> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Projectnaam
Motie Rosenmoller: continuiteit bekostiging politie, Openbaar Ministerie, rechtspraak

Ons kenmerk
3305416

Uw kenmerk
-

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 30 april 2021
Onderwerp Motie Rosenmöller: continuïteit financiering politie, Openbaar Ministerie, rechtspraak

Ter uitvoering van de motie van het lid van uw Kamer Rosenmöller heeft SEO economisch onderzoek in samenwerking met AEF in opdracht van het WODC een onafhankelijk onderzoek verricht naar de continuïteit van de bekostiging van politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak.[1] Daarbij is niet alleen gekeken naar de taken die deze organisaties verrichten in het kader van het strafrecht, maar naar hun takenpakket als geheel. Zoals aangekondigd in onze eerdere brieven over de doorlichting van de strafrechtketen door PwC en de follow-up daarvan is het onderzoek in maart 2021 afgerond.[2] Hierbij bieden wij u het eindrapport van het onderzoek aan. In de bijlage bij deze brief is een totaaloverzicht opgenomen van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. De aanbevelingen zullen de komende periode nader worden bestudeerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid en de betrokken organisaties. Het is aan het nieuwe kabinet om beslissingen te nemen over de opvolging van de aanbevelingen en uw Kamer nader te informeren over de voortgang hiervan. In deze brief gaan wij in op een aantal hoofdthema's die wij in deze fase in het bijzonder onder uw aandacht willen brengen.

1. Scope en vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek heeft zich gericht op 3 hoofdvragen:
(1) Hoe ziet de bekostigingssystematiek van respectievelijk politie, OM en Rechtspraak eruit en welke voor- en nadelen zijn er? (2) Inventariseer en analyseer voor de periode 2010-2020 de fluctuaties in de budgetten per organisatie (bezuinigingen, investeringen, andere veranderingen) en verdiep op de relatie bekostiging-ketensamenwerking op de ketenbrede trajecten ZSM en digitalisering van de strafrechtketen. (3) Welke lessen voor de toekomst levert de analyse op, waarbij ter vergelijking ook is gekeken naar de wijze van bekostiging en de ervaringen daarmee in drie organisaties uit andere domeinen: COA, Hoger Onderwijs en Raad van State.

[1] Kamerstukken Eerste Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 3500 300 C.
[2] Zie brieven van resp. 26 juni 2020 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2019-2020, 29 279, nr. 604) en 17 november 2020 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2019-2020, 29 279, nr 628)

2. Eerste reactie en vervolgstappen naar aanleiding van conclusies en aanbevelingen

De onderzoekers hebben in relatief korte tijd een gedegen rapport opgeleverd dat een groot aantal conclusies en aanbevelingen bevat. De conclusies en aanbevelingen bevatten bruikbare aanknopingspunten om te komen tot verdere verbeteringen als het gaat om de continuïteit en de wijze van bekostiging van de genoemde organisaties die de rechtsstaat dienen.

De aanbevelingen zijn soms algemeen en soms juist meer technisch van karakter. In elk geval is nadere bestudering nodig om scherper in beeld te brengen waar concrete verbetermogelijkheden liggen, waar aansluiting gezocht kan worden bij lopende trajecten en waar nog nadere afweging en besluitvorming nodig is. Een werkgroep onder voorzitterschap van de directie strafrechtketen met vertegenwoordigers van de betrokken organisaties en ons departement is hiermee inmiddels gestart. In afwachting van deze nadere uitwerking willen wij bij wijze van eerste reactie kort ingaan op drie belangrijke hoofdthema's uit het rapport.

a. Snelle fluctuaties en gevolgen voor betrokken organisaties

Het rapport laat zien dat er in de periode 2010-2020 sprake is geweest van fluctuaties en wisselend beleid ten aanzien van de beschikbaar gestelde financiële middelen en dat er wijzigingen hebben plaatsgevonden in de bekostigingssystematiek bij de politie, het OM en de Rechtspraak. Daarbij wordt geconstateerd dat de bezuinigingen in deze periode doorgaans voortvloeiden uit generieke taakstellingen en dat de investeringen juist voor specifieke doelen werden toegekend. De conclusie is dat snel opeenvolgende algemene bezuinigingen en specifieke intensiveringen in een relatief kort tijdsbestek vanuit een oogpunt van continuïteit risico's opleveren voor de organisaties van politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak. Gepleit wordt voor een meer duurzame financiering waarbij in geval van budgetwijzigingen voldoende rekening wordt gehouden met de potentiele verandersnelheid van de keten en van de betrokken organisaties.

Hoewel de uiteindelijke vaststelling van de begroting door regering en parlement het resultaat is van een bredere politieke afweging, zien wij bovenstaande bevindingen als een belangrijke les voor de toekomst, want continuïteitsrisico's voor de individuele organisaties in de rechtsstaat komen uiteindelijk ook niet ten goede aan het functioneren van de rechtsstaat als zodanig.

b. Bekostingssystematiek: naar een evenwichtige mix

Het rapport beschrijft de voor- en nadelen van de verschillende gehanteerde bekostigingssystematieken, er volgt geen algemene voorkeur uit voor een bepaald bekostigingssysteem. Ten aanzien van de politie wordt aanbevolen de huidige wijze van inputbekostiging te handhaven. Ten aanzien van het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak wordt aanbevolen een adaptieve mix te behouden van deels vaste financiering en outputbekostiging. Hierbij merken we op dat bij het Openbaar Ministerie deze gemengde bekostiging in 2019 is geïntroduceerd en nog niet is uitontwikkeld. De bedoeling was om 2019 en 2020 als proefperiode te gebruiken, maar deze proefperiode is mede als gevolg van corona verlengd. Ook is er nog geen sprake van afrekenen op basis van gerealiseerde productie. Voor de Rechtspraak geldt dat de vervanging van bijna volledige outputfinanciering door een mix per 2020 is ingegaan. Ook hiermee moet nog ervaring worden opgedaan. Dit wordt nauwlettend door de Raad voor de Rechtspraak en ons departement gevolgd. In de bekostigingssystemen van Openbaar Ministerie en

Rechtspraak zitten periodieke herijkingen besloten, die aanleiding kunnen geven voor tussentijdse aanpassingen.

c. Keteneffecten en ketensamenwerking

Het rapport benadrukt dat meer of minder financiële middelen of capaciteit bij één ketenpartner doorwerking heeft op de prestaties en productie van andere ketenpartners. Het beter rekening houden met dit soort keteneffecten, zowel bij bezuinigingen als bij investeringen, zien wij als een belangrijk aandachtspunt. Belangrijk is in dit verband ook dat voorafgaand aan de introductie van nieuw beleid of wetgeving, vroegtijdig de effecten op de betrokken ketenpartners in beeld worden gebracht. Daar valt zeker nog winst te behalen. Twee initiatieven zijn in dit kader van belang. Momenteel is herziening van het Integraal Afwegingskader (IAK) voor beleid en wetgeving gaande. Daarnaast wordt een 'integraal en actueel overzicht van nieuw beleid en regelgeving ten aanzien van de strafrechtketen' tot stand gebracht. Op grond daarvan kan beter worden beoordeeld met welke uitvoeringsconsequenties rekening moet worden gehouden. Dit laatste initiatief is onderdeel van het actieplan strafrechtketen en het ondersteunt het ketenperspectief.[3]

Een tweede aandachtspunt is de conclusie uit het rapport dat de wijze van bekostiging primair is gericht op de individuele organisaties en niet op (het bevorderen van) ketensamenwerking. Ook wordt geconcludeerd dat soms sprake is van tegengestelde prikkels, bijvoorbeeld omdat meer inzet op preventie of recidivevermindering wel inzet van de organisaties vergt maar geen 'zaak' oplevert in termen van outputbekostiging; iets vergelijkbaars constateren de onderzoekers bij de samenwerking in ZSM-verband.

Rekening houden met keteneffecten en maatschappelijke effecten anders dan strafzaken, is voor een gedeelte al wel besloten in de huidige wijze van financieren: in het jaarlijkse Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) wordt ook rekening gehouden met de macro-economische ontwikkelingen die van invloed zijn op de keten. Ook zijn er voorbeelden op specifieke deelgebieden waar een vorm van ketenfinanciering wordt gehanteerd, zoals bij de digitalisering van de strafrechtketen, de digitalisering van de ketenvoorziening jeugdketen en bij de verdeling van de beheerskosten bij de Wet Geestelijke Gezondheidszorg.

Het voorgaande neemt niet weg dat de thema's ketenfinanciering, samenwerkingsbevorderende aspecten in de financiering en maatschappelijke effecten verder aandacht behoeven in het kader van de nadere uitwerking van de aanbevelingen, met inachtneming van de verschillende rollen, verantwoordelijkheden en wettelijke taken van de betrokken organisaties

3. Tot slot

Naast de bovengenoemde drie hoofdthema's bevat het rapport een groot aantal deelaanbevelingen, waarvan het merendeel onder een van de hiervoor genoemde hoofdthema's kan worden gerangschikt. De komende periode zullen wij samen met de betrokken ketenorganisaties in het Bestuurlijk Keten Beraad van de strafrechtketen de aanbevelingen verder bestuderen en bezien welke verbeteringen of concrete uitwerkingen wenselijk en mogelijk zijn.

[3] Zie voetnoot 2

Wij verwijzen in dit verband ook naar het position paper van het Bestuurlijk Keten Beraad dat wij op 1 april 2021 aan de Tweede Kamer hebben aangeboden.
Het is aan het nieuwe kabinet om hierin keuzes te maken en Uw Kamer nader te informeren over de voortgang hiervan.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving

Datum
30 april 2021

Ons kenmerk
3305416

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving

Datum
30 april 2021

Ons kenmerk
3305416

BIJLAGE: OVERZICHT CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies t.a.v. de kernvragen motie Rosenmöller:
1. Er was in de periode 2010-2020 sprake van wisselend beleid, zowel t.a.v. de bekostigingssystematiek van de organisaties als t.a.v. de beschikbaar gestelde middelen.
2. In dit -kortlopende- onderzoek is geen duidelijke informatie gevonden over de vraag in hoeverre meer continuïteit in de bekostiging bijdraagt aan de kwaliteit van de rechtsstaat.
3. De mate waarin continuïteit moet worden geborgd is, net als elke budgettaire afweging, uiteindelijk een politieke zaak. Daarbij zijn de onafhankelijkheid van de rechtspraak, de rechtsstatelijkheid van het OM en het sui generis functioneren van de politie van groot belang.
4. 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 personeel, maar ook materiele ondersteuning.
5. Investeringen (nieuwe projecten) zijn vaak moeilijk uit te voeren als geen middelen voor de langere termijn worden geborgd.
6. Ketensamenwerking wordt door de wijze van financiering eerder bemoeilijkt dan bevorderd.

Inhoudelijke conclusies uit het onderzoek:
1. De uiteindelijke vaststelling van de begroting door regering en parlement is het resultaat van een bredere politieke afweging, daarbij spelen naast de belangen van de organisaties die de rechtsstaat dienen ook het bredere financieel-economische beleid een rol.
2. Uit de analyse volgt geen algemene voorkeur voor een bepaald bekostigingssysteem. Kenmerken van organisaties spelen bij de keuze van een bekostigingssysteem een belangrijke rol. De voor- en nadelen worden per organisatie uitgewerkt in de conclusies.
3. Outputbekostiging kent naast voordelen ook belangrijke beperkingen (daling aantal zaken of zwaarte in relatie tot kosten organisaties; ongewenste prikkels om vooral de "Q" te verhogen).
4. Er zijn geen indicaties gevonden dat de kwaliteit van de rechtsstaat onder druk staat door de *wijze van bekostiging* van politie, OM en rechtspraak
5. Het lijkt erop dat bij investeringen in individuele organisaties niet de beoogde maatschappelijke effecten leidend zijn.
6. De bekostiging is niet expliciet gericht op de keten en de samenwerking daarin.
7. De bekostigingssystematiek sluit niet automatisch aan bij de maatschappelijke behoefte en zorgt in sommige gevallen voor tegengestelde prikkels (bijvoorbeeld: meer nadruk op preventie of recidiveverminderingen en anders dan strafrechtelijke afdoening vergt wel inzet maar levert geen 'zaak' op in termen van outputbekostiging; iets vergelijkbaars is waarneembaar bij ZSM).

Aanbevelingen:

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.