

Visitatie OM

Protocol van de eerste visitatie OM

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Datum 12-11-2020

Versie 1.0 | Definitief

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en aanleiding	3
2.	Het doel en de reikwijdte van de eerste visitatie OM	4
	2.1 <i>Het doel</i>	4
	2.2 <i>De reikwijdte van de eerste visitatie OM</i>	4
3.	Beoordelingskader, onderwerpen en onderzoeksvragen visitatie OM	5
	3.1 <i>Het beoordelingskader</i>	5
	3.2 <i>Te visiteren onderwerpen</i>	5
	3.3 <i>Onderzoeksvragen</i>	5
4.	De Visitatiecommissie	8
	4.1 <i>Opdrachtverstrekking Visitatiecommissie</i>	8
	4.2 <i>Samenstelling en benoeming Visitatiecommissie</i>	8
	4.3 <i>Onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid en geheimhouding</i>	8
	4.4 <i>Vergoeding</i>	8
	4.5 <i>Bureau Visitatiecommissie</i>	8
5.	Bijdrage van de OM-onderdelen aan de uitvoering van de visitatie	10
	5.1 <i>Communicatie tussen Visitatiecommissie en OM-onderdelen</i>	10
	5.2 <i>Zelfevaluatie OM-onderdelen</i>	10
	5.3 <i>Bezoeken OM-onderdelen</i>	10
6.	Kaders voor de uitvoering van de visitatie	11
	6.1 <i>Vorbereiding en uitvoering bezoeken</i>	11
	6.2 <i>Informatie ophalen bij partners</i>	11
	6.3 <i>Het visitatierapport</i>	11
	6.4 <i>Openbaarheid van het Visitatierapport</i>	12
	6.5 <i>Bestuurlijke afstemming Visitatiecommissie en het College van procureurs-generaal</i>	12
7.	Evaluatie	13

1. Inleiding en aanleiding

Het Openbaar Ministerie (hierna: OM) is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en andere bij de wet opgedragen taken en draagt bij aan het voorkomen van inbreuken op de rechtsorde. Het OM is tevens verantwoordelijk voor de bejegening van verdachten en slachtoffers. Zij hebben recht op een onpartijdige en evenwichtige opstelling van het OM.

Omdat het plegen van strafrechtelijke interventies per definitie geschiedt ten behoeve van de handhaving van publieke, democratisch gelegitimeerde normen, dient het OM zichtbaar en toetsbaar op te treden in het algemeen belang. Het OM moet rechtsstatelijke afwegingen maken en moet deze afwegingen ook inzichtelijk maken en daarover verantwoording afleggen aan de rechter, aan de verantwoordelijke politieke organen en aan de samenleving in het algemeen.

Al het handelen van het OM heeft een basis in de wet. Dat is de grondslag van de juridische legitimiteit van het handelen van het OM. Door in dat handelen toetsbaar en transparant over de belangen, dilemma's en keuzes te zijn en door daarover actief verantwoording af te leggen, wordt de maatschappelijke legitimiteit versterkt. Op die manier draagt het OM bij aan het consolideren van het vertrouwen in de rechtsstaat.

In april 2019 heeft het College van Procureurs-Generaal (hierna: het College) het rapport van de Onderzoekscommissie Openbaar Ministerie onder leiding van prof. mr. J.W. Fokkens (hierna: commissie Fokkens) aan de Minister van Justitie en Veiligheid aangeboden. Het rapport was een aanleiding voor het OM om op onderdelen de ingezette maatregelen tot verdere professionalisering van de organisatie te versnellen en om tot aanvullende maatregelen te komen. Deze maatregelen zijn gebundeld in het Plan van aanpak Commissie-Fokkens. De visitatie is één van deze instrumenten.

Het OM wil onder andere middels de visitatie externe expertise en reflectie benutten om de kwaliteit van de organisatie te verbeteren. Met de visitatie geeft het OM invulling aan een structurele vorm van externe doorlichting op de (voortgang van) de verbetering van de kwaliteit van de organisatie.

Dit protocol beschrijft de onderwerpen waarop de visitatie betrekking heeft en de werkwijze en samenstelling van de Visitatiecommissie. Het protocol biedt het OM en de Visitatiecommissie een kader voor de opdrachtuitvoering.

2. Het doel en de reikwijdte van de eerste visitatie OM

2.1 Het doel

Het doel van de visitatie OM is om de kwaliteit van de organisatie te verbeteren door een onafhankelijke commissie met externe en interne experts periodiek een organisatiedoorlichting uit te laten voeren.

2.2 De reikwijdte van de eerste visitatie OM

De (straf)rechter is de belangrijkste toezichthouder van het OM. Daarnaast kan de Procureur-Generaal Hoge Raad op grond van artikel 122 van de Wet op de rechterlijke organisatie de Minister op de hoogte stellen of het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften naar behoren handhaaft of heeft uitgevoerd. De juridisch-inhoudelijke toetsing op de wettelijke taakuitvoering van het OM is in het Nederlands rechtssysteem afdoende geborgd. De visitatie OM richt zich in beginsel uitsluitend op het OM als organisatie (niet a priori op het OM als instituut met als publieke taak de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde).

De visitatie is primair een intern ontwikkelingsinstrument, waarmee tevens richting de samenleving zicht wordt verleend op de stand van zaken van het OM. De uitvoering van de visitatie geschiedt op basis van horizontale verhoudingen waar geen gezags- of hiërarchische relatie aan ten grondslag ligt. De uitkomsten van de visitatie krijgen temidden van de resultaten van andere instrumenten een plek in een cyclus van ontwikkelen en verbeteren.

3. Beoordelingskader, onderwerpen en onderzoeksvragen visitatie OM

3.1 Het beoordelingskader

De Visitatiecommissie wordt gevraagd om het beleid en de processen binnen het OM met betrekking tot de kwaliteit van het OM op een beperkt aantal organisatiethema's te betrekken in het onderzoek. Voor verschillende maatregelen geldt dat deze in ontwikkeling zijn dan wel recent zijn ingevoerd. Inzicht in de werking zal in deze gevallen beperkt zijn. Desalniettemin is het waardevol te informeren of meer ruimte en voortgang wordt ervaren. Ook de beleving kan voor het OM indicatief zijn voor de voortgang.

Daarnaast wordt de Visitatiecommissie gevraagd om Waarderend onderzoeken als leidend principe in het onderzoek te hanteren. Het Waarderend onderzoeken sluit aan bij de functie van de visitatie van het OM, namelijk een instrument voor het ontwikkelen en verbeteren van de organisatie.

De Visitatiecommissie wordt gevraagd om in het bijzonder aandacht te schenken aan de ambities en voortgang van de maatregelen die in het Plan van aanpak Commissie-Fokkens zijn benoemd met hierbij primair de focus op de onderwerpen van de eerste visitatie zoals hierna beschreven in paragraaf 3.2.

3.2 Te visiteren onderwerpen

De inhoudelijke focus van de eerste visitatie OM richt zich vooral op onderwerpen die voortvloeien uit het rapport van de commissie Fokkens en het hierop volgende plan van aanpak van het OM. De afweging lag voor om een visitatie in de volle breedte uit te voeren of gericht een aantal onderwerpen te laten onderzoeken. Het OM heeft gekozen voor een visitatie waarin op een beperkt aantal onderwerpen wordt gericht. Dit biedt de mogelijkheid tot diepgaander onderzoek en concretere aanbevelingen.

De belangrijkste bevindingen en conclusies uit het rapport van de commissie Fokkens betreffen thema's rond integriteit, cultuur en leiderschap en het benoemingenbeleid, omdat in deze fenomenen de commissie Fokkens oorzaken aantrof van een mogelijk stagnerende organisatieontwikkeling. Deze eerste visitatie heeft daarom als focus de onderwerpen Integriteitsmanagement en Human resource management.

3.3 Onderzoeksvragen

Het OM bevindt zich in een fase waarin de kwaliteit van de organisatie opnieuw wordt gezien. Deze fase die als 'doorstart' kan worden gekenmerkt maakt dat binnen verschillende domeinen sprake is van een actualisatie van de ambities, doelen, cycli en manier van werken. Het onderzoek Fokkens heeft de noodzaak van deze professionaliseringsslag in de organisatie nog eens benadrukt. Het OM heeft baat bij inzichten die benut kunnen worden om de organisatie naar een volgende fase van professionalisering te begeleiden. Een proces van continu leren en verbeteren kent namelijk geen eindstation. Met dit als achtergrond wordt de visitatie in een ontwikkelperspectief geplaatst. Het OM heeft een richting voor de onderzoeksvragen en te betrekken deelaspecten opgenomen in dit protocol. In een startbijeenkomst met de Visitatiecommissie en het College worden de onderzoeksvragen en deelaspecten besproken, waar gewenst aangepast en opvolgend definitief vastgesteld. Ten behoeve van het zelfassessment en het onderzoek zal de Visitatiecommissie de onderzoeksvragen nader concretiseren.

De Visitatiecommissie heeft de ruimte om in overleg met het College aanpalende onderwerpen die relevant zijn voor de doorontwikkeling op het gebied van Integriteitsmanagement en Human Resource Management te betrekken in het onderzoek.

I. Integriteitsmanagement

Kernthema: Het stimuleren van integer gedrag binnen de OM-organisatie, op elk niveau en binnen alle OM-onderdelen.

1. Waar staat het OM nu als het gaat om het stimuleren van integer gedrag (opzet, bestaan en werking)?

Bij deze vraag is het OM in het bijzonder geïnteresseerd in de volgende deelaspecten:

- Agendering van en communicatie over (het belang van) dit onderwerp.
- Door management, leidinggevenden en medewerkers ervaren ruimte om integriteitsvraagstukken aan de orde te stellen.
- Inzet op structuur en cultuur.
- Uitvoering geven aan gemaakte afspraken in de organisatie.

2. Wat zijn de succesfactoren voor ontwikkeling van integriteit en integriteitsbeleid in de organisatie tot nu toe? Op welke wijze heeft het OM de barrières voor deze ontwikkeling effectief aangepakt?

Bij deze vraag is het OM in het bijzonder geïnteresseerd in de volgende deelaspecten:

- Door management, leidinggevenden en medewerkers aannemelijk gemaakte voortgang of achteruitgang.
- Inzet op leiderschapsontwikkeling.
- Ondersteunen van het leerproces (o.a. trainingen, moreel beraad, tegenspraak en reflectie tussen medewerkers onderling, leidinggevenden onderling en tussen management, medewerkers en leidinggevenden).

3. Wat zijn, gebruik makend van de sterke punten van het OM, goede vervolgstappen voor het OM om op een volgend ontwikkelingsniveau van integriteitsmanagement te komen?

Bij deze vraag is het OM in het bijzonder geïnteresseerd in de volgende deelaspecten:

- Inzet op structuur en cultuur in aanpak.
- Betrekken van leidinggevenden en medewerkers in aanpak door het management.
- Uitvoeren van verbetermanagement.

II. Human resource management

Kernthema: Het personeelsmanagement bevordert een werkomgeving waarin OM-ers op elk niveau en binnen ieder OM-onderdeel geëquipeerd zijn om hun werk te doen.

1. Waar staat het OM als het gaat om het bevorderen van een werkomgeving waarin management, leidinggevenden en medewerkers voldoende geëquipeerd worden zijn voor hun werk (opzet, bestaan en werking)?

Bij deze vraag is het OM in het bijzonder geïnteresseerd in de volgende deelaspecten:

- Organisatiebrede en/of onderdeel specifieke benadering van personeelsmanagement.
- Door management, leidinggevenden en medewerkers ervaren ruimte om in (personeels-)gesprekken zaken als loopbaanontwikkeling en werkklimaat te bespreken.
- Inzet op structuur en cultuur.
- Uitvoering geven aan gemaakte afspraken in de organisatie.

2. Wat zijn de succesfactoren voor de ontwikkeling van personeelsbeleid en -management in de organisatie tot nu toe? Op welke wijze heeft het OM de barrières voor deze ontwikkeling effectief aangepakt?

Bij deze vraag is het OM in het bijzonder geïnteresseerd in de volgende deelaspecten:

- Door management, leidinggevende en medewerkers aannemelijk gemaakte voortgang of achteruitgang.
- Inzet op leiderschapsontwikkeling.
- Training in en ruimte voor feedback geven en krijgen en professionele intervisie.

3. Wat zijn, gebruik makend van de sterke punten van het OM, goede vervolgstappen voor het OM om op een volgend ontwikkelingsniveau van personeelsmanagement te komen?

Bij deze vraag is het OM in het bijzonder geïnteresseerd in de volgende deelaspecten:

- Inzet op structuur en cultuur in aanpak.
- Betrekken van leidinggevende en medewerkers in aanpak.
- Uitvoeren van verbetermanagement.

4. De Visitatiecommissie

4.1 Opdrachtverstrekking Visitatiecommissie

Het College is opdrachtgever van de visitatie. Met de visitatie OM wordt ook richting de samenleving zicht verleend op de stand van zaken van het OM. Voor de invulling van de opzet en aanpak van de visitatie heeft het College zich laten adviseren door zowel interne als externe belanghebbenden.

4.2 Samenstelling en benoeming Visitatiecommissie

Het College hecht waarde aan een commissie waarin zowel externe expertise op de onderwerpen voor de eerste visitatie als bekendheid met de maatschappelijke opgave en taakuitvoering van het OM is vertegenwoordigd. Het College benoemt een Visitatiecommissie met maximaal 5 externe personen en 1 intern persoon. De externe leden worden geworven uit verschillende gebieden, zoals het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, de publieke sector, ketenpartners en de wetenschap. Voor het interne lid is van belang dat deze persoon met voldoende distantie deelneemt aan de visitatie. De voorzitter en plaatsvervangend voorzitter van de Visitatiecommissie zijn werkzaam buiten het OM en niet in hetzelfde domein werkzaam.

4.3 Onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid en geheimhouding

Van belang is dat de Visitatiecommissie vanuit een onafhankelijke positie uitvoering kan geven aan de opdracht. De waarborging van de onafhankelijkheid van de Visitatiecommissie wordt opgenomen in een Instellingsbesluit. Daarnaast vindt het College dat de respondenten van de OM-onderdelen vrijuit kunnen spreken. Hier past bij dat de Visitatiecommissie vertrouwelijk omgaat met de informatie die zij in het kader van de visitatie ontvangt. De commissie heeft in zoverre een geheimhoudingsplicht, dat zij waarborgt dat de verkregen informatie enkel voor het doel waarvoor het is verstrekt wordt gebruikt en de anonimiteit van de respondenten zowel in het proces als de rapportage gegarandeerd is.

4.4 Vergoeding

De externe leden van de Visitatiecommissie ontvangen van het College een vergoeding voor de werkzaamheden die worden verricht. De hoogte van de vergoeding wordt door het College vastgesteld.

4.5 Bureau Visitatiecommissie

Het College draagt zorg voor de facilitering van de Visitatiecommissie. De Visitatiecommissie wordt voor de uitvoering van de werkzaamheden inhoudelijk en organisatorisch ondersteund door een bureau visitatie OM (hierna: bureau). Dit is een tijdelijk bureau dat voor de duur van de visitatie wordt ingericht en dat in opdracht werkt van de Visitatiecommissie. De taken van dit bureau omvatten onder andere (niet uitputtend):

- Organisatie (inhoudelijk en procesmatig) van de uitvoering van de visitatie;
- Coördineren van bestuurlijke afstemming;
- Adviseren van de Visitatiecommissie;
- Realiseren van de planning en de begroting;
- Evalueren van het proces en zorgdragen voor archivering en overdracht.

Voor de functionarissen zijn OM-medewerkers die voor de duur van de visitatie functioneel worden aangestuurd door de Visitatiecommissie. Voor het bureau

gelden dezelfde vereisten ten aanzien van onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid en geheimhoudingsplicht als voor de Visitatiecommissie.

5. Bijdrage van de OM-onderdelen aan de uitvoering van de visitatie

Om in de visitatie opzet, bestaan en de werking goed te kunnen toetsen zijn informatie van en bezoeken aan de OM-onderdelen onontbeerlijk. Het biedt de Visitatiecommissie enerzijds de mogelijkheid een beter beeld op het niveau van de onderdelen te krijgen en het biedt de OM-onderdelen anderzijds de kans om de zaken die zij van belang achten mee te geven aan de Visitatiecommissie. Om de visitatie goed te faciliteren dragen de OM-onderdelen bij aan de uitvoering van de visitatie.

5.1 Communicatie tussen Visitatiecommissie en OM-onderdelen

Voor een goede afstemming tussen de Visitatiecommissie en de OM-onderdelen worden de OM-onderdelen gevraagd een eerste aanspreekpunt voor de Visitatiecommissie aan te wijzen. Afstemming en informatie-uitwisseling tussen de Visitatiecommissie en de OM-onderdelen verloopt in principe via het bureau.

5.2 Zelfevaluatie OM-onderdelen

De visitatie biedt het OM een kans om gezamenlijk stil te staan bij de voortgang en externen hierop te laten reflecteren. De visitatie start met een zelfevaluatie. De OM-onderdelen ontvangen voorafgaand aan de start van de visitatie een enquête over de onderwerpen van de visitatie (zie hoofdstuk 3). De enquête wordt uitgezet onder de OM-onderdelen. Het bureau verzorgt de analyse van de resultaten van deze enquête. De uitkomsten van de enquête worden aan de (parket)leiding gestuurd en dienen te worden gebruikt voor de voorbereiding op de visitatie.

Opvolgend worden de OM-onderdelen gevraagd een beknopte zelfevaluatie te schrijven. De uitkomsten van de enquête dienen mede input te vormen voor het maken van de zelfevaluatie. De vragen gaan over de onderwerpen van de visitatie. Het bureau stelt een vragenlijst op en verstrekt een format.

Voor beantwoording van de vragen kan waar nodig worden verwezen naar onderliggende documenten. Deze documenten (inclusief een overzicht van de verstrekte documenten) worden gezamenlijk met de zelfevaluatie (inclusief de uitkomsten van de enquête) naar het bureau gestuurd.

Het bureau stelt vooraf een tijdlijn voor de aanlevering van de zelfevaluatie en onderliggende documenten beschikbaar op zodat de OM-onderdelen zich kunnen voorbereiden.

5.3 Bezoeken OM-onderdelen

De OM-onderdelen worden (online) bezocht door (een afvaardiging van) de Visitatiecommissie. Van de OM-onderdelen wordt verwacht dat zij de Visitatiecommissie in de gelegenheid te stellen de door hen gewenste functionarissen te spreken.

6. Kaders voor de uitvoering van de visitatie

Het College hecht waarde aan de gelegenheid voor de Visitatiecommissie en de OM-onderdelen om zich voor te kunnen bereiden op de visitatie. Dit draagt bij aan de kwaliteit van de informatie voor de Visitatiecommissie en biedt een zekere duidelijkheid over het proces die de ervaren ruimte voor openheid positief kan beïnvloeden. Om met gelijke verwachtingen de uitvoering te starten geeft het College de Visitatiecommissie een aantal kaders voor de uitvoering mee.

6.1 *Vorbereiding en uitvoering bezoeken*

Ter voorbereiding op de bezoeken worden relevante documenten ter beschikking gesteld. Ook ontvangt de visitatiecommissie de beknopte zelfevaluaties en onderliggende documenten die door de OM-onderdelen zijn aangeleverd (zie hoofdstuk 5). Daarnaast kan de Visitatiecommissie aanvullende informatie opvragen.

Om bevindingen te toetsen en inzicht in de praktijk te verwerven bezoekt (een afvaardiging van) de Visitatiecommissie de OM-onderdelen. Ook voor de opzet en uitvoering van de bezoeken wordt Waarderend onderzoek als leidraad gehanteerd. Het bureau verzorgt de voorbereiding van de bezoeken onder andere door de verkregen resultaten van enquête en de zelfevaluatie samengevat aan de leden van de Visitatiecommissie beschikbaar te stellen.

De Visitatiecommissie wordt gevraagd de volgende uitgangspunten te hanteren voor de bezoeken:

- Bij alle bezoeken vindt, indien in tijd mogelijk, een (telefonisch) voorgesprek plaats met de aangewezen contactpersoon van het desbetreffende OM-onderdeel om het materiaal te bespreken en het bezoek voor te bereiden.
- Met oog op de benodigde inzet voor de visitatie en de huidige werkdruk is het wenselijk de duur van het visitatiebezoek tot ten hoogste twee (al dan niet aaneensluitende) dagdelen per OM-onderdeel te beperken.
- De gesprekken met de medewerkers vinden plaats in beslotenheid. De input die op basis van deze gesprekken is verkregen wordt enkel gebruikt voor het doel waarvoor deze is verstrekt (input visitatie).
- Tijdens de bezoeken wordt in ieder geval met (een vertegenwoordiging van) de parketleiding, de leidinggevenden, de vertrouwenspersonen, de ondernemingsraad en medewerkers van verschillende functies en uit verschillende werkomgevingen gesproken.
- Door de Visitatiecommissie wordt als afsluiting van het bezoek een mondelinge terugkoppeling gegeven aan het bestuur van het betreffende OM-onderdeel met de belangrijkste bevindingen op hoofdlijnen.

6.2 *Informatie ophalen bij partners*

De Visitatiecommissie kan desgewenst informatie ophalen bij of bevindingen bespreken met partners of experts. Voor de bij deze bespreking betrokken personen gelden dezelfde afspraken over vertrouwelijkheid en geheimhouding van informatie als in dit protocol is opgenomen voor de Visitatiecommissie.

6.3 *Het visitatierapport*

Het visitatierapport bevat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op de onderwerpen van de visitatie. De enquêteresultaten en

de zelfevaluaties maken geen deel uit van het rapport. Ook bevat het rapport geen verslag per OM-onderdeel.

De voorzitter van de Visitatiecommissie informeert het College over het concept rapport ten behoeve van hoor en wederhoor. De Visitatiecommissie stelt het rapport definitief vast waarna het aan het College wordt aangeboden. Het College bespreekt het rapport voor openbaarmaking met de leden van de Groepsraad.

De onderliggende informatie van het rapport die relevant is voor een volgende visitatie wordt na opheffing van de Visitatiecommissie of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het Openbaar Ministerie. Deze bescheiden zijn na de overbrenging alleen toegankelijk voor door het OM daartoe geautoriseerde personen. Overige stukken, zoals onderliggende (gespreks-)verslagen, worden uiterlijk 2 maanden na opheffing van de visitatiecommissie vernietigd.

6.4 Openbaarheid van het Visitatierapport

Het rapport wordt door het College aangeboden aan de Minister van Veiligheid en Justitie en gelijktijdig met de interne communicatie openbaar gemaakt.

6.5 Bestuurlijke afstemming Visitatiecommissie en het College van procureurs-generaal

De voorzitter van de Visitatiecommissie en het College voeren periodiek overleg om de procesmatige voortgang van de visitatie te bespreken. Dit overleg vindt plaats op initiatief van de Visitatiecommissie. Het bureau bereidt dit overleg inhoudelijk voor. De voorzitter van de commissie en het College overleggen over het moment en de wijze waarop het rapport wordt aangeboden aan het OM en de openbaarmaking van het rapport van de Visitatiecommissie.

7. Evaluatie

Het OM start met een kort-cyclische opzet van de visitatie. Op basis van deze opzet kan het OM leren hoe de visitatie structureel het best ingezet kan worden en kan het OM de opzet van de visitatie kort-cyclisch verbeteren. In de eerste visitatie wordt de opzet en aanpak beproefd. Op basis hiervan wordt de werkwijze waar nodig bijgesteld.

Deze eerste visitatie wordt geëvalueerd. Het College geeft de directeur van het Parket-Generaal de opdracht voor de uitvoering van de evaluatie. De uitkomsten van de evaluatie worden door het College betrokken bij het bepalen van de meer structurele opzet van de visitatie. De ervaringen die het OM hierbij opdoet worden tevens benut om de toegevoegde waarde van de visitatie OM binnen het integrale kwaliteitsmanagementsysteem vast te stellen. Hiermee sluit ook de aanpak van de ontwikkeling en invoering van de visitatie aan bij het eigenlijke doel van het instrument, namelijk het ontwikkelen en verbeteren.

De leden van de Visitatiecommissie worden gevraagd om na oplevering van het visitatierapport beschikbaar te zijn voor een interview in het kader van deze evaluatie.