
Vergaderjaar 2021 – 2022

35 300

Nota over de toestand van 's Rijks financiën

BO**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG
Vastgesteld 21 april 2022**

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ hebben in de commissievergadering van 22 februari 2022 gesproken over de motie-Rosenmöller² en het onderzoek dat ter uitvoering van deze motie is verricht.

Naar aanleiding hiervan is op 16 maart 2022 een brief gestuurd aan de minister van Justitie en Veiligheid.

De minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming hebben op 20 april 2022 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), Baay-Timmerman (50PLUS), Van den Berg (VVD), Arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolaï (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU) en Hiddema (Fractie-Frentrop).

² *Kamerstukken I* 2019/20, 35300, C.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de minister van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 16 maart 2022

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben in de commissievergadering van 22 februari 2022 gesproken over de motie-Rosenmöller³ en het onderzoek dat ter uitvoering van deze motie is verricht. De commissie wenst graag het volgende naar voren te brengen.

Ter uitvoering van de motie 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.

Bij brief⁴ van 30 april 2021 heeft de regering het eindrapport van dit onderzoek aan de Kamer aangeboden. Hierbij heeft de regering aangegeven dat de aanbevelingen nader zullen worden bestudeerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid en de betrokken organisaties, onder de vermelding dat het aan het nieuwe kabinet is om beslissingen te nemen over de opvolging van de aanbevelingen en de Kamer nader te informeren over de voortgang daarvan.

De commissie wenst thans op dat laatste element terug te komen. De Kamer houdt in mei van dit jaar een beleidsdebat over de staat van de rechtsstaat. Graag verzoekt zij u de Kamer tijdig te informeren over de toegezegde opvolging van de aanbevelingen en de genoemde voortgang zodat zij deze informatie kan betrekken bij het beleidsdebat.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

mr. drs. M.M. de Boer

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

³ *Kamerstukken I 2019/20, 35300, C.*

⁴ *Kamerstukken I 2020/21, 35300VI / 35300, BK.*

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2022

In uw brief van 16 maart 2022 verzoekt u geïnformeerd te worden over de stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek 'Continuïteit in de bekostiging van politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak' dat in opdracht van het WODC is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek in samenwerking met Andersson Elffers Felix (AEF). Hierbij verwijst u naar de brief van onze ambtsvoorgangers van 30 april 2021⁵, waarin zij aangeven dat het aan het volgende kabinet is om beslissingen te nemen over de opvolging van de aanbevelingen en het nader informeren van de Kamer daarover.

Het onderzoeksrapport is tijdens de vorige kabinetsperiode voor advies voorgelegd aan het Bestuurlijk Keten Beraad van de strafrechtketen⁶ en ook op het ministerie van JenV nader bestudeerd. Per brief van 19 november 2021⁷ is het advies van het Bestuurlijk Keten Beraad aan uw Kamer aangeboden met een inhoudelijke reactie van de toenmalige bewindslieden, waarbij ook nader is ingegaan op de bevindingen van het onderzoek zelf. Wij onderschrijven deze reactie en informeren uw Kamer graag over de actuele stand van zaken op de vier hoofdpunten die het Bestuurlijk Keten Beraad in zijn advies heeft opgenomen. Volledigheidshalve voegen wij het advies van het BKB nogmaals bij.

1. Bekostigingssystematiek organisaties in relatie tot maatschappelijke opgaven

Uit het onderzoek van SEO en AEF komt naar voren dat de onderzochte organisaties ieder hun eigen bekostigingssystematiek kennen en dat gehanteerde bekostigingssystemen elk hun voor- en nadelen hebben. Er wordt geen algemene voorkeur uitgesproken voor een bepaald bekostigingssysteem. Ook het advies van het Bestuurlijk Keten beraad doet dat niet. Wel wordt bepleit om, in samenspraak met de betrokken organisaties, goed de vinger aan de pols te houden en alert te zijn op mogelijke knelpunten zodat waar nodig verbetering of verfijning binnen de bestaande systemen kan worden overwogen. Wij nemen dit advies over. Ten aanzien van de politie wordt aanbevolen de huidige wijze van inputbekostiging te handhaven. In de bekostigingssystemen van zowel de Rechtspraak als van het Openbaar Ministerie zit een regulier moment om het systeem tegen het licht te houden. Elke drie jaar is er sprake van zogenaamde prijsonderhandelingen waarin alle aspecten van de bekostiging worden besproken tussen Rechtspraak en de minister voor Rechtsbescherming. Veelal gaat het daarbij om de hoogte van de diverse prijzen in het systeem; maar in beginsel kan elk aspect van het systeem tijdens dit onderhandelingstraject worden geagendeerd. Zo is tijdens de prijsonderhandelingen 2020-2022 – mede op basis van het advies van een onafhankelijke externe deskundige, dhr. drs. P.J.C.M. van de Berg⁸ – het systeem op belangrijke onderdelen aangepast. Op dit moment vinden er wederom gesprekken plaats over de prijzen 2023-2025.

Het Openbaar Ministerie kent een gemengd systeem van deels vaste (lumpsum) financiering en deels outputbekostiging. Voor het Openbaar Ministerie geldt dat het huidige bekostigingssysteem nog maar relatief kortgeleden in werking is getreden (sinds 2019); nog niet alle onderdelen ervan

⁵ Eerste Kamerstukken 2020-2021, nr. 29279-649

⁶ Het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB) is het strategisch beraad waar ketenorganisaties en het ministerie van Justitie en Veiligheid afspraken maken over de samenwerking en de prestaties van de strafrechtketen. Daarnaast heeft het beraad een adviserende taak richting de minister. Het beraad wordt voorgezeten door de voorzitter van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie. Daarnaast nemen onder meer de korpschef van de politie, de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak, de directeur van het CJIB en het departement deel.

⁷ Eerste Kamerstukken 2021-2022, nr. 29279-685

⁸ Eerste Kamerstukken, vergaderjaar 2018-2019, 34775 VI, nr. AG

zijn volledig actief. Mede door ontstane vertraging als gevolg van de coronacrisis is in overleg met het Openbaar Ministerie besloten hier langer de tijd voor te nemen. Wel is vorig jaar besloten dat een herijking van de prijzen en van het lumpsum-deel van de bekostiging gewenst is, omdat de meeste recente meting van de werklust van de diverse werkomgevingen binnen het Openbaar Ministerie nog uit 2016 stamt. Een update van deze meting werd wenselijk geacht. Deze herijking zal binnenkort zijn afgerond en zijn beslag krijgen in het systeem vanaf 2023.

Het Bestuurlijk Keten Beraad wijst er in navolging van het SEO-rapport in zijn advies op dat de strafrechtketen een maatschappelijke opdracht heeft die niet uitsluitend in financiële termen kan worden vertaald. Daarbij wordt erop gewezen dat niet alle inspanningen van ketenorganisaties kunnen worden gevat in concrete producten met een kostprijs, zoals inspanningen op het gebied van preventie, het voorkomen van recidive, verstoring van criminele organisaties of bestuurlijke interventies. Dit erkennen wij en dat is ook de reden dat hiermee rekening wordt gehouden in de diverse bekostigingssystemen door de aanwezigheid van een lumpsum bekostigd deel (bij het OM en de Rechtspraak circa 50%).

2. Geleidelijkheid bij investeringen en bezuinigingen

Het advies van het Bestuurlijk Keten Beraad beveelt aan om in geval van budgetwijzigingen (zowel opwaarts als neerwaarts) voldoende rekening te houden met de potentiële verandersnelheid van de keten en van de betrokken organisaties. Dat sluit aan bij een vergelijkbare bevinding van het SEO-rapport, waarin werd geconstateerd dat snel opeenvolgende algemene bezuinigingen en specifieke investeringen in een relatief kort tijdsbestek vanuit een oogpunt van continuïteit risico's opleveren voor de organisaties van politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak. Dit zal ook gelden voor andere organisaties in het JenV-domein. Wij sluiten ons aan bij wat hierover is gezegd in de bovengenoemde brieven aan uw Kamer in reactie op het SEO-rapport van 30 april 2021 en 19 november 2021: dit is een belangrijke aanbeveling die we zeker ter harte zullen nemen. Het is wel van belang te benadrukken dat de uiteindelijke vaststelling van de begroting (zowel opwaarts als neerwaarts) door regering en parlement het resultaat is van een bredere politieke afweging, die soms kan dwingen tot andere keuzes. Wij onderschrijven dat in die gevallen duidelijkheid en transparantie over de gemaakte keuzes en de gevolgen daarvan voor de keten en de ketenorganisaties van groot belang zijn.

In het Coalitieakkoord is afgesproken dat de justitiële ketens worden versterkt door extra investeringen in de organisaties van onder andere de politie, het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak. Doel hiervan is de organisaties toekomstbestendiger te maken, onder meer in termen van capaciteit, wendbaarheid (ook gelet op nieuwe ontwikkelingen in criminaliteit), kwaliteit van de informatievoorziening, digitalisering, innovatie en verbetering van de ketensamenwerking. Dit is in aanvulling op de middelen die eerder zijn verstrekt door het vorige Kabinet in de ontwerpbegroting 2022 (motie Hermans, Ondernijning).

De exacte uitwerking en toedeling wordt zoveel als mogelijk meegenomen in het reguliere begrotingsbesluitvormingsproces. Dat betekent dat de beide Kamers over deze plannen bij Voorjaarsnota worden geïnformeerd, de Voorjaarsnota zal uiterlijk 1 juni worden verzonden.

3. Vaker toepassen van ketenfinanciering bij samenwerkingsverbanden

Intensieve samenwerking tussen de organisaties uit de strafrechtketen (en soms ook daarbuiten) is noodzakelijk om de complexe maatschappelijke opgaven rond criminaliteit en onveiligheid het hoofd te bieden. Bij dergelijke samenwerkingsverbanden staat het gezamenlijk resultaat centraal. Het SEO-rapport constateert dat de wijze van bekostiging van politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak primair is gericht op de individuele organisaties en niet op (het bevorderen van) ketensamenwerking. Het Bestuurlijk Keten Beraad beveelt aan om vaker gebruik te maken van ketenfinanciering, als instrument om te ondersteunen bij het behalen van gezamenlijke ketendoelen.

Dit is een interessante aanbeveling die de moeite waard is om verder te exploreren. Daarbij wijzen we erop dat het SEO-onderzoek tegelijkertijd tot de conclusie komt dat er geen aanleiding is een

fundamentele wijziging aan te brengen in de bestaande bekostigingssystemen van de onderzochte organisaties.

Een reeds bestaand voorbeeld van ketenfinanciering is de wijze waarop de digitalisering van de strafrechtketen is gefinancierd. Op grond van het regeerakkoord van het vorige kabinet, "Vertrouwen in de toekomst" uit 2017, zijn hiervoor tot en met 2022 (met mogelijk een uitloop naar 2023) middelen beschikbaar gesteld (ruim € 200 miljoen). Voor de digitalisering zijn ketendoelstellingen vastgesteld. Alleen projecten die een bijdrage leveren aan de ketendoelstellingen worden met de middelen gefinancierd. Hier is dus sprake van financiering van ketendoelstellingen ofwel ketenfinanciering.

Een ander interessant samenwerkingsverband van meerdere partners binnen de strafrechtketen is ZSM. Dit samenwerkingsverband bestaat al meer dan 10 jaar en levert een goede bijdrage aan de afdoening van zaken op het gebied van veelvoorkomende criminaliteit. Tot nu toe is hierbij geen sprake geweest van ketenfinanciering. De keten laat momenteel onderzoek verrichten naar de vraag op welke wijze ZSM het beste kan worden bekostigd op een wijze waarbij de gewenste maatschappelijke effecten van ZSM voorop staan. Dit onderzoek zal voor eind 2022 worden afgerond. Op basis van de uitkomst daarvan zal worden bekeken of aanpassing van de huidige financiering van de ketenorganisaties wenselijk is.

4. Verwachte effecten van nieuwe beleid en regelgeving op organisaties en keten beter in beeld

Het SEO-rapport benadrukt dat meer of minder financiële middelen of capaciteit bij een ketenpartner doorwerking heeft op de prestaties en productie van andere ketenpartners. Het is daarom van belang om, zowel bij investeringen als bij bezuinigingen, rekening te houden met dit soort keteneffecten. Daarnaast en in aanvulling hierop is ook belangrijk dat voorafgaand aan de introductie van nieuw beleid of wetgeving, vroegtijdig de effecten op de betrokken ketenpartners in beeld worden gebracht. Het Bestuurlijk Keten Beraad heeft in dit verband gepleit voor een consequentie en eenduidige systematiek om deze effecten in beeld te brengen, voor de individuele organisaties en voor de keten.

Het prognosemodel justitiële ketens (PMJ) raamt al voor een groot deel van de strafrechtketen de capaciteitsbehoefte, gegeven de demografische, economische, maatschappelijke en overige ontwikkelingen in de strafrechtketen en de civiele- en bestuursrechtelijke keten. Dit model wordt aangevuld met de gevolgen van nieuw beleid en regelgeving. Dit wordt gedaan voor de keten als geheel.

Aangezien PMJ zich richt op zaaksaantallen dient daarnaast te worden gekeken naar de effecten van beleid en regelgeving op andere aspecten van keten.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid werkt op dit moment in nauwe samenwerking met organisaties in de strafrechtketen aan het creëren van een overkoepelend overzicht van nieuwe beleids- en wetgevingsinitiatieven en hun consequenties voor de strafrechtketen. Dit overzicht moet ook informatie genereren over de financiële consequenties voor de organisaties en daarmee inzicht verschaffen in de uitvoerbaarheid van de initiatieven en het absorptievermogen van de ketenorganisaties. En het overzicht moet een basis kunnen bieden voor eventueel noodzakelijke prioritering. Momenteel wordt bekeken hoe een dergelijke systematiek op de beste manier kan worden ingepast in de jaarlijkse afspraken tussen het ministerie en de organisaties in de strafrechtketen en wat daarvoor nodig is.

Tot slot

Uit het voorafgaande is af te leiden dat de uitvoering van de aanbevelingen van het onderzoek 'Continuïteit in de bekostiging van politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak' in volle gang is en inmiddels voor een belangrijk deel onderdeel is of zal worden van de werkwijze van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de betrokken organisaties in de strafrechtketen. Tegelijkertijd gaat het op een aantal onderdelen om nieuwe ontwikkelingen waarmee nog ervaring moet worden opgedaan. Wij zullen de vinger aan de pols te houden en erop toezien dat de noodzakelijke voortgang wordt geboekt.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister voor Rechtsbescherming,

F.M. Weerwind