die zijn meegegeven door Justitie, de prioriteiten ten aanzien van de inzet van mensen en middelen tussen en binnen de verschillende hoofdcategorieën. In de verantwoording geeft het OM inzicht in de gemaakte keuzes over deze inzet. In de prioriteitstelling en interne capaciteitsverdeling in individuele gevallen is de professionele inschatting van het OM leidend, niet de financiële consequenties van de beslissing. Wel weegt het OM de consequenties in termen van efficiency en effectiviteit mee in haar

³ Het ministerie van BZK maakt prestatieafspraken met de politie die van invloed zijn op het werkvolume van het OM.

beslissingen.

3.07 De prioriteitstelling door het OM vindt plaats op verschillende lagen. In beginsel geschiedt de prioriteitstelling op landelijk niveau (College), maar de concrete invulling en accenten worden op lokaal niveau aangebracht (in overleg met het driehoeksoverleg), het landelijk parket (in overleg met het KLPD) en het functioneel parket (in overleg met de bijzondere opsporingsdiensten). Het driehoeksoverleg bepaalt onder meer de prioriteiten voor de inzet van het OM in de regio's. De kaders zoals die zijn gesteld door de ministers van Justitie en BZK, alsook de kaders gesteld door het College van PG's zijn hierbij bepalend.

Uitgangspunten t.a.v. het besturingsmodel en de bekostiging daarvan

3.08 Voor een goede werking van het model is het van belang dat de betrokken partijen (OM, Justitie DGRR, FEZ, Financiën) rolvast zijn en één consistente taal spreken ten aanzien van afspraken over inzet van mensen en middelen, productie, begroting en verantwoording.

3.09 Het object van sturing tussen Justitie en OM zijn in beginsel de hoofdcategorieën werkprocessen, te weten: (a) standaardzaken, (b) maatwerkzaken persoonsgebonden, (c) maatwerkzaken projectmatig, (d) beleid & strategische taken en (e) bedrijfsvoering. Thans worden de zaken binnen het OM niet op basis van zwaarte of tijdsbeslag onderverdeeld en geadministreerd.

3.10 Voor het invullen van een bekostigingsmodel zijn kwantitatieve (objectiveerbare) gegevens nodig. Een zaakadministratie binnen het OM waaruit actuele en betrouwbare managementinformatie kan worden verkregen is dan een vereiste. Hiervan is nog geen sprake. Bovendien veranderen de definities als gevolg van de implementatie van een aantal nieuwe systemen en werkwijzen als gevolg waarvan ervaringsgegevens maar beperkt bruikbaar zijn. Bij het verzamelen van relevante gegevens zal dan ook steeds getoetst moeten worden of en zo ja in hoeverre de gegevens betrouwbaar en daarmee bruikbaar zijn.

3.11 Het besturings- en bekostigingsmodel dient robuust en relatief tijdvast te zijn. Dit laat onverlet dat het kostprijsmodel een uitstekend vehikel is om het OM met Justitie in gesprek te laten zijn over doelen en prestaties. Er moet echter geen voortdurende discussie zijn over het kostprijsmodel van de producten en diensten van het OM. Door periodiek kostprijzen te herijken kunnen oneffenheden uit het verleden worden gecorrigeerd. Een heldere structuur van beleidsvorming, planning, overleg en verantwoording helpt dan.

Consequenties voor de sturing

3.12 Binnen een nieuw sturingsmodel voor de relatie tussen het ministerie van Justitie en het OM blijven de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende partijen onveranderd. De belangrijkste wijziging concentreert zich rond het vraagstuk van de bekostiging.

Door een nieuw bekostigingsarrangement in te voeren dat meer ruimte laat om per productgroep te komen tot een passende kostprijsmethodiek ontstaat meer transparantie ten aanzien van de prestaties van het OM en de kosten daarvan. Ook is hiermee een betere budgettraming voor het OM mogelijk.

3.13 Het OM blijft daarmee zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het werk en de afspraken die zij met ketenpartners maakt. De informatievoorziening van het OM dient gelijke pas te houden met de eisen uit het besturings- en bekostigingsmodel. Alleen zo kan de transparantie gegeven worden die noodzakelijk is voor zowel de interne en externe sturing, de verantwoording en de onderbouwing van het kostprijsmodel en de uitkomst daarvan.

3.14 Er dient congruentie te blijven bestaan tussen de (externe) sturing tussen Justitie en het OM en de interne sturing binnen het OM richting de regio's. Dit betekent dat er een logische onderlinge relatie bestaat tussen de beide sturingsmodaliteiten. Zo kan een bepaalde categorie zaken op output bekostigd worden door Justitie, terwijl het OM intern voor deze activiteit budgetten bijvoorbeeld lumpsum verdeelt over de regio's.

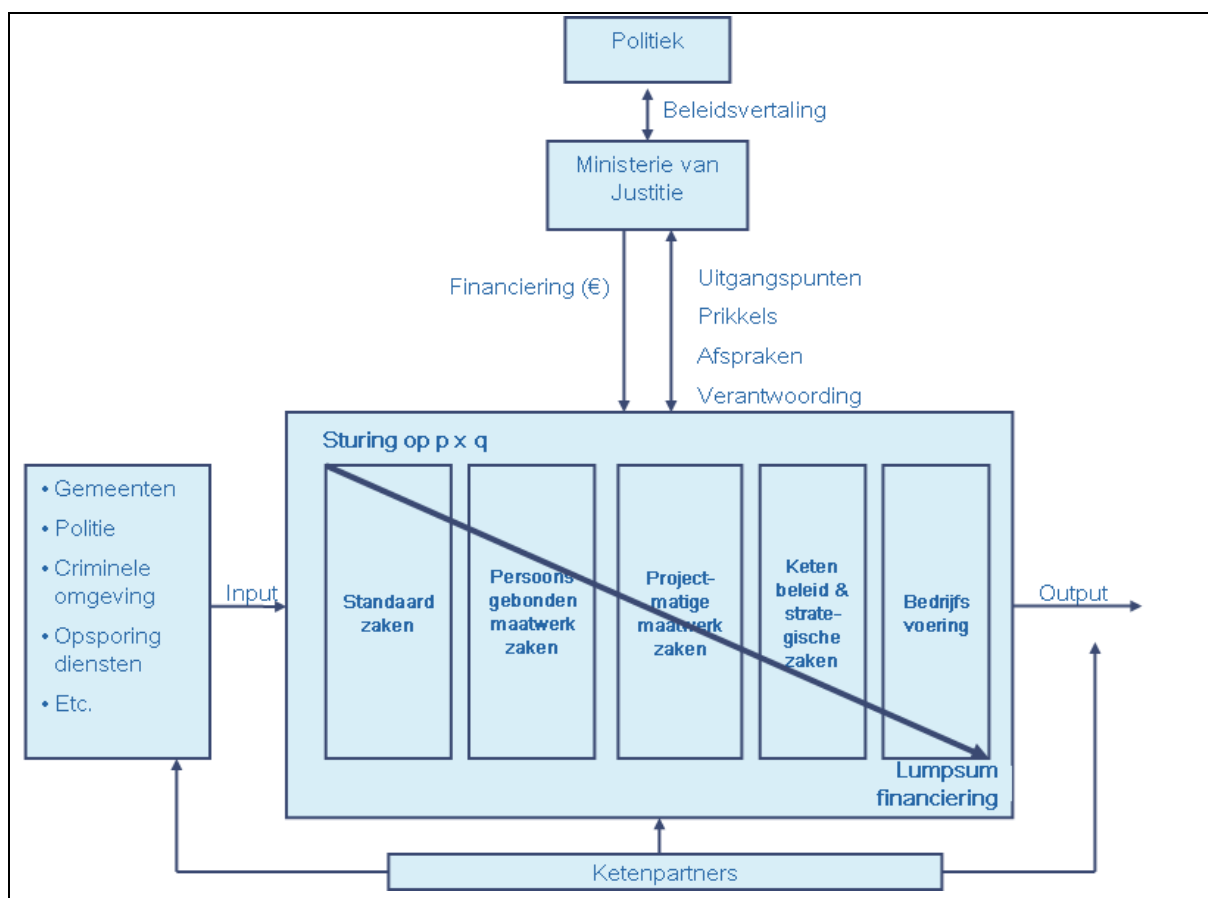
3.15 DGRR maakt namens de minister met het OM afspraken over de meerjarige budgettaire kaders, waarbij:

- a de kosten van het OM zoveel als mogelijk door kostprijzen onderbouwd worden;
- b de volumeontwikkeling mede op basis van een prognosemodel geraamd zijn;
- c de kwaliteitseisen onderwerp van gesprek blijven.

4 Richting voor besturing en bekostiging van de hoofdwerkprocessen OM

Hoofdwerkprocessen OM

4.01 In onderstaand schema is aangegeven hoe de sturings- en bekostigingsrelaties liggen en hoe het werk van het OM is gecategoriseerd.



4.02 De hoofdwerkprocesindeling van het OM is afgeleid uit de "houtschoolschets OM" uit 2004 die indertijd werd opgesteld als onderdeel van het programma *Het OM verandert*⁴ (HOMV). Uit de houtschoolschets zijn de volgende categorieën afgeleid:

- standaardzaken;
- persoonsgebonden maatwerkzaken;
- projectmatige maatwerkzaken;
- ketenbeleid & strategische zaken; en
- bedrijfsvoering.

⁴ In dit veranderprogramma werd voor het eerst voorgesteld de organisatie te "kantelen": niet de verschillende organisatieonderdelen staan centraal, maar de verschillende werkprocessen.

4.03 Het streven bij de bekostiging van het OM is om te komen tot een op prestatiegerichte kostprijs en daarmee een p x q financiering. Dit is echter niet voor alle werkprocessen mogelijk. Binnen de werkzaamheden van het OM is een glijdende schaal te onderkennen van zaken die identificeerbaar (en dus toerekenbaar aan het werkproces) én homogeen zijn en daarmee volgens een zogenoemde p x q systematiek kunnen worden gefinancierd (denk aan standaardzaken en belangrijke delen van de persoonsgebonden maatwerkzaken). Daarnaast zijn er echter ook zaken die niet identificeerbaar en homogeen zijn en daarmee eerder 'lump sum' gefinancierd moeten worden (denk aan ketenbeleid en strategie).

4.04 De werkprocessen van de vijf hoofdcategorieën zijn verder beschreven in bijlage H.

Standaardzaken

Definitie

4.05 Standaardzaken zijn strafzaken van veelvoorkomende delicten met een relatief massaal karakter en een vaste procedure voor afhandeling. Er vindt geen individuele intake plaats en het (opsporings)onderzoek is afgerond als de zaak bij het OM binnenkomt. Voor de strafzaken geldt dat er geen bijzondere opsporingshandeling heeft plaatsgevonden, geen preventieve hechtenis is toegepast en er geen sprake is van een specifieke dadercategorie (zoals jeugd en veelplegers). Het gaat om zaken die door het OM zelf of de kanton- of politierechter kunnen worden afgedaan.

4.06 Onder deze categorie vallen de volgende zaken⁵:

- a OM-afdoeningen
- b Wet Mulderzaken
- c Kantonzaken
- d De meeste enkelvoudige rechtbankzaken

4.07 Aantallen en budgetverdeling bij standaardzaken.

| Standaardzaken | Aantallen abs. | Aantallen % | Budget (2008) |
|-----------------------------|----------------|-------------|-------------------|
| Wet-Mulderzaken | 330.000 | 45% | € 5,4 mln. |
| Kantonzaken | 230.000 | 30% | Niet exact bekend |
| Enkelvoudige rechtbankzaken | 185.000 | 25% | Niet exact bekend |
| | 745.000 | 100% | € 72,8 mln. |

Wijze van besturing en bekostiging

4.08 De standaardzaken worden volgens het principe van p x q bekostigd. De kostprijs over het jaar 2009 kan voor het bepalen van de p in 2010 zeer wel bruikbaar blijken. De q kan dan geschat worden op basis van het prognosemodel en de prestatieafspraken.

4.09 Ten aanzien van de kostprijs (p) gelden de volgende afspraken:

⁵ Veel van deze zaken worden door het CVOM (Centrale Verwerkingseenheid Openbaar Ministerie) uitgevoerd.

- a in de financieringsrelatie met Justitie wordt één gemiddelde kostprijs gerekend voor de standaardzaken gebaseerd op een representatieve mix van zaken⁶;
- b het OM kan voor de interne sturing en beheersing wel een meer gedetailleerd onderscheid maken binnen de mix van standaardzaken;
- c de gemiddelde kostprijs is inclusief de uitgaven voor de lokale bedrijfsvoering, doch exclusief een opslag voor de centrale bedrijfsvoering en overhead;
- d over de kostprijs p worden meerjarig afspraken gemaakt met Justitie, waarbij de gemiddelde kostprijs p periodiek (bijvoorbeeld driejaarlijks) wordt geëvalueerd en, indien nodig, bijgesteld.

4.10 Ten aanzien van het zaaksvolume (q) gelden de volgende afspraken:

- a over de hoeveelheid aan te leveren zaken worden afspraken gemaakt met het ministerie van Justitie⁷, waardoor de instroom van het werk voorspelbaar wordt en het budget beheersbaar;
- b voor het gedeelte zaken waar geen afspraken over gemaakt (kunnen) worden, wordt het prognosemodel voor zaaksvolume in de strafrechtketen gebruikt⁸.

4.11 De kwaliteit van het werk mag niet onder druk komen te staan. Het professionele oordeel van de Officier van Justitie is dan ook leidend. Dit laat onverlet dat de kosten ook een rol dienen te spelen in de afweging hoe een zaak behandeld wordt. Om deze categorie zaken zo stuurbaar mogelijk te maken kunnen de inhoudelijke eisen die de professional stelt zo veel als mogelijk vast worden gelegd in een protocol.

4.12 Het uitgangspunt is dat deze categorie zaken op basis van $p \times q$ worden gefinancierd. Als er gedurende het jaar afwijkingen blijken ten opzichte van de begrote activiteiten en budgetten dienen aanvullende afspraken met Justitie gemaakt te worden. De volgende elementen kunnen in deze afspraken aan de orde komen:

- a de mate waarin het OM in staat is de gerealiseerde productie te meten en daarmee een betrouwbare q te leveren;
- b de risicoverdeling voor meer- en minderwerk, waarbij gedacht kan worden aan een bandbreedte waarbinnen het OM mee- of tegenvallers zelf opvangt⁹;
- c de consequenties van deze afspraken voor de bekostiging van dit type zaken, waarbij afgesproken kan worden om (een deel van) de vaste kosten buiten de afrekening voor meer- en minderwerk te houden en dus alleen de variabele kosten hierin te betrekken.

4.13 Voor de goede orde dient opgemerkt te worden dat niet betoogd wordt om van het OM een baten- en lastendienst te maken. Het OM is immers geen kapitaalintensieve dienst¹⁰. Wel biedt het

⁶ Bij majeure afwijkingen kan de samenstelling van deze mix opnieuw worden besproken.

⁷ Overigens maakt het ministerie van BZK prestatieafspraken met de politie die van invloed zijn op het werkvolume van het OM.

⁸ Dit model is al in gebruik door de Raad voor de Rechtspraak.

⁹ Het OM zal hiermee over een instrument dienen te beschikken om mee- en tegenvallers te kunnen op te vangen. Bij baten- en lastendiensten wordt hiertoe een eigen vermogen aangehouden of is er een egalisatierekening. In het kasverplichtingenstelsel is het aanhouden van reserves echter niet mogelijk.

instrumentarium van de baten-lastendienst interessante aanknopingspunten bij verdere invoering van resultaatsturing en kostprijzen binnen het OM. Bezien moet worden welke elementen uit het baten-lastendienst model toegevoegde waarde kunnen hebben voor het OM. Hier kan in het bijzonder gekeken worden naar die instrumenten die het OM meer beheersvrijheid geven.

Vervolgstappen en aandachtspunten

4.14 Indien de bedrijfsvoering niet meegenomen wordt in de kostprijsberekening van standaardzaken, kan de gemiddelde kostprijs betrekkelijk eenvoudig bepaald worden aan de hand van de bestede tijd aan een standaardzaak.

4.15 GPS standaardzaken, het zaak-volgsysteem waarin standaardzaken gedigitaliseerd gevolgd kunnen worden, levert belangrijke informatie voor besturing en bekostiging (aantallen zaken en doorlooptijden). Met GPS-standaard kunnen zaken betrouwbaar geregistreerd worden, waarmee een vorm van afrekening en verantwoording richting Justitie mogelijk wordt¹¹.

4.16 GPS standaardzaken is naar verwachting in 2010 volledig operationeel, waarna het systeem wordt gevuld met gegevens. Betrouwbare gegevens zijn daarmee pas in 2011 beschikbaar. Daarnaast is het managementinformatiesysteem en datawarehouse "Phoenix" in ontwikkeling die deze zaakinformatie en andere gegevens (personeel, financiën) vertaalt naar managementinformatie¹². Phoenix zal eind 2010 gereed zijn.

4.17 Om de zaaksinformatie in deze categorie betrouwbaar te krijgen, is het van belang een nulmeting uit te voeren. Deze nulmeting omvat de volgende elementen:

- a vaststellen welke zaaksinformatie uit de systemen komt (of kan komen);
- b het bepalen van de bruikbaarheid van deze informatie ten behoeve van het kunnen bepalen van een kostprijs of de monitoring van het zaaksvolume;
- c het bepalen van een overzicht van de geconstateerde informatielacunes;
- d het uitvoeren van een scan van de relatie met andere systemen binnen het OM om vervolgens te bepalen of en zo ja in hoeverre deze gebruikt kunnen worden voor besturing en bekostiging van deze categorie zaken;
- e het meten en analyseren van de gegevens over 2009 of een representatief tijdvak uit 2009 (bijvoorbeeld het tweede kwartaal) zoals die uit de managementinformatiesystemen komen.

4.18 Een belangrijk aandachtspunt voor het vervolgtraject zijn de kwaliteitsontwikkelingen die binnen deze categorie zaken plaatsvinden. Zo is het OM bezig met het traject "doorontwikkeling

¹⁰ In een baten- en lastendienst vindt activering van investeringen plaats, worden investeringskosten doorberekend in de kostprijs en bestaat de mogelijkheid om gebruik te maken van de leen- en depositofaciliteit bij het ministerie van Financiën.

¹¹ GPS standaardzaken gebruikt andere definities dan de definities die worden gehanteerd in COMPAS.

¹² Aanvullende informatie over de inzet van personeel wordt niet bijgehouden met GPS of Phoenix maar zal, als daar voor gekozen wordt, apart moeten worden bijgehouden door middel van het inzetten van werklasmetingen of een professioneel oordeel van deskundigen. Eventueel kan na verloop van tijd tijdschrijven worden overwogen. Het invoeren van een dergelijk systeem is echter uiterst complex.

CVOM”, waar ook de feitgecodeerde zaken (eenvoudige strafzaken) worden voorbereid op verwerking door het CVOM. Daarnaast loopt het traject “OM afdoening”, waarin bepaalde strafzaken worden voorbereid op afdoening door het OM zonder tussenkomst van de rechter.

4.19 Bovengenoemde ontwikkelingen hebben nog een onbekend effect op de volumes en daarmee de kostprijs in 2010. Een nulmeting die begin 2010 wordt uitgevoerd richt zich begrijpelijkerwijs op de gegevens van 2009. De representativiteit van deze gegevens is daarmee in eerste instantie beperkt. Een nadere analyse zal de mate van bruikbaarheid van deze gegevens moeten uitwijzen.

4.20 In de situatie waarbij er door de p x q systematiek ‘winst’ wordt gemaakt is er een reden voor gesprek met de beleidsverantwoordelijken binnen Justitie. Scenario’s waarover het dan kan gaan zijn: (a) afkomen, (b) investeren in verbetering van de kwaliteit, (c) alternatieve aanwending van deze middelen binnen het OM of (d) verlaging van de kostprijs in het jaar t+1. In geval van ‘verlies’ dient er eveneens een gesprek met de beleidsverantwoordelijken binnen Justitie plaats te vinden. Scenario’s waarover het dan kan gaan zijn: (a) de oorzaken van het verlies en (b) de verdeling van het verlies tussen Justitie en het OM.

Persoonsgebonden maatwerkzaken

Definitie

4.21 Persoonsgebonden zaken zijn zaken die specifiek om een individu handelen. Te denken valt aan veelplegers, jeugdzaken en huiselijk geweld. De vele aspecten van de verdachte in dit type zaken maken een integrale aanpak noodzakelijk. Afstemming en samenwerking tussen de verschillende organisaties in de strafrecht- of preventieketen (gemeente, jeugdzorg, etc.) is hierbij essentieel.

4.22 Hoewel het OM een groot belang heeft bij het voorkomen van de delicten, liggen de verantwoordelijkheden en mogelijkheden daartoe niet primair bij het OM. Andere ketenpartners zijn hierin belangrijke actoren.

4.23 De aantallen bij persoonsgebonden maatwerkzaken (budgetverdeling is niet bekend).

| | Aantallen abs. | Aantallen % |
|--|----------------|-------------|
| Zeer actieve Veelplegers ¹³ | 10.000 | 16% |
| Jeugdzaken | 36.000 | 56% |
| Huiselijk geweld | 18.000 | 28% |
| | 64.000 | 100% |

Wijze van besturing en bekostiging

4.24 De voorgestelde basis voor besturing en bekostiging van persoonsgebonden maatwerkzaken is in beginsel volgens het principe p x q.

¹³ Een aantal veelplegerzaken betreft zaken tegen zeer actieve veelplegers. Daarnaast zijn er ook zaken tegen de overige veelplegers. Daarnaast is tegen zeer actieve veelplegers ca. 450 keer de ISD-maatregel opgelegd.

- 4.25 Ten aanzien van de ontwikkeling van de kostprijs (p) gelden de volgende afspraken:
- a per subtype zaak komt er een gemiddelde kostprijs die nauw samenhangt met de gemiddelde bewerkingstijd van deze categorie zaken¹⁴;
 - b over de kostprijs p worden meerjarig afspraken gemaakt met Justitie, waarbij de gemiddelde kostprijs p periodiek (bijvoorbeeld driejaarlijks) wordt geëvalueerd en indien nodig bijgesteld;
 - c bij de berekening van de gemiddelde kostprijs zullen de kosten van de veiligheidshuizen worden meegenomen¹⁵.
- 4.26 Ten aanzien van de kwaliteitseisen en –standaarden gelden de volgende afspraken:
- a protocollering van de zaakbehandeling en de samenwerking met ketenpartners garandeert dat het werk inhoudelijk niet onder druk komt te staan als gevolg van sturing op p en q (mocht dat al het geval zijn);
 - b er zal voor goede monitoring worden gezorgd, omdat de samenstelling van het “werkbestand” van deze categorie zaken steeds complexer wordt als gevolg waarvan de gemiddelde bewerkingstijd stijgt en daarmee ook de kostprijs.
- 4.27 Het uitgangspunt is dat deze categorie zaken op basis van p x q wordt gefinancierd. Over de wijze waarop omgegaan wordt met het verschil tussen de realisatie versus de begrote activiteiten en budgetten dienen afspraken gemaakt te worden met Justitie. De volgende elementen kunnen in deze afspraken aan de orde komen:
- a de mate waarin het OM in staat is de gerealiseerde productie te meten en daarmee een betrouwbare q te leveren;
 - b de risicoverdeling voor meer- en minderwerk, waarbij gedacht kan worden aan een bandbreedte waarbinnen het OM mee- of tegenvallers zelf op kan vangen¹⁶;
 - c de consequenties van deze afspraken voor de bekostiging van dit type zaken, waarbij afgesproken kan worden om (een deel van) de vaste kosten buiten de afrekening voor meer- en minderwerk te houden en dus alleen de variabele kosten hierin te betrekken.

Vervolgstappen en aandachtspunten

4.28 Belangrijkste vervolgstap voor deze categorie is het betrouwbaar krijgen van de zaaksinformatie. Het traject GPS maatwerkwaken zal hier op termijn wel in kunnen helpen. Dit traject start echter pas in 2010¹⁷.

¹⁴ Deze bewerkingstijd volgt uit een geprotocolleerde aanpak, die precies beschrijft welke stappen in deze categorie zaken gezet moeten worden.

¹⁵ De veiligheidshuizen worden nu nog lumpsum gefinancierd.

¹⁶ Het OM zal hiermee over een instrument dienen te beschikken om mee- en tegenvallers te kunnen opvangen. Bij baten- en lastendiensten wordt hiertoe een eigen vermogen aangehouden of is er een egalisatierekening. In het kasverplichtingenstelsel is het aanhouden van reserves echter niet mogelijk.

¹⁷ Aanvullende informatie over de inzet van personeel wordt niet bijgehouden met GPS, maar zal, als daarvoor gekozen wordt, apart moeten worden bijgehouden door middel van het inzetten van methoden als tijdschrijven, werklasmetingen of een professioneel oordeel van deskundigen.

4.29 Voorts is het van belang dat de 'producten- en dienstencatalogus' stabiel is. Vooralsnog bestaat deze categorie zaken uit drie typen (veelplegers, jeugdzaken en huislijk geweld).

4.30 In kwalitatieve zin is er een trend waarneembaar dat de samenstelling van het "werkbestand" van dit type zaken complexer wordt, omdat de mensen in deze categorie eenvoudig te behandelen zijn en dus uit het systeem verdwijnen. De 'lastige gevallen' blijven echter terugkomen. Het wordt steeds ingewikkelder (en dus tijdrovender en kostbaarder) om deze mensen te behandelen. Op de langere termijn zal het werkbestand stabiliseren en kan er een betrouwbare gemiddelde kostprijs opgesteld worden. Een goede monitoring van de zaakswaarte en bewerkingstijd in de eerst komende jaren is wel noodzakelijk.

4.31 Net als bij standaardzaken zal bij persoonsgebonden maatwerkzaken een nulmeting uitgevoerd moeten worden. Aandachtspunt hierbij is echter wel dat de kostprijs nog niet stabiel is.

4.32 De kwaliteit van het werk mag niet onder druk komen te staan. Het professionele oordeel van de Officier van Justitie is dan ook leidend. Dit neemt echter niet weg dat de kosten geen rol kunnen spelen in de afweging hoe een zaak behandeld wordt. Om deze categorie zaken zo stuurbaar mogelijk te maken kunnen de inhoudelijke eisen die de professional stelt zo veel als mogelijk worden vastgelegd in een protocol.

Projectmatige maatwerkzaken

Definitie

4.33 De projectmatige maatwerkzaken betreffen alle overige zaken van het OM die niet standaard of persoonsgebonden zijn, te weten:

- a bijzondere opsporingshandelingen (BOB, GVO);
- b voorgeleiding;
- c leerplicht;
- d expertisезaken (cybercrime, medische zaken, discriminatie, terrorisme, mensenhandel);
- e zedenzaken (*uitgezonderd* artikel 239 Wetboek van Strafrecht);
- f geweld tegen ambtenaren;
- g art. 6 van de Wegenverkeerswet;
- h gevoelige zaken (publicitair, politiek).

4.34 Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aantallen projectmatige maatwerkzaken, waarbij opgemerkt wordt dat de budgetverdeling niet bekend is.

| Totaal OM | Aantallen | Aantallen % |
|--|-------------|-------------|
| Bijzondere opsporingshandelingen (o.b.v. een gerechtelijk vooronderzoek) | 2.000 | 5% |
| Voorgeleiding | 20.500 | 50% |
| Leerplicht | 8.000 | 20% |
| Expertisezaken | Niet bekend | Niet bekend |
| Zedenzaken | 2.000 | 5% |
| Geweld tegen ambtenaren | 7.000 | 17% |
| Art. 6 van de Wegenverkeerswet | 1.500 | 4% |
| Gevoelige zaken | Niet bekend | Niet bekend |
| | 41.000 | 100% |

4.35 “Hoger beroep” wordt gezien als een verbijzondering van de werkzaamheden binnen standaard- en maatwerkzaken. Hoger beroep kan betekenen dat de bestaande informatie opnieuw geanalyseerd moet worden en van een oordeel moet worden voorzien, maar er kunnen ook nieuwe feiten aan het licht komen waardoor er feitelijk een nieuwe zaak ontstaat. De gevolgen voor de inzet van mensen en middelen van het OM zijn dan significant. Binnen de categorie projectmatige maatwerkzaken zal een hoger beroep significante gevolgen hebben, aangezien in deze categorie de meest complexe zaken voorkomen.

Wijze van besturing en bekostiging

4.36 Gezien het complexe en onvoorspelbare karakter van de aard en hoeveelheid werk dat binnen een concrete zaak verzet moet worden, is een goede projectanalyse en –voorbereiding essentieel om de kosten te beheersen en de doorlooptijd in de hand te houden.

4.37 Een belangrijke randvoorwaarde voor de bekostigingsmethodiek van zaken uit deze categorie is dat de beslissing voor (verdere) vervolging gekoppeld wordt aan de beschikbare opsporingscapaciteit. De kwaliteit van de vervolging wordt immers grotendeels bepaald door de beschikbare opsporingscapaciteit.

4.38 Verder is van belang dat de sturing tussen Justitie en OM zich beperkt tot de hoofdcategorieën werkprocessen. Dit laat onverlet dat voor een goed begrip van het werkveld van het OM inzicht in de ontwikkelingen binnen de onderliggende (sub)categorieën werkprocessen van het OM van belang is. Dit inzicht zou onder meer gegeven kunnen worden in de verantwoording van het OM over de gemaakte keuzes en financiële consequenties daarvan. Het OM verschaft voorts inzicht in de aantallen zaken in deze categorie en de ontwikkelingen hierin. Gezamenlijk met Justitie worden kwaliteitseisen opgesteld, die worden vastgelegd in een protocol.

4.39 De exacte wijze van bekostiging van deze categorie zaken zal nog nader bepaald moeten worden. Gedacht kan worden aan een onderverdeling naar zwaartecategorieën (licht, middel of

zwaar). Een nulmeting zal zicht moeten geven op de indelingscriteria.

Vervolgstappen en aandachtspunten

4.40 In deze categorie zaken zullen nog veel stappen gezet moeten worden. Net als bij de persoonsgebonden maatwerkzaken is de eerste stap het betrouwbaar krijgen van de zaaksinformatie. GPS maatwerkzaken zal hier op termijn uitkomst kunnen bieden. Het project wordt echter pas in 2010 opgestart¹⁸.

4.41 Ook het hoger beroep kan in deze categorie zaken leiden tot fors extra werk en dient dan ook gemonitord te worden. Een hoger beroep kan in zwaarte variëren van een 'herhaling van zetten' tot nieuwe feiten die tot dusdanige verzwarening leiden dat feitelijk een nieuwe zaak gestart wordt.

4.42 Het lopende traject van de intensiveringprogramma's beoogt een kwaliteitsimpuls aan het werk van de officieren te geven. De kwaliteit van de behandeling van maatwerkzaken zal met dit programma verbeteren. Het effect op de kostprijs en behandeltijd van een zaak is vooralsnog onbekend en dient dan ook goed gemonitord te worden.

4.43 Een ander aandachtspunt is de wijze van meten van zaaksinformatie. Momenteel wordt in het systeem COMPAS een zaak geteld zodra deze binnenkomt. In GPS Maatwerk wordt eerst een beoordeling gedaan of de zaak als maatwerkzaak moet worden opgenomen in het systeem. Dit leidt tot grote volumeverschillen bij de nulmeting. Net als bij de standaard- en persoonsgebonden zaken geldt ook hier de aanbeveling om bij het uitvoeren van een nulmeting bewust te zijn van de beperkte voorspellende waarde van deze meting.

Beleid & strategie

Definitie

4.44 Onder de categorie beleid en strategische zaken vallen vele overleggen die het OM voert met zijn ketenpartners. Ook de projecten die tot verbetering van de kwaliteit van het werk van het OM leiden zitten in deze categorie. Het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM) valt feitelijk ook binnen deze categorie werkzaamheden.

4.45 Het BVOM zou overigens los van deze categorie gezien moeten worden. De middelen hiervoor worden immers vrijwel direct doorgezet naar de politie. Het zou logischer zijn deze middelen buiten het besturing- en bekostigingsmodel te houden. Het OM heeft echter wel een rol te vervullen bij het beheer van deze gelden en de sturing op de realisatie van de opbrengsten.

¹⁸ Aanvullende informatie over de inzet van personeel wordt niet bijgehouden met GPS maar zal, als daarvoor gekozen wordt, apart moeten worden bijgehouden door middel van het inzetten van methoden als tijdschrijven, werklasmetingen of een professioneel oordeel van deskundigen.

Wijze van besturing en bekostiging

4.46 De kosten die in deze categorie werkzaamheden gemaakt worden en de tijd die men hier aan kwijt is zouden lumpsum bekostigd moeten worden. Deze werkzaamheden zijn niet direct toe te wijzen aan één individuele zaak of categorie zaken. Ze dragen wel bij aan de verbetering van de kwaliteit van het werk van het OM. Het ligt dan ook niet in de rede de kosten die gemaakt worden in deze categorie toe te rekenen aan zaken. Overwogen kan worden om de omvang van het budget voor deze categorie als vast percentage te koppelen aan de totale gemiddelde omzet van het OM over (bijvoorbeeld) de afgelopen drie jaar. Een dergelijke wijze van sturen en bekostigen veronderstelt natuurlijk wel dat de werkzaamheden binnen deze categorie voldoende helder gespecificeerd zijn zodat de activiteiten ook hier aan toegerekend kunnen worden.

4.47 Het project “Beleid en Strategie” is gericht op de doorontwikkeling van de afdeling binnen het OM die zich richt op contact met de ketenpartners en daarmee de kwaliteit van de opsporing tracht te verhogen. Zo worden er bijvoorbeeld criminologen en verervingsofficieren aangetrokken. Deze kwaliteitsverbetering vindt in beginsel budgetneutraal plaats.

4.48 Het project veiligheidshuizen valt vooralsnog onder deze categorie werkzaamheden. Het project is gericht op het ontwikkelen van een basishoofniveau voor de inrichting en de daarvoor benodigde randvoorwaarden van de veiligheidshuizen in het land. Eind 2011 dienen alle veiligheidshuizen aan dezelfde professionele standaarden te voldoen. In de financiering zullen de veiligheidshuizen vanaf dan vast onderdeel uitmaken van de categorie “persoonsgebonden maatwerkzaken” en daarmee zal de financiering ook volgens de bekostigingssystematiek van deze categorie plaatsvinden.

Vervolgstappen en aandachtspunten

4.49 Een nulmeting naar de gemiddelde capaciteit in de afgelopen jaren kan bijvoorbeeld worden uitgedrukt in een vast percentage van de gemiddelde omzet van het OM. Uit het budget kan het OM medewerkers vrijmaken ten behoeve van de verschillende parketten.

4.50 Het ketenoverleg en de verbeterprogramma's (zoals de projecten strategie & beleid en de veiligheidshuizen) kunnen leiden tot veranderingen binnen de werkprocessen van het OM (kwaliteitsverbetering, extra procedures, etc.). Dit kan leiden tot verandering van doorlooptijden en/of kosten voor het OM. De financiële doorvertaling van dergelijke projecten of ketenafspraken is van belang voor een sluitende bekostiging van het OM.

Bedrijfsvoering

Definitie

4.51 De overhead of bedrijfsvoering van het OM kan als volgt worden ingedeeld:

- a het College van procureurs-generaal en het Parket Generaal als het “hoofdkantoor” van het OM;
- b de landelijke budgetten, die worden beheerd door de afdelingen van het Parket-Generaal, voor Huisvesting, ICT (inclusief de gemeenschappelijke dienst de ICTRO), HRM (inclusief de gemeenschappelijke diensten Prisma en SSR), Communicatie, Bestuurlijke en Juridische zaken, Facilities (inkoop en beveiliging), audit, handhavingsbeleid);
- c het management en lokale bedrijfsvoering van de OM-onderdelen uit het primair proces die betrokken zijn bij de standaardzaken, maatwerkzaken, beleid & strategie;
- d het DVOM, dat het Shared Service Centrum van het OM is op het gebied van financiën, personeel, informatisering en facilities.

4.52 Budgetverdeling bedrijfsvoering

| Onderdelen | Budget |
|--|-----------------------|
| College van PG's en overige PaG-afdelingen | € 17,5 mln. |
| Landelijke budgetten | € 116 mln. |
| DVOM (SSC OM) beheerd door OM | € 11 mln. |
| Management en lokale bedrijfsvoering | Niet exact te bepalen |

Wijze van besturing en bekostiging

4.53 De uitgaven voor het College, de landelijke budgetten en het DVOM worden apart gefinancierd. Het lokale management en de lokale bedrijfsvoering, als ook additionele maatregelen om decentraal op de parketten de kwaliteit te bewaken maken onderdeel uit van de kostprijs van de verschillende categorieën zaken.

4.54 Voor de uitvoering van de bedrijfsvoering wordt jaarlijks een budget gereserveerd. Een mogelijkheid is om de omvang van dit budget als percentage te koppelen aan de totale gemiddelde omzet van het OM. Om dit percentage te bepalen en de efficiency te waarborgen, zullen periodiek benchmarks gehouden op (onderdelen van) de bedrijfsvoering met (op onderdelen) vergelijkbare organisaties. De efficiëntieontwikkeling van de bedrijfsvoering van het OM zou minimaal parallel moeten lopen aan die van het Rijk. Het advies is om bij het benchmarken van de bedrijfsvoering zo veel als mogelijk aan te sluiten bij bestaande benchmarksystematieken, zoals de Rijksbrede Benchmark Groep of de benchmarking van de bedrijfsvoering zoals die periodiek wordt uitgevoerd door het ministerie van BZK.

4.55 De ambitie bestaat om de bedrijfsvoering op termijn zo veel als mogelijk door te belasten aan het primaire proces van het OM.

Vervolgstappen en aandachtspunten

4.56 Een benchmark zal opgestart worden om de bedrijfsvoering van het OM op onderdelen te vergelijken met bedrijfsvoeringonderdelen van andere vergelijkbare organisaties. Gedacht kan

worden aan organisaties in het Justitiedomein, zoals IND en de ZM, maar ook kan gedacht worden aan andere organisaties binnen de overheid, zoals de toezichthouders en inspecties (denk ondermeer aan de NMa en de NZa).

4.57 Bij de inrichting van de bedrijfsvoeringfuncties (denk aan huisvesting, HRM, ICT en opleidingen) dient het ambitie- en kwaliteitsniveau bepaald te worden. Op onderdelen gelden de randvoorwaarden van het Rijk. Op andere onderdelen bepaalt het OM het ambitieniveau al dan niet in overleg met het ministerie van Justitie en de ketenpartners.

4.58 De doorontwikkeling van het DVOM is een belangrijke trend. De bedrijfsvoering is nu nog grotendeels regionaal georganiseerd. Het is de bedoeling dat in 2012 alle uitvoerende bedrijfsvoering centraal en dus landelijk is georganiseerd. Hiermee zullen naar verwachting van het OM de totale bedrijfsvoeringkosten dalen. Ook hier geldt dat bij een nulmeting aandacht moet zijn voor de beperkte waarde die deze informatie oplevert, gezien het hoge verandertempo van de bedrijfsvoering binnen het OM. Een nulmeting kan het begin vormen voor benchmarking.

5 Vervolgprogramma

Ambities

5.01 De sturing- en bekostigingsrelatie van het OM kan verder worden geprofessionaliseerd. Einddoel is een organisatie die scherp zicht heeft op haar producten en diensten in relatie tot de inzet van mensen en middelen. Zo ontstaat (a) een beter stuurbare organisatie, (b) een betere onderbouwing van de benodigde budgetten en (c) een transparante verantwoording hierover. Met de reeds in gang gezette verandertrajecten heeft het OM al een aantal belangrijke stappen gezet om in control te geraken. Een meerjarige programmatische aanpak is gewenst, waarbij de verbetertrajecten die al zijn ingezet worden aangevuld met een traject dat erop gericht is om versneld resultaatgerichte sturing en bekostiging in te voeren.

5.02 Het is van groot belang dat het vervolgprogramma door het OM en Justitie samen wordt vormgegeven.

5.03 Een dilemma bij de vormgeving van een vervolgprogramma is dat de in deze rapportage voorgestelde sturing- en bekostigingsmodaliteiten nog veel technische uitwerkfragen bevat waarvoor bijvoorbeeld volumegegevens nodig zijn. Als gevolg van de implementatie van een aantal nieuwe managementinformatiesystemen zullen er pas in de loop van 2010 beperkt actuele gegevens voorhanden komen.

5.04 Een andere consequentie van de beperkte beschikbaarheid van informatie is dat in de eerste periode van het vervolgprogramma de focus zal liggen op het realiseren van transparantie in bepaalde primaire en ondersteunde processen. Daadwerkelijk afrekenen op basis van deze informatie kan niet op korte termijn en zal na enkele (ervarings)jaren mogelijk zijn.

5.05 Het sturingsmodel is daarmee een groei-model. Sommige onderdelen van het OM zullen eerder gereed zijn voor resultaatsturing dan andere. Een factor van belang is de mate waarin de informatievoorziening resultaatsturing mogelijk maakt, als ook de betrouwbaarheid van deze informatie. Als er daadwerkelijk afgerekend gaat worden, dienen de gegevens op basis waarvan dat gebeurt betrouwbaar en daarmee juist en volledig te zijn. Tot die tijd kan de zaaksinformatie slechts worden beschouwd als "beleidsinformatie".

5.06 De commissie stelt voor om te beginnen met het vullen van de contouren van het model. Hierbij zullen onherroepelijk aannames gedaan moeten worden op basis van nulmetingen die lopende het project dienen te worden bijgesteld.

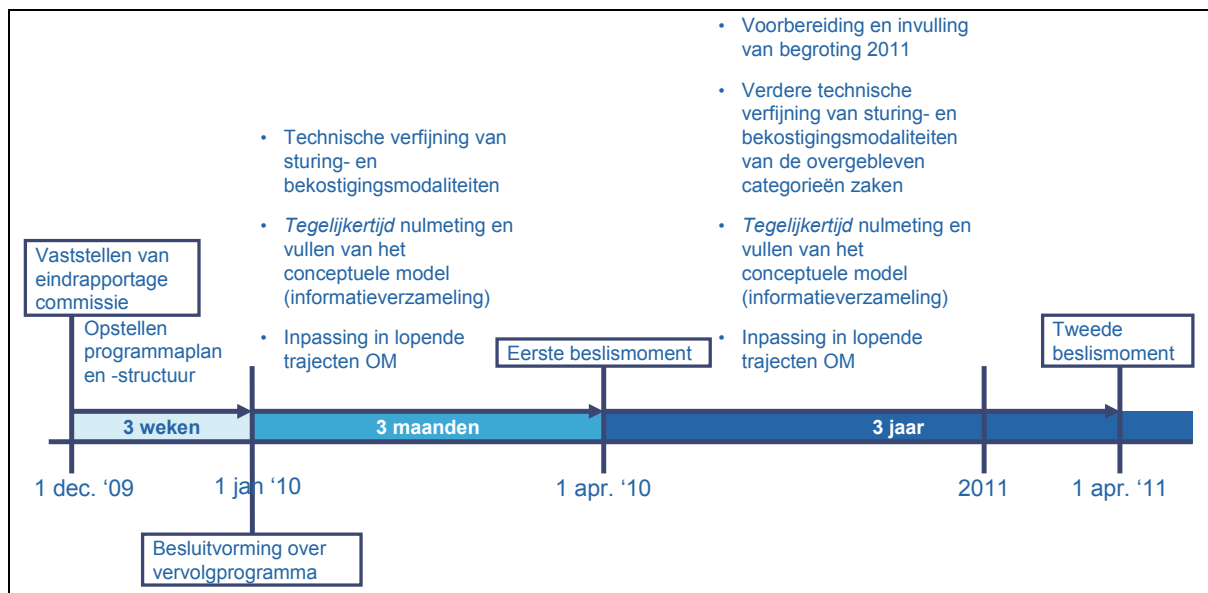
5.07 De basisfilosofie van het vervolgprogramma luidt hiermee dat er gewerkt zal worden aan het besturing- en bekostigingsmodel langs twee sporen:

- a het technisch conceptueel vervolmaken van het sturing- en bekostigingsmodel voor de verschillende werkprocessen OM;
- b het tegelijkertijd zoveel mogelijk vullen van het model, door het uitvoeren van een nulmeting, verzamelen van beschikbare informatie, lacunes hierin inventariseren, etc.

5.08 Beide sporen worden op gezette tijden bijeengebracht, wat resulteert in een beslismoment. Op het beslismoment wordt besloten of de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van het conceptuele model en de concrete invulling in kostprijzen en begrotingen als voldoende rijp kunnen worden beschouwd voor toepassing in de begrotingsvoorbereiding voor het komende jaar. Het ligt daarmee voor de hand het beslismoment samen te laten vallen met de voorbereiding van de kaderbrief voor het OM, begin april.

5.09 In het beslismoment wordt ook bepaald welke onderdelen van het OM nog niet rijp zijn voor een meer resultaatgerichte besturing en bekostiging. Op 1 april van het opeenvolgende jaar volgt dan een tweede beslismoment, waarin opnieuw besloten zal worden welke onderdelen van het OM op de nieuwe wijze bestuurd en bekostigd zullen worden. In 2010 wordt toegewerkt naar resultaatsturing en –bekostiging.

5.10 Vanaf het moment van oplevering van de eindrapportage van de commissie ziet het vervolgprogramma de komende jaren er als volgt schematisch uit:



Aanzet voor een programmaplan

5.11 Voordat met het feitelijke programma gestart kan worden, dient een helder programma en heldere structuur met rolverdeling opgesteld te worden. De planning is om dit plan op 1 januari 2010 gereed te hebben, zodat vanaf die datum ook daadwerkelijk gestart kan worden met de

uitwerking ervan. In deze paragraaf wordt voor het programmaplan een eerste aanzet gegeven.

5.12 De commissie adviseert een programmatische aanpak te kiezen met een brede scope en participatie vanuit het OM en Justitie. Onder het programma worden gefaseerde projecten gestart om de adviezen van de commissie verdere uit te werken en implementeren. Gedacht kan worden aan een project “standaardzaken”, een project “benchmarking bedrijfsvoering”, een project “veranderkundige aspecten binnen de OM-organisatie”, etc.

5.13 Elk deelproject kent zijn eigen horizon. Elk deelproject borduurt echter ook voort op de resultaten van andere projecten. Per project wordt begonnen met een eerste invulling van het conceptuele model zoals de commissie dit geadviseerd heeft. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan verdieping en technische verfijning van dit model.

5.14 Het meerjarig financieel kader dat geënt is op de nieuwe wijze van sturing en bekostiging wordt steeds nadrukkelijker de basis voor de begrotingsvoorbereiding van het OM. Voorwaarde hierbij is uiteraard de budgettaire inpasbaarheid.

5.15 In het programmaplan zal verder ook het tijdpad met mijlpalen voor de oplevering van tussenproducten worden gegeven.

Tijdpad projecten

5.16 De commissie adviseert om in het programmaplan vast te leggen dat per 1 januari 2010 de volgende projecten te starten:

- a de verdere verfijning van het conceptuele model, zoals dit in hoofdstuk 4 van dit rapport gepresenteerd is;
- b standaardzaken (uitvoeren nulmeting, opstellen van een eerste gemiddelde kostprijs);
- c persoonsgebonden maatwerkzaken (het uitwerken van een protocol, nulmeting uitvoeren en informatieverzameling en het opstellen van een eerste gemiddelde kostprijs);
- d projectmatige maatwerkzaken (een verkenning naar categorisering en informatieverzameling);
- e beleid & strategie (bepaling van de benodigde gemiddelde capaciteit voor deze categorie werkzaamheden op basis van de resultaten van een nulmeting);
- f bedrijfsvoering (onderzoeken van de mogelijkheden voor benchmarking op onderdelen, uitvoeren van de benchmark).

5.17 De commissie adviseert bij het in gang zetten van bovenstaande acties zowel inhoudelijk als in de tijd goed de relatie te leggen met de reeds lopende verander- en verbetertrajecten binnen het OM. In bijlage F is een korte inhoudelijke beschrijving en tijdpad opgenomen per project.

5.18 Naast de projecten die specifiek gericht zijn op de verschillende werkprocessen van het

OM, zal het programmaplan ook aandacht moeten besteden aan de volgende elementen:

- a een *programmastructuur* die de verschillende deelprojecten beheersbaar houdt. Het iteratieve proces van het inhoudelijk “bouwen aan en vullen van” het besturing- en bekostigingsmodel vereist een goede programmastructuur en –coördinatie, en daaronder een goed projectmanagement voor de verschillende deelprojecten;
- b een *veranderkundige aanpak* binnen het OM. Naast de financieel-technische exercitie, staat het OM met dit vervolgprogramma aan de vooravond van een majeur veranderproces. Communicatie en het actief betrekken van medewerkers over het programma, de deeltrajecten en de gevolgen hiervan voor de OM-organisatie zijn van groot belang voor het draagvlak en succes van dit programma.

5.19 Het nieuwe sturing- en bekostigingsmodel van het OM zal zijn waarde vinden in de gezamenlijke ontwikkeling en totstandkoming ervan. Het programma is dan ook niet louter een financieel project, integendeel.

Programmastructuur en -organisatie

5.20 Het vervolgprogramma vereist een stevige structuur waarin de capaciteit en deskundigheid vanuit alle relevante geledingen van zowel het OM als DGRR zijn vertegenwoordigd.

5.21 Opdrachtgevers voor het vervolgprogramma zijn de DGRR van het Ministerie van Justitie en de voorzitter van het College van PG's. Voorgesteld wordt om aan deze stuurgroep een onafhankelijke expert toe te voegen.

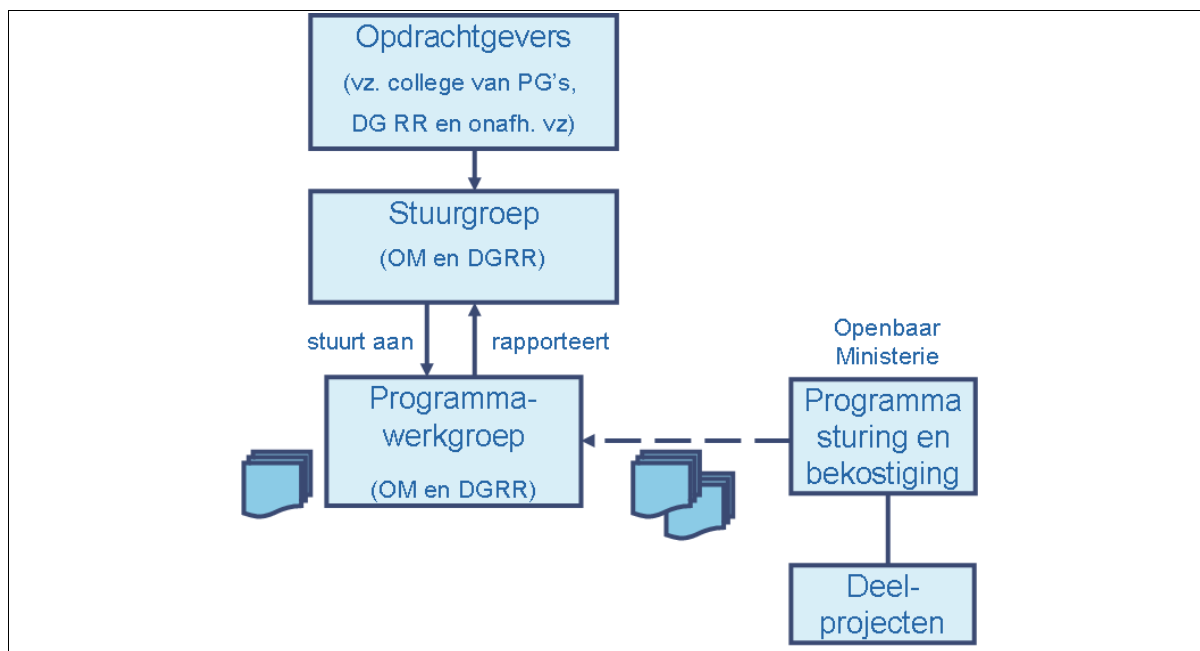
5.22 Het programma wordt voorts aangestuurd door een stuurgroep. De stuurgroep bestaat uit de een vertegenwoordiging van het DGRR van het ministerie van Justitie en van het College van PG's. De stuurgroep stuurt het hele programma aan en draagt de eindverantwoordelijkheid voor de voortgang.

5.23 Door de opdrachtgevers dienen bij de start van het programma expliciete uitgangspunten geformuleerd te worden waaraan een te ontwikkelen sturing- en bekostigingsmodel dient te voldoen. Deze uitgangspunten kunnen gaan over het ambitieniveau, de mate waarin de uitkomst van het programma budgetneutraal moet plaatsvinden, etc. De uitgangspunten worden opgenomen in het programmaplan.

5.24 Het vervolgprogramma bestaat uit twee trajecten: (1) uit het uitvoeren van verschillende deelprojecten, zoals genoemd onder 5.16b t/m f en (2) de verdere verfijning van het conceptuele sturingsmodel (5.16a). Het uitvoeren van verschillende deelprojecten staat onder regie van het OM. Een programmawerkgroep verfijnt het sturingsmodel en houdt nauw contact met het OM over de verschillende deelprojecten. Het OM bewaakt de voortgang van alle deelprojecten en de samenhang met andere lopende verandertrajecten binnen het OM.

5.25 De deeltrajecten voeden de programmawerkgroep met resultaten en nieuwe inzichten, zodat deze werkgroep het conceptuele sturingsmodel verder kan verfijnen. Ieder deeltraject staat onder leiding van een projectleider. De programmaorganisatie bestaat uit enkele projectleiders van de deelprojecten. De deelprojecten worden in beginsel bemest door medewerkers van het OM.

5.26 Schematisch kan de programmastructuur als volgt worden weergegeven:



Tot slot

- 5.27 Voor het vervolprogramma ziet de commissie de volgende randvoorwaarden voor succes:
- gedeelde commitment voor de adviezen en het daarmee beoogde einddoel van de voorgestelde besturing- en bekostigingswijzen van de commissie uit deze rapportage;
 - actieve betrokkenheid bij het vervolprogramma vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid;
 - adequate capaciteit bij het OM voor de uit te voeren werkzaamheden in de projecten, zowel in kwantitatieve als in conceptuele zin¹⁹;
 - adequate informatievoorziening en medewerking vanuit de verschillende betrokken partijen;
 - een helder programmatisch plan, structuur en aansturing, inclusief taak-, bevoegdheid- en verantwoordelijkheidsverdeling en mijlpalen. De commissie heeft hierboven aanzetten hiertoe gegeven.
 - expliciet aandacht voor het veranderkundige aspecten van het vervolprogramma.

¹⁹ Een mogelijk risico bij de bemensing van het programma is het feit dat in de praktijk steeds dezelfde mensen in de organisatie worden belast.

A Samenstelling commissie en werkgroep

A.01 De samenstelling van de onderzoekscommissie is als volgt:

- mevrouw prof. dr. C.A. van Egten RA (PricewaterhouseCoopers) als voorzitter
- de heer P. van Driel RA (PricewaterhouseCoopers) als opvolger van de voorzitter
- de heer drs. E.J.H.S. Flipse MPA (PricewaterhouseCoopers) als co-voorzitter
- de heer ir. L.I. Canté (PricewaterhouseCoopers) als secretaris
- de heer drs. D.M.F. Jongen (UWV/CWI)
- de heer mr. J. van Eck (Algemene zaken)
- de heer drs. E.B.K. van Koesveld (Financiën, IRF)
- de heer mr. H.A. van Brummen (College van PG's)
- de heer dr. mr. D.W. Steenhuis (voormalig lid college van PG's)
- de heer drs. N.S.T. Obbink (DGRR)
- de heer drs. A.B.C. de Klerck (DFEZ Justitie)
- de heer drs. R. van Lier (DFEZ Justitie)
- de heer drs. P.J. de Jong (PaG, afd. FC&F)
- de heer drs. G. van Hengel (DGRR/FBC)

A.02 De samenstelling van de werkgroep is als volgt:

- de heer ir. L.I. Canté (PricewaterhouseCoopers) als voorzitter
- de heer drs. W.A. van der Heide (PaG, hoofd afd. FC&F)
- de heer drs. G. van Hengel (DGRR/FBC)
- de heer mr. G.Th. Hofstee (hoofddofficier van justitie)
- de heer drs. G.H.B. Homan (directie FEZ Justitie)
- de heer mr. P.J. Huijser (directeur bedrijfsvoering OM)
- de heer drs. P.J. de Jong (PaG, afd. FC&F)
- mevrouw drs. M.S. de Klerk (Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën, sectie JUBI)
- de heer drs. D.A.J. Abrahams (Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën, sectie JUBI)
- de heer drs. ing. C. van der Spek (DAD Justitie)

B Taakomschrijving OM

B.01 Ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde worden de volgende taken door het OM uitgevoerd:

- a Het evenwichtig inzetten van het strafrecht (opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van straffen) zowel landelijk als in de lokale samenleving:
 - i evenredigheid na te streven tussen de in te zetten middelen en de rechtsbelangen waarop inbreuk wordt gemaakt (prioriteren);
 - ii effectieve inzet na te streven door verbinding te leggen tussen strafrechtelijke maatregelen en niet-strafrechtelijke (bestuurlijke maatregelen, preventie).
- b Het adequaat afdoen van strafzaken, waarbij wordt gestreefd naar een snelle afwerking, onder de voorwaarde van een zorgvuldige bejegening van slachtoffers en verdachten;
- c Het houden van toezicht op de rechtmatige opsporing van strafbare feiten;
- d Het overtuigend kunnen verantwoorden van de gemaakte keuzen tegenover de rechter, de Minister van Justitie en de samenleving in het algemeen.

B.02 Hiernaast is het OM belast met andere bij wet opgedragen taken, zoals bij de opname in psychiatrische inrichtingen en het houden van toezicht op dergelijke inrichtingen.

C Feiten en cijfers OM

C.01 Onderstaande tabel is zo veel als mogelijk ingevuld door het OM. Aangezien het OM in haar administratie budgetten en kengetallen bijhoudt per organisatieonderdeel en niet per zaakscategorie kunnen niet alle cellen ingevuld worden.

Aantallen en budgetverdeling bij standaardzaken

| Standaardzaken | Aantallen abs. | Aantallen % | Budget (2008) |
|-----------------------------|----------------|-------------|---------------|
| Wet-Mulderzaken | 330.000 | 45% | € 5,4 mln. |
| Kantonzaken | 230.000 | 30% | |
| Enkelvoudige rechtbankzaken | 185.000 | 25% | |
| | 745.000 | 100% | € 72,8 mln. |

Aantallen zaken en gemiddelde kostprijzen CVOM

| Zaaksoort | aantal zaken | totaal budget | gem. kostprijs |
|------------------------|--------------|---------------|----------------|
| Mulderberoepen | 330.000 | 5.400.000 | 16 |
| Overige standaardzaken | 110.000 | 6.600.000 | 60 |
| totaal CVOM | 440.000 | 12.000.000 | 27 |

Aantallen en budgetverdeling bij persoonsgebonden maatwerkzaken

| | Aantallen abs. | Aantallen % |
|--|----------------|-------------|
| Zeer actieve Veelplegers ²⁰ | 10.000 | 16% |
| Jeugdzaken | 36.000 | 56% |
| Huiselijk geweld | 18.000 | 28% |
| | 64.000 | 100% |

Aantallen en budgetverdeling bij projectmatige maatwerkzaken

| Totaal OM | Aantallen abs. | Aantallen % |
|--|----------------|-------------|
| Bijzondere opsporingshandelingen (o.b.v. een gerechtelijk vooronderzoek) | 2.000 | 5% |
| Voorgeleiding | 20.500 | 50% |
| Leerplicht | 8.000 | 20% |
| Expertisezaken | | |
| o cybercrime | | |
| o medische zaken | | |
| o discriminatie | | |
| o terrorisme | | |
| Zedenzaken | 2.000 | 5% |
| Geweld tegen ambtenaren | 7.000 | 17% |
| Art. 6 WVV | 1.500 | 4% |
| | 41.000 | 100% |

C.02 Binnen bovenstaande categorieën zit overlap in de definities. Deze zijn in de cijfers zoveel

²⁰ Aantal veelplegerzaken betreft zaken tegen zeer actieve veelplegers. Daarnaast zijn er ook zaken tegen de overige veelplegers. Daarnaast is tegen zeer actieve veelplegers ca. 450 keer de ISD-maatregel opgelegd.

mogelijk geëlimineerd.

C.03 Om enig gevoel te krijgen bij de werkverdeling over het LP, FP en de ressortparketten volgen hieronder de cijfers m.b.t. aantal zaken en gemiddelde kostprijzen verdeeld over deze parketten. Voor het LP geldt dat dit allemaal projectmatige maatwerkzaken zijn. Voor FP en de LRO betreft dit de gemiddelde kostprijs van projectmatige maatwerkzaken en standaardzaken samen.

| OM-onderdeel | aantal zaken | totaal budget | gem. kostprijs |
|--------------|--------------|---------------|----------------|
| LP | 300 | 13.300.000 | 45.000 |
| FP | 11.000 | 20.000.000 | 1.800 |
| LRO | 24.000 | 28.500.000 | 1.200 |

Budgetverdeling ketenbeleid en overige zaken

Ca. 9% van het budget OM (€ 50 mln.²¹) wordt aan deze categorie besteed.

Budgetverdeling bedrijfsvoering

| Onderdelen | Budget |
|--|-------------|
| College van PG's en overige PaG-afdelingen | € 17,5 mln. |
| Landelijke budgetten | € 116 mln. |
| DVOM (SSC OM) beheerd door OM | € 11 mln. |
| Management en lokale bedrijfsvoering | PM |

²¹ Dit percentage is berekend t.b.v. de blokkendoos. Onduidelijk is of hier ook dubbeltellingen in zitten.

D Ketenpartners OM

D.01 Het OM heeft met veel ketenpartners van doen. Hieronder volgt een overzicht van deze partijen.

Opsporing

- a 26 regiopolitiekorpsen
- b Raad van Hoofdcommissarissen
- c Korpsbeheerders
- d Centrum Criminaleitspreventie en veiligheid
- e Bijzondere opsporingsdiensten:
 - FIOD
 - SIOD
 - AID
 - VROM-IOD
- f Andere inspectiediensten
 - AIVD
 - NCTb
 - Douane, Kmar

Keten

- a Raad voor de rechtspraak
- b 19 rechtbanken plus 5 hoven
- c CJIB
- d Reclassering (3RO: Reclassering Nederland, Stichting Verslavingszorg reclassering GGZ, Leger des Heils)
- e Raad voor de Kinderbescherming
- f Bureau Jeugdzorg
- g DJI
- h NFI
- i NIFP (Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie), Pieter Baan Centrum, verslavingsinstellingen e.d.
- j Nederlandse Orde van Advocaten
- k Raad voor de Rechtsbijstand
- l Tolken
- m Slachtofferzorg Nederland
- n Schadefonds Geweldsmisdrijven

Rijksoverheid - Ministeries

- a Ministerie van Justitie (Verantwoordelijk, financier, beleidsinhoudelijke aansturing)
- b Ministerie van Binnenlandse Zaken (politie, gemeenten)
- c Alle andere departementen i.v.m. opsporingsthema's:
 - VWS (en VWA)
 - V&W (m.n. verkeer), incl. RDW, CBR
 - Landbouw
 - VROM
 - Financiën / Belastingdienst / douane
 - EZ (m.n. fraude, cybercrime)
 - SW (m.n. fraude)
 - Onderwijs (o.a. leerplicht)
 - Defensie (Kmar, militaire zaken)
 - Buitenlandse zaken, ambassades, NI'se vertegenwoordigers (internationale rechtshulp), - IND

Rijksoverheid - overig

- a Nationaal rapporteur mensenhandel
- b AFM (Autoriteit Financiële Markten)
- c DNB (De Nederlandse Bank)
- d NMA (Nederlandse Mededingingsautoriteit)
- e Landelijk bureau Bibob
- f Nationale Ombudsman

Regionale overheden

- a Alle 443 gemeenten t.b.v. het overleg over het integrale veiligheidsbeleid, de veiligheidshuizen, persoonsgebonden of gebiedsgebonden aanpak criminaliteit, driehoeksoverleg etc.
- b VNG
- c Provincies
- d IPO
- e Waterschappen
- f Regionale milieudiensten
- g Stadsregio's

Andere toezichts- of adviesorganen

- a College van toezicht op de kansspelen
- b College bescherming persoonsgegevens
- c Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming

Semi-publieke of private organisaties

- a VNO-NCW, MKB-NL,
- b Transport en Logistiek Nederland
- c Raad Nederlandse Detailhandel
- d Verbond van Verzekeraars
- e Banken, Nederlandse vereniging van Banken
- f Accountants en notarissen
- g Woningcorporaties

Onderzoek en kennis

- a WODC
- b Universiteiten (wetenschappers)
- c Politie Academie

Overig

- a Eurojust
- b Op diverse thema's vaak allerhande organisaties. Bijvoorbeeld:
- c Anti-discriminatievoorzieningen (regionaal), Bureau art. 1, COC etc.
- d Internetproviders, online-handels plaatsen (i.v.m.cybercrime)

E Besturing- en bekostigingssystematieken

E.01 In algemene zin kan ieder productie- of werkproces op vier verschillende manieren worden aangestuurd. Bepalende factoren voor de wijze van aansturing zijn:

- a de mate van *homogeniteit* van het productieproces; en
- b de mate van *identificeerbaarheid* van de uitkomst van het proces (ofwel de mate waarin de output direct te relateren is aan de uitgevoerde activiteiten).

E.02 Een homogeen productieproces maakt kostenstandaardisatie mogelijk, een identificeerbare uitkomst van het productieproces maakt prestatienormering mogelijk. De combinatie van de factoren homogeniteit en identificeerbaarheid leiden tot onderstaande varianten:

| | Uitkomst is identificeerbaar (te maken) | Uitkomst is niet identificeerbaar (te maken) |
|---------------------------------------|---|--|
| Productie is homogeen (te maken) | Outputsturing (bv. sturen op aantal bekeuringen) | Processturing (bv. R&D georiënteerde organisaties als RIVM of KNMI) |
| Productie is niet homogeen (te maken) | Taak- of projectsturing (bv. grote infrastructurele projecten) | Inputsturing (bv. beleidsdirecties) |

E.03 Feitelijk zijn hiermee de vier hoofdvarianten voor sturing geformuleerd. Afhankelijk van de aard van de producten, de mate waarin de administratie- en informatiesystemen in staat zijn bepaalde gegevens te leveren kan gekozen worden voor een bepaalde vorm van bekostiging.

E.04 Voorbeelden van toepassing van deze typologieën in de praktijk zijn:

| Wijze van bekostiging | Toelichting | Voorbeelden |
|------------------------------------|--|--|
| Input (p x q zonder afrekening) | Bekostiging op grond van inputvariabelen; in sommige stelsel hebben de inputvariabelen een "voorspellende" waarde voor de werklust. Denk aan het aantal leerlingen, oppervlakte van het verzorgingsgebied. | Onderwijs, provincie- en gemeentefonds (algemene uitkering), politie |
| Budget-financiering | Een vooraf afgesproken hoeveel geld wordt ter beschikking gesteld. | Deeltijd WW, exportfinanciering |
| Exploitatie-financiering | Bekostiging op basis van de gerealiseerde productie. Combinatie mogelijk met vooraf vastgesteld budget. | |

| | | |
|---------------------|--|--|
| Output o.b.v. p x q | <p>Bekostiging op grond van een vooraf vastgestelde p vermenigvuldigd met q. De vooraf vastgestelde p (voorcalalatorisch tarief) wordt nacalculatorisch getoetst.</p> <p>Mbt pxq zijn er verschillende opties mogelijk: taakstellingen, normen en/of gewenste situaties die reeds zijn verrekend in de p, boven- en ondergrenzen voor q, etc.</p> <p>Bij dit stelsel dienen tevens afspraken te worden gemaakt inzake reservevorming in relatie tot verdeling van de risico's.</p> | DBC |
| Outcome | Bekostiging op grond van behaalde effecten; vooraf dient exact het effect geoperationaliseerd te worden. | Onderdelen van de prestatiebekostiging Politie |
| Project | Bekostiging op grond van vooraf ingediend plan met financiële onderbouwing, gekoppeld aan voortgangs- en eindrapportage | Subsidieverstrekingen |

F Lopende trajecten binnen het OM

| Lopende trajecten | Kern | Tijdpad |
|---|---|--|
| 1. Intensiveringprogramma's | Kwaliteitsimpuls voor werkzaamheden officierenkorps, verbetering van behandeling van maatwerkzaken | Gestart in 2008. Programma is in vergevorderd stadium. |
| 2. Regionalisering eerste lijn | <ul style="list-style-type: none"> •Opschaling van 19 arrondissementsparketten naar 11 regio's. •Kwaliteitsslag in de bedrijfsvoering. •Ontwikkeling van regionale specialismen. | In gevorderd stadium. Aandachtspunt is nog de bestuurlijk-organisatorische werking. |
| 3. Landelijke ressortelijke organisatie | Ontwikkeling van vijf ressortsparketten naar één onderdeel. | In gevorderd stadium. Aandachtspunt is nog de bestuurlijk-organisatorische werking. |
| 4. Phoenix | Management Informatie Systeem en datawarehouse: verzamelt relevante informatie binnen OM op gebied van Personeel, Financiën en Operations (zaaksinformatie) en vertaalt deze naar managementinformatie | Oplevering voorzien eind 2010. |
| 5. GPS Standaard | Zaakvolgsysteem voor OM en ZM, digitalisering van dossiers. Maakt sturing op aantallen en doorlooptijden mogelijk. | Oplevering voorzien eind 2009. |
| 6. GPS Maatwerk | Idem, maar dan voor maatwerkzaken. | Enkele pilots lopen, start uitrol in 2010. |
| 7. Doorontwikkeling CVOM | Betreft vooral de doorontwikkeling van de feitgecodeerde zaken (eenvoudige strafzaken). Leidt tot verdere opschaling van het CVOM, CVOM neemt hiermee veel werk van de parketten over. | Invoer voorzien vanaf voorjaar 2010 |
| 8. Doorontwikkeling DVOM | DVOM is de Shared Service Organisatie van het OM. Einddoel is centralisering van alle uitvoerende bedrijfsvoeringfuncties. | Nieuwe organisatie moet in 2012 staan. Reeds door DVOM uitgevoerd: Personeel, Financiën, ICT deels. Facilitaire diensten wordt nu gestart. |

| | | |
|--------------------------------|---|--|
| 9. Project Veiligheidshuizen | Ontwikkelen van een basisniveau voor de inrichting en de daarvoor benodigde randvoorwaarden van alle veiligheidshuizen. Ook financiering structureel regelen (gaat nu nog op subsidiebasis) | Project is net opgestart. Eind 2011 dienen alle veiligheidshuizen aan dezelfde standaarden te voldoen. |
| 10. Project Strategie & Beleid | Project dat de afdeling S&B beter in positie brengt, zowel intern (t.o.v. criminologen, extra verwerkingsofficieren) als extern (eerst strafrechtsketen, later hele veiligheidsketen). | Voltooiing eind 2010. |
| 11. OM afdoening | Strafzaken die zonder tussenkomst van de rechter kunnen worden afgedaan. Betekent deels extra werk voor CVOM (kan deels standaard afgedaan worden) | Succesvolle implementatie politie strafbeschikking per 1 april 2010, opschaling bestuurlijke strafbeschikking vanaf 1 januari 2010 en start implementatie fiscale strafbeschikking per 1 oktober 2010. |
| 12. Leonardo | Justitiebrede overgang naar een nieuw financieel administratief systeem. | Implementatie in 2011. |

G Opdrachtverstrekking commissie

Inleiding

In deze notitie is een voorstel uitgewerkt voor een doorlichtingonderzoek bij het openbaar ministerie (OM). Door de in te stellen onderzoekscommissie kunnen wijzigingen in de opzet en vraagstelling voor dit onderzoek worden aangebracht.

Onderzoeksvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek is het adviseren over de vormgeving van een besturing- en bekostigingsmodel voor het OM. Tevens moet de vraag worden beantwoord welke bestuurlijke informatievoorziening daarvoor nodig is. Daarnaast wordt gevraagd te adviseren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestaande werkprocessen van het OM.

Het accent bij het bekostigingsmodel ligt op de relatie tussen het bestuursdepartement en het College. Verwacht wordt dat (de activiteiten van) het OM niet eenduidig aangestuurd (en bekostigd) kunnen worden. Om die reden zal een analyse van de verschillende werkzaamheden bij het OM en clustering daarvan (in "blokken" met een gelijkvormige besturing en bekostiging) noodzakelijk zijn. In die zin ontstaat dan congruentie tussen de externe (bestuursdepartement versus College) en interne (College versus OM-onderdelen) besturingslijnen. De hoofdvraag is in deze notitie bij het onderdeel "opdracht" nader uitgewerkt. Het te ontwikkelen besturing- en bekostigingsmodel dient te resulteren in een door alle betrokken partijen gedeeld en toekomstbestendig beeld over het OM.

Aanleiding voor het onderzoek²²

Aanleiding voor het onderzoek is de in omvang toegenomen begroting van het OM. Het beeld is dat mede als gevolg van onder meer kwaliteitsprogramma's (en in verhouding tot het aantal geleverde benoemde producten (aantal misdrijfzaken e.d.)) de kosten stijgen en de productie daalt. Het OM is gedeeltelijk in staat te onderbouwen tot welke andere producten of verzwaren van producten dit heeft geleid. Ook hebben extra middelen (zoals Programma Versterking Opsporing en Vervolg) niet altijd geleid tot meer productie.

Het OM wordt voor haar onderscheiden activiteiten volledig op inputbasis gefinancierd, waarbij niet of nauwelijks een relatie met de activiteiten is te leggen. Dat leidt frequent tot verschil van inzicht tussen het bestuursdepartement als financier van het OM respectievelijk het Parket Generaal (PaG) over de (on)mogelijkheden van het OM om zelf financiële problemen tot een oplossing te brengen. Een gemeenschappelijk, toetsbaar en geobjectiveerd referentiekader over de relatie tussen uitgaven en prestaties ontbreekt. Zo bestaat er geen duidelijkheid over de (integrale) kostprijs (feitelijk en normatief) van de diverse primaire OM-producten (mulderberoepen, kanton-

²² In de bijlage is een nadere toelichting op de aanleiding voor het onderzoek opgenomen.

en rechtbankzaken). Ook is er discussie mogelijk over de omvang van de verwerkingscapaciteit van het OM van strafzaken. Daarnaast geeft het OM aan dat veel werk en inspanning gemoeid is met de hiervoor vermelde niet op zaaksafhandeling gerichte activiteiten. Dat die inspanningen er zijn is niet omstreden, maar de impact ervan op de organisatie ligt niet objectief vast.

In de bijlage bij deze opdrachtformulering is een eerste aanzet gegeven tot het maken van een figuurlijke 'blokkendoos', waar de eerder genoemde blokken uit de onderzoeksvraag inpassen. Deze blokkendoos is de metafoor voor het samenstel van te onderscheiden werkzaamheden van het OM. Het is de verwachting dat deze werkzaamheden geclusterd kunnen worden tot meer homogene eenheden, die op een gelijke manier bestuurd en bekostigd kunnen worden. Die blokken bij elkaar vormen een doos. Hiermee is te onderzoeken wat de betekenis is van de besturing en bekostiging van het OM als totaal en vervolgens de consequentie voor de toezichtrelatie met het departement.

Opdracht

1. Ontwikkel een besturingsmodel met een daarop geënt bekostigingsmodel voor de verschillende soorten activiteiten (elk blok uit de blokkendoos kan zijn eigen besturingswijze e.a. vergen) van het OM. Trek daarbij lering uit andere vergelijkbare gedeconcentreerde organisaties? Beoordeel in hoeverre bij het nieuwe besturing- en bekostigingsmodel nog rekening worden gehouden met de wijze waarop de andere relevante organisaties (bijvoorbeeld politie en Rechtspraak) in de strafrechtketen worden bestuurd en bekostigd? De indirecte kosten (in het bijzonder die van ICT en huisvesting) vormen naast de middelen voor "gerechtskosten" en "domeinen" nog een apart aandachtspunt voor de besturing en bekostiging.
2. Beoordeel in dit verband de doelmatigheid en doeltreffendheid van de belangrijkste primaire processen en adviseer waar aan de orde over verbeteringen. Betrek daarbij ook de lopende en voorziene veranderingen (kwaliteit waarheidsvinding, beleidsmatige prioriteiten, organisatorische veranderingen en ICT [bv GPS]) bij het OM). Dit betekent niet dat beleidsmatige keuzes met betrekking tot GPS, HOMV, GGE etc. opnieuw onder de loep genomen worden;
3. Adviseer per blok uit de blokkendoos over de wijze van bekostiging (taakstellend budget, vrije ruimte, zero base budgettering, normatieve kostprijzen e.d.) Gebruik waar dat zinvol is voor deze opdracht informatie over de ontwikkeling van de uitgaven aan en productiviteit van die activiteiten. Adviseer als sluitstuk op basis van een nadere onderbouwing over de hoogte van het meerjarig financieel kader (inclusief middelen voor gerechtskosten en domeinen) dat voor het OM is benodigd.
4. Adviseer over de wijze waarop de voorgestelde besturingswijze en bekostigingssystematiek kunnen worden geïmplementeerd met maximaal draagvlak bij het OM. Als het geadviseerde budgettaire kader afwijkt van de huidige realisatie en/of het huidige beschikbare budget geef dan aan hoe de verschillen overbrugd kunnen worden;

5. Geef voor zover de adviezen binnen het tijdsbestek voor dit onderzoek niet volledig kunnen worden uitgewerkt concreet aan wat er nog moet gebeuren en hoe dit het beste tot stand kan worden gebracht (een zogenaamde agenda voor de toekomst).

Organisatie van het onderzoek

1. DGRR is opdrachtgever.
2. Het onderzoek wordt geleid door een onderzoekscommissie, die als volgt is samengesteld:
 - mevrouw prof. dr. C.A. van Egten RA (PwC) als voorzitter
 - de heer drs. D.M.F. Jongen (UWV/CWI)
 - de heer mr. J. van Eck (Algemene zaken)
 - de heer drs. H.A. Medema (Financiën IRF)
 - de heer mr. H.A. van Brummen (College van PG's)
 - de heer dr. mr. D.W. Steenhuis (voormalig lid college van PG's)
 - de heer drs. N.S.T. Obbink (namens DGRR)
 - de heer drs. A.B.C. de Klerck (DFEZ Justitie)
 - Secretaris: ...vacature
3. De onderzoekscommissie wordt bijgestaan door een werkgroep (zoveel mogelijk ambtelijk samengesteld). Taak van de werkgroep is om zorg te dragen voor het beschikbaar komen van de door de onderzoekscommissie gevraagde informatie. De werkgroep voorziet deze informatie van commentaar ten behoeve van bespreking en beoordeling door de onderzoekscommissie. De werkgroep stelt op basis van het besprokene in de onderzoekscommissie de conceptrapportage van deze opdracht op. Om de samenwerking tussen de onderzoekscommissie en de werkgroep goed te laten verlopen is het belangrijk te voorzien in een linking pin functie tussen de onderzoekscommissie en de werkgroep. De secretaris van de onderzoekscommissie zal met die taak worden belast door tevens als projectleider/voorzitter van de werkgroep te fungeren. De onderzoekscommissie beslist over de praktische organisatie en werkwijze voor de uitvoering van het onderzoek.

De werkgroep bestaat uit de volgende leden:

- een onafhankelijke onderzoeksleider (voorzitter; tevens secretaris van de commissie);
- medewerker van PwC (als linking pin naar de voorzitter van de cie) dhr L. Canté;
- het hoofd FC&F van het PaG; de heer drs. W.A. van der Heide;
- de accountmanager OM DIRR/FBC; de heer drs. G. van Hengel;
- een hoofdofficier van Justitie, mogelijk de heer mr. G.Th. Hofstee;
- een directeur bedrijfsvoering, mogelijk de heer mr. P.J. Huijser;
- een medewerker van de DAD (nog in te vullen);
- een medewerker van DFEZ, de heer Homan;
- de interne OM-projectleider KV+ de heer drs. P.J. de Jong.

(ter informatie: Er is een projectbureau, niet deel uitmakend van de organisatie van dit onderzoek) onder verantwoordelijkheid van het Parket Generaal, waarvoor de heer De Jong de linkin pin functie vervult. Deze projectgroep draagt zorg voor het aanleveren van informatie met betrekking tot het OM ten behoeve van analyse doeleinden van de werkgroep).

4. De onderzoekscommissie beslist over eventuele aanvullende externe ondersteuning voor de commissie zelf dan wel voor de werkgroep;
5. Onderzoekscommissie en werkgroep worden voorzien van secretariële ondersteuning.

Planning

Start zo snel mogelijk. De conceptrapportage van de commissie aan de DGRR wordt voorzien rond 1 juli 2009.

Kosten

De kosten voor externe inhuur voor de commissie en de werkgroep zijn voor rekening van DGRR.

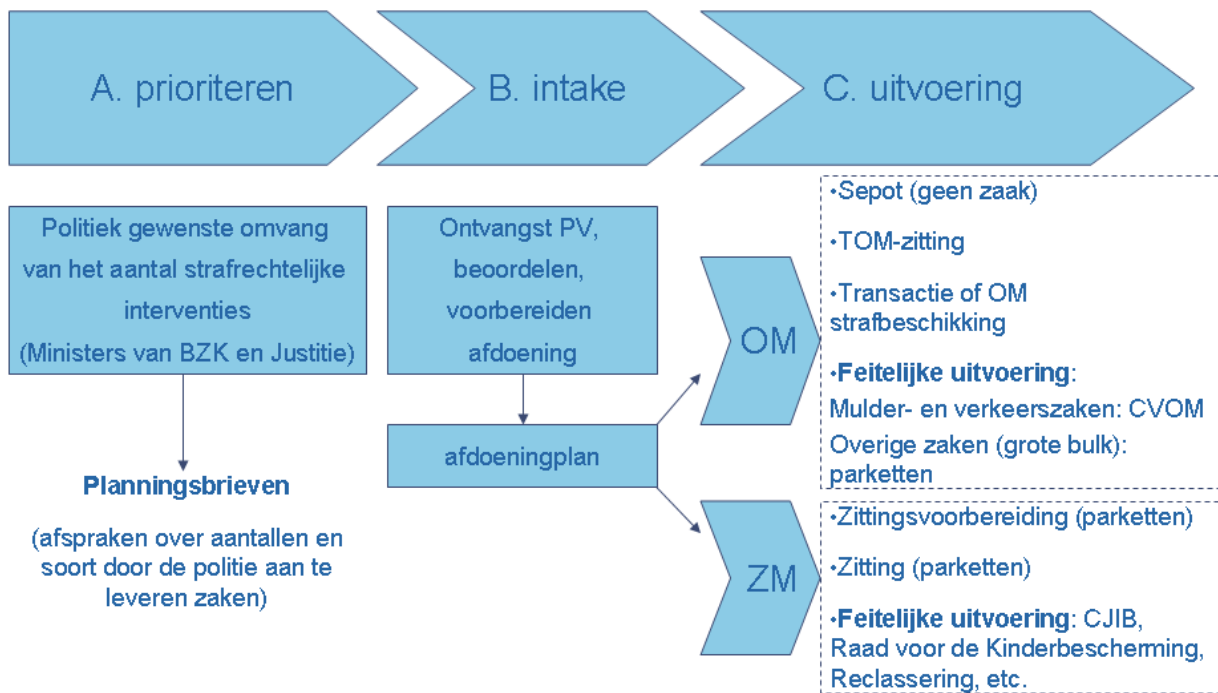
Randvoorwaarden

1. Het Parket Generaal stelt voldoende menskracht ter beschikking om de onderzoekscommissie te voorzien van de gevraagde informatie voor het onderzoek. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat naast het lid (of de leden) die namens het OM participeren in de werkgroep capaciteit bij OM wordt ingezet voor aandragen van informatie en het leveren van analyses. Door het OM is hiervoor een projectbureau ingericht;
2. Inhuur van (eventuele) externen kan snel geschieden via de mantel justitie;
3. Toegang van de onderzoekscommissie en werkgroep tot alle benodigde informatie.

H Schematische weergave hoofdwerkprocessen OM

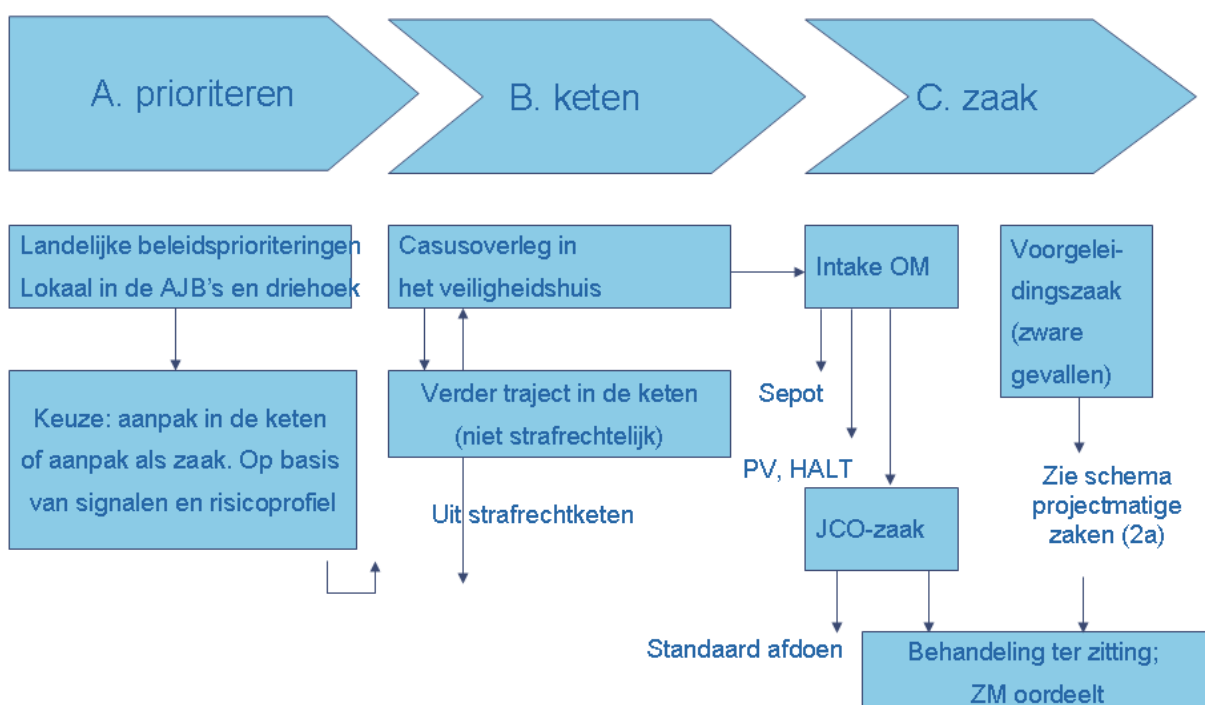
Standaardzaken

(kantonzaken, enkelvoudige rechtbankzaken, OM-aftoeningen, Wet Mulderzaken)



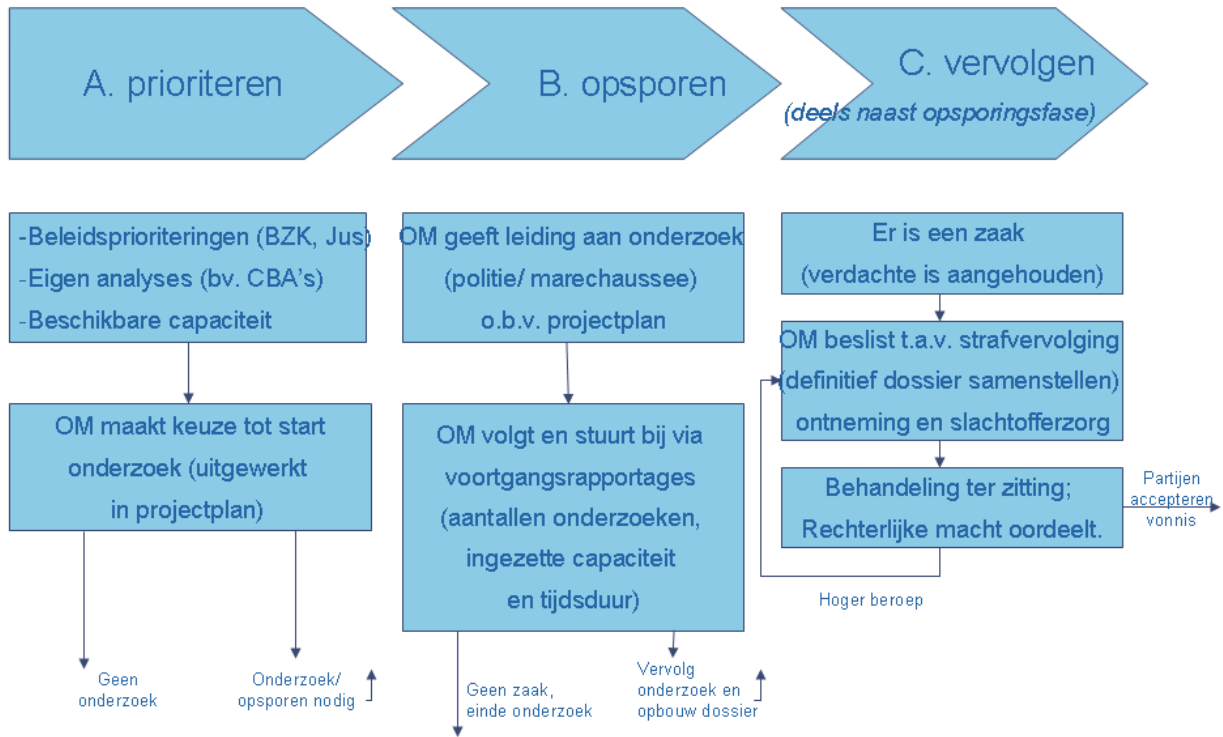
Maatwerkzaken: persoonsgebonden zaken

(bv. jeugdcriminaliteit)

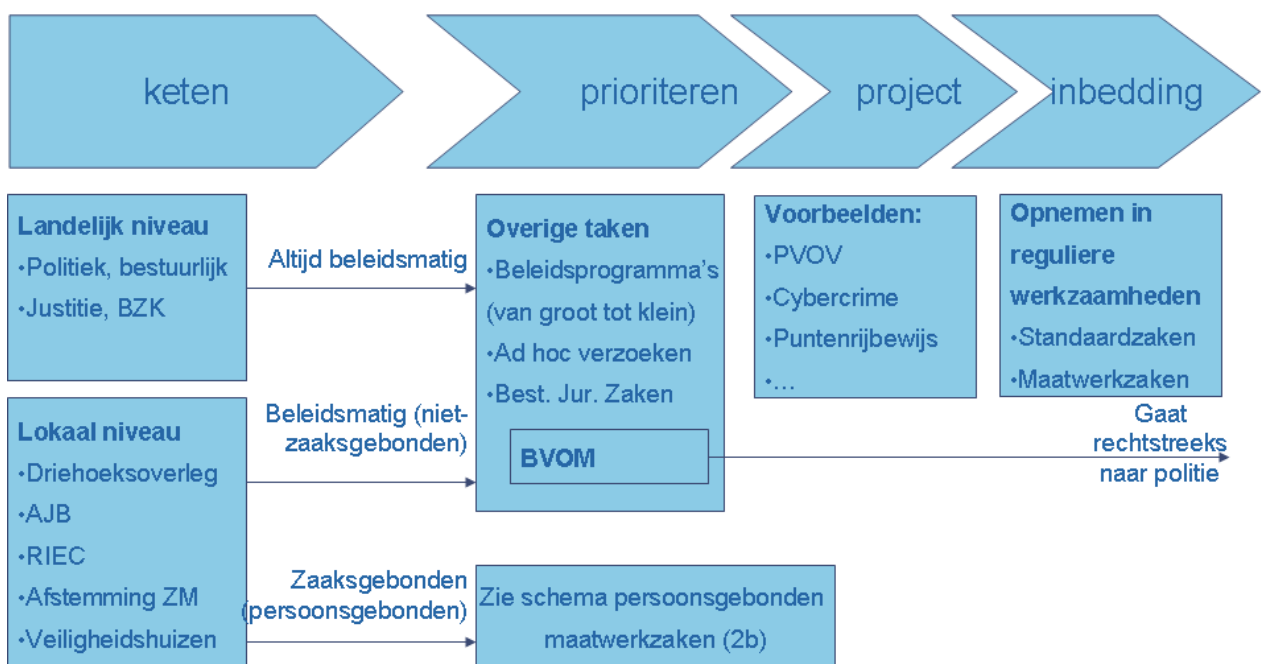


Maatwerkzaken: projectmatige zaken

(bv. witwasfraude, mensenhandel, drugszaken, zedencriminaliteit)



Ketenbeleid en overige taken



Overhead / Bedrijfsvoering

| College van PG's en overige PaG afdelingen | Landelijke budgetten | DVOM (SSC OM) beheerd door OM | Management en lokale bedrijfsvoering |
|--|--|---|---|
| Ten laste van begroting OM (centraal) | Ten laste van de begroting OM (centraal), ten behoefte van de parketten | | Ten laste van eigen (lokale) begroting |
| <ul style="list-style-type: none"> •“Hoofdkantoor” OM | <ul style="list-style-type: none"> •ICT (INTRO) (40) •HRM (Prisma, SSR) (25) •Communicatie (1) •Facilities (huisvesting, inkoop, beveiliging) (48) •Bureau Management ondersteuning (1,4) •Audit (0,8) •Handhavingsbeleid (0,4) | <ul style="list-style-type: none"> •Financiën •Personeel •Informatisering i.o. •Facilities i.o. | <ul style="list-style-type: none"> •HRM •ICT •Facilities |
| Ca. € 17,5 mln. | Ca. € 116 mln. | Ca. € 11 mln. | PM |