



OPENBAAR MINISTERIE

JAARVERSLAG 2003



## Inhoud

Inleiding	5
Beleidskeuzen	7
Productie en prestaties	13
Personeelsmanagement	17
Financieel management	19
Bijlage: Productie en prestaties	22





## Inleiding

Het Openbaar Ministerie (OM) ligt op schema bij de uitwerking van het veiligheidsprogramma. In dit programma met de titel 'Naar een veiliger samenleving' werd aangekondigd dat het OM en de politie 'een tandje bij' zouden zetten om de ambities op dit terrein waar te maken. In het jaarverslag over 2002 kon het OM reeds melden dat er werk was gemaakt van dit voornemen. De aantallen zaken op het gebied van jeugd en geweld waren sterker gestegen dan was verwacht. Ook had het OM dat jaar kans gezien een einde te maken aan de trend van de vijf voorgaande jaren dat steeds minder strafzaken binnenstroomden.

Deze ontwikkelingen hebben zich in 2003 krachtig voortgezet. De toename van het aantal rechtbankzaken heeft zich sterk doorgezet. Het aantal ingenomen misdrijfzaken steeg met acht procent naar een niveau van bijna 270.000. Deze toename is niet beperkt tot specifieke vormen van misdaad, maar is te zien bij allerlei delictvormen. Het aantal geweldszaken en het aantal zaken waarbij minderjarigen waren betrokken nam zowel procentueel als in absolute getallen toe. Het aantal septs nam wederom af.

De instroom van kantonzaken nam spectaculair toe (28 procent). Deze toename is in het bijzonder veroorzaakt door hoge stijgingspercentages bij overtreding van de vreemdelingenwetgeving, door handhaving van regels rond het openbaar vervoer (zwartrijden en orderverstoring), van verkeersregels en van plaatselijke verordeningen. Deze laatste categorie wordt ingezet om de overlastgevende criminaliteit aan te pakken.

### *... risico om slachtoffer te worden ...*

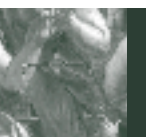
Voor het derde achtereenvolgende jaar gaat het traditionele jaarverslag vergezeld van Goed Beschouwd. In deze uitgave wordt een aantal onderwerpen aan een nadere, diepgaander beschouwing onderworpen.

In Goed Beschouwd dit keer onder meer het onderwerp 'Plankzaken en prestatieafspraken'. Hierin aandacht voor de uitwerking van de prestatieafspraken die begin 2003 zijn gemaakt. Zijn deze nagekomen, worden er inderdaad meer zaken aangeleverd en zijn het de goede? In een tweede bijdrage wordt gekeken naar criminaliteitsrisico's. Hoe groot is de kans dat iemand slachtoffer wordt van een misdrijf? Conclusie is dat de angst om slachtoffer te worden niet steeds overeen lijkt te komen met het feitelijke risico.

### *... straffen van de toekomst ...*

Chronische capaciteitsproblemen, een lappendeken aan strafmogelijkheden met niet heldere onderlinge afbakening, geen eenduidigheid in de visie op wat met straf wordt beoogd. De bestraffing lijkt zich in een crisis te bevinden, zo wordt geconcludeerd in het artikel 'Het straffen van de toekomst, een verkenning'. In dit discussiestuk – dat per se niet mag worden gezien als een reeds volledig uitgewerkt en formeel standpunt van het OM – worden de contouren geschetst voor 'het nieuwe straffen'.





## Beleidskeuzen

### Landelijke prioriteiten jeugd en veelplegers

In de jaren 2003 tot en met 2006 krijgen de jeugdcriminaliteit en de veelplegende delinquenten bijzondere aandacht (zie het meerjaren OM-plan Perspectief op 2006). Met die keuze wordt de aandacht voor jeugdige criminelen voortgezet. Nieuw op de lat gezet is de aandacht voor de medeburgers die extreem veel delicten plegen. Deze keuzen sporen met het Veiligheidsprogramma van de regering en zijn ook terug te vinden in de convenanten met de politiekorpsen.

... *jeugd* ...

Langzamerhand blijkt de aanpak van de jeugdcriminaliteit steeds meer doelgericht te worden aangepakt: men heeft zich regionaal een goed beeld gevormd van de omvang, de aard en de spreiding van de jeugdcriminaliteit, zodat gericht kan worden ingezoomd op de problematiek. Bijvoorbeeld: in Twente concentreert zich de jeugdcriminaliteit (behalve vernielingen) in de grotere steden, vooral in de eerste jaarhelft, de criminele jeugdigen zijn gemiddeld 15 jaar oud, uit sommige plaatsen plegen ze de delicten in de eigen omgeving en uit andere plaatsen zijn ze juist 'mobiel' etcetera etcetera.

In het nemen van maatregelen werken nadrukkelijk de gemeente, de politie en justitiële organisaties samen.

De extra aandacht voor delicten die door minderjarigen worden gepleegd, leidt tot een steeds verder oplopend aantal zaken. In 2003 zijn er meer dan 30.000 jeugdigen in de netten van politie en justitie terechtgekomen. Steeds vaker wordt ook

daadwerkelijk een justitiële reactie gegeven: waar een aantal jaren geleden nog 1 op de 5 jeugdzaken werd geseponneerd (1998: 20%) is dat overeenkomstig de bedoelingen gehalveerd (2003: 10%). Meestal wordt de zaak met een schikking afgedaan of aan de kinderrechter voorgelegd.

Vaak wil men dat juist zaken met jongeren snel worden afgehandeld. Daar zijn ook zeer hoge ambities bij gesteld: zo zou 80% van die zaken binnen 6 maanden klaar moeten zijn (na verhoor door de politie). In 2003 loopt dat verder op naar 63%, duidelijk nog minder dan het streven. Uit het feit dat in nog geen enkel arrondissement het streefniveau is bereikt (het realisatiepercentage loopt van zo'n 50 tot 75%), blijkt dat het niet een kwestie is van het achterblijven van enkele arrondissementen maar van een structureel probleem om aan wel zeer hoge ambities te kunnen voldoen. Desalniettemin blijft het OM de 80%-streefnorm hanteren, zodat de aandacht voortdurend uitgaat naar een zodanige inrichting van de bedrijfsprocessen van de betrokken organisaties dat een maximale prestatie wordt behaald. Hierover kan worden gemeld, dat in alle arrondissementen in 2003 het casusoverleg jeugd is ingevoerd. Daarin spreken politie, kinderbescherming en OM samen over de zich voordoende gevallen en worden beslissingen voorbereid die een maatgericht antwoord vormen op de jeugdige in kwestie: dat dient zowel de snelheid als de zorgvuldigheid van het handelen.

... *veelplegers* ...

Officieel is een 'veelpleger' een medeburger die meer dan 10 keer door de politie is gearresteerd wegens misdrijf. Het beleid is vooral gericht op degenen die dat in de laatste vijf jaren deed – in





wezen gaat het dan om degenen die én frequent én recent zich bezig houden met het plegen van misdrijven. Dat zijn de 'draaideurklanten' van de politie, die doorgaans geen ernstige feiten plegen maar wel heel veel. De aanpak van deze groep is in 2002 en 2003 hoog op de maatschappelijke agenda gezet, niet in het minst omdat de aanpak van die groep per saldo het meest kan bijdragen aan de vermindering van de criminaliteit. En dat is de belofte van het Veiligheidsprogramma van het kabinet. Medio 2003 heeft de minister aan de Tweede Kamer uiteengezet wat hem voor ogen staat in het 'veelplegersbeleid'. De bijhorende wetgeving van de maatregel tot 'plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders' is ingediend, en planning is gemaakt voor de daarbij behorende capaciteit tot plaatsing. Intussen zijn in de loop van vorig kalenderjaar in het hele land al initiatieven genomen om een veelplegersaanpak van de grond te tillen. Daar is veel energie in gestoken, die in 2004 en verder vruchten zal moeten gaan afwerpen.

## Regionale ketenafstemming

Sinds 2001 is het overleg georganiseerd tussen de bestuurders van de instanties die in de regio's gaan over het justitiële beleid. In de opgerichte arrondissementale justitiële beraden (AJB's) wordt, onder voorzitterschap van de hoofdofficier van justitie, periodiek gesproken over de aanpak van criminaliteitsproblemen waarbij de politie, het Openbaar Ministerie, de reclassering, de kindbescherming en de justitiële inrichtingen meedoen, soms ook de rechtsprekende macht, (gezins-)voogdij-instellingen, jeugdreclassering, haltbureaus en de bureaus Slachtofferhulp. Soms

schuift ook het lokale bestuur aan. Doel van het beraad is, dat de neuzen dezelfde kant op staan (gemeenschappelijke doelen) en dat samengewerkt wordt waar dat nodig is om een goed resultaat te verkrijgen. Zo komt overal een tijdige en zorgvuldige aanpak van veelplegers aan de orde, met specifiek aandacht voor het voorkomen van de voortzetting van carrières. En de werkwijze bij jeugdige delinquenten heeft bijzondere zorg (invoering casusoverleg, bewaking van de procesgang).

In 2003 is door een extern bureau een evaluatie gedaan naar de totstandkoming van de beoogde samenwerking op regionaal niveau. Het blijkt dat in de regio's de noodzaak tot samenwerking breed wordt onderkend en dat in alle regio's inmiddels een goed werkend samenwerkingsverband is ingericht. Het bureau constateert wel dat er nog knelpunten zijn die het bereiken van de regionale samenhang kunnen belemmeren. Op een in juni 2003 gehouden congres over de regionale samenwerking is geconstateerd dat de landelijke leiding van de justitiële organisaties en het ministerie van Justitie een actieve rol hebben te spelen bij het opheffen van de knelpunten. Dat krijgt in 2004 versterkte aandacht. Zo is te voorzien dat de systematiek van planning en verantwoording, die verschilt per type instantie, meer op elkaar kan worden afgestemd.

## Justitie in de Buurt (JIB)

De Justitie in de buurt-voorzieningen zijn in 2003 in turbulent vaarwater terecht gekomen. Enerzijds leidde de evaluatie die in 2002 is gehouden, tot een heroriëntatie. Immers, de JIB's bleken niet zozeer voor de burger een nuttige voorziening, maar wel



voor de samenwerking tussen instanties die met criminaliteit en overlast van doen hebben. Dat deed de vraag oproepen of het altijd nodig is om echt een kantoor in de buurt te hebben.

Anderzijds is vanwege de noodzaak tot bezuinigen door de minister besloten dat de mogelijkheid tot centrale justitiële financiering van JIB's op termijn met 70% terug zou worden gebracht. Daarbij worden reeds gedane toezeggingen van tijdelijke geldelijke ondersteuning gehonoreerd – maar dat houdt de komende jaren op. Nieuwe aanvragen voor geldelijke steun aan speciale lokale samenwerkingsverbanden (niet per se JIB's) voor een beperkte termijn kunnen worden gehonoreerd uit het resterende budget.

Inmiddels is in 2003 één JIB gesloten; in de komende jaren zal duidelijk worden of er voldoende draagvlak is, ook in de financiële bijdragen van anderen dan het OM, om de andere JIB's te laten voortbestaan.

## Bijzondere handhaving

### ... *Functioneel parket* ...

Op 1 januari 2003 is het Functioneel parket feitelijk aan de slag gegaan. Dit nieuwe parket beoogt de deskundigheid op specifieke terreinen van handhaving te bundelen: dat betreft gebieden als financieel-economische criminaliteit, voedselveiligheid en milieu, waarop de vier bijzondere opsporingsdiensten werkzaam zijn (FIOD/ECD, SIOD, AID, VROM-IOD). Het Functioneel parket heeft het gezag over de opsporingstaak van die diensten, het behandelt zaken van deze instanties en het fungeert als expertisecentrum en aanspreekpunt voor de

desbetreffende handhavingsterreinen.

In zijn eerste jaar is gewerkt aan de opbouw van de organisatie, het tot stand brengen van de relaties met de bijzondere opsporingsdiensten, het daarbij formuleren van productie- en prestatieafspraken, het inrichten van een 'helpdesk' voor de andere OM-onderdelen. Ook zijn vier zogenaamde 'fenomeenstudies' verricht naar de ontwikkelingen en handhavingkwesties ten aanzien van voedselveiligheid, emissierechten, de Noordzee en de gezondheidszorg.

Ook is een start gemaakt met de behandeling van strafzaken van bijzondere opsporingsdiensten. Begonnen is met de verwerking van 303 oude FIOD/ECD zaken. Daarnaast zijn er in 2003 op grond van gemaakte afspraken 817 zaken door de bijzondere opsporingsdiensten aangeboden, waarvan er 690 zijn geaccepteerd. Gelet op de gemiddelde doorlooptijd van zaken van bijzondere opsporingsdiensten, zal deze instroom grotendeels in 2004 en 2005 worden afgedaan. Het aanbod van zaken bleef soms achter bij de verwachtingen, doch dat kan mede worden verklaard doordat bijvoorbeeld de nieuwe VROM-IOD nog niet op vlieghoogte is.

### ... *fraudeteams* ...

Het OM kreeg aanbod van de zes Interregionale Fraudeteams: dat waren 61 middelzware en 24 als zwaar aan te merken financieel-economische zaken in 2003. De afspraak omtrent het zaaksaanbod werd hiermee voor 87% gerealiseerd.

### ... *milieu* ...

In 2003 is 25% meer aan milieuzaken binnengekomen dan was begroot (15.500 in plaats





van 14.800 WED-zaken). Ook in het bijzonder het aantal (middel)zware onderzoeken kwam met 67 ver uit boven de afspraak van 40 zaken. Conform de bedoeling is een kwart van de milieuzaken 'inrichtingsgebonden', dat wil zeggen verbonden aan een vergunningplichtige zoals een benzinestation, een fabriek of een boerderij.

#### ... mensensmokkel/mensenhandel ...

De laatste jaren ligt de instroom van mensensmokkelzaken op een constant en gewenst peil: er zijn 225 zaken binnengekomen (doel was 200-250), en het gaat niet alleen om kleine zaken maar ook om kwesties die aan de meervoudige kamer van de rechtbank worden voorgelegd (in 56% van de zaken, doel was – minimaal – 50%). Vermeldenswaardig is het rapport 'Mensensmokkel in beeld' dat in maart 2003 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, waarin inzicht wordt verschaft in aard en omvang van mensensmokkel in relatie met Nederland. Het Landelijk Parket (team Noord-Oost-Nederland) zal overigens in samenwerking met de Nationale Recherche in 2004 een criminaliteitsbeeldanalyse maken van mensensmokkel en mensenhandel. De instroom van mensenhandelzaken in 2003 kwam, na een piek in 2002 (207 zaken), uit op 171 zaken. Het niveau van 2000 en 2001.

## Voordeelontneming

Op vordering van de officier van justitie beveelt de rechter ontneming van het door misdrijf wederrechtelijk verkregen voordeel. Dat moet vervolgens nog worden geïncasseerd. Het doel was

in 2003 minimaal € 9,3 mln te incasseren, het is € 10,1 mln geworden.

Waar voorheen alleen de officieren van de parketten ontnemingszaken behandelden, doen nu ook de gespecialiseerde officieren van justitie van het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) op verzoek van parketten zelfstandig dergelijke zaken af, zowel in eerste aanleg als in Hoger beroep. Dit is succesvol gebleken. Het bleek met deze extra inzet ook mogelijk om 'oude' ontnemingszaken alsnog aan de rechter voor te leggen. Systematisch wordt in nieuwe grote ontnemingszaken het BOOM vanaf het begin betrokken en heeft het de leiding over het financiële opsporingsonderzoek.

Per 1 september 2003 is de ontnemingswetgeving aangepast. Anders is dat de vervangende hechtenis bij niet betalen van hetgeen de rechter beval (ten hoogste voor 6 jaren) wordt vervangen door gijzeling (maximaal voor 3 jaren). Gewijzigd is dat in tegenstelling tot voorheen de executie van de ontnemingsmaatregel mogelijk blijft ook nadat de maximale periode van gijzeling is voltooid. Daarnaast is het onder omstandigheden mogelijk beslag te leggen bij een derde op goederen die tot verhaal kunnen dienen voor de ontnemingsmaatregel.

## Verkeer

Er wordt veel energie gestoken (zie ook de financiële paragraaf) in de handhaving van de verkeersvoorschriften. Belangrijk doel daarbij is het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers

(er vallen 1.000 doden en 100.000 gewonden per jaar). De aandacht gaat uit naar vijf speerpunten: snelheidsovertredingen, door rood licht rijden, rijden onder invloed en het niet voldoen aan de gordel- en helmdraagplicht.

In regionale plannen verkeershandhaving worden op basis van ongevallenanalyses afspraken gemaakt over de inzet en wijze van handhaving. Altijd wordt zowel gewerkt met staandehouding van overtreders door de politie, als met het constateren van overtredingen met technische hulpmiddelen zoals flitspalen. In 2003 is een eerste stap gezet om ook trajectcontrole (100% pakkans) op grotere schaal in te zetten.

De handhaving wordt ondermijnd door gebruik van radardetectoren die bestuurders van voertuigen waarschuwen voor snelheidscontroles. Om die reden heeft het OM aangedrongen op een spoedig verbod op de radardetector door middel van een wijziging van het voertuigreglement. In een kort geding dat was aangespannen door de importeurs van radardetectoren heeft de rechter de Staat in het gelijk gesteld. Per 1 januari 2004 is het verbod op de aanwezigheid van een radardetector in een voertuig in werking getreden. Het verbod op de radardetector richt zich zowel op de handel in de betreffende apparaten als op de aanwezigheid ervan in voertuigen. De politie neemt de naleving van het verbod mee in de reguliere controles. Op de aanwezigheid van een radardetector in een voertuig staat een boete van 250 euro. Ook wordt de radardetector in beslag genomen.

De intensivering van de verkeershandhaving heeft in 2003 opnieuw geleid tot een toename van het aantal boetes via de Wet administratiefrechtelijke

handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder). Het aantal beschikkingen voor verkeersovertredingen is gestegen tot bijna 10,6 miljoen. Slechts een klein percentage mensen (3,1%) is tegen de boete in beroep gegaan. In 2002 lag dit percentage nog op 3,7%. Een mogelijke verklaring voor deze afname is dat het OM standaardmotiveringen heeft ontwikkeld voor de kant en klare beroepen die burgers van internet kunnen downloaden. Bovendien staat sinds december 2002 op de acceptgirokaart nadrukkelijk de werkelijk gereden snelheid vermeld naast de snelheid na de toegepaste correctie. Wellicht dat ook dit heeft bijgedragen aan een afname van het aantal beroepen in 2003. Tenslotte kan ook de website [www.verkeershandhaving.nl](http://www.verkeershandhaving.nl) een gunstig effect hebben op het aantal beroepen. Via de bezaartest op internet kunnen mensen op eenvoudige wijze nagaan of het zin heeft om in beroep te gaan tegen een bekeuring. In 2003 hebben 180.000 mensen deze website bezocht.

## Slachtofferzorg

In het jaarplan voor 2003 is aangekondigd dat op het terrein van slachtofferzorg dit jaar geen nieuwe initiatieven worden genomen. Mede onder invloed van de komende invoering van een nieuw bedrijfsprocessensysteem (GPS) was het nodig toch actie te ondernemen. Dit leidde tot herziening en herformulering van de bestaande werkwijze en procedures op het gebied slachtofferzorg, zijnde informatieverstrekking, correcte bejegening en met name schaderegeling. Besloten is dat met GPS er één, landelijk uniform, bedrijfsproces voor slachtofferzorg binnen het OM wordt ondersteund. Voorts bleek het gewenst de samenwerking met de





politie te intensiveren opdat in gezamenlijkheid een betere invulling komt van de taken op het gebied van slachtofferzorg. In alle arrondissementen is inmiddels een slachtoffer-informatieloket ingevoerd, waar slachtoffers terecht kunnen voor vragen over de strafzaak. Het afgelopen jaar zijn die loketten verder geuniformeerd, zodat slachtoffers landelijk op dezelfde wijze worden geïnformeerd en begeleid.

De problematiek rondom slachtoffers van wie de zaak ad informandum wordt gevoegd, is onderwerp geweest van bestudering. Het probleem is dat de rechter die zaak niet inhoudelijk behandelt en er dus ook geen ruimte is voor eventuele oplegging van de verplichting tot schadevergoeding aan de benadeelde. Het blijkt dat de problematiek in beginsel niet kan worden opgelost, althans uitgaande van de gedachte dat het ter berechting aanbrengen van alle zaken zeker momenteel in tijden van schaarste een intensieve en kostbare aangelegenheid zou zijn. Om in de praktijk toch beter tegemoet te komen aan de wensen van deze groep slachtoffers, wordt gepoogd om over het algemeen zo vroegtijdig mogelijk, al vóór er sprake is van een dagvaarding of voeging, een schaderegeling tussen verdachte en slachtoffer tot stand te brengen. Maar ook moet er tegen worden gewaakt dat expliciet of impliciet de verwachting wordt gewekt dat schadevergoeding denkbaar is, waar dat in feite niet kan worden waargemaakt.

In 2003 zijn voorbereidingen getroffen voor landelijke invoering van de schriftelijke slachtofferverklaring. Uit de evaluatie van de schriftelijke slachtofferverklaring is gebleken dat het gebruik van een dergelijke verklaring door

alle betrokkenen positief wordt beoordeeld. De schriftelijke slachtofferverklaring beoogt de positie van het slachtoffer in het strafproces te versterken door zijn stem in het strafproces luider te laten horen, waar het gaat om de gevolgen die het delict voor het slachtoffer heeft gehad. In het vierde kwartaal van 2003 heeft de minister financiële middelen vrijgemaakt om de slachtofferverklaring landsbreed in te voeren. Medewerkers van de bureaus slachtofferhulp zullen na verwijzing door het Openbaar Ministerie slachtoffers benaderen en een verklaring opstellen. De schriftelijke slachtofferverklaring zal deel gaan uitmaken van het strafdossier.

## Productie en prestaties

### Totaalbeeld

In 2003 zet zich de toename van het aantal rechtbankzaken (misdrijven en economische delicten), die al in 2002 begon, zich sterk door. Het aantal ingenomen zaken stijgt met 8% naar een niveau van bijna 270.000. De instroom van kantonstrafzaken is (wederom) spectaculair toegenomen, met 28% (60.500 zaken méér)<sup>1</sup>. De instroom van beroepen in het kader van de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften (Mulderberoepen) lijkt over zijn top heen. In 2003 werden 345.800 beroepen geregistreerd, een daling met vijf procent.

### Rechtbankzaken

#### ... meer instroom ...

In 2003 is met 269.400 zaken de instroom van rechtbankzaken op het hoogste niveau gekomen sinds 1994.

De stijging van de instroom komt voor het overgrote deel voor rekening van de regiopolitie (+14.100 zaken). De regiopolitie leverde hiermee ruim 30.000 zaken méér aan dan in 2001. Hierbij speelt uiteraard de vaststelling van indertijd mee dat er een tekort in de opsporing bestond, waarop naderhand convenanten zijn afgesloten om het opsporingspeil te verhogen. De grootste stijgingspercentages zijn evenwel verbonden aan de instroom van het Korps landelijke politiediensten (KLPD), de Koninklijke marechaussee (KMar) en de bijzondere opsporingsdiensten (BOD). Bij de BOD' en is hiermee een einde gekomen aan de dalende trend in de voorgaande jaren.

Deze toename is niet beperkt tot specifieke vormen van misdaad, maar is te zien bij allerlei delictvormen (alleen de vermogensdelicten kennen een beperktere toename met 3%). Bijzonderheid is dat de instroom van misdrijven Wet Wapens en Munitie is gestegen (+8%), waar er in 2002 nog sprake was van een lichte daling. En: was de stijging in de categorie Opiumwettelicten in 2002 nog voor bijna de helft te wijten aan de bolletjesslikkers op Schiphol, in 2003 komt de stijging vooral voor rekening van een negental andere arrondissementen.

#### ... zwaarte stabiel ...

De zwaarte en daarmee de bewerkelijkheid van de zaken is stabiel. Het 'soortelijk gewicht' van de binnengekomen zaken (uitgedrukt in celdagequivalenten<sup>2</sup>) is een fractie gedaald, maar ligt vanaf 1998 vrij constant. Het aantal zaken waarin voorlopige hechtenis werd toegepast, en het volume van zaken met slachtoffers, is slechts licht gestegen. De mate waarin zaken aan de rechter moesten worden voorgelegd (ruim 50%), in het bijzonder aan de meervoudige kamer van de rechtbank (6%), is gelijk gebleven.

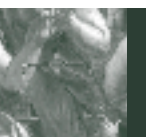
#### ... afdoening ...

In 2003 is de afdoening van zaken nog meer opgehoogd (met 12%) dan de instroom van nieuwe zaken (met 8%). Mede dank zij de grotere productiemogelijkheden van de rechtbanken, is de werkvoorraad bij het OM duidelijk gekrompen, en is de doorlooptijd van de zaken met 6% bekort. De interventieratio geeft antwoord op de vraag hoe vaak strafzaken tot straffen en maatregelen leiden. In 2003 volgde in 89% van de rechtbankzaken een

<sup>1</sup> De daling van het aantal kantonzaken in de jaren 2000 en 2001 was te wijten aan het zgn. 'trias-effect' waarbij eenvoudige overtredingen rechtstreeks door het CJIB werden afgedaan en niet meer in de OM-statistiek zijn opgenomen. Inmiddels is het trias-effect door de toegenomen instroom (van relatief zwaardere zaken) volkomen teniet gedaan.

<sup>2</sup> De zaakzwaarte wordt uitgedrukt in zogenaamde celdagequivalenten (CDE). Hierbij wordt aan elke ingestroomde zaak het gemiddelde gewicht meegegeven van de onvoorwaardelijk opgelegde straf (inclusief afdoening door het OM) in soortgelijke zaken. Geldboeten (of geldsomtransacties) en taakstraffen worden – conform de Polarisrichtlijnen – omgerekend in celdagen (22 EURO of 2 uren taakstraf is gelijk aan 1 celdag). Ook TBS en PUJ-maatregelen worden op deze wijze omgerekend. Hierdoor worden straffen onderling vergelijkbaar.





interventie. Sinds 2000 stijgt dit percentage jaarlijks met ruim 1 procentpunt. Het aantal interventies is in één jaar tijd met 26.800 gestegen, dat komt overeen met plus 14%. De interventieratio is voor een groot deel afhankelijk van het percentage onvoorwaardelijke sepots. De daling van het aantal onvoorwaardelijk sepots heeft zich ook in 2003 voortgezet. Met negen procent wordt voldaan aan de norm van maximaal 10 procent; jaren geleden werd dit nog voor bijna onmogelijk gehouden.

#### ... Hoger beroep ...

In de ontwikkelingen van het Hoger beroep is eenzelfde patroon te zien als hierboven is geschetst voor de eerste aanleg: een toename van het aantal Hoger beroepen, een nóg sterkere stijging van de afdoeningen, dus kortere doorlooptijden.

## Kantonzaken

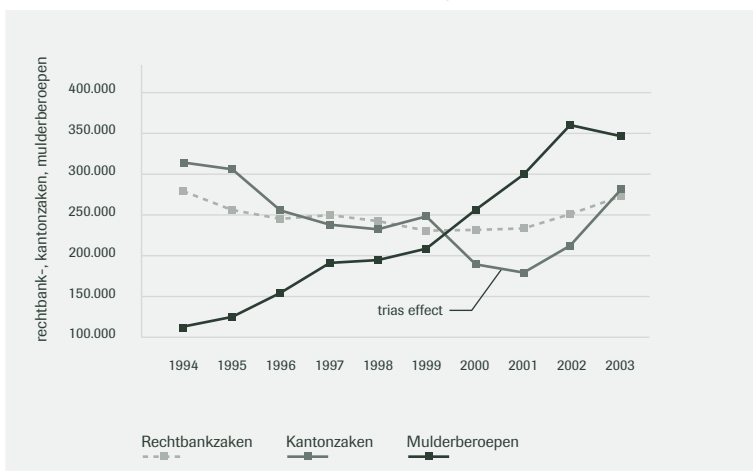
De spectaculaire toename van het aantal kantonstrafzaken (overtredingen) met 28% is in het bijzonder veroorzaakt door hoge stijgingspercentages bij overtreding van de vreemdelingenwetgeving, van regels omtrent het openbaar vervoer (zwartrijden en ordeverstoring in het openbaar vervoer), van plaatselijke verordeningen en van verkeersregels. Ook het volume afgehandelde zaken is zeer fors toegenomen, met 36%. Doch dit bleek onvoldoende om te voorkomen dat de werkvoorraden groter werden: in het bijzonder geldt dit de voorraad zaken die wachten op een behandeling door de kantonrechter. Dit leidt tot een 'optisch effect' dat het aandeel van de sepots in de wél afgedane zaken stijgt, en dus de interventieratio daalt. Ook leidt dit

tot een vertekening in een wat kortere gemiddelde doorlooptijd.

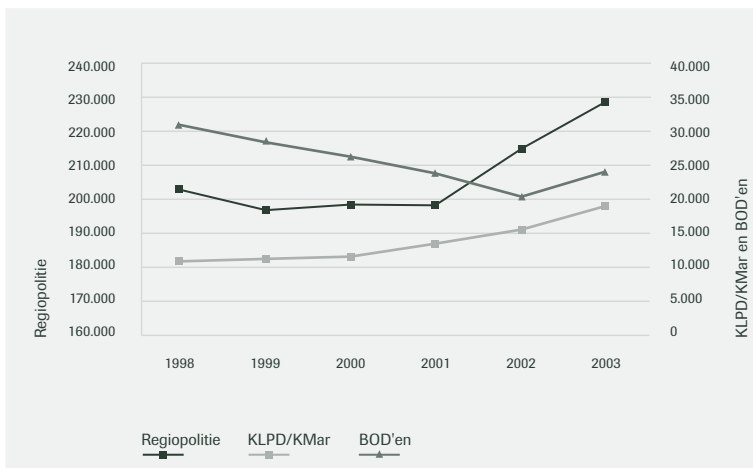
Het Hoger beroep in kantonstrafzaken was ook aan een getalsmatige opmars onderhevig, echter het aantal afgehandelde beroepen is enigszins gedaald.

Het aantal afgehandelde Mulderberoepen (lichte verkeerszaken) is met 6% gestegen, waar de instroom met 5% terugliep. Daardoor is de werkvoorraad van dergelijke beroepen 44% kleiner geworden, en de doorlooptijd is met meer dan een vijfde bekort.

### Instream strafzaken en mulderberoepen



### Instream Rechtbankzaken (misdrijven en economische delicten)

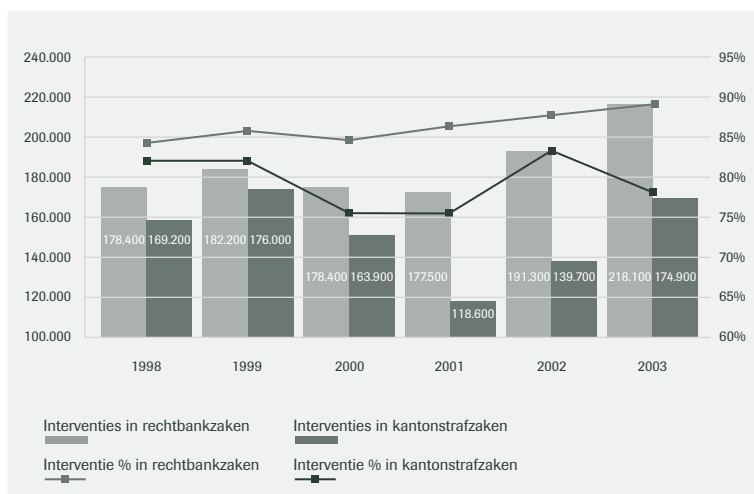




### Instream misdrijven



### Interventies (zaken die tot een sanctie leiden)





## Personeelsmanagement

### Personele kengetallen

Op 31 december 2003 waren er 4090 medewerkers (3751 fte) werkzaam bij het Openbaar Ministerie, verdeeld over de categorieën rechterlijke ambtenaren (officieren van justitie, advocaten-generaal), rijksambtenaren en politiefunctionarissen bij de Rijksrecherche.

	aantal	Fte
<b>Rijk</b>	3380	3064
<b>Rechterlijke Macht</b>	610	586
<b>Politie</b>	100	101
<b>Totaal</b>	4090	3751

Het totale personeelsbestand is in 2003 licht gestegen. Deze stijging is vooral te danken aan een toename van het aantal rechterlijke ambtenaren (instroom van 34: 17 rechterlijke ambtenaren in opleiding, 7 'buitenstaanders' en 10 plaatsvervangend 'officieren enkelvoudige zaken'). Het OM heeft zich overigens terughoudend opgesteld bij de werving van nieuwe medewerkers, in lijn met de beperkte mogelijkheden voor uitbreiding.

Het is steeds gelukt de bestaande vacatures van rechterlijke ambtenaren ook alle in te vullen. Een specifieke moeilijkheid wordt gevormd door een tekort aan mensen die op korte termijn als leidinggevende inzetbaar zijn. Dat tekort zal niet snel worden opgeheven, nu zich een stijgende vraag om leidinggevend talent manifesteert als gevolg van met name de projecten van "het OM verandert" (zie verderop).

Conform het oogmerk is het ziekteverzuim bij het OM gedaald t.o.v. het voorgaande jaar, zij het slechts in lichte mate:

Ziekteverzuim OM	2002	2003
<b>Rijk</b>	6,49%	5,93%
<b>Rechterlijke Macht</b>	3,47%	4,35%
<b>Politie</b>	5,77%	4,41%
<b>Totaal</b>	5,99%	5,61%

### Shared Service Center HRM en Vernieuwing HRM

Op 4 juli 2003 heeft het kabinet besloten tot de oprichting van een gezamenlijk centrum voor dienstverlening in personeelszaken (Shared Service Center HRM). Dit SSC zal vanaf 1 januari 2006 de personeelsregistratie en salarisadministratie voor de gehele rijksoverheid voor zijn rekening nemen. De bedoeling is dat leidinggevend en medewerkers dan grotendeels zelfstandig, met behulp van informatie- en communicatietechniek, personele kwesties (verlof, verzuim, vergoedingen, etcetera) regelen en informatie opvragen. Binnen het OM worden de personeelstaken vooral bij de parketten en andere onderdelen uitgevoerd. Dat verdwijnt dan binnen enkele jaren.

Om de ontwikkelingen ter zake te organiseren is binnen het justitieveld het programma "Vernieuwing HRM-stelsel" ingesteld. Dit programma gaat verder dan alleen kwesties van registratie en administratie. Ook andere aspecten van het personeelsbeleid worden meegenomen.



Het OM doet hieraan mee: eind 2003 is een begin gemaakt met een eigen project om het een en ander zorgvuldig te begeleiden en vorm te geven binnen de eigen organisatie.

opleidingen deelgenomen (zoals: Masterclass Interactiekunde, Financieel Management).  
- Conform de planning, nam het managementteam van 8 parketten deel aan de leergang coaching.

## Rechtspositie, arbeidsvoorwaarden, loopbaanbeleid

Enkele kenmerken hieromtrent zijn:

- In 2003 zijn er 43 bezwaar- en 12 beroepszaken (Algemene Wet Bestuursrecht) behandeld aangaande rechtspositionele aangelegenheden.
- In het Sectoroverleg Rechterlijke Macht is bijgedragen aan de totstandkoming van de nieuwe rechtspositieregeling Rechterlijke Macht 2003, aan de flexibilisering van de regelgeving inzake de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren, aan de ontwikkeling van een nieuw loon- en functiegebouw en een regeling voor bijzondere beloning voor rechterlijke ambtenaren en aan een onderzoek naar levensfase gericht personeelsbeleid.
- Beoogd is dat breed loopbaangesprekken met rechterlijke ambtenaren en leidinggevenden plaats hebben gevonden. Eind 2003 zijn 195 loopbaanprognoses gereed, liggen er 39 klaar ter ondertekening en zijn er 134 'in de maak'. Het komende jaar is voltooiing van het programma gepland. Er is veel tijd en energie gestoken in het digitaal opslaan van alle loopbaaninformatie. Dit heeft er toe geleid dat er actuele (management)informatie beschikbaar is voor de leden van het College en de leidinggevenden in het land.
- Op basis van de loopbaanprognoses hebben 125 medewerkers uit de MD-doelgroep aan specifieke

### ... organisatie-ontwikkeling ...

In 2003 is een aanzet gegeven tot een heroriëntatie op de organisatie van het OM, onder de naam 'het OM Verandert'. Verschillende signalen wijzen op de kwetsbaarheid van het huidige OM. De parketten moeten zich veel moeite getroosten om de continuïteit en kwaliteit van uiteenlopende functies op peil te houden. Maar ook in kwantitatieve zin neemt de druk op het OM toe. Enige uitgangspunten voor de heroriëntatie zijn: een nadrukkelijker organisatorisch onderscheid maken tussen de behandeling van zaken die maatwerk vereisen en standaardzaken, het reduceren van de kwetsbaarheid van vooral kleine parketten door een aantal beheersfuncties en specialismen binnen een groter verband van 'parketcombinatie' te concentreren, het handhaven van de hoofdstructuur van de OM-organisatie zoals deze is vastgelegd in de Wet op de rechterlijke organisatie. Naast deze algemene ontwikkeling is in het bijzonder ook aandacht geweest voor aanpassing van de OM-organisatie als gevolg van de vorming van de Nationale Recherche, waarover het Landelijk Parket van het OM het gezag heeft.

## Financieel Management

Het begrotingsjaar 2003 stond voor een belangrijk deel in het teken van de uitvoering van het Veiligheidsprogramma. De op grond van het Strategisch Akkoord (van het kabinet Balkenende I) en het Hoofdlijnenakkoord (Balkenende II) verkregen middelen werden ingezet voor de afdoening van extra zaken. De doelstellingen uit het Veiligheidsprogramma werden in 2003

ruimschoots gehaald. Daarbij wist het OM ook dit jaar binnen het beschikbare budget te blijven. Met een uitputtingspercentage van 98,7% scoorde het Openbaar Ministerie goed in het justitieveld.

In de onderstaande tabel zijn de cijfers opgenomen met betrekking tot de budgetten en de realisatie van het Openbaar Ministerie in 2003.

bedragen x € 1.000,-	Budget	Realisatie	Verschil
<b>Personele &amp; materiële budget<sup>1)</sup></b>			
OM-onderdelen & landelijke budgetten <sup>2)</sup>	344.370	339.233	5.137
Verkeershandhaving	51.754	48.623	3.132
Gerechtskosten	67.673	70.136	-2.463
<b>Totaal</b>	<b>463.797</b>	<b>457.992</b>	<b>5.806</b>
<b>Diverse ontvangsten Rechtspraak</b>			
Plukze	9.289	10.134	845
WAO-ontvangsten	493	1.997	1.504
Overige ontvangsten	16.214	15.131	-1.083
<b>Totaal</b>	<b>25.996</b>	<b>27.263</b>	<b>1.267</b>

1) De in de totalen verdisconteerde personele uitgaven hadden betrekking op zowel de salarisbetalingen als op betaling van zogenaamd postactief personeel.

2) De landelijke budgetten betreffen middelen voor parketoverstijgende activiteiten, zoals huisvesting, informatie & communicatie technologie, opleidingen, internationalisering en landelijke voorlichting.



### ... *verkeer* ...

Niet al de gelden voor de verkeershandhaving zijn uitgegeven. Dat komt doordat er minder hoefde te worden uitgegeven aan politiekorpsen omdat hun regionale teams nog niet altijd op de beoogde sterkte kwamen. Voorts bleek dat geplande betalingen voor extra aandacht voor de belading van vrachtauto's (het 'Weight In Motion'- project) en voor de milieuhandhaving ('Klimaatnota') niet meer tijdig konden worden geëffectueerd.

De meeste gelden van de begroting worden doorgesluisd naar de politie, de regiokorpsen en het Korps landelijke politiediensten. Daarmee wordt de inzet van agenten en instrumenten, zoals camera's, voor de verkeersprojecten betaald. In verband met aanschaf, onderhoud, reparatie en ijking van dergelijke handhavingsmiddelen is in 2003 € 3,7 mln besteed. Daarnaast is voor kleine reparaties en ijkingen bovendien zo'n € 0,5 mln betaald uit de door het OM beschikbaar gestelde budgetten. Het aantal reparaties ten gevolge van technische defecten en vandalisme is in 2003 toegenomen: het OM heeft ruim 300 grote reparaties laten uitvoeren in het verslagjaar, de politiekorpsen hebben in verband met kleine defecten en ijkingen naar schatting nog eens 1.000 reparaties laten uitvoeren.

Een beperkt deel van het verkeersbudget is gegaan naar onderdelen van het OM, naar de Rechtsprekende macht en naar het Centraal Justitieel Incassobureau, ter compensatie van de extra werklast die voortkomt uit de behandeling van zaken uit de verkeersprojecten.

Tenslotte is € 0,6 mln uitgegeven aan onderzoek en advies omtrent de plannen en projecten; het

merendeel hiervan vormt het door derden in opdracht van het BVOM uitgevoerde onderzoek naar de effecten van de Regioplannen en naar het verkeersgedrag in het algemeen.

### ... *Informatie- en Communicatie Technologie* ...

Aan het eind van 2003 was het eerste onderdeel, betreffende de behandeling van rijden onder invloed-zaken, van het nieuwe bedrijfsprocessensysteem (GPS) van het OM getest in Den Bosch. In december 2003 is dit deelsysteem geïnstalleerd in alle arrondissementen. In 2003 is een begin gemaakt met de ontwikkeling van een groot onderdeel (voor de zogenaamde 'loopzaken') - naar verwachting wordt dat in 2004 afgerond. Voor het bedrijfsprocessensysteem voor behandeling van zaken in hoger beroep (NIAS) was in 2003 in totaal € 0,95 mln beschikbaar. De kosten voor het ontwikkelen en implementeren van het pakket binnen de pilotlocatie Arnhem werden gezamenlijk gedragen door het Parket-Generaal en de Raad voor de Rechtspraak.

De overige kosten van het ICT-programma hadden vooral betrekking op het onderhoud en de vervanging van de technische infrastructuur: het ging met name om onderhouds- en exploitatiekosten van bestaande voorzieningen en om aanschaffingen op het gebied van de GPS-infrastructuur. Ook zijn de kosten van de GPS-licenties ten laste van het I&A-budget gebracht.

### ... *gerechtskosten* ...

In de afgelopen jaren zijn de uitgaven voor gerechtskosten explosief gegroeid. Ondanks het

feit dat het budget verschillende malen werd opgehoogd, kwamen er steeds aanzienlijke overschrijdingen. Ook in 2003 is het budget diverse keren opgehoogd, maar is uiteindelijk toch een overschrijding van € 2,463 mln geconstateerd. De overschrijding kent de volgende oorzaken:

- De uitbreiding telecommarkt: waar vragen op het gebied van de telecommunicatie in het kader van het strafrechtelijk onderzoek vroeger aan één partij (KPN) konden worden gesteld, is inmiddels een groep providers actief in de markt (T-mobile, O2, Vodafone, Dutchtone, etc.). Informatievragen dienen veelal aan al deze providers gesteld te worden, omdat een telefoonnummer geen vaste codering bevat die gerelateerd is aan één van de betrokken providers. Alle bevroagde providers mogen vervolgens hun inzet declareren.
- De toename van het aantal megazaken brengt een toename met zich mee van de betrokken gerechtskosten, bijvoorbeeld door het inhuren van extra tolken.
- De multiculturele opbouw van de samenleving, en het toenemende internationale verkeer, leidt tot stijging van de kosten van tolken en vertalers. In toenemende mate dienen documenten en gesprekken te worden vertaald in het kader van het gerechtelijk onderzoek. De stijging van de gerechtskosten is voor een groot deel toe te schrijven aan deze ontwikkeling.
- De technologische ontwikkelingen in de telecommunicatie leiden tot een forse toename van de variabele kosten van het telefoontappen en het reconstrueren van telefonische communicatie. Waar het monitoren van telefoonverkeer vroeger met één vast net relatief gemakkelijk was, heeft de (massale) introductie van de mobiele telefonie en de daaraan gepaarde

hoogwaardige techniek de nodige consequenties voor (de kosten van) het opsporingsonderzoek. Daarnaast is in 2003 een aantal specifieke oorzaken aan te wijzen voor de stijging van de kosten. In dat jaar zijn aanmerkelijk meer zaken verwerkt (zowel input als output van het OM zijn in het begrotingsjaar sterk toegenomen), waardoor de gerechtskosten navenant zijn gestegen. Daarnaast zijn de kosten van vervoer en vernietiging van in beslag genomen voorwerpen toegenomen. Tenslotte heeft een aantal bijzondere zaken in 2003 tot extra kosten geleid (bijvoorbeeld 'de balkonzaak' in Maastricht).

#### *... diverse ontvangsten rechtspraak ...*

Ten aanzien van de Plukze-opbrengsten kan geconstateerd worden dat ook in 2003 de doelstelling gerealiseerd is. In totaal waren deze opbrengsten gebudgetteerd op € 9,2 miljoen, uiteindelijk bleek € 10,1 miljoen feitelijk binnengehaald te zijn.



## Bijlage: Productie & prestaties

\* voorlopige cijfers

afgerond op honderdtallen	realisatie 2002	realisatie 2003*
<b>Rechtbankzaken</b>		
<b>Instroom in eerste aanleg (arrondissementsparketten en BVOM)</b>	<b>250.400</b>	<b>269.400</b>
<i>waarvan</i>		
Minderjarigen	27.700	30.300
% minderjarigen	11,1%	11,2%
<i>waarvan afkomstig van</i>		
Regiopolitie	214.300	228.300
Korps landelijke politiediensten	7.600	8.800
Koninklijke Marechausse	7.900	9.200
Kernteams	200	200
Bijzondere opsporingsdiensten / -ambtenaren	20.600	22.800
<i>waarvan</i>		
Geweld tegen personen (incl. seksueel geweld)	41.000	45.200
% geweld	16,4%	16,8%
<i>waarvan</i> diefstal met geweld	6.200	5.900
Vernieling en openbare orde	36.900	39.300
<i>waarvan</i> openlijke geweldpleging	10.500	11.200
Vermogensdelicten	70.800	73.200
Drugsdelicten (Opiumwet)	15.300	16.600
<i>waarvan harddrugs</i>	9.600	10.500
Wapens en Munitie	6.200	6.600
Verkeersmisdrijven (wegenverkeerswet)	50.300	55.500
<i>waarvan</i> rijden onder invloed	38.700	42.500
<b>Uitstroom in eerste aanleg</b>	<b>248.300</b>	<b>277.300</b>
<i>waarvan</i>		
afdoeningen OM	118.200	129.200
<i>waarvan</i>		
Overdracht aan buitenland	200	200
Onvoorwaardelijk sepot	28.000	26.400
% onvoorwaardelijk sepot	11,1%	9,3%
<i>waarvan</i>		
technisch sepot	14.100	13.300
beleidssepot	10.700	10.100
administratief sepot	3.200	3.100
Transactie en voorwaardelijk sepot	75.600	88.500
<i>waarvan</i>		
Transactie	72.800	85.000
<i>waarvan</i>		
Geldsom	59.400	68.400
Overig (o.a. OM-taakstraf)	13.400	16.600
Voorwaardelijk sepot	2.800	3.500
Voegen (ter berechting of ad info)	14.400	14.100
<i>waarvan</i>		
Afdoeningen door de rechter	130.000	148.100
<i>waarvan</i>		
meerv. kamer (incl. economisch en militair)	15.400	15.700
politierechter (incl. economisch en militair)	104.300	121.400
kinderrechter	10.300	11.000
<b>Interventiepercentage</b>	<b>88%</b>	<b>89%</b>
aantal interventies	191.300	218.100
Gemiddelde doorlooptijd Instroom - afdoening (in dagen)	152	142
% afdoeningen binnen 6 maanden na eerste verhoor	58%	59%
% eerste beoordeling binnen 2 maanden na instroom	78%	83%
% binnen 10 weken op zitting na opmaken pv	24%	27%
<b>Werkvoorraad (peildag 31 dec.)</b>		
OM: nog te beoordelen (na instroom)	32.200	27.800
ZM: nog niet op zitting behandeld (na zittinggereed)	52.500	47.500
<b>Jeugdzaken</b>		
% interventies	86%	89%
% onvoorwaardelijke sepot	12,2%	9,8%
% eerste beoordeling binnen 2 maanden na instroom	73%	86%
% afdoeningen binnen 6 maanden na eerste verhoor	55%	63%
<b>Geweld tegen personen</b>		
% interventies	86%	87%
% onvoorwaardelijke sepot	10,8%	9,1%
% eerste beoordeling binnen 2 maanden na instroom	76%	81%
<b>Veroorzaken verkeersongeval (art. 6 WWV94)</b>		
Gem. doorlooptijd instroom - eerste beoordeling (in dagen)	103	87

afgerond op honderdtallen

	realisatie 2002	realisatie 2003*
<b>Hoger Beroep (ressortsparketten)</b>		
<b>Instroom hoger beroep</b>	<b>13.700</b>	<b>16.100</b>
<i>waarvan</i>		
Jeugdzaken	500	700
Ontnemingszaken	400	500
Klachten art. 12 Sv.	1.500	1.600
<b>Uitstroom hoger beroep</b>	<b>12.200</b>	<b>15.800</b>
Gem. dlt instellen appél - ontvangst dossier (in dagen)	99	89
Gem. dlt ontvangst dossier - eindarrest (in dagen)	306	259
<i>waarvan</i>		
Jeugdzaken	221	193
<b>Kantonzaken</b>		
<b>Instroom in eerste aanleg</b>	<b>217.700</b>	<b>278.300</b>
<i>waarvan</i>		
Verkeersovertredingen	68.500	91.100
Verzekering (WAM)	41.600	41.800
Plaatselijke verordeningen (APV)	47.900	64.700
Openbaar vervoer (Wet personenvervoer)	16.300	24.600
Wetboek van (militair) strafrecht	11.400	14.400
Vreemdelingenwet/besluit	3.300	5.900
Leerplichtwet	3.800	3.800
<b>Uitstroom in eerste aanleg</b>	<b>187.600</b>	<b>255.000</b>
<i>waarvan</i>		
Afdoeningen OM	83.200	125.300
Overdracht aan buitenland	12	37
Onvoorwaardelijk sepot	29.900	45.000
% onvoorwaardelijk sepot	14,7%	16,1%
Transactie en voorwaardelijk sepot	37.600	50.400
<i>waarvan</i>		
Transactie	37.400	49.400
Voorwaardelijk sepot	200	1.000
Voegen (ter berechting of ad info)	15.700	29.900
<i>waarvan</i>		
Afdoeningen door de kantonrechter	104.400	129.700
Interventiepercentage	82%	79%
aantal interventies	139.700	174.900
Gemiddelde doorlooptijd Instroom - afdoening (in dagen)	171	165
<b>Werkvoorraad (peildag 31 dec.)</b>		
OM: nog te beoordelen (na instroom)	48.900	55.300
ZM: nog niet op zitting behandeld (na zittinggereed)	56.400	67.400
<b>Kantongerechtsappellen</b>		
<b>Instroom</b>	<b>5.300</b>	<b>6.000</b>
<i>waarvan</i>		
bij arrondissementsparketten	2.600	1.900
bij ressortsparketten (kantonvonnissen vanaf 1 jan. 2002)	2.700	4.100
<b>Uitstroom</b>	<b>4.300</b>	<b>4.200</b>
<i>waarvan</i>		
bij arrondissementsparketten	3.400	1.100
bij ressortsparketten (kantonvonnissen vanaf 1 jan. 2002)	900	3.100
<b>Administratieve beroepen (Mulderzaken)</b>		
Instroom beroepen OM	362.500	345.800
Uitstroom beroepen OM	354.700	375.800
Ingestelde beroepen bij kantonrechter	20.000	27.800
Gem. dlt instroom - uitstroom beroepen OM (in dagen)	59	46
Werkvoorraad	61.500	33.000
Hoger beroep in Mulderzaken (Hof Leeuwarden)		
instroom	1.400	1.400
uitstroom	1.100	1.500



