

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

Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak

Samenvatting

Auteurs

Carl Koopmans, Marilou Vlaanderen, Ward Rougour,
Nils Verheuvél (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

“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 winst-oogmerk 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.

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?”

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

Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in drie delen:

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

Criteria	1. Functiegericht	Prestatiegericht, op basis van:		
		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 output-bekostiging 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 intensiverde 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 tegenstelde 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 budgettaire 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 huidige 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.
 - Investerings (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 bevordert.

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 zaakswaarte 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 verträgen in te bouwen in de bekostigingsformules en meerjarenplanningen. Bij het opleggen van taakstellingen en afkondigen van intensiveringen spelen ook dit type verträgen.

- **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 bekostigingsstelsel.

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 verstrekende 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.