Bijlage

Advies ketenwerkgroep robuuste financiering aan BKB door tussenkomst van het LKB

Organisaties die deelnamen aan werkgroep:
politie, OM, Raad voor de Rechtspraak, DJI, CJIB, Directie Strafrechtketen.

Inleiding
In 2020 heeft het Landelijke Ketenberaad van de strafrechtketen in opdracht van het Bestuurlijk Ketenberaad een *position paper* opgesteld. In dit position paper geeft de keten richting de politiek aan wat er nodig is om een toekomstbestendige en duurzame strafrechtspleging te realiseren. Hierbij wordt een robuuste en stabiele financiering als een essentiële voorwaarde voor een toekomstbestendige strafrechtketen naar voren gebracht. De ketenwerkgroep robuuste financiering is vervolgens in het leven geroepen om een advies op te stellen hoe deze robuuste financiering er in de praktijk uit zou moeten zien. Dit document betreft dit advies. Het advies is gebaseerd op principes die hieronder zijn opgenomen. Ook borduurt het voort op het onderzoeksrapport "Continuïteit in de bekostiging van politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak" dat in maart 2021 door het WODC is uitgebracht. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van een door de Eerste Kamer aangenomen motie om te onderzoeken hoe de continuïteit in de bekostiging beter kan worden geborgd en de rechtsstaat duurzaam kan worden versterkt. De bevindingen in het rapport worden grotendeels door de leden van de werkgroep onderschreven. Waar het rapport zich richt op slechts drie organisaties in de keten richt dit advies zich echter op de gehele strafrechtketen.

Advies
Onder een robuuste financiering verstaan de leden een stabiele en schokbestendige financiering die primair is gericht op het bevorderen van positieve maatschappelijke effecten. De leden van de werkgroep zijn van mening dat de financiering van de keten aan een aantal principes moet voldoen. Deze principes zijn hieronder opgenomen. Mede met het oog op deze principes adviseren de leden om de financiering van de strafrechtketen langs 4 lijnen te verbeteren.

1. Bekostiging individuele organisaties

Zoals in het onderzoeksrapport is beschreven worden de ketenorganisaties op verschillende wijze bekostigd. Bij verschillende ketenorganisaties, zoals de politie, is sprake is van inputbekostiging. Bij veel organisatie zoals, OM, Rechtspraak, DJI, Raad voor de Kinderbescherming is sprake van een combinatie van outputbekostiging (P*Q) en lump sum-bekostiging.
Aan alle wijzen van bekostiging kleven voor- en nadelen. De verwachting is niet dat alternatieve bekostigingssystemen leiden tot een meer robuuste financiering. Anders gezegd: een robuuste financiering moet worden bereikt door verbetering en verfijning van de huidige bekostigingssystemen. Van belang is dat de wijze van bekostiging voortdurend aandacht vergt. De strafrechtketen heeft primair een maatschappelijke opdracht, waarbij het maatschappelijk perspectief dominant moet zijn. In de praktijk blijkt het financiële perspectief vaak dominant te zijn. Daarnaast zijn steeds minder inspanningen van de ketenorganisaties te vatten in concrete producten met een kostprijs (tarief), omdat de aandacht groeit voor preventie, voorkomen van recidive, verstoring van criminele activiteiten of bestuurlijke interventies.

Het departement en de individuele ketenorganisatie dienen dus frequent te overleggen over de vraag of de (wijze van) bekostiging nog accuraat is of aanpassing behoeft. Dit kan bijvoorbeeld door de verhouding tussen P*Q-bekostiging en lump sum te wijzigen. Tegelijkertijd is het van belang dat vooral het lange-termijn-perspectief voor ogen wordt gehouden en dat de bekostiging niet als instrument wordt gebruikt om jaarlijks (kort-cyclisch) af te rekenen. Zoals hierna (en in het rapport) ook wordt toegelicht is het van belang dat de organisaties niet te maken krijgen met grote aanpassingen in de hoogte van de begroting (in positieve of negatieve zin) die op korte termijn moeten worden ingevoerd. Streef hierbij dus naar een beperkte aanpassing van de totale begroting van de ketenorganisaties per jaar in negatieve of positieve zin. De hoogte van de maximale aanpassing per jaar per ketenorganisatie is van veel factoren afhankelijk, waaronder de omvang van de begroting van de betreffende ketenorganisatie. De leden van de werkgroep

verwachten dat het toepassen van beperkte aanpassingen leidt tot een meer stabiele en voorspelbare financiering. In bijzondere situaties kan hierbij worden afgeweken, bijvoorbeeld bij een stelselwijziging zoals de invoering van de IKB (Individueel Keuzebudget). In alle situaties is het essentieel, zoals hieronder wordt toegelicht, dat de gevolgen van de aanpassingen inzichtelijk en transparant worden gemaakt. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat een taakstelling of een investering in de ene organisatie veelal gevolgen heeft voor andere organisaties of de keten als geheel.

Voor de Rechtspraak zijn tot tevredenheid van zowel departement als Rechtspraak al nadere afspraken over verrekening van productieverschillen (en een egalisatiereserve) gemaakt via het Besluit financiering rechtspraak.

Uiteraard dient op basis van nacalculatie altijd te worden bijgehouden wat de reële uitgaven en inkomsten waren, zodat de bekostigingssystematiek een stevige onderbouwing vormt voor de begroting. De invloed van veranderingen in de maatschappelijke opdracht van de keten of de te behandelen volumes kunnen dan geleidelijk hun vertaling krijgen in de meerjarenbegroting.

*Advies: geef de bekostiging van de organisaties continue aandacht, hou deze actueel en leg de focus op het maatschappelijk perspectief. Stel het lange termijnperspectief centraal, zodat meer dan beperkte schommelingen in de bekostiging worden voorkomen. Voorkom bij P*Q-financiering korte-termijn-kortingen of een jaarlijkse verrekening (plus of min) naar aanleiding van hoger of lagere verwerkte volumes[1].*

2. Geleidelijkheid

Zoals in het rapport wordt gesteld hebben de snel opvolgende bezuinigingen en investeringen in het verleden tot problemen geleid bij politie, OM en rechtspraak. Deze conclusie kan ook worden getrokken voor andere organisaties. Het reduceren van kosten of het uitbreiden of intensiveren van taken heeft gevolgen voor onder meer de bedrijfsvoering en het personeel. Het is van belang om de verwerking van deze gevolgen over meerdere jaren uit te smeren. Soms zijn de gevolgen voor de bedrijfsvoering (bijv. bij ICT) structureel. Ook raakt vrijwel elke bezuiniging of intensivering indirect een of meerdere ketenpartners. Belangrijk is dat er tussen departement en ketenorganisaties duidelijke afspraken worden gemaakt waar bezuinigingen ten laste van gaan, zodat transparant is welke taken niet of in mindere mate door de ketenorganisatie worden uitgevoerd. Toepassing van de kaasschaafmethode (alles een beetje minder) met een impliciete doelmatigheidsopdracht of de verwerking van de bezuiniging overlaten aan de ketenorganisatie wordt afgeraden, omdat daarmee de consequentie van de bezuiniging onvoldoende meetbaar en transparant wordt gemaakt. De veronderstelling bij toepassing van de kaasschaafmethode is dat door efficiënter werken kosten kunnen worden bespaard. Dit is in de strafrechtketen, die in de afgelopen jaren steeds meer te maken heeft gekregen met meer complexere en zwaardere zaken, naar verwachting niet of nauwelijks het geval. Zie hiervoor bijvoorbeeld het onderzoek van de Boston Consulting Group uit 2019 waaruit blijkt dat doelmatiger werken voor de rechtspraak slechts beperkt mogelijk is. Deze consequenties moeten inzichtelijk en transparant zijn (zie ook punt 4). Dit betekent ook dat bij aanstaande taakstellingen of bezuinigingen van de ketenorganisatie mag worden verwacht dat ze actief meedenkt over de wijze waarop de taakstelling kan worden uitgevoerd.

Het maken van afspraken over de bezuinigingen vergt transparantie en daarmee vertrouwen tussen de betrokken partijen (in veel gevallen de opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar). De ketenorganisatie moet immers inzicht geven in haar bedrijfsvoering en de effecten van de bezuiniging (of intensivering) en de opdrachtgever en eigenaar moeten deze informatie op integere wijze behandelen.

Het is van belang dat bij bezuinigingen en intensiveringen de weg der geleidelijkheid wordt gekozen. Hierbij kan het wenselijk zijn om meerjarige afspraken te maken, zoals dit al gebeurt bij OM en Rechtspraak, en deze afspraken om de drie of vier jaar te herijken. Het is echter uiteindelijk het kabinet dat de hoogte en invoeringstermijn van de bezuiniging of intensivering bepaalt. Vooral

[1] Voor de Rechtspraak zijn de in het Besluit financiering rechtspraak opgenomen bepalingen leidend en geldt het advies over verrekenen niet.

in het geval dat er toch wordt besloten tot een op korte termijn in te voeren grote bezuiniging is het van belang dat richting het kabinet transparant wordt gemaakt wat de gevolgen zijn. Het zijn in de eerste plaats de opdrachtgever en eigenaar (voor zover aan de orde) die de gevolgen van de bezuiniging richting politiek helder en transparant moeten schetsen.

Advies: hanteer bij bezuinigingen maar ook intensiveringen de weg der geleidelijkheid en voorkom bij taakstellingen of bezuinigingen de toepassing van de 'kaasschaafmethode' met een impliciete opdracht tot verhoging van doelmatigheid. Zorg voor duidelijkheid en transparantie over de consequenties, ook richting politiek, en smeer deze over meerdere jaren uit.

3. Ketenfinanciering

De strafrechtketen bestaat uit veel organisaties en even zoveel bekostigingsstructuren. Voor de dagelijkse behandeling van de meeste zaken is dit complexe geheel van financieringssystemen een gegeven waarmee zo goed mogelijk wordt omgegaan. Dit zorgt in de dagelijks praktijk niet voor onoverkomelijke problemen.

De strafrechtketen heeft echter te maken met steeds ingewikkelder wordende maatschappelijke en technologische uitdagingen, waarvoor intensievere samenwerking randvoorwaardelijk is. Bij dergelijke samenwerkingsverbanden staat het gezamenlijke resultaat centraal en kan er spanning ontstaan met de bekostiging die is gericht op de individuele organisaties. In dergelijke gevallen is ketenfinanciering noodzakelijk om te bevorderen dat het gewenste maatschappelijk resultaat wordt behaald en om te voorkomen dat de financiële belangen van individuele organisaties de overhand krijgen. Er is sprake van ketenfinanciering indien een ketengremium (bijvoorbeeld stuurgroep of beraad) besluit over de besteding van middelen aan ketendoelen. Ketenfinanciering wordt dan ingericht als instrument om te ondersteunen bij het behalen van de gemeenschappelijk gestelde doelen. De regels omtrent de bekostiging van de individuele organisaties verzetten zich niet tegen het inrichten van ketenfinanciering voor deze themagerichte samenwerkingsverbanden. Wel is van belang dat het departement hieraan meewerkt en ruimte biedt voor het inrichten van ketenfinanciering. Op sommige punten vindt deze ketenfinanciering al plaats, zoals de digitalisering van de strafrechtketen (2018-2022), waarbij projecten vanuit een centraal budget worden gefinancierd indien ze bijdragen aan gezamenlijk vooraf bepaalde ketendoelen- en regels. Ook is er een ketenfonds (ter hoogte van € 200.000 per jaar) waaruit kleinere keteninitiatieven worden gefinancierd. Er zijn samenwerkingsverbanden in oprichting waarbij de verwachting is dat deze ook met ketenfinanciering kunnen en zullen worden bekostigd, zoals het duurzaam digitaal stelsel en het actieplan. Mogelijk kan hierbij ook het ketenfonds een ondersteunende rol vervullen indien dit wordt opgehoogd. Daarnaast zal de invoering van het gemoderniseerde wetboek van strafvordering mogelijk (deels) met ketenfinanciering worden bekostigd. Het domein 'ondermijning' is wat dit betreft nog onontgonnen terrein. Ook daar moet nagedacht worden over de wijze waarop de keten inclusief executie wordt gefinancierd.

Een belangrijk voorbeeld van een bestaand samenwerkingsverband binnen de strafrechtketen betreft ZSM. Dit samenwerkingsverband bestaat al meer dan 10 jaar en levert een belangrijke en waardevolle bijdrage aan de afdoening van zaken op het gebied van veelvoorkomende criminaliteit. Toch is er nog geen sprake van ketenfinanciering. De toenemende afhankelijkheid van onder meer informatievoorziening maakt het echter wel nodig om ketenfinanciering serieus te overwegen. Daarnaast heeft ZSM de ambitie om zaken meer in samenwerking met het zorgdomein en de rechtspraak buiten de reguliere bekostigde wijze (adviezen, strafzaken, vonnissen) af te doen, bijvoorbeeld door middel van alternatieve zaaksbehandeling. Om deze reden wordt tegelijk met deze notitie een voorstel aan het BKB voorgelegd om nader onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden voor ketenfinanciering voor de vaste lasten van ZSM (o.a. informatievoorziening en huisvesting) en ketenbrede outcome- afspraken (waaronder een bekostigingsarrangement) waarbij het beoogde maatschappelijk effect leidend is.

Van belang is dat tijdig wordt gesignaleerd dat ketenfinanciering aan de orde is en dat zoveel mogelijk vooraf gezamenlijk de regels en doelen van de samenwerking en de hieraan verbonden wijze van financiering worden vastgelegd. Bij de ontwikkeling van nieuw beleid of wetgeving dienen de directoraten-generaal (zie paragraaf 4) hierop alert te zijn en tijdig in overleg te treden met de betrokken ketenorganisaties. Van belang is dat bij ketenfinanciering een gezamenlijke organisatiestructuur wordt ingericht waarbinnen genoemde regels en doelen kunnen worden

vastgelegd en waarbij voldoende aandacht is voor de individuele wensen en behoeften van de betrokken organisaties. Bij tijdelijke samenwerkingsverbanden kan het belangrijk zijn om na beëindiging (een deel van) de activiteiten door te laten lopen via de reguliere bekostiging. De opgedane ervaringen met ketenfinanciering kunnen worden gebruikt om toekomstige trajecten met ketenfinanciering te verbeteren.

Advies: De verwachting is dat meer maatschappelijke en technologische uitdagingen een meer intensieve samenwerking vergen in de vorm van aparte samenwerkingsverbanden. Richt hiervoor ketenfinanciering in, waarbij vooraf de regels en doelen van de samenwerking en de hieraan verbonden financiering worden vastgelegd.

4. Keteneffecten

Nieuw beleid of regelgeving richt zich vaak op een individuele organisatie. Het is belangrijk dat de effecten hiervan goed in kaart worden gebracht. Zo leiden projecten ter verbetering van de informatievoorziening vrijwel altijd tot structurele consequenties voor de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld in de vorm van lasten en baten. De effecten van het beleid of de regelgeving en de vaak hieraan verbonden investeringen of bezuinigingen hebben meestal ook consequenties voor andere ketenorganisaties. Het vergroten van de capaciteit bij de politie voor de aanpak van een vorm van criminaliteit heeft bijvoorbeeld consequenties door de hele keten heen. Dit geldt andersom ook voor het vergroten van de capaciteit bij de executie. Het integraal in kaart brengen van de structurele effecten van nieuw beleid of wetgeving op de individuele organisaties en op de keten gebeurt nog te weinig en te weinig eenduidig. De directoraten-generaal hebben elk een eigen systematiek waarbij logischerwijze in de eerste plaats naar de gevolgen voor de 'eigen' organisaties wordt gekeken. Ook verschillende ketenorganisaties (zoals politie, OM en Rechtspraak) brengen de effecten van beleid en wetgeving in kaart.

Er wordt al binnen het departement gewerkt aan een centraal overzicht van nieuw beleid en wetgeving. Met dit overzicht in combinatie met de toepassing van portfoliomanagement kan beter rekening worden gehouden met het absorptievermogen van de keten en ketenorganisaties.
In aansluiting hierop is het wenselijk dat met behulp van het Integraal Afwegingskader (IAK) een eenduidige systematiek wordt ontwikkeld om de effecten van nieuw beleid en wetgeving op de individuele organisaties en de keten in kaart te brengen. Van belang is dat de in kaart gebrachte effecten van (voorgenomen) nieuw beleid en wetgeving - in afstemming met de betrokken organisaties - op een heldere, transparante en eenduidige manier worden voorgelegd aan bewindspersonen. Als voorbeeld kan hierbij de uitvoeringstoets van de belastingdienst gelden, waarbij de belastingdienst de consequentie van voorgenomen wijzigingen in wet- en regelgeving op een heldere en communicatieve wijze (2 A4tjes) schetst. Ook richting Tweede Kamer is het van belang om de effecten op transparante en communicatieve wijze in beeld te brengen. Hierbij wordt onder meer een oordeel over de uitvoerbaarheid afgegeven. Deze toetsen worden ter beschikking van de Tweede Kamer gesteld.

Consequente toepassing van het in kaart brengen van keteneffecten vergroot ook het zicht op de ontwikkeling van de zwaarte (in termen van capaciteit en tijdsbeslag) van zaken. Een vergroting van de zaakzwaarte kan leiden tot langere doorlooptijden, terwijl verkorting van de doorlooptijden juist een prioriteit is van de keten[2]. Een te verwachten toenemende zaakzwaarte kan een reden zijn om af te zien van het voorgenomen beleid of de voorgenomen wetgeving of deze aan te passen.

Advies: zorg in aansluiting op het initiatief bij JenV om een centraal overzicht van nieuw beleid en wetgeving tot stand te brengen voor een consequente en eenduidige systematiek om de effecten van beleid en wetgeving op de individuele organisatie en de keten in beeld te brengen (in aansluiting op het IAK en bestaande impactanalyses, werklastmetingen en uitvoeringstoetsen).

[2] In een onderzoek van het WODC dat in 2021 is uitgebracht naar de ontwikkeling van de zaakzwaarte bleek het niet mogelijk om de ontwikkeling van de zaakzwaarte te meten. Uit de doorlichting van de strafrechtketen in 2020 kwamen daarentegen wel duidelijke aanwijzingen dat er in de afgelopen 10 jaar sprake was van een vergroting van de zaakzwaarte. Deze vergroting was waarschijnlijk de reden dat de doorlooptijden, ondanks een daling van de geregistreerde criminaliteit, niet of weinig daalden.

Breng deze effecten op een transparante wijze onder de aandacht van bewindspersonen en Tweede Kamer.

Basisprincipes Robuuste financiering strafrechtketen

Deze principes geven richting aan een passende financieringssystematiek

Over de keten heen, rekening houdend met de rechtstatelijke positie en wettelijke kaders van alle partners.	• *De verschillende financieringssystemen van organisaties vullen elkaar aan, interfereren niet, geen tegengestelde prikkels.* • *Verdeling middelen en capaciteit tussen organisaties zijn in balans. Daarbij is er sprake van een zekere wendbaarheid binnen de keten.* • *Er zijn middelen (reserve) om snel in te kunnen spelen op onverwachte knelpunten in het ketenproces.* • *Het systeem is gebaseerd op een ketenbreed meerjarig perspectief teneinde stabiliteit te creëren.*
Financiering van werkzaamheden in het kader van strafrechtpleging moet rekening houden met de bekostiging van preventie, interventies, strafzaken en executie, en innovatie daarop.	• *Het maatschappelijk belang / opdracht is leidend.* • *De focus ligt op een effectieve aanpak van criminaliteit, zowel rond preventie, vergelding als het voorkomen van recidive. Een aanpak die niet altijd hoeft te leiden tot een strafzaak. De aanpak of afdoening kan ook buiten de strafrechtketen liggen. Denk bijvoorbeeld aan een bestuurlijke of fiscale interventie.*
Financiering die conjunctuur-ongevoelig is.	• *Criminaliteit is conjunctuur ongevoelig. En kan juist averechts op ontwikkelingen in de conjunctuur werken. Het is voor onze democratische samenleving een essentieel fundament dat de strafrechtpleging in alle sociaal, maatschappelijke en economische omstandigheden functioneert en kwalitatief en effectief is.* • *De financiering komt tegemoet aan het hebben van een zekere basiscapaciteit (volumes afgezet tegen streefnormen doorlooptijd).*
Financiering die de organisaties / de keten in staat stelt mee te bewegen met de verwachte en onverwachte ontwikkelingen.	• *Zowel volumes als werkzaamheden per zaak kunnen in relatief korte tijd wijzigen, maar ook de maatschappelijke druk om te presteren wijzigt.* • *Financiering die je kan verantwoorden aan de maatschappij doordat deze ondersteunend is aan een beter functionerende strafrechtketen (een goede behandeling van een strafzaak).*
Randvoorwaarden	• *De onafhankelijke positie van de Rechtspraak mag niet in het geding zijn (gaat niet over beleid).* • *Er moet een controle- of correctiemechanisme (doorlichting, visitatie o.i.d.) zijn om een zekere proportionaliteit te kunnen waarborgen.* • *Afspraken nakomen en elkaar daarop kunnen aanspreken.* • *Gepaste afstand tussen politiek en keten ('beleidspreventie').* • *Zichtbaar gemaakt moet kunnen worden zowel de output als het maatschappelijke effect (een 'rijke' verantwoording).* • *Robuuste financiering van de keten moet passen binnen de democratische besluitvorming over de overheidsfinanciën.*