Amsterdam, maart 2021
In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak

Eindrapport

Auteurs

Carl Koopmans, Marilou Vlaanderen, Ward Rougour,
Nils Verheuvel (SEO)
Tiddo Folmer, Hilke Grootelaar, Ivo van Duijneveldt (AEF)
M.m.v. Peter van den Berg, Johannes Hers, Johan de Kruijf

seo economisch onderzoek

Andersson Elffers Felix

SEO Economisch Onderzoek - Roetersstraat 29 - 1018 WB Amsterdam - T (+31) 20 525 1630 - www.seo.nl - secretariaat@seo.nl
ABN-AMRO IBAN: NL14ABNA0411744356 BIC: ABNANL2A - ING: IBAN: NL96INGB0004641100 BIC: INGBNL2A
KvK Amsterdam 41197444 - BTW NL 003023965 B01

"De wetenschap dat het goed is"

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2021-19

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

© 2021 WODC. Auteursrechten voorbehouden

Samenvatting

De afgelopen tien jaar hebben bezuinigingen en extra financiële middelen tot problemen geleid bij politie, openbaar ministerie en rechtspraak. Het is van belang dat de wijze van bekostiging blijft aansluiten bij de kostenstructuur en de rollen van de drie organisaties. De bekostiging kan zich meer dan nu richten op de strafrechtketen als geheel en op bredere maatschappelijke effecten zoals preventie van criminaliteit.

De aanleiding van dit onderzoek was een door de Eerste Kamer aangenomen motie van het Kamerlid Rosenmöller c.s. (2019)[1]:
"…constaterende, dat de afgelopen kabinetsperiodes de organisaties die de rechtsstaat dienen, te weten politie, openbaar ministerie en rechtspraak, geconfronteerd zijn met wisselend beleid en financiering, van mening, dat onze rechtsstaat gebaat is bij een langjarige visie en continuïteit in de bekostiging, verzoekt de regering een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de mogelijkheden en condities waaronder die continuïteit beter kan worden geborgd en de rechtsstaat duurzaam wordt versterkt en de Kamer hierover te informeren."

Probleemstelling
Als vertrekpunt fungeerde een startnotitie van het WODC met de volgende probleemstelling:

Afspraken over bekostiging
- "Wat zijn de hoofd- of basisafspraken omtrent de bekostigingssystematiek van politie, OM en de rechtspraak sedert 2010, in welke mate is daarin sprake van continuïteit en wat is de onderliggende beleidstheorie daaromtrent, en wat is daarin de rol van de bijzondere kenmerken van de betrokken organisaties: de politie als 'sui-generis' organisatie, de rechtsstatelijke positie van het OM en de onafhankelijkheid van de rechtspraak? Is er in deze hoofdafspraken ook aandacht voor afstemming ten opzichte van elkaar in de keten?"

Fluctuaties in de bekostiging
- "Welke fluctuaties (bezuinigingen en investeringen) hebben zich voorgedaan in de bekostiging van politie, OM en rechtspraak sedert 2010 en welke visie/doelstellingen/beleidsafwegingen lagen daaraan ten grondslag, wat kan gezegd worden over de realisatie daarvan, en wat waren de consequenties voor de organisaties en de ketensamenwerking?"

Lessen voor de toekomstige bekostiging
- "Zijn er in de begrotingssystematiek op andere beleidsterreinen concrete voorbeelden te vinden die kunnen bijdragen aan vergroting van de continuïteit van de bekostiging?
- Wat zijn de ervaringen met een tweetal ketenbrede programma's in het strafrecht, te weten ZSM en de digitalisering van de keten?
- Welke betekenis hebben de bevindingen, ook die onder twee en drie, voor de mogelijkheden om te komen tot het beter borgen in de toekomst van de continuïteit van beleid en bekostiging van deze organisaties, teneinde de rechtsstaat duurzaam te versterken?"

Aanpak
Het onderzoek is uitgevoerd in drie delen:

[1] Motie van het lid Rosenmöller c.s., Eerste Kamer, 35 300 VI, C, 29 oktober 2019.

1. De hoofdafspraken rond de bekostigingssystematiek voor politie, OM en rechtspraak zijn in kaart gebracht op basis van literatuur en interviews. Daarbij is ook economische theorie meegenomen. De voor- en nadelen van de bekostigingssystematieken zijn in kaart gebracht.
2. De fluctuaties (intensiveringen, bezuinigingen en andere veranderingen) voor de periode 2010 tot medio 2020 zijn geïnventariseerd en geanalyseerd. Daarbij gaat het zowel om de oorzaken als de gevolgen van fluctuaties in de bekostiging. Er is specifiek verdiept op ZSM en de digitalisering van de strafrechtketen.
3. Er zijn conclusies getrokken uit de analyse en er zijn aanbevelingen geformuleerd. Hierbij is ook gebruik gemaakt van een beknopte internationale vergelijking en van beschouwingen van drie andere organisaties: Raad van State, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers en Hoger Onderwijs.

Economische theorie van bekostigingssystemen

Allereerst is in kaart gebracht hoe verschillende bekostigingssystemen 'scoren' op criteria, op basis van de 'principaal-agent' theorie. Daarbij zijn vier bekostigingssystemen beschouwd:

- Functiegerichte bekostiging: gericht op de beschikbaarheid van een functie. Vaak wordt daarbij uitgegaan van historische gegevens.
- Prestatiebekostiging op basis van:
  - inputs die de (variabele) kosten drijven (bijvoorbeeld het aantal politieagenten)
  - gewenste outputs (bijvoorbeeld het aantal afgehandelde rechtszaken)
  - outcomes op (middel)lange termijn (bijvoorbeeld een daling van de criminaliteit).

Uit de analyse blijkt dat alle beschouwde bekostigingssystemen zowel voordelen als nadelen kennen (zie onderstaande tabel). Hieruit volgt dus geen algemene voorkeur voor een bepaald bekostigingssysteem. Daarbij geldt tevens dat kenmerken van organisaties een belangrijke rol kunnen spelen bij de keuze van bekostigingssystemen.

Tabel S.1 Scores van bekostigingssystematieken op criteria

	1. Functiegericht	Prestatiegericht, op basis van:		
Criteria		2. Input	3. Output	3. Resultaat (outcome)
Prikkels voor				
doelmatigheid	-	+/-	+	+
kwaliteit	+/-	+/-	-	+
Rechtvaardigheid	-/+	+	+	-
Stabiliteit bekostiging	+	+/-	+/-	+/-
Transparantie en uitlegbaarheid	-	+	+	-
Praktische uitvoerbaarheid	+	+	+	-

Bron: SEO/AEF (2021)

Bekostiging politie, OM en Rechtspraak 2010-2020

Politie

De politie wordt, hoofdzakelijk met inputbekostiging op basis van de gewenste formatie, bekostigd vanuit de begroting van het ministerie van JenV.[2] (artikel 33 Politiewet 2012). In de wijze van bekostiging is in de periode 2013-2020 op hoofdlijnen geen wijziging geweest.
De afgelopen tien jaar zijn de uitgaven steeds gestegen. Eerst tot en met 2014 heel licht en daarna iets meer. Wel is sprake geweest van meerjarenbegrotingen met een dalende trend. De bedrijfsvoering van de politie heeft hiermee rekening moeten houden. Het terugbrengen van de bezetting naar de beoogde operationele sterkte (die aan het einde van de onderzoeksperiode is verhoogd) is gerealiseerd.

De bezuinigingen zijn in 2020 opgelopen tot € 488 miljoen wat gelijkstaat aan acht procent van de totale begrote uitgaven. Tegelijk bedroegen de intensiveringen in hetzelfde jaar € 1.110 miljoen wat overeenkomst met 18 procent van de begrote uitgaven van 2020. De intensiveren waren grotendeels gekoppeld aan specifieke doelen. Het netto effect van bezuinigingen en intensiveringen was in 2020 plus tien procent.

Omdat de inputbekostiging gekoppeld is aan het *dubbel slot* is de ruimte om keuzes te maken in het uitgeven van de beschikbare middelen beperkt. Het zit immers voor een groot deel vast in omvang en verdeling van operationele sterkte. Grote budgetschommelingen zijn niet goed op te vangen anders dan ingrepen in de instroom van aspiranten, wat zich niet laat rijmen met een stabiele strategische personeelsplanning. Aan het einde van de onderzoeksperiode is de gewenste bezetting verhoogd. De daling gevolgd door stijging die dat meebracht in aantallen aspiranten heeft grote gevolgen gehad voor het politieonderwijs ('stilstaan en nu weer hollen') en de strategische personeelsplanning. Hierbij spelen de eerder verminderde instroom en de aankomende hoge vervangingsvraag een belangrijke rol.

OM

In 2019 is bij het OM overgestapt van een lumpsum (à forfait) budget naar een 'mix' van outputbekostiging op basis van 'P maal Q' en lumpsum. Periodieke herijkingen van prijzen en prestaties, kwaliteitsonderzoeken, de basisvoorziening en een hardheidsclausule voor bijzondere omstandigheden, dienen als waarborgen om 'het verhaal achter de cijfers' niet uit het oog te verliezen.

De afgelopen tien jaar zijn de uitgaven eerst gedaald door bezuinigingen, en vanaf 2015 weer gestegen. Het OM heeft ten opzichte van de totale uitgaven meer moeten bezuinigen dan de politie en de rechtspraak. In 2019 liepen de bezuinigingen op tot 111 miljoen, ruim 19 procent van de gerealiseerde uitgaven van dat jaar. Het OM was ook de organisatie met relatief de meeste intensiveringen: 31 procent van de uitgaven in 2019. Het overgrote deel van de intensiveringen kwam voort uit nieuwe taken van het OM. Door de fluctuaties in het budget heeft het OM niet bestendig en consequent geïnvesteerd in IT en informatievoorziening. Dit zorgt anno 2020 nog voor problemen.

2 Artikel 33 Politiewet 2012. Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2013-01-01

Tegelijkertijd vindt een zekere verschuiving plaats in de maatschappelijke taak van het OM. In plaats van vooral repressie is door de jaren heen meer nadruk komen te liggen op preventie. Daarnaast heeft OM een groeiende zorgtaak. Door het combineren van straf met zorg moeten strafrechtelijke feiten (waaronder recidive) worden voorkomen. Effectieve preventie leidt tot vermindering van het aantal strafzaken. Zo bezien staat preventie op gespannen voet met de outputbekostiging die gebaseerd is op het aantal strafzaken.

Rechtspraak
Sinds 2010 fluctueerde het macrobudget van de rechtspraak in een range van 919 (2010) tot 1072 miljoen (2016) tot 987 miljoen (2019). Fluctuaties werden vrijwel geheel gedreven door veranderingen van het prestatie-gerelateerde budget ('P maal Q'). Tot en met 2019 werd circa 95 procent van het totale budget via 'P maal Q' bekostigd; vijf procent was lumpsum.
Bij de rechtspraak lijkt gedeeltelijke 'P maal Q' bekostiging toepasselijk omdat het aantal rechtszaken grote invloed heeft op de kosten. Toch was er ook sprake van een aantal vaste kosten, zoals huisvesting. Toen de instroom van het aantal zaken bleef dalen, stegen de gemiddelde vaste kosten per zaak en kwam de bekostiging onder druk te staan. Daarnaast blijkt uit BCG (2019) dat niet alle zaakverzwarende factoren – waaronder wegvallen lichte zaken, professionalisering advocatuur, complexer toetsingskader – zich vertaalden in hogere prijzen in de periode 2008-2017. Hierdoor liepen de werkdruk en tekorten verder op.

Bovenstaande ontwikkelingen leidden tot een herziening in de bekostiging van de rechtspraak met een relatief groter lumpsum component: circa 40 procent vanaf 2020. Daarnaast intensiveerde J&V in 2020 ruim 50 miljoen om het huidige tekort op te lossen en om te toegenomen werkdruk tegen te gaan. Tussen 2019 en 2020 steeg het aandeel intensiveringen als fractie van de totale uitgaven van 11 naar 20 procent. De fractie bezuinigingen nam af tussen 2019-2020 van 13 naar 11 procent van het totale budget.

Respondenten geven aan dat de kwaliteit van rechtspraak nog steeds toereikend is. Om te voorkomen dat in de toekomst de rechtsstatelijkheid wel in het geding komt, roept de Raad in de financiële claim 2022-2025 het kabinet op om de Rechtspraak een Hoog College van de Staat te maken.

Ketensamenwerking
De fluctuaties binnen in de bekostiging van de verschillende organisaties en de mate waarmee de bekostigingssystematieken binnen de keten op elkaar aansluiten, hebben consequenties voor de ketensamenwerking. Daarnaast leidt het sturen op verschillende prestaties van de organisaties tot 'verkokering' binnen de keten. Dit ondersteunt de ketensamenwerking onvoldoende.

Bij de bekostiging van de individuele organisaties zijn de beoogde maatschappelijke effecten niet leidend. De bekostiging is niet expliciet gericht op de keten. De bekostigingssystematiek sluit niet automatisch aan bij de maatschappelijke behoefte en zorgt in sommige gevallen zelfs voor tegengestelde prikkels.

ZSM – goede samenwerking, ondanks inrichting bekostiging
De samenwerking bij ZSM is vooral het resultaat van een gedeelde ambitie en een gedeeld urgentiebesef bij de betrokken ketenpartners. De goede samenwerking is eerder ondanks, dan dankzij de bekostiging ontstaan. Er is immers geen sprake van ketenfinanciering, waardoor sprake is van een onvermijdelijk spanningsveld tussen het belang van hun eigen organisatie én het belang

van de samenwerking in de keten. De huidige financieringsstructuur heeft tot gevolg dat de partners op ZSM minder maatschappelijk effect kunnen realiseren dan zij in potentie zouden kunnen doen. De bekostiging van de afzonderlijke partijen bij ZSM is sterk geënt op de afdoening van strafzaken, niet op alternatieve interventies. Een alternatief is het formuleren van een gezamenlijk te bereiken resultaat (ketenbrede outcome-afspraken) en creëren van daartoe onderliggende bekostigingsarrangementen. Daarin zou het beoogde maatschappelijk effect leidend moeten zijn.

Digitalisering – incidentele bekostiging met structurele kosten
Een vernieuwingsprogramma als het Programma Digitalisering Strafrechtketen kan bestaande samenwerking in de keten zowel stimuleren als afremmen. Bij vernieuwingsprogramma's waar extra geld wordt geïnvesteerd, is het van groot belang in acht te nemen dat digitalisering niet stopt na de duur van een programma. De digitalisering van de strafrechtketen vraagt om meer dan een eenmalige investering via de regeerakkoordgelden. Voor het gebruik van deze projecten hebben de ketenorganisaties ook structurele financiering nodig. Het is bovendien één van de omvangrijkste ketens van Nederland. Dit vraagt, naast cultuur, om gewenning, vaardigheden en voorbeeldgedrag.

Verkenning alternatieve bekostigingssystematieken
Het vraagstuk van de continuïteit van de bekostiging speelt ook in andere landen en bij andere organisaties. Een te grote nadruk op variabele bekostiging en extra taakstellingen kan een negatief effect op het functioneren hebben. Beheerafspraken en taak-middelenanalyses kunnen zorgen voor voldoende middelen die afgestemd zijn op nieuwe ontwikkelingen.

Internationale vergelijking - Nederlandse rechtspraak
Nederland scoort vergeleken met andere landen relatief hoog op de onafhankelijkheid van de bekostiging van de rechtspraak De wijze waarop de bekostiging van de rechtspraak in Denemarken en Noorwegen georganiseerd is, is goed vergelijkbaar met de Nederlandse situatie en de rol van de Raad voor de rechtspraak daarin. In Duitsland en Noorwegen hangt de bekostiging sterk af van de budgetten in de voorgaande jaren, dit bevordert de continuïteit. Uit de internationale vergelijking is niet gebleken of en hoe andere landen omgaan met nacalculatie van budgetten, bijvoorbeeld bij een lager dan geraamd aantal zaken. Voor het OM is geen vergelijkende studie gevonden. Hierover is dus geen uitspraak te doen. Tenslotte geldt dat een vergelijking van de politie niet haalbaar is door de grote verschillen in taken, organisatiestructuren en ontoereikend feitenmateriaal.

Raad van State – beheerafspraken, taak-middelenanalyse en mix bekostiging
We destilleren een drietal werkzame elementen in de begrotingssystematiek van de Raad van State. Het eerste element zijn de beheerafspraken. De beheerafspraken beschrijven de praktische uitwerking van (grond-)wettelijke kaders en waarborgen zo de institutionele onafhankelijkheid van de Raad van State. Het tweede werkzame element is de taak-middelenanalyse. Een periodieke analyse van ontwikkelingen in taken en middelen voorkomt dat de uitvoering van taken lijden onder een aanhoudend tekort aan middelen. Het derde werkzame element is de combinatie van een 'P maal Q' bekostiging met een lumpsum (à forfait) bekostiging. De 'P maal Q' kosten worden iedere drie jaar herijkt, wat er tevens voor zorgt dat ontwikkelingen in de vaste en variabele kosten weerklank vinden in het budgettair kader.

COA – vaste kosten vragen vaste bekostiging

Het COA kampt net als de rechtspraak met een fluctuerende Q en dit heeft gevolgen voor de organisatie. Dit ondanks dat er in beide organisaties met duidelijk gedefinieerde producten wordt gewerkt. De casus COA laat zien dat de sterk variërende in- en uitstroom leidt tot hogere kosten – want er moet flexibel op- en afgeschaald kunnen worden - en tot verminderde kwaliteit en onrust binnen de organisatie. Vanwege de onvoorspelbaarheid die de huidige P maal Q financiering meebrengt, wil het COA naar een meer stabiele financiering met een vast deel aan volume (75% van het huidig niveau) aangevuld met de huidige P maal Q financiering voor het overige deel.

Hoger Onderwijs – autonomie

Uit de bekostigingssystematiek bij het hoger onderwijs blijkt ten eerste dat 'vaste' bekostiging bijdraagt aan de autonomie van de instelling. Ten tweede, een te grote afhankelijkheid van variabele bekostiging heeft negatieve effecten op de kwaliteit van de taakuitvoering, indien instellingen kunnen sturen op de instroom. Ten derde, extra taken zonder extra middelen beperken het functioneren.

Conclusies op basis van de bevindingen

- **De uiteindelijke vaststelling van de begroting door regering en parlement is het resultaat van een bredere politieke afweging**. Naast de belangen van de organisaties die de rechtsstaat dienen speelt ook het bredere financieel-economische beleid daarbij een rol. Dit heeft in de periode 2010-2020 tot neerwaartse en opwaartse fluctuaties in de begroting geleid.
- **Outputbekostiging kent naast voordelen ook belangrijke beperkingen.** Als de mix (te) sterk op 'P maal Q' is gebaseerd, kunnen dalingen van het aantal zaken (Q) dan wel wijzigingen in de zaakzwaarte (met invloed op P) leiden tot budgetten die niet goed blijven aansluiten bij de kosten van de organisaties. Ook kan een sterke nadruk op 'P maal Q' tot ongewenste prikkels leiden om de Q te verhogen. Bovendien geeft outputbekostiging geen prikkels voor kwaliteit.
- **Bij investeringen in de individuele organisaties zijn niet de maatschappelijke effecten leidend.** Het lijkt erop alsof bij investeringen in activa en digitalisering de maatschappelijke effecten van investeringen onvoldoende worden meegewogen.
- **De bekostiging is niet expliciet gericht op de keten.** Voor ketensamenwerking is de bekostiging niet altijd ondersteunend. De ZSM-casus laat zien dat onderlinge afspraken en afstemming centraal staan. Het bekostigingssysteem sluit op onderdelen niet goed aan bij de ZSM-werkzaamheden. Bij de casus Digitalisering zijn de voor ketensamenwerking beschikbaar gestelde extra budgetten deels aan projecten van de individuele organisaties besteed. Ook bleek daarbij dat kleine stappen beter werken dan grote veranderingen.
- **De bekostigingssystematiek sluit niet automatisch aan bij de maatschappelijke behoefte en zorgt in sommige gevallen zelfs voor tegengestelde prikkels.** Zo gaat outputbekostiging uit van meer middelen indien het aantal zaken toeneemt. Dit gaat in tegen de toenemende nadruk op preventie van recidive en alternatieve zaakafhandeling waardoor het aantal zaken daalt. In tijden van schaarste komen werkzaamheden die wel maatschappelijke baten opleveren, maar geen financiële baten voor de uitvoerende organisatie onder druk te staan. Een concreet voorbeeld is terug te vinden in de casus ZSM, waar deelname voor veel partijen niet bekostigd wordt en dus onder druk staat.

Conclusies met betrekking tot de motie Rosenmöller

Wisselend beleid en financiering

- Er was in de periode 2010-2020 inderdaad sprake van een wisselend beleid, zowel wat betreft de bekostigingssystematieken als de beschikbaar gestelde middelen. Dit blijkt uit de bevindingen hierboven.

Relatie rechtsstaat en continuïteit van de bekostiging

- In dit onderzoek is geen duidelijke informatie gevonden over de vraag in hoeverre meer continuïteit in de bekostiging van politie, OM en rechtspraak bijdraagt aan de kwaliteit van de rechtsstaat..

Continuïteit in de bekostiging

- Snel opeenvolgend bezuinigen en intensiveren in een relatief kort tijdsbestek leidt tot problemen binnen de organisaties:
  - Voortdurende aanpassingen van budgetten vormen een risico voor lange termijn aspecten op het vlak van hoeveelheid en kwaliteit van het personeel, maar ook materiële ondersteuning.
  - Investeringen (nieuwe projecten) zijn soms moeilijk uit te voeren omdat geen middelen voor de langere termijn worden geborgd.
  - Ketensamenwerking wordt door de wijze van financiering eerder bemoeilijkt dan bevorderd.

Borging van continuïteit

De mate waarin continuïteit moet worden geborgd is, net als elke budgettaire afweging, uiteindelijk een politieke zaak. Er zijn geen sluitende oplossingen. Bovendien verschilt de aard van de werkzaamheden per organisatie, waardoor het nodig is om rekening te houden met de verschillende posities van politie, OM en ZM. Daarbij zijn de onafhankelijkheid van de rechtspraak, de rechtsstatelijkheid van het OM en het sui generis functioneren van de politie van groot belang.

Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen kunnen bijdragen aan bekostigingssystemen die minder problemen veroorzaken bij politie, OM en rechtspraak. Dit kan op zijn beurt bijdragen aan verdere versterking van de rechtsstaat, gezien de cruciale rollen die deze organisaties daarin vervullen.

Aanbeveling I – Laat de wijze van bekostigen aansluiten op de kostenstructuur van de organisaties.

- **Handhaaf hetzij een mix van vaste financiering met outputbekostiging op basis van de kostenstructuur (OM en rechtspraak), hetzij inputbekostiging (politie).** De verschillende manieren van bekostigen kennen hun eigen specifieke voor- en nadelen. De werkzaamheden van alle drie de organisaties zijn breed en divers. Het is dus goed om hier de oplossing in een mix te zoeken die aansluit bij de rollen van de organisaties. Omdat de politie minder gericht is op concrete producten en omdat de minister bovendien niet over de mix van taken gaat is inputbekostiging hier passender.
- **Laat de te kiezen mix bij outputbekostiging beter aansluiten bij de kostenstructuur. Daarbij geldt als richtlijn dat vaste kosten ook een vaste bekostiging zouden moeten kennen.** Waar de inzet meer kan variëren kan voor een meer flexibele 'P maal Q' bekostiging

gekozen worden onder de voorwaarde dat er voldoende bandbreedte is om mee- of tegenvallers in de productie in enig jaar zijn op te vangen.

- **Gebruik 'P maal Q' benaderingen als *de start* van het gesprek over de begroting en niet direct als *eindpunt*.** 'P maal Q' draagt bij aan verheldering en concretisering van wensen en de te maken keuzes. Moeilijker te kwantificeren overwegingen ten aanzien van kwaliteit, bredere maatschappelijke baten buiten de eigen organisatie en veranderingen in de samenstelling en kwaliteit van de productie verdienen vervolgens ook hun plaats en vragen om aparte weging bij het bepalen van de begroting. 'P maal Q' toepassen zonder deze overwegingen mee te nemen, zou een te mechanische werkwijze zijn.

Aanbeveling II – Hanteer een adaptieve mix van vaste financiering met meebewegende in- of outputbekostiging

- **Zorg dat ook bij wijziging in taken en werkwijzen de wijze van bekostiging en de gehanteerde bekostigingsmethodieken blijft aansluiten bij de feitelijke kostenstructuur.** Stel indien nuttig en nodig bij veranderde omstandigheden bekostigingsmethodieken frequenter bij; bekostigingsmethodieken zijn immers een hulpmiddel om tot stabiele financiering te komen, geen doel op zich. Periodieke taak-middelenanalyses kunnen worden ingezet om tussentijds de programma's bij te sturen, als dat nodig blijkt. Mogelijk helpt een 'flexibele schil' organisaties om zich sneller aan te passen aan veranderingen.
- **Waar outputbekostiging wenselijk wordt geacht is het wel nodig dat de output redelijk voorspelbaar is en voorspelling en realisatie niet al te grote afwijkingen kennen.** Als de output in de tijd onvoldoende homogeen van aard is, en er bijvoorbeeld sprake is van trendmatige toeneming of afname van zaakzwaarte is het belangrijk dat ook deze effecten vooraf realistisch worden ingeschat en in de bekostiging worden meegenomen.

Aanbeveling III – Houdt bij alle veranderingen rekening met de aard en eigenschappen van de organisaties

- **Wees terughoudend met (onverwachte) budgetaanpassingen die op korte termijn moeten worden geïmplementeerd.** Bezuinigingen en intensiveringen zijn soms noodzakelijk, maar leiden tot lastige situaties voor de organisaties als ze snel moeten worden gerealiseerd.
- **Zorg dat het tempo van budgetwijzigingen aansluit bij de potentiële verandersnelheid van organisaties.** Belangrijkste kostenpost bij de drie organisaties vormt personeel met daaraan in meer of mindere mate vastgekoppelde kosten (denk bijvoorbeeld aan gebouwen, ICT en in het geval van de politie ook voertuigen en uitrusting). Bij outputbekostiging blijft gelden dat tal van kosten zich pas vertraagd kunnen aanpassen aan afwijkende volumeontwikkelingen. Het is wenselijk dit type vertragingen in te bouwen in de bekostigingsformules en meerjarenplanningen. Bij het opleggen van taakstellingen en afkondigen van intensiveringen spelen ook dit type vertragingen.
- **Bij incidentele macro budgetdalingen dienen de effecten voor in het bijzonder de strategische personeelsplanning zichtbaar te zijn**. Wanneer structurele macro budgetdalingen nodig zijn is het van belang om het tempo daarvan aan te laten sluiten bij de snelheid waarmee de organisatie de kosten kan aanpassen. Voorkomen moet worden dat de personele instroom te snel vermindert omdat dit kan leiden tot extra veel last op opleidingen bij weer opstarten.
- **Voorzie bij investeringen en nieuwe taakopdrachten ook steeds voldoende structurele middelen voor onderhoud en exploitatie.** Er vinden bij alle drie de organisaties apart en voor

de keten gezamenlijk investeringen plaats. Dit betreft vaak éénmalig geld, maar aan de investeringen zitten daarna structurele kosten voor exploitatie en onderhoud vast. Maak onderscheid tussen vervangings- en uitbreidingsinvesteringen. In het bijzonder bij uitbreidingsinvesteringen die verband houden met inhoudelijke taakwijzigingen is een maatschappelijke kosten-batenanalyse op zijn plaats.

- **Handhaaf per organisatie een passende mate van autonomie in de bedrijfsvoering**. Veel van de activiteiten die de drie organisaties verrichten zijn moeilijk planbaar en er moet vaak op onverwachte ontwikkelingen worden ingespeeld. Er moet voldoende regelruimte zijn om flexibel in te spelen op veranderende vraag en interne processen, niet alleen in volume (Q) maar ook in type werkzaamheden. Dit vraagt om een passende mate van autonomie in de bedrijfsvoering van de diverse organisaties, binnen de randvoorwaarden van het gekozen bekostigingssysteem.

Aanbeveling IV – Zorg dat keteneffecten en beoogde maatschappelijke uitkomsten ook terugkomen in de bekostigingsstructuur

- **Introduceer een bekostigingscomponent die samenwerken bevordert.** Voor autonome 'sui generis' organisaties die op de inhoud onafhankelijk moeten opereren vraagt meer samenwerking op het terrein van de bedrijfsvoering een grote inspanning en verandering. Het samenwerken gebeurt nu vooral vanuit intrinsieke behoefte van de drie organisaties. Het gewenste maatschappelijk effect kan vergroot worden als de bekostiging ook de hele keten hiertoe in gezamenlijkheid uitdaagt. Hierbij moet een passend evenwicht worden gezocht tussen autonomie en een ketenoverstijgende aanpak.
- **Benader de financiering van de keten en bijbehorende prestaties en verwachtingen als één geheel.** Meer of minder middelen bij één of meerdere ketenpartners hebben ook verstrekkende gevolgen voor de prestaties en productie van andere ketenpartners. Voorkom dat organisaties klem komen te zitten tussen wat zij – gegeven het budget – worden verwacht te leveren, en wat zij – gegeven de capaciteit bij ketenpartners – kunnen leveren.
- **Stroomlijn financiële prikkels met gewenste maatschappelijke uitkomsten, zoals bijvoorbeeld een nadruk op het voorkomen van criminaliteit en recidive.** Voorkom dat organisaties een keuze moeten maken tussen wat maatschappelijk gewenst is en wat voor de organisatie zelf financieel rendement oplevert. Formuleer indicatoren van doeltreffendheid en doelmatigheid vanuit een breder perspectief van maatschappelijke kosten en baten. Rapporteer afzonderlijk over de maatschappelijke effecten van de inzet op maatschappelijke projecten, aan de hand van enkele indicatoren die op meerjarige basis worden gemonitord, of aan de hand van een periodieke beleidsevaluatie.

Begrippen en definities

Begrip	Definitie
Begrote uitgaven	Budgettair kader; totaal aan voorziene betalingen (ex-ante).
Bekostigingssystematiek	De systematische grondslag van het budgettair kader.
Beleidsneutrale ramingen	De ceteris paribus geprognotiseerde aantallen. De ramingen houden daarmee geen rekening met mogelijke effecten van nieuwe beleidsinterventies.
Bezuiniging	Vermindering van de uitgaven.
Budgettair kader	Het totaal aan financiële middelen in een bepaalde periode, bijvoorbeeld een jaar.
Continuïteit	Zonder interrupties, ononderbroken.
Gerealiseerde uitgaven	Totaal aan betalingen die daadwerkelijk hebben plaatsgevonden (ex-post).
Intensivering	Beleidsmatige verhoging in het budgettair kader.
Loonbijstelling	Tegemoetkoming voor hogere personeelskosten als gevolg van (macro-economische) loonstijgingen
Lumpsum (à forfait)	Forfaitaire bekostiging; ronde som. In de context van de bekostiging van de Politie, het OM en de Rechtspraak verwijst lumpsum naar bekostiging zonder systematische grondslag. Dat wil zeggen dat de hoogte van de bekostiging niet direct afhangt van de functie noch prestaties van de bekostigde organisatie.
Lumpsum (vrij besteedbaar)	In de context buiten de Politie, het OM en de Rechtspraak, verwijst lumpsum naar budget dat door de bekostigde organisatie vrij kan worden besteed. Instellingen ontvangen de totale bekostiging als één bedrag en zorgen zelf voor de interne verdeling van het geld.
Meerwerk	Hoeveelheid productie die niet is begroot, maar wel gerealiseerd.
Minderwerk	Hoeveelheid productie die wel is begroot, maar niet gerealiseerd.
Nacalculatie	Correcties in het budgettair kader waarbij meer- of minderwerk achteraf wordt verrekend.
Ombuiging	Beleidsmatige korting in het budgettair kader.

Begrip	Definitie
P maal Q bekostiging	Prestatiegerelateerde bekostiging waarbij inputs, outputs of outcomes van de organisatie de grondslag vormen.
Prijsbijstelling	Tegemoetkoming voor hogere kosten als gevolg van (exogene) macro-economische prijsstijgingen.
Taakstelling	Opdracht van de overheid aan overheidsorganisatie om te bezuinigen op de uitgaven.
ZSM	De term ZSM verwijst naar de samenwerking tussen partners in de strafrechtketen voor de directe afhandeling van lichte strafzaken. Politie en Openbaar Ministerie waren in 2012 initiatiefnemers van deze werkwijze. Later zijn ook reclasseringsorganisaties, Slachtofferhulp, Halt en de Raad voor de Kinderbescherming aangesloten bij de ZSM-werkwijze. De ‘s’ uit ZSM verwijst naar de ambitie om zo ‘snel, slim, selectief, simpel, samen en samenlevingsgericht’ mogelijk te werken. De Officier van Justitie kan binnen de ZSM-werkwijze zelfstandig zaken afdoen, dus buiten de rechter om, al blijft het ook mogelijk een verdachte te dagvaarden, waarna de zaak op een politierechterzitting komt.

Inhoud

Samenvatting ..... **i**

Begrippen en definities ..... **xi**

1 Inleiding **1**
1.1 Aanleiding en context 1
1.2 Probleemstelling 2
1.3 Scope en aanpak 5

2 Economische theorie van bekostigingssystemen **9**

3 Bekostiging politie, OM en Rechtspraak 2010-2020 ..... **13**
3.1 Politie 13
3.2 OM 24
3.3 Rechtspraak 38

4 Ketensamenwerking **51**
4.1 Consequenties voor de keten 51
4.2 Verdieping – ZSM 53
4.3 Verdieping – Digitalisering 57

5 Verkenning alternatieve bekostigingssystematieken **63**
5.1 Internationale verkenning 63
5.2 Voorbeelden andere (semi-)publieke domeinen 69

6 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen **83**
6.1 Belangrijkste bevindingen 83
6.2 Conclusies 85
6.3 Aanbevelingen 87

Literatuur **91**

Bijlage A Begeleidingscommissie **95**

Bijlage B Gedetailleerde onderzoeksvragen **97**

Bijlage C Indicatoren voor de bekostiging van de rechtspraak **99**

Bijlage D Vormen van bekostiging **101**

Bijlage E Verantwoording case ZSM **105**

Bijlage F Verantwoording case Digitalisering **107**

1 Inleiding

In een motie van het Eerste Kamerlid Rosenmöller c.s. wordt gevraagd om onafhankelijk onderzoek naar mogelijkheden en condities om de continuïteit in de bekostiging van de politie, het openbaar ministerie en de rechtspraak beter te borgen, ten behoeve van versterking van de rechtsstaat. Het WODC heeft aan SEO en AEF gevraagd om dit onderzoek uit te voeren.

1.1 Aanleiding en context

De aanleiding van dit onderzoek is de door de Eerste Kamer aangenomen motie van Rosenmöller c.s. van oktober 2019 (zie hieronder). In deze motie wordt een verband gelegd tussen het functioneren van organisaties die de rechtsstaat dienen en de continuïteit in hun bekostiging. Daarbij verwijst de motie naar 'wisselend beleid en financiering'. Ook relevant is de Tweede Kamer motie van het Kamerlid Van Dam c.s. (2019)[3] die een vergelijkbare vraag stelt, maar specifieker focust op de vraag "hoe het functioneren van de strafrechtketen tot en met 2025 geborgd en versterkt kan worden".

> Uit de motie Rosenmöller c.s. (2019):
> *"…constaterende, dat de afgelopen kabinetsperiodes de organisaties die de rechtsstaat dienen, te weten politie, openbaar ministerie en rechtspraak, geconfronteerd zijn met wisselend beleid en financiering, van mening, dat onze rechtsstaat gebaat is bij een langjarige visie en continuïteit in de bekostiging, verzoekt de regering een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de mogelijkheden en condities waaronder die continuïteit beter kan worden geborgd en de rechtsstaat duurzaam wordt versterkt en de Kamer hierover te informeren."*

Bron: Rosenmöller c.s. (2019)[4]

De minister van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) en de minister voor Rechtsbescherming hebben de Tweede Kamer laten weten dat de motie Rosenmöller zal worden uitgevoerd in de vorm van een onderzoek in opdracht van het WODC en op verzoek van Directie Rechtsbestel van het ministerie van JenV (JenV, 2020). Het onderzoek moet zich met name richten op de ontwikkelingen in de financiering van de politie, het openbaar ministerie (OM) en de rechtspraak in den brede over de afgelopen 10 jaar en op de daaronder liggende beleidskeuzes. Tevens dient te worden gekeken naar de werking en effecten van verschillende bekostigingssystematieken en naar de mogelijkheden om meer stabiliteit te bereiken in de financiering in relatie tot beleid.

Het WODC heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om dit onderzoek uit te voeren op basis van een door het WODC opgestelde startnotitie.[5] SEO heeft daartoe samenwerking gezocht met AEF. Bij het onderzoek is nuttig gebruik gemaakt van adviezen van twee deskundigen: P.J.C.M

3 Motie van het lid Van Dam c.s., Tweede Kamer, 35 300 VI, nr. 51, 21 november 2019.

4 Motie van het lid Rosenmöller c.s., Eerste Kamer, 35 300 VI, C, 29 oktober 2019.

5 De gesubsidieerde rechtsbijstand maakt geen deel uit van het onderzoek, omdat hierover vrij recent al eerdere commissies hebben geadviseerd en omdat daarin andere beleidsveranderingen plaatsvinden. Het WODC geeft aan dat deze beperking van de onderzoeksvraag door JenV is afgestemd met de heer Rosenmöller.

(Peter) van den Berg[6] en J.A.M. (Johan) de Kruijf[7]. Zij hebben adviesgesprekken gevoerd met de onderzoekers en suggesties gedaan bij de rapportage. De begeleidingscommissie, ten slotte, heeft een groot aantal nuttige suggesties gedaan (zie voor de samenstelling van de begeleidingscommissie Bijlage A).

1.2 Probleemstelling

In de startnotitie formuleert het WODC de volgende probleemstelling:

Deel A Afspraken over bekostiging

- *"Wat zijn de hoofd- of basisafspraken omtrent de bekostigingssystematiek van politie, OM en de rechtspraak sedert 2010, in welke mate is daarin sprake van continuïteit en wat is de onderliggende beleidstheorie daaromtrent, en wat is daarin de rol van de bijzondere kenmerken van de betrokken organisaties: de politie als 'sui-generis' organisatie, de rechtsstatelijke positie van het OM en de onafhankelijkheid van de rechtspraak? Is er in deze hoofdafspraken ook aandacht voor afstemming ten opzichte van elkaar in de keten?"*

Deel B Fluctuaties (bezuinigingen en intensiveringen) in de bekostiging in de periode 2010-2020

- *"Welke fluctuaties (bezuinigingen en investeringen) hebben zich voorgedaan in de bekostiging van politie, OM en rechtspraak sedert 2010 en welke visie/doelstellingen/beleidsafwegingen lagen daaraan ten grondslag, wat kan gezegd worden over de realisatie daarvan, en wat waren de consequenties voor de organisaties en de ketensamenwerking?"*

Deel C Lessen voor de toekomstige bekostiging van politie, OM en rechtspraak

- *"Zijn er in de begrotingssystematiek op andere beleidsterreinen concrete voorbeelden te vinden die kunnen bijdragen aan vergroting van de continuïteit van de bekostiging?*
- *Wat zijn de ervaringen met een tweetal ketenbrede programma's in het strafrecht, te weten ZSM en de digitalisering van de keten?*
- *Welke betekenis hebben de bevindingen, ook die onder twee en drie, voor de mogelijkheden om te komen tot het beter borgen in de toekomst van de continuïteit van beleid en bekostiging van deze organisaties, teneinde de rechtsstaat duurzaam te versterken?"*

De primaire focus in het onderzoek ligt bij de politie, het OM en de rechtspraak. Van belang is dat het onderzoek wat betreft de ketensamenwerking niet beperkt blijft tot de rol van de drie organisaties in de strafrechtketen, zoals genoemd in de motie van Dam[8], maar zich richt op de bredere taken van politie, OM en rechtspraak, zoals bedoeld in de motie Rosenmöller c.s. (2019).[9]

6 Voormalig Staatsraad van de Raad van State, plaatsvervangend Directeur-generaal Rijksbegroting bij het Ministerie van Financiën en onderdirecteur van het Centraal Planbureau.
7 Universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit.
8 Motie van het lid Van Dam c.s., Tweede Kamer, 35 300 VI, nr. 51, 21 november 2019.
9 Motie van het lid Rosenmöller c.s., Eerste Kamer, 35 300 VI, C, 29 oktober 2019.

Reflectie bij de onderzoeksvragen[10]

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Klassieke eisen aan overheidsbeleid zijn doeltreffendheid en doelmatigheid. Doeltreffendheid gaat over de mate waarin doelen worden bereikt, zoals veiligheid en rechtszekerheid. Doelmatigheid betreft de verhouding tussen effecten van beleid en de daarvoor ingezette middelen. Bezuinigingen zijn veelal gericht op het vergroten van de doelmatigheid van beleid, maar kunnen ten koste gaan van de doeltreffendheid. Intensiveringen beogen de doeltreffendheid te vergroten maar brengen extra kosten met zich mee die invloed kunnen hebben op de doelmatigheid. De kern van overheidsbeleid in het algemeen, en van de bekostiging van politie, OM en rechtspraak in het bijzonder, is het vinden van een passend evenwicht tussen doeltreffendheid en doelmatigheid. In dit onderzoek wordt nagegaan hoe dat in de afgelopen tien jaar in de praktijk is gegaan bij politie, OM en rechtspraak.

De rechtsstaat

De Raad van State (2020) geeft aan dat de rechtsstaat niet een begrip is met een scherpomlijnde inhoud. De Raad benoemt elementen die in ieder geval tot de vaste kern van de rechtsstaat moeten worden gerekend:

- Het legaliteitsbeginsel. Dit houdt in dat het openbaar bestuur op de wet dient te berusten en dat de overheid altijd moet handelen binnen de grenzen van de (grond)wet, en ook (breder) in overeenstemming met de algemene beginselen van het recht.
- Grondrechten. Dit betreft het waarborgen van fundamentele rechten en vrijheden van burgers, via de Grondwet en internationale verdragen.
- Machtenscheiding en machtenspreiding. Dit is gericht op het tegengaan van machtsmisbruik en onderdrukking. Machtsconcentratie moet worden voorkomen Wetgeving, bestuur, en rechtspraak worden aan verschillende onderdelen van de staat toebedeeld.
- Onafhankelijke rechtspraak. Er moet een onafhankelijke rechter zijn die civielrechtelijke geschillen beoordeelt en strafbare feiten berecht, en tot wie de burger toegang heeft om de rechtmatigheid van overheidshandelen te toetsen.

De Raad van State beschrijft de rechtsstaat tevens als sterk verbonden met de democratie. Aan de kenmerken die de Raad van State noemt voegen we toe dat ook een deels gedecentraliseerd bestuur veelal wordt gekoppeld aan het begrip rechtsstaat. Daarnaast wordt gewezen op een plicht tot handhaving van recht en veiligheid (Lelievre, 2007; zie ook Raad van State, 2011).

De rechtspraak

Op het niveau van de organisatie van de rechtspraak gaat het om de zelfstandigheid van de organisatie van de rechterlijke macht. Zelfstandigheid vloeit voort uit de hierboven genoemde elementen onafhankelijke rechtspraak en machtenscheiding. Onder zelfstandigheid vallen de onbevoegdheid van andere organen om te interveniëren in zaken die voor de rechter worden gebracht en een procedure waarbij de financiële zelfstandigheid van de rechterlijke macht wordt gewaarborgd.

De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht kan worden beschouwd vanuit de organisatie van de rechterlijke macht zelf, de mensen die de rechterlijke macht bevolken en de producten die zij afleveren. Daarbij gaat het om het aantal en de kwaliteit van rechters en ondersteunend personeel,

[10] Deze reflectie is sterk geïnspireerd door een tekst van Gert Jan Veerman (voorzitter begeleidingscommissie) en opmerkingen daarbij van Paul van Voorst (lid van de begeleidingscommissie).

de plaatsen waar zij kunnen werken en de tijd en technische ondersteuning die zij krijgen om zaken te bestuderen en af te doen. Elementen als scholing, onderhoud en schoonmaak van de gebouwen, specialisering en organisatie van de procedures vallen daar ook onder. Deze zijn alle direct te vertalen in financiële termen. Dit impliceert uiteraard niet dat elk (beheers)aspect van de organisatie en elke uitgavenpost van de rechterlijke macht raakt aan de onafhankelijkheid.

Het noemen van politie, OM en rechtspraak in de motie van Rosenmöller c.s. (2019) legt de focus op het strafrechtelijk werk van de rechterlijke macht. De rechterlijke macht en zijn onafhankelijkheid zijn ook van belang in burgerlijke en bestuursrechtelijke zaken. Deze zaken vormen een aanzienlijk deel van het werk van de rechterlijke macht. In dit onderzoek wordt daarom het geheel van de activiteiten van de rechterlijke macht meegenomen. Ook politie en OM houden zich bezig met andere activiteiten naast strafrecht. Voorbeelden zijn preventie van strafbare feiten, openbare orde handhaven en het begeleiden van bestraften om veilig terug te keren in de maatschappij en recidive te voorkomen.

OM

De organisatie van het OM staat los van de organisatie van de rechtspraak, maar het OM heeft wel een rol die aan rechtspraak gerelateerd is. Dat het OM zijn bevoegdheden ontleent aan de wet en in handelen gebonden is aan de beginselen van behoorlijk bestuur, houdt verband met de eisen die men aan een rechtsstaat kan stellen. Die taken vereisen van het OM bovendien een magistratelijke rol, bijvoorbeeld bij de keuze om een zaak al dan niet te seponeren.

Politie

De politie is als grote uitvoerende organisatie met ca. 60.000 fte voortdurend in de samenleving actief om de veiligheid te waarborgen. Daarbij is de politie een sui generis ('enig in zijn soort') organisatie die zich niet eenvoudig laat vergelijken met een zbo of agentschap (De Kruijf et al., 2017). Er is sprake van het voortdurend werken onder verantwoordelijkheid en aansturing van het gezag. Afhankelijk van de specifieke taak die vervuld wordt, kunnen dat zowel burgemeesters als het OM zijn. Beheersmatig staat de politie juist veel dichter bij de Minister dan bij een zbo het geval zou zijn geweest.

Financiering

Wat betekent dit voor de financiering? Drie elementen komen daarbij naar voren:

1. De overheid heeft als opdracht om er voor zorg te dragen dat deze taken naar behoren kan worden vervuld. Het ter beschikking stellen van toereikende middelen is een belangrijk onderdeel van deze opdracht.
2. De onafhankelijkheid van de rechtspraak en het OM als instituties kan mede via de bekostigingssystematiek worden bevorderd. Vele aspecten kunnen in die systematiek een rol spelen. Men kan wat betreft de onafhankelijkheid in elk geval denken aan: voldoende (beloning voor) personeel, voldoende infrastructuur, en daarnaast aan zelfbeheer binnen budgettaire grenzen.
3. Dit institutionele kader functioneert in een veranderende omgeving. Dat is allereerst de ontwikkeling in het aantal 'zaken'.[11] Deze zijn deels voorspelbaar in soort en aantal maar deels ook moeilijk of niet, bijvoorbeeld omdat er nieuwe delicten komen door nieuwe wetsbepalingen, ontwikkelingen in criminaliteitspatronen, maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe

[11] 'Zaken' betreffen hier niet alleen rechtszaken, maar ook bijvoorbeeld aantallen verdachten, slechtoffers, getuigen en veroordeelden die teugkeren in de maatschappij.

sociale omstandigheden (al dan niet gegenereerd door overheidsbeleid). Het gaat daarbij dus om zaken en de kennis die nodig is voor de afhandeling van die zaken. Ook nieuwe impulsen vanwege technologische ontwikkelingen, nieuwe inzichten en nieuwe eisen die worden gesteld kunnen bepalend zijn voor de hoeveelheid werk bij politie, OM en rechtspraak.

De beschikbare financiële middelen voor de rechtspraak, de politie en het OM worden ook beïnvloed door eisen vanuit internationale en Europese verdragen en door regels die gelden vanuit het begrotingsbeleid en het financieel-economische beleid. De motie noemt "wisselend beleid en financiering" en lijkt daarmee te bepleiten dat er mede vanwege die andere invloeden een zekere continuïteit in de bekostiging noodzakelijk is om een goed functioneren van de organisaties die de rechtsstaat dienen, te borgen. Daarover gaat deze studie.

1.3 Scope en aanpak

De scope van het onderzoek

Onderstaande figuur laat met grijze arceringen zien welke aspecten, verbanden en factoren zijn meegenomen in het onderzoek:

- De basis is een analyse van afspraken over bekostiging, de factoren die deze afspraken hebben bepaald, de gevolgen in termen van fluctuaties die zich door de jaren heen in de bekostiging hebben voorgedaan en de consequenties daarvan voor politie, OM en rechtspraak.
- Fluctuaties in de bekostiging worden niet alleen bepaald door bekostigingsafspraken, maar ook door exogene veranderingen die de kostendrijvers in de bekostiging beïnvloeden. Een voorbeeld van een exogene factor is de ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit, die mede de instroom van het aantal zaken in het strafrecht bepaalt. Ook kunnen veranderingen binnen de organisaties leiden tot meer of minder zaken, of een andere aard van de zaken, waardoor de bekostiging verandert. Exogene veranderingen kunnen ook van buiten Nederland komen, zoals bijvoorbeeld EU-wetgeving of internationale afspraken over opsporing.
- In aanvulling daarop zijn er twee casestudies waarin we 'inzoomen' op belangrijke veranderingen in de betrokken organisaties.
- Daarnaast wordt een beeld geschetst van de wijze van bekostiging in drie andere organisaties.
- Op basis van de bevindingen van deze analyses worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.
- De kwaliteit van de rechtsstaat in het algemeen valt buiten de scope, vanwege de vele andere factoren dan bekostiging die op de kwaliteit van de rechtsstaat invloed kunnen hebben (zoals bijvoorbeeld wetgeving, personeelsbeleid en opleidingen). Wel wordt nagegaan of de bekostiging invloed heeft op de kwaliteit.

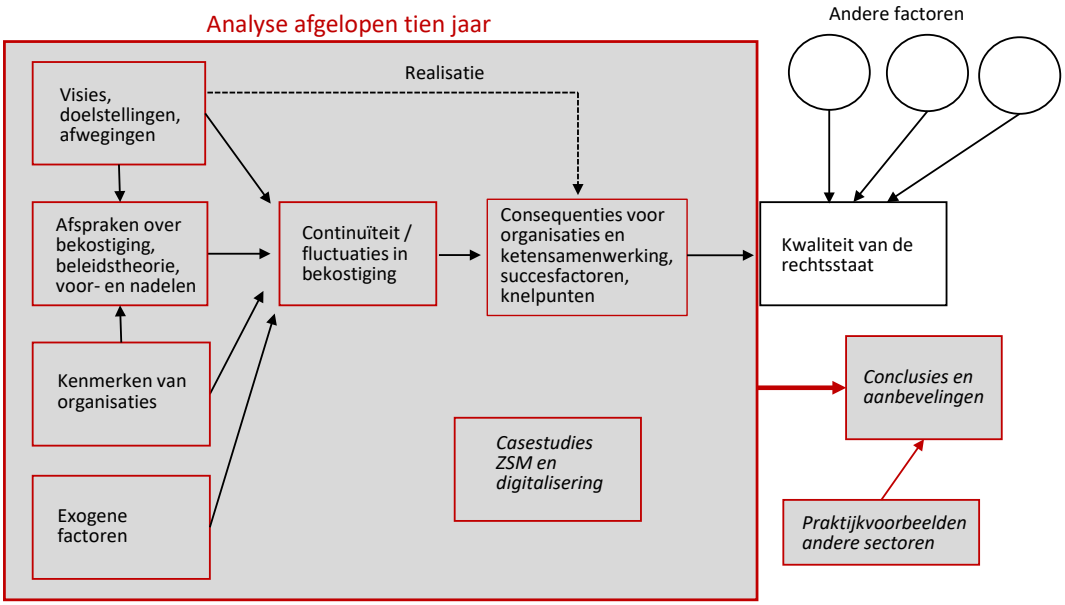
Onderzoeksmethoden

Er is een mix van onderzoeksmethoden gebruikt om de probleemstelling te beantwoorden:

- Allereerst is (internationale) literatuur over de financiering van de rechtsstaat en bekostigingssystematiek in zijn algemeenheid geraadpleegd, om voor- en nadelen van die systematieken, mede in relatie tot de (gewenste) continuïteit en stabiliteit van de bekostiging van de rechtsstaat te inventariseren.

- Ook op basis van literatuur is een beknopte internationale vergelijking uitgevoerd. Ter verdieping en vergelijking zijn tevens drie voorbeelden van langjarige bekostiging en beleidsvorming op andere beleidsterreinen beschreven.

Figuur 1.1 Het onderzoek omvat wel de invloed van bekostiging op de kwaliteit van de rechtsstaat, maar niet de kwaliteit van de rechtsstaat in het algemeen



Bron: SEO (2020)

- Op basis van beleidsstukken is vervolgens de systematiek voor politie, OM en rechtspraak in de periode 2010-2020 in beeld gebracht.
- Ook op basis van beleidsstukken zijn de fluctuaties van de bekostiging per deelterrein over de periode 2010-2020 geïnventariseerd.
- De beschrijving van de bekostigingssystemen, fluctuaties in de bekostiging en de effecten daarvan is getoetst en aangevuld door financiële en beleidsmatige vertegenwoordigers van de betrokken organisaties, ministeries en andere deskundigen te interviewen. Er zijn in totaal 21 interviews gehouden waarbij 37 gesprekspartners werden bevraagd. Ter feitelijke validatie zijn tevens onderdelen van het rapport aan deze personen voorgelegd. Ook is een concept van het rapport, exclusief conclusies, voorgelegd aan de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) van het ministerie van JenV en aan de Inspectie Rijksfinanciën (IRF) van het ministerie van Financiën.
- De ervaringen met ZSM en digitalisering, als praktijkvoorbeelden over de strafrechtketen heen, zijn in kaart gebracht met behulp van interviews.
- De resultaten zijn getoetst in een tweetal workshops. Daarin reflecteerden deelnemers vanuit politie, OM en rechtspraak samen met vertegenwoordigers van ministerie van JenV (DFEZ) op de hoofdlijnen van elkaars begrotingssystematieken en de geconstateerde fluctuaties.
- Ten slotte zijn, op basis van het voorgaande, conclusies en aanbevelingen geformuleerd voor de continuïteit van de bekostiging van politie, OM en rechtspraak in de toekomst, als bijdrage aan een duurzame versterking van de rechtsstaat.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 past de economische principaal-agent theorie toe om bekostigingssystemen te vergelijken. In hoofdstuk 3 worden de bekostigingssystemen van politie, OM en rechtspraak achtereenvolgens beschreven. Daarbij worden tevens fluctuaties in de budgetten beschreven en geanalyseerd die tussen 2010 en 2020 zijn opgetreden. Hoofdstuk 4 gaat in op de samenwerking tussen de organisaties in de strafrechtketen, met de ZSM-werkwijze en digitalisering van de strafrechtketen als verdiepende cases. In hoofdstuk 5 wordt de bekostiging in andere landen en op andere domeinen beschreven, om te leren welke andere opties er zijn. Hoofdstuk 6, ten slotte, bevat bevindingen die zijn gebaseerd op de eerdere hoofdstukken, conclusies en aanbevelingen. Elk hoofdstuk begint met een zeer korte, cursieve samenvatting van de inhoud van het hoofdstuk.

2 Economische theorie van bekostigings-systemen

Volgens de economische 'principaal-agent' theorie kennen verschillende mogelijke bekostigingssystemen zowel voordelen als nadelen. De wijze waarop de bekostiging van een organisatie wordt vastgesteld hoeft niet noodzakelijkerwijs ook te worden toegepast bij de verdeling over onderdelen van de organisatie. Naast theoretische overwegingen zijn eigenschappen van organisaties en de "mogelijkheden en condities" die in de motie Rosenmöller worden genoemd, van groot belang.

Bekostigingssystemen leiden tot gedragsprikkels

Over het ontwerpen van een systematiek voor de bekostiging van publieke diensten bestaat een uitgebreide economisch-theoretische literatuur waarin principaal-agent problemen centraal staan.[12] Uitgangspunt is de aanname dat individuen en beslissers in de uitvoeringsorganen van publieke diensten mede gemotiveerd kunnen worden door (financiële) prikkels (zie bijvoorbeeld Boyne en Hood, 2010 en Dixit, 2002). Deze prikkels kunnen een brede mix zijn van individuele- of teambeloningen, de verdeling van budgetten, baanzekerheid, promoties en altruïstische waarde ontleend aan het borgen van publieke belangen. Hierna beperken we ons tot de prikkels die lopen via de wijze waarop het budget wordt toegekend en verdeeld. Dit wordt de bekostigingssystematiek genoemd.

De bekostiging van organisaties door de overheid is gebaseerd op een bij wet vastgelegde begroting. Het beschikbare budget wordt derhalve politiek bepaald. Voor de omvang van het budget gelden diverse overwegingen, ook overwegingen van bijvoorbeeld begrotingspolitiek. Gegeven het budget komt de vraag aan de orde hoe het budget toe te passen op de taakuitvoering, de bekostigingsvraag. Bekostiging is de manier waarop de overheid de financiering van een organisatie levert in ruil voor de prestaties, activiteiten en dienstverlening van die organisatie. Bekostiging staat in relatie tot sturing van organisaties. Bij de toekenning van het budget kunnen gedragsprikkels geïntroduceerd worden om gewenst gedrag of bepaalde uitkomsten te realiseren (Burgess & Ratto, 2003; Mol, 1989, 2006).

Grondslagen voor bekostiging

Bij het ontwerp van de bekostiging is een belangrijke eerste vraag welke variabelen de grondslagen vormen voor de bekostiging (zie ook Allers, 2005). Een *functiegerichte bekostiging* (1) is gericht op de beschikbaarheid van een functie (bijvoorbeeld onderzoekscapaciteit bij universiteiten en academische ziekenhuizen). Vaak wordt daarbij uitgegaan van historische gegevens. Daarnaast kan een bekostigingsmodel gebaseerd worden op prestaties. Een dergelijk systeem kan uitgaan van (2) *inputs* die de (variabele) kosten drijven (bijvoorbeeld het aantal politieagenten), of van (3) gewenste *outputs* (bijvoorbeeld het aantal afgehandelde rechtszaken), of van (4) het gewenste (middel)lange termijn *resultaat of outcome* (bijvoorbeeld een daling van de criminaliteit). In de praktijk is er in de meeste modellen sprake van input- en/of outputbekostiging (zie Bijlage C voor een uitgebreide beschrijving van vormen van bekostiging).

[12] Zie voor een beschrijving van de principaal-agent benadering bijvoorbeeld Laffont & Martimort (2009).

Beoordeling op basis van criteria

In deze theoretische analyse vergelijken we 'zuivere' vormen van de verschillende bekostigingssystemen. Daarbij brengen we voor- en nadelen van de systemen in kaart. In de praktijk worden nadelen veelal bestreden met aanvullende regelgeving of instituties. Zo kan bekostiging op basis van de omvang van de output worden aangevuld met kwaliteitstoetsingen. Met deze aanvullende regelgeving of instituties wordt in de onderstaande vergelijking geen rekening gehouden.

Een belangrijk beoordelingscriterium voor een bekostigingsmodel en de variabelen daarin zijn de prikkels die van het model uitgaan. Dragen deze bij aan doelmatigheid en kwaliteit – is er kans op strategisch gedrag, kan het model gemanipuleerd worden, wat zijn de effecten op kwaliteit van de dienstverlening? Een ander criterium is rechtvaardigheid – leidt het model tot een verdeling die voldoende rekening houdt met kosten- en behoefteverschillen? Daarnaast is stabiliteit en voorspelbaarheid van de uitkomsten belangrijk omdat het voor instellingen onwerkbaar is als er van jaar op jaar grote verschillen optreden in het budget.[13] Het model en de uitkomsten moeten bovendien transparant en uitlegbaar zijn, met het oog op draagvlak binnen de organisaties en in de samenleving. Tenslotte is ook de praktische uitvoerbaarheid van belang (bijvoorbeeld: is de benodigde informatie tegen redelijke kosten te verzamelen?).

Tabel 2.1 zet de vier typen bekostigingsmodellen af tegen deze criteria. Functiegerichte bekostiging scoort goed op stabiliteit en uitvoerbaarheid. De budgetten zijn vaak gebaseerd op voorgaande jaren, waardoor ze ook relatief eenvoudig vast te stellen zijn (praktisch uitvoerbaar). Functiegerichte bekostiging geeft weinig prikkels voor doelmatigheid omdat de bekostiging los staat van de dienstverlening. Er zijn geen specifieke prikkels voor kwaliteit van de dienstverlening, maar er is ook geen prikkel om op die kwaliteit te beknibbelen. De toekenning van middelen is bij dit type bekostiging niet volledig te objectiveren en daarmee slecht uitlegbaar. Dit kan de gepercipieerde rechtvaardigheid van de verdeling beperken.

Bekostiging op basis van inputs of outputs is beter uitlegbaar dan functiegerichte bekostiging, omdat functiegerichte bekostiging niet op meetbare parameters is gebaseerd. Bekostiging op basis van inputs (bijvoorbeeld: aantal voorgelegde rechtszaken of aantal politiemedewerkers) is relatief eenvoudig en praktisch uitvoerbaar.[14] De bekostiging sluit aan bij de kostendrijvers, en wordt daardoor sneller als rechtvaardig gepercipieerd. De stabiliteit van de bekostiging is afhankelijk van de ontwikkeling van de grondslag; zeker bij volledige bekostiging op basis van inputs of outputs leiden fluctuaties in de grondslag tot grote fluctuaties in de bekostiging.[15] Er gaan geen directe prikkels van uit om kwaliteit en efficiëntie te verbeteren, maar evenmin prikkels om op kwaliteit te beknibbelen.

---

13 Hoewel alle drie sectoren een baten-lasten stelsel kennen waardoor investeringen (die voldoen aan bepaalde definities) geactiveerd kunnen worden en alleen de afschrijvingen daarop ten laste van de jaarlijkse staat van baten en lasten hoeven te worden gebracht, zijn er daarnaast ook allerlei andersoortige innovatieve uitgaven/investeringen waarop niet kan worden afgeschreven. Als deze in één jaar ten laste van de begroting worden gebracht, kan dat leiden tot een noodzaak van incidentele extra bekostiging. Omdat dit geldt voor alle bekostigingssystemen die hier worden vergeleken, laten we het in deze vergelijking buiten beschouwing.

14 Mits gevallen min of meer vergelijkbaar zijn en dat in de tijd ook blijven als het om te leveren inspanningen gaat.

15 Bovendien zijn organisaties niet altijd op korte termijn in staat om hun inzet aan te passen aan dergelijke fluctuaties. Hierop wordt elders in dit rapport nader ingegaan.

Tabel 2.1 Scores van bekostigingssystematieken op criteria

	1. Functiegericht	Prestatiegericht, op basis van:		
Criteria		2. Input	3. Output	4. Resultaat (outcome)
Prikkels voor				
doelmatigheid	-	+/-	+	+
kwaliteit	+/-	+/-	-	+
Rechtvaardigheid	-/+	+	+	-
Stabiliteit	+	+/-	+/-	+/-
Transparantie en uitleg-baarheid	-	+	+	-
Praktische uitvoerbaarheid	+	+	+	-

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Prestatiebekostiging met als grondslag de output (bijvoorbeeld: het aantal afgeronde rechtszaken of het aantal gediplomeerden) geeft een directe prikkel voor doelmatigheid. Echter, prestatiebekostiging op basis van één prestatieparameter kan ertoe leiden dat men zich volledig richt op het realiseren van deze doelstelling. Dit kan ten koste gaan van andere doelstellingen zoals kwaliteit. Ook kan het leiden tot een focus op de korte termijn, waar lange termijn investeringen nodig zijn. Het is soms lastig om een goede prestatie-indicator te kiezen, met name als er meerdere doelstellingen zijn. Focus op specifieke indicatoren kan afbreuk doen aan de behoefte die medewerkers hebben om goed werk af te leveren (intrinsieke motivatie; zie Burgess & Ratto, 2003). In beginsel is bekostiging op basis van output goed uitlegbaar en praktisch uitvoerbaar mits de output homogeen en meetbaar is (zie over homogene output Mol, 1989, 2006). De stabiliteit is wederom afhankelijk van de fluctuaties in de output die als grondslag voor bekostiging wordt gekozen. Ook hier geldt, net als bij inputbekostiging, dat fluctuaties in de gekozen output kunnen leiden tot grote fluctuaties in de bekostiging, als de bekostiging volledig op de betreffende output is gebaseerd.

Prestatiebekostiging op resultaat/outcome (bijvoorbeeld: het inkomen tien jaar na afstuderen, of de verandering van criminaliteit) kan in theorie een oplossing bieden voor het dilemma tussen doelmatigheid en kwaliteit, omdat beide aspecten - als het goed is - verenigd zijn in de meting van het resultaat. Het probleem is echter dat outcomes vaak lastig te meten zijn en zelden direct te relateren aan de bekostigde interventie. Outcomes worden veelal sterk mede bepaald door exogene factoren.[16] Bovendien doen outcomes zich veelal pas op langere termijn voor, waardoor ze te laat beschikbaar zijn voor jaarlijkse aanpassingen van de begroting. Dat maakt deze vorm van bekostiging lastig uitvoerbaar. Ook is deze bekostiging minder goed uitlegbaar, omdat er (door de exogene invloeden) slechts een beperkte relatie is tussen inspanningen en bereikte resultaten. Ook beperkt het de gepercipieerde rechtvaardigheid omdat men afgerekend wordt op iets dat men maar gedeeltelijk kan beïnvloeden. De stabiliteit van de bekostiging is afhankelijk van de gekozen indicator(en) van het resultaat.

16 Zie bijvoorbeeld https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid

Verdeelsystematiek

Als de gewenste bekostigingsvorm van een organisatie is vastgesteld moet er veelal ook worden bepaald hoeveel middelen worden toegekend aan afzonderlijke onderdelen van de organisatie (bijvoorbeeld per regio). Hiervoor wordt doorgaans gebruik gemaakt van een verdeelmodel of verdeelstelsel. Dit is een geheel van regels op basis waarvan een budget wordt verdeeld tussen verschillende organisaties (Allers, 2005). Hierbij kunnen specifieke taken centraal staan, maar ook de autonomie van een organisatie. De criteria die bij het kiezen van een bekostigingsvorm belangrijk zijn, kunnen tevens worden gehanteerd bij het kiezen tussen verschillende verdeelmodellen. Het is echter niet noodzakelijkerwijs zo dat de wijze waarop de bekostiging op macroniveau wordt vastgesteld ook moet worden toegepast bij de verdeling over onderdelen van de organisatie. De verdeelsystematiek kan worden vastgesteld door de organisatie die de uitgaven bekostigt (JenV), maar het komt ook voor dat de ontvangende organisaties (bijvoorbeeld de Raad voor de rechtspraak) hierbij in zekere mate autonoom zijn.

Capaciteitsafspraken

Naast het vaststellen van de middelen zijn ook capaciteitsafspraken van belang. Afstemming tussen de organisaties en het ministerie over beschikbaarheid en beoogde bezetting van capaciteit zorgt ervoor dat er niet te veel capaciteit is die tot onnodige kosten leidt, maar ook niet te weinig capaciteit om fluctuaties op te kunnen vangen. Daarbij is het monitoren van ontwikkelingen ook belangrijk om periodiek te kunnen evalueren of er bijsturing of verschuiving in de budgetten nodig is. Bij politie, OM en rechtspraak is bovendien van belang dat politie, OM en strafrechtspraak een keten vormen. De benodigde capaciteit van het OM hangt mede af van de activiteiten en output van de politie, en de benodigde capaciteit in de strafrechtspraak hangt af van het aantal zaken (en de aard daarvan) dat wordt aangedragen door het OM. Andersom hebben activiteiten van OM en rechtspraak invloed op de hoeveelheid werk van de politie, bijvoorbeeld als veelplegers waar de politie veel tijd aan besteedt, niet worden bestraft en zij (daardoor) opnieuw delicten plegen.

Eigenschappen van organisaties

In de beschouwing van bekostigingssystemen in dit rapport wordt ook rekening gehouden met bijzondere eigenschappen van de organisaties en de situaties waarin zij opereren. Zo is de politie uniek in zijn soort ('sui generis'), als organisatie die qua financieel beheer onder verantwoordelijkheid van het ministerie van JenV valt, maar wat betreft gezag, afhankelijk van de taak, valt onder de lokale burgemeester of het OM. De bekostiging van politie, OM en rechtspraak is historisch ontstaan, zoals wordt beschreven in hoofdstuk 3 van dit rapport. Daarbij spelen kenmerken van de organisaties een belangrijke rol.

Impact van fluctuaties op organisaties

Een belangrijk aandachtspunt in dit onderzoek is ook welke invloed bezuinigingen en intensiveringen hebben op de organisaties. Kunnen deze veranderingen in de praktijk soepel worden opgevangen, of leiden ze tot problemen? Hierbij zijn de "mogelijkheden en condities" die in de motie Rosenmöller c.s. (2019) worden genoemd van groot belang. Een voorbeeld van een mogelijkheid is het aanhouden van reserves door de organisaties: helpt dit om fluctuaties op te vangen? In de navolgende hoofdstukken gaan we hier nader op in, per organisatie en in casestudies.

3 Bekostiging politie, OM en Rechtspraak 2010-2020

Bij de drie organisaties was de afgelopen tien jaar sprake van inputbekostiging, outputbekostiging, of een combinatie van outputbekostiging met 'vaste' bekostiging. Bezuinigingen en intensiveringen waren voor de organisaties vaak lastig om te implementeren. Eénmalige investeringen dan wel aanvullende taken leidden tot problemen als er geen dekking was van de daaraan verbonden structurele kosten.

Dit hoofdstuk behandelt achtereenvolgens de bekostiging van politie, OM en rechtspraak. Bij elke organisatie beschrijven we eerst de bekostigingssystematiek, dan de wijze waarop het budget van de organisatie tot stand komt, en vervolgens mutaties in deze budgetten in de periode 2010-2020 en de oorzaken daarvan. Elke paragraaf sluit af met bevindingen.

3.1 Politie

Met de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 is op 1 januari 2013 ook de bekostigingssystematiek ingrijpend gewijzigd. De aandacht van de beschrijving in deze paragraaf gaat primair uit naar de gehanteerde bekostigingssystematiek in de periode 2013 – 2020. Hieronder is in een kader een korte beschrijving opgenomen van de wijze van bekostiging en verdeling (Capgemini, 2010) vóór 2013 en de organisatorische veranderingen in 2013 (Politie, 2012).

3.1.1 Bekostigingssystematiek

De politie wordt, hoofdzakelijk met een vast bedrag[17], bekostigd vanuit de begroting van het ministerie van JenV.[18] De aanschrijving, die jaarlijks wordt gegeven, bevat de opdracht van de minister van JenV aan de korpschef van politie voor de (meerjaren)begroting en het beheersplan (conform artikel 37 en 34 Politiewet 2012). Bovendien geeft de jaaraanschrijving nadere richtlijnen voor het jaarverslag en de jaarrekening (artikel 37 en 35 Politiewet 2012).
De opgestelde begroting van de politie is gebaseerd op de jaaraanschrijving en het daarin opgenomen budgettaire kader. Dit kader voor de begroting kan tijdens het jaar aangevuld worden met aanvullende kaders of addenda op basis van politieke besluitvorming. De begroting voldoet aan de bepalingen uit het Besluit financieel beheer politie, waaronder de eis van een jaarlijks sluitende raming van baten en lasten en uitzonderingsgronden hiervoor. Daarnaast zijn er op jaarbasis specifieke uitgangspunten van toepassing.

17 Voor de politie is vanwege het gebrek aan sluitende outputindicatoren (zowel voor P als Q) outputbekostiging minder passend.

18 Artikel 33 Politiewet 2012. Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2013-01-01

Box 3.1 De bekostiging van de politie is in 2013 veranderd

Bekostiging en verdeling
Met de Politiewet 1993 werden de gemeentelijke politiekorpsen en de rijkspolitie samengevoegd tot vijfentwintig zelfstandige regiokorpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Deze Politiewet was van kracht tot 31 december 2012. In dit politiebestel werd de politie gefinancierd uit Rijksmiddelen via de ministers van Justitie en BZK, daarna alleen BZK en later JenV. De beheerder van elk regionaal politiekorps was de korpsbeheerder. Deze stelde de begroting op en vast voor het betreffende politiekorps. De KLPD was oorspronkelijk een agentschap met als bestuurder de minister van Justitie, later werd de minister van BZK korpsbeheerder.

De verdeling vond voor de regionale korpsen plaats door een (gesloten) budgetverdeelsysteem: er is een bepaald budget beschikbaar en op basis van een vastgestelde verdeelsystematiek werd dit over de vijfentwintig regionale korpsen verdeeld. In de verdeelsystematiek werd gebruik gemaakt van objectieve omgevingskenmerken (net als bijvoorbeeld bij het Gemeentefonds) om het budget voor een korps te kunnen bepalen en daarmee recht te doen aan de geobjectiveerde werklast van een korps. Het budgetverdeelsysteem Nederlandse politie (BVS) waarmee een algemeen budget over de vijfentwintig regionale politiekorpsen werd verdeeld, is in 2005 ontwikkeld op basis van werklastgegevens over de periode 2001-2004.

Organisatorische veranderingen
Ter voorbereiding op de Nationale Politie zijn in februari 2011 transitieafspraken tot stand gekomen met de bevoegde gezagen. In mei 2011 is vervolgens een kwartiermakerorganisatie ingericht en van start gegaan met de voorbereiding voor de vorming van de Nationale Politie. Uitgangspunt hierbij is dat er, gelet op het wetgevingstraject, geen onomkeerbare beslissingen worden genomen of stappen worden gezet. Het wetsvoorstel is eind 2011 door de Tweede Kamer aanvaard en aan de Eerste Kamer voorgelegd. Het wetsvoorstel wijzigt de organisatie van de politie op een aantal onderdelen. De twee belangrijkste zijn de vorming van één politieorganisatie en de centralisatie van het beheer onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van JenV. Het gezag over de politie blijft ongewijzigd berusten bij de burgemeester wat betreft de handhaving van de openbare orde en bij de officier van justitie wat betreft de strafrechtelijke handhaving. Ook de taken van politie met betrekking tot de handhaving van de openbare orde, hulpverlening en strafrechtelijke handhaving veranderen niet. Het doel van dit wetsvoorstel is een doeltreffender en doelmatiger politie. Meer eenheid en minder bestuurlijke drukte. Meer politiecapaciteit voor het primaire proces. En daarmee: meer veiligheid.

Bron: Bekostiging en verdeling (Capgemini, 2010) en organisatorische veranderingen (Politie, 2012)

Bij het bepalen van de instroom van aspiranten zou rekening gehouden gaan worden met de betaalbaarheid, verwachte vervangingsbehoefte en het zo spoedig mogelijk bereiken van de operationele doelsterkte[19], bij een zo stabiel mogelijke instroom van aspiranten gedurende meerdere jaren. Dit is in de praktijk niet op stabiele wijze realiseerbaar gebleken, zoals aan het eind van deze paragraaf wordt beschreven.

De minister van JenV heeft beheersverantwoordelijkheid voor de politie. De minister beschrijft in de begrotingsbrief JenV dat hij vanuit zijn politieke eindverantwoordelijkheid aanspreekbaar is op de volgende onderdelen:

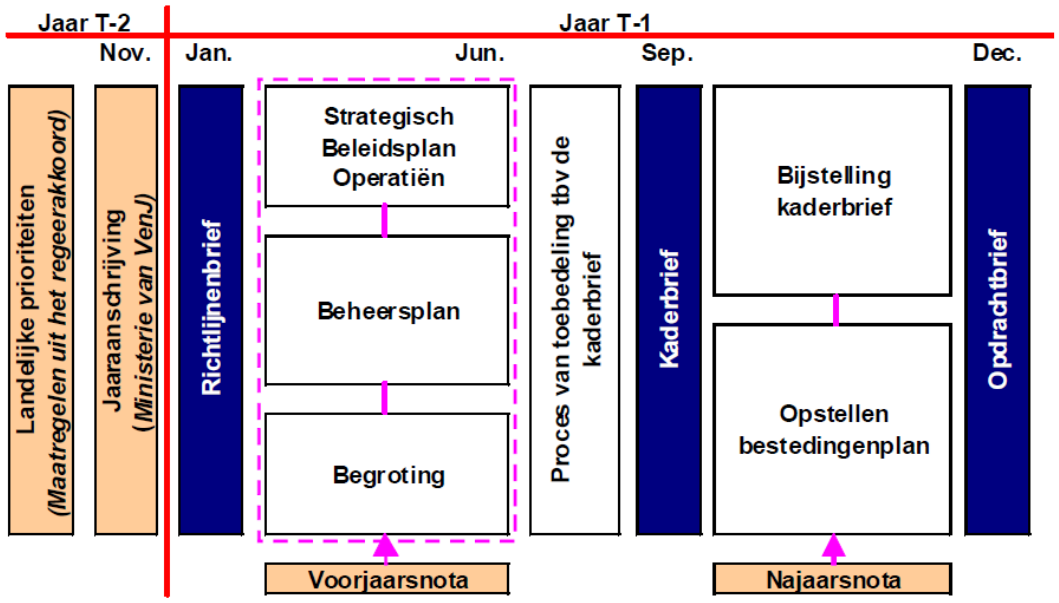
1. De minister is verantwoordelijk voor de begroting van het ministerie van JenV -inclusief het beleidsartikel Nationale Politie- en legt hierover verantwoording af aan de Staten-Generaal.
2. De minister is volledig verantwoordelijk voor een goede inrichting en werking van het (financieel) beheer van de politie.

De werkwijze zoals hierboven beschreven is hieronder indicatief grafisch weergegeven voor 2014. Vanuit oogpunt van begripsvorming bij de lezer is hierbij ook een aantal interne politiebrieven

[19] Bij de start van de Nationale Politie in 2013 was de operationele sterkte 2.098 fte boven de doelsterkte.

opgenomen (zoals de Richtlijnen brief, Kaderbrief en opdrachtbrief). Ook het strategisch beleidsplan operatiën of het bestedingenplan is geen formeel stuk dat de minister opstelt of opvraagt. De exacte interne procedure is uiteraard frequent aan verandering onderhevig.

Figuur 3.1 De planvorming en begroting vindt in twee kalenderjaren plaats



Bron: Politie (2014) Financieel Governance Statuut Politie.

Dubbel slot[20]

De Politiewet 2012 (artikel 36) bepaalt dat de minister jaarlijks de omvang van zowel de personele sterkte als de middelen vaststelt en over de onderdelen van de politie verdeelt (het zogenoemde dubbel slot). Daarbij dient de minister de regels, vastgelegd in het jaarlijkse Besluit verdeling sterkte en middelen politie, in acht te nemen. Dat besluit maakt onderscheid tussen de verdeling van te realiseren operationele sterkte enerzijds en de verdeling van de te realiseren niet-operationele sterkte en de middelen voor de (operationele en niet-operationele) sterkte en het materieel anderzijds. Het dubbel slot beperkt de ruimte om keuzes te maken in het uitgeven van de beschikbare middelen omdat die voor een groot deel vastzitten in de omvang en verdeling van de operationele sterkte. De feitelijke dagelijkse inzet van deze beschikbaar gestelde operationele sterkte wordt bepaald door de zogenoemde driehoek (burgemeester, OM en politie).

De omvang van de operationele sterkte en de verdeling ervan over de onderdelen van de politie wordt door de minister voorafgaand aan het begrotingsjaar bepaald. Dit is voor de korpschef randvoorwaarde voor zijn bedrijfsvoering, die hij inzichtelijk maakt met een organisatie- en formatieplan dat door de minister wordt vastgesteld in het beheersplan. De niet-operationele sterkte en de middelen worden in het door de minister vast te stellen beheersplan onderscheidenlijk de begroting over de onderdelen van de politie verdeeld.

[20] Zoals beschreven in de nota van toelichting bij het Ontwerpbesluit verdeling sterkte en middelen politie. Doel van het Ontwerpbesluit is overigens om een bandbreedte te introduceren om gedurende maximaal drie jaar maximaal 2% van de te realiseren operationele sterkte af te wijken. In de operationele sterkte worden aspiranten niet meegenomen.

Wettelijke verankering

De Politiewet 2012 regelt de organisatie, de verantwoordelijkheden en het beheer van de politie in Nederland. Deze wet bepaalt dat alle 26 politiekorpsen (25 regionale politiekorpsen en het KLPD) zijn opgegaan in één nationaal politiekorps, met een hoofdkantoor in Den Haag en verdeeld in tien regionale eenheden, een landelijke eenheid en een Politiedienstencentrum, onder een éénhoofdige leiding. Dit zou bureaucratie en 'bestuurlijke drukte' moeten verminderen en moeten leiden tot meer eenheid en effectievere opsporing.

De Politiewet 2012 bepaalt verder dat het ontwerpbeheersplan en de ontwerpbegroting worden besproken in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) (het overleg, bedoeld in artikel 19 van de Politiewet 2012). Op grond van het Besluit beheer politie en het Besluit financieel beheer politie worden het ontwerpbeheersplan en de ontwerpbegroting als bijlagen bij de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid aan de Staten-Generaal gezonden. Na goedkeuring van de begroting van het ministerie stelt de minister het beheersplan en de begroting van de politie vast.

De Politiewet 2012[21] *bevat de belangrijkste van de hierboven benoemde specifieke elementen op het terrein van het (financieel) beheer:*

1. *Artikel 25:*
   - *a) Er is een landelijk politiekorps dat bestaat uit de volgende onderdelen:*
     - *a. regionale eenheden, belast met de uitvoering van de politietaak;*
     - *b. een of meer bij ministeriële regeling (2020: AMvB) aan te wijzen landelijke eenheden, belast met de uitvoering van de politietaak;*
     - *c. een of meer bij ministeriële regeling (2020: AmvB) aan te wijzen ondersteunende diensten.*
     - *(2020 aanvulling: met artikel 25a en 25b over onderdeel meldkamerfunctie)*
   - *b) Er is een regionale eenheid in elk van de arrondissementen, genoemd in de Wet op de rechterlijke indeling, met dien verstande dat er één regionale eenheid in de arrondissementen Gelderland en Overijssel gezamenlijk is.*
   - *c) Bij ministeriële regeling kan een gebied waarin een regionale eenheid de politietaak uitvoert worden opgedeeld in meerdere gebieden waarin een regionale eenheid de politietaak uitvoert.*
   - *d) Een regionale eenheid kan in territoriale onderdelen worden verdeeld. Een territoriaal onderdeel kan slechts gelegen zijn in één regio, genoemd in de bijlage, bedoeld in artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's, tenzij Onze Minister, op een gezamenlijk verzoek van de betrokken burgemeesters en officieren van justitie, besluit dat een territoriaal onderdeel in meerdere regio's gelegen is.*
1. *Artikel 30:*
   - *a) Bij ministeriële regeling (2020: AmvB) worden regels gesteld over het financieel beheer van de politie. (2020 aanvulling: De voordracht voor een krachtens dit lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.)*
   - *b) Bij ministeriële regeling (2020 aanvulling: AmvB op voordracht van Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Financiën,) worden regels gesteld over het beheer van de politie door de korpschef. (2020 aanvulling: De voordracht voor een krachtens dit lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.)*

[21] De puntsgewijze opsomming is overgenomen uit de Politiewet zoals die gold op 1 mei 2013 waar van toepassing tussen haken aangevuld met de geldende afspraken per 31 december 2020.

2. *Artikel 33: Onze Minister stelt jaarlijks ten laste van de begroting van zijn ministerie bijdragen ter beschikking aan de politie. (2020 aanvulling: mede met het oog op het feitelijk ter beschikking stellen van de sterkte aan de politieonderwijsraad en de sterkte en middelen aan de Politieacademie.)*
3. *Artikel 34: Onze Minister stelt jaarlijks een begroting vast voor de politie voor het komende begrotingsjaar alsmede een meerjarenraming voor vier op het begrotingsjaar volgende jaren.*
4. *Artikel 35: Onze Minister stelt jaarlijks een jaarrekening vast van de politie, die vergezeld gaat van een verklaring omtrent de getrouwheid en de rechtmatigheid van de besteding, afgegeven door een accountant als bedoeld in artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.*
5. *Artikel 36:*
   a) *Onze Minister verdeelt de sterkte en middelen over de onderdelen van de politie, bedoeld in artikel 25, eerste lid.(2020 gewijzigd in: Onze Minister verdeelt de sterkte en middelen over de onderdelen van de politie, bedoeld in artikel 25, eerste lid. Hij bepaalt daarbij welk deel van de sterkte op grond van artikel 83, eerste lid, feitelijk ter beschikking wordt gesteld aan de politieonderwijsraad en welk deel van de sterkte en middelen op grond van artikel 96, eerste lid, feitelijk ter beschikking wordt gesteld aan de Politieacademie.)*
   b) *Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over deze verdeling. [22]:*
   c) *De voordracht voor een krachtens dit artikel vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.*
6. *Artikel 37:*
   a) *Onze Minister stelt jaarlijks een beheersplan en een jaarverslag vast voor de politie.*
   b) *Het beheersplan bevat in ieder geval de indeling van de eenheden als bedoeld in artikel 25, eerste lid, in districten en basisteams.*
   c) *De burgemeesters van de gemeenten in het gebied waarin de regionale eenheid zijn politietaak uitvoert en de hoofdofficier van justitie worden door de korpschef gehoord over de indeling van de regionale eenheid en de omvang van de onderdelen ervan.*
   d) *Het jaarverslag omvat een omschrijving van de door de regionale en landelijke eenheden gerealiseerde activiteiten ter verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen, bedoeld in artikel 18.*

Het genoemde artikel 8 (Besluit financieel beheer politie):

1. *De begroting en meerjarenraming bevatten een jaarlijks sluitende raming van de baten en lasten van de politie.*
2. *In afwijking van het eerste lid kunnen de begroting en de meerjarenraming een negatief resultaat bevatten voor zover het negatieve resultaat wordt veroorzaakt door lasten waarvoor een bestemmingsreserve als bedoeld in artikel 17 is gevormd.*
3. *Onze Minister kan in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, het eigen vermogen van de politie aanwenden om de begroting en de meerjarenraming sluitend te maken.*

3.1.2 Totstandkoming macrobudget

Opbouw financiering

De politie ontvangt van het ministerie van JenV algemene, bijzondere en overige bijdragen (tezamen vormen deze 99,45 procent van de bijdragen). Daarnaast ontvangt de politie bijdragen van

[22] In de praktijk wordt hiervoor het (Herijkt) BudgetVerdeelSysteem (HBVS) gehanteerd waarmee het macrobudget wordt verdeeld tussen werksoorten (hoofdwerksoorten: handhaving, opsporing, noodhulp, intake & service. Aangevuld met werksoorten: operationele ondersteuning en overhead & leiding) en tussen de korpsen (nu: eenheden) per (hoofd)werksoort.

overige departementen, gemeenten en subsidieverstrekkers (tezamen vormen deze ongeveer 0,55 procent van de bijdragen. Dat is door de grootte van het politiebudget wel 33,4 miljoen euro).[23]

Algemene bijdragen
De algemene bijdragen van de regionale politiekorpsen en het KLPD zoals opgenomen in de budgetcirculaire van december 2011 vormden het uitgangspunt voor de algemene bijdrage die vanaf 2013 beschikbaar is voor de Nationale Politie. De budgetcirculaire van december 2011 bevatte een budgettair kader tot en met 2015. In de aanschrijving 2013 worden daar de budgettaire kaders voor 2016 en 2017 aan toegevoegd. Eveneens toegevoegd is toen een overzicht van bijdragen niet afkomstig van DG Politie, waarmee de Nationale politie in 2013 ten behoeve van haar begrotingsvoorbereiding kon rekenen. In de aanschrijvingen van navolgende jaren vinden voor de algemene bijdrage steeds postgewijze mutaties plaats.

Bijzondere bijdragen
De regionale politiekorpsen en het KLPD kenden verschillende bijzondere bijdragen. Een aantal van deze bijzondere bijdragen is in 2013 gehandhaafd. Er zijn bijzondere bijdragen voor specifieke taken, zoals bewaken en beveiligen en aanhoudingseenheden die bedoeld waren voor specifieke korpsen. Er zijn ook bijzondere bijdragen waarbij andere departementen zijn betrokken. Zo is het ministerie van Defensie betrokken bij de Dienst Speciale Interventies (DSI) en zijn uitgaven en is de bekostiging van de DSI om die reden bijzonder. Daarnaast zijn er bijzondere bijdragen waarvan de omvang nog niet structureel bekend is. Om die reden zijn deze bijdragen tot het moment dat de omvang structureel bekend is bijzonder. In de aanschrijvingen van navolgende jaren vinden voor de bijzondere bijdragen steeds mutaties plaats. Hierbij zijn voor bestaande bijzondere bijdragen in hoofdlijn drie opties mogelijk: overhevelen naar de algemene bijdrage (al dan niet met een mutatie in het bedrag), voortzetten bijzondere bijdrage (al dan niet met een mutatie in het bedrag of de bepalingen bij het bedrag) of stopzetten. Algemene afspraak tussen het ministerie van JenV en politie is om de bijzondere bijdragen zoveel als mogelijk te verminderen. Dit omdat er een hoge verantwoordingslast aan bijzondere bijdragen vastzit.

Overige bijdragen JenV
De jaaraanschrijvingen bevatten naast algemene en bijzondere bijdragen voor de bekostiging van het politiewerk ook overige bijdragen die verband houden met werkzaamheden die de politie voor het ministerie van JenV verricht. Denk hierbij aan beheers- en continuïteitskosten voor het meldkamerdomein en uitzendingen. Voor deze werkzaamheden ontvangt de politie een vergoeding van het ministerie van JenV.

Baten van derden in de begroting
In de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017 tot en met 2020 kunnen naast de baten van het ministerie van JenV die zijn opgenomen in deze jaaraanschrijving 2016, ook baten afkomstig van anderen voorkomen. Het gaat dan veelal niet om bekostiging van de politie door derden, maar om kostendekkende inkomsten voor activiteiten die de politie voor derden uitvoert. Uitgangspunt blijft wel dat alleen de minister van JenV de politie bekostigt, maar bestaande overeenkomsten of contracten zullen zo zichtbaar gemaakt worden.

[23] Politie (2020). Exacte verdeling schommelt uiteraard jaarlijks, maar ordegrootte is redelijk constant.

Budgetverdeling

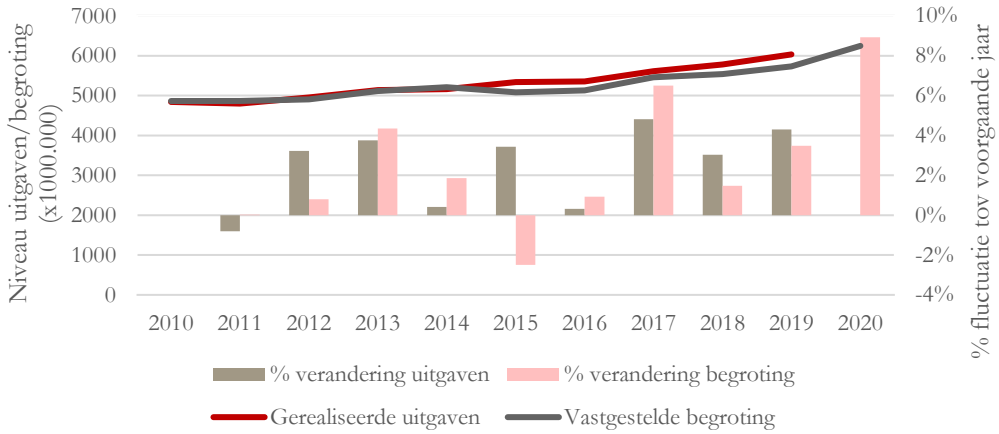
Met de komst van de Nationale Politie is de verdeling van sterkte over politiekorpsen omgebouwd tot een verdeling over de nieuwe regionale eenheden. De hierboven benoemde algemene en bijzondere bijdragen komen sindsdien ter beschikking van het landelijke korps. Er vindt nog steeds een verdeling van personeel en materieel plaats over de regionale eenheden. De actuele verdeling van de politiesterkte is zichtbaar in het beheerplan van de politie dat de minister van JenV vaststelt.

Deze verdeling is gebaseerd op het huidige[24] Besluit verdeling sterkte en middelen politie. Dat besluit op zijn beurt is voor het grootste deel gebaseerd op percentageverdelingen uit het meest recente verdeelsysteem: het herijkt budgetverdeelsysteem (HBVS). Daarbij moet gemeld worden dat deze percentageverdelingen niet meer zijn geactualiseerd sinds 2009, dus ruim vóór invoering van de Nationale Politie in 2013. Er is sprake van ad hoc gebruik van delen van het HBVS zonder verse gegevens om te kunnen verdelen.
Voor de volledigheid: In artikel 6 van het Besluit verdeling sterkte en middelen politie staat dat bij verschuiving van werkzaamheden tussen eenheden de bijbehorende sterkte eveneens verschuift. Zulke verschuivingen hebben bijvoorbeeld plaatsgevonden bij de inrichting van de landelijke politieorganisatie.

3.1.3 Mutaties in het macrobudget 2010 – 2020

Sinds 2012 zijn de uitgaven van de politie netto steeds gestegen; zie Figuur 3.2. In de begrotingsjaren 2013 tot en met 2016 was echter een dalende trend begroot; zie Figuur 3.3. In deze vier begrotingsjaren werd dus steeds tegen een neerwaartse trend aangekeken die gecompenseerd moest worden. Tot 2016 keek de politie aan tegen een taakstelling (namelijk bezetting is formatie conform inrichtingsplan) waardoor het werk met ongeveer 3.000 fte (waarvan 2.098fte operationele sterkte) minder gedaan moest gaan worden. Ter indicatie: de meerjarenbegroting 2016 (roze lijn) kende daardoor een eindstand in 2020 die lager lag dan de beginstand in 2013.

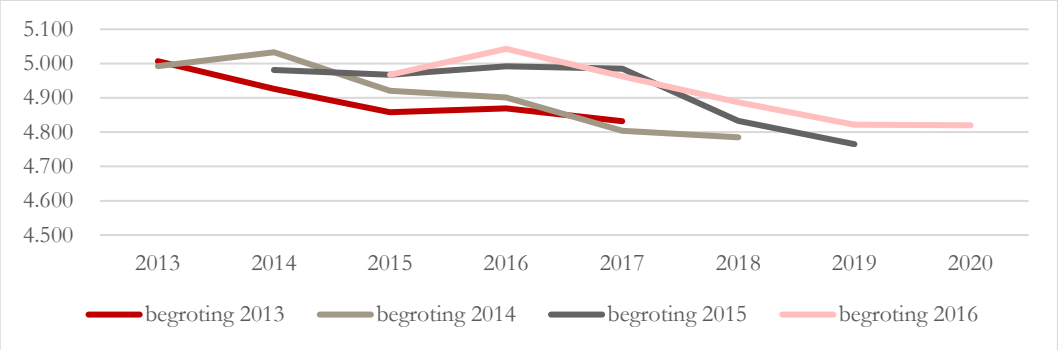
Figuur 3.2 De uitgaven van de politie zijn gestegen



[24] Er ligt een ontwerpbesluit dat het huidige besluit moet vervangen, maar dit is begin 2021 controversieel verklaard. Hierbij speelt een rol dat in het ontwerpbesluit een bandbreedte geïntroduceerd wordt om gedurende maximaal drie jaar maximaal 2 procent van de te realiseren operationele sterkte (exclusief aspiranten) af te kunnen wijken. Dit terwijl in het huidige besluit een bandbreedte van 7 procent mogelijk is.

Noot: Deze figuur geeft algemene, bijzondere en overige bijdragen JenV en baten derden weer.
Bron: Begrotingen en jaarverantwoordingen JenV

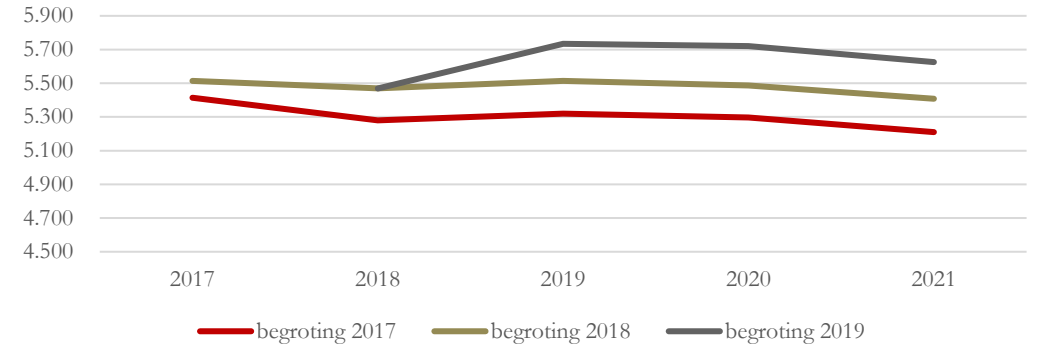
Figuur 3.3 De meerjarenbegrotingen 2013 tot en met 2016



De bedrijfsvoering van de politie vraagt dat tijdig rekening gehouden wordt met meerjarige prognoses. Dit betekent concreet dat tot in 2015 is ingegrepen om de begroting in evenwicht te houden (zie ook volgende subparagraaf). Bezuinigingen uit Rutte I en Rutte II worden stapsgewijs in Rutte III weer ongedaan. De specifieke fluctuaties zijn in Tabel 3.1 en Tabel 3.2 in detail weergegeven.

In de begrotingsjaren 2017 en 2018 is de neerwaartse trend minder sterk en in 2019 alleen het eerste jaar aanwezig. Hieronder is dat in Figuur 3.4 weergegeven.

Figuur 3.4 De meerjarenbegrotingen 2017 tot en met 2019



Bron: Begrotingen JenV

Bezuinigingen en intensiveringen

We presenteren eerst de bezuinigingen in Tabel 3.1 en daarna in Tabel 3.2 de intensiveringen. Opvallend is dat de in Rutte I ingeboekte besparing politieonderwijs vanaf 2015 weer deels gecompenseerd werd toen de Rijksfinanciën weer wat meer ruimte gaven.

Tabel 3.1 De totale bezuinigingen neemt jaarlijks toe tot 488 miljoen in 2019 en 2020

Bezuinigingen (* € 1 mln.)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rutte I										
Besparing Nationale Politie			-30	-50	-80	-100	-140	-180	-230	-230
Besparing Politieonderwijs		-10	-20	-30	-90	-100	-100	-100	-100	-100
Besparing Evenementen		-30	-60	-60	-60	-60	-60	-60	-60	-60
Taakstelling Meldkamer (aandeel politie)					-5	-5	-11	-11	-16	-16
Taakstelling Automatic Number-Plate Recognition				-7	-7	-9	-9	-9	-9	-9
Aandeel Politie Rijksbrede besparingen			-36	-45	-45	-45	-45	-45	-45	-45
Rutte II										
Besparingen Rutte II				-9	-24	-29	-28	-28	-28	-28
Totaal bezuinigingen	***0***	***-40***	***-146***	***-201***	***-311***	***-348***	***-393***	***-433***	***-488***	***-488***

Bron: JenV/DFEZ, bewerking SEO/AEF (2021).

We kunnen hieruit aflezen dat er cumulatief steeds sprake is van intensiveringen. Wel is het zo dat die intensiveringen vaak gepaard gaan met een concreet doel Daarover is nog van belang om te vermelden dat de Rutte III – Regeerakkoordgelden (RA-gelden) in totaal € 291 miljoen bedragen voor onder andere. 1.111 fte uitbreiding[25] en € 64 miljoen voor ICT, innovatie en toe- en uitrusting. Dit bedrag is in tranches per jaar toegekend.

De verdere groei in 2021 en 2022 is al bekend sinds 2018, maar wordt pas in de begrotingen voor het betreffende jaar verwerkt, omdat het tot die tijd nog op de aanvullende post van het ministerie van Financiën staat.

Tabel 3.2 Het totaal aan intensiveringen loopt ieder jaar op tot ruim 1,1 miljard in 2020

Intensiveringen (* € 1 mln.)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rutte I										
Operationele Sterkte Nationale Politie	300	320	340	360	370	370	370	370	370	370
Politieonderwijs					10	10	10	10	10	10
Investering Strafrechtketen I				34	42	118	126	98	98	103
Terrorismebestrijding					5	12	12	18	18	18
Rutte II										
Begroting 2017: P&M: Investering prestaties politie							232	226	301	276
Begroting 2017: Versterkten gebiedsgerichte inzet politie							10	9	9	10
Uitbreiding speciale interventieteams							10	18	22	22
Overige intensiveringen						0	5	3	3	3
Rutte III										
RA								154	210	244
Aanpak uitstroom									29	19
Aandeel 30 mln cyber								6		
Motie zeden										5
Motie mensenhandel										2
VJN + NJN 2019 SSW									30	
Najaarsnota 2019 DKDB									10	
BenB (botoc)										24
MIT										5
Totaal intensiveringen	***300***	***320***	***340***	***394***	***427***	***510***	***775***	***912***	***1110***	***1111***

Bron: JenV/DFEZ, bewerking SEO/AEF (2021).

[25] Deze 1.111fte agenten is geoormerkt als 111fte Landelijke Eenheid 'tegengaan van cybercrime en internationale samenwerking', 60fte regionale eenheden 'specifieke digitale expertise', 171fte regionale eenheden en de Landelijke Eenheid 'opsporing en bestrijding van (zware) georganiseerde criminaliteit' en 769fte regionale eenheden 'voor de wijk'.

3.1.4 Verklarende factoren van invloed op het macrobudget

De personele lasten als percentage van de totale begroting (jaar t) zijn stabiel (tussen 77%-79%). Het materiële gedeelte groeit dus vrijwel gelijk mee met de personele component. Dit komt mede doordat naar schatting 50%-75% van die materiële component direct personeelsgebonden is (o.a. vierkante meters huisvesting, voertuigen, persoonlijke uitrusting). Het grootste gedeelte (81%) van de stijging van de personele begroting tot 2022 is gerelateerd aan de loonbijstellingen. Loonbijstellingen werden standaard doorgevoerd in de periode 2010-2020. Dit gold niet voor prijsbijstellingen; deze werden regelmatig ingehouden om 'andere problemen op te lossen'.

Personeel[26]
Verderop in deze subparagraaf is de ontwikkeling van de operationele sterkte en aspiranten weergegeven. Hier beschrijven we de onderliggende ontwikkeling op hoofdlijnen.

De totale sterkte van de Nederlandse politie (regiokorpsen, KLPD, Politieacademie en vtsPN samen) is van 2010 naar 2011 gestegen met 508 fte's naar 63.235 fte's. Tegenover de stijging van de operationele sterkte met 842 fte's stond een daling van de niet operationele sterkte met 333 fte's. De operationele sterkte lag in 2011 met 50.587 fte's ongeveer 1.000 fte's boven de toen structureel afgesproken operationele sterkte van 49.500 fte's.

In de personeelsprognoses van de bezetting zijn in 2013 de operationele sterktecijfers tot en met 2019 begrensd op 49.802 fte, conform het vastgestelde inrichtingsplan. De operationele sterkte werd in 2019 vastgesteld op 50.175 fte. De bezetting moest in de tussenliggende jaren dalen naar de afgesproken formatieve sterkte.

In de jaaraanschrijving 2020-2024 is de formatie operationele sterkte (inclusief aspiranten) stapsgewijs verhoogd via 51.054 fte (2020), 51.139 fte (2021) naar 51.330 fte (2022 en verder). In de personeelsprognoses werd uitgegaan van een niet-operationele bezetting die daalt naar het formatieve niveau van 8.515 fte. Voor de niet-operationele sterkte gold daarom in 2013 een vacaturestop, met uitzonderingen voor cruciale bedrijfsvoeringfuncties. Inclusief stapsgewijze aanpassingen bedroeg in 2019 de te realiseren niet-operationele sterkte 10.040 fte. In 2017 is de Politieacademie in de formatie van de politie opgenomen, dat betreft 1.327 fte.

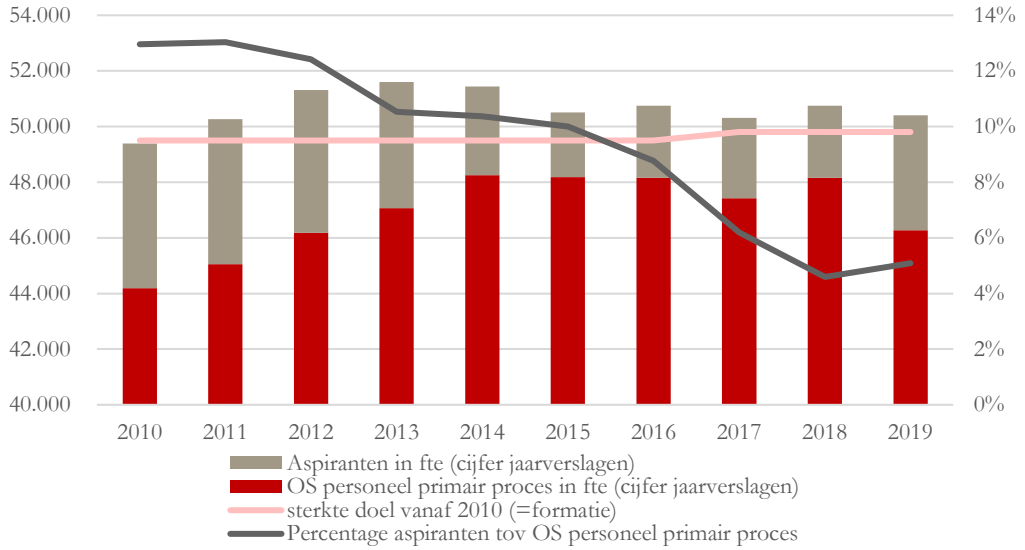
Loon- en prijscorrecties (jaarlijks)
Door het gewicht van de personele kosten is ook het belang van (de ontwikkeling van de) personele kosten op de begroting aanzienlijk. Dit betekent dat relatief kleine wijzigingen van het loon in absolute zin een groot effect op de begroting hebben. Belangrijke input vormt daarbij het periodiek te sluiten arbeidsvoorwaardenakkoord. Door de loonbijstelling stegen de personele lasten tussen 2013 en 2020 met €689 miljoen. De looncorrecties worden, alhoewel dit geen automatische vanzelfsprekendheid is, steeds jaarlijks toegekend. De prijscorrecties zijn vrijwel niet toegevoegd aan de begroting. Dat leidt door inflatoire effecten tot druk op de materiële begroting (huisvesting, vervoer, uitrusting).

[26] De formatie is gelijk aan het inrichtingsplan met daar bovenop afspraken die in regeerakkoord worden gemaakt.

Schommeling instroom aspiranten ondermijnt strategische personeelsplanning

In Figuur 3.5 is zichtbaar dat vanaf de start van de nationale politie gestuurd wordt op het in evenwicht brengen van de bezetting van de operationele sterkte met de formatie / doelsterkte. Dat werd gedaan door de instroom van aspiranten sterk terug te brengen. Vervolgens loopt het aantal aspiranten aan het eind van de onderzoeksperiode weer op.

Figuur 3.5 Vanaf 2010 tot 2018 halveerde het percentage aspiranten met grote gevolgen voor politieonderwijs en personele opbouw.



Bron: Opgave Politie, bewerking SEO/AEF (2021).

De inperking van het aantal aspiranten in de jaren 2014 – 2018 en de gekoppelde bezuinigingen op het politieonderwijs betekende dat het doel van terugbrengen van de operationele sterkte werd behaald. Wel levert deze aanpak op dat er gaten vallen in de personele opbouw. Ook is het met het beschikbaar komen van meer ruimte voor uitbreiding van personeel vanaf 2017 weer opschalen van het politieonderwijs kostbaar. Bovendien is het realiseren van instroom in hoogconjunctuur niet eenvoudig.

Strategische personeelsplanning en stabiele bezetting van het personeel voor politieonderwijs vraagt om een langjarig evenwichtige instroom. Voorkomen moet worden dat de personele instroom te snel vermindert omdat dit leidt tot extra veel last op opleidingen en de operatie (aspiranten moeten ook in de praktijk meelopen) bij weer opstarten.

3.1.5 Bevindingen

De politie wordt, hoofdzakelijk met inputbekostiging op basis van de gewenste formatie, bekostigd vanuit de begroting van het ministerie van JenV (artikel 33 Politiewet 2012). In de wijze van bekostiging is in de periode 2013-2020 op hoofdlijnen geen wijziging geweest.

De afgelopen tien jaar zijn de uitgaven steeds gestegen. Eerst tot en met 2014 heel licht en daarna iets meer. Wel is sprake geweest van meerjarenbegrotingen met een dalende trend. De bedrijfsvoering van de politie heeft hiermee rekening moeten houden. Het terugbrengen van de bezetting naar

de beoogde operationele sterkte (die aan het einde van de onderzoeksperiode is verhoogd) is gerealiseerd.
De bezuinigingen zijn in 2020 opgelopen tot € 488 miljoen wat gelijkstaat aan acht procent van de totale begrote uitgaven. Tegelijk bedroegen de intensiveringen in hetzelfde jaar € 1.110 miljoen wat overeenkomst met 18 procent van de begrote uitgaven van 2020. De intensiveren waren grotendeels gekoppeld aan specifieke doelen. Het netto effect van bezuinigingen en intensiveringen was in 2020 plus tien procent.

Omdat de inputbekostiging gekoppeld is aan het *dubbel slot* is de ruimte om keuzes te maken in het uitgeven van de beschikbare middelen beperkt. Het zit immers voor een groot deel vast in omvang en verdeling van operationele sterkte. Grote budgetschommelingen zijn niet goed op te vangen anders dan ingrepen in de instroom van aspiranten, wat zich niet laat rijmen met een stabiele strategische personeelsplanning. Aan het einde van de onderzoeksperiode is de gewenste bezetting verhoogd. De daling gevolgd door stijging die dat meebracht in aantallen aspiranten heeft grote gevolgen gehad voor het politieonderwijs ('stilstaan en nu weer hollen') en de strategische personeelsplanning. Hierbij spelen de eerder verminderde instroom en de aankomende hoge vervangingsvraag een belangrijke rol.

3.2 OM

3.2.1 Bekostigingssystematiek

Van volledig lumpsum naar deels prestatie-gerelateerd
Het OM werd in de periode 2010 – 2019 lumpsum (à forfait) bekostigd. Budget werd toegedeeld op basis van het aantal verwachte zaken per werkomgeving, maar er was geen sprake van een directe koppeling tussen het budget en geleverde prestaties. Dit is in tegenstelling tot een prestatie-gerelateerde bekostiging ('P maal Q') waarbij de hoogte van de bekostiging in directe relatie staat met het volume (Q) en de kostprijs (P).

In de jaren tot 2019 ontwikkelde het College van procureurs-generaal het systeem Besturen en Bekostigen (B&B). In het herziene systeem wordt een deel van het budget bekostigd op basis van P maal Q. In 2011-2012 zijn de werkomgevingen benoemd: de categorisering van de rechtshandhavingsgebieden (Commissie-Hoekstra, 2015). Hiermee werd de basis gelegd voor een deels prestatie-gerelateerde systematiek.

Het College had meerdere aanleidingen om de transitie naar B&B in te zetten. De eerste aanleiding was het advies van de Commissie-Van Egten (2009). De commissie stelde vast dat de toenmalige bekostiging aan vervanging toe was. Een bekostiging gerelateerd aan de output moest zorgen voor meer transparantie en efficiëntie. Ten tweede stelden het OM en de rechtspraak vast dat een gebrek aan raakvlak in financiële prikkels[27] de kern vormde voor efficiëntie-problemen binnen de strafrechtketen (Algemene Rekenkamer, 2012). Zo zou het OM geen direct financieel belang hebben bij het tijdig en compleet aanleveren van zaken bij de rechtspraak.[28] De rechtspraak werd betaald

[27] Dat wil zeggen dat verschillende ketenpartners verschillende – en soms tegengestelde – prikkels hadden, waardoor niet 'alle neuzen dezelfde kant op staan'.
[28] TK, vergaderjaar 2018–2019, 33173, nr. 16.

op basis van afgedane zaken, en had dus wel direct financieel belang bij een goede doorstroom. Ten slotte hadden de ministeries JenV en Financiën behoefte aan meer inzicht in de besteding van het budget.

De beweging van functiegerichte naar outputbekostiging was complex en leidde tot bestuurlijke weerstand bij het OM. Per 1 januari 2019 – tien jaar na de publicatie van Van Egten – gelden er (deels) prestatie-gerelateerde bekostigingsafspraken, op basis van een convenant tussen het College en de minister van JenV (De Ridder, 2020).

Verschuiving interne verdelingsystematiek
Parallel aan de herziening van de externe bekostigingssystematiek per 1 januari 2019, voerde het OM een herziening door in het interne verdelingsmodel. Met externe systematiek komt het macrobudget tot stand, met de interne systematiek wordt het budgeet verdeeld. Het OM verving hierbij het Budget Verdeel Systeem (BVS) door het Budget Verdeel Model (BVM). Er waren verschillende redenen om ook de interne systematiek te herzien. Ten eerste diende het interne verdeelmodel aan te sluiten bij de nieuwe externe systematiek (B&B), om zo de totstandkoming en de verdeling van het macrobudget op elkaar af te stemmen. Meer specifiek moesten de prikkels uit het externe systeem ook een plaats krijgen in het interne systeem. Daarnaast bestond de indruk dat het BVS was scheefgegroeid. Oorzaken van scheefgroei waren samenvoegingen na de Herziening Gerechtelijke Kaart, incidentele toekenningen van budget in het verleden en ontwikkelingen en verschuivingen in volumes, zaakstromen en verschillen in zaakzwaarte.

Wettelijke verankering
Het Ministerie van JenV bekostigt het OM via het College van procureurs-generaal (hierna: het College). Het College vormt het bestuur van het OM. De bekostigingsafspraken tussen het Ministerie en het College zijn per 1 januari 2019 wettelijk vastgelegd in een convenant. De reikwijdte van het convenant bestrijkt niet de interne verdeling van het College naar de parketten.

3.2.2 Totstandkoming macrobudget

2010 – 2019
In de jaren tot 2019 was de bekostiging van het OM volledig lumpsum (à forfait). De begroting werd incrementeel bijgesteld, en bevatte ook meerjarenramingen (5 jaar vooruit). Mutaties vonden plaats rondom de voorjaarsnota. Loonbijstellingen werden vrijwel standaard doorgevoerd in de periode 2010-2020. Dit gold niet voor prijsbijstellingen; deze werden regelmatig ingehouden om 'andere problemen op te lossen'.

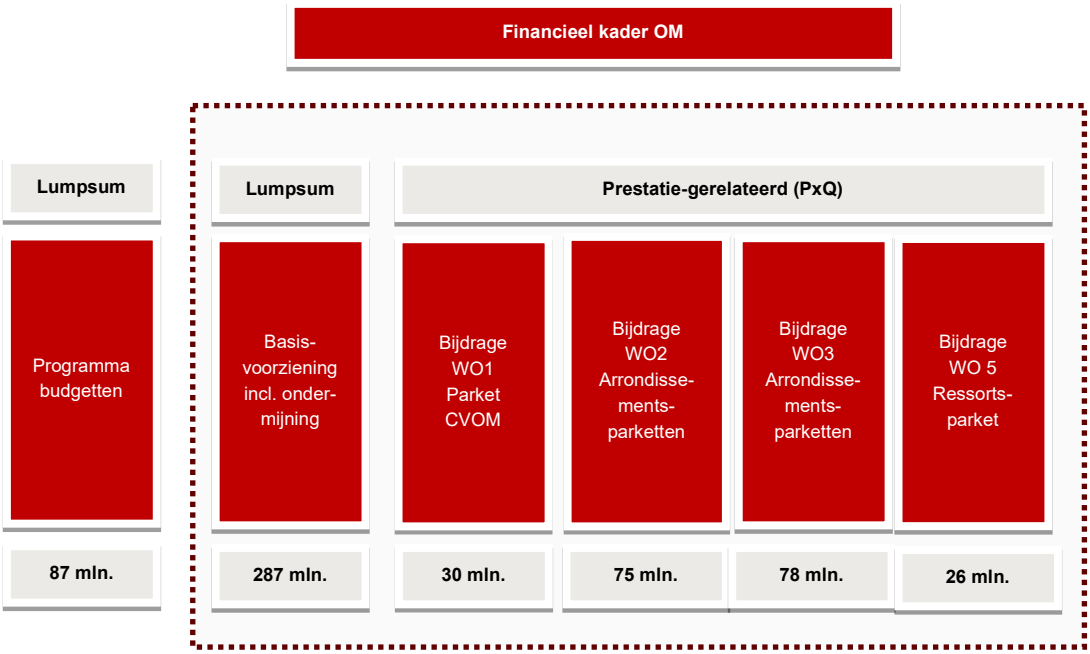
Bij de begrotingsvoorbereidingen werd de voorgaande, vastgestelde begroting als startpunt genomen.[29] Redenen om ten opzichte van de voorgaande begroting te bezuinigen waren onder andere de Rijksbrede taakstellingen van Rutte-I (2010-2012) en Rutte-II (2012-2017). De onderliggende beleidstheorie daarvan was dat generieke kortingen dwingen tot kostenefficiëntere productie ('efficiencywinst'). Wetswijzigingen, taakuitbreidingen en benodigde investeringen waren redenen om budget toe te voegen (intensiveringen).

[29] Deze vorm van traditioneel incrementeel begroten is ook wel bekend als een 'onderhandelingsbegroting'.

2019 – 2020

Figuur 3.6 illustreert het bekostigingsmodel B&B dat vanaf 1 januari 2019 gefaseerd over de tijd werd geïmplementeerd.

Figuur 3.6 In 2019 werd 58 procent via de basisvoorziening bekostigd en 42 procent via P maal Q (exclusief de bijzondere uitgaven).



Bron: De Ridder (2020), bewerking SEO/AEF (2021).

Box 3.2 Het prestatie-gerelateerde budget (P maal Q) bevat vijf onderdelen

Bron: De Ridder (2020), bewerking SEO/AEF (2021)

Lumpsum (à forfait) bekostiging

In 2019 werd 58 procent van het totale budget (exclusief programmabudgetten) lumpsum (à forfait) bekostigd (zie Figuur 3.6). Dit betreft de basisvoorziening: het deel van de kosten dat min of meer ongevoelig is voor de in- en uitstroom van zaken. Hieronder valt onder andere Ondermijning

(Werkomgeving 4): Ondermijningszaken zijn dermate uiteenlopend in werklast dat deze werkomgeving lumpsum (à forfait) wordt bekostigd. Ook ICT, investeringen in kwaliteit, de vaste ZSM-bezetting[30] en huisvesting vallen onder de basisvoorziening (zie
Box 3.2).

Prestatie-gerelateerd

De prestatie-gerelateerde bekostiging wordt vastgesteld op basis van de prijs en kwantiteit van zaken, uitgesplitst naar vier werkomgevingen:

- WO1 Productieomgeving: alle Mulderzaken en feit-gecodeerde overtredingen en misdrijven
- WO2 Interventieomgeving: wijk-gerelateerde zaken
- WO3 Onderzoeksomgeving: ernstige vormen van criminaliteit
- WO5 Hoger beroep.

De prijzen (P) van deze werkomgevingen betreffen gewogen gemiddelde kosten[31] van een zaak binnen een bepaalde werkomgeving, exclusief de kosten die vallen onder de basisvoorziening.

Met de (gedeeltelijke) verschuiving naar een prestatie-gerelateerde bekostiging, ontstaat een directe relatie tussen fluctuaties in volumina (Q) en de hoogte van het macrobudget. De 'Q' bestaat uit het aantal strafrechtelijke afdoeningen. Hiermee wordt het OM betaald per afgedane zaak, mits er gekozen wordt voor een afdoening langs de strafrechtelijke weg. Het OM heeft 'bij de poort' de keuze om een zaak buiten het strafrecht om af te doen, bijvoorbeeld door het inzetten van mediation, reprimande of een zaak te routeren naar het Veiligheidshuis. In dat geval is er wel een beslissing, maar staat er voor het OM geen financiering tegenover.

Het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) prognosticeert jaarlijks de instroom per werkomgeving. Afhankelijk van de kostenstructuur van de werkomgeving, worden fluctuaties in de instroom gefaseerd doorberekend in de bekostiging. Bij het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (Parket CVOM) is er sprake van een flexibele schil van flexkrachten, waardoor de capaciteit redelijk flexibel kan meebewegen met de instroom aan zaken, en zo ook de bekostiging. Bij de meer zwaardere werkomgevingen, zoals ondermijningen, vertaalt de lagere (hogere) instroom zich stapsgewijs door, jaar-na-jaar, in een lagere (hogere) bekostiging.

Nacalculatie

In B&B worden verschillen tussen geprognotiseerde en gerealiseerde volumina achteraf verrekend met JenV tegen 70% van de prijs ('nacalculatie'). De correcties komen binnen op de volumereserve, de reserve die volumeverschillen opvangt. Indien het OM meer produceert – c.q. zaken afdoet – dan afgesproken, wordt de meerproductie tegen 70 procent van de prijs uit de volumereserve betaald. In het geval van minderproductie, stort het OM tegen 70 procent van de prijs de vergoeding van de niet-gerealiseerde productie op de volumereserve.

In de praktijk werd in de jaren 2019 en 2020 nog niet afgerekend, omdat nog niet kon worden vastgesteld of de gerealiseerde volumina volledig en voldoende betrouwbaar zijn. Daarnaast had in

30 Dit betreft het onderdeel van de totale ZSM bezetting waarbij de zaakinstroom geen invloed heeft op de capaciteitsbehoefte. Zo dient er ten tijde van een ZSM dienst altijd een arrondissementsofficier en een ketenprocescoördinator aanwezig te zijn (OM, 2019).

31 Binnen een omgeving zijn zware en lichte zaken die meer of minder tijdsinspanning vragen. Het gewogen gemiddelde zet de benodigde tijdsinspanning van een zaaksoort af tegen de relatieve frequentie van de zaaksoort ten opzichte van andere zaaksoorten.

2020 ook de wereldwijde COVID-19 pandemie een sterk drukkend effect op de totale instroom van zaken.

Budgetverdeling

De besteding van het macrobudget valt uiteen in de bijdragen aan landelijke budgetten, aan het parket CVOM (Centrale Verwerking Openbaar Ministerie), ressortparketten en aan de arrondissementsparketten (AP's).

Budget Verdeel Systeem

Het OM maakte tot en met 2018 gebruik van het Budget Verdeel Systeem (BVS) om het macrobudget onder de AP's te verdelen. Het systeem was gebaseerd op vijf componenten:

1. **Vaste voet (bedrag):** taken die elk parket moet verrichten, onafhankelijk van de omvang (vooral leidinggevend, coördinerend, ondersteunend)
2. **Beleids- en verwervingscomponent (%):** voor verwerving van zaken, bestuurlijke activiteiten/het uitoefenen van het gezag t.a.v. politie, beleidstaken
3. **Zaakscomponent (%):** hiermee worden verschillen in aantallen of soorten zaken tot uitdrukking gebracht. De verdeling wordt gebaseerd op aantal zaken maal een afdoeningsprofiel (met het afdoeningsprofiel worden verschillen in zwaarte van zaken tot uitdrukking gebracht)
4. **Specifieke toedelingen (bedrag):** budgetten i.v.m. bijzondere omstandigheden of opgedragen extra taken. De taken/budgetten raken in principe slechts één of enkele onderdelen en de verdeling is niet BVS-matig.
5. **Opslag voor drie PIOFAH-taken (%):** Voor taken die inmiddels naar de shared service organisatie Dienstverleningsorganisatie OM (DVOM) zijn gegaan.

Budget Verdeel Model

Parallel aan de ingang van B&B per 1 januari 2019, voerde het OM een herziening door in de interne budgetverdeling (zie subparagraaf 3.2.1). Het OM verving hierbij het Budget Verdeel Systeem (BVS) door het Budget Verdeel Model (BVM). Belangrijk verschil met het BVS is de herziene categorisering van het type zaken, zodat deze aansluit bij het systeem van B&B.

Het BVM valt (net als het BVS) uiteen in vijf componenten:

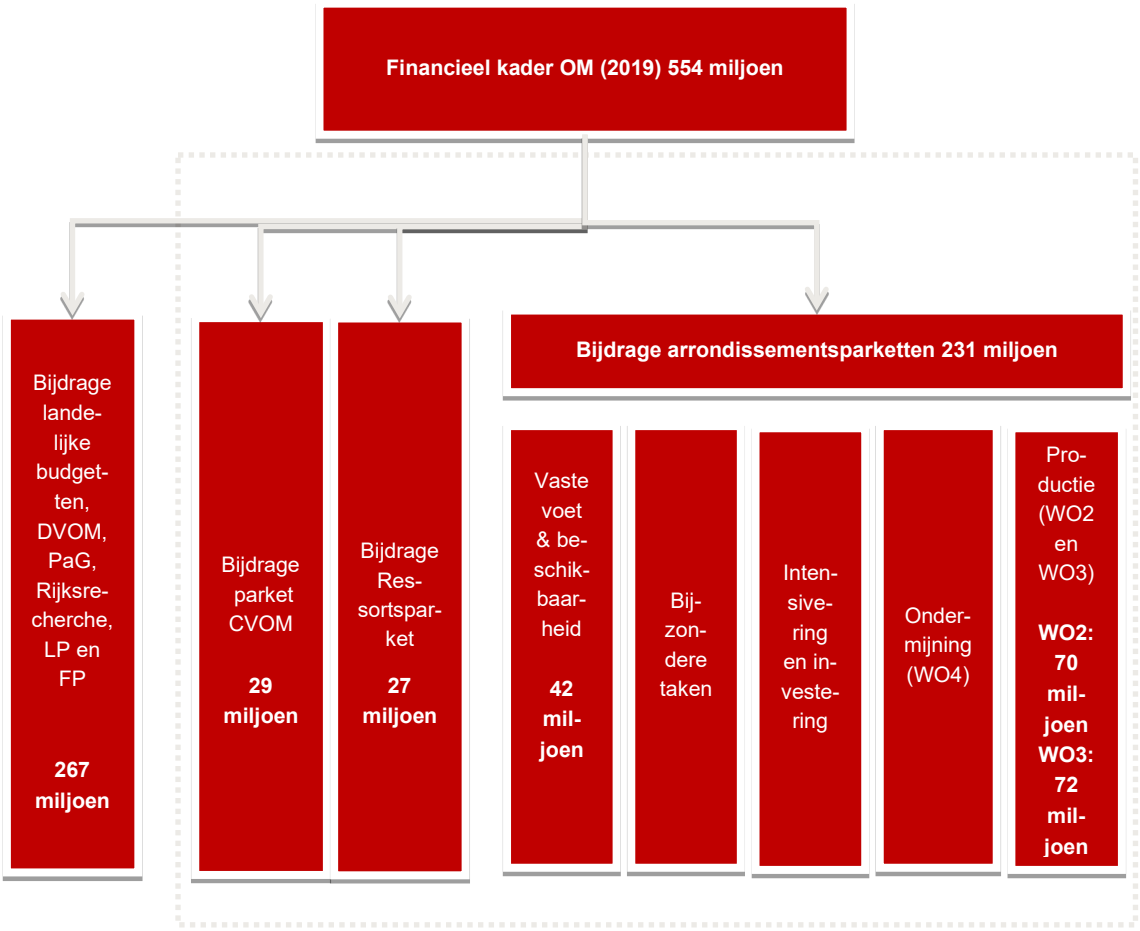
1. **Vaste voet en beschikbaarheid**: taken die elk parket moet verrichten, onafhankelijk van de omvang zoals bestuur, beleid en strategie + beschikbaarheid (ZSM)[32]
2. **Bijzondere taken**: vastgestelde toekenningen voor (landelijke) taken en expertise die zijn ondergebracht bij een arrondisementsparket (Jeugd en zeden, Afpakken, Militaire zaken, etc.)
3. **Intensivering en investering:** verdeling van de macrointensiveringen (BOPZ, ondermijning, cybercrime, terrorisme, etc.).
4. **Ondermijning (WO 4)**: aandeel van de ingezette capaciteit van OvJ's en onderzoeksjuristen op ondermijning bepaalt het aandeel van het budget per AP
5. **Productie (WO2 en WO3):** P maal Q bekostiging op basis van het aantal afgedane zaken per AP per werkomgeving.

Figuur 3.7 geeft de verdeling van het macrobudget visueel weer. Een groot deel van het budget wordt decentraal – c.q. via de arrondissementspartketten – besteed. De bijdrage van 231 miljoen

[32] Er wordt hierbij expliciet rekening gehouden met de geografische verschillen tussen de arrondissementsparketten.

aan arrondissementsparketten bevat ook de bekostiging van het parket CVOM, het Ressortsparket, het Functioneel Parket en het Landelijk Parket. Verder worden het Parket-Generaal en de Dienstverleningsorganisatie OM (DVOM) daaruit betaald. Er zijn ook enkele centrale budgetten, zoals HR-management, IV en Huisvesting en kosten Landsadvocaat.

Figuur 3.7 Het overgrote deel van het budget wordt decentraal via de arrondissementsparketten besteed.



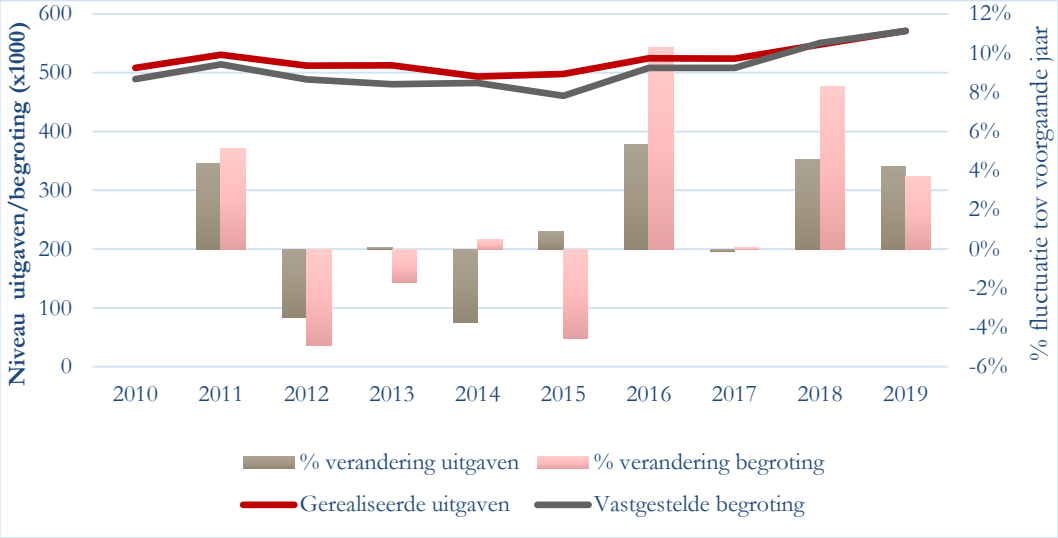
Bron: De Ridder (2020).

3.2.3 Mutaties in het macrobudget 2010 – 2020

Figuur 3.8 geeft enerzijds het budgettair kader en anderzijds de realisaties weer voor de periode 2010 tot en met 2019. Door een correctie[33] wijken de begrote en gerealiseerde uitgaven in Figuur 3.8 af van de begrotingen en jaarverslagen voor de jaren tot 2014.

33 In de analyse van het budgettair kader corrigeren we voor vermenging van programmabudgetten en het personeel- en materieel budget in de periode 2010-2013. Door deze vermenging vallen tot 2014 ook de budgetten voor de gerechtskosten, afpakken, domeinen en verkeer onder P&M. In de periode vanaf 2014 werd er wel onderscheid gemaakt tussen P&M en de programmabudgetten.

Figuur 3.8 Alleen in 2018 was er sprake van een positief saldo in de begrote versus gerealiseerde uitgaven.

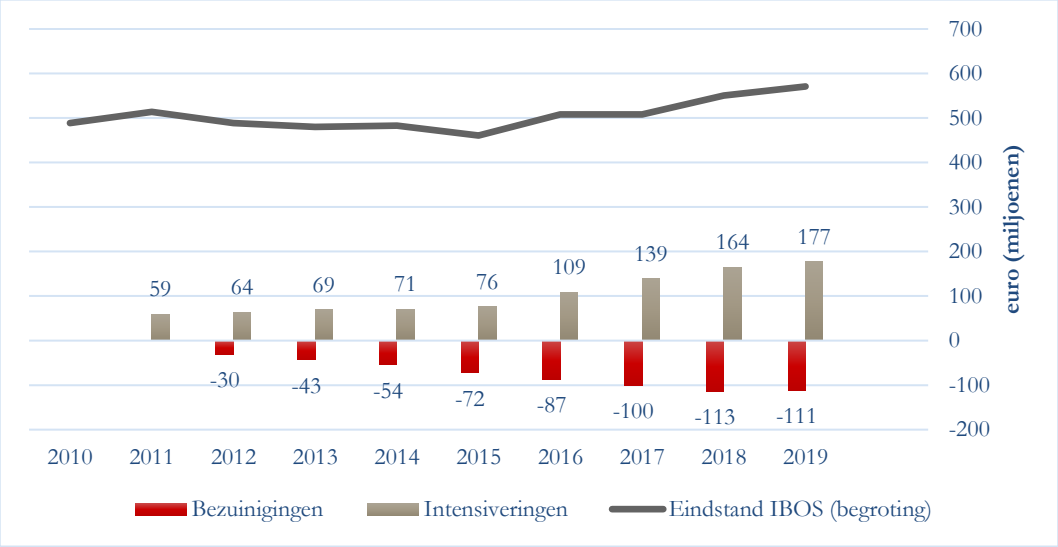


Bron: OM (2021) niet-openbare memo gedeeld met SEO/AEF in het kader van onderhavig onderzoek, bewerking SEO/AEF (2021).

In de periode 2010-2019 overstegen de gerealiseerde kosten vrijwel ieder jaar de eindstand van de begroting in het Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem (IBOS). Uitzondering was het overschot van 2,4 miljoen gerealiseerd in 2018. In de jaren voor 2018 varieerden de tekorten tussen 10,9 miljoen (2014) en 37,4 miljoen (2015). Het tekort in 2015 werd gedreven door de bestuurlijke consensus dat jaar dat het OM op een aantal posten de budgetten mocht overschrijden door het uitblijven van politiegelden (16 miljoen), kosten voor leegstaande panden en personele kosten voor het Virtueel Parket (9,6 miljoen).

Door de jaren heen werd er zowel bezuinigd als geïntensiveerd (zie Figuur 3.9). De bezuinigingen lopen op tot 113 miljoen in 2018 . De piek in intensiveringen vindt plaats een jaar later: 177 miljoen in 2019.

Figuur 3.9 Zowel intensiveringen als bezuinigingen liepen op over de periode 2011-2019



Bron: jaarrekeningen OM; jaarverslagen JENV; begrotingen JenV, bewerking SEO/AEF (2021)

Bezuinigingen

De kabinetsformaties Rutte-I en Rutte-II confronteerden het OM met aanzienlijke taakstellingen. Meest omvangrijk waren de efficiencytaakstellingen voortkomend uit de Kabinetsformaties Rutte I (vanaf 2012) en Rutte II (vanaf 2016). Naast de generieke Rutte-I taakstellingen werden in 2012 kleinere taakstellingen van kracht: onder andere inkoop, digitalisering en archief (totaal vijf miljoen in 2013 en elf miljoen in 2014). Vanaf 2015 kwam daar de efficiencytaakstelling 'doelmatiger strafrechtketen' bij voor de gehele strafrechtketen. Acht miljoen kwam voor de rekening van het OM. Vanaf 2016 kwamen er nieuwe taakstellingen voort uit de kabinetsformatie Rutte II. Voor het OM liepen deze op tot 36 miljoen in 2018. Samengenomen liepen de totale taakstellingen op van 30 mln. In 2012 tot 113 miljoen in 2018 en 111 miljoen in 2019.

Tabel 3.3 Bezuinigingen in P&M liepen op tot 111 miljoen in 2019 [34] [35]

Bezuinigingen P&M (* € 1 mln.)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rutte I									
Taakstelling (RA en augustusbrief)		6	13	20	26	27	27	27	27
Diverse taakstellingen (o.a. inkoop, digitalisering, archief, etc.)		5	10	11	12	13	14	15	15
RA doelmatiger strafrechtketen					8	8	8	8	8
Rutte II									
Taakstelling (incl. kasschuif en deels terugdraaien)						13	25	36	31
Aandeel in taakstelling 6 mld.				1	1	1	1	1	1
Bijdrage 60 mln efficiency (digitalisering en lean six sigma)				2	2	2	2	2	2
Diversen problematiek							1	1	4
Totaal bezuinigingen (excl. PMJ)	**0**	**10**	**23**	**34**	**49**	**65**	**78**	**91**	**88**
PMJ (n.a.v. lagere instroom)		20	20	20	20	20	20	20	20
PMJ 2015 (n.a.v. lagere instroom)					3	2	2	2	3
Totaal bezuinigingen (incl. PMJ)	**0**	**30**	**43**	**54**	**72**	**87**	**100**	**113**	**111**

Bron: DFEZ/OM, bewerking SEO/AEF (2021).

Intensiveringen

Waar taakstellingen in de regel generiek zijn, zijn de intensiveringen in Tabel 3.4 geoormerkt om bepaalde doelstellingen te verwezenlijken of om nieuwe taken op te vangen. Voorbeelden van beoogde doelstellingen zijn:

- Een toegenomen inzet op digitalisering ('ICT en kwaliteitsverbetering' en 'RA digitalisering strafrechtketen') en een betere ketensamenwerking ('Ketensamenwerking politie' en 'RA ketenmiddelen')
- Daarnaast ontstaan nieuwe taken of worden deze geïntensiveerd door ontwikkelingen in beleid zoals meer focus op afpakken ('Intensivering Afpakken') fraudebestrijding ('Intensivering fraudebestrijding') en cybercrime ('Cybercrime').
- Ten derde vormen incidenten maatschappelijke ontwikkelingen en/of wetswijzigingen aanleiding tot intensiveringen. Zo zijn de Hoekstragelden direct gekoppeld aan een ernstig incident. Ook de gelden voor uitreizigers en terrorisme hangen samen met de toegenomen dreiging van aanslagen. Wetswijzigingen zoals 'Straf en zorg' vormen vervolgens weer aanleiding tot intensivering.

[34] De bezuinigingen van Balkenende IV werkten in de periode 2010-2020 nog door in de begroting van het OM. Het totaal liep op tot circa 18 miljoen in 2015. Dit gold niet voor de politie en de rechtspraak: voor deze organisaties waren alleen de kabinetsformaties vanaf Rutte-I relevant. Om de vergelijkbaarheid tussen de organisaties te waarborgen, laten we ook de fluctuaties van vóór Rutte-I ook bij het OM buiten beschouwing. Zodoende maken deze geen deel uit van Tabel 3.3.

[35] In Tabel 3.3 maken we onderscheid tussen bezuinigingen die wel en niet geoormerkt zijn als kortingen als gevolg van een lagere instroom (PMJ en PMJ 2015). In de jaren voor 2019 was er geen directe relatie tussen de hoogte van bekostiging en de instroom bij het OM. Zodoende zijn de instroomkortingen meer beleidsmatig van aard bij het OM dan bij de rechtspraak. Dit is tevens de reden waarom deze fluctuaties wel bij het OM en niet bij de rechtspraak vermeld staan in de tabel met bezuinigingen.

Tabel 3.4 De intensiveringen in P&M van Rutte I, II en III liepen op tot 177 miljoen euro in 2019

Intensiveringen (* € 1 mln.)	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Rutte I									
Investeringen Plukze	10	15	20	20	20	20	20	20	20
Versterking positie slachtoffers	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Veiliger op straat: veel en wijkgebonden criminaliteit	21	21	21	21	20	20	20	20	20
Georganiseerde misdaad	15	15	15	15	15	15	15	15	15
High impact crime	11	11	10	10	10	10	10	10	10
Cross-border richtlijn				2	2	4	4	5	4
Aanpak (internationale) fenomenen					5	10	20	20	20
Rutte II									
Intensivering Afpakken						2	2	2	2
Contra terrorisme						1	1	2	2
Hoekstra middelen						7	8	7	11
ICT en kwaliteitsverbetering						15	15	15	15
Intensivering fraudebestrijding						1	2	3	3
Rutte III									
Ketensamenwerking politie							5	5	5
Dataretentie							1	1	1
Cybercrime							1	8	3
Ondermijning							2	4	6
Terrorisme en crisis							2	2	2
Straf en Zorg							2	4	5
Follow the money (Fiod/OM)							0	1	1
Diversen nieuwe wet en regelgeving							4	2	2
Diversen (aanpak uitreizers, terrorisme, piu, wlt, etc.)							1	2	3
RA ketenmiddelen – a.g.v. uitbreiding politie								2	3
Aandacht voor impactzaken									1
Brexit									2
RA digitalisering strafrechtketen								11	16
Diversen (EOM, witwassen, tbs)							0	0	0
Totaal intensiveringen	***59***	***64***	***69***	***71***	***76***	***109***	***139***	***164***	***177***

Bron: DFEZ, bewerking SEO/AEF (2021).

3.2.4 Verklarende factoren van invloed op het macrobudget

Haalbaarheid bezuinigingen

De Galan I (2013) en De Galan II (2015) onderzochten hoe en in hoeverre de taakstellingen uit Rutte-I en Rutte-II zouden kunnen worden gerealiseerd, zonder dat dit ten koste zou gaan van het primaire proces. De bevindingen uit De Galan II (2015) zijn op hoofdlijnen gevalideerd door De Jong (2015). Samengenomen leidden de onderzoeken tot een tweetal aanbevelingen. De eerste aanbeveling was om meer tijd verschaffen om de taakstellingen te realiseren. De tweede aanbeveling was om een vijftal condities te waarborgen, te weten:

- Succesvolle ketendigitalisering en –informatisering;
- Huisvesting passend bij de doorontwikkeling van het OM;
- Managen van de politiek-bestuurlijke lobby (werkgelegenheid en huisvesting);
- Verder stroomlijnen van de processen binnen het OM;
- Succesvol implementeren innovaties en managen transities binnen het OM.

Aan de hand van de aanbevelingen van De Jong (2015) heeft JenV het tijdspad verlengd met twee jaar tot 2020. Daarnaast heeft de Minister van JenV bij monde van DGRR toegezegd maximale inzet te plegen om de bijbehorende condities te realiseren. Deze voornemens gingen tevens gepaard met een 'uitgestoken hand': mochten zich ondanks ieders inspanningen besparingsverliezen voortdoen, dan zouden hier incidentele middelen tegenover staan. De 'uitgestoken hand' is primair gerealiseerd in de vorm van bestuurlijk geaccepteerde overschrijdingen. Vooral in 2015 is dat aan de orde geweest. Verder zijn de additionele taakstellingen uit Rutte-II bij de Voorjaarnota 2019 vanaf 2018 teruggedraaid: de minister concludeerde dat verder bezuinigen niet verantwoord was.

Volume-effecten

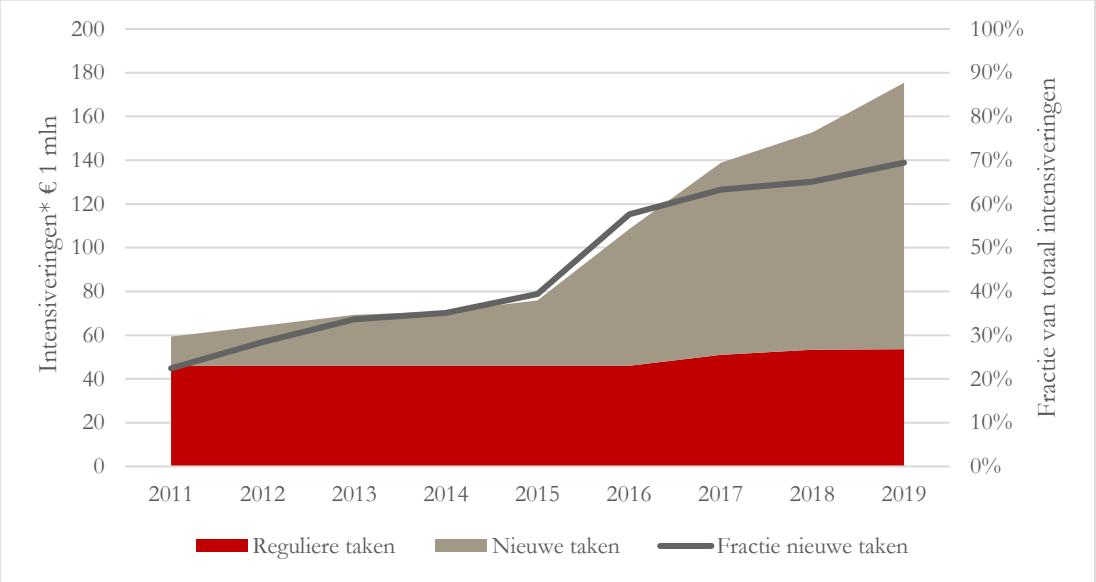
Het OM draaide gedurende 2010-2020 mee met de ramingen van de instroom en uitstroom van zaken van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). De uitkomsten hebben echter slechts twee keer geleid tot aanpassingen in het budget van het OM: tot 2018/2019 was het niet mogelijk om een weging aan te brengen in het PMJ in de vorm van werkomgevingen. In de periode 2010-2018 hebben in totaal twee mutaties in de begroting plaatsgevonden: een daling van het budget met twintig miljoen euro in 2013 en een daling van drie miljoen euro in 2015. De dalingen waren ingegeven doordat het PMJ al een aantal jaren dalende instroomcijfers aangaf. Sinds de introductie van het nieuwe bekostigingssysteem in 2019 is het PMJ wel regulier onderdeel van de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding.

Nieuwe taken

Nieuwe taken vormen soms aanleiding tot intensiveringen. Daarnaast zijn er meer ontwikkelingen in de werkzaamheden die tot intensiveringen leiden. Het OM geeft in de gesprekken aan dat de positie van de advocatuur steviger en actiever is geworden – ook voor de slachtoffers. Ook zijn er bredere ontwikkelingen, zoals digitalisering en internationalisering, die het werk over de gehele linie complexer maken. Dit verzwaart de reguliere taken (PwC, 2020).[36] De nadruk ligt bij intensiveringen steeds meer op nieuwe taken (zie Figuur 3.10). In 2011 was iets meer dan twintig procent van de intensivering bedoeld voor nieuwe taken. In 2019 was dit bijna zeventig procent.

[36] PwC laat ook zien dat de afgelopen decennia sprake is van een aanzienlijke daling van de geregistreerde criminaliteit en daardoor van een daling van de instroom van de meer klassieke criminaliteit. Er is dus niet uitsluitend sprake van verzwaring.

Figuur 3.10 Intensivering in toenemende mate voor (destijds) nieuwe taken



Bron: OM (2021) niet-openbare memo gedeeld met SEO/AEF in het kader van onderhavig onderzoek, bewerking SEO/AEF (2021).

In een doorlichting van de strafrechtketen vergelijkt PwC (2020) de ontwikkeling in de capaciteitsbehoefte tussen 2014 en 2019 binnen de strafrechtketen. De doorlichting geeft zicht op waarom – ondanks dat het aantal strafzaken in deze periode is gedaald – de capaciteitsbehoefte binnen de keten grotendeels onverminderd is gebleven, en op sommige plekken zelfs is gestegen.

Voor het OM geldt daarbij dat de maatschappelijke rol is veranderd. In plaats van alleen repressie middels het afhandelen van zaken, is meer nadruk komen te liggen op preventie. Preventie heeft hierbij betrekking op meerdere thema's. Ten eerste vervult het OM naar eigen zeggen een 'brandweerfunctie' wat betreft terreurdreiging. Er worden middelen ingezet op het voorkomen van terreur, maar hieruit volgt vervolgens geen strafzaak.

Ten tweede is preventie van strafrechtelijke feiten een belangrijk thema. PwC (2020) beschrijft een groeiende zorgtaak binnen het strafrecht, mede gedreven door bezuinigingen op andere beleidsterreinen. Dit leidt ertoe dat straf en zorg vaker worden gecombineerd. Gesprekspartners geven het voorbeeld van de Top600 aanpak. Hierin werkt het OM samen met 35 partners, waaronder veel sociaal-maatschappelijke organisaties. Het programma zet in op straf met zorg om recidive van high impact crimes te voorkomen. Daarnaast dienen ook naasten van veelplegers (broertjes, zusjes, etc.) buiten het strafrecht te worden gehouden.

Gesprekspartners onderstrepen het maatschappelijk belang van preventie. Tegelijkertijd geven zij aan dat preventie niet bijdraagt aan het aantal strafzaken maar juist – wanneer effectief – het aantal strafzaken vermindert. Het uitvoeren van preventietaken staat daarmee op gespannen voet met de outputbekostiging die (deels) is gebaseerd op het aantal strafzaken.

Invulling fluctuaties

De consequenties van fluctuaties zijn geen op zichzelf staand gegeven. De keuzes die het OM zelf maakt over de invulling ervan, zijn medebepalend voor de gevolgen. Zodoende beschrijven we de

invulling van de bezuinigingen en intensiveringen door het OM en de afwegingen die hieraan ten grondslag lagen.

Beperkt besparingspotentieel
Voorop staat dat het OM in de gesprekken aangeeft weinig besparingspotentieel te hebben gevonden om generieke taakstellingen in te vullen, zonder dat dit ten koste zou gaan van het primaire proces. Zo bestaat het overgrote deel van de kosten uit personeelskosten, waaronder officieren (circa één derde van het totaal), onderzoeks- en interventiejuristen.

Het OM laat naar eigen zeggen niet graag rechterlijk personeel gaan. De onderbouwing hiervoor is tweeledig. Ten eerste is er reeds sprake van een hoge werkdruk, waarbij blijvend veel gevraagd wordt van de OM-medewerkers (OM, 2020). In de periode 2010-2020 namen volumina weliswaar af; doordat de complexiteit per zaak toenam, bleef de werkdruk onverminderd hoog. Ten tweede is door de aard van het werk, de arbeidsinzet weinig flexibel. Officier van Justitie is een zeer specialistisch beroep, dat vooraf gaat aan een interne opleidingsperiode van 2,5 jaar en doorlopende investeringen in training en educatie. Het OM heeft er zodoende belang bij om de totale arbeidscapaciteit binnen het primair proces *grosso modo* constant te houden, ook wanneer de capaciteitsbehoefte door een dalend aantal zaken (tijdelijk) terugloopt.

Opvangen taakstellingen
In plaats daarvan zijn de taakstellingen grotendeels opgevangen door te besparen op huisvesting (afstoten van panden) en op facilitaire en materiële uitgaven. In totaal is circa 34 miljoen structureel bezuinigd, onder andere door panden af te stoten en inkoopprocessen en contractbenutting van ondersteunende diensten te optimaliseren.[37]

Daarnaast is er beperkt geïnvesteerd in (digitale) informatievoorziening (IV). Door de taakstellingen heeft het OM geen bestendig en consistent investeringsbeleid kunnen voeren. De consequentie is dat de IV op dit moment op onderdelen nog niet voldoet aan de noodzakelijke standaarden, de ICT-omgeving soms instabiel is en in ieder geval niet werkt als een katalysator voor een doelmatige procesuitvoering.

Ten derde is een deel van de taakstellingen opgevangen door te besparen op personeelskosten in het ondersteuningsapparaat. Gesprekspartners geven aan het aantal fte in ondersteuning een fractie[38] is van wat doorgaans gebruikelijk is voor een organisatie van circa 5000 medewerkers. Gesprekspartners geven aan dat de ondersteunende taken vrij minimaal zijn ingericht, in vergelijking met andere organisaties. Daar voegen gesprekspartners aan toe dat het College bij de verdeling van middelen doorgaans prioriteit heeft gegeven aan het primaire proces. Ook wanneer dit ten koste ging van de ondersteuning van beleid- en bedrijfsvoering: HRM, inkoop, control, audit, etc.

Ten vierde heeft het OM geschoven in de samenstelling van het personeel. Specifiek in de zogeheten Interventieomgeving is het aantal assistent-officieren gegroeid. Deze verschuiving heeft geresulteerd in een (relatief) lagere gemiddelde loonsom: de gemiddelde loonsom is met vijf procent

37 Bron: OM (2021) niet-openbare memo gedeeld met SEO/AEF in het kader van onderhavig onderzoek.
38 Het ondersteuningsapparaat zou beter aansluiten bij een organisatie van 800 in plaats van 5000 man, aldus de respondenten.

gestegen tussen 2010-2019 bij het OM, afgezet tegen een gemiddelde landelijke toename in de kosten van arbeid van 17 procent in dezelfde periode.[39]

Verregaande digitalisering en automatisering hadden het voor het OM mogelijk moeten maken om met minder ondersteunend personeel hetzelfde werk te blijven doen. Gesprekspartners geven aan dat daarbij niet aan de bijbehorende randvoorwaarden is voldaan.[40] Als gevolg daarvan doet de beperkte (menselijke) capaciteit in de ondersteuning wel degelijk afbreuk aan het primaire proces, zo stellen gesprekspartners.

Daarnaast is mede door de invulling van de bezuinigingen onvoldoende geïnvesteerd in IV en in IT-personeel. Hierdoor is het eigen ondersteuningsapparaat te klein, waardoor de kennis gebrekkig is geborgd. Dit heeft er volgens gesprekspartners toe geleid dat het OM in grote mate afhankelijk is van externe leveranciers en extern personeel waardoor haar IT-voorzieningen relatief duur zijn.

Daar komt bij dat kosten van voorgaande systemen niet zomaar verdwijnen. De *legacy* uit eerdere systemen blijft onderdeel van de kosten van informatievoorziening van het OM. RA-gelden zijn met juridische voorwaarden gebonden aan innovatie en vernieuwing. Hierdoor zijn er onvoldoende financiële middelen beschikbaar om de legacy aan te pakken, en blijft het OM genoodzaakt deze onderdelen te onderhouden.

Invulling intensiveringen
Er is sprake van een stijgende behoefte aan hoogopgeleid personeel door de intensivering binnen complexe domeinen, zoals cybersecurity, bestrijding van witwaspraktijken en (internationaal opererende) ondermijnende criminaliteit. Voor het OM is het in bepaalde gevallen lastig om tijdig het benodigde personeel op nieuwe taken te krijgen. Tegelijkertijd blijft de benodigde capaciteit voor reguliere en administratieve taken op andere onderdelen onverminderd, zo geven gesprekspartners aan.

3.2.5 Bevindingen

De afgelopen tien jaar zijn de uitgaven eerst gedaald door bezuinigingen, en vanaf 2015 weer gestegen. Het OM heeft ten opzichte van de totale uitgaven meer moeten bezuinigen dan de politie en de rechtspraak. In 2019 liepen de bezuinigingen op tot 111 miljoen, ruim 19 procent van de gerealiseerde uitgaven van dat jaar. Het OM was ook de organisatie met relatief de meeste intensiveringen: 31 procent van de uitgaven in 2019. Het overgrote deel van de intensiveringen kwam voort uit nieuwe taken van het OM. Door de fluctuaties in het budget heeft het OM niet bestendig en consequent geïnvesteerd in IT en informatievoorziening. Dit zorgt anno 2020 nog voor problemen.

In 2019 is overgestapt van een lumpsum (à forfait) budget naar een 'mix' van outputbekostiging op basis van 'P maal Q' en lumpsum. Het convenant van de bekostiging per 2019 beschrijft dat het geenszins de bedoeling is om prestatiesturing 'tot in het extreme door te voeren'. Periodieke herij-

39 CBS Statline (2021). Cao-lonen, contractuele loonkosten en arbeidsduur, indexcijfers (2010=100). Geraadpleegd van https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82838NED/table?ts=1615394529532

40 Randvoorwaarden omschreven in De Galan I en II en De Jong, 2015.

kingen van prijzen en prestaties, kwaliteitsonderzoeken, de basisvoorziening en een hardheidsclausule voor bijzondere omstandigheden, dienen als waarborgen om 'het verhaal achter de cijfers' niet uit het oog te verliezen.

Tegelijkertijd vindt een zekere verschuiving plaats in de maatschappelijke taak van het OM. In plaats van vooral repressie is door de jaren heen meer nadruk komen te liggen op preventie. Daarnaast heeft OM een groeiende zorgtaak (PwC, 2020). Door het combineren van straf met zorg moeten strafrechtelijke feiten (waaronder recidive) worden voorkomen. Effectieve preventie leidt echter tot vermindering van het aantal strafzaken. Ook de werkzaamheden rondom terreurdreiging draagt niet bij aan het strafzaken. Zo bezien staat preventie op gespannen voet met de outputbekostiging die gebaseerd is op het aantal strafzaken.

3.3 Rechtspraak

3.3.1 Bekostigingssystematiek

Van variabele bekostiging naar gedeeltelijke vaste bekostiging
In 2016 startte de Raad voor de Rechtspraak een traject om een aantal knelpunten in de bekostiging te verbeteren. Eén van de ervaren knelpunten was dat het macrobudget van de rechtspraak bijna volledig varieerde met de productie. Dit knelpunt werd ook benoemd in het advies Van den Berg (2018). JenV en de Raad hebben in reactie daarop de bekostiging per 2020 aangepast. In deze paragraaf maken we daarom onderscheid tussen de periode 2010-2019 en de periode vanaf 2020.

Totstandkoming begroting
In de totstandkoming van de begroting van de Rechtspraak is de Raad voor de Rechtspraak (hierna: de Raad) als eerste aan zet om te komen met een begrotingsvoorstel. De minister beschikt over de budgettaire bevoegdheden, en kan – mits onderbouwd – afwijken van de door de Raad voorgestelde macrobegroting van de rechterlijke macht (Bovend'Eert, 2016).

De Raad vervult een schakelfunctie tussen de minister en de gerechten. In de totstandkoming van het macrobudget onderhandelt de Raad driejaarlijks met de minister. De Raad is daarnaast belast met de allocatie van het macrobudget over de verschillende gerechten. De gerechten vormen hiermee de derde laag van de bekostigingspiramide.

Wettelijke verankering
De drietrapsstructuur in de financiering is verankerd in de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO) van 2002 (Bovend'Eert, 2016). De regels van de financiering zijn in 2005 nader gespecificeerd in het Besluit Financiering Rechtspraak.[41]

[41] Besluit Financiering Rechtspraak 2005 (BFR 2005). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0017975/2005-02-11

3.3.2 Totstandkoming macrobudget

2010 – 2019

Productieafspraken
Het BFR 2005 bepaalt dat prestaties ('P maal Q') de grondslag vormen voor de hoogte van het macrobudget. Volgens het Besluit worden gerechten gefinancierd aan de hand van het afgeronde aantal zaken (Q) maal de vergoeding per zaak (P). In deze vergoeding per afgedane zaak zijn ook (semi-)vaste kosten verdisconteerd, zoals personeel en opleiding. Afhankelijk van het rechtsgebied vergt een zaak gemiddeld meer of minder tijdsinspanning. Daarom worden de vergoedingen en aantallen uitgesplitst naar zes productgroepen voor de rechtbanken (bestuur, belasting, vreemdelingenzaken, civiel[42], kanton en straf) en vier productgroepen voor gerechtshoven: belasting, civiel[43], straf en Centrale Raad van Beroep (CRvB).

De Raad maakt productieafspraken met het ministerie. De Raad komt eerst met een voorstel voor een op een bepaalde productie gebaseerde begroting. JenV stelt het budget vast via de eigen begroting, en kan daarbij gemotiveerd afwijken van het begrotingsvoorstel van De Raad. De prognoses uit het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) (strafrechtketen) en het Meerjaren Productie-Prognose Model (MPP, vreemdelingenketen) vormen de belangrijkste input voor de productieafspraken.

Indien de Rechtspraak meer produceert dan afgesproken, wordt deze meerproductie tegen 70% van de prijs uit de egalisatierekening betaald, en vice versa bij minderproductie (Ecorys & Capgemini, 2019). De egalisatierekening (naar de analogie van het OM: de volumereserve) is de reserve die volumeverschillen opvangt. Op het moment dat de Rechtspraak zaken afdoet tegen een lagere kostprijs dan begroot ontstaat een 'financieel resultaat' dat ten goede komt aan het eigen vermogen (naar analogie van het OM: de resultaatsreserve). Wanneer de gemiddelde kosten hoger zijn dan begroot, gaat dit ten koste van het eigen vermogen (Algemene Rekenkamer, 2016). Het eigen vermogen is de reserve die prijsverschillen opvangt.

Het eigen vermogen-stelsel dient in beginsel de rechtspraak te prikkelen tot doelmatigheid. Echter constateert de Algemene Rekenkamer (2016) dat in praktische zin doelmatigheidsprikkels beperkt zijn. In het geval van een positief resultaat, wordt de 'beloning' afgezwakt, doordat de rechtspraak doelmatigheidswinst beperkt mag houden. In het geval van een negatief resultaat, komen aanhoudende verliezen niet geheel voor de rekening van de rechtspraak, doordat een negatief vermogen wordt aangezuiverd door JenV (Algemene Rekenkamer, 2016).

42 Civiel is sinds 2020 opgesplitst in de productgroepen handel en familie.
43 *Ibid.*

Prijsafspraken

Over de hoogte van de prijs per zaak vinden driejaarlijks onderhandelingen plaats tussen de Raad en JenV. In deze onderhandelingen spelen onder andere de volgende factoren een belangrijke rol:[44]

- ICT
- Nieuwe wetgeving
- Invoering professionele standaarden
- Wijzigingen in de gerealiseerde assortimentenmix (van zaaksoorten)
- Prognose van de personele bezetting (benodigde capaciteit, instroom, natuurlijk verloop)
- Doelmatigheid
- Huisvesting

Lumpsum (à forfait) bekostiging

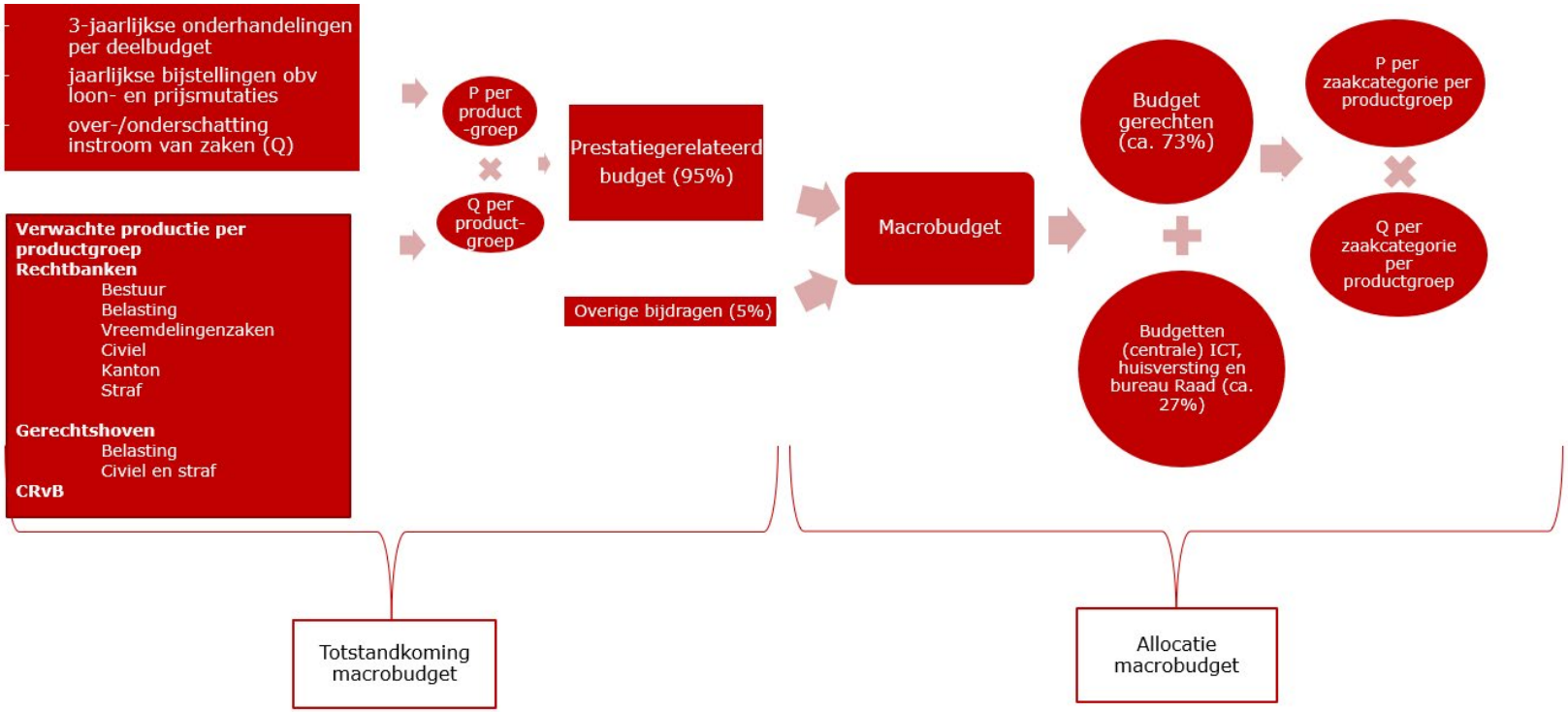
In de praktijk werd tot en met 2019 circa 95 procent van het totale budget 'P maal Q' bekostigd. De overige vijf procent werd 'lumpsum' (à forfait, dat wil zeggen niet via P maal Q) bekostigd. Hieronder vielen "Overige uitgaven" zoals gespecificeerd in het BFR 2005: de bijzondere kamers rechtspraak, College van Beroep voor het bedrijfsleven en megastrafzaken. Ook de bekostiging van het Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak (LDCR) werd lumpsum (à forfait) ingevuld. Circa vier procent van het totale budget ging op aan de bekostiging van deze uitgaven. De overige één procent kwam ten goede aan de financiering van het tuchtrecht[45], de secretariaten van de commissies van toezicht en overige uitgaven.

---

44 Zie ook BFR artikel 12 lid 2.
De prijzen zijn gebaseerd op:
a. de in het verleden gerealiseerde prijs per productgroep;
b. veranderingen in de verhouding van de aantallen zaken per zaakscategorie binnen de productgroep;
c. de uitkomsten van de werklastmeting, bedoeld in artikel 4, en de aanvullende onderzoeken, bedoeld in artikel 5;
d. overwegingen van kwaliteit op basis van informatie uit het kwaliteitssysteem, bedoeld in artikel 7;
e. overwegingen van doelmatigheid.

45 Tuchtcolleges zijn o.a. de raden van discipline in de advocatuur, de kamers voor het notariaat en de Kamer voor gerechtsdeurwaarders. Tuchtrecht geldt niet als Rechtspraak in de zin van de wet op de rechterlijke organisatie; de Raad heeft hier dus geen verantwoordelijkheid. De kosten die tuchtcolleges maken komen deels voor de rekening van de Rechtspraak, doordat zij als zelfstandige colleges voor de bemensing, huisvesting of plaats van zaakbehandeling grotendeels van een gerecht afhankelijk zijn. Deze kosten maken geen deel uit van de BFR 2005. Zodoende worden afspraken over de bekostiging tussen tuchtcolleges en de gerechten buiten de Raad om gemaakt. De afspraken vallen wel onder de beleidsverantwoordelijkheid van JenV (RvdR, 2020).

Figuur 3.11 In de jaren 2010-2019 was vrijwel het gehele budget (95%) prestatie-gerelateerd



Bron: SEO/AEF (2021)

Tijdbestedingsonderzoeken
Zoals vastgelegd in het BFR 2005 wordt de werklast driejaarlijks gemeten via tijdschrijfonderzoeken. Van den Berg (2018) beschrijft dat de onderzoeken zeer zorgvuldig en fijnmazig worden uitgevoerd, maar desalniettemin niet worden gebruikt in het vaststellen van de prijzen van productgroepen. Overwerk wordt wel gemeten maar leidt in praktijk niet tot een verhoging van de prijzen. De discrepanties tussen rechtszaken worden geïllustreerd door het beeld dat in de praktijk "iedereen op strafzaken verliest en aan bestuurszaken verdient" (Van den Berg, 2018).

2020
Sinds 1 januari 2020 bekostigt JenV de vaste kosten niet meer via P maal Q, maar met 'vaste' bedragen. Met ingang van 2020 is ongeveer veertig procent van het totale budget lumpsum (à forfait) bekostigd (JenV, 2020). Dit onderdeel bekostigt lokale en landelijke overhead, huisvesting, ICT, megazaken in het straf- en civielrecht en bijzondere zaken die in één gerecht voorkomen (JenV, 2020).

Budgetverdeling

Prestatie-gerelateerde financiering
Circa 73 procent van het totale macrobudget wordt via de Raad verdeeld over de gerechten (Ecorys & Capgemini, 2019). Dit gebeurt aan de hand van de prestaties c.q. het aantal afgedane zaken per gerecht. Vanaf 2020 zijn er twee vaste bijdragen (overhead en huisvesting). De uitsplitsing naar type zaken gebeurt op een fijnmaziger niveau dan voor het macrobudget. Daar waar het macrobudget 'P maal Q' begroot op het niveau van de productgroepen, maakt de Raad in de allocatie naar rechtbanken en hoven onderscheid tussen de prijs en kwantiteit van de verschillende zaakscategorieën binnen de productgroepen (12). Dit wordt het Lamicie-systeem genoemd. Deze indeling is overigens niet bindend voor de besteding van de budgetten: het staat de gerechten vrij het totaal aan zaken categorie-overstijgend te bekostigen. Dat geldt ook voor de vaste bijdragen.

Lumpsum (à forfait) bekostiging
De overige 27 procent van het macrobudget houdt de Raad in ter bekostiging van de (centrale) ICT, huisvesting, SSR, en het bureau van de Raad.

3.3.3 Mutaties in het macrobudget 2010-2020

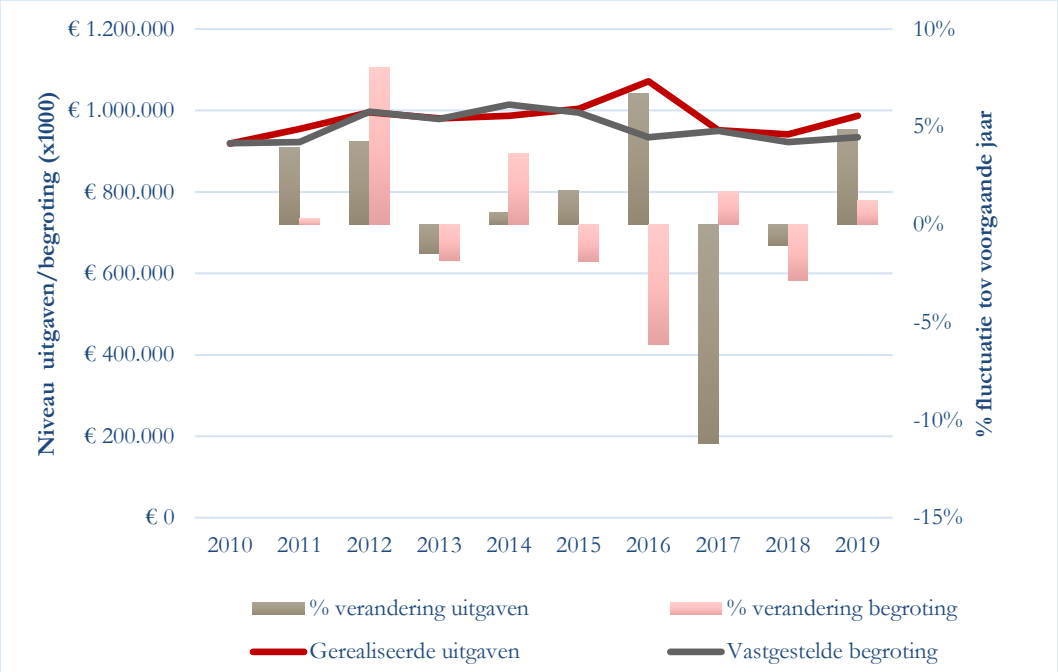
Tabel 3.5 en geven de jaar-op-jaar fluctuaties in het budgettair kader van de Rechtspraak weer. Sinds 2010 fluctueerde het macrobudget in een range van 919 (2010) tot 1072 miljoen (2016) tot 987 miljoen (2019). Fluctuaties werden vrijwel geheel gedreven door fluctuaties in het prestatie gerelateerde budget ('P maal Q'). Bijdragen voor gerechtskosten, overige uitgaven en niet-BFR zaken bleven jaar-op-jaar vrijwel constant. De stijging van het budget in 2016 met 65 miljoen heeft een externe oorzaak. In dat jaar werd het stelsel Rijkshuisvesting ingevoerd waardoor de huisvestingskosten eenmalig met 65 miljoen stegen. Deze kostenstijging werd via een extra bijdrage gecompenseerd.

Tabel 3.5 Budgettair kader Rechtspraak 2010-2019 (miljoenen euro's)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prestatiegerelateerde bijdrage	877	914	954	937	943	959	962	907	896	940
Bijdrage voor gerechts-kosten	5	4	4	4	4	4	4	3	3	3
Bijdrage voor overige uitgaven										
Bijzondere kamers rechtspraak	10	8	8	8	8	8	8	10	11	12
College van Beroep v/h bedrijfsleven	6	6	6	6	7	6	6	6	7	9
Megazaken	13	15	15	16	17	17	17	17	15	15
Bijdrage Niet-BFR 2005 taken										
Tuchtrecht	3	3	3	4	3	3	3	3	4	3
Cie van toezicht	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6
Overige taken	0	0	0	0	0	0	65	0	0	0
Totaal	**919**	**955**	**996**	**981**	**987**	**1.004**	**1.072**	**952**	**942**	**987**

Bron: Jaarverslagen JenV 2010-2019, bewerking SEO/AEF (2021).

Figuur 3.12 Sinds 2015 zijn de gerealiseerde uitgaven telkens hoger dan de begrote uitgaven.



Bron: Jaarverslagen en begrotingen JenV 2010-2019, bewerking SEO/AEF (2021).

Figuur 3.12 zet de ontwikkelingen in de gerealiseerde uitgaven af tegen de ontwikkelingen in de begrote uitgaven. Tot en met 2015 liepen beide uitgaven tamelijk synchroon. 2016 wijkt hiervan af waarbij de gerealiseerde uitgaven fors hoger liggen dan de begroting. Sinds 2015 overstijgen de uitgaven jaar op jaar het budgettair kader. Oorzaken zijn de oplopende taakstellingen, een dalend aantal afgehandelde zaken[46] en de uitblijvende KEI-baten.

Hierdoor werd de Rechtspraak in 2017 voor het eerst geconfronteerd met een financieel tekort (BCG, 2019). Ook in de jaren die volgden, was er sprake van tekorten. De BCG (2019) stelde vast dat de Rechtspraak beperkt de ruimte heeft om de oplopende efficiencytaakstelling zelf in te vullen. Om het gat in de begroting alsnog te dichten, is vanaf 2020 structureel 47,9 miljoen aan de begroting van de Rechtspraak toegevoegd.

Bezuinigingen

In de periode 2010-2020 is er bezuinigd op de bekostiging van de Rechtspraak. De Rijksbrede efficiencytaakstelling van 8,9 procent van Rutte II liep op tot structureel 85 miljoen per jaar in 2019 (Tabel 3.6). Gecombineerd met een taakstelling bedrijfsvoering en bezuinigingen op huisvesting liepen de bezuinigingen in totaal op tot 125 miljoen in 2019.

Tabel 3.6 Bezuinigingen in de financiering van de Rechtspraak liepen op tot 125 miljoen in 2019

Bezuinigingen (* € 1 mln.)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rutte I										
Taakstelling bedrijfsvoering				15	15	15	15	15	15	15
Rutte II										
Efficiency taakstelling						32	69	84	85	85
Rutte III										
Huisvesting							10	10	25	15
Totaal bezuinigingen				*15*	*15*	*47*	*94*	*109*	*125*	*115*

Bron: JenV (2019), bewerking SEO/AEF (2021).

Intensiveringen

Naast bezuinigingen werden er sinds 2011 ook extra middelen aan de begroting toegevoegd, weergeven in Tabel 3.7. Deze intensiveringen waren enerzijds om onvermijdelijke, door andere partijen veroorzaakte hogere kosten te compenseren. In andere gevallen (Professionele standaarden, KEI, en deel van prijsakkoord 2020-2022) waren intensiveringen meer endogeen. De totale intensiveringen liepen op tot 217 miljoen in 2020.

[46] Waardoor de gemiddelde vaste kosten per zaak opliepen, terwijl de prijs per zaak gelijk blijft.

Tabel 3.7 Intensiveringen Rutte I, II en III liepen op tot 217 miljoen in 2020

Intensiveringen (* € 1 mln.)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rutte I										
Wet- en regelgeving (OM afdoening)	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Wet- en regelgeving				8	8	8	8	8	8	8
Tijdelijke tegemoetkoming werkdruk/KEI/frictie HGK				27	27	27				
Rutte II										
Procedure Richtlijn Asiel					6	11	11	11	11	11
Rutte III										
Wet- en regelgeving							10	10	10	10
Professionele standaarden							10	18	25	35
KEI							46	40	35	25
Oplossen huidig tekort										48
Zaakzwaarte										10
Bedrijfsvoering										16
IT innovatie										12
Wet- en regelgeving										9
Versterking strafrechtketen										2
Initiatieven kwaliteitsverbetering										2
Pilots Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak										1
Corona-effecten										13
Totaal intensiveringen	*15*	*15*	*15*	*50*	*56*	*61*	*100*	*102*	*104*	*217*

Bron: JenV (2019); TK Brief Prijzen Rechtspraak 2020-2022 d.d. 9 september 2019, bewerking SEO/AEF (2021).

Financiering van investeringen

In de prijsakkoorden 2014-2016, 2017-2019 en 2020 zijn extra middelen toegevoegd om de kwaliteit en innovatie binnen de Rechtspraak te bevorderen. Zo werd vanaf 2016 jaarlijks budget beschikbaar gesteld (oplopend tot 35 miljoen) om de door rechters zelf ontwikkelde professionele standaarden verder te implementeren.[47] Ook kwamen middelen beschikbaar voor IT innovatie (11,9 miljoen) en initiatieven omtrent kwaliteitsverbetering (2,4 miljoen).

De grootste investeringen in kwaliteit en innovatie werden ingezet onder het gelijknamige programma Kwaliteit En Innovatie (KEI). Het programma zette in op modernisering, vereenvoudiging en digitalisering van procedures in de Rechtspraak. Dit zou op den duur kwaliteitsverbeteringen én besparingen moeten opleveren. Zodoende zou KEI helpen de efficiency taakstellingen van Rutte II in te vullen. Echter bleek in 2017 dat de beoogde baten niet met KEI konden worden gerealiseerd. In 2018 werd het programma stopgezet en vervangen door een alternatief en minder ambitieus digitaliseringsprogramma.[48]

47 TK Vergaderjaar 2016-2017, 29 279, nr. 349.
48 TK Vergaderjaar 2019–2020, 29 279, nr. 537.

3.3.4 Verklarende factoren van invloed op het macrobudget

Loon en prijscorrecties

De eerste determinant zijn mutaties in prijs- en salarisniveaus, die jaarlijks worden doorberekend in de totale hoogte van het macrobudget via de prijs en de vaste budgetten.

Een dalend aantal zaken

Fluctuaties in het macrobudget zijn het product van fluctuaties in prijzen (P) maal fluctuaties in het aantal afgehandelde zaken (Q), uitgesplitst naar rechtsgebied. In de periode 2010-2020 is er geen eenduidige trend waarneembaar in het totale prestatie gerelateerde budget. In de instroom van het aantal zaken is wel sprake van een duidelijke neerwaartse trend voor alle rechtsgebieden, met uitzondering van belastingzaken (Tabel 3.8). Deze trend werd gecompenseerd door een *opwaartse trend* in de prijzen per zaaksoort voor alle rechtsgebieden, met uitzondering van civiele rechtbanken (Tabel 3.9).

Tabel 3.8 Binnen alle rechtsgebieden is het jaarlijks aantal afgehandelde zaken gedaald tussen 2010 en 2019, met uitzondering van belastingzaken

	Aantal zaken per rechtsgebied (x1000)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010-2019
Rechtbanken	Civiel	288	341	336	336	298	288	279	270	257	257	-11%
	Bestuur (excl. VK)	47	48	45	48	49	52	50	45	38	35	-25%
	Straf	196	197	192	190	178	184	175	170	165	167	-15%
	Kanton	1289	1083	974	1015	1102	1062	973	917	904	959	-26%
	Bestuur VK[49]	51	44	40	36	30	25	30	31	33	38	-24%
Gerechtshoven	Belasting	23	27	26	26	28	25	27	28	22	24	2%
	Civiel	17	17	16	16	15	14	14	14	13	13	-23%
	Straf	38	39	39	39	38	35	36	34	32	31	-18%
	Belasting	4	4	4	4	6	5	7	5	4	4	2%
Centrale Raad van Beroep		8	7	7	7	7	8	8	7	8	7	-8%

Bron: Jaarverslagen JenV 2014, 2019, bewerking SEO/AEF (2021).

Uit de gesprekken volgt een tweetal mogelijke redenen waarom het aantal zaken in vrijwel alle rechtsgebieden terugliep:

1. De eerste mogelijke reden is een verhoging van de griffierechttarieven, al bestaat hier discussie over.[50] Met de ingang van de Wet griffierechten 2011 is de gang naar de rechter duurder geworden. Dit zou een afschrikkende werking hebben voor rechtzoekenden, waardoor met name het aantal kleinere handels- en incassozaken af zou nemen (Croes et al., 2017).

[49] Bestuur Vreemdelingen Kamer (VK)

[50] Er bestaat discussie over de mate waarmee de verhoging van griffierechten de drijvende kracht is geweest in de daling van het aantal zaken. Zo is in deze periode ook de verplichting om een executoriale titel bij rechter te verkrijgen voor onbetaalde ziektekostenpremies afgeschaft. Daarnaast zijn niet voor alle categorieën de griffierechten gestegen. Bij kleine handelsvorderingen is een specifieke categorie wel fors gestegen. Dat wordt nu mogelijk gecorrigeerd: een wetsvoorstel hiervoor ligt thans in de Eerste Kamer.

2. De tweede mogelijke reden is de introductie van de ZSM-wijze van afdoen (zie paragraaf 4.2 over de casus ZSM). Doordat relatief eenvoudige zaken door de officier van justitie worden afgedaan, komen er minder zaken bij de rechter terecht.

Tabel 3.9 Binnen alle rechtsgebieden is de prijs per zaak toegenomen tussen 2012 en 2019, met uitzondering van civiele rechtszaken bij rechtbanken

	Rechtsgebied	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2012-2019
Rechtbanken	Civiel	€ 908	€ 916	€ 801	€ 811	€ 814	€ 777	€ 777	€ 810	-11%
	Bestuur (excl. VK)	€ 2.046	€ 2.065	€ 2.205	€ 2.231	€ 2.248	€ 2.158	€ 2.149	€ 2.236	9%
	Straf	€ 888	€ 896	€ 1.028	€ 1.040	€ 1.050	€ 1.126	€ 1.125	€ 1.170	32%
	Kanton	€ 142	€ 143	€ 156	€ 158	€ 160	€ 157	€ 158	€ 165	16%
	Bestuur VK[51]	€ 868	€ 876	€ 999	€ 1.160	€ 1.314	€ 1.339	-	€ 1.241	43%
	Belasting	€ 1.123	€ 1.133	€ 1.131	€ 1.144	€ 1.154	€ 1.187	€ 1.189	€ 1.241	10%
Gerechtshoven	Civiel	€ 3.671	€ 3.704	€ 3.871	€ 3.916	€ 3.938	€ 4.025	€ 4.027	€ 4.204	15%
	Straf	€ 1.337	€1.349	€1.152	€1.570	€1.587	€1.612	€ 1.608	€ 1.673	25%
	Belasting	€ 3.105	€ 3.133	€ 3.650	€ 3.692	€ 3.712	€ 3.700	€ 3.699	€ 3.857	24%
Centrale Raad van Beroep		€3.373	€3.403	€3.450	€3.490	€3.509	€3.447	€3.434	€3.569	6%

Bron: BCG (2019); Jaarverslagen Rechtspraak (2012, 2019), bewerking SEO/AEF (2021).

Model- en telwijzigingen

Volledigheidshalve merken we op dat niet alle wijzigingen in het budgettair kader worden gedreven door wijzigingen in P of Q: ook model- en telwijzigingen leiden tot mutaties in het budgettair kader. Gesprekspartners geven twee voorbeelden uit de periode 2010-2020.

1. Met ingang van 2014 wordt hoger beroep tegen een beslissing als een nieuwe zaak geregistreerd. Dit resulteert enerzijds in een hoger volume en anderzijds in een lagere gemiddelde prijs per zaak.
2. De verruiming van de definitie van megastraf met ingang van 1 januari 2020. Het resultaat is dat zwaardere meervoudige kamer (MK) strafzaken als megastraf worden gezien. Hierdoor is er hoger budget voor 'overige uitgaven', terwijl tegelijkertijd het volume én de prijs van zaken die via het Lamicie-systeem worden bekostigd, afnemen.

Herziening gerechtelijke kaart (HGK)

In de periode 2014-2016 werd jaarlijks 26,5 miljoen aan incidentele middelen beschikbaar gesteld. Dit betrof deels een tegemoetkoming voor de hoge werkdruk (tijdelijk), deels financiering voor het programma KEI en deels compensatie met betrekking tot de Herziening Gerechtelijke Kaart (HGK). In 2013 werd middels de HGK het aantal arrondissementen teruggebracht van 19 naar 10.[52]

[51] Bestuur Vreemdelingen Kamer (VK)

[52] Vier maanden na de inwerkingtreding van de HGK, nam het aantal rechtbanken weer toe van 10 naar 11. Oorzaak was de splitsing van de rechtbank Oost-Nederland in de Rechtbank Overijssel en de Rechtbank Gelderland.

Het streven van de HGK was driedelig: een betere aansluiting op de indeling van politie en OM, het versterken van de kracht van gerechten, en het verbeteren van de kwaliteit door schaalvergroting. Later werd ook getracht om een deel van de taakstelling Rutte II in te vullen door schaalvoordelen. Er werd geprobeerd om het aantal locaties binnen één gerecht waar strafzittingen plaatsvinden te verkleinen, en zo de kosten van huisvesting te beperken. Dit riep echter maatschappelijke weerstand op. Uiteindelijk heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen die beperking van het aantal zittingslocaties onmogelijk maakte.[53] Dit betekende tevens dat de kosten voor huisvesting niet langs deze weg verlaagd konden worden.

Intensiveringen

Veranderingen in wet- en regelgeving
Veranderingen in wet- en regelgeving zorgden per saldo voor een hogere werklast, zo blijkt ook uit de compensatie die onderdeel van de drie prijsakkoorden (2011-2013; 2014-2016; 2017-2019) ter beschikking werd gesteld. De hoogte van de compensatie werd vastgesteld aan de hand van een ex-ante inschatting van de financiële consequenties voor de Rechtspraak. Gesprekspartners merken op dat ex-ante inschatting niet altijd dekkend is geweest voor de daadwerkelijke kosten.

Oplopende werkdruk
In het Prijsakkoord 2020-2022 werd structureel tien miljoen euro geïntensiveerd om te compenseren voor oplopende werkdruk. In een doorlichtingsonderzoek stelde BCG (2019) vast dat sinds 2010 niet alle stijgende kosten zich vertaalden in hogere prijzen voor de Rechtspraak. BCG (2019) becijferde het jaarlijkse verschil tussen kosten en prijzen op circa tien miljoen euro per jaar. Deze becijfering vormde aanleiding tot de structurele intensivering van tien miljoen per jaar. De tekortschietende financiering heeft bijgedragen aan structureel overwerk door raadsheren en rechters (tijdschrijfonderzoeken Capgemini 2016, 2017, 2018; Rathenau Instituut 2018; Ecorys 2019).

Corona-effecten
In 2020 heeft JenV vermogen gestort naar de Rechtspraak ter dekking van de extra kosten als gevolg van Covid-19. Ter dekking van de Corona-effecten is in totaal € 60 mln. Aan de JenV-begroting 2020 toegevoegd. Circa 12,5 miljoen ging naar de Rechtspraak. Voor de kosten voor 2021 is vooralsnog een budget gereserveerd op de JenV-begroting van € 40 mln. Dit zal in de Voorjaarsnota 2021 nader worden ingevuld.

Complexere zaken, hogere prijzen?
BCG (2019) stelt vast dat in de periode 2008-2017 de gemiddelde zaakzwaarte is toegenomen; een ontwikkeling die niet volledig bekostigd is. Doordat met name eenvoudige zaken afvallen, neemt ook de gemiddelde complexiteit (en daarmee de kosten) per zaak toe. Dit versterkt de effecten van bredere maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij vraagstukken over het algemeen steeds complexer worden.[54] Als gevolg hiervan stijgen de gemiddelde kosten per rechtszaak.

In de systematiek leidt dit echter niet in alle gevallen tot hogere bekostiging (via hogere prijzen). Als complexere zaken leiden tot een relatief lager aantal zaken van een zware (lichtere) zaakscategorie, vertaalt dat zich naar hogere (lagere) productgroepprijzen. Wanneer daarentegen sprake is

53 TK Vergaderjaar 2011-2012 32 891, nr. 12.
54 Dit geldt ook voor het OM, zoals omschreven in subparagraaf 5.2.1.

van verzwaring van de zaakscategorie zelf, dan dient de Rechtspraak dit zelf aan te tonen in de prijsonderhandelingen. De ervaring van de rechtspraak leert dat dit niet eenvoudig is.

Invulling fluctuaties

Opvangen taakstellingen
De Rechtspraak geeft in de gesprekken aan dat de kwaliteit van rechtspraak nog steeds toereikend is. De ontoereikende financiering van voorgaande jaren is enerzijds opgevangen door meer werkdruk en anderzijds door financiële tekorten. Het gat in de begroting is met de intensiveringen vanaf 2020 gedicht. Desalniettemin heeft de zes jaar waarin de tekorten en werkdruk opliepen veel schade opgeleverd: de journalisten Van den Heuvel & Van Wely (2020) beschrijven een "rechtspraak op tandvlees", met een structureel tekort aan zittingscapaciteit en haperingen in het proces die doorwerken in de gehele strafrechtketen.[55]

3.3.5 Bevindingen

Sinds 2010 fluctueerde het macrobudget van de rechtspraak in een range van 919 (2010) tot 1072 miljoen (2016) tot 987 miljoen (2019). Fluctuaties werden vrijwel geheel gedreven door veranderingen van het prestatie-gerelateerde budget ('P maal Q'). Tot en met 2019 werd circa 95 procent van het totale budget via 'P maal Q' bekostigd; vijf procent was lumpsum.

Bij de rechtspraak lijkt gedeeltelijke 'P maal Q' bekostiging toepasselijk omdat het aantal rechtszaken grote invloed heeft op de kosten. Toch is er ook sprake van vaste kosten, zoals huisvesting. Toen de instroom van het aantal zaken bleef dalen, stegen de gemiddelde vaste kosten per zaak en kwam de bekostiging onder druk te staan. Daarnaast blijkt uit BCG (2019) dat niet alle zaakverzwarende factoren – waaronder wegvallen lichte zaken, professionalisering advocatuur, complexer toetsingskader – zich vertaalden in hogere prijzen in de periode 2008-2017. Hierdoor liepen de werkdruk en tekorten verder op.

Bovenstaande ontwikkelingen leidden tot een herziening in de bekostiging van de rechtspraak met een relatief groter lumpsum component: circa 40 procent vanaf 2020. Daarnaast intensiveerde J&V in 2020 ruim 50 miljoen om het huidige tekort op te lossen en om te toegenomen werkdruk tegen te gaan. Tussen 2019 en 2020 steeg het aandeel intensiveringen als fractie van de totale begroting van 11 naar 20 procent. De fractie bezuinigingen nam af tussen 2019-2020 van 13 naar 11 procent van het totale budget.

Respondenten geven aan dat de kwaliteit van rechtspraak nog steeds toereikend is. Om te voorkomen dat in de toekomst de rechtsstatelijkheid wel in het geding komt, roept de Raad in de financiële claim 2022-2025 het kabinet op om de Rechtspraak een Hoog College van de Staat te maken.

55 In de nieuwjaarstoespraak van 2021 onderstreept Henk Naves, de voorzitter van de Raad, de lange termijn risico's van 'wispelturige begrotingen' voor het functioneren van de rechtspraak, en roept daarbij het volgende kabinet op zorg te dragen voor een stabiele, robuuste begroting (RvdR, 2021a). In een financiële claim voor het nieuwe kabinet (2022-2025) zet de rechtspraak uiteen wat hiervoor volgens hen nodig is (RvdR, 2021b). Naast aanspraak op extra middelen, roept de Raad in de financiële claim 2022-2025 het kabinet op om de Rechtspraak een Hoog College van de Staat te maken, naar het voorbeeld van o.a. de Raad van State (zie subparagraaf 5.2.1).

4 Ketensamenwerking

Bij investeringen in de individuele organisaties lijken kostenbesparingen en niet de maatschappelijke effecten leidend. De bekostiging is niet expliciet gericht op de keten. De bekostigingssystematiek sluit niet automatisch aan bij de maatschappelijke behoefte en zorgt in sommige gevallen zelfs voor tegengestelde prikkels.

In het voorgaande hoofdstuk behandelden we elke organisatie apart. Dit hoofdstuk stelt de ketensamenwerking centraal. We doen dit door eerst de consequenties van de bekostiging voor de keten in brede zin te behandelen. Daarna verdiepen we twee voorbeelden: ZSM en Digitalisering.

4.1 Consequenties voor de keten

Heeft de bekostiging van de Politie, het OM en de Rechtspraak wel of niet bijgedragen aan de ketensamenwerking? Hierbij tellen zowel de fluctuaties in de bekostiging van de verschillende organisaties, als de mate waarmee de bekostigingssystematieken binnen de keten op elkaar aansluiten.

De effecten van fluctuaties

Wat betreft de fluctuaties hebben met name de bezuinigingen sporen nagelaten op de prestaties binnen de strafrechtketen en de mate waarmee ketenpartners op elkaar ingespeeld zijn. Commissie-Van den Emster (2017) beschreef dat de drie ketenpartners geregeld middelenschaarste ervaren, die de prestaties binnen de keten onder druk zetten. Daarnaast bleven mogelijkheden tot verbeterde ketensamenwerking achter.

IT-samenwerking ontbreekt

Een belangrijke route via welke middelenschaarste ketensamenwerking en prestaties in de weg kwam te staan, was via gebrekkige investeringen. Commissie-Van den Emster (2017) beschrijft dat een gezamenlijke IT-samenwerking voor ketenpartners ontbreekt, net als de middelen om deze te ontwikkelen. Zie ook de verdieping op Digitalisering in paragraaf 4.3.

Enkelvoudige bezuinigingen hebben effect op ketenresultaat

BCG (2019) beschrijft ketenpartners die niet (tijdig) benodigde documenten of onderzoeken aanleveren bij de rechtspraak. Deze laatste belemmering geldt ook voor partners in de vreemdelingen- en jeugdbeschermingsketen. BCG (2019) signaleert afhankelijkheid van politieonderzoek, rapportages van de reclassering, psychiater of psycholoog (Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, NIFP), Pieter Baan Centrum (PBC) en de Raad voor de Kinderbescherming. Specifiek voor de strafrechtketen bevestigen gesprekspartners dit beeld. Zij wijten dit aan de forse bezuinigingen die het OM door de taakstellingen van Rutte I en II moest doorvoeren. Er werd gesneden in de ondersteuning, waardoor zaken onvolledig werden aangeleverd en capaciteitsproblemen werden doorgeschoven naar de rechtspraak. Zaken werden hierdoor aangehouden, wat in het prijssysteem van de rechtspraak een forse doorwerking heeft.

Intensiveringen binnen één organisatie niet weerspiegeld in de keten

Niet alleen bezuinigingen hebben financiële consequenties voor ketenpartners, ook intensiveringen. Gesprekspartners van het OM geven aan dat de introductie van professionele standaarden bij

de rechtspraak ook bij het OM heeft gezorgd voor kostenstijgingen. Tegelijkertijd staat hier voor het OM geen intensiveringsgelden tegenover. Voor het OM betekenen de standaarden dat officieren gemiddeld iets vaker (circa 10%) een zitting hebben om hetzelfde aantal zaken te behandelen.

Verschillende systematieken, verschillende prikkels

Ketenpartners zijn van elkaar afhankelijk voor een kwalitatief goede, tijdige en voorspelbare instroom. Voldoende instroom zorgt voor voldoende werk (declarabele uren) en werkt zodoende door in de bekostiging.

Commissie-Van den Emster (2017) benadrukt de noodzaak tot financiering die door integraliteit de samenwerking en effectiviteit stimuleert. Ketenpartners hebben niet altijd dezelfde prikkels. Dit geldt voor de relatie tussen de politie en het OM en voor de relatie tussen het OM en de rechtspraak. We beschrijven eerst de algemene verschillen; in paragraaf 4.2 verdiepen we op ZSM.

Politie-OM

Het aantal instromende zaken bij het OM is grotendeels afhankelijk van de inzet van de capaciteit bij de politie. De politie heeft als vertrekpunt geen financiële prikkel om een bepaald volume zaken aan te leveren bij het OM. Het aantal en de complexiteit van aangeleverde zaken bepaalt wel de werklast en productie van het OM. De burgemeesters en het OM hebben beiden gezag over de politie. De verdeling van de capaciteit over inzet op handhaving en opsporing vindt plaats binnen de zogenaamde driehoeken.[56]

OM-Rechtspraak

De bekostigingssystematiek van het OM is herzien per 2019, mede om meer overlap in prikkels te creëren met de Rechtspraak. Waar het OM lumpsum (à forfait) werd bekostigd, en (indirect) op basis van de instroom van het aantal zaken, telde voor de rechtspraak alleen het aantal afgedane aantal zaken voor de hoogte van de financiering. Tot 2019 betekende het gebrek aan overlap in prikkels dat het OM prioriteit leek te geven aan zware zaken, die de gemiddelde kosten – maar in mindere mate de bekostiging – per zaak voor de rechtspraak deden stijgen.

Bevindingen

De fluctuaties binnen in de bekostiging van de verschillende organisaties en de mate waarmee de bekostigingssystematieken binnen de keten op elkaar aansluiten, hebben consequenties voor de ketensamenwerking. Daarnaast leidt het sturen op verschillende prestaties van de organisaties tot 'verkokering' binnen de keten. Dit ondersteunt onvoldoende de ketensamenwerking (Commissie-Van den Emster, 2017).

Kan er straks opnieuw worden bezuinigd binnen de keten? Bij minder middelen kan men ook minder van organisaties verwachten, geven respondenten aan. Dit is een beleidsmatige keuze. Echter, minder middelen bij één ketenpartner hebben ook gevolgen voor andere ketenpartners.

56 Ter illustratie: in 2019 heeft de politie Amsterdam meer nadruk gelegd op openbare orde en is het aantal strafzaken bij het betreffende parket met een derde afgenomen. De ontwikkelingen in het Amsterdamse parket zijn niet per definitie representatief, maar gegeven de omvang van het parket wel ingrijpend voor het totaal aantal zaken bij het OM.

Verdieping 2010-2020: ZSM en Digitalisering

In de verdieping zoomen we in op de ervaringen met een tweetal ketenbrede cases, te weten ZSM en de digitalisering van de keten. Hierbij kijken we welke factoren van belang zijn om de samenwerking tussen de betrokken organisaties, met ieder hun eigen bekostigingssystematiek, te bevorderen. Na de beschrijving van elke case, beantwoorden we de vraag welke lessen kunnen worden getrokken voor de continuïteit van de bekostiging van de bij de rechtsstaat betrokken organisaties. Deze lessen trekken we onder meer op basis van de gesprekken die we met verschillende vertegenwoordigers van de politie, het OM en de rechtspraak hebben gehad over beide ketenbrede cases.

4.2 Verdieping – ZSM[57]

Politie, Openbaar Ministerie en andere ketenpartners werken in het kader van de ZSM-werkwijze sinds 2012 samen aan een directe afhandeling van veel voorkomende criminaliteit. Een snelle én betekenisvolle afdoening is wat de partners bindt. De ZSM-werkwijze geniet sinds de start bekendheid als een goed voorbeeld van ketensamenwerking. In deze casus wordt de relatie met de bekostiging onderzocht.

In 2011 namen politie en Openbaar Ministerie samen het initiatief om de afdoening van veel voorkomende criminaliteit op een andere manier te gaan organiseren. De prestaties in de strafrechtketen moesten beter, om het vertrouwen van burgers te behouden en daarmee een dreigende legitimiteitscrisis af te wenden. Het resultaat was de ZSM-werkwijze, die vanaf 2012 landelijk is ingevoerd. De afkorting geeft niet alleen uitdrukking aan de doelstelling om lichte strafzaken zo snel mogelijk af te doen, maar ook om daarbij vooral het maatschappelijk effect centraal te stellen. De ketenpartners willen binnen ZSM samenlevingsgericht werken en het strafrecht zo selectief mogelijk toepassen, twee betekenissen die óók aan de 'S' uit ZSM worden gerelateerd.

Een belangrijk kenmerk van de netwerksamenwerking bij ZSM is dat alle partners gelijkwaardig aan elkaar zijn bij het bespreken van een casus. Vanuit de gezamenlijke inbreng van alle partners wordt voor die afdoening gekozen die het meest betekenisvol is voor zowel verdachte als slachtoffer en, in bredere zin, de maatschappij als geheel. De ZSM-werkwijze is juist ook bedoeld om de mogelijkheid van andersoortige afdoeningen te benutten, zoals een herstelgericht gesprek tussen dader en slachtoffer, waarbij schade wordt vergoed, zonder verder strafrechtelijk traject.

Overigens geldt een snelle afdoening op zichzelf ook als betekenisvol. Een belangrijke reden om te starten met ZSM was de gedeelde wens van politie en Openbaar Ministerie om de lange doorlooptijden in de keten in te korten. Bij een lichter of kleiner feit kon het een jaar of langer duren voor een zaak op zitting kwam. Terwijl een bestraffing effectiever is als deze niet al te lang na het plegen van het strafbare feit wordt opgelegd. De ZSM-werkwijze gaat ervan uit dat ketenpartners gelijktijdig werken aan een zaak, waardoor de doorlooptijd in de keten aanzienlijk kan worden ver-

[57] Een verantwoording van deze case is opgenomen in bijlage D.

kort. Dit komt de effectiviteit van interventies (strafrechtelijk of anderszins) ten goede en bekrachtigt het vertrouwen van de samenleving te leven in een *just society*. De directe afdoening is mede mogelijk doordat de Officier van Justitie zaken direct af kan doen, dus buiten de rechter om.[58]

Politie en Openbaar Ministerie hebben het initiatief genomen voor de ZSM-werkwijze, maar al snel zijn andere ketenpartners aangesloten bij ZSM: eerst de reclasseringsorganisaties en slachtofferhulp, later de Raad voor de Kinderbescherming en Halt. Verdere uitbreiding door deelname van Veilig Thuis wordt momenteel verkend. De ketenpartners werken op tien locaties samen, één per eenheid/arrondissement. De ZSM-tafels op deze locaties zijn zeven dagen per week, 14 uur per dag (van 08:00-22:00 uur) bemenst. Het uitgangspunt is dat de ketenpartners gedurende deze openingstijden aanwezig zijn op ZSM. Hierbij geldt dat de medewerkers van Halt gedurende kantoortijden aanwezig zijn.

De bekostiging van de ZSM-werkwijze

Bij de bekostiging van ZSM kan onderscheid worden gemaakt naar drie kostensoorten voor achtereenvolgens:

1. Inzet van personeel bij ZSM (indicatief € 39,7 miljoen per jaar);
2. Werkplekken (huisvesting, facilitaire zaken, ICT) (bijna € 6 miljoen per jaar);
3. Ontwikkeling van ZSM als samenwerkingsverband (ruim € 0,4 miljoen per jaar).

Hieronder volgt een nadere toelichting op elk van deze kostensoorten.

Ad 1: Personele kosten. De grootste kostenpost betreft de inzet van personeel op ZSM. De ketenpartners leveren medewerkers aan de ZSM-tafels vanuit hun reguliere organisatie en hun reguliere begroting. Er is dus geen sprake van een integrale, ketenbrede bekostiging voor de personele inzet van de betrokken partijen voor ZSM. Er is ook geen gezamenlijke begroting voor de personele inzet. Maar het is evident dat het hier om grote getallen gaat. Alhoewel de bezetting per locatie, per dag en per tijdstip kan fluctueren (bij grotere arrondissementen/eenheden en/of op piekmomenten is de bezetting hoger) bedraagt de bezetting per locatie gemiddeld minimaal 14 medewerkers. Hierbij is ervan uitgegaan dat de Raad voor de Kinderbescherming en Slachtofferhulp met één medewerker vertegenwoordigd zijn en de reclasseringsorganisaties veelal met twee medewerkers. Politie en Openbaar Ministerie zijn beide met vijf personen vertegenwoordigd. Deze bezetting omvat zowel de afhandeling van aangehouden als ontboden verdachten. De inzet van medewerkers van Halt, die alleen tijdens kantooruren aanwezig zijn, is hier buiten beschouwing gelaten. Dit geldt ook voor de inzet van medewerkers van Veilig Thuis.

[58] Over de rechtstatelijke aspecten van ZSM, en dan met name het afdoen van strafzaken buiten de rechter om, is veel gepubliceerd. Mede naar aanleiding van het rapport Beschikt en gewogen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is de positie van de advocatuur in het ZSM-proces versterkt (Knigge & Peters, 2017). De implicaties hiervan voor de totale doelmatigheid van de ZSM-werkwijze blijven in deze case buiten beschouwing. Dat geldt ook voor het effect van de ZSM-werkwijze voor de instroom van zaken bij de rechtspraak. Zie daarvoor paragraaf 3.3.4 van dit rapport.

De 10 ZSM-locaties zijn 14 uur per dag, 365 dagen per jaar geopend. Uitgaande van een bezetting van minimaal 14 personen per locatie, resulteert dit in een inzet op ZSM van 715.400 uur per jaar. De kosten voor de inzet op ZSM belopen daarmee indicatief minimaal € 39,7 mln.[59]

Per partner verschilt de wijze van bekostiging van hun organisatie. Voor de politie geldt een 'vaste' bekostiging, terwijl het Openbaar Ministerie gedeeltelijk betaald wordt op basis van de productie, naast een aanwezigheidscomponent in de basisvoorziening. De reclasseringsorganisaties worden primair bekostigd op basis van output (reclasseringsonderzoeken). Omdat het werk op ZSM veelal niet leidt tot zo'n afgerond product, stelt het ministerie van JenV een aanvullende subsidie beschikbaar voor inzet van de reclasseringsorganisaties op ZSM. Voor Halt en de Raad voor de Kinderbescherming geldt dat zij macro op basis van productie worden bekostigd, waar aanwezigheid op ZSM geen apart onderdeel is.

Ad 2: Kosten werkplekken. De kosten voor werkplekken kunnen worden uitgesplitst in kosten voor huisvesting, facilitaire dienstverlening en ICT. In totaal zijn bijna 400 werkplekken in gebruik op de ZSM-locaties. De politie faciliteert, op acht van de tien ZSM-locaties, in totaal 329 werkplekken. Het OM faciliteert op de locatie in Breda 40 werkplekken. In Rotterdam huren de ketenpartners werkplekken bij het zorg- en veiligheidshuis. De kosten voor de werkplekken bedragen bijna € 6 mln. op jaarbasis. Per saldo bedragen de kosten voor de werkplekken voor de politie ruim € 4 mln. op jaarbasis. Voor het OM gaat het om een bedrag van € 1,7 mln. (waarvan het OM € 0,67 mln. aan de politie overdraagt). Slachtofferhulp draagt € 0,2 mln. bij in de werkplekkosten, waarvoor de organisatie een aanvullende subsidie van het ministerie van JenV ontvangt. De bij ZSM betrokken partijen zijn van mening dat de werkplekkosten niet ten laste van één of enkele organisaties moeten komen, maar voor de keten als geheel. Hiervan is echter nog geen sprake.

Ad 3. Ontwikkelbudget. De derde kostensoort heeft betrekking op de verdere ontwikkeling van de ZSM-werkwijze en de samenwerking tussen de ketenpartners. Iedere ketenpartner levert hiervoor een bijdrage. Er wordt een verdeelsleutel gehanteerd om recht te doen aan verschillen in omvang en budget tussen de betrokken partijen. Voor 2021 bedraagt het ontwikkelbudget ruim € 0,4 mln., waarvan politie en Openbaar Ministerie elk ongeveer een derde voor hun rekening nemen en de overige partners samen de rest. Het budget wordt aangewend voor landelijke activiteiten gericht op leren, ontwikkelen, intervisie en reflectie. Het budget wordt dus niet gebruikt om de samenwerking op de tien ZSM-locaties te ondersteunen. Ook wordt de inzet van een landelijke netwerkregisseur uit dit budget bekostigd. Verbeter- en ontwikkeltrajecten gericht op de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld en op het signaleren en aanpakken van lvb-problematiek (licht verstandelijke beperking) worden via een aparte subsidie vanuit het ministerie bekostigd. Voor weer andere trajecten geldt dat deze niet in het kader van de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze worden bekostigd. Zo wordt de ontwikkeling van een digitale samenwerkingsruimte gefinancierd vanuit het programma Digitalisering Strafrechtketen. In interviews voor deze case wijzen respondenten erop dat de budgettaire ruimte om de samenwerking verder te ontwikkelen mager is, afgezet tegen het aantal mensen dat verspreid over tien locaties op ZSM werkt en de hoeveelheid zaken

[59] Hierbij is uitgegaan van 1.410 directe uren per fte en een loonsom van € 78.300 per fte op basis van schaal 7. Deze variabelen zijn bewust conservatief begroot. In realiteit zullen de kosten voor de personele inzet op ZSM hoger liggen. Daar staat tegenover dat in de berekening geen rekening is gehouden met leegloopuren, waarin medewerkers ander werk kunnen verrichten.

die er op ZSM worden afgedaan (het genoemde ontwikkelbudget bedraagt nog geen procent van de totale kosten voor de ZSM-werkwijze).

Relatie bekostiging en ketensamenwerking

De bekostiging van de bij ZSM-betrokken ketenpartners is volgens respondenten die voor deze casus zijn geïnterviewd niet direct de verklaring voor de goede samenwerking op ZSM. Eerder is het tegenovergestelde het geval: de bekostiging staat de ambitie samen te werken aan maatschappelijk effect en per partner zo selectief mogelijk te werken soms juist in de weg. Twee voorbeelden kunnen dit illustreren:

- Het eerste voorbeeld betreft de bijdrage van reclasseringsorganisaties. Aan de reclassering wordt op ZSM gevraagd hun systemen te bevragen, zodat de Officier van Justitie, onder meer voor een check op recidive, snel inzicht heeft in relevante informatie uit reclasseringsdossiers. Dit krijgt concreet invulling door een check in systemen, zonder dat er een compleet rapport wordt opgeleverd. Dit is in termen van ZSM een 'snelle' en 'simpele' inzet die de samenwerking dient. Er staat echter geen vaste vergoeding tegenover omdat het bevragen van systemen niet als zodanig als product wordt onderkend. Om aan deze specifieke problematiek tegemoet te komen, ontvangen de reclasseringsorganisaties nu aanvullend subsidie voor hun aanwezigheid op ZSM. Toch blijft dit thema ook bij andere organisaties opspelen als met het oog op maatschappelijk effect inzet gewenst is maar deze niet gefinancierd wordt. Zo is het wenselijk indien daar aanwijzingen voor zijn om verdachten op lvb-problematiek[60] te screenen voorafgaand aan het politieverhoor. Hier geldt opnieuw dat bij geen van de betrokken organisaties een financiële basis ligt. Dit voorbeeld illustreert dat voor werkzaamheden die verricht worden om tot een betekenisvolle afdoening te komen, niet vanzelfsprekend bekostigd worden. Dat toch inzet geleverd wordt, kan verklaard worden uit de gedeelde ambitie om tot betekenisvolle afdoeningen te komen.

- Het tweede voorbeeld betreft de bijdrage van het Openbaar Ministerie aan ZSM. Het OM wordt voor het werk in de zogenaamde interventieomgeving (ZSM) per arrondissement bekostigd op basis van productieafspraken voor strafrechtelijke afdoeningen[61], naast een component in de basisvoorziening. Het OM wordt dus deels betaald per afgeronde zaak, als gekozen wordt voor een afdoening langs strafrechtelijke weg. Welke interventie en afdoening daarbij gekozen wordt, maakt niet uit, terwijl de keuze voor een interventie wel relevant is uit oogpunt van maatschappelijk effect. Het opleggen van een 'kale' geldboete, maar ook een keuze om alsnog te dagvaarden is minder bewerkelijk dan een maatwerkoplossing, zoals het opleggen van voorwaarden (o.a. gedragsinterventies) of herstelgerichte interventies. Als besloten wordt een zaak buiten het strafrecht af te doen, door een zaak te routeren naar het Veiligheidshuis, of te kiezen voor bijvoorbeeld mediation of een reprimande (bijvoorbeeld bij een *first offender* winkeldiefstal) is er wel een beslissing, maar staat er voor het OM geen financiering tegenover. Bewerkelijk zijn met name die afdoeningen waarbij de Officier van Justitie zelf, via telehoorvoorzieningen of bij een zogenaamde OM-hoorzitting, met de verdachte spreekt. De vergoeding voor de strafrechtelijke afdoeningsmodaliteiten is echter in alle gevallen gelijk en differentieert niet naar de hoeveelheid werk die met een bepaalde afdoening is gemoeid. De keuze voor een afdoeningsbeslissing wordt volgens geïnterviewden niet ingegeven door financiële overwegingen.

60 Licht Verstandelijke Beperking – problematiek.
61 Sepot, strafbeschikking of dagvaarden.

> Een Officier van Justitie kiest er niet voor om meer te dagvaarden omdat dat uit financieel oogpunt voor het OM beter uitkomt. De vraag wat een betekenisvol antwoord is voor dader, slachtoffer en maatschappij is in iedere zaak leidend.

Beide voorbeelden illustreren dat de bekostigingssystematiek niet altijd ondersteunend is aan de beoogde werking van ZSM. Dat in de praktijk het werken aan maatschappelijk effect toch leidend is, hangt samen met de intrinsieke betrokkenheid van de ketenpartners, zowel operationeel als beleidsmatig. Dit laat onverlet dat de ruimte voor betekenisvolle afdoeningen wel degelijk bepaald wordt door de beschikbare capaciteit op ZSM. En deze capaciteit staat onder druk. Om roosters kloppend te krijgen en capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten, komt het voor dat de Officier van Justitie op ZSM gelijktijdig ook ingeroosterd is als piketofficier, of bereikbaar moet zijn als 'single point of contact' bij specifieke zaken, zoals HIC-onderzoeken (high impact crime). De consequentie is dat als een Officier voor dergelijke zaken wordt gebeld, de partners op ZSM moeten wachten tot de Officier weer beschikbaar is. Daarnaast is er op de tien ZSM-locaties geen budget of capaciteit om de samenwerking (met andere organisaties) door te ontwikkelen, waardoor verbeteringen langzaam tot stand komen en lastig kunnen worden ingevoerd.

Bevindingen

De conclusie is dat de samenwerking op ZSM vooral het resultaat is van een gedeelde ambitie en een gedeeld urgentiebesef bij de betrokken ketenpartners. De goede samenwerking is eerder ondanks, dan dankzij de bekostiging ontstaan. Er is immers geen sprake van ketenfinanciering, waardoor sprake is van een onvermijdelijk spanningsveld tussen het belang van hun eigen organisatie én het belang van de samenwerking in de keten, bijvoorbeeld als de inzet van medewerkers niet (geheel) door productfinanciering terug verdiend wordt. Meerdere respondenten benadrukken dat de huidige financieringsstructuur tot gevolg heeft dat de partners op ZSM minder maatschappelijk effect kunnen realiseren dan zij in potentie zouden kunnen doen. Verder valt op dat de bekostiging van de afzonderlijke partijen op ZSM nog sterk geënt is op de financiering van de afdoening van strafzaken, niet van alternatieve interventies. Een alternatief voor de huidige bekostigingssytematiek is het formuleren van een gezamenlijk te bereiken resultaat (ketenbrede outcome-afspraken) en daartoe onderliggende bekostigingsarrangementen te maken, waarin het beoogde maatschappelijk effect leidend is in plaats van de geleverde inzet i.r.t. het aantal zaken. Hierin ligt het perspectief besloten om de verdere ontwikkeling van de samenwerking binnen ZSM gestalte te geven.

4.3 Verdieping – Digitalisering[62]

De noodzaak van verdergaande digitalisering in de keten

De maatschappelijke legitimiteit van en het vertrouwen van de burger in de strafrechtspleging in Nederland wordt niet alleen bepaald door hoe eerlijk en rechtvaardig politieagenten, rechters en officieren van justitie deze burger behandelen. Ook structurele knelpunten als oplopende doorlooptijden, belemmeringen in de ketensamenwerking en een stagnerende digitalisering hebben hun effect op deze legitimiteit. De kwaliteit van de strafrechtketen is naast het werk van professionals immers voor een zeer groot deel afhankelijk van de werking van de bedrijfsprocessen.

62 Een verantwoording van deze case is opgenomen in bijlage E.

Deze bedrijfsprocessen zijn door Commissie-Van den Emster (2017), als een expliciete oproep aan het kabinet, als zeer kwetsbaar aangeduid. Deze commissie constateerde dat met name de informatievoorziening, in het bijzonder de digitale gegevensstroom door de keten, nog niet naar behoren werkt. Er wordt nog voortgebouwd op bestaande systemen met achterhaalde techniek binnen de bestaande kokers, een gezamenlijke informatie-omgeving ontbreekt en voor een veilig berichtenverkeer is nog geen gedragen en gebruiksvriendelijke oplossing voorhanden (Commissie-Van den Emster, 2017).

Verdergaande digitalisering is noodzakelijk; daar zijn de betrokken organisaties in de keten van doordrongen. In dit verband lopen dan ook al jaren diverse verbetertrajecten.[63] Door technische, organisatorische en financiële belemmeringen komen deze echter nog onvoldoende van de grond. In de brief van de minister van JenV in 2016, bleek dat er binnen het departement geen middelen beschikbaar zijn voor een snelle ontwikkeling van nieuwe ICT voor de keten. Binnen de reeds beschikbare middelen moest toen ruimte worden gemaakt voor de noodzakelijke investeringen (Commissie-Van den Emster, 2017).

Het Programma Digitalisering Strafrechtketen, 2018- 2022

Met het regeerakkoord van het kabinet Rutte III kwam hier gedeeltelijk verandering in. In het regeerakkoord werd aanvankelijk €295 mln. euro gereserveerd voor de digitalisering van de strafrechtketen. Als gevolg van de voorjaarsnota 2019 is dit neerwaarts bijgesteld naar €201 mln. euro. Deze zogeheten "regeerakkoordgelden (RA-gelden) worden apart besteed via het *Programma Digitalisering Strafrechtketen (PDSK),* dat tot doel heeft de informatie-uitwisseling tussen de partners in de strafrechtketen te verbeteren.

Het PDSK staat naast de reeds bestaande (project)organisaties van de betrokken ketenpartners die zich permanent inzetten voor de digitalisering van de dienstverlening, zoals IVO Rechtspraak, de ICT-dienstverlener voor de Rechtspraak. Een Opdrachtgeversberaad (OGB) heeft de leidende principes voor het PDSK opgesteld aan de hand waarvan de projectvoorstellen die de betrokken ketenorganisaties indienen, worden getoetst. Het programma is gericht op het bereiken van de vijf digitaliseringsdoelen. Daarnaast heeft het een compliance gedreven oriëntatie waar het gaat om het controleren van de besteding van de RA-gelden (Programma Digitalisering Strafrechtketen, 2020).

Dit brengt zowel proceshygiëne als administratieve belasting voor de organisaties mee. Het is duidelijk op basis waarvan de RA-gelden worden toegekend en het programma heeft ervoor gezorgd dat de ketenpartners elkaar veel scherper bevragen welke maatschappelijke doelen, zoals snelheid, betere informatievoorziening, kwaliteit van dienstverlening, met de ingediende projectvoorstellen worden gediend. Doordat organisaties de besteding en de baten van de RA-gelden goed moeten verantwoorden, vraagt dit ook de nodige tijdsinvestering van hen.

In mei 2020 is een Quick Scan digitalisering strafrechtketen gedaan in opdracht van de Tweede Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid. Deze Quick Scan gaat in op alle relevante programma's en projecten die onder de vlag van digitalisering van de strafrechketen vallen, waaronder het PDSK. In de Quick Scan worden verschillende risico's geschetst voor het (tijdig) bereiken van de programmadoelstellingen. Zo bestaat er het risico dat IT-voorzieningen wel

63 Zie ook de visie van de Minister van JenV op de informatievoorziening van de strafrechtsketen. Kamerbrief van 17 februari 2016, Kamerstukken II, 2015-16, 29 279, nr. 298.

worden opgeleverd, maar niet (landelijk) worden gebruikt. Volgens het onderzoek is niet zichtbaar rekening gehouden met het proces van landelijke ingebruikname. Het OM, de Rechtspraak en de Politie zijn grote organisaties waar tienduizenden mensen anders moeten gaan werken. De beheersing van het veranderproces is ten minste even belangrijk als het realiseren van IT-voorzieningen. Daarnaast bestaat er het risico dat de huidige projecten gezamenlijk niet voldoende zijn om de doelstellingen te bereiken en er mogelijk extra projecten met financiering nodig blijken te zijn. De huidige tijdslijnen zijn bovendien erg krap, waardoor het risico bestaat dat projecten langer doorlopen.

Het PDSK richt zich op de korte termijn tot en met 2022. Het doel is om op die korte termijn stappen te zetten en resultaten te bereiken, met perspectief op de middellange (tot 2025) en lange (2030) termijn, zodat sprake is van een duurzame investering (Programma Digitalisering Strafrechtketen, 2020). Als de beoogde resultaten worden bereikt, is sprake van een volgend plateau in digitalisering binnen de strafrechtketen. Het bereiken van dit resultaat laat onverlet dat er anno 2022 (behoudens andere maatregelen) nog steeds sprake is van een deels verouderd systeemlandschap, een onderfinanciering van de informatievoorziening (IV) / ICT en waarschijnlijk een onderbezetting bij de (digitale) organisaties (Programma Digitalisering Strafrechtketen, 2020).

Welke lessen kunnen we uit de digitalisering van de strafrechtketen leren?
Gesprekspartners geven allereerst aan dat ook al ver voor de start van het PDSK en de beschikbare RA-gelden tussen de verschillende ketenorganisaties werd samengewerkt in de digitalisering van de strafrechtketen. De noodzaak tot samenwerking vanuit de maatschappelijke opgave voor de burger werd sterk gevoeld. Een voorbeeld daarvan is de nauwe samenwerking tussen de Rechtspraak en het OM om ervoor te zorgen dat alle strafzaken in eerste aanleg digitaal voorbereid en op zitting gebracht kunnen worden. Op dit moment is 99% van de dossiers die nieuw in het systeem komen digitaal. Het was de bedoeling van de RA-gelden om een impuls te geven aan de reeds lopende digitalisering in de strafrechtketen omdat ketenpartners het geld voor vernieuwing niet volledig uit hun eigen begroting hoefden te halen. De lopende gesprekken tussen ketenpartners en samenwerking zijn echter ook gedeeltelijk stil komen te liggen met de komst van de RA-gelden. De focus verschuift volgens gesprekspartners dan namelijk naar 'de grote hoop met geld', waarvan een groot deel rechtstreeks naar individuele projecten van de betrokken ketenpartners gaat. In die zin hebben de RA-gelden dus wel gezorgd voor versnelling, maar waren deze niet zonder meer bevorderlijk voor de samenwerking tussen ketenpartners. Een apart vernieuwingsprogramma met eigen gelden kan innovatie dus stimuleren, maar kan ook afleiden van de eigen vernieuwingsdoelstellingen van de betrokken organisaties en hun onderlinge samenwerking.

Bovendien worden implementatiekosten en structurele beheerskosten niet vergoed vanuit het programma. Voor ZSM is men bijvoorbeeld bezig met digitale samenwerkingsruimte (Informatievoorzieningstool) waarmee het heel gemakkelijk is om informatie door het ZSM-proces te krijgen. Hierbij heeft men niet alleen te maken met zes ketenpartners, maar ook met zes verschillende ICT-systemen en zes verschillende visies op AVG/privacy. Dit brengt voor iedere organisatie hoge implementatiekosten mee die grotendeels vanuit de eigen begroting moeten worden vergoed. IT-voorzieningen zijn daarnaast onderhoudsintensief: het onderhoud bedraagt jaarlijks indicatief 15% van de oorspronkelijke investering. Het PDSK heeft een budget van eenmalig € 200 mln. Dit betekent dat vanaf 2021 rekening moet worden gehouden met jaarlijkse lasten voor de ketenpartners samen van ruwweg € 30 mln. Omdat ervoor is gekozen om deze beheerskosten niet uit de PDSK-

middelen te financieren moeten deze structurele extra kosten nu en in de toekomst door de betrokken ketenorganisaties zelf worden gedragen. In de begrotingen van de ketenorganisaties is daar (nog) geen rekening mee gehouden, terwijl een van de voorwaarden om een project uit de PDSK-middelen te ontvangen is dat de structurele beheerslasten zelf kunnen worden opgevangen.

Elke ketenpartner kent naast uitdagingen voor een overkoepelend programma ook zijn eigen opgaven. Het organisatiebelang is daardoor niet altijd in lijn met het ketenbelang. Dat vraagt om samenwerken, zonder de eigen verantwoordelijkheid uit het oog te verliezen. Gesprekspartners geven aan dat een gezonde ketensamenwerking een samenwerking is waar partners denken vanuit het belang van de burger en maatschappij en daarom verder kijken dan de schaduw van hun eigen organisatie Een voorbeeld zijn de investeringen die de politie heeft gedaan in de Digitale Samenwerkingsruimte ZSM.

Ook als gekeken wordt naar het belang van de burger, waarvoor men het allemaal doet en initieel de toegankelijkheid en het gemak wil vergroten, zijn gesprekspartners kritisch over de bereikte resultaten van het PDSK. Het programma en het geld zijn gaan domineren over de maatschappelijke opdracht. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de projectorganisatie die is opgetuigd rondom het programma en de huisvestingskosten die hiervoor zijn gemaakt. Het zwaartepunt van dit soort programma's zou bij de ketenpartners zelf moeten liggen.

Randvoorwaardelijk voor de digitalisering van de strafrechtketen is bovendien dat ketenpartners zelf voldoende geld hebben om het digitale werken binnen hun eigen organisatie op orde te krijgen. Als men dit intern niet voor elkaar krijgt, wordt het volgens gesprekspartners onmogelijk dit in de keten voor elkaar te krijgen.

Een belangrijke les voor de toekomst is volgens gesprekspartners om '*one step at a time*' te zetten. Het is volgens hen heel moeilijk om met zoveel verschillende ketenorganisaties tegelijk snel en hard op te kunnen trekken. De regie vanuit het PDSK kan daar onvoldoende in bijsturen. Veel kansrijker zijn de bilaterale afspraken die tussen organisaties worden gemaakt, of het gezamenlijk optrekken in een klein project. Een voorbeeld zijn de afspraken tussen het OM en de Rechtspraak in het onderhoud van programma's Compas[64] en GPS, .[65] Doordat zij hierbij onderling goede afspraken hebben kunnen maken, hebben beide organisaties hier meters in kunnen maken. Beide organisaties vonden elkaar hier in een gezamenlijke maatschappelijke opdracht en dat zou volgens gesprekspartners de rode draad in de digitalisering moeten zijn.

Bevindingen

Een vernieuwingsprogramma als PDSK kan bestaande samenwerking in de keten zowel stimuleren als afremmen. Bij vernieuwingsprogramma's waar extra geld wordt geïnvesteerd, is het van groot belang in acht te nemen dat digitalisering niet stopt na de duur van een programma. Zoals al in de eerder benoemde Quickscan werd geconcludeerd, vraagt de digitalisering van de strafrechtketen om meer dan een eenmalige investering via de RA-gelden. Voor het gebruik van deze projecten

64 Compas (Communicatiesysteem Openbaar Ministerie-Parket AdminiStratie) is een case-managementsysteem dat de processtappen van proces-verbaal en dagvaarding tot vonnis ondersteunt en het mogelijk maakt deze te registreren.

65 GPS (Geïntegreerd Processysteem Strafrecht) is een nieuwer digitaal systeem (geleidelijk ingevoerd sinds 2008) ter ondersteuning van de administratie en behandeling van strafzaken en ter vervanging van papieren strafdossiers.

hebben de ketenorganisaties ook structurele financiering nodig. Het is bovendien één van de omvangrijkste ketens van Nederland. Dit vraagt, naast cultuur, om gewenning, vaardigheden en voorbeeldgedrag (Sneller, 2020).

5 Verkenning alternatieve bekostigings-systematieken

De continuïteit van de bekostiging is ook van belang in andere landen en bij andere organisaties. Een te grote nadruk op variabele bekostiging en extra taakstellingen kan een negatief effect op het functioneren hebben. Beheerafspraken en taak-middelenanalyses kunnen zorgen voor voldoende middelen.

Dit hoofdstuk verkent alternatieve bekostigingssystematieken en de lessen die daaruit te trekken zijn. Paragraaf 5.1 bevat een internationale verkenning. Paragraaf 5.2 bepreekt een drietal Nederlandse voorbeelden van bekostiging in andere (semi)publieke domeinen.

5.1 Internationale verkenning

Vraagstukken met betrekking tot de continuïteit van bekostiging van de politie, OM en Rechtspraak spelen niet alleen in Nederland, maar ook in andere Europese landen (Europese Commissie, 2020a). Deze paragraaf start met het identificeren van indicatoren die in de internationale context wijzen op een hoge kwaliteit van de gehanteerde bekostigingssystematiek.

De volgende stap is te analyseren hoe Nederland en andere landen scoren op deze indicatoren. Voor een subset van landen met een hoge kwaliteit van de rechtsstaat geven wij een bondige beschrijving van de bekostigingssystematiek met als voornaamste doel lessen voor de Nederlandse bekostigingssystematiek te trekken.

De scope van de internationale verkenning is beperkt tot de rechtsspraak. Een internationale verkenning over de politie en het OM is met de huidige beschikbare informatie niet mogelijk, want de internationale indicatoren hebben vooral betrekking op de rechtspraak. Dat betekent dat deze internationale vergelijking niet of slechts in beperkte mate kan worden betrokken op politie en OM.

5.1.1 Indicatoren bekostigingssystematiek rechtsstaat

De rechtsstaat is een essentieel element van een goed werkende democratie (Venetië Commissie, 2016)[66]. De financiering van de rechtsstaat speelt hierbij ook een rol. De Venetië Commissie stelt dat er een juridische basis moet zijn voor het organiseren en financieren van de rechtsstaat. Er dient bijvoorbeeld een voldoende mate van autonomie en van stabiele financiering te bestaan bij het verdelen van gelden voor rechtbanken en salarissen, om corruptie te voorkomen. Onderzoek van Van Dijk et al. (2016) wijst ook uit dat in landen met een lange historie van democratie de onafhankelijkheid en stabiliteit van de financiering een indicator is voor de perceptie van onafhankelijkheid van de rechtspraak.

[66] De Venetië Commissie, voluit de Europese Commissie voor Democratie door Recht, is een adviesorgaan van de Raad van Europa.

In haar verslag over de rechtsstaat, stelt ook de Europese Commissie (2020a) dat een doeltreffend rechtstelsel afhankelijk is van voldoende financiële middelen om haar taak uit te voeren. Enkele lidstaten stellen volgens de Commissie te weinig middelen beschikbaar voor de rechtspraak, wat het functioneren ervan belemmert. De Commissie pleit voor meer investeringen in de rechtspraak om de efficiëntie en de kwaliteit daarvan hoog te houden. De onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van Nederlandse rechtspraak zijn relatief goed ten opzichte van andere landen (Europese Commissie, 2020b). Er lijken in een internationaal perspectief op dit moment geen zorgen te zijn over de financiering van de rechtspraak in Nederland. Verder noemt de Europese Commissie de hoge mate van autonomie van het Nederlandse OM, omdat er geen meldingen zijn van specifieke politieke instructies aan de openbare aanklagers. De Europese Commissie spreekt zich niet expliciet uit over de financiering of het functioneren van de Nederlandse politie.

Bekostiging van de rechtspraak kan worden beoordeeld op basis van indicatoren van het European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ, 2016a, zie Bijlage C). Deze indicatoren geven inzicht in de relatie tussen de bekostiging en de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechtspraak.[67] Een belangrijke kanttekening is dat het ENCJ zich niet afzonderlijk richt op het OM en de politie, waardoor de indicatoren voor die organisaties slechts ten dele toepasbaar zijn. Desalniettemin zijn er ook paralellen te trekken met het belang van continuïteit van bekostiging voor de politie en het OM.

De indicatoren van het ENCJ zijn dus toegesneden op de bekostigingssystematiek van de rechtspraak. Daarmee is de toepasbaarheid op de OM en de politie beperkt. Enkele, meer algemene indicatoren, kunnen ook in meerdere of mindere mate van toepassing zijn op OM en politie. Hierbij moet in acht worden genomen dat bij het opsporings- en vervolgingsbeleid het wenselijk kan zijn om politieke voorkeuren te laten doorklinken. De mogelijk bredere toepasbare criteria zijn:

- Geen ongepaste politieke inmenging in budgetten.
- Bepaling van budgetten op basis van objectieve en transparante criteria (in plaats van discretionaire keuzes).
- Stabiele lange termijn budgetten, beschermd tegen fluctuaties door politieke instabiliteit.
- Budgetten die het fundamentele recht van burgers op toegang tot de rechtspraak niet aantasten.
- Budgetten die ruimte bieden voor innovaties.
- Budgettering die geheel of gedeeltelijk bepaald wordt door een onafhankelijke organisatie (zoals bijvoorbeeld de Raad voor de rechtspraak).
- Verdeling van budgetten binnen de organisatie vindt plaats op basis van behoeften van elke organisatie.
- De organisatie is zelf verantwoordelijk voor het beheer van haar budget.

Deze algemene indicatoren passen goed bij dit onderzoek, omdat ze zich ook toespitsen op de transparantie en continuïteit van de bekostiging. De volgende paragraaf vergelijkt de Nederlandse

[67] Het ENCJ (2016a) heeft 22 meetbare indicatoren opgesteld, zie Bijlage B. Deze volgen uit twaalf aanbevelingen die eerder zijn gedaan om de gewenste situatie te beschrijven. Deze twaalf aanbevelingen zijn weer gebaseerd op zes algemene principes die het ENCJ heeft opgesteld. Deze zes principes zijn een samenvatting van alle internationale inzichten en standaarden die betrekking hebben op de bekostiging van Europese rechtssystemen.

bekostigingssystematiek van de rechtspraak met die van andere landen op basis van deze indicatoren.

5.1.2 Internationale vergelijking

Invulling taken

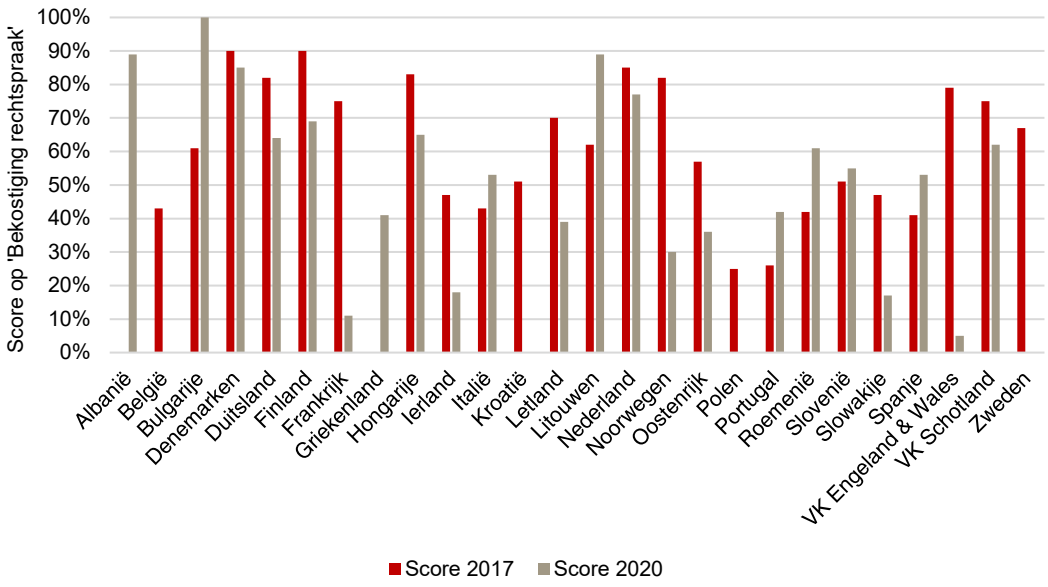
Bij een vergelijking van bekostiging is een vergelijking van taken van belang. Bekostigingsmodellen zijn alleen goed vergelijkbaar als de taken en organisatiestructuren goed vergelijkbaar zijn. De taken van de rechtspraak in verschillende Europese landen zijn *grosso modo* vergelijkbaar in de ENCJ-rapportages. Echter, de taken van de politie en het OM in verschillende Europese landen verschillen sterk (Haagsma et al., 2012). Zo heeft de politie in Denemarken meer taken bij opsporing dan de Nederlandse politie. Ook is de Deense politie verantwoordelijk voor het uitgeven van rijbewijzen, die taak vervult het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) in Nederland. In België en Duitsland (specifiek Nordrhein-Westfalen) besteedt de politie meer aandacht aan specialismen, zoals verkeer, dan in Nederland (Haagsma et al., 2012). In Engeland en Wales neemt de politie enkele taken waar die in Nederland het OM toebehoren.

De organisatiestructuren van de politie verschillen sterk (Haagsma et al., 2012). Elk land heeft zijn eigen systeem van nationale politie, regionale politie en ook aparte districten. De organisatiestructuur beïnvloedt de keuze en werking van het bekostigingsmodel. Door de grote verschillen in structuur en taken, zijn bekostigingsmodellen dus niet goed te vergelijken voor de politie. Dat vereist een diepgaande analyse van de onderliggende systemen die buiten het bereik van het huidige onderzoek ligt. Daarom is de huidige internationale vergelijking op hoofdlijnen en vooral gericht op de rechtspraak.

Score op onafhankelijk bekostiging van de rechtspraak

Nederland scoort relatief hoog op de onafhankelijkheid van de bekostiging van de rechtspraak (Figuur 5.1). De score in 2020 was 77 procent, in 2017 was deze nog 85 procent. Meerdere landen laten een daling in de score zien. Bulgarije, Albanië en Litouwen scoren het hoogst op deze specifieke indicator in 2020, terwijl de score voor Engeland en Wales juist historisch laag is met 5 procent. Een belangrijke kanttekening is dat dit een onderdeel is van de algemene beoordeling van de rechtsstaat. Zo scoren Bulgarije, Albanië en Litouwen zeer laag op andere indicatoren voor de kwaliteit van de rechtsstaat, en Engeland en Wales scoren hoger op andere indicatoren. Landen met een vergelijkbare score als Nederland (in 2017 of in 2020) zijn o.a. Denemarken, Duitsland, Finland, Noorwegen en Zweden. Tevens vormen deze landen gezamenlijk de top 6 op de *Rule of Law Index* van het World Justice Project (2020). Daarom nemen wij deze landen als referentiegroep voor Nederland.

Figuur 5.1 Nederland scoort relatief hoog op onafhankelijkheid bekostiging van de rechtspraak



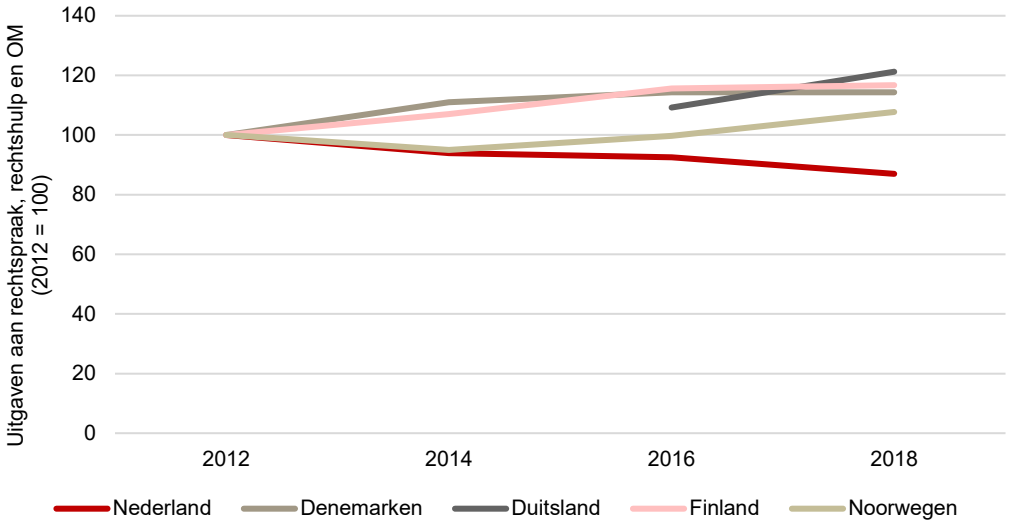
Bron: ENCJ (2020).
Noot: De figuur geeft de score voor de 22 indicatoren voor 'Funding of the judiciary' weer voor alle beoordeelde landen. Indicator is gebaseerd op wie er een besluit neemt over de bekostiging, of de rechtspraak het parlement mag aanspreken bij onvoldoende bekostiging, of de bekostiging gebaseerd is op transparante en objectieve criteria en waar deze criteria zijn vastgesteld.

Vergelijking bekostigingssystematiek rechtspraak

Van de zes landen uit de vergelijkingsgroep zijn alleen Denemarken, Finland en Nederland direct lid van het ENCJ. Van deze landen is dan ook een beknopt profiel beschikbaar dat zich leent voor een kwalitatieve beschrijving van de financiering (ENCJ, 2016b). Noorwegen, Zweden en Duitsland worden bij de onderzoeken van het ENCJ wel betrokken als waarnemende lidstaten. Een vergelijking van de budgetten voor rechtspraak, rechtshulp en OM tussen deze landen laat zien dat in Nederland sinds 2012 de budgetten zijn gedaald, terwijl in andere landen de budgetten zijn verhoogd (Figuur 5.2).[68] Nederland heeft in die periode bezuinigd op de gefinancierde rechtshulp, dat is van belang bij de getoonde daling. Dit valt echter buiten de scope van het huidige onderzoek. Daarnaast valt Noorwegen op waar tussen 2012 en 2014 sprake was van een afname gevolgd door een toename tussen 2014-2018. In Denemarken en Finland is juist een min of min continue toename zichtbaar over de tijd. Een kanttekening is dat de data strekken tot 2018, dus de intensiveringen in Nederland na die tijd zijn niet meegenomen.

[68] De cijfers in de figuur komen niet volledig overeen met de cijfers in hoofdstuk 3, omdat andere definities zijn gehanteerd. De figuur laat het totaal zien voor rechtspraak, rechtshulp en OM, terwijl elders in dit rapport rechtshulp buiten beschouwing wordt gelaten.

Figuur 5.2 Budget voor rechtspraak, rechtshulp en OM in Nederland gedaald, gestegen in andere landen



Bron: CEPEJ - European judicial systems - Efficiency and quality of justice (2018 & 2020), absolute budgetten tussen 2012 en 2016 (in local currency) o.b.v tabel 2.4 uit CEPEJ (2018), en voor 2018 figuur 2.3 uit CEPEJ (2020).
Noot: De cijfers voor Nederland komen niet volledig overeen met de cijfers in hoofdstuk 3, omdat andere definities zijn gehanteerd.

De beschrijving van de bekostigingssystematieken van de onderstaande landen is gebaseerd op het rapport van ENCJ (2016b).

Denemarken

De Deense rechtspraak wordt geleid door een gerechtelijke administratie, vergelijkbaar met de Raad voor de rechtspraak. Hoewel dit orgaan nog formele connecties heeft met het Ministerie van Justitie, is dit alleen voor praktische doelen. Het ministerie heeft geen instructieve macht, en kan geen keuzes ongedaan maken. De rechtspraak kent een hoge mate van autonomie en is onafhankelijk van politieke invloeden. Het orgaan onderhandelt met het Ministerie over de hoogte van het jaarlijkse budget, maar draagt vervolgens volledige verantwoordelijkheid over de verdeling hiervan.

Denemarken kent twee bekostigingsmodellen, één voor salarissen en één voor overige uitgaven. Elk bekostigingsmodel bestaat uit een vast en variabel deel. Het vaste deel is voor diverse kosten gerelateerd aan salarissen en het gerechtsgebouw. Het variabele deel is gebaseerd op een prestatiegericht voorspellingsmodel dat het aantal en type rechtszaken voorspelt. Op basis van deze voorspelling is er een budget voor salarissen en andere kosten. Naast de raming van de 'Q' (het aantal zaken) wordt bij de berekening van de 'P' (de kostprijs per zaak) rekening gehouden met de kenmerken van de zaak, dus geen 'one-size-fits-all' benadering.

Noorwegen

Noorwegen heeft een soortgelijk systeem waarbij een vast deel van het totale budget ter beschikking wordt gesteld aan de gerechtelijke administratie voor IT, training, en andere kosten. Het variabele budget wordt met een vergelijkbaar model voorspeld op basis van het aantal en type rechtszaken. De kostprijs ('P') per zaak verschilt, afhankelijk van de kenmerken van de zaak. Een

verschil met Denemarken is dat in Noorwegen decentraal door iedere rechtbank een voorstel wordt gemaakt voor het budget voor de betreffende rechtbank, en dat de gerechtelijke administratie deze voorstellen vervolgens goedkeurt mede op basis van de voorspellingen uit het model. Daarnaast hanteert de gerechtelijke administratie in Denemarken een apart verdelingsmodel voor salarissen en andere kosten, waar dit in Noorwegen bij elkaar wordt gevoegd.

De bekostiging in Noorwegen is grotendeels gelijk aan de bekostiging in de voorgaande jaren. De uitkomsten van het ramingsmodel vertalen zich niet direct door in wijzigingen in de bekostiging. De nationale gerechtelijke administratie gebruikt het model wanneer er personele wijzigingen worden overwogen, of wanneer een lokale rechtbank om meer bekostiging vraagt.

Finland

In Finland is een soortgelijke organisatie als in Denemarken en Noorwegen pas sinds 2020 in werking gesteld. Voorheen was het Finse ministerie van Justitie verantwoordelijk voor de organisatie en financiering van de rechtspraak. Het doel van deze wijziging was de onafhankelijkheid van de rechtspraak te bevorderen. Zowel de financiering als de bredere organisatie van de rechtspraak liggen nu bij dit orgaan. 80 procent van de bekostiging is voor de salarissen, die wordt verdeeld op basis van het aantal zaken en rechters (Viapiana, 2019). In Finland is het de praktijk dat het budget bepaalt hoeveel zaken een rechtbank kan behandelen, in plaats van andersom. Daarnaast worden doelstellingen over efficiëntie en productiviteit afgesproken (Viapiana, 2019). Dit betreft de situatie voor 2020, het is niet duidelijk of de wijziging per 2020 hier invloed op heeft gehad. Indien een rechtbank een tekort op de begroting heeft, kon het voor 2020 aan het ministerie om extra geld vragen. Rechtbanken konden overschotten zelf behouden voor het volgende jaar (Viapiana, 2019).

Duitsland

In Duitsland wordt een hoge mate van autonomie nagestreefd op het niveau van de individuele rechtbank zelf. Zo kan iedere rechtbank zelf bepalen hoe zij het beschikbaar gestelde budget besteedt. Gezien de federale organisatie van Duitsland zijn er verschillen in de methoden tussen de "Länder". De rechtbanken krijgen budgetten toegekend in samenspraak met de betreffende ministeries op basis van de grootte en werklast van de betreffende rechtbank. Hierbij wordt er gekeken naar historische budgetten, specifieke verzoeken van de rechtbanken zelf, en politieke beslissingen van de ministeries op het federale niveau, bijvoorbeeld over elektronisch apparatuur. Dat laatste hoeft niet gezien te worden als ongepaste politieke inmenging in de rechtspraak. De afhankelijkheid van historische budgetten waarborgt de continuïteit van de bekostiging.

Zweden

In Zweden ontvangt de evenknie van de Raad voor de rechtspraak een vaste bekostiging (Rosselli, 2020). Dit geld is niet geoormerkt. De verdeling over de rechtbanken hangt af van het type rechtbank, de grootte van de rechtbank, de werklast en ten slotte van speciale omstandigheden. Deze criteria bleken in de praktijk te complex voor de rechtbanken (Albers & Voermans, 2008). De gerechtelijke administratie behoudt toezicht op de financiële situatie van lokale rechtbanken, maar er zijn geen sancties verbonden aan budgetoverschrijdingen. Rechtbanken mogen overschotten toevoegen aan de eigen reserves (Albers & Voermans, 2008).

OM
Over bekostigingsmodellen van de OM in Europese landen is geen vergelijkende studie gevonden.

Politie
Een internationale vergelijking van de politie is niet eenvoudig mogelijk door de verschillende taken, organisatiestructuren en ontbrekend feitenmateriaal (Haagsma et al., 2012). Zelfs bij toereikend feitenmateriaal zijn bekostigingsmodellen niet goed vergelijkbaar.

5.1.3 Lessen voor Nederlandse praktijk

De vergelijking laat zien dat andere landen met betrekking tot de rechtspraak met dezelfde vraagstukken bezig zijn. Ook blijkt dat verschillende landen trachten een balans tussen een vast en variabel deel van de bekostiging van de rechtspraak aan te brengen. De beschrijving van Denemarken en Noorwegen wijst uit dat daar bij de berekening van de kostprijs ('P') rekening wordt gehouden met verschillende aspecten per zaak, waardoor de kostprijs beter is afgestemd op de daadwerkelijke werkzaamheden dan bij een 'one-size-fits-all' benadering. Dit doet Nederland ook al, dat is dus geen nieuw inzicht. De wijze waarop de bekostiging in Denemarken en Noorwegen georganiseerd is, is goed vergelijkbaar met de Nederlandse situatie en de rol van de Raad voor de rechtspraak daarin. In Duitsland en Noorwegen hangt de bekostiging sterk af van de budgetten in de voorgaande jaren, dit bevordert de continuïteit. Uit de internationale vergelijking is niet gebleken of en hoe andere landen omgaan met nacalculatie van budgetten, bijvoorbeeld bij een lager dan geraamd aantal zaken.

Voor het OM is geen vergelijkende studie gevonden. Hierover is dus geen uitspraak te doen.

Tenslotte geldt dat een vergelijking van de politie niet haalbaar is door de grote verschillen in taken, organisatiestructuren en ontoereikend feitenmateriaal.

5.2 Voorbeelden andere (semi-)publieke domeinen

In deze paragraaf beschrijven we drie voorbeelden van andere (groepen) organisaties die door de overheid worden bekostigd. Daarbij geldt voor de keuze van elk van de organisaties de volgende onderbouwing:

- De Raad van State is gekozen vanwege zijn relatief beschermde positie als Hoog College van Staat. De Raad van State heeft een eigen hoofdstuk in de rijksbegroting.
- Het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) is geselecteerd omdat daar sprake is van sterk variërende in- en uitstroom gecombineerd met een 'P maal Q' bekostiging. Bovendien is COA ook onderdeel van een keten (in dit geval de vreemdelingenketen).
- Het Hoger Onderwijs wordt belicht omdat daar recent lessen zijn getrokken over de beperkingen van bekostiging op basis van 'P maal Q'.

5.2.1 Raad van State

Kader

De Raad van State (hierna: RvS) heeft als Hoog College van Staat de grondwettelijke taak bij te dragen aan "*het behoud en versterking van de democratische rechtsstaat en daarbinnen aan de eenheid, legitimiteit en kwaliteit van het openbaar bestuur in brede zin, alsmede aan de rechtsbescherming van de burger*" (Art 1. Raad van State). Deze taak valt uiteen in twee verplichtingen: enerzijds het adviseren over wetgeving en bestuur, en anderzijds het optreden als hoogste algemene bestuursrechter.

In 2014 zijn de adviserende en rechtsprekende taak van de RvS functioneel gescheiden.[69] Sindsdien beschikt de RvS over "twee voordeuren", twee afdelingen, en bijhorend een uitsplitsing in de bekostiging van advisering en bestuursrechtspraak. Er is nog wel sprake van één ondersteunend ambtelijk apparaat. Deze 'gemeenschappelijke diensten' vormen de derde, overkoepelende post op de begroting.

Wettelijke verankering

Het wettelijk kader van de financiering van de Raad van State is vastgelegd in de Compatibiliteitswet 2016. Net als de andere hoge colleges van staat (Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman, Kanselarij der Nederlandse Orden, kabinetten van de Gouverneur en de Kiesraad) voert de Raad van State eigen beheer over de begroting, en maakt hierover afspraken met BZK: de beheerafspraken. De RvS geniet daarnaast een bijzondere staatsrechtelijke positie, die tot uiting komt in een onafhankelijke positie en een "samenhangend belang van meerjarig stabiele budgetten die zijn toegesneden op hun wettelijke taakuitvoering".[70]

Afspraken bekostiging 2010 – 2020

Totstandkoming begroting

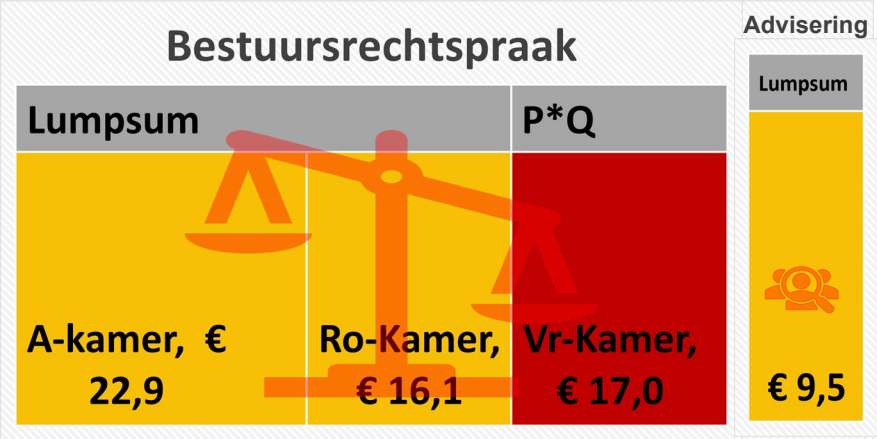
In de totstandkoming van een ontwerpbegroting is de RvS ten eerste aan zet om een ontwerpbegroting en de meerjarenraming op te stellen. Hierop volgt een ambtelijk overleg met BZK. Indien dit niet leidt tot overeenstemming, kan de minister (gemotiveerd) afwijken van de ontwerpbegroting. Zo stelt de bijzondere staatsrechtelijke positie de RvS niet vrij van (Rijksbrede) taakstellingen, die (gemotiveerd) kunnen worden doorgevoerd in de begroting. Daar staat tegenover dat de RvS aan de hand van de wettelijke taakuitvoering van de RvS aanspraak kan maken op een hogere financiering. Wanneer de wettelijke uitvoering dreigt in het geding te komen, kan de RvS de minister wijzen op diens verantwoordelijkheid de taakuitvoering te waarborgen.

Bekostigingssystematiek

De begroting van uitgaven en ontvangsten gebeurt grotendeels 'vast, met uitzondering van het onderdeel Vreemdelingenkamer in de Bestuursrechtspraak (zie Figuur 5.3).

69 Kamerstukken II, 2014/15, 34088, nr. 1
70 Kamerstukken II, 2017/18, 34775 IIB, nr. 5

Figuur 5.3 In 2019 werd circa een kwart van het budgettair kader prestatie-gerelateerd bekostigd.



Noot: Uitgaven RvS boekjaar 2019 per onderdeel. V.l.n.r. Bestuursrechtspraak (Algemene Kamer, Ruimtelijke Ordeningskamer, Vreemdelingenkamer) en Advisering. Bedragen in miljoenen euro's.

Vreemdelingenkamer

De RvS vormt de 'laatste schakel' in de vreemdelingenketen. Zodoende maakt de instroom van het aantal Vreemdelingenzaken bij de RvS deel uit van het ketenmodel Meerjaren Productie Prognose (MPP). Dit is een ander model dan het PMJ: het PMJ prognosticeert de instroom en uitstroom in de strafrechtketen, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke keten, en de MPP voor de vreemdelingenketen. De RvS wordt aan de hand van de voorspelde instroom (gemeten in het jaarlijks aantal zaken) 'P maal Q' bekostigd. Fluctuaties in volumina werken gestaffeld door in de hoogte van de financiering.[71] Hiermee dient het financieringsmodel aan te sluiten bij de kostenstructuur. Net als voor het OM en de Rechtspraak geldt echter dat de kosten niet evenredig dalen (stijgen) met de instroom van het aantal zaken. Discrepanties tussen het begrote en het gerealiseerde aantal zaken worden achteraf afgerekend tegen honderd procent van de (gestaffelde) kostprijs. De verrekening verloopt via de eigen kas. Ter vergelijking: bij de rechtspraak en het OM is dit 'slechts' zeventig procent van de prijs.

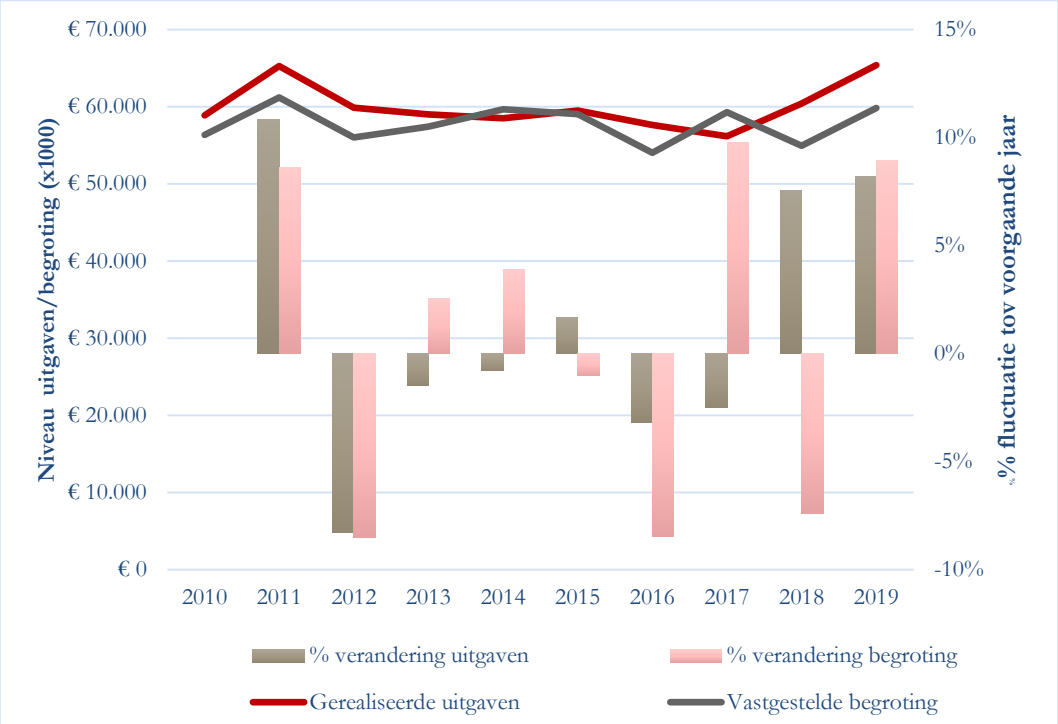
Advisering, Algemene kamer en Ruimtelijke-ordeningskamer

Voor de instroom van het overige aantal rechtszaken en adviesaanvragen maakt de RvS eigen prognoses in de Meerjarenraming, uit hoofde van de Comptabiliteitswet 2016. De prognoses worden niet direct doorvertaald in de begroting maar dienen wel als input voor de inschattingen van de benodigde middelen. Er is daarbij geen sprake van een direct verband. Deze inschattingen worden al dan niet onderbouwd met een taak-middelenanalyse.

[71] Een gestaffelde bekostiging werkt met verschillende prijsniveaus. Het gemiddelde prijsniveau is daarbij afhankelijk van het niveau van de volumina.

Fluctuaties in de bekostiging 2010-2020

Figuur 5.4 In het budgettair kader waren er aanzienlijk hogere fluctuaties in de begroting dan in de daadwerkelijke uitgaven.

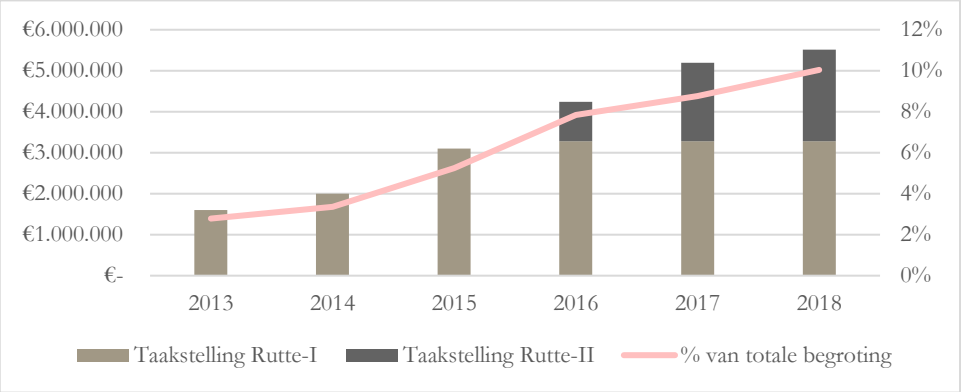


Bron: Rijksbegrotingen 2010-2020, bewerking SEO/AEF (2021).

In de periode 2010-2020 fluctueerden zowel de gerealiseerde uitgaven als de begrotingen van de RvS. (Figuur 5.4). Dit is ten dele terug te voeren op de taakstellingen uit Rutte-I en Rutte-II (Figuur 5.5), doordat dit zorgde voor kortingen die later weer deels werden teruggedraaid. Zo beschrijft de begroting van de RvS 2016 een 'verschil aan inzichten' tussen de BZK en de RvS in de invulling van de taakstelling van Rutte-II. Het zou de RvS aan de mogelijkheden ontbreken om zonder wijzigingen in de wet- en regelgeving, een dergelijk omvangrijke taakstelling in te vullen. De verlaging in het budgettair kader kwam toch. In 2017 was dit aanleiding om een omvangrijke reorganisatie door te voeren, en de personeelsformatie en -bezetting substantieel te verlagen.[72] In 2018 heeft de RvS een taak-middelenanalyse uitgevoerd om budgetclaims te onderbouwen. Dit heeft geleid tot structurele toevoegingen in de begroting.[73] Desalniettemin was er in 2019 alsnog sprake van een tekort.

72 Kamerstukken 2017/18 244029 IIB, nr. 14
73 Kamerstukken II, 2017/18, 34775 IIB, nr. 5

Figuur 5.5 De taakstellingen Rutte-I en Rutte-II liepen in de periode 2013-2018 op tot 10 procent van de totale begroting.



Bron: Raad van State (2017)[74], Rijksbegrotingen 2010-2020, bewerking SEO/AEF (2021).

Werkzame elementen

We destilleren een drietal werkzame elementen in de begrotingssystematiek van de RvS voor o.a. de rechtspraak.[75]

Het eerste element zijn de beheerafspraken. De beheerafspraken beschrijven de praktische uitwerking van (grond-)wettelijke kaders. Zo beschrijven de beheerafspraken dat het de verantwoordelijkheid is van de minister om ervoor te zorgen dat er recht wordt gedaan aan de grondwettelijke positie van de colleges. Zodoende bieden de expliciete bepalingen extra houvast aan de colleges om een beroep te doen op de minister om ervoor te zorgen dat zij voldoende middelen hebben om hun grondwettelijke taken uit te voeren.

Het tweede werkzame element is de taak-middelenanalyse. Net als voor de rechtspraak, het OM en de politie, zijn de taken van de RvS en de bijbehorende benodigde middelen constant in ontwikkeling. Een periodieke analyse van ontwikkelingen in taken en middelen voorkomt dat de uitvoering van taken lijden onder een aanhoudend tekort aan middelen. Zodoende ligt de werking van de taak-middelenanalyse in het verlengde van de werking van de beheerafspraken: in de beheerafspraken is vastgelegd dat de minister verantwoordelijk is om te zorgen voor voldoende middelen; in de taak-middelenanalyse wordt vastgesteld of aan deze plicht wordt voldaan, of dat dit extra middelen behoeft.

Het derde werkzame element is de combinatie van een gestaffelde 'P maal Q' bekostiging met een 'vaste' bekostiging. Hiermee wordt recht gedaan aan de kostenstructuur van de RvS, die net als de rechtspraak, het OM en de politie voor het overgrote deel uit vaste (personeels-)kosten bestaat. De gestaffelde kosten worden iedere drie jaar herijkt, wat er tevens voor zorgt dat ontwikkelingen in de vaste en variabele kosten weerklank vinden in het budgettair kader.

74 Raad van State (2017). Taak- en middelenanalyse 2018 – 2021, 20 december 2017.

75 Volledigheidshalve merken we op dat de Raad van State één organisatie is, waar de rechtsspraak uit tien rechtbanken en vier gerechtshoven, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep omvat.

5.2.2 Centraal Orgaan Asielzoekers (COA)

Kader

Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is als onderdeel van de vreemdelingenketen verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van asielzoekers. De taken van het COA zijn vastgelegd in de Wet Centraal Orgaan opvang asielzokers (Wet COA). Daarin is vastgelegd dat het COA onder meer belast is met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers, het plaatsen van asielzoekers in een opvangvoorziening of gemeentelijke opvangplaatsen en het betalen van bijdragen aan gemeenten voor deze opvang (art. 3 Wet COA).

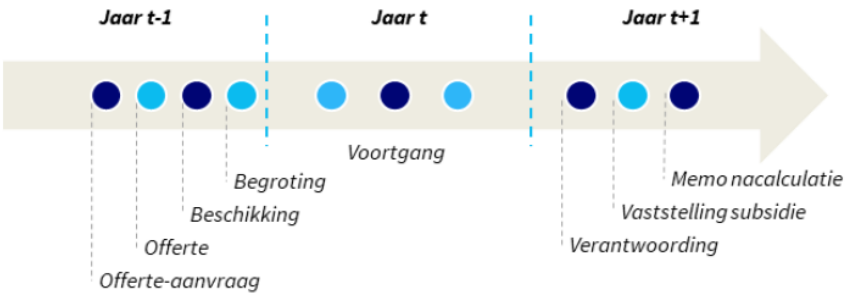
Wettelijke verankering

Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en dus is de Kaderwet van toepassing op het COA. Voor het COA geldt dat het een eigen rechtspersoon is (art. 2 Wet COA) met een eigen bestuur (art. 7 Wet COA). De beleidsverantwoordelijkheid voor het COA ligt bij het ministerie van JenV. Het ministerie is verantwoordelijk voor het beleid rond asielopvang, de bekostiging en de aanstelling van het bestuur. Hoewel de bestuursleden niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister, ontstaat er hierdoor wel ruimte voor relatief gedetailleerde aansturing.

Voor de verschillende producten (en modaliteiten) gelden verschillende eisen. Zo moet het COA andere diensten leveren aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) dan aan gezinnen of volwassenen. Deze eisen kunnen vrij specifiek zijn, met aparte eisen voor beveiliging, huisvesting, catering en activiteiten. Die eisen komen niet alleen voort uit de bekostigingsafspraken, maar ook uit allerlei (Europese en Nederlandse) wet- en regelgeving.

Afspraken bekostiging

Met het oog op financiën betekent deze status dat het COA zelf verantwoordelijk is voor de doelmatigheid van werken. Artikel 16.1 van de Wet COA geeft aan dat het orgaan een 'subsidie' van de Rijksoverheid krijgt. De besteding daarvan is in principe een zaak van het tweehoofdige bestuur. Het COA wordt voor 96% bekostigd door de subsidie vanuit haar opdrachtgever: DG Migratie van het ministerie van JenV. De overige 4% bestaat uit subsidies van het ministerie van SZW, Europese subsidies en verkoopopbrengsten. De bekostigingsscyclus geven wij hieronder grafisch weer.



Bij zijn offerte-aanvraag aan het COA geeft het ministerie van JenV een schatting van de instroom, uitstroom en gemiddelde bezetting in het aankomend jaar, en geeft aan welke relevante beleidsontwikkelingen het COA kan verwachten. De ramingen zijn gebaseerd op de Meerjaren

Productie Prognose (MPP) van JenV. In theorie is het ministerie van JenV enig opdrachtgever voor het migratiedeel, maar in de praktijk wordt een deel van de kosten toegerekend aan het budget voor ontwikkelingssamenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

In de offerte die het COA korte tijd later uitbrengt, geeft het aan tegen welke kosten het zijn taken in het komende jaar kan uitvoeren. Deze kosten zijn gebaseerd op de verwachte aantallen aangereikt vanuit JenV en een kostprijs per product die het COA samen met zijn eigenaar (de Secretaris-Generaal van het ministerie van JenV) en in afstemming met de opdrachtgever heeft afgesproken.

Na afloop van het jaar maakt het COA een jaarverantwoording. Deze bestaat uit de jaarrekening waarin een overzicht van de gerealiseerde uitgaven is opgenomen. Daarnaast wordt via het bestuursverslag ook inhoudelijk verantwoording afgelegd. Dit verslag is bedoeld om verantwoording af te leggen aan de eigenaar en de opdrachtgevers. Het COA legt maatschappelijk verantwoording af via een online beschikbaar jaarverslag. In de jaarverantwoording is in een bijlage ook de eindafrekening met de opdrachtgever van JenV opgenomen. Voor de afrekening zijn de afgerekende aantallen en de kostprijzen van belang. Dit betekent dat de opbrengsten niet afhangen van de werkelijke kosten, maar vooral van de P maal Q. Een positief of negatief resultaat op de uitvoering van de opdracht komt ten gunste of ten laste van het eigen vermogen van het COA. De laatste stap in deze cyclus is de publicatie van een memo nacalculatie. Dit memo verkent hoe de beschikking (en bijbehorende subsidie en gehanteerde kostprijs) afwijkt van de gerealiseerde kosten. Als er structurele verschillen naar voren komen, kan dat aanleiding geven om het kostprijsmodel bij te werken zodat dergelijke afwijkingen in de toekomst niet meer optreden.

Bekostigingssystematiek

Het COA wordt voor elk product bekostigd. De bekostiging per product is een gewogen gemiddelde van de verschillende modaliteiten van dat product. Daarmee verloopt de bekostiging in de praktijk op het detailniveau van modaliteiten. Een voorbeeld van een product is bijvoorbeeld 'alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV)'. Daarbinnen vallen de modaliteiten 'kleinschalige woonvoorziening' en 'beschermde opvang'. De bekostiging per modaliteit is in grote lijnen afhankelijk van twee componenten: de ramingen van het aantal keer dat de modaliteit geleverd gaat worden, oftewel het volume (Q) en de kosten die het COA moet maken om de modaliteit te leveren (P).

De kosten zijn in detail berekend; gebaseerd op vele tientallen normen voor personeelskosten, materiële kosten en huisvestingskosten. Veel van deze normen zijn al jaren geleden vastgesteld en zijn voor een deel sindsdien jaarlijks geïndexeerd. Waar nodig worden normen naar aanleiding van beleidswijzigingen of de nacalculatie aangepast. Zo ontstaat het externe kostprijsmodel van het COA.

Fluctuaties in de bekostiging

De beschikking voor de subsidie die het COA ontvangt, heeft in feite het karakter van een 'bestelling': het ministerie vraagt zijn uitvoeringsorganisatie om rekening te houden met bepaalde volumes, en de dienstverlening daarop in te richten. Deze beschikking kan eventueel gedurende het jaar nog worden aangepast als de prognoses van volumes veranderen of als het beschikbare financiële kader binnen de Rijksbegroting aanvankelijk niet toereikend is. Dit is in 2016, 2017, 2018,

2019 en 2020 gebeurd. Volumes zijn namelijk moeilijk te ramen omdat ze afhankelijk zijn van internationale ontwikkelingen, Europees en nationaal asielbeleid en de doorstroom binnen de Nederlandse asielketen. Er geldt een principe van bestellen = betalen, hierdoor is het niet mogelijk om achteraf de bestelling alsnog te verlagen.

Als de bezetting tijdens het jaar sterk blijkt af te wijken van eerdere verwachtingen, kan JenV gedurende het jaar om een nieuwe offerte vragen en een aanvullende beschikking afgeven. Dit is bijvoorbeeld in 2017 en in 2020 gebeurd. Deze aanvullende bijdrage vindt altijd plaats als de volumeontwikkeling in lijn ligt met het MPP.

Toekomstbeeld van het COA

Het COA wil meer stabiliteit in haar financiering, omdat de onvoorspelbaarheid van de huidige P maal Q financiering leidt tot lagere kwaliteit, meer onrust in de organisatie en onnodig hoge kosten. Het COA heeft daarom recent een meerjarenvisie ontwikkeld, waarin het aangeeft hoe meer stabiliteit in de financiering kan worden geïntroduceerd. In de meerjarenvisie beschrijft het COA een vast deel aan volume (75% van het huidig niveau) aangevuld met de huidige P maal Q financiering voor het overige deel.

Meer stabiliteit in de financiering heeft naar verwachting een gunstig effect op de kwaliteitsstandaarden, brengt meer rust in de organisatie en verlaagt uiteindelijk de kosten. Het overnemen van de voorgestelde wijze van financiering zou bijvoorbeeld betekenen dat gewerkt kan worden met meer langjarige contracten in plaats van de huidige jaarcontracten voor huisvestingsplekken[76]. Naast een verwacht kostenvoordeel scheelt dit ook veel tijd en energie die nu besteed wordt aan het onderhandelen met gemeenten om telkens nieuwe huisvestingsafspraken te maken.

Het COA wil zich dus doorontwikkelen tot een vaste kernorganisatie met flexibele schil en waar mogelijk wordt ook de vaste capaciteit tijdelijk beschikbaar gesteld voor andere groepen bewoners. Het COA is van oudsher een organisatie die heel goed is in snel op- en afschalen als een gewijzigde instroom en/of verblijfsduur van asielzoekers daarom vraagt. Het COA kan gebruikmaken van personele capaciteit die in de markt beschikbaar is. Dat betekent dat er snel mensen gevonden kunnen worden om bij opschaling extra locaties te kunnen openen. Dit is mogelijk omdat het personeel een meer generieke achtergrond heeft dan bijvoorbeeld het personeel werkzaam in de Rechtspraak, het OM of de Politie.

Lessen voor de rechtspraak

De belangrijkste les die we uit de begrotingssystematiek van het COA kunnen leren, is er een voor de rechtspraak. Net als de rechtspraak, wordt het COA namelijk P maal Q gefinancierd. Waar in de rechtspraak met zes productgroepen in eerste aanleg en vier productgroepen in hoger beroep wordt gewerkt, werkt het COA met zes productgroepen die elk weer op te delen zijn in verschillende modaliteiten. In de praktijk verloopt de bekostiging op het detailniveau van modaliteit omdat de bekostiging per product een gewogen gemiddelde van de verschillende modaliteiten van dat product. Dit is grotendeels vergelijkbaar met de Lamicie-zaakscategorieën waarmee in de rechtspraak wordt gewerkt.

76 Ongeveer 28% van de COA begroting 2021 betreft huisvestingskosten. Het gaat in 2021 om €208 miljoen.

Het COA kampt, net als de rechtspraak ondanks dat er in beide met duidelijk gedefinieerde producten wordt gewerkt, met een fluctuerende Q en dit heeft gevolgen voor de organisatie. Organisaties zijn in beginsel ingericht op een bepaald gelijkmatig volume. Als dit volume binnen een bepaalde bandbreedte constant blijft, geeft dat weinig reden tot zorg. De casus COA laat echter zien dat de sterk variërende in- en uitstroom leidt tot hogere kosten – want er moet flexibel op- en afgeschaald kunnen worden - , verminderde kwaliteit en onrust binnen de organisatie. Deze risico's kunnen zich ook voordoen bij de rechtspraak. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat fluctuaties in de vreemdelingenketen veel groter zijn dan bij de rechtspraak. Als de toekomstvisie van het COA als voorbeeld genomen wordt is een stabiele financiering voor het vaste deel aan volume aangevuld met P maal Q financiering voor het overige deel een goed richtsnoer. Op deze manier worden de vaste kosten opgevangen met vaste inkomsten.

5.2.3 Hoger Onderwijs

De bekostiging van het hoger onderwijs is een relevant voorbeeld dat kan worden vergeleken met het OM, de politie en de rechtspraak. Het hoger onderwijs dient ook een publieke taak en ook hier geldt dat variabele én vaste bekostiging een rol speelt in de continuïteit van de bekostiging (Commissie-Van Rijn, 2019). Meer dan zeventig procent van de bekostiging van het wetenschappelijk onderwijs is variabel. Recentelijk is de bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs uitvoerig beschreven en geanalyseerd door Commissie-Van Rijn (2019). Daardoor is er veel feitenmateriaal beschikbaar en zijn de kernpunten van de bekostigingssystematiek geëvalueerd. Commissie-Van Rijn (2019) stelde dat de bekostiging in een te hoge mate afhangt van het aantal studenten. Dit zou een perverse prikkel tot groei met zich meebrengen ten koste van kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek. Bij de rechtspraak daalt de variabele bekostiging omdat het aantal zaken daalt, in het hoger onderwijs stijgt de variabele bekostiging omdat het aantal studenten stijgt.

Box 5.1 Definitie lumpsumbekostiging (vrij besteedbaar)

In het hoger onderwijs wordt met lumpsumbekostiging bedoeld: instellingen ontvangen de totale bekostiging als één bedrag en zorgen zelf voor de interne verdeling van het geld. In deze paragraaf verhelderen wij deze invulling van het begrip 'lumpsum' met de toevoeging '(vrij besteedbaar)'

Kader

Taak

De taak van het hoger onderwijs is om studenten en (wetenschappelijk) personeel in staat te stellen hun talenten en onderzoekend vermogen maximaal te kunnen ontwikkelen (Koeman et al., 2019). Specifiek is de taak voor het hoger beroepsonderwijs: "*de overdracht van theoretische kennis en de ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk*".[77] De taak van het wetenschappelijk onderwijs is "*de voorbereiding tot de zelfstandige beoefening van de wetenschap of de beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis en het bevorderen van het inzicht in de samenhang van de wetenschappen*".[78] Deze algemene doelstellingen worden uitgewerkt in drie operationele doelstellingen, die met elkaar in balans moeten zijn (Koeman et al., 2019).

1. Toegankelijkheid van het hoger onderwijs.
2. Kwaliteit van het hoger onderwijs.

[77] Artikel 1.1, lid d Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2021-01-01

[78] Artikel 1.1, lid c Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2021-01-01

3. Doelmatigheid van de uitgaven van het hoger onderwijs.

Wettelijke verankering

De bekostiging van het hoger onderwijs is wettelijk verankerd in artikel 1.9, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De bekostiging komt uit de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De minister kan voorwaarden omtrent de kwaliteit van het onderwijs aan de bekostiging verbinden.[79] Ook is in de wet verankerd dat de bekostiging in elk geval afhangt van het aantal studenten dat aan een instelling verbonden is. De explicitering van de systematiek is in een algemene maatregel van bestuur beschreven.[80]

Bekostigingssystematiek

Bekostigingssystematiek

De rijksbijdrage voor het hoger onderwijs bestaat voor het grootste deel uit een lumpsum (vrij besteedbare) geldstroom, wat betekent dat de instellingen een bedrag krijgen dat ze zelf intern moeten verdelen (Koeman et al., 2019). Dit waarborgt de autonomie van de instellingen (Onderwijsraad, 2018). Universiteiten krijgen bekostiging voor een onderwijsdeel en een onderzoeksdeel, hogescholen krijgen bekostiging voor een onderwijsdeel en een deel ontwerp en ontwikkeling. Instellingen bepalen zelf hoe ze de bijdrage over de verschillende faculteiten verdelen.

Het onderwijsdeel bestaat uit een vast en een variabel deel. Het variabele deel hangt af van het aantal studenten. Een instelling ontvangt bekostiging voor een inschrijving onder voorwaarde dat het gaat om een EER[81] student, een eerste studie en inschrijving binnen de nominale studieduur.[82] Het bekostigingsniveau van de opleiding is van belang bij de vaststelling van de hoogte van de bekostiging. Duurdere opleidingen, zoals geneeskunde, hebben een hoger bekostigingsniveau dan minder duren opleidingen, zoals psychologie. Deze bekostigingsniveaus gelden als verdeelsleutel, het ministerie van OCW gebruikt deze niet om het macrobudget vast te stellen. Het variabele deel van het onderzoeksdeel wordt berekend met het aantal bekostigde graden en het aantal afgeronde promoties en ontwerpcertificaten (Commissie-Van Rijn, 2019). De graden en aantal promoties zijn wederom een verdeelsleutel, geen onderdeel van de raming van het macrobudget. Zie Tabel 5.1 voor de verdeling tussen vaste en variabele bekostiging.

Tabel 5.1 Verdeling vaste en variabele bekostiging in wo en hbo

	Onderwijs		Onderzoek (WO) Ontwerp en ontwikkeling (HBO)	
	Vast	Variabel	Vast	Variabel
WO	29 %	71 %	65 %	35 %
HBO	13 %	87 %	4 %	96 %

Bron: Commissie-Van Rijn (2019), cijfers over 2018

79 Artikel 2.5, lid 2 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2021-01-01

80 Artikel 2.6, lid 3 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2021-01-01

81 Europese Economische Ruimte. Buitenlandse niet-EER studenten worden niet bekostigd, maar betalen doorgaans meer collegegeld dan studenten uit de EER.

82 Binnen de nominale studieduur houdt in dat instellingen geen volledige bekostiging ontvangen indien een student is overgestapt naar een andere opleiding. De nieuwe opleiding wordt dan niet volledig bekostigd, alleen de jaren die nog binnen de nominale studieduur van de student vallen.

Voor het variabele deel van de bekostiging is het aantal inschrijvingen twee jaar voor het begrotingsjaar leidend ('t-2 systematiek'). Het aantal inschrijvingen op 1 oktober 2020 bepaalt de bekostiging voor het begrotingsjaar 2022. De Commissie-Van Rijn (2019) heeft een voorstel gedaan om dit terug te brengen naar een t-1 systematiek, maar de minister nam dat voorstel niet over, omdat het te veel financiële onzekerheid zou geven en nadelig kan uitpakken voor instellingen bij dalende studentenaantallen.[83]

Totstandkoming begroting

De totstandkoming van de begroting is wettelijk vastgelegd.[84] De minister deelt uiterlijk in oktober mede hoe hoog de bekostiging per instelling voor het komende begrotingsjaar is.[85] De hoogte van de bekostiging hangt mede af van het aantal studenten, zoals hierboven beschreven. Het is vervolgens de taak van het instellingsbestuur om de begroting vast te stellen, maar de begrote inkomsten uit de rijksbijdrage moeten overeenkomen met de door de minister geraamde bijdrage.

Knelpunten bekostigingssystematiek

De bekostiging van het hoger onderwijs is te veel gebaseerd op het aantal studenten, stelt de Commissie-Van Rijn (2019). Dit brengt enkele perverse prikkels met zich mee. Door de groei van het aantal studenten neemt de afhankelijkheid van de variabele bekostiging alsmaar toe. Commissie-van Rijn ziet dit als een prikkel om zoveel mogelijk studenten aan te nemen, ook van buiten de EER.[86] De universiteiten stellen dat hogere studentaantallen naast extra kosten voor onderwijs ook leiden tot extra kosten voor huisvesting en ondersteuning (schaal-aanpassing) en ook extra budget gereserveerd moet worden voor onderzoek, om de verwevenheid van academisch onderwijs en onderzoek te borgen.

Er ontstaat binnen instellingen concurrentie tussen onderwijs en onderzoek, waarbij de bekostiging van onderzoek vaak achterblijft. Deze systematiek leidt tot concurrentie tussen instellingen, in plaats van samenwerking. Commissie-Van Rijn adviseert daarom om het aandeel variabele (onderwijs)bekostiging terug te brengen van 72 procent naar 60 procent, ten faveure van de vaste bekostiging.

De bekostiging per student is gedaald omdat de rijksbijdrage niet evenredig meegroeide met het aantal studenten (Commissie-Van Rijn, 2019). Zelfs vaste kosten zijn nooit helemaal vast. Bij een aanzienlijke toename van het aantal studenten moeten bijvoorbeeld ook meer (vaste) huisvestingskosten gemaakt worden. Als de vaste component in de bekostiging niet meebeweegt, valt de totale bekostiging per student lager uit. Dit effect is sterker indien het aandeel vaste bekostiging groter is, zoals de commissie voorstelt, omdat een kleiner deel van de bekostiging meebeweegt met de groei van het aantal studenten. De lagere bekostiging per student leidt tot druk op de student-stafratio, de werkdruk bij het personeel en de kwaliteit van het onderwijs alsmede minder ruimte voor het doen van wetenschappelijk onderzoek. De variabele bekostiging van het onderwijsdeel maakt dat

83 Kamerstukken II, 2018-2019, 31 288, nr. 744.

84 Artikel 2.8, 3 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2021-01-01

85 Artikel 2.7, 3 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2021-01-01

86 Bij studenten van buiten de EER ligt het collegegeld veel hoger dan bij studenten uit de EER. Dit kan financieel gezien interessant zijn voor instellingen.

instellingen oog moeten hebben voor hun marktaandeel qua aantal studenten. Dat gaat echter potentieel ten koste van de kwaliteit van het onderwijs en zet de verwevenheid van academisch onderwijs en onderzoek onder druk.

De competitie bij het verkrijgen van externe onderzoekfinanciering (tweede geldstroom[87]) is doorgeschoten, wat leidt tot onwenselijk veel concurrentie (Commissie-Van Rijn, 2019). Onderzoekers zijn daardoor meer tijd kwijt met het schrijven van een financieringsaanvraag (derde geldstroom[88]). Omdat deze budgetten meestal geheel of gedeeltelijk door de onderwijsinstelling zelf 'gematcht' moet worden legt dit echter ook weer een beslag op het beschikbare (lumpsum (vrij besteedbaar)) budget. Op die manier concurreren onderwijs en onderzoek ook in financiële zin met elkaar. De verdeling tussen de taken onderwijs en onderzoek moet dus volgens de commissie gelijker worden, om deze negatieve effecten te voorkomen en beide taken te ondersteunen.

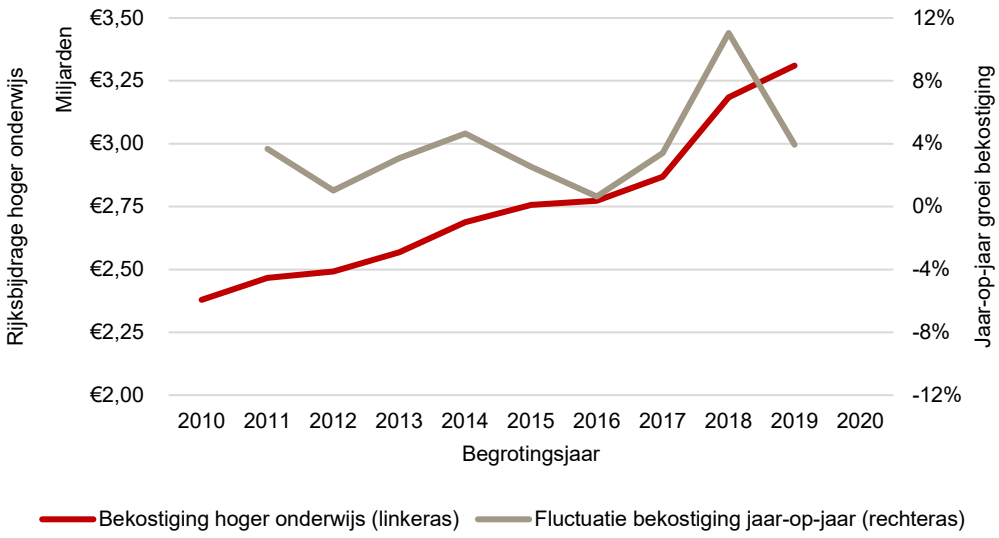
Ook in het Hoger Onderwijs speelt dat instellingen buiten de officiële bekostigingssystematiek generieke taakstellingen kregen of gevraagd werd een hogere kwaliteit te waarborgen zonder dat daar (voldoende) extra middelen tegenover stonden. Zo is bijvoorbeeld besloten om valorisatie als derde kerntaak op te nemen in de Wet op het Hoger Onderwijs, met als eis dat minimaal 2,5 procent van de publieke onderzoeksmiddelen in Nederland besteed dient te worden aan valorisatie. Deze eis gaat in zekere zin ten koste van andere activiteiten omdat geen extra geld beschikbaar is gesteld. Omdat er een harde grens is geformuleerd (2,5 procent) wordt ook de autonomie van instellingen om zelf invulling te geven aan de lumpsum (vrij besteedbare) financiering beperkt. Hetzelfde geldt tot op zekere hoogte voor het besluit uit 2019 om meer geld beschikbaar te stellen voor bèta- en techniekopleidingen.[89] Een deel van het variabele budget wordt daartoe gerealloceerd tot vaste financiering voor instellingen met bèta- en techniekopleidingen. Dit gaat echter (vanaf 2022) ten koste van instellingen zonder bèta- of techniekopleidingen, omdat niet voor de gehele gewenste kwaliteitsimpuls extra geld beschikbaar komt.

Fluctuaties in de bekostiging 2010-2020

De bekostiging van het hoger onderwijs is tussen 2010 en 2019 gestegen van 2,4 naar 3,3 miljard euro (Figuur 5.6). Dit komt voornamelijk door het groeiend aantal studenten en de variabele bekostiging daarvan. Daarbij fluctueerden de jaarlijkse groeipercentages sterk (zie onderstaande figuur). Na 2016 groeide het aantal buitenlandse studenten hard, wat leidde tot een snellere toename van de bekostiging (Commissie-Van Rijn, 2019). Voor het hbo wordt een daling in het aantal studenten voorspeld, wat leidt tot een lagere bekostiging in de toekomst. De bekostigingssystematiek zorgt ervoor dat fluctuaties in het aantal studenten sterk doorwerken in de bekostiging. De werklast voor academisch personeel worden deels opgevangen door een flexibele schil. Financieel gezien kunnen hoger onderwijsinstellingen kunnen reserves aanhouden om fluctuaties op te vangen.

87 Subsidies voor onderzoek van bijvoorbeeld de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW).
88 Externe financieringsbronnen, zoals Europese subsidies of contractonderzoek.
89 Kamerbrief Bekostiging hoger onderwijs en onderzoek, 21 juni 2019.

Figuur 5.6 Bekostiging hoger onderwijs 2010-2019



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van jaarverslagen ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Lessen voor de politie, OM en rechtspraak

Uit de bekostigingssystematiek bij het hoger onderwijs zijn enkele lessen te trekken voor de politie, het OM en de rechtspraak. Ten eerste, 'vaste' bekostiging draagt bij aan de autonomie van de instelling. Ten tweede, een te grote afhankelijkheid van variabele bekostiging heeft negatieve effecten op de kwaliteit van de taakuitvoering, indien instellingen kunnen sturen op de instroom. Ten derde, extra taken zonder extra middelen beperken het functioneren.

Ten eerste, lumpsumfinanciering (vrij besteedbaar) waarborgt de autonomie van de instellingen (Koeman et al., 2019). Dit past binnen de sturingsfilosofie van het ministerie en bevordert de bestedingsvrijheid van instellingen (Commissie-Van Rijn, 2019). Hierdoor kan de minister van OCW niet of slechts zeer beperkt extra financiering voor bepaalde doelen geven, dat is de verantwoordelijkheid van de instellingen zelf. Wel moeten de instellingen verantwoording afleggen over het gebruik van de rijksbijdrage, maar dit gebeurt op basis van vertrouwen (Koeman et al., 2019). Een gevolg van de autonomie is dat nationale wijzigingen in de bekostiging op het niveau van de instelling anders door kunnen werken, omdat dat een beleidskeuze van de instelling zelf is. De continuïteit van investeringen hangt dus niet af van wijzigingen in beleidsadviezen van het ministerie (Onderwijsraad, 2018). De Onderwijsraad (2018) stelt in een vergelijking tussen bekostigingssystematieken dat lumpsumfinanciering (vrij besteedbaar) het meeste bijdraagt aan hoge autonomie, lage administratieve lasten, en continuïteit van de bekostiging, met als grootste nadeel dat het veel financiële deskundigheid van de instellingen vereist. Een belangrijke randvoorwaarde is dat er voldoende kwaliteitsmeting is. Een groot aandeel lumpsumfinanciering (vrij besteedbaar) kan dus mogelijk ook bijdragen aan verhoogde autonomie van de politie, het OM en de rechtspraak. Echter, VSNU stelt in een interview dat deze autonomie in de praktijk grenzen kent. Zo vloeit er veel kwaliteitszorg voort uit de wet op het Hoger Onderwijs, waar instellingen niet omheen kunnen. Voor derde geldstromen geldt bovendien dat de financier in belangrijke mate bepaalt welke type onderzoek er gedaan wordt.

Ten tweede, een te grote afhankelijkheid van variabele bekostiging heeft negatieve effecten voor de kwaliteit van de taakuitvoering. De bekostiging op input (aantal inschrijvingen) leidt tot een grote druk om de input te verhogen zonder de prikkel om hoge kwaliteit te waarborgen. De variabele bekostiging stijgt wel met het aantal studenten, maar de gemiddelde rijksbijdrage per student is gedaald. Hierdoor komt de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek onder druk te staan. Een te grote afhankelijkheid van variabele bekostiging op basis van het volume van één input leidt tot een focus op de omvang van deze input, ten koste van andere taken en verantwoordelijkheden die een instelling heeft. Hierdoor ontstaat er intern concurrentie tussen de taken, terwijl een goede balans gewenst is.

De politie kan ook sturen op meer zaken, door bijvoorbeeld strenger te controleren en te handhaven. Men dient waakzaam te zijn dat dit niet de kwaliteit onder druk zet. Voor het OM en de rechtspraak geldt dat zij niet of nauwelijks kunnen sturen op de instroom van zaken. Wel kan daar spanning ontstaan tussen bekostiging op basis van het volume van een specifieke input en de meervoudige doelen van en eisen aan de organisaties, al dan niet als gevolg van politieke besluitvorming. Zo kunnen een veranderende aard van de bewuste input (meer 'lastige zaken') of van wensen die in de maatschappij leven (bijv. 'meer blauw op straat') leiden tot een bekostiging die niet meer aansluit bij de werkzaamheden, net als bij het hoger onderwijs. Een verschil is dat bij het OM en de rechtspraak de zwaarte van de zaak in de tijd verschuift, bij het hoger onderwijs is dit geen variabele.

Ten derde, extra taakstellingen zonder extra middelen belemmeren het functioneren. Ook Hoger onderwijsinstellingen krijgen regelmatig extra taakstellingen zonder dat daar 'een-op-een' meer financiering beschikbaar voor wordt gesteld. Uiteindelijk kan dit leiden tot verminderde autonomie en meer druk op de begroting.

6 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

De afgelopen tien jaar hebben bezuinigingen en extra financiële middelen tot problemen geleid bij politie, openbaar ministerie en rechtspraak. Het is van belang dat de wijze van bekostiging blijft aansluiten bij de kostenstructuur en de rollen van de drie organisaties. De bekostiging kan zich meer dan nu richten op de strafrechtketen als geheel en op bredere maatschappelijke effecten zoals preventie van criminaliteit.

6.1 Belangrijkste bevindingen

Dit onderzoek komt tot de onderstaande bevindingen. De bevindingen zijn ingedeeld op basis van de probleemstelling van dit onderzoek (zie hoofdstuk 1), en worden voorafgegaan door een bevinding vanuit de economische theorie.

Economische theorie van bekostigingssystemen

- **Een analyse van bekostigingssystemen met behulp van de 'principaal-agent' theorie laat zien dat de beschouwde bekostigingssystemen zowel voordelen als nadelen kennen.** Hieruit volgt geen algemene voorkeur voor een bepaald bekostigingssysteem. Kenmerken van organisaties kunnen bij de keuze van een bekostigingssysteem een belangrijke rol spelen.

Afspraken over bekostiging

- **Er was de afgelopen tien jaar bij politie, OM en rechtspraak sprake van inputbekostiging, outputbekostiging, of een combinatie van outputbekostiging met lumpsum ('à forfait') bekostiging.** De politie kent een budget dat gekoppeld is aan de beoogde formatie (inputbekostiging). Het OM is in 2019 overgestapt van een volledig lumpsum budget naar een mix van ruim veertig procent outputbekostiging op basis van 'P maal Q' en bijna zestig procent lumpsum. Bij de rechtspraak werd tot en met 2019 circa 95 procent van het totale budget via 'P maal Q' bekostigd; vijf procent was lumpsum. Sinds 2020 wordt ongeveer veertig procent lumpsum ('à forfait') bekostigd en zestig procent met 'P maal Q'. De bekostiging verschilt dus sterk tussen de organisaties en verandert over de onderzoeksperiode 2010-2020.
- **Verschillen in de bekostiging hangen samen met de maatschappelijke opdracht en met de mate waarmee deze te vatten is in termen van P en Q.** Voor de politie is vanwege het gebrek aan sluitende outputindicatoren (zowel voor P als Q) en de scheiding tussen beheer en gezag outputbekostiging minder passend. Van de drie organisaties lijkt de rechtspraak de organisatie waar een (gedeeltelijke) 'P maal Q' bekostiging het meest toepasselijk is, omdat het aantal en soort rechtszaken in belangrijke mate bepalend is voor de kosten. Bij het OM vormen aantallen strafzaken en strafrechtelijke afdoeningen slechts een deel van de productie; daarnaast houdt het OM zich in toenemende mate bezig met preventie die niet op basis van de omvang van deze taak wordt bekostigd.
- **In de periode 2010-2020 zijn de bekostigingssystematieken van het OM en de rechtspraak naar elkaar toe bewogen.** Anno 2020 bestaat voor beide organisaties 40 tot 60 procent van de bekostiging uit lumpsum (à forfait) en het andere deel uit 'P maal Q'. Voor beide organisaties geldt dat de herziening recentelijk is ingevoerd. Deze wijzigingen worden gefaseerd

doorgevoerd, maar zijn desondanks een bron van administratieve onzekerheid en brengen risico's met zich mee voor discontinuïteit in de bekostiging.

- **Het valt nog te bezien of de herziene bekostiging voldoende aansluit bij de maatschappelijke opdracht van de komende jaren.** Dat geldt met name voor een scenario waar de nadruk op preventie en andere maatschappelijke taken zonder goed meetbare productie blijft toenemen bij het OM, zonder dat hier bekostiging aan gekoppeld is.

Fluctuaties (bezuinigingen en intensiveringen)

- **Er vonden zowel bezuinigingen als intensiveringen plaats.** Zowel bij politie, OM als rechtspraak vonden de afgelopen tien jaar bezuinigingen plaats oplopend tot 8 à 19 procent van de begroting. Vaak gekoppeld aan extra taken vonden er ook intensiveringen en investeringen plaats, oplopend tot 18 à 31 procent van de begroting. De grootste bezuinigingen en intensiveringen vonden plaats bij het OM, de minst grote bezuinigingen en intensiveringen betroffen de politie.
- **De veranderende budgetten in een relatief kort tijdsbestek waren problematisch voor de organisaties.** Het reduceren van kosten bij taakstellingen of het uitbreiden dan wel versterken van activiteiten is doorgaans niet in één of twee jaar volledig te realiseren. Als nieuw personeel moet worden opgeleid, vergt dat een langere opleidings- en inwerkperiode. Dat staat dan nog los van arbeidsmarktvraagstukken in hoogconjunctuur, want dan is personeel lastig te vinden. Ook afstoten van gebouwen of reorganisaties kosten meer tijd. Ten slotte is er niet altijd bestendig en consistent geïnvesteerd in informatievoorzieningen. Dit heeft langdurige consequenties die raken aan het primair proces.
- **Eénmalige investeringen dan wel aanvullende taken leiden zonder dekking van de daaraan verbonden structurele kosten tot problemen.** Nieuwe (extra) activiteiten vergen veelal éénmalige investeringen, maar later ook structurele bekostiging. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij de digitalisering van de rechtspraak en het OM. Kosten van eerder gebruikte systemen verdwijnen ook niet meteen.
- **De organisaties vinden voldoende autonomie in de bedrijfsvoering belangrijk.** Binnen de door regering en parlement gestelde prioriteiten willen politie, OM en rechtspraak zelf kunnen bepalen hoe zij de beschikbare middelen verdelen tussen activiteiten en tussen onderdelen van hun organisatie. Zij menen dat zij daar zelf de beste keuzes in kunnen maken (de politie uiteraard in samenspraak met het gezag).
- **Er zijn geen indicaties gevonden dat de kwaliteit van de rechtsstaat onder druk staat door de wijze van bekostiging van politie, OM en rechtspraak.** De vergelijking met andere landen laat zien dat Nederland relatief hoog scoort op de onafhankelijkheid van de bekostiging van de rechtspraak. Voor OM en politie is per land de institutionele context zodanig anders dat geen internationaal vergelijkende informatie beschikbaar is. De organisaties geven in interviews wel aan dat er problemen zijn, maar daarbij gaat het meer om druk op de organisaties dan om aantasting van de rechtsstaat.

Ervaringen bij andere organisaties

- Bij het hoger onderwijs en het COA (Centraal Orgaan Asielzoekers) helpt het inzetten van een 'flexibele schil' van personeel om aanpassingen snel te implementeren.
- Bij de Raad van State werken periodieke taak-middelenanalyses goed om in beeld te krijgen of budgetten nog goed aansluiten bij (veranderende) taken.

6.2 Conclusies

In deze paragraaf worden eerst conclusies getrokken op basis van de bevindingen. Daarna worden conclusies kunnen geformuleerd ten aanzien van de motie Rosenmöller c.s. (2019).

Conclusies op basis van de bevindingen

- **De uiteindelijke vaststelling van de begroting door regering en parlement is het resultaat van een bredere politieke afweging**. Naast de belangen van de organisaties die de rechtsstaat dienen speelt ook het bredere financieel-economische beleid daarbij een rol. Dit heeft in de periode 2010-2020 tot neerwaartse en opwaartse fluctuaties in de begroting geleid.
- **Outputbekostiging kent naast voordelen ook belangrijke beperkingen.** Als de mix (te) sterk op 'P maal Q' is gebaseerd, kunnen dalingen van het aantal zaken (Q) dan wel wijzigingen in de zaakzwaarte (met invloed op P) leiden tot budgetten die niet goed blijven aansluiten bij de kosten van de organisaties. De kosten zijn door de vrij vaste personeelscomponent alsmede een deel van de huisvestings- en ICT-kosten deels onafhankelijk van de uitkomst van 'P maal Q'. Daarnaast is voor de rechtspraak achteraf vastgesteld dat zaakverzwaring niet altijd heeft geleid tot evenredige stijgingen in de P, waardoor tekorten opliepen. Ook kan een sterke nadruk op 'P maal Q' tot ongewenste prikkels leiden om de Q te verhogen, zoals is gebleken in het hoger onderwijs. Bovendien geeft outputbekostiging geen prikkels voor kwaliteit. In Duitsland en Noorwegen hangt de bekostiging sterk af van de budgetten in de voorgaande jaren; dit bevordert de continuïteit. In de casus COA zien we dat ook bij een fijnmazige 'P maal Q' en een flexibele kostenstructuur de sterk op output gebaseerde bekostiging leidt tot vraagstukken over efficiënte en effectieve inzet van middelen.
- **Bij investeringen in de individuele organisaties zijn niet de maatschappelijke effecten leidend.** Het lijkt erop alsof bij investeringen in activa en digitalisering de maatschappelijke effecten van investeringen onvoldoende worden meegewogen.
- **De bekostiging is niet expliciet gericht op de keten.** Voor ketensamenwerking is de bekostiging niet altijd ondersteunend. De ZSM-casus laat zien dat onderlinge afspraken en afstemming centraal staan. Het bekostigingssysteem sluit op onderdelen niet goed aan bij de ZSM-werkzaamheden. Bij de casus Digitalisering zijn de voor ketensamenwerking beschikbaar gestelde extra budgetten deels aan projecten van de individuele organisaties besteed. Ook bleek daarbij dat kleine stappen beter werken dan grote veranderingen.
- **De bekostigingssystematiek sluit niet automatisch aan bij de maatschappelijke behoefte en zorgt in sommige gevallen zelfs voor tegengestelde prikkels.** Zo gaat outputbekostiging uit van meer middelen indien het aantal zaken toeneemt. Dit gaat in tegen de toenemende nadruk op preventie van recidive en alternatieve zaakafhandeling waardoor het aantal strafzaken daalt. In tijden van schaarste kunnen werkzaamheden die wel maatschappelijke baten opleveren, maar geen financiële baten voor de uitvoerende organisatie onder druk komen te staan. Een concreet voorbeeld is terug te vinden in de casus ZSM, waar deelname voor veel partijen niet bekostigd wordt en dus onder druk staat.

Conclusies met betrekking tot de motie Rosenmöller

Bij het trekken van onderstaande conclusies wordt aangesloten bij de hieronder onderstreepte onderdelen van de motie Rosenmöller c.s. (2019).

> Uit de motie Rosenmöller c.s. (2019):
> *"…constaterende, dat de afgelopen kabinetsperiodes de organisaties die de rechtsstaat dienen, te weten politie, openbaar ministerie en rechtspraak, geconfronteerd zijn met* ***wisselend beleid en financiering****, van mening, dat* ***onze rechtsstaat gebaat is bij een langjarige visie en continuïteit in de bekostiging****, verzoekt de regering een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de* ***mogelijkheden en condities waaronder die continuïteit beter kan worden geborgd en de rechtsstaat duurzaam wordt versterkt*** *en de Kamer hierover te informeren."*

Bron: Rosenmöller c.s. (2019).[90] Onderstrepingen door SEO en AEF.

Wisselend beleid en financiering

- Er was in de periode 2010-2020 inderdaad sprake van een wisselend beleid, zowel wat betreft de bekostigingssystematieken als de beschikbaar gestelde middelen. Dit blijkt uit de bevindingen hierboven.

Relatie rechtsstaat en continuïteit van de bekostiging

- In dit onderzoek is geen duidelijke informatie gevonden over de vraag in hoeverre meer continuïteit in de bekostiging van politie, OM en rechtspraak bijdraagt aan de kwaliteit van de rechtsstaat.

Continuïteit in de bekostiging

- Snel opeenvolgend bezuinigen en intensiveren in een relatief kort tijdsbestek leidt tot problemen binnen de organisaties.
- Voortdurende aanpassingen van budgetten vormen een risico voor lange termijn aspecten op het vlak van hoeveelheid en kwaliteit van het personeel, maar ook materiële ondersteuning.
- Investeringen (nieuwe projecten) zijn soms moeilijk uit te voeren omdat geen middelen voor de langere termijn worden geborgd.
- Ketensamenwerking wordt door de wijze van financiering eerder bemoeilijkt dan bevorderd.

Borging van continuïteit

- De mate waarin continuïteit moet worden geborgd is, net als elke budgettaire afweging, uiteindelijk een politieke zaak. Er zijn geen sluitende oplossingen. De analyse van effecten van vormen van budgettering vanuit de economische theorie geeft aan dat elke vorm naast voordelen ook nadelen kent. Bovendien verschilt de aard van de werkzaamheden per organisatie, waardoor het nodig is om rekening te houden met de verschillende posities van politie, OM en ZM. Daarbij zijn de onafhankelijkheid van de rechtspraak, de rechtsstatelijkheid van het OM en het sui generis functioneren van de politie van groot belang. Binnen deze grenzen bevat de volgende paragraaf wel een aantal aanbevelingen.

[90] Motie van het lid Rosenmöller c.s., Eerste Kamer, 35 300 VI, C, 29 oktober 2019.

6.3 Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen kunnen bijdragen aan bekostigingssystemen die minder problemen veroorzaken bij politie, OM en rechtspraak. Dit kan op zijn beurt bijdragen aan verdere versterking van de rechtsstaat, gezien de cruciale rollen die deze organisaties daarin vervullen.

Aanbeveling I Laat de wijze van bekostigen aansluiten op de kostenstructuur van de organisaties.

- **Handhaaf hetzij een mix van vaste financiering met outputbekostiging op basis van de kostenstructuur (OM en rechtspraak), hetzij inputbekostiging (politie).** De verschillende manieren van bekostigen kennen hun eigen specifieke voor- en nadelen. De werkzaamheden van alle drie de organisaties zijn breed en divers. Het is dus goed om hier de oplossing in een mix te zoeken die aansluit bij de rollen van de organisaties. Omdat de politie minder gericht is op concrete producten en omdat de minister bovendien niet over de mix van taken gaat is inputbekostiging hier passender.
- **Laat de te kiezen mix bij outputbekostiging beter aansluiten bij de kostenstructuur. Daarbij geldt als richtlijn dat vaste kosten ook een vaste bekostiging zouden moeten kennen.** Waar de inzet meer kan variëren kan voor een meer flexibele 'P maal Q' bekostiging gekozen worden onder de voorwaarde dat er voldoende bandbreedte is om mee- of tegenvallers in de productie in enig jaar op te vangen.
- **Gebruik 'P maal Q' benaderingen als *de start* van het gesprek over de begroting en niet direct als *eindpunt*.** 'P maal Q' draagt bij aan verheldering en concretisering van wensen en de te maken keuzes. Moeilijker te kwantificeren overwegingen ten aanzien van kwaliteit, bredere maatschappelijke baten buiten de eigen organisatie en veranderingen in de samenstelling en kwaliteit van de productie verdienen vervolgens ook hun plaats en vragen om aparte weging bij het bepalen van de begroting. 'P maal Q' toepassen zonder deze overwegingen mee te nemen, zou een te mechanische werkwijze zijn.

Aanbeveling II Hanteer een adaptieve mix van vaste financiering met meebewegende in- of outputbekostiging.

- **Zorg dat ook bij wijziging in taken en werkwijzen de wijze van bekostiging en de gehanteerde bekostigingsmethodieken blijft aansluiten bij de feitelijke kostenstructuur.** Stel indien nuttig en nodig bij veranderde omstandigheden bekostigingsmethodieken frequenter bij; bekostigingsmethodieken zijn immers een hulpmiddel om tot stabiele financiering te komen, geen doel op zich. Periodieke taak-middelenanalyses kunnen worden ingezet om tussentijds de programma's bij te sturen, als dat nodig blijkt. Mogelijk helpt een 'flexibele schil' organisaties om zich sneller aan te passen aan veranderingen.
- **Waar outputbekostiging wenselijk wordt geacht is het wel nodig dat de output redelijk voorspelbaar is en voorspelling en realisatie niet al te grote afwijkingen kennen.** Als de output in de tijd onvoldoende homogeen van aard is, en er bijvoorbeeld sprake is van trendmatige toeneming of afname van zaakzwaarte is het belangrijk dat ook deze effecten vooraf realistisch worden ingeschat en in de bekostiging worden meegenomen.

Aanbeveling III Houdt bij alle veranderingen rekening met de aard en eigenschappen van de organisaties.

- **Wees terughoudend met (onverwachte) budgetaanpassingen die op korte termijn moeten worden geïmplementeerd.** Bezuinigingen en intensiveringen zijn soms noodzakelijk, maar leiden tot lastige situaties voor de organisaties als ze snel moeten worden gerealiseerd.
- **Zorg dat het tempo van budgetwijzigingen aansluit bij de potentiële verandersnelheid van organisaties.** Belangrijkste kostenpost bij de drie organisaties vormt personeel met daaraan in meer of mindere mate vastgekoppelde kosten (denk bijvoorbeeld aan gebouwen, ICT en in het geval van de politie ook voertuigen en uitrusting). Bij outputbekostiging blijft gelden dat tal van kosten zich pas vertraagd kunnen aanpassen aan afwijkende volumeontwikkelingen. Het is wenselijk dit type vertragingen in te bouwen in de bekostigingsformules en meerjarenplanningen. Bij het opleggen van taakstellingen en afkondigen van intensiveringen spelen ook dit type vertragingen.
- **Bij incidentele macro budgetdalingen dienen de effecten voor in het bijzonder de strategische personeelsplanning zichtbaar te zijn**. Wanneer structurele macro budgetdalingen nodig zijn is het van belang om het tempo daarvan aan te laten sluiten bij de snelheid waarmee de organisatie de kosten kan aanpassen. Voorkomen moet worden dat de personele instroom te snel vermindert omdat dit kan leiden tot extra veel last op opleidingen bij weer opstarten.
- **Voorzie bij investeringen en nieuwe taakopdrachten ook steeds voldoende structurele middelen voor onderhoud en exploitatie.** Er vinden bij alle drie de organisaties apart en voor de keten gezamenlijk investeringen plaats. Dit betreft vaak éénmalig geld, maar aan de investeringen zitten daarna structurele kosten voor exploitatie en onderhoud vast. Maak onderscheid tussen vervangings- en uitbreidingsinvesteringen. In het bijzonder bij uitbreidingsinvesteringen die verband houden met inhoudelijke taakwijzigingen is een maatschappelijke kosten-batenanalyse op zijn plaats.
- **Handhaaf per organisatie een passende mate van autonomie in de bedrijfsvoering**. Veel van de activiteiten die de drie organisaties verrichten zijn moeilijk planbaar en er moet vaak op onverwachte ontwikkelingen worden ingespeeld. Er moet voldoende regelruimte zijn om flexibel in te spelen op veranderende vraag en interne processen, niet alleen in volume (Q) maar ook in type werkzaamheden. Dit vraagt om een passende mate van autonomie in de bedrijfsvoering van de diverse organisaties, binnen de randvoorwaarden van het gekozen bekostigingssysteem.

Aanbeveling IV Zorg dat keteneffecten en beoogde maatschappelijke uitkomsten ook terugkomen in de bekostigingsstructuur.

- **Introduceer een bekostigingscomponent die samenwerken bevordert.** Voor autonome 'sui generis' organisaties die op de inhoud onafhankelijk moeten opereren vraagt meer samenwerking op het terrein van de bedrijfsvoering een grote inspanning en verandering. Het samenwerken gebeurt nu vooral vanuit intrinsieke behoefte van de drie organisaties. Het gewenste maatschappelijk effect kan vergroot worden als de bekostiging ook de hele keten hiertoe in gezamenlijkheid uitdaagt. Hierbij moet een passend evenwicht worden gezocht tussen autonomie en een ketenoverstijgende aanpak.
- **Benader de financiering van de keten en bijbehorende prestaties en verwachtingen als één geheel.** Meer of minder middelen bij één of meerdere ketenpartners hebben ook verstrekkende gevolgen voor de prestaties en productie van andere ketenpartners. Voorkom dat organisaties klem komen te zitten tussen wat zij – gegeven het budget – worden verwacht te leveren, en wat zij – gegeven de capaciteit bij ketenpartners – kunnen leveren.
- **Stroomlijn financiële prikkels met gewenste maatschappelijke uitkomsten, zoals bijvoorbeeld een nadruk op het voorkomen van criminaliteit en recidive.** Voorkom dat organisaties een keuze moeten maken tussen wat maatschappelijk gewenst is en wat voor de organisatie zelf financieel rendement oplevert. Formuleer indicatoren van doeltreffendheid en doelmatigheid vanuit een breder perspectief van maatschappelijke kosten en baten. Rapporteer afzonderlijk over de maatschappelijke effecten van de inzet op maatschappelijke projecten, aan de hand van enkele indicatoren die op meerjarige basis worden gemonitord, of aan de hand van een periodieke beleidsevaluatie.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2012). Prestaties in de strafrechtketen. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2016). Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Albers, P., & Voermans, W. (2008). Councils for the Judiciary in EU Countries, Council of Europe, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Strasbourg 2003.

Allers, M. A. (2005). Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen. (05-4 ed.). Groningen: COELO.

BCG (2019). Doorlichting financiën rechtspraak. Amsterdam: Boston Consultancy Group.

Bovend'Eert, P. P. T. (2016). Wat is er mis met de rechterlijke organisatie? Ars Aequi, 406-410.

Boyne, G., & Hood, C. (2010). Incentives: New research on an old problem. Journal of Public Administration Research and Theory, 20(suppl_2), i177-i180.

Burgess, S., & Ratto, M. (2003). The role of incentives in the public sector: Issues and evidence. *Oxford Review of Economic Policy, 19*(2), 285-300.

Capgemini (2010). Herijking van het budgetverdeelsysteem van de Nederlandse politie, Utrecht: Capgemini.

Commissie-Hoekstra (2015). Rapport Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie (commissie Hoekstra) naar aanleiding van de zaak Bart van U. Den Haag: Onderzoekscommissie-Hoekstra.

Commissie-Van den Emster (2017). De toekomst van de strafrechtspleging: Ambities voor gezamenlijke versterking.

Commissie-Van Egten (2009). Besturing en bekostiging OM. Amsterdam: PwC.

Commissie-Van Rijn (2019). Wissels om. Naar een transparante en evenwichtige bekostiging, en meer samenwerking in hoger onderwijs en onderzoek. Den Haag: Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek.

Croes, M.T., van der Schaaf, J., van Tilder, F.P., Burema, D.J., Moolenaar, D.E.G., van Os, R.M. & Beerthuizen, M.G.C.J. (2017). Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken. Den Haag: WODC.

De Galan-Groep (2013). Actualisatie validatie-onderzoek haalbaarheid budgettair kader OM (Galan II).

De Galan-Groep (2015). Actualisatie validatie-onderzoek haalbaarheid budgettair kader OM (Galan II).

De Jong, A. (2015). Haalbaarheid van het budgettair kader van het Openbaar Ministerie 2015-2018/20, validatie van De Galan II.

De Kruijf, J.A.M., Resodihardjo, S.L., Winter H.B. (2017). Onderzoek naar de juridische status van de Nationale Politie – Een evenwichtig bestuurde politie?

De Ridder, J. (2020). Besturen, Bekostigen en Verdelen. Den Haag: OM.

Dixit, A. (2002). Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *Journal of Human Resources*, 696-727.

Ecorys & Capgemini (2019). Het tijdbestedingsonderzoek in relatie tot de productie-gerelateerde bijdrage voor het primair proces van de rechtspraak. Capgemini: Utrecht.

ENCJ (2016a). Funding of the judiciary. ENCJ Report 2015-2016. Brussel: European Network for the Councils of the Judiciary.

ENCJ (2016b). Funding of the Judiciary: Preparatory work, questionnaire and replies. Annex II to the ENCJ Report 2015-2016. Brussel: European Network for the Councils of the Judiciary.

ENCJ (2020). Independence, accountability and quality of the judiciary: Measuring for improvement. Brussel: European Network for the Councils of the Judiciary.

Europese Commissie (2020a). Verslag over de rechtsstaat 2020. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2020b). Verslag over de rechtsstaat 2020: Landenhoofdstuk Nederland. Brussel: Europese Commissie.

Haagsma, J.H., Smits, I., Waarsing, H. & Wiebrens, C.J. (2012). Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen. Utrecht: AEF.

JenV (2020). Reactie op doorlichting strafrechtketen (PwC) en motie Van Dam c.s., Ministerie van Justitie en Veiligheid, 26 juni.

Knigge, G. & Peters, M. (2017) *Beschikt en gewogen*. Den Haag: Hoge Raad der Nederlanden.

Koeman, N., Bussink. H., Ter Weel, B. (2019). Impact van het hoger onderwijsbeleid 2015-2018, SEO-Rapport 2019-84, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Laffont, J. J., & Martimort, D. (2009). The theory of incentives: the principal-agent model. Princeton University Press.

Mol, N. (1989). Contract-Based Management Control in Government Organizations. *International Review of Administrative Sciences, 55*(3), 365-379.

Mol, N. (2006). Operationele budgettering in de publieke sector. SDU uitgevers.

Onderwijsraad (2018). Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden, Den Haag: Onderwijsraad.

Openbaar Ministerie (2020). Jaarbericht 2019. Den Haag: Openbaar Ministerie.

Politie (2012). Jaarverslag Nederlandse Politie 2011.

Politie (2020). Jaarverantwoording Politie 2019. Den Haag: Nationale Politie.

PwC (2020). Doorlichting strafrechtketen. Amsterdam: Pricewaterhouse Coopers.

Programma Digitalisering Strafrechtketen (2020). Jaarverslag 2018-2019. Den Haag: Programma Digitalisering Strafrechtketen.

RvdR (2020). Begrotingsvoorstel 2021. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

RvdR (2021a). Nieuwjaarstoespraak Henk Naves. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

RvdR (2021b). Financiele claim Rechtspraak 2022-2025. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Rosenmöller c.s. (2019), Motie van het lid Rosenmöller c.s., Eerste Kamer, 35300 C, 29 oktober.

Rosselli, A. (2020). Judicial independence and the budget: A taxonomy of judicial budgeting mechanisms, *Indiana Journal of Constitutional Design, 5(1)*, 1-20.

Sneller, L. (2020). Quick Scan Digitalisering van de strafrechtketen. Bureau voor Management & ICT.

Van den Berg, P.J.C.M. (2018). Advies over verbetering van het bekostigingssysteem van de rechtspraak.

Van Dijk, F., Van Tulder, F. & Lugten, Y. (2016). Independence of judges: judicial perceptions and formal safeguards, *Raad van de Rechtspraak Working Paper, nr. 1*.

Venetië Commissie (2016). Rule of law checklist. Venetië: Europese Commissie voor Democratie door Recht.

Viapiana, F. (2019). Funding the judiciary: How budgeting system shapes justice. A comparative analysis of three case studies, *International Journal for Court Administration, 10(1)*, 23-33.

World Justice Project (2020). Rule of law index 2020. Washington DC: World Justice Project.

Bijlage A Begeleidingscommissie

SEO en AEF zijn gedurende het onderzoek bijgestaan door een begeleidingscommissie. De commissieleden hebben de onderzoekers van commentaar voorzien op zowel het proces als de inhoud van het onderzoek. In het startgesprek hebben zij gereageerd op de onderzoeksopzet. In de drie daaropvolgende voortgangsgesprekken hebben zij gereageerd op tussentijdse versies van het rapport, en deze van schriftelijk commentaar voorzien.

De begeleidingscommissie bestond uit:

- prof. mr. G.J. (Gert Jan) Veerman (vz.), emeritus hoogleraar wetgeving en wetgevingskwaliteit.
- prof. dr. M. (Michiel) Herweijer, universitair docent Rijksuniversiteit Groningen.
- mr. drs. P.J.J. (Paul) van Voorst, raadadviseur JenV.
- mr. dr. H.G. (Han) Warmelink, ombudsman Universiteit Twente.
- mr. E.C. (Corine) van Ginkel, begeleider van het onderzoek namens het WODC.

Bijlage B Gedetailleerde onderzoeksvragen

Ter uitwerking van de probleemstelling in hoofdstuk 1 zijn 21 gedetailleerde onderzoeksvragen gesteld (zie onderstaande tabel). Deze vragen zijn tijdens het onderzoek als 'checklist' gebruikt om na te gaan of alle relevante aspecten aan de orde komen.

Tabel B.1 Gedetailleerde onderzoeksvragen

Deel A: Hoofdafspraken bekostiging politie, OM en rechtspraak

1. Hoe is de bekostigingssystematiek (bijv. inputbekostiging, outputbekostiging, lumpsum bekostiging) van politie, OM en de rechtspraak, waaronder de wijze van bepaling van de hoogte van het budget, volgens hoofd- of basisafspraken geregeld sedert 2010? In welke mate is daarin sprake van continuïteit (welk deel is vast, welk deel fluctueert), op basis van welke operationalisatie van dat begrip? Wat is de beleidstheorie achter deze bekostigingssystematiek (welke achterliggende gedachte bepaalt deze hoofdafspraken?), en wat is daarin de rol van de bijzondere kenmerken van de betrokken organisaties: de politie als 'sui-generis' organisatie, de rechtsstatelijke positie van het OM en de onafhankelijkheid van de rechtspraak? Is er in deze hoofdafspraken ook aandacht voor afstemming van de consequenties daarvan t.o.v. elkaar in de keten?
2. Welke voor- en nadelen kennen de diverse wijzen van overheidsbekostigingssystematieken volgens (theorieën uit) de literatuur en praktijk?
3. Hoe verhoudt de beleidstheorie zich tot een duurzaam, continu functioneren van de betrokken organisaties met het oog op een sterke rechtsstaat volgens de literatuur en de praktijk?

Deel B: Effecten per fluctuatie sedert 2010 politie, OM en rechtspraak

Effecten per fluctuatie sedert 2010 politie, OM en rechtspraak

4. Welke grote fluctuaties in de bekostiging (bezuinigingen en investeringen) kenden politie, OM en rechtspraak in de afgelopen 10 jaar (2010-2020) en welke visie of doelstellingen/beleidsafwegingen lagen daaraan ten grondslag van? Wie initieerde het en implementeerde het (al dan niet), politiek, beleid of uitvoeringsorganisaties? Waren daar voorwaarden aan verbonden?
5. Welke bekostigingssystematiek was van toepassing bij de investeringen in deze periode (bijv. inputbekostiging, outputbekostiging, lumpsumbekostiging)?
6. Wat kan gezegd worden over de (mate van) realisatie van de beleidsafwegingen achter de fluctuaties?
7. Wat waren de consequenties van de fluctuaties en de wijze van bekostiging voor de organisatie?
8. Zijn er daarvan ook gevolgen geweest voor de ketensamenwerking en daarmee consequenties voor de andere betrokken organisaties?
9. Verschilden de gevolgen daarvan al naar gelang de verschillende wijzen van bekostigingssystematieken, en wat zijn de voor- en nadelen (succesfactoren, knelpunten) van ieder van deze gebleken? Worden deze bevestigd door de literatuur?

Effecten door de jaren heen en per saldo fluctuaties sedert 2010 politie, OM en rechtspraak

10. Wat hebben de fluctuaties in bekostiging, zowel bezuinigingen als investeringen, en het daarmee samenhangende beleid over de afgelopen 10 jaar en per saldo opgeleverd voor de betrokken organisaties, zowel in relatie tot (het realiseren van) de beleidsafwegingen die er aan ten grondslag lagen als voor de organisatie als geheel?
11. Zijn er daarvan ook in de afgelopen tien jaar en per saldo gevolgen geweest voor de ketensamenwerking, alsmede consequenties voor de andere betrokken organisaties apart?
12. Wat is over de afgelopen tien jaar en per saldo de invloed van (verschillende) wijze(n) van bekostigingssystematieken geweest?
13. Wat zijn in de afgelopen tien jaar en per saldo de voor- en nadelen (succesfactoren en knelpunten) van de bekostigingssystematiek van de fluctuaties, geweest voor de betrokken organisaties alsmede voor de ketensamenwerking als de andere betrokken organisaties?
14. Hoe verhouden de (bevindingen over de invloed van) de fluctuaties zich tot de hoofdafspraken over de wijze van bekostiging van de betrokken organisaties en de beleidstheorie?
15. Hoe verhouden de bevindingen van de fluctuaties over de afgelopen tien jaar en per saldo zich tot de literatuur over de voor- en nadelen van verschillende wijzen/systematieken van overheidsbekostiging?
16. Welke lessen kunnen worden getrokken op basis van de bevindingen voor een versterking van een duurzaam, continu, functioneren van de betrokken organisaties, alsmede versterking van de samenwerking in de keten, zodanig dat de vereiste onafhankelijkheid, rechtsstatelijkheid/ het sui-generis functioneren is gewaarborgd?

Deel C: Lessen voor de toekomst bekostiging politie, OM en rechtspraak:

17. Zijn er in de begrotingssystematiek op andere beleidsterreinen concrete voorbeelden te vinden die kunnen bijdragen aan vergroting van de continuïteit van de bekostiging?
18. Welke factoren (b)lijken, (mede) op basis van bovenstaande vragen in het bijzonder van belang om de continuïteit van de bekostiging alsmede het daarmee samenhangende beleid van de betrokken organisaties beter te borgen?

19. Welke factoren blijken van belang om de samenwerking tussen betrokken organisaties te bevorderen in de keten? Welke lessen kunnen daarbij getrokken worden uit enerzijds ‘good practices’ van ZSM en anderzijds de ondervonden knelpunten bij de digitalisering van de keten?
20. Hoe kunnen investeringen in de ene partner worden doorvertaald naar investeringen in de andere partner om een betere samenwerking te realiseren?
21. Conclusies: welke factoren zijn op basis van beantwoording van voorgaande vragen van belang ter bevordering van een meer duurzame, continue en langjarige bekostiging en beleidsvorming van betrokken organisaties van JenV, zodanig dat de vereiste onafhankelijkheid van de rechtspraak, de rechtsstatelijkheid van het OM en het sui-generis functioneren van de politie is gewaarborgd en de rechtsstaat wordt versterkt?

Bron: WODC Startnotitie

Bijlage C Indicatoren voor de bekostiging van de rechtspraak

Deze bijlage geeft de indicatoren weer die worden gebruikt in onderzoek van het ENCJ (2016a) naar de onafhankelijkheid van de rechtsstaat.

Budget process

1) Is the system designed to decide the budget for the judiciary free, as much as is practically possible, from any inappropriate political interference? For instance, an inappropriate political interference is one which could aim to influence the financial resources allocated to the Judiciary in order deliberately to reduce the independence of judges.
2) Are the courts financed wholly on the basis of objective and transparent criteria? Are these criteria established in collaboration with the relevant Judiciary?
- Are the criteria provided by law?
- Are the criteria publicly available?
- Are there transparent criteria for the preparation of the budget?
- Are there transparent criteria to establish budgetary priorities?
- Is the budget process public?
- Is the budget for the judiciary publicly available?

3) Alternatively, are the courts financed, whether in whole or in part, on the basis of discretionary decisions?
4) Even if this is the case, is such financing on a long-term, sustainable basis? Programmes such as Medium Term Budget Programme (MTBP) guarantee the independence and the sustainable development of the Judiciary because the budget is drafted based on programmatic information, tied to policy goals and institutional objectives and integrated into programme planning.
5) Is the budget for the judiciary vulnerable to fluctuations caused by political instability?
6) Is the Council for the Judiciary, or a body on which the judiciary is represented, closely involved in all stages of the budgetary process? Does this involvement include direct negotiation with the deciding authority (Ministry of Finance and Parliament) in order to ensure a greater understanding of the requirements of the judiciary?
7) Is the financing of the judiciary wholly or partly under the control of a Council for the Judiciary or of equivalent independent and autonomous body? If a Council or such a body does not exist, have judges a decisive influence on the budgetary process?

The Adequacy of the Budget to the Requirements of the Judiciary

8) Does the judiciary allocate budgets once these have been determined to ensure an appropriate correlation between requirements and resources?
9) Are the opinions of courts required?
10) Is the Judiciary accountable for the management of its budget?
11) Is the judiciary resourced to a level that enables it to discharge its obligations to provide an effective and efficient system for the delivery of justice in accordance with international standards?
12) Is the judiciary provided with sufficient and stable funding so as to enable the judicial system to innovate, for example by the introduction and sustained development of technologies for optimization of court procedures and financial efficiency?

Budgetary constraints

13) Are budgetary constraints so great that they are capable of restricting the fundamental right of citizens to have effective access to justice through the courts? Have such constraints

been the underlying basis of reforms in the case management of trials and the rules governing the right of appeal?
14) If there is any prioritisation of the listing of cases, is it sufficiently transparent and has it been the subject of consultation with all relevant stakeholders in order to create a sufficient acceptance and predictability for court users?

Judges remuneration

15) Is the remuneration of judges guaranteed by law and commensurate with their professional responsibilities and public duties?
16) Is Judges' remuneration based on objective and transparent criteria? Is there an independent body established to make informed recommendations to the government in relation to judicial remuneration, which governments should accept and implement?
17) Is Judges' remuneration periodically reviewed, independent of the executive, in accordance with the average development of salaries in the country for higher-level civil servants and with inflation?
18) Is there a specific mechanism to keep retirement pensions in line with inflation, provision for reasonable salary payment during illness and during maternity/paternity leave?

Training

19) Is the Council for the Judiciary or an equivalent independent and autonomous body involved in the training of judges, in the field of the training programme and/or involvement in the budget planning and allocation and/or the appointment of organs of the training institution?
20) Is there a sufficient budget to allow for proper training?
21) Is there an appropriate environment to allow judges to have effective access to training (workload management, financial and organisational means to participate?)
22) Are members of the judiciary, who have responsibility for the administration of the Courts trained in accounting and budgetary procedures?

Bijlage D Vormen van bekostiging

Vorm	Kenmerken	Grondslag	Voordelen	Nadelen	Voorbeelden
1. **Functiegerichte bekostiging (ook wel taakgerichte bekostiging, of populatiebekostiging):** Bekostiging vindt plaats vóórdat de dienst of functie beschikbaar is gesteld (ex ante, en verschilt daardoor van de resultaatgerichte bekostiging). Er bestaat geen relatie tussen de bekostiging en de uiteindelijke realisatie van de functie. Dit wil niet zeggen dat er geen verantwoording plaatsvindt.	functiegerichte bekostiging houdt meestal in dat de opdrachtgever jaarafspraken maakt voor het beschikbaar stellen van een bepaalde dienst of functie, vaak met een publiek belang of gericht op een populatie. Bij deze bekostiging staan thema's als toegang of beschikbaarheid centraal: de functie moet in bepaalde hoeveelheid aanwezig zijn. - gaat vaak om integraal budget - soms op basis van historische middelenbehoefte - ex ante	de grondslag voor de omvang van de bekostiging kunnen verschillende variabelen zijn. 1) een 'bottom-up' begroting waarbij er sprake is van het beschikbaar hebben van een aantal personen voor het uitvoeren van activiteiten (incl. ondersteunend personeel, gebouw, overhead, bedden, ligdagen, et cetera). 2) grondslag op basis van een populatie, bijvoorbeeld het aantal bewoners of (relatieve) omvang van specifieke groepen.	- Eenvoudig van opzet, vooraf weten zowel de opdrachtgever als de aanbieder duidelijk hoeveel geld gaat naar een bepaalde functie - geen prikkel tot overproductie en daarmee de kosten. - autonomie staat hierin centraal.	- Geen (directe) koppeling tussen de bekostiging en productie. - Ook ligt er geen relatie tot meer of minder vraagvolume. Dit model ondersteunt derhalve geen sturing op deze aspecten. - risico tot onderproductie als er geen afspraken vooraf zijn gemaakt over het te behalen resultaat of prestaties. - geen sturing op kwaliteit.	- gemeentelijke subsidies voor consultatiebureaus. - de academische component voor UMC's - eerste geldstroom wetenschappelijk onderzoek

Vorm	Kenmerken	Grondslag	Voordelen	Nadelen	Voorbeelden
2. **Prestatiegerichte bekostiging (ook wel "P maal Q"-, of outputbekostiging):** Bekostiging vindt plaats op basis van (een samenstelling van) uitgevoerde activiteiten of prestaties. Er is een directe relatie tussen de geleverde prestatie of output en de bekostiging. De bekostiging wordt gebaseerd op het definiëren, factureren en monitoren van de prestaties of output.	- afspraken over een tarief per activiteit, product, of traject. - bekostiging volgt de prestatie (activiteit of uitgevoerd traject) - Afhankelijk van de sturingsafspraken die een opdrachtgever maakt, ligt er meer of minder risico bij een aanbieder. Als er volledig sprake is van een 'cliëntvolgende' sturing, dan weet de aanbieder vooraf niet hoeveel volume hij krijgt. Immers pas nadat hij een prestatie heeft geleverd, kan een factuur worden verstuurd. Soms zijn er afspraken over voor- en nacalculatie om dergelijke continuïteitsrisico's te beperken. Bijvoorbeeld door vooraf een jaarraming te maken en (enige) zekerheid te bieden door afspraken over toe te wijzen volume. - ex ante (regels, definities etc.)/ ex post (bepaling van de bekostiging) - evt met maximum	De grondslag voor de omvang van de bekostiging is een activiteit (bijvoorbeeld een consult) of een traject (samenstelling van verschillende activiteiten van verschillende professionals). Een tarief voor een activiteit of traject komt dan tot stand door het toerekenen van kostensoorten aan activiteiten, respectievelijk trajecten (bijv. bekostiging per afgestudeerde student wo of per afgehandelde zaak rechtspraak?).	Een voordeel van dit model is dat er een koppeling ligt tussen de te leveren of geleverde prestatie en de bekostiging. Het stimuleert de doelmatigheid omdat er kostentoerekening plaatsvindt naar activiteit of traject. Hiermee volgt de bekostiging tevens de werklast.	- Volumerisico indien er ongelimiteerd activiteiten of trajecten in rekening kunnen worden gebracht. Vaak maken opdrachtgevers hier afspraken over of laten dit over aan een 'poortwachter'. Daarbij is een juiste inschatting van benodigde activiteiten of het juiste traject van groot belang. - Geen nadruk op kwaliteit. - grote administratieve lasten - Geen zicht op risico's bij de aanbieder - Als er sprake is van (substantiele) vaste kosten, dan bestaat het risico dat de kosten sneller dalen dan de werkelijke kosten, en sneller stijgt als de output stijgt. - hieraan gerelateerd is dat de aanbieder zal zorgen dat risico's en alle relevante indirecte kosten (vaste lasten) worden meegenomen in de tariefstelling. - een onzekerheid m.b.t. de inkomsten van de aanbieder.	- Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) - identiteitsbewijzen - kadastertransacties

Vorm	Kenmerken	Grondslag	Voordelen	Nadelen	Voorbeelden
3. **Resultaatgerichte bekostiging (outcomebekostiging):** bij deze vorm staat het resultaat centraal. Bekostiging vindt plaats op basis van het gerealiseerde resultaat zoals een persoon die is geholpen of een groep personen waar verbetering is opgetreden. Een andere benaming hiervoor is 'outcomebekostiging'. Bij het niet halen van het vooraf afgesproken resultaat betekent dat geen betaling plaatsvindt.	resultaatgerichte bekostiging maakt een koppeling met de resultaatgebieden. Dit kan op individueel niveau (micro) maar ook op groepsniveau (macro). Resultaatgerichte bekostiging wordt vaak ingevoerd in aanvulling op andere bekostigingsvormen. Bijvoorbeeld door een deel van de dienst overeenkomstig een vaste vergoeding te bekostigen en een deel prestatieafhankelijk te maken (bonussysteem). Deze vorm van bekostiging vraagt eenduidige afspraken over meetbare indicatoren voor het beoordelen van het resultaat waarover de dienstverlener verantwoording kan afleggen. Dit vraagt afspraken over de langere termijn (om beoogde resultaten te kunnen realiseren) en wederzijds vertrouwen. - ex post	- individueel of op groepsniveau (bijv. cliënttevredenheid of concrete indicatoren gebaseerd op de resultaatgebieden. Bijvoorbeeld gedrag van groepen jongeren of in wijken.) - macroniveau (bijv. in termen van maatschappelijke effecten zoals vermindering van het aantal probleemgevallen of hogere scores op het gebied van leefbaarheid, uitval, recidive, et cetera.)	- een voordeel van dit model is dat uitkomst op het niveau van de resultaatgebieden centraal staat in de afspraken waardoor de financiële prikkels de kwaliteit, samenwerking en innovatie bevorderen. De wijze van bekostiging ondersteunt hiermee het beoogde doel van een dienst. Indien sprake is van eenvoudige indicatoren, kan ook de verantwoording eenvoudig zijn. - autonomie staat hierin centraal	- resultaten of effecten in de praktijk zijn vaak moeilijk meetbaar en/of tevens door andere factoren worden beïnvloed waarop een aanbieder niet of niet alleen invloed heeft. Er bestaat dan nauwelijks een direct verband tussen de activiteiten en inspanning die een aanbieder doet en het resultaat of maatschappelijk effect. -een onzekerheid m.b.t. de inkomsten van de aanbieder. (bijv. criminaliteitscijfers)	- 'no cure – no pay' benaddering in de juridische wereld in de VS. - Financiering van re-integratie (combinatie van opleiding en langdurige plaatsing op arbeidsmarkt leidt tot full pay, bij niet plaatsen bijvoorbeeld less pay)

Vorm	Kenmerken	Grondslag	Voordelen	Nadelen	Voorbeelden
4. **Combinaties** Het toekennen van een integraal budget op basis van op vooraf bekende parameters, daarmee een combinatie tussen vast en variabele bekostiging.	Dit is een combinatie tussen de bovengenoemde bekostigingssystematieken. Onderscheidend hierbij is dat de ontvangende organisatie (de aanbieder) hier zelf de autonomie bezit om de gelden naar eigen inzicht te verdelen. - ex ante	Het vaste deel kan worden gebaseerd op bijvoorbeeld een vooraf bepaalde verdeling tussen regio's of een aantal organisaties. Het variabele deel kan worden gebaseerd op een aandeel van de doelgroep in de totale populatie, of het aantaal werkzame "professionals", of een combinatie hiervan.	- een voordeel is de nadruk op efficiëntie, waarbij de aanbieder een prikkel heeft om geld over te houden voor belangrijke investeringen. - daarnaast heeft de aanbieder veel autonomie in hoe de budgetten intern worden verdeeld. - Hiermee hebben partijen zekerheid over de maximale uitgaven.	- een bijkomend nadeel is het gebrek aan (directe) prikkels voor kwaliteit. Afhankelijk van de situatie kan het echter wel zo zijn dat een instelling die op deze manier word bekostigd, geprikkeld wordt om toekomstige betalingen van deze vorm te waarborgen. - er bestaat tevens een risico voor niet (kunnen) behandelen, wachtlijsten of overcompensatie voor uitgevoerde diensten.	- bekostiging van universiteit. Waarbij elke universiteit een vooraf vastgesteld vast bedrag krijgt (1e geldstroom), en een variabel bedrag per ingeschreven leerling of student wo of op basis van bijvoorbeeld het aantal afgestudeerden (diplomabekostiging).

Bijlage E Verantwoording case ZSM

Voor deze case is gesproken met de volgende betrokkenen bij ZSM:

- Landelijk netwerkregisseur ZSM
- Openbaar Ministerie, plv. HOvJ en portefeuillehouder ZSM
- Openbaar Ministerie, Procureur-Generaal
- Politie, Hoofd Operatiën eenheid Oost-Brabant en portefeuillehouder ZSM
- Politie, programmadirecteur opsporing

Daarnaast is gebruik gemaakt van de volgende (beleids)documenten over ZSM:

- Geactualiseerde ZSM-werkwijze. (2016).
- Ontwikkelagenda VVE ZSM 2018-2020. (2018).
- Evaluatie Ontwikkelagenda ZSM 2018-2020 (2020).
- Memo werkplekkosten ZSM. (VVE ZSM, 2020).
- Begroting ontwikkelbudget ZSM. (VVE ZSM, 2020).

Geraadpleegde literatuur:

- Bac, J. & Vink, M. (2014). ZSM, Zo Selectief Mogelijk… Triage in de strafrechtketen. *Proces, (93)*1, 79-88.
- Kenis, P. (2017). *De schoonheid van en uitdagingen voor organisatienetwerken.* Presentatie t.b.v. ZSM-werkconferentie.
- Knigge, G. & Peters, M. (2017) *Beschikt en gewogen.* Den Haag: Hoge Raad der Nederlanden.
- Menger, A. & Krechtig, L. (2016). Werkplaatsen ZSM: samenwerken bij betekenisvol sanctioneren. *Proces, (95)*, 4, 21-33.
- Salet, R. & Terpstra, J. (2017). *VVC onder de aandacht. Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk.* Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Thomas, M., Van Kampen, P, Van Lent, L., Schiffelers, M., Langbroek, P. & Van Erp, J. (2016). *Snel, betekenisvol en zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze.* Den Haag: Boom juridisch.
- Westra, R. & Bakker, G. (2020). Sterke strafrechtelijke keten door sturing. *Boom Strafblad, (1)6,* 308–311.

Bijlage F Verantwoording case Digitalisering

Voor deze case is gesproken met de volgende betrokkenen bij de digitalisering van de strafrechtketen:

- Ministerie van JenV, programmadirecteur Digitalisering Strafrechtketen
- Openbaar Ministerie, plv. HOvJ en portefeuillehouder ZSM
- Rechtbank Midden-Nederland, portefeuillehouder Strafrecht
- Raad voor de rechtspraak, lead controller IV
- Raad voor de rechtspraak, strategisch adviseur informatievoorziening

Daarnaast is gebruik gemaakt van de volgende (beleids)documenten:

- Kamerbrief van 17 februari 2016, Kamerstukken II, 2015-16, 29 279, nr. 298.

Geraadpleegde literatuur:

- Commissie Van den Emster, *De toekomst van de strafrechtspleging: Ambities voor gezamenlijke versterking*, maart 2017.
- L. Sneller, *Quick Scan Digitalisering van de strafrechtketen*. 17 mei 2020.