

Openbaar Ministerie: beheerst gezag

Het Openbaar Ministerie (OM) is de enige bevoegde instantie in Nederland die verdachten van een strafbaar feit voor de rechter kan brengen. Hierbij heeft het OM verregaande bevoegdheden gekregen. Dit artikel geeft inzicht in het OM en specifiek in de organisatie en activiteiten van haar auditfunctie. En hoe invulling wordt gegeven aan continu leren en verbeteren en aan beheerst gezag.

Het OM opereert vanuit de tien arrondissementsparketten, het ressortsparket en drie landelijke onderdelen die samen inhoud geven aan de uitvoering van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (zie *figuur 1*). In 2016 behandelde het OM 254.000 misdrijfzaken en 130.000 overtredingszaken. Daarmee is het OM een belangrijke schakel in de strafrechtketen en levert het een grote bijdrage aan een rechtvaardig en veilig Nederland. In de werkzaamheden die het OM uitvoert gaat het naast het vervolgen van verdachten in toenemende mate om de zorg voor bijvoorbeeld slachtoffers en nabestaanden en het leveren van inzet voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Dit leidt ertoe dat het takenpakket van het OM zich uitbreidt met inzet die vaak buiten het strafrechtelijk kader valt.

Verregaande bevoegdheden

Om criminaliteit effectief te kunnen bestrijden heeft het OM verregaande bevoegdheden gekregen, die diep kunnen ingrijpen in het leven van burgers. Vanzelfsprekend worden daarom hoge eisen gesteld aan de wijze waarop het OM zijn taken uitvoert. De samenleving moet erop kunnen rekenen dat het OM de wet naleeft en kan uitleggen hoe het tot een oordeel is gekomen. Er dient, met andere woorden, sprake te zijn van beheerst gezag. Verschillende incidenten hebben echter ook kwetsbaarheden in het handelen van het OM blootgelegd. Zaken als de moord op voormalig minister Els Borst, de afhandeling van de zaak rond Lucia de B. en, verder in het verleden de Schiedammer parkmoord, hebben laten zien hoe belangrijk de focus op kwaliteit, zorgvuldigheid en professionaliteit zijn en blijven voor het goed functioneren van het OM.

Nieuwe uitdagingen

Ondertussen staat de buitenwereld niet stil en komen er voor het OM steeds nieuwe uitdagingen bij. De aanslagen die plaatsvinden in Europa en de rest van de wereld stellen de Nederlandse overheid voor de vraag hoe daar het best op kan worden gereageerd. Voor het OM is in deze context het belangrijkste vraagstuk hoe het strafrecht hier effectief

kan worden ingezet. Hoe kan worden voorkomen dat Nederlandse burgers radicaliseren en mogelijk afreizen naar landen als Syrië en Irak om deel te nemen aan de Jihad? Hoe moet worden opgetreden tegen de toenemende mensenhandel en mensensmokkel onder invloed van de groeiende migratiestromen? Voor een effectieve aanpak is internationale samenwerking noodzakelijk en dat stelt nieuwe eisen aan het OM.

Naast deze specifieke aandachtsgebieden geldt in de breedte dat de digitalisering van de samenleving grote impact heeft op de aard van veel criminaliteit. Cybercriminelen kunnen vanaf elke plek ter wereld in een oogwenk duizenden slachtoffers maken, wat in de opsporing en vervolging om een grensoverschrijdende en innovatieve aanpak vraagt. In deze complexe context wordt het gezag van het OM voortdurend aan de orde gesteld en is de beheersing van het grootste belang. Tegen deze achtergrond werkt het OM momenteel planmatig aan het verbeteren van de meest kritische werkprocessen: DNA, OM-straftbesluit, beslag en executie.¹ De auditfunctie maakt nadrukkelijk onderdeel uit van deze verbeteraanpak.

De auditfunctie van het OM

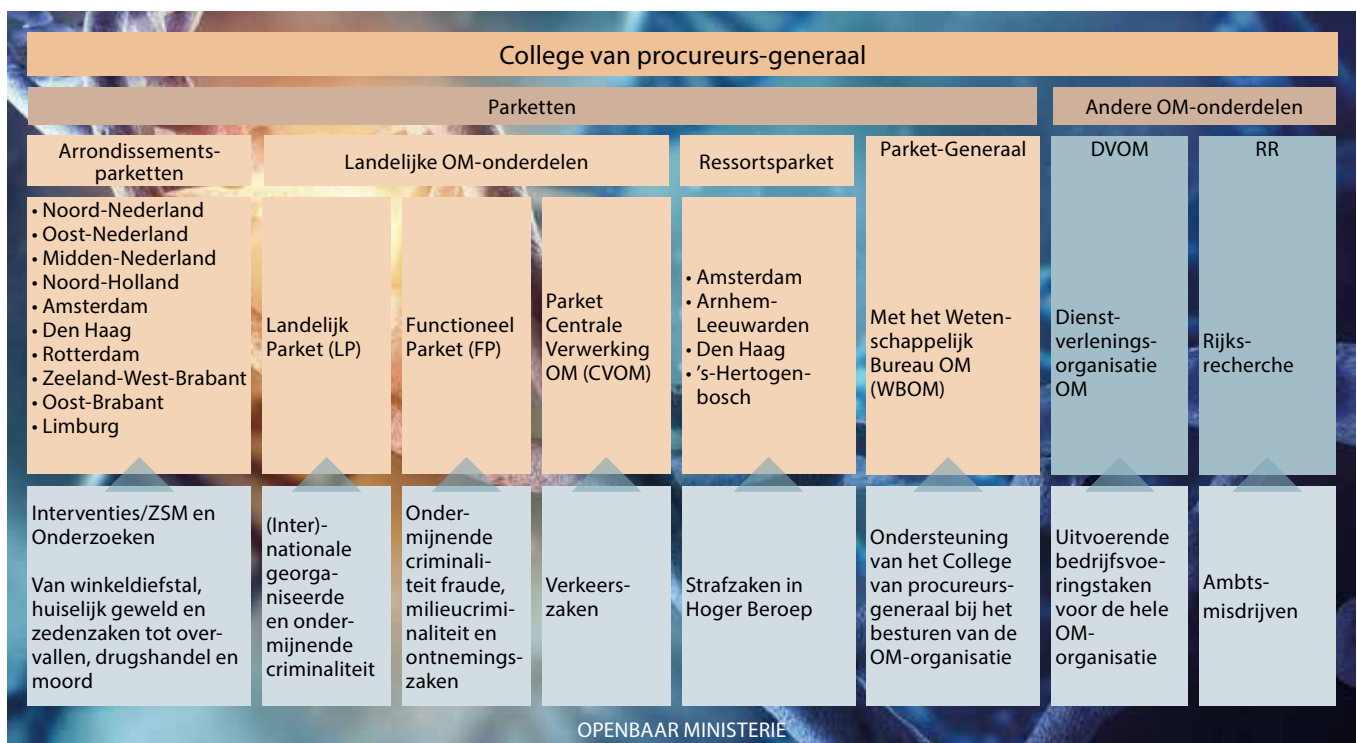
De interne auditfunctie is een van de instrumenten die het OM beschikbaar heeft om de organisatie scherp te houden, risico's tijdig in beeld te krijgen en het lerend vermogen van de organisatie te bevorderen. De Auditgroep van het OM is centraal geïntegreerd binnen het Parket-Generaal. Dit is

het hoofdkantoor van het OM dat samen met het College van procureurs-generaal is gevestigd in Den Haag. Het College van procureurs-generaal bepaalt het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM en ziet erop toe dat bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde sprake is van samenhang, consistentie en kwaliteit.

Analoog aan de organisatiebrede investeringen in professionaliteit en kwaliteit heeft het OM de afgelopen periode geïnvesteerd in de interne auditfunctie. De Auditgroep is uitgebreid en bestaat op dit moment uit twee financial auditors en vier operational auditors. Nu de auditfunctie qua sterkte op orde is gebracht, worden verschillende stappen gezet om Internal Audit binnen het OM kwalitatief naar een hoger plan te tillen. In dit licht is het interessant om enkele ontwikkelingen uit te lichten: de wijze waarop de Auditgroep wil bijdragen aan het continu leren en verbeteren in de organisatie, de samenhang die wordt beoogd tussen de verschillende auditdisciplines en de beoogde samenwerking met auditfuncties van (justitiële) ketenpartners.

Bijdragen aan continu leren en verbeteren

In de eerste plaats wordt van de Auditgroep verwacht dat zij de klassieke audittaken verricht in termen van 'het



Figuur 1. Organogram Openbaar Ministerie

verschaffen van aanvullende zekerheid over de interne beheersing'. Het auditprogramma bestaat daartoe uit een jaarlijks financial auditprogramma gericht op het financieel beheer en een self assessment AO/IC gericht op de beheersing van het primair proces. Derde onderdeel van het auditprogramma is het uitvoeren van operational audits, waarin vooral maatwerk centraal staat.

Naast de uitvoering van het reguliere auditprogramma wordt nadrukkelijk van de Auditgroep gevraagd dat een bijdrage wordt geleverd aan het continue proces van leren en verbeteren, onder andere in het kader van het 'Programma OM Strafvordering 2020'. Dit programma is gericht op het verbeteren van de hiervoor genoemde meest kritische werkprocessen van het OM. Het programma heeft als doel 'het kwalitatief goed en consistent uitvoeren van de (kritische) strafvorderlijke processen'.² Het programma start voor ieder proces met het vaststellen van het strafvorderlijk kader, waarin de wettelijke opdracht voor het OM voor het betreffende proces uiteen wordt gezet.

De Auditgroep vervult in het kader van het programma OM Strafvordering 2020 in feite twee rollen. Dit illustreren we aan de hand van de verbeteraanpak die vanuit het programma in gang is gezet rond de OM-strafbeschikking; een straf die het OM zelf kan opleggen (dus zonder tussenkomst van de rechter) voor veel voorkomende strafbare feiten. Nadat het strafvorderlijk kader voor een proces is vastgesteld voert de Auditgroep samen met de projectleider van het betreffende proces een nulmeting uit, waarmee op ieder parket de kwaliteit van de uitvoering ten opzichte van het strafvorderlijk kader in kaart wordt gebracht. In de nulmeting rond de OM-strafbeschikking is door middel van een steekproef bijvoorbeeld nagegaan of in de geselecteerde dossiers sprake is van een reproduceerbare schuldvaststelling, of de identiteit van de verdachte correct is vastgesteld en of de uitgangspunten ten aanzien van het horen van verdachten worden nageleefd. In de nulmeting zijn verschillende verbeterpunten geïdentificeerd. Ten aanzien van de OM-strafbeschikking bleek bijvoorbeeld dat een meer uniforme registratie nodig is om de reproduceerbaarheid van de schuldvaststelling voldoende te borgen.³

De samenleving moet erop kunnen rekenen dat het OM de wet naleeft en kan uitleggen hoe het tot een oordeel is gekomen

In de uitvoering van de nulmeting is ook de 'officiërenpool' betrokken. Deze bestaat uit ervaren officieren van justitie die deels zijn vrijgemaakt om bij te dragen aan het programma. Nadat de rapportage over de nulmeting was opgesteld, ondersteunde de officierenpool aansluitend de parketten bij het formuleren en implementeren van verbetermaatregelen. De officierenpool vormt in feite een waarborg dat de lessen die uit de nulmeting zijn getrokken en de benodigde verbeteringen hun beslag krijgen in de dagelijkse praktijk. De Auditgroep heeft geen actieve rol in de uitvoering van de verbeteraanpak, maar komt weer in beeld nadat de verbetermaatregelen geïmplementeerd zijn en het College van procureurs-generaal opdracht geeft om ter afsluiting van de verbeteraanpak een audit uit te voeren.

De audit op de OM-strafbeschikking zal naar verwachting in 2018 plaatsvinden. Momenteel voert de Auditgroep samen met de projectleider OM-strafbeschikking en de officierenpool een (tussentijdse) 1-meting uit, waarin per parket wordt nagegaan in welke mate verbeteringen zijn doorgevoerd in het proces rond de OM-strafbeschikking naar aanleiding van de uitkomsten van de nulmeting.

Samenhang auditdisciplines

De Auditgroep krijgt met regelmaat opmerkingen van de OM-onderdelen over de ervaren 'auditdruk'. Het gaat dan om de frequentie van uitgevoerde audits, de ervaren overlap tussen auditonderwerpen en de planning van de verschillende audits (soms kort na elkaar, soms parallel). Dit heeft onder andere te maken met de verschillen in dynamiek tussen de auditdisciplines. De financial audit kent een strakke jaarlijkse planning die is gekoppeld aan de accountantscontrole op de verantwoording van het financieel beheer aan het departement. De AO/IC is ten dele gekoppeld aan de externe verantwoordingsplicht en volgt daarom dezelfde plannings-systematiek. De operational audits hebben een interne functie en zijn daardoor flexibeler in te plannen, al speelt daarbij vaak wel tijdsdruk vanuit de interne opdrachtgever. Tegen deze achtergrond tracht de Auditgroep meer lijn te brengen in de keuze van auditobjecten, de keuze van onderwerpen en de tijdsplanning. Op die manier moet er meer samenhang komen in het integrale auditprogramma en moet de auditdruk voor de organisatie beter behapbaar worden. Dit brengt tevens met zich mee dat de auditdisciplines meer worden geïntegreerd, wat in eerste instantie vooral zal inhouden dat de auditbevindingen van financial audit, operational audit en AO/IC voor de oordeelsvorming, de selectie van onderwerpen en het bepalen van de focus van een onderzoek (geen dingen dubbel doen) meer onderling worden uitgewisseld en gebruikt. Daarnaast wordt beoogd binnen de Auditgroep meer kennis te delen over methoden en technieken en elkaar te informeren over de 'state of the art' van de eigen auditdiscipline.

Samenwerking met auditfuncties van (justitiële) ketenpartners

Het OM werkt in het primaire proces samen met een groot aantal ketenpartners, in operationele en bestuurlijke zin. De strafrechtketen bestaat naast het OM uit verschillende organisaties die ieder (vaak exclusieve) bevoegdheden hebben



en taken uitvoeren die gezamenlijk moeten bijdragen aan de rechtsorde en de veiligheid. De ketenpartners die het dichtst bij het OM staan zijn de politie en de rechtspraak. De politie staat in feite aan het begin van het operationele proces van het OM. De politie legt processen-verbaal voor aan het OM ter vervolging van opgespoorde verdachten. Voor het OM is van belang dat de kwaliteit van de processen verbaal die de politie aanlevert hoog is, zodat deze zaken goed kunnen worden afgedaan.

De afdoening van een groot deel van de zaken van het OM gebeurt via de rechter. De zaken die het OM bij de rechter ter zitting brengt moeten vervolgens zodanig van kwaliteit zijn dat er een adequate en efficiënte strafrechtsgang kan plaatsvinden. Het is niet moeilijk om te bedenken dat zowel in de dagelijkse gang van zaken 'op de werkvloer' als in de bestuurlijke samenwerking processen niet altijd optimaal verlopen. Met name op de 'koppelvlakken' tussen partners kan nog veel worden verbeterd en dat geldt ook voor de samenwerking met organisaties buiten de strafrechtketen. Onder andere om die reden is in 2016 een nieuwe samenwerking gestart tussen politie, OM en de rechtspraak. De bedoeling van dit traject is gezamenlijk te komen tot een herijking van de maatschappelijke ambitie van de strafrechtketen, door te bepalen waar de strafrechtketen nu staat en waar de partners (gezamenlijk) naartoe willen.

In het kielzog van deze ketenbrede ontwikkeling vindt tegelijkertijd een bezinning plaats op de samenwerking tussen deze partijen op het gebied van bedrijfsvoering en kwaliteit, control en auditing. Politie, OM en de rechtspraak hebben ieder eigen interne auditfuncties en accountants die zorgdragen voor de controle op externe verantwoording over het financieel beheer. Samenwerking tussen auditors van de verschillende organisaties in de strafrechtketen is in het verleden nog maar beperkt van de grond gekomen. Het OM en de rechtspraak hebben de afgelopen jaren al wel samengewerkt in de uitvoering van reviews op de zogenoemde Verkeerstoren.⁴

Tussen OM en politie is al eens samengewerkt op het gebied van auditing, bijvoorbeeld rond de Schiedammer Parkmoord en op dit moment werken de organisaties samen in het kader van het Kwaliteitsplan OM-Politie.⁵ In 2017-2018 zal tussen OM en de beide andere partners in de strafrechtketen nader worden verkend hoe de samenwerking op het gebied van auditing verder vorm en inhoud kan krijgen.

Scherp houden

Het OM staat niet stil, bijna dagelijks dienen zich nieuwe maatschappelijke problemen aan waarbij van het OM passende antwoorden worden verwacht. Dat leidt tot een voortdurend veranderende organisatie. Steeds opnieuw moet de vraag worden beantwoord hoe het gezag van het OM, in samenwerking met (keten)partners, nu en in de toekomst beheerst en effectief kan worden ingezet om de veiligheid van de burger te garanderen. Daarbij moet de organisatie steeds zorgvuldig en binnen de wettelijke kaders acteren en bovendien efficiënt en effectief. In deze context stelt de Auditgroep zich tot doel de organisatie scherp te houden en te waken voor beheerst gezag. <<

Commissie Hoekstra

De commissie Hoekstra deed in 2015 onderzoek naar de zaak van Bart van U. en stelde vast dat de afname van DNA van veroordeelden niet naar behoren verliep, dat de uitvoering van gerechtelijke bevelen moet worden aangepast en politie, OM en de geestelijke gezondheidszorg beter moeten omgaan met signalen rond verwarde personen. Bart van U. bracht in januari 2015 zijn zus om het leven en bleek vervolgens ook betrokken bij de moord op oud-minister Borst in 2014. Van U. was in 2012 veroordeeld voor verboden wapenbezit.

Uit het rapport van de commissie Hoekstra bleek dat een bevel tot gevangenneming van Van U. uit 2012 niet was opgevolgd. Ook was na de veroordeling van Van U. in 2012 ten onrechte geen DNA afgenomen, waardoor zijn betrokkenheid bij de moord op oud-minister Borst pas laat, in 2015, aan het licht kwam.

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Hoekstra presenteerde het OM in september 2015 het verbeterprogramma 'Maatschappelijke Veiligheid', dat een pakket aan maatregelen omvat, onder andere op het gebied van DNA en de executie van vrijheidsstraffen. In 2016 voerde de Auditgroep een audit uit naar de implementatie van dit verbeterprogramma.

Noten

1. In deze processen gaat het om adequate forensische opsporing (DNA), het correct uitvaardigen van strafbeschikkingen tegen overtreddingen en misdrijven waarvoor maximaal zes jaar gevangenisstraf kan worden opgelegd (OM-Strafbeschikking), het op juiste wijze afwikkelen van strafrechtelijk en conservatoir beslag op geld en goederen (Beslag) en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van opgelegde straffen en maatregelen (executie).
2. Het Programma vindt zijn grondslag in het Wetboek van Strafvordering dat op dit moment wordt herzien.
3. Reproduceerbare schuldvaststelling betekent dat alle informatie waarop de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking is gebaseerd schriftelijk moet zijn vastgelegd en digitaal raadpleegbaar moet zijn.
4. De verkeerstoren betreft een per arrondissement door OM en ZM gezamenlijk bemand en aangestuurd logistiek bureau gericht op de verbetering van de planning van rechtszittingen.
5. Binnen deze samenwerking worden in iedere regio zaaksbeoordelaars van het OM ingezet om samen met politiecollega's de kwaliteit van de processen-verbaal te verbeteren.

Lucas Kroes is coördinator operational audit en AO/IC audit bij het Openbaar Ministerie.

Nicole Kuijpers RO is operational auditor bij het Openbaar Ministerie.