

PRODUCTIVITEIT

VAN OVERHEIDSBELEID

Deel 3

De Nederlandse veiligheid
en justitie 1980-2014



Jos L.T. Blank

Alex A. S. van Heezik

Productiviteit van overheidsbeleid

Deel III

De Nederlandse veiligheid en justitie, 1980-2014

Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik

Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies
(IPSE Studies | CAOP, Technische Universiteit Delft en EUR Rotterdam)

Den Haag/Delft, 2017

Colofon

Productie en lay-out: IPSE Studies

Omslagontwerp: Ivar Hamelink, Haarlem

Omslagfoto: © AndreusK

Uitgave: Uitgeverij Eburon, Delft, www.eburon.nl

ISBN/EAN: 978-94-6301-132-7 (hardcover); 978-94-6301-133-4 (paperback);
978-94-6301-134-1 (pdf-versie)

JEL-codes: C3, C33, D24, H5

IPSE Studies | CAOP, TUD en EUR

Den Haag/Delft/Rotterdam, 2017



IPSE Studies is een samenwerkingsverband tussen CAOP, TU Delft en EUR. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van een subsidie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verstrekt aan het CAOP. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

© 2017 J.L.T. Blank en A.A.S. van Heezik. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Inhoudsopgave

Colofon	2
Inhoudsopgave	3
Voorwoord	5
Samenvatting	7
Summary	17
1 Inleiding	27
1.1 Achtergrond	27
1.2 Methodologie en beperkingen	31
1.3 Opzet van het boek	36
2 De politie	37
2.1 Institutionele ontwikkelingen	37
2.2 Kerncijfers politie, 1980-2014	41
2.3 Beleid en productiviteit	47
2.4 Kwaliteit en productiviteit	50
2.5 Conclusies	55
3 De rechterlijke macht	57
3.1 Institutionele ontwikkelingen	57
3.2 Kerncijfers rechterlijke macht, 1980-2014	64
3.3 Beleid en productiviteit	70
3.4 Kwaliteit en productiviteit	72
3.5 Conclusies	77
4 Het gevangeniswezen	79
4.1 Institutionele ontwikkelingen	79
4.2 Kerncijfers gevangeniswezen, 1980-2014	84
4.3 Beleid en productiviteit	89
4.4 Kwaliteit en productiviteit	91
4.5 Conclusies	95
5 De Nederlandse veiligheid en justitie in samenhang	97
5.1 Algemene trends in veiligheid en justitie	97

5.2	Sectorcijfers in vergelijkend perspectief	107
5.3	Beleid en productiviteit	112
5.4	Kwaliteit en productiviteit	118
5.5	Beschouwingen en conclusies	120
Bijlage A	Berekening kapitaalkosten	125
Bijlage B	Kostenmodel	131
Bijlage C	Afgehandelde zaken rechtspraak	139
Bijlage D	Afkorting	141
Bijlage E	Figuren en tabellen	143
Literatuur		145

Voorwoord

Veiligheid en justitie zijn de afgelopen decennia volop in beweging geweest, vooral als gevolg van hervormingen in de bekostiging en grootscheepse reorganisaties. Zo is zowel bij de politie, de rechterlijke macht als het gevangeniswezen sprake geweest van forse opschalingen. Om zicht te krijgen op de effecten van de beleidsveranderingen heeft IPSE Studies de afgelopen jaren verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de beleids- en productiviteitsontwikkelingen in de verschillende V&J-sectoren. In dit boek wordt een volgende stap gezet door de bevindingen van deze trendstudies naast elkaar te leggen en te reflecteren op gemeenschappelijke trends en na te gaan of er globale conclusies zijn te trekken uit deze vergelijking. Zo wordt voor de verschillende beleidsinstrumenten nagegaan of deze een bijdrage leveren aan de productiviteit in een sector.

Dit onderzoek is het derde in de reeks van vier clusterstudies waarin voor elk cluster – onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren – de relatie tussen beleid en productiviteit vanuit historisch perspectief wordt belicht. Deze clusterstudies zijn onderdeel van een door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesubsidiëerd programma voor onderzoek en kennisdeling met betrekking tot sturing, innovaties en productiviteit in de publieke sector. Het programma wordt begeleid door een Programma-raad met leden vanuit beleid en wetenschap. Dit boek is een uitgave van IPSE Studies, een samenwerkingsverband tussen het CAOP, de Technische Universiteit Delft (TUD) en de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).

Graag wil ik Bart van Hulst (IPSE Studies-TUD) en Thomas Niaounakis (IPSE Studies-CAOP) bedanken voor hun waardevolle commentaar en voor hun bijdragen aan dit boek. Rachel Kievit (IPSE Studies-CAOP) wil ik graag bedanken voor haar inbreng in de coördinatie en de organisatie van het gehele project. Zeer erkentelijk ben ik ook de leden van de begeleidingscommissie, Frans van Dongen (Ministerie van BZK), Lex Cachet (EUR), Guido Suurmond (DJI) en Frank van Tulder (Raad voor de rechtspraak), voor al hun waardevolle opmerkingen en suggesties op eerdere versies van het rapport. Zij hebben ook op tussentijdse verzoeken en vragen van onze kant uitgebreide reacties gegeven en hun grote deskundigheid op dit terrein met ons willen delen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust echter louter en alleen bij de auteurs.

Jos L.T. Blank

Hoogleraar CAOP-leerstoel Productiviteit Publieke Sector aan de Erasmus Universiteit

Directeur Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies-CAOP, Technische Universiteit Delft en Erasmus Universiteit Rotterdam)

Maart 2017

Samenvatting

Focus rapport

Het centrale thema van deze studie is de samenhang tussen beleid en productiviteit in de zorg voor veiligheid en rechtsbescherming, kortweg veiligheid en justitie (V&J). Het begrip productiviteit is niets anders dan de geleverde prestaties (hier verder productie genoemd) per ingezette euro (vooral belastinggeld). Productie wordt hierbij gemeten aan de hand van een aantal productindicatoren, zoals het aantal afgehandelde zaken binnen de rechterlijke macht. Om daar beter zicht op te krijgen, zijn de beleids- en productiviteitsontwikkelingen van drie Nederlandse V&J-sectoren onderzocht: politie, rechterlijke macht (Openbaar Ministerie en Rechtspraak) en gevangeniswezen. De bevindingen per sector zijn vervolgens samengebracht en tegen elkaar afgezet via een zogenoemde meta-analyse. Op basis van deze meta-analyse is nagegaan welke instrumenten het meest kansrijk zijn om de productiviteit van veiligheid en justitie – of nog breder in de publieke sector - positief te beïnvloeden. Het gaat hier primair om de productiviteit binnen een voorziening en dus niet om de productiviteit van het gehele V&J-terrein, waarin uiteraard ook keteneffecten een belangrijke rol kunnen spelen.

Beleidstrends

Veiligheid en justitie zijn de afgelopen decennia permanent in beweging geweest. Continu zijn er wijzigingen aangebracht. Veelal gaat het om kleine aanpassingen, verbeteringen en nuanceringen, maar soms is sprake van majeure veranderingen. Met deze beleidsaanpassingen probeert de overheid antwoord te geven op allerlei maatschappelijke ontwikkelingen die veiligheid en justitie steeds meer onder druk zetten. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw speelt vooral de sterk stijgende criminaliteit een belangrijke rol, maar ook andere maatschappelijke trends, zoals de individualisering, de groei van de economische activiteit en de sociale zekerheid en de toenemende complexiteit van de samenleving (denk aan milieudelicten, cyber crime en internationale criminaliteit) dragen hieraan bij. Hierdoor blijft er ook na de eeuwwisseling, als de misdaadcijfers gaan dalen, sprake van een grote druk op het systeem.

Als gevolg van deze ontwikkelingen is er in de loop van de tijd een voortdurende roep om hogere budgetten voor veiligheid en justitie en hervormingen die de productiviteit van de sector moeten verbeteren. Tegelijkertijd is sprake van beleid dat aanstuurt op verlaging van de V&J-budgetten. Dat geldt in het bijzonder voor het begin (bezuinigingskabinetten-Lubbers I en II) en het einde van de onderzoeksperiode (bezuinigingskabinetten-Balkenende IV en -Rutte I en II). In deze jaren verkeert de economie in crisis, waardoor flink bezuinigd moet worden op de overheidsuitgaven, waaronder op de uitgaven voor veiligheid en justitie.

In de tussenliggende periode gaat het beleid op zoek naar andere wegen om de kosten van veiligheid en justitie te beheersen. Die worden vooral gezocht in maatregelen die het mogelijk moeten maken zowel de productiviteit als de effectiviteit van de V&J-sector te verbeteren. Daarbij wordt vooral ingezet op autonomievergroting (o.a. decentralisatie van de bedrijfsvoering en de huisvesting, oprichting van agentschappen), invoering van prestatiebekostiging en schaalvergroting (o.a. via grootscheepse reorganisaties).

Om de kosten van veiligheid en justitie te beteugelen is er in de eerste plaats de mogelijkheid van beheersing van het macrobudget. Nagenoeg alle middelen voor veiligheid en justitie zijn afkomstig van de overheid. De politiek bepaalt de beschikbare budgetten. Deze zijn dus sterk afhankelijk van antwoorden die de politiek geeft op maatschappelijke ontwikkelingen. Er zijn aanwijzingen dat veiligheid en justitie in de brede afweging van de overheidsfinanciën in de onderzoeksperiode wordt ontzien, met uitzondering van het begin en het eind van de periode.

Een andere mogelijkheid om de kosten te beheersen is via de vormgeving van de bekostigingssystemen. Zo is er in de loop van de jaren negentig sprake van een autonomievergroting van de sector. De sector zelf krijgt meer zeggenschap over de aanwending van de budgetten. Er komt dan ook meer aandacht voor de bedrijfsvoering. Zo krijgt de politie vanaf de reorganisatie in 1993 veel meer beleidsvrijheid bij de besteding van de beschikbare middelen. Hetzelfde geldt deels ook voor het gevangeniswezen, dat in 1995 via het agentschap DJI meer zeggenschap krijgt. De rechtspraak volgt dan in 2002, als de Raad voor de rechtspraak wordt opgericht. Hierin past bijvoorbeeld ook de maatregel dat de sectoren rechtspraak en gevangeniswezen vanaf 1999 zelf huur gaan betalen voor de huisvesting aan de Rijksgebouwendienst (Rgd). Overigens lijkt met de invoering van de nationale politie in 2012 de weg terug ingeslagen te zijn.

Vanaf 2000 zet het beleid ook nadrukkelijk in op het inbouwen van prestatie-elementen. Budgetten worden steeds meer gekoppeld aan te leveren output. Deze vorm van prestatiebeloning wordt in 2003 bij de politie ingevoerd, in 2005 volgen de rechtspraak en het gevangeniswezen. Overigens worden de prestatie-elementen bij de politie in 2008 alweer uit de bekostiging verwijderd en vervangen door een aantal kwalitatieve doelen.

De ordening van de sector veiligheid en justitie heeft ook gevolgen voor de gehele coördinatie. Zo bestaat er een intensieve bestuurlijke afstemming en coördinatie tussen gemeenten, politie, OM, rechtspraak en gevangeniswezen. Hoe minder actoren des te minder is de bestuurlijke drukte, in economische termen transactiekosten. Bestuurders ervaren deze bestuurlijke drukte binnen hun perspectief als hoog. De opschaling naar een nationale politie wordt vooral door deze overwegingen gedragen. Binnen de organisatie ontstaan hierdoor steeds sterkere bureaucratistische verhoudingen.

Ook schaalvergroting wordt als een belangrijk instrument gezien om de productiviteit en effectiviteit van de zorg voor veiligheid en rechtsbescherming te verhogen. Vooral bij de politie is daardoor sprake van een forse opschaling. De reorganisatie van de politie, vanaf 1993, van 148 gemeentelijke korpsen en het korps Rijkspolitie, naar 25 regionale korpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD) en nog weer later in 2012 naar een nationale politie draagt daar sterk aan bij. Bij de rechtspraak vinden ook twee grote schaalvergrotingsoperaties plaats. De eerste in 2002 door het onderbrengen van de zelfstandige kantongerechten bij de rechtbanken. De tweede in 2013, door de Wet herziening gerechtelijke kaart, waarbij verschillende rechtbanken worden samengevoegd. Bij het gevangeniswezen is de schaalvergroting minder sterk geweest, maar is het aantal inrichtingen tussen 1980 en 2014 toch ook met ruim een kwart afgenomen.

Naast de genoemde maatregelen worden tal van andere initiatieven ontplooid om de prestaties van de V&J-sector te verbeteren. Zo ontstaat er gaandeweg een integrale aanpak van veiligheid en justitie, waarbij het uitgangspunt is dat veiligheid en justitie niet alleen een zaak is van politie en justitie, maar ook een gezamenlijke inspanning van veel andere partijen – andere overheidsorganisaties, maatschappelijke instellingen en burgers – vereist. In deze nieuwe, integrale aanpak gaat vooral veel aandacht uit naar preventie en toezicht en het verbeteren van de samenhang in de veiligheidsketen. Ook is er een tendens naar repressiever optreden, vooral waar het gaat om veelvoorkomende (kleine) criminaliteit. Tegelijkertijd is sprake van een verhoogde belangstelling voor de kwaliteit van het beleid. Vooral sinds het midden van de jaren negentig wordt in alle sectoren veel werk verzet om systemen te ontwikkelen waarmee de kwaliteit op tal van aspecten kan worden gemonitord, bewaakt en verbeterd. Bovendien worden sindsdien inspectiediensten in het leven geroepen, die erop toezien dat deze kwaliteitszorg inderdaad tot verbeteringen leidt.

Ook in de samenstelling van de criminaliteit verandert in de loop der jaren het nodige. Zo neemt het aandeel vermogensmisdrijven af en is vooral na 1990 sprake van een groeiend aandeel gewelds- en seksuele misdrijven. Hierdoor komt meer nadruk te liggen op de aanpak van deze misdrijven. Bovendien is er in de loop van de tijd meer aandacht voor delicten op het terrein van milieu, georganiseerde misdaad, IT en dergelijke. Het 'gemiddelde' misdrijf of de 'gemiddelde' civiele zaak van 1980 is een andere dan die in 2016. Dit heeft gevolgen voor de inzet van middelen voor zowel de opsporing, vervolging, berechting als de executie van straffen. Voor een deel is dit in cijfers zichtbaar te maken, maar voor een deel ook niet.

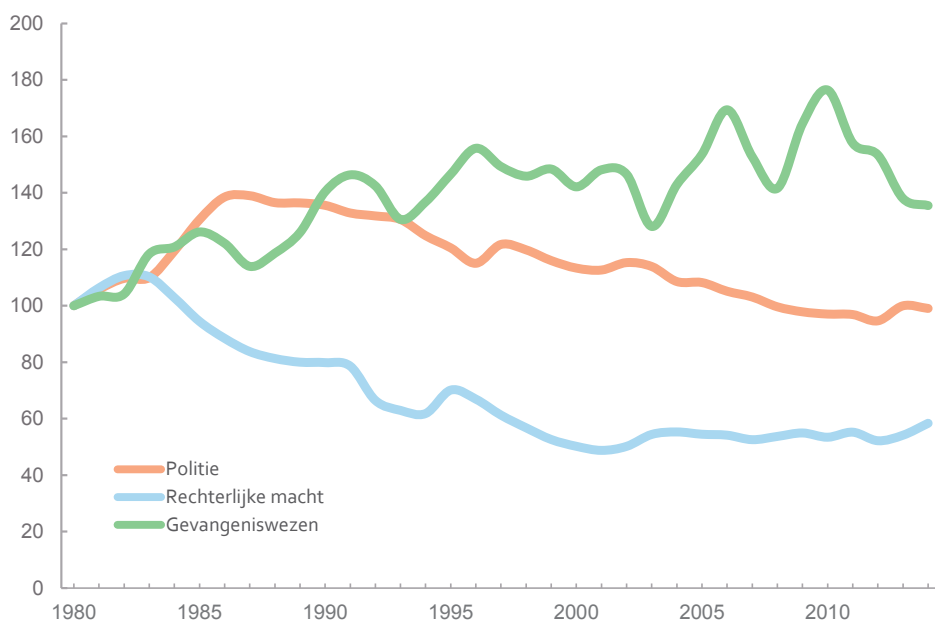
Beleid en productiviteit

Ontwikkelingen in de tijd

Figuur S-1 presenteert de ontwikkelingen in de productiviteit van de V&J-sectoren sinds 1980. De productiviteit weerspiegelt de geleverde productie per ingezette euro, waarbij

gecorrigeerd is voor de ontwikkeling van de prijzen. De productie is een gewogen maat van verschillende typen diensten. Gehanteerde productindicatoren bij de politie zijn het aantal geregistreerde verkeersovertredingen, geregistreerde misdrijven, voorkomen misdrijven en de omvang van de hulpverlening. Bij de rechterlijke macht hebben de productindicatoren betrekking op het aantal afgehandelde zaken, onderscheiden naar Openbaar Ministerie, kanton en rechtbank. Verder is hierbij ook nog een verschil in weging tussen strafrecht, civiel recht en bestuursrecht toegepast. Bij het gevangeniswezen wordt de productie afgemeten aan het aantal gevangenen, onderverdeeld naar huizen van bewaring, gesloten gevangenissen en lichte detentie. De weging van de verschillende indicatoren volgt uit een econometrische analyse van gegevens over kosten en productie over de periode 1980-2014. Daarnaast is bij de schattingen, indien mogelijk, ook rekening gehouden met de samenstelling van de geleverde diensten (case mix). Zo is aan een afgehandelde bestuursrechtelijke zaak een zwaarder gewicht toegekend dan aan andere afgehandelde rechtszaken.

Figuur S-1 Ontwikkeling productiviteit V&J-sectoren, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



Uit figuur S-1 blijkt dat de productiviteitsontwikkeling in de verschillende sectoren nogal uiteenloopt. Per saldo groeit de productiviteit van het gevangeniswezen (+35%), terwijl die van de politie min of meer gelijk is gebleven. De ontwikkeling bij de rechterlijke macht blijft hierbij achter (-40%). Daarbij is sprake van een negatieve trend tot rond de eeuwwisseling. Daarna stabiliseert de productiviteit. Opvallend is de volatiele ontwik-

keling bij het gevangeniswezen, dat last heeft van sterke schommelingen in het aantal tot detentie veroordeelden, zonder dat de sector de inzet van middelen hierop direct kan aanpassen. Overigens moet worden bedacht dat het gevangeniswezen door de jaren heen waarschijnlijk een veel homogener product heeft geleverd dan politie en rechterlijke macht. Als in de loop der tijd politie en rechtspraak en OM met zwaardere zaken te maken krijgen, die niet voldoende in de gehanteerde productiematen tot uitdrukking komen, dan verklaren deze deels de negatieve ontwikkeling. Harde bewijzen hiervoor ontbreken echter.

Sturingseffecten

Om de samenhang tussen beleid en productiviteit scherper in beeld te krijgen, worden de effecten van de verschillende beleidsmaatregelen via een integrale analyse gemeten. In deze analyse wordt de productiviteitsontwikkeling voor alle sectoren in verband gebracht met een aantal gehanteerde sturingsinstrumenten en enkele andere productiviteitsdeterminanten. Tabel S-1 vat de resultaten hiervan samen. In deze analyse wordt dus in feite een toets uitgevoerd of bepaalde beleidsinstrumenten een generiek effect sorteren. Als een specifiek beleidsinstrument volgens deze analyse wordt afgetoetst, betekent dit nog niet dat het beleidsinstrument niet effectief kan zijn in een specifieke sector.

Tabel S-1 Schattingsresultaten sturingseffecten veiligheid en justitie, 1980-2014

variabele	effect	standaardafwijking	T-waarde
decentrale huisvesting	-0,056	0,020	-2,86
groei schaal	-0,036	0,015	-2,45
groei productie	0,400	0,102	3,91

Bij de verschillende beleidsinstrumenten wordt ook een onderscheid gehanteerd tussen incidenteel en structureel. Incidenteel verwijst naar een eenmalig effect dat alleen optreedt direct na invoering. Zo kan een instrument de relatieve doelmatigheid in een sector vergroten, waardoor de productiviteit eenmalig naar een hoger niveau wordt gebracht. Een instrument heeft een structureel effect als het de sector permanent prikkelt om de technologie te verbeteren. Naast de in tabel S-1 genoemde beleidsinstrumenten zijn de effecten van de decentrale bedrijfsvoering en schaalvergroting geanalyseerd. Decentrale bedrijfsvoering verwijst hier naar de situatie dat de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering veel meer bij de instellingen zelf komt te liggen. Deze blijken niet significant te zijn en worden uit de definitieve analyses weggelaten. Alle incidentele effecten blijken ook niet significant te zijn.

Er blijft dus maar een heel beperkte set van verklarende variabelen over. Verder blijkt het gekozen model maar een beperkte verklaringsgraad te hebben. Van de variatie in

de productiviteitsontwikkeling wordt voor de sectoren politie, rechterlijke macht en gevangeniswezen respectievelijk 10 procent, 16 procent en 21 procent uit genoemde variabelen verklaard.

Uit tabel S-1 blijkt dat de decentrale huisvesting een negatief effect heeft op de productiviteit. Het effect lijkt aanzienlijk, maar kent ook een tamelijk grote onbetrouwbaarheid. Bij andere specificaties blijkt dit effect niet altijd even robuust. Verder valt de decentrale huisvesting waarschijnlijk ook samen met een aantal andere maatregelen.

De groei van de productie blijkt, net als in veel andere publieke sectoren, van grote betekenis te zijn. Zo leidt een groei van 2 procent van de productie al tot een productiviteitsverbetering van 0,8 procent ($= 0,400 * 2\%$).

De groei van de schaal lijkt een negatief effect te hebben. Als de gemiddelde instelling de productie met 10 procent ziet groeien, dan daalt de productiviteit met 0,36 procent. Het gaat hier om een gemiddeld effect met een behoorlijke marge. Het kan dus zijn dat in een specifieke sector of in een specifieke periode de schaalvergroting wel bijdraagt aan een verbetering. Negatieve effecten lijken zich voor te doen bij de politie, positieve bij het gevangeniswezen. Aanvullend onderzoek kan hier antwoord op geven.

Er vinden in de loop van de tijd veel beleidswijzigingen plaats die sturen op de vraag. Een goed voorbeeld is het gevangeniswezen, waar door wijzigingen in de wettelijke strafmaat of door intensivering van de opsporing, de vraag sterk kan fluctueren. Het lijkt er veel op dat juist deze beïnvloeding van de vraag (evenals de autonome vraagveranderingen) effecten heeft op de productiviteitsgroei. De sturing van de vraag is uiteraard geen beleidsinstrument om de productiviteit te sturen, maar vindt bijvoorbeeld plaats om de kosten te beheersen. Het effect op de productiviteit is een bijverschijnsel.

In andere publieke sectoren zijn naast hervormingen in de bekostiging nog hervormingen doorgevoerd in de verhouding publiek-privaat en in de marktordening. Veiligheid en justitie is echter geen sector waar eenvoudig een vorm van marktwerking te introduceren is en evenmin substantieel te sleutelen is aan eigendomsverhoudingen. In het meest gunstige geval is door bedrijfsvergelijking een vorm van maatstafconcurrentie te organiseren. Voor de bedrijfsvergelijking is het wel noodzakelijk ook over goede gegevens te kunnen beschikken die volgens een uniform systeem tot stand komen. Bij politie en rechtspraak zijn al jaren gegevens beschikbaar die een dergelijke bedrijfsvergelijking mogelijk maken. Wat betreft eigendomsverhoudingen gaan beveiligingsbedrijven (ingehuurd door de politie) weliswaar steeds meer een rol spelen, maar deze rol zal waarschijnlijk altijd bescheiden blijven.

Kwaliteit en productiviteit

Vanwege de zeer beperkte mogelijkheden om de kwaliteitsontwikkeling op lange termijn te kwantificeren, zijn de effecten van de kwaliteitsmaatregelen slechts ten dele

in de productiviteitsmaat tot uitdrukking gebracht. Dit geldt ook voor de veranderingen in de samenstelling van de productie (case mix). Zodoende kan er dus sprake zijn van een vertekend beeld van de productiviteitsontwikkeling. Om enige indicatie te krijgen van de mate van vertekening is, op basis van de schaarse historische kwaliteitsgegevens, geprobeerd enkele lijnen te schetsen waarmee de ontwikkeling van de kwaliteit van veiligheid en justitie enigszins kan worden geduid.

Ten aanzien van de kwaliteitsontwikkeling bij de politie kunnen we eigenlijk alleen afgaan op de trends die zich op het terrein van de opsporingstaak voordoen. Daarbij valt op dat de kwaliteit van de opsporing vooral in de eerste helft van de onderzoeksperiode sterk achteruit gaat. Dat geldt in het bijzonder voor het oplossen van misdrijven. Tussen 1980 en 1995 daalt het ophelderingspercentage van 34 naar 19. Pas in het eerste decennium van deze eeuw is sprake van een kentering en zien we een aanzienlijke kwaliteitsverbetering in het opsporingswerk. In de jaren daarna is wel weer enige achteruitgang te constateren.

De kwaliteit van de rechterlijke macht lijkt vooral in de jaren tachtig onder druk te staan. Dit blijkt onder meer uit de forse toename van de doorlooptijd van rechtbankstrafzaken. Bovendien gaan in deze periode vanuit politiek en beleid verschillende signalen uit dat de kwaliteit van de rechtspraak te wensen overlaat en hervormingen nodig zijn. In de jaren negentig lijkt bij de strafzaken kwaliteitsverbetering op te treden, maar na de eeuwwisseling en vooral tijdens de crisisjaren nemen de doorlooptijden van deze zaken weer toe. Tegelijkertijd is bij het bestuursrecht sprake van een aanzienlijke daling van de doorlooptijden.

Voor de beschrijving van de kwaliteitsontwikkeling in het gevangeniswezen gedurende de onderzoeksperiode hebben we slechts beschikking over gegevens van één kwaliteitsindicator: de externe veiligheid. Uit het aantal ontvluchtingen en onttrekkingen kan worden opgemaakt, dat vanaf begin jaren negentig sprake is van een forse kwaliteitsverbetering, een trend die zich in de periode daarna voortzet.

Voor alle sectoren geldt dat de geschetste kwaliteitstrends slechts een zeer beperkt beeld geven van de daadwerkelijke kwaliteitsontwikkelingen. De kwaliteit van veiligheid en justitie kent vele dimensies en daarvan zijn er, door gebrek aan gegevens, maar enkele aan de orde gesteld. Niettemin lijkt de stelling dat de kwaliteit van veiligheid en justitie hoger is dan in de jaren tachtig te verdedigen. Een verbetering die voor een belangrijk deel te danken is aan de toegenomen aandacht voor de kwaliteitszorg binnen de V&J-sectoren en de bewaking daarvan door inspectiediensten. Als er daadwerkelijk sprake is van een verhoging van de kwaliteit, dan komen de geschetste sombere productiviteitsontwikkelingen wel in een wat gunstiger daglicht te staan.

Conclusies en beleidsimplicaties

De afgelopen decennia is veiligheid en justitie geconfronteerd met allerlei veranderingen in de omgeving, waardoor een steeds groter beroep wordt gedaan op de sector. Om hieraan het hoofd te bieden, krijgt de V&J-sector met verscheidene hervormingen te maken. Accenten liggen hierbij sterk op verbetering van de bedrijfsvoering, meer autonomie voor de sector zelf, het inbouwen van prikkels voor hogere productie, schaalvergroting en het verbeteren van de samenhang in de veiligheidsketen. Ook richt het beleid zich op meer verantwoordelijkheid voor veiligheid uit de samenleving zelf en komt er meer aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening.

Beïnvloeding productiviteitsgroei door overheid beperkt Op basis van de geschetste productiviteitstrends lijken de verschillende hervormingen niet het gewenste effect te sorteren. De productiviteitsontwikkeling van veiligheid en justitie is laag te noemen. Vooral in de rechterlijke macht is de ontwikkeling zorgelijk, ook al zou die enigszins gerelativeerd kunnen worden bij een veronderstelde kwaliteitsverbetering. Juist in deze sector, waarin beoordelingen van dossiers en administratieve handelingen belangrijk elementen vormen, zou conform ontwikkelingen in procesmatig vergelijkbare sectoren (zakelijke dienstverlening) een groei te verwachten zijn. Het lijkt dat veel mogelijkheden hier via IT, expertsystemen en dergelijke lange tijd onbenut zijn gelaten. Vanaf 2002 is wel sprake van een beperkte trendbreuk. Aan de jarenlange daling van de productiviteit komt dan een einde. Maatregelen als decentrale bedrijfsvoering en schaalvergroting lijken hieraan bij te dragen.

Bij de politie is eveneens sprake van een langdurig negatieve ontwikkeling (na een sterke groei in de beginperiode). Ook dit is een sombere constatering, al zou bij een toegenomen case mix en kwaliteit een iets gunstiger beeld kunnen ontstaan. De verstrekkende reorganisatie in de jaren negentig, de toenemende belangstelling voor bedrijfsvoering en de prestatie-elementen in de bekostiging veroorzaken in geen van de gevallen een positieve trendbreuk.

De enige uitzondering is het gevangeniswezen. Daar is overwegend sprake van een productiviteitsgroei. Hier vallen wel de sterke schommelingen op, omdat de sector niet in staat is snel in te spelen op veranderingen in de vraag. De belangrijke rol van vastgoed speelt hierin uiteraard een rol. Productiviteitsontwikkelingen worden voor een belangrijk deel gedragen door wijzigingen in de bezettingsgraad.

Uit de generieke analyse van de effecten van de verschillende beleidsinstrumenten komt een teleurstellend beeld naar voren.

Decentrale bedrijfsvoering: weinig effectief Het verschuiven van verantwoordelijkheden voor de bedrijfsvoering naar de sector en instellingen lijkt weinig of geen effect te hebben. De uitzondering hierop is wellicht de rechterlijke macht, waar na de invoering hiervan aan de jarenlange productiviteitsdaling een einde komt.

Prestatiebekostiging: niet erg effectief Onder het meer bedrijfsmatig werken valt ook de prestatiebekostiging. In alle sectoren ontstaat er sinds de jaren negentig een koppeling tussen de geleverde productie en de bekostiging. Vanaf 2003 doet bijvoorbeeld het systeem van prestatieafspraken zijn intrede bij de politie. Vanwege allerlei perverse prikkels in dit systeem komt het beleid hier na een paar jaar alweer op terug. Bekeuren gebeurt vooral om quota te halen en niet om de gewenste verbetering van de verkeersveiligheid. Uit de analyses blijkt ook nergens dat de veronderstelde samenhang tussen prestatiebekostiging en productiviteit met empirische bewijzen te staven is. Het omgekeerde is overigens ook niet vast te stellen. Dit was ook niet echt te verwachten, omdat de prestatieafspraken maar op een beperkt deel van de productie betrekking hadden.

Decentralisatie huisvesting: waarschijnlijk negatief effect De decentralisatie van de huisvesting heeft gemiddeld genomen een negatief effect op de productiviteit. Het is niet uit te sluiten dat de verplichte winkelnering bij de Rgd het veronderstelde positieve effect tenietdoet. De hervorming dat de sectoren huur moeten gaan betalen voor hun huisvesting, heeft de prikkel bij de Rgd weggehaald om doelmatig te opereren. On-doelmatigheden worden vertaald in de huurprijzen.

Schaalvergroting: waarschijnlijk negatief effect De schaalvergroting leidt *grosso modo* tot een lagere productiviteit. Het is niet uit te sluiten dat de opschaling bij de politie (in feite de fusie van vele gemeentelijke korpsen) in eerste instantie tot een verbetering leidt en wellicht geldt hetzelfde voor de rechtspraak (onderbrengen van kantongerechten bij rechtbanken). De schaalvergroting heeft echter een zo grote omvang aangenomen dat er sprake lijkt van 'doorschieten', met alle negatieve gevolgen voor de productiviteit. Er zijn voldoende aanwijzingen in de literatuur te vinden dat dit het geval is. Het gevangeniswezen is hierop waarschijnlijk de uitzondering. De schaalvergroting is hier niet zo sterk geweest als in de andere sectoren. Bovendien wijst de literatuur in de richting van een optimale schaal die beter vergelijkbaar is met de Nederlandse schaal van gevangenis. De opschaling kan hier dus wel bijgedragen hebben aan de productiviteitsgroei.

Verder blijkt uit ander onderzoek dat schaalvergroting door middel van fusies bijna altijd gepaard gaat met hoge overgangskosten. Dat lijkt ook het geval te zijn bij de politie na de enorme fusieronde in 1994. Tussen 1993 en 1995 is sprake van een sterke daling van de productiviteit.

Kwaliteit Het is lastig in te schatten of de kwaliteit van de V&J-diensten toe- of afneemt. Op basis van de zeer schaarse historische kwaliteitsgegevens over veiligheid en justitie lijken er wel enige aanwijzingen te zijn dat de kwaliteit, na een periode van achteruitgang tussen 1980 en 1995, de laatste twee decennia verbetert. Dit blijkt vooral uit de stijging van het aantal opgehelderde misdrijven door politie en de sterke daling van het aantal ontvluchtingen uit gevangenis. Ook de afnemende recidivecijfers

sinds 2002 wijzen in deze richting. De feitelijke productiviteitsontwikkeling van deze sectoren kan daardoor iets gunstiger zijn geweest dan geschetst.

Resumé: de sturingsmogelijkheden samengevat

Uit het voorgaande blijkt dat het overheidsbeleid van de afgelopen decennia niet bijdraagt aan een verbetering van de productiviteit van veiligheid en justitie. Bij politie en rechterlijke macht is de productiviteitsontwikkeling overwegend negatief. Ingrepen in het bedrijfsvoeringsmodel, de bekostigingsstructuur of de schaal lijken nauwelijks van betekenis te zijn en in sommige gevallen waarschijnlijk zelfs een negatief effect te hebben. Uitzondering hierop lijkt het gevangeniswezen. Daar zijn ook maatregelen toegepast die daadwerkelijk hebben kunnen bijdragen aan een efficiëntere uitvoering, onder andere door meer mensen op een cel toe te laten. Verder blijkt de aandacht voor de bedrijfsvoering bij de rechterlijke macht na de eeuwwisseling wel enig effect te sorteren. De jarenlange daling van de productiviteit komt dan eindelijk tot stilstand. Al met al is het beeld van de V&J-sector echter somberder dan in andere publieke sectoren, zoals de zorg en het onderwijs (Blank & Van Heezik, 2015; Blank et al., 2016).

Het is voor de overheid ook niet eenvoudig om instrumenten te vinden die de productiviteit van de politie en rechterlijke macht kunnen verhogen. Het gaat hier om kerntaken van de overheid, die moeilijk of niet zijn uit te besteden en waar vormen van marktprikkels lastig zijn in te voeren. Weliswaar is in de loop van de jaren een deel van de politietaken overgenomen door private beveiligingsbedrijven, gemeentelijke handhavers of door burgerinitiatieven, maar de mogelijkheden tot verdere uitbesteding van politietaken zijn beperkt. Hierdoor opereren deze sectoren min of meer als (staats)monopolies en zijn daardoor inherent ondoelmatig en weinig innovatief. Dit geldt het sterkst voor de rechterlijke macht, waar de wettelijk verankerde onafhankelijkheid ook haar weerslag heeft op de bedrijfsvoering. Bij de politie ligt dit anders, maar zij is wel vrij eenvoudig in staat de eigen productie te regelen door meer of minder te doen. Pogingen om dit te beïnvloeden, zoals prestatiebekostiging, leveren weinig of perverse effecten op.

Al met al een weinig opwekkend perspectief. Er zijn technisch gesproken waarschijnlijk voldoende mogelijkheden om door innovaties de productiviteit bij politie en rechterlijke macht te verbeteren. De prikkel tot innovatief en efficiënt gedrag is bij deze monopolistische organisaties echter onvoldoende aanwezig. Het heeft dan ook niet veel zin om dit soort prikkels op organisatieniveau kunstmatig in te voeren. De oplossing moet waarschijnlijk eerder worden gezocht in de sfeer van management en personeel, waarbij goede prestaties direct worden beloond en slechte bestraft. Microgeoriënteerd onderzoek zou antwoord kunnen geven op de vraag of flexibele beloningen, eenvoudige ontslagregelingen, tijdelijke benoemingen en dergelijke meer soelaas bieden dan de generieke instrumenten die afgelopen decennia zijn toegepast.

Summary

Focus report

The central topic of this study is the relationship between policy and productivity in the provision of safety and legal protection, or safety and justice (S&J). In effect, the concept of productivity consists of the performance delivered (in this report, 'production') per euro (especially tax money). Production is measured according to several product indicators (e.g. the number of transactions within the judiciary). In order to enhance insight into this topic, we examine policy and productivity developments within three sectors in the S&J sector in the Netherlands: the police, the judiciary and the prisons. The findings for each sector are then brought together and investigated as a whole in a meta-analysis. Based on this meta-analysis, we identify the most promising instruments relating to productivity in the context of safety and justice – with possible application to the broader public sector. The study is intended primarily to improve productivity within specific public sectors. It does not refer to productivity within the entire S&J sector, in which chain effects can obviously play an important role.

Policy trends

Safety and justice are constantly undergoing change. Although most changes consist of no more than small adjustments, improvements and nuances, some could be regarded as major reforms. The government uses such policy adjustments to respond to a wide range of social developments that have brought safety and justice under increasing pressure. In the 1980s and 1990s, soaring crime rates played a particularly important role. Individualization, the growth of economic activity and social safety, and the increasing complexity of society (e.g. environmental crime, cybercrime and international crime), as well as other social trends have also contributed to the pressure on safety and justice. These trends have persisted into the current century, as crime rates have continued to cause a major strain on the sector.

Over time, these developments have led to a continuing call for higher budgets for safety and justice, as well as for reforms aimed at improving the productivity of the sector. At the same time, however, policy trends have tended towards reductions in the budgets available for safety and justice services. This was particularly true at the beginning (i.e. during the austerity cabinets Lubbers I and II) and at the end of the study period (i.e. during the cabinets Balkenende IV, Rutte I and Rutte II). At that time, the economy was in crisis, thereby requiring significant cut-backs in public spending, including expenditures on safety and justice services.

In the intervening period policymakers have sought other ways to control the cost of safety and justice services. Solutions have been sought primarily in measures intended

to improve both the productivity and the effectiveness of the sector. These measures have focused largely on the expansion of spending autonomy (e.g. decentralization of business operations and the accommodations and structure of agencies), on the introduction of performance funding and on upscaling (including major reorganizations).

One possibility for curbing the costs of safety and justice involves controlling the budget at the macro level. Virtually all funding for safety and justice services is allocated by the government. Politicians determine the available budgets, which are strongly dependent upon political responses to social developments. There are indications that safety and justice expenditures were spared in the broad consideration of budget cuts during the study period, with the exception of at the beginning and at the end of the study period.

During the research period, policymakers focused on other ways of controlling costs, including such measures as redesigning funding systems. Since the 1990s, policies have been aimed at increasing the spending autonomy of the safety and justice sector, including with regard to control over the allocation of the budgets. Additional attention had been paid to business operations. Since the reorganization of 1993, this approach has provided the police with more discretionary space for using the available resources. The same has applied to the prison sector since 1995, partly by allowing the Custodial Institutions Agency (in Dutch, *Dienst Justitiële Inrichtingen*) more to say about the agency's resources. The judiciary received greater autonomy in 2002, with the establishment of the Council for the Judiciary (in Dutch, *Raad voor de rechtspraak*). One example concerns a 1999 measure requiring the judiciary and prison sector to pay rent to the Government Buildings Agency (in Dutch, *Rijksgebouwendienst*) for their accommodations. With the introduction of the national police force in 2012, the government appeared to shift its course towards the opposite direction.

Since 2000, policy has been firmly aimed at the incorporation of performance elements. Budgets have become increasingly linked to the delivery of output. In 2003, this form of performance pay was introduced for the police, followed in 2005 by similar schemes for the judiciary and prison sector. In 2008, however, the performance elements were eliminated from the funding scheme for the police, being replaced with a number of qualitative goals.

The safety and justice sector does not easily lend itself to the introduction of market forces. The utter form of competition is by yardstick competition. Fair comparison requires good data on a uniform system. Such a system has been available to the police and judiciary for some time.

Scale increase ('upscaling') is regarded as another important tool for increasing the productivity and effectiveness of safety and legal protection. The reorganization of the

police is an excellent example of upscaling. Beginning in 1993, the existing 148 municipal forces and gendarmerie were reduced to a system of 25 regional corps and the national police force (in Dutch, *KLPD*). Further upscaling occurred in 2012, with the consolidation of the entire sector into a single national police force. The judiciary has also undergone two major upscaling operations. The first occurred in 2002, with the merger of the independent cantons and the judicial courts. The second occurred in 2013, when the judicial map was reviewed and various judicial courts were merged. Although upscaling efforts have not been as drastic in the prison sector, the scale in this sector also quadrupled in terms of costs (in constant prices) for each institution between 1980 and 2014.

In addition to the aforementioned measures, a host of other initiatives has been taken to enhance the performance of the safety and justice sector. Taken together, these measures constitute a comprehensive approach to safety and justice, proceeding from the assumption that safety and justice are not exclusively a matter for the police and judiciary, but a joint effort requiring input from many other parties, including governmental organizations, social institutions and citizens. Within this new, integrated approach, considerable attention is paid to prevention and surveillance. There is also a trend towards more repressive action, particularly with regard to common (minor) crime. At the same time, increasing interest is being paid to the quality of services. Especially since the mid-1990s, a great deal of work in all sectors has been devoted to developing quality systems for many aspects that can be monitored, controlled and improved.

The composition of crime has changed over time. For example, the share of capital, violent and sexual crimes has increased since the 1990s. This has shifted greater emphasis towards addressing these crimes. In addition, increasing attention is being paid to offences committed in such areas as the environment, organized crime and IT. The 'average' crime or civil case in 1980 differs from that in 2016. This has implications for the use of resources for detection, prosecution and sentencing, as well as for the execution of criminal penalties.

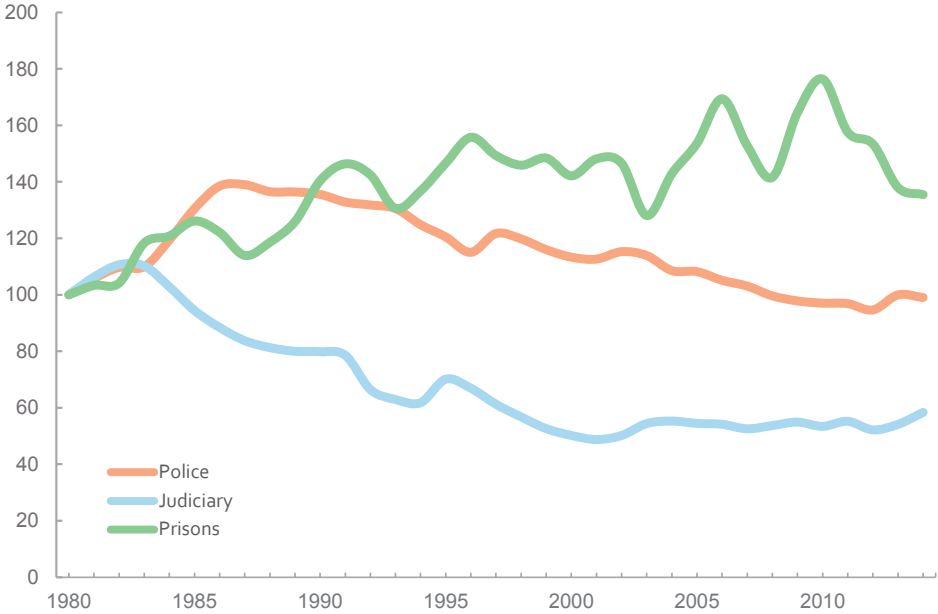
Policy and productivity

Developments over time

Figure S-1 presents an overview of productivity growth for the police, judiciary and prison sector since 1980. Productivity reflects the production delivered per euro, after controlling for resource prices. Production figures are a weighted measure for different types of services. Product indicators for the police include the number of registered traffic offences, the number of crimes recorded, the number of offences prevented and the extent of assistance provided. For the judiciary, product indicators include the number of cases closed, distinguishing between the public prosecutor's office, the cantons and the court. Different weights are applied for criminal law, civil law and

administrative law. In the prison sector, production is measured by the number of prisoners, broken down to detention centres, prisons and light detention. The weighting of the various indicators is derived from an econometric analysis of data on costs and production for the period 1980-2014. Wherever possible, the estimates also take into account the composition of the services provided (case mix).

Figure S-1 Productivity growth in the safety and justice sector, 1980-2014 (index: 1980 = 100)



As indicated in figure S-1, productivity growth in the three sectors addressed in this study has differed considerably. While productivity has increased within the prison sector (+35%), it has remained relatively stable for the police. Beginning in 1985, productivity developments in the police have been largely negative. The judiciary has remained behind (-40%), particularly given the negative trend until around the turn of the century, after which productivity stabilized.

It is interesting to note the volatile developments within the prison sector, which has experienced strong fluctuations in the demand for services without being able to adjust the necessary resources directly. It is important to note that, over time, the products delivered by the prison sector are much more homogenous than those delivered by the police and judiciary. Over time, the police and judiciary may have been faced with cases of increasing severity. This may not be sufficiently reflected in the production figures, although there is no hard evidence to support this conjecture.

Control effects

To investigate consistency between policy measures and productivity, we conducted an integral analysis to measure the effects of various policies. In this analysis, productivity growth for all sectors has been associated with the use of several policy instruments, along with other productivity determinants. The results are summarized in table S-1. The central question in this analysis concerns whether policy instruments have a generic effect. If the results of this analysis indicate that a specific policy instrument has not been effective, this does not necessarily mean that it cannot be effective within a specific sector.

Table S-1 Estimated governance effects for the safety and justice sector, 1980-2014

variable	effect	standard dev.	T-value
decentralization of accommodations	-0.056	0.020	-2.86
scale increase	-0.036	0.015	-2.45
output growth	0.400	0.102	3.91

We distinguish between incidental and structural policy instruments. Incidental instruments have one-off effects that occur immediately after introduction. The effects of structural instruments occur continuously, parallel to developments in the rate of productivity. In addition to the policy instruments mentioned in table S-1, we also tested the effect of the decentralization of management operations. This variable had no significant effect, and it was omitted from the final analysis. Because none of the incidental effects was significant, these variables have also been omitted from the table. The selected model has limited explanatory power, with explained variation in the development of productivity amounting to 10 percent, 16 percent and 21 percent, respectively, for the police, judiciary and prison sector.

As indicated in table S-1, the decentralization of accommodations has had a negative effect on productivity. Although the effect is significant, its reliability is relatively low. Other specifications indicate that this effect is not always robust. The decentralization of accommodations is also likely to reflect the effects of some of the other measures.

As in many other public sectors, the rate of output growth is of great significance within the safety and justice sector. For example, a growth rate of 2 percent in production is associated with a productivity improvement of 0.8 percent ($0.400 * 2\%$).

Scale increase appears to have had a negative effect. Production growth of 10 percent was associated with a productivity decrease of 0.36 percent. This is based on average effects, with some marginal differences. It is possible that the increase in scale did contribute to improvement within a particular sector or during a specific period.

Upscaling apparently had adverse effects for the police, while having positive effects for the prison sector. Further research is needed in order to verify these impressions.

Many policy changes that have occurred over time are likely to have affected the demand for services. One good example can be found in the prison sector, where trends towards increasing the severity of punishment or intensifying police investigation have led to wide fluctuations in the demand for incarceration. These fluctuations have apparently had serious effects on productivity growth. Policies affecting the demand for incarceration are obviously not intended to improve productivity, but are aimed at controlling costs or other objectives. Any impact on productivity is thus a side effect.

Quality and productivity

Given the very limited options for quantifying long-term quality developments, the productivity measures reflect only part of the effects of the quality measures. The same applies to the changes in the case mix (the severity of the production). This measure might therefore yield a distorted view of the developments in productivity. To provide an indication of the extent of distortion, we include several lines concerning the development of quality within the safety and justice sector, based on the scarce historical quality data available.

With regard to the development of quality within the police, the only information available concerns trends in the area of crime solving. As a result, crime solving appears to have lagged behind, especially in the first half of the study period. Between 1980 and 1995, the crime-solving rate decreased from 34 percent to 19 percent. A turning point can be observed during the first decade of the 21st century, with significant improvement in crime-solving rates.

In the 1980s, the quality of justice services appeared to come under particularly heavy pressure. For example, this is demonstrated by the sharp increase in the duration of court cases. In addition, political and administrative signals from this period indicated a need to improve the quality of the justice system. Although quality appears to have improved in the 1990s, lead times for criminal cases increased again after the turn of the century, and especially during the crisis years.

For the description of quality developments in the prison sector during the study period, we have only one relevant quality indicator: external safety. Based on the decrease in the number of escapes and withdrawals during the 1990s, we can conclude that substantial quality improvements took place, launching a trend that would continue in the subsequent period.

For all of the sectors addressed in this study, the quality trends sketch a very limited picture of the actual quality developments. The quality of safety and justice is a multi-

dimensional concept. Given the lack of data, only a few of these dimensions can be measured. Nevertheless, it would be a tenable conclusion to state that the quality of safety and justice is higher now than it was in the 1980s. This improvement is largely due to the increased focus on quality issues by the inspection services. If an increase did occur in the quality of these services, it could place the dismal productivity developments presented earlier in this report in a somewhat more favourable light.

Conclusions and policy implications

Over the past few decades, the safety and justice sector has faced a wide array of environmental changes, which have resulted in an increasing demand for the services and therefore in an increasing service provision by the sector. In addition, the safety and justice sector has been faced with several reforms. These reforms have placed heavy emphasis on improving business operations, increasing autonomy for the sector itself, implementing incentives for higher production, exploiting economies of scale and improving the consistency of the safety chain. Policymakers have also emphasized the public's own responsibility for safety and the quality of services.

Limited government influence on productivity growth Based on the productivity trends outlined in this report, the reforms have not had the desired impact. Productivity improvements within the safety and justice sector have been low or non-existent. The developments within the judiciary are particularly troubling, even taking apparent quality improvements into account. Based on experiences within similarly process-oriented sectors (e.g. business services), it would be particularly logical to expect productivity growth within this sector, in which case reviews and administrative tasks account for an important share of the tasks performed. It appears that many possibilities (e.g. through IT or expert systems) have long been neglected. According to our data, the decline in productivity came to an end in 2002 and has remained stable since then. Decentralized management, upscaling and similar measures have apparently contributed to this (very) modest turning point.

After strong growth in the early days of this study, the police has undergone a protracted period of negative growth in productivity. This is a bleak observation, even when taking into account possible increases in both case mix and quality.

In none of the three cases addressed in this study have the far-reaching reorganizations taking place in the 1990s, the increasing importance of business methods and the incorporation of performance elements in funding led to a positive trend. The only exception can be observed in the prison sector, which has been predominantly characterized by growth in productivity. Particularly noteworthy are the wide fluctuations in productivity, which suggest that the sector is unable to respond quickly to changes in demand. One reason obviously has to do with the important role played by real estate, which is by nature relatively inflexible.

Our integral analysis of the impact of the various policy instruments generates a disappointing picture.

Decentralized management: hardly any effect The policy of shifting responsibilities associated with business operations to the sector and its subsidiary institutions appears to have had little or no effect. One exception to this might be the judiciary, in which the introduction of decentralized management appears to have achieved a modest turning point after years of productivity decline.

Performance funding: not very effective Since the 1990s, a link between the production delivered and the funding received can be observed in all sectors. For example, in 2003, a system of performance agreements was introduced within the police. This funding scheme apparently introduced a variety of perverse incentives as well. According to our analyses, the supposed link between funding and productivity cannot be substantiated by empirical evidence. The opposite is also true.

Decentralized accommodations: probably a negative effect On average, the decentralization of accommodations has had a negative impact on productivity. The mandatory hiring of accommodations from the Government Buildings Agency is arguably likely to undo the alleged positive effect of such decentralization. The reform of requiring agencies to pay rent for their accommodations may have eliminated the agency's incentive to operate efficiently, with inefficiencies being translated into the rental prices.

Upscaling: probably a negative effect On average, the increase in scale has led to a decrease in productivity. This does not rule out the possibility that such upscaling did generate some improvement within the police (i.e. through the merger of many municipal police forces), the same might be true for the judiciary (through the merger of cantons with the courts). Nevertheless, the increase in scale has taken on such large proportions that, in many cases, it has led to 'overshooting', with all of the associated negative consequences for productivity. The literature provides sufficient evidence to warrant this conjecture. The prison sector probably constitutes an exception. The upscaling in this sector was not as strong as it was in the other two sectors. In addition, some literature suggests that the optimal scale for prisons is largely in line with the scale of prisons in the Netherlands. The upscaling in the prison sector may even have contributed to the observed growth in productivity.

Other studies have indicated that economies of scale through mergers are usually accompanied by high transition costs. This appears to have been the case for the police following the wave of mergers in 1994, with a sharp decline in productivity occurring between 1993 and 1995.

Quality It is difficult to determine whether the quality of the safety and services has increased or decreased. Based on the very scarce historical data on the quality of safety and justice services, there are apparently some indications that the quality of these services has improved in the past two decades, following a period of decline between 1980 and 1995. This is particularly apparent in the increase in the number of crimes solved by the police and the sharp decrease in the number of escapes from prisons. Actual productivity developments within these sectors might therefore have been somewhat more favourable than outlined in this report.

A summary of control options

As indicated by the discussion above, public policies from recent decades have not contributed to improvements in the productivity of the safety and justice sector. In the police and judiciary, developments in productivity have been predominantly negative. The effects of interventions in the business operations, funding structure or scale of these sectors have apparently been negligible and probably even negative in some cases. One exception in this regard appears to be the prison sector, where other measures could also have enhanced the efficiency of implementation (e.g. by placing more prisoners in a cell). Furthermore, the attention that was paid to business operations within the judiciary in the early years of the study period had some impact as well, finally bringing years of productivity decline to a halt. All in all, however, the image of the safety and justice sector are bleaker than is the case in health, education and other public sectors (Blank & van Heezik, 2015; Blank et al., 2016).

It is not easy for the government to find instruments for improving the productivity of the police and judiciary sectors. For obvious reasons, these core tasks of the government are difficult to outsource or transform into a regime with market incentives. As a result, these sectors operate more or less as state monopolies, which are inherently inefficient, with little innovation. This applies most strongly to the judiciary, in which legal independence also has a structural impact on business operations. The situation is different for the police, where it is relatively easy for organizations to arrange their own production.

Taken together, our results do not generate a very exciting perspective. In theory, there are probably many innovations that could improve productivity in the police and judiciary. In practice, however, there is little incentive for innovative and efficient behaviour in these organizations. It would not make much sense to introduce this kind of artificial incentives at the organizational level. Instead, the solution should probably be sought within the realm of management and staff, with direct rewards for good performance and penalties for poor performance. Research focusing on the micro level is needed in order to determine whether flexible rewards, simple dismissal arrangements, temporary appointments and similar measures would be more effective than the generic tools that have been applied in recent decades.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De zorg voor veiligheid en handhaving van de openbare orde zijn van groot belang voor de samenleving. Zo draagt de bescherming van lijf en leden en have en goed direct bij aan het persoonlijk levensgeluk. Ook adequate verlening van hulp bij calamiteiten en ongevallen speelt hierbij een grote rol. De handhaving van de openbare orde, de zorg voor de naleving van de rechtsregels, is een essentiële voorwaarde voor een ongestoord verloop van het sociale en economische verkeer. Afspraken en contracten tussen individuen, bedrijven en overheid dienen gerespecteerd en afgedwongen te kunnen worden. Hierdoor nemen maatschappelijke onzekerheden af, waardoor economische transacties sneller en met een beperkte risico-opslag afgesloten kunnen worden.

Nut en noodzaak van het recht op veiligheid en orde zijn zo sterk geworteld in onze samenleving dat de handhaving hiervan van oudsher een kerntaak van de overheid is. Het recht op veiligheid en orde is ook in internationale verdragen vastgelegd, zoals in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Ook in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is een artikel opgenomen (artikel 6) waarin staat dat eenieder recht heeft op vrijheid en veiligheid van zijn persoon.

Sectoren veiligheid en justitie

Bij de zorg voor veiligheid en rechtsbescherming, kortweg veiligheid en justitie (V&J), is een groot aantal overheidsorganisaties betrokken. Deze organisaties kunnen worden onderverdeeld in een viertal sectoren. Deze vier V&J-sectoren worden in figuur 1-1 weergegeven. Drie daarvan staan in deze studie centraal, namelijk: de politie, rechterlijke macht en het gevangeniswezen.

De politie is het overheidsorgaan dat belast is met het handhaven van de rechtsorde, het bestrijden van criminaliteit en onveiligheid, waaronder de opsporing van strafbare feiten en het verlenen van hulp. De rechterlijke macht bestaat uit het Openbaar Ministerie en de rechterlijke instanties, ook wel samengevat als de Rechtspraak. Het Openbaar Ministerie (OM) is een overheidsorgaan met als taken: wetten handhaven, strafbare feiten opsporen en vervolgen, strafvonnissen uitvoeren en de rechter informeren voor zover de wet dat voorschrijft. Onder Rechtspraak valt het geheel van rechtsprekende organen, waaronder rechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad. Het gevangeniswezen is onderdeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), een agentschap van het Ministerie van Justitie met de taak ervoor te zorgen dat de opgelegde vrijheidsstraffen en maatregelen ten uitvoer worden gelegd. Dit gebeurt in

gevangenissen en huizen van bewaring (de inrichtingen die tot het gevangeniswezen behoren), maar ook in inrichtingen voor vreemdelingenbewaring, stelselmatige daders, inrichtingen voor terbeschikkingstelling (tbs) en jeugdinstellingen.

Figuur 1-1 Sectoren veiligheid en justitie



Naast de genoemde diensten zijn er nog veel andere instanties op het gebied van veiligheid en justitie. De meeste daarvan vallen onder het Ministerie van Veiligheid & Justitie. Het betreft hier onder andere reclasseringsorganisaties (Stichting Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ, Leger des Heils Reclassering), het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Maar ook de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en het Nederlands Forensisch Instituut en nog verschillende andere organisaties maken deel uit van deze sector.

Ook bij andere ministeries zijn verscheidene instanties ondergebracht die actief zijn op het terrein van veiligheid en justitie. Zo valt de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ressorteren de douane en de bijzondere opsporingsdienst (BOD) Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) onder het Ministerie van Financiën. Ook het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu hebben hun eigen bijzondere opsporingsdiensten, respectievelijk de Algemene Inspectiedienst (AID), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (ILT-IOD). Verder vallen ook organisaties als de Koninklijke Marechaussee, de Autoriteit Financiële Markten, Kustwacht Nederland en de Explosieven Opruimingsdiensten onder andere ministeries dan Veiligheid en Justitie.

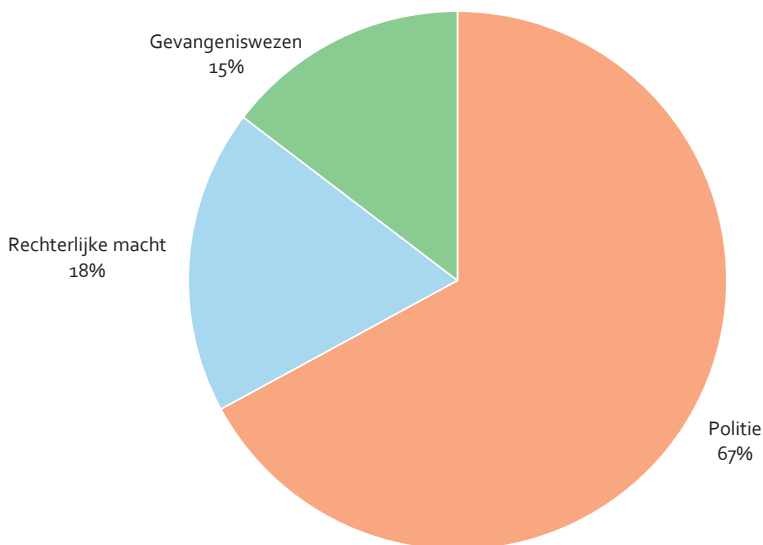
De lokale overheden zijn eveneens actief op het terrein van veiligheid en justitie. Dit gebeurt onder meer via de Bureaus Jeugdzorg. Deze bureaus stellen vast wat voor hulp aan minderjarigen nodig is, vervullen de taken van het Advies- en Meldpunt Kindermis-handeling en doen aan jeugdreclassering. Daarnaast ontplooiën de decentrale overheden allerlei andere activiteiten om de veiligheid te verbeteren.

Hoewel het uiteraard beter was geweest alle V&J-sectoren in het onderzoek te betrekken, moesten we ons noodgedwongen beperken tot de politie, de rechterlijke macht (Openbaar Ministerie en Rechtspraak) en het gevangeniswezen. De belangrijkste reden hiervoor is dat er voor de andere V&J-aanbieders onvoldoende historische gegevens beschikbaar bleken te zijn om een trendanalyse als deze te kunnen uitvoeren.

Belangrijk is op te merken dat het hier gaat om veiligheid *en* justitie. Hiertoe rekenen we dus ook alle activiteiten die te maken hebben met civiele en bestuursrechtelijke geschillen. Deze maken bijvoorbeeld geen deel uit van de veiligheidszorgrekeningen zoals het CBS die presenteert, waarbij de strafrechtketen als uitgangspunt wordt gehanteerd: preventie, opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging. Hier zijn ze wel inbegrepen. Uit de gehanteerde gegevens in hoofdstuk 3 blijkt dat in 2014 driekwart van de kantonzaken en de helft van de rechtbankzaken betrekking hebben op civiele procedures. Bij de rechtbanken komt daar nog eens 20 procent zaken bestuursrecht bij. Slechts een kwart van de zaken heeft betrekking op het strafrecht.

De uitgaven voor de drie V&J-sectoren die in deze studie centraal staan bedragen in 2014 zo'n 8,3 miljard euro. Uit figuur 1-2 blijkt dat meer dan twee derde hiervan (5,5 miljard euro) naar de politie gaat. De uitgaven voor de rechterlijke macht (1,5 miljard euro) en het gevangeniswezen (1,2 miljard euro) zijn een stuk lager. De omvang van de uitgaven voor de overige V&J-aanbieders is in 2014 ongeveer 6,4 miljard euro.

Figuur 1-2 Uitgaven aan veiligheid en justitie* in 2014 in procenten



* Exclusief overige V&J-aanbieders. Bron: CBS/DPS

Onderzoeksthema en onderzoeksvragen

De uitgaven voor veiligheid en justitie komen bijna geheel ten laste van de belasting- en premiebetaler met mogelijk negatieve effecten op de economie als geheel. Hoge belastingtarieven kunnen negatieve effecten hebben op de arbeidsparticipatie van burgers of de investeringsgeneigdheid van bedrijven. Bovendien gaan (te hoge) uitgaven voor veiligheid en justitie ten koste van uitgaven aan andere belangrijke publieke voorzieningen. De overheid staat voor de moeilijke opgave hier het juiste evenwicht in te vinden. Op welke wijze kan men het publiek belang van een kwalitatief hoogwaardige veiligheid en justitie borgen met een zo laag mogelijke inzet van publieke middelen? De productiviteitsvraag van veiligheid en justitie dient zich hier aan. Inzicht in de productiviteit geeft immers indicaties om het stelsel zodanig in te richten dat aan maatschappelijke doelstellingen wordt voldaan tegen de laagste kosten. Dit is in essentie het onderwerp van dit boek.

In de afgelopen decennia brengt de overheid verscheidene wijzigingen aan in het veiligheids- en justitiebeleid. Hierbij wordt zowel op kwalitatieve als op financiële aspecten gestuurd. Een deel van deze beleidsveranderingen is beschreven in eerdere studies, zoals die van Adelaars et al. (2011), Bosch et al. (2011) en Brommet (2002) over de rechtspraak, Fijnaut (2007) over de politie en Verhagen (2005) over het gevangeniswezen.

Deze en andere publicaties geven vaak een goed inzicht in de wijzigingen in het stelsel en beschrijven de effecten vooral in termen van de publieke waarden toegankelijkheid, kwaliteit en gelijke kansen. Met uitzondering van de rechtspraak, waar met name Van Tulder veel onderzoek heeft verricht naar de doelmatigheid en productiviteit, is er in de meeste studies vaak veel minder aandacht voor deze publieke waarden, terwijl zij ook een belangrijke rol spelen in het veiligheids- en justitiebeleid van de afgelopen decennia. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de weerbarstige aard van het productiviteitsvraagstuk. Hoe de productiviteit zich heeft ontwikkeld, is vaak een lastig te beantwoorden vraag. Bovendien kent het meten van productiviteitsontwikkelingen een hoge mate van gevoeligheid.

Dit mag uiteraard geen reden zijn onderzoek naar de ontwikkeling van de productiviteit uit de weg te gaan. Analyse van trends en trendbreuken in de productiviteitsontwikkeling levert immers belangrijke bouwstenen voor het bepalen van het huidige en toekomstige beleid. Het belang daarvan kan bovendien nog worden vergroot door deze trends en trendbreuken in verband te brengen met de ontwikkelingen in het beleid. Deze relatie tussen de ontwikkeling in productiviteit en beleid vormt het hoofdthema van dit boek. De centrale vraag die wij willen beantwoorden is: wat is de invloed geweest van majeure beleidswijzigingen op de productiviteit van veiligheid en justitie? Vanuit deze centrale vraag zijn drie onderzoeksvragen af te leiden:

1. Hoe ontwikkelt de productiviteit zich in de verschillende V&J-sectoren?
2. Beïnvloedt de wijze van aansturing door de overheid de productiviteitsgroei in de verschillende V&J-sectoren?
3. Zijn er op grond van de ontwikkelingen in de verschillende V&J-sectoren algemene conclusies te trekken over de invloed van de wijze van aansturing?

Ziekte van Baumol

Bij de beantwoording van deze vragen zullen we uiteraard ook stilstaan bij het veelbesproken productiviteitsprobleem van de publieke sector, veelal aangeduid als de ziekte van Baumol. De ziekte van Baumol heeft betrekking op de alsmaar groeiende kosten van de dienstensector. Om op de arbeidsmarkt te kunnen concurreren met andere sectoren worden steeds hogere salarissen betaald, zonder dat daar een naventende productiviteitsgroei tegenover staat. De lage productiviteitsgroei in de dienstensector heeft volgens Baumol te maken met de aard van de dienstverlening. De relatief hoge personeelsintensiteit is een belangrijk kenmerk van de dienstverleningssector (Baumol, 1967). De publieke sector zou met zijn hoge personeelsinzet juist heel bevattelijk zijn voor deze ziekte.

De eerste publicatie in deze reeks, over het onderwijs, bevat een uitgebreidere beschouwing over de ziekte van Baumol (Blank & Van Heezik, 2015). Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar deze publicatie. Uit genoemde publicatie wordt tevens duidelijk dat de ziekte van Baumol wel degelijk te genezen is. Overheidsbeleid heeft, althans in het onderwijs, een sterke invloed op de productiviteitsontwikkeling.

1.2 Methodologie en beperkingen

Gegevens

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is een uitgebreide historische analyse uitgevoerd van de relevante ontwikkelingen in de drie genoemde V&J-sectoren van ons land: politie, rechterlijke macht en gevangeniswezen. Daarbij zijn zowel de kwalitatieve trends (beleidsmatige/institutionele) als kwantitatieve ontwikkelingen (productie, inzet van middelen en productiviteit) in kaart gebracht. De hiervoor benodigde gegevens zijn voor een belangrijk deel afkomstig uit een aantal (deel)studies naar de productiviteits- en beleidstrends in deze sectoren (Urlings, 2012; Dumaj et al., 2014; Niaounakis et al., 2014). Overigens is het verzamelen van gegevens geen sinecure. Door de jaren veranderen bronnen, definities en afbakeningen. Aan de uiteindelijke gegevensverzameling liggen honderden reeksen ten grondslag, die bewerkt, gecorrigeerd en gekoppeld zijn. Het gaat hier om zeer weerbarstige materie, mede omdat dikwijls (heldere) toelichtingen ontbreken.

Ten behoeve van deze studie zijn met name de kwantitatieve gegevens nog eens tegen het licht gehouden. Dit heeft geleid tot de revisie van een flink aantal tijdreeksen,

waardoor het mogelijk is de kwantitatieve trends van veiligheid en justitie nauwkeuriger te beschrijven. Aan de tijdreeksen liggen veelal cijfers van het CBS of van het Ministerie van V&J (waaronder DJI) ten grondslag. Daarnaast is veel gebruikgemaakt van cijfers vermeld in jaarverslagen en kerncijferpublicaties van de politie, Rechtspraak en het Openbaar Ministerie. Deze cijfers zijn voor een deel bewerkt, omdat sommige afbakeningen iets anders zijn gekozen of om andere reden gegevens zijn gekoppeld of geaggregeerd.

Een van de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de eerdergenoemde sectorstudies betreft de kwantificering van de kapitaalinzet. De inzet van kapitaal is in de publieke sector altijd lastig vast te stellen. Vanwege het in de publieke sector gebruikelijke afschrijven op basis van historische kostprijs is er doorgaans sprake van een onderschatting van de feitelijke kapitaalkosten. Verder is naast de afschrijvingen ook de *opportunity cost* van kapitaal in de kapitaalkosten verwerkt. Details hierover zijn te vinden in het eerste deel van het vierluik *Productiviteit van overheidsbeleid* (Blank & Van Heezik, 2015).

Waarschijnlijk komt het gebrek aan inzicht in kapitaal ook voort uit het idee dat arbeid in de publieke sector verreweg het belangrijkste is en kapitaal van ondergeschikte betekenis. In deze publicatie trachten wij de factor kapitaal meer volgens de gangbare economische opvattingen te meten, in de traditie van Hall en Jorgenson – voor een uitstekend overzicht zie Lau (2000) – waarbij de kapitaalkosten een veel betere reflectie vormen van de maatschappelijke ‘opofferingen’.

Naast de revisie en actualisering van de kwantitatieve gegevens die in de genoemde deelstudies zijn gebruikt, zijn de kwalitatieve gegevens uit deze studies deels herzien, uitgebreid en geactualiseerd. Daarvoor is aanvullend literatuur- en bronnenonderzoek verricht, vooral op het gebied van de kwaliteitsontwikkelingen.

Het een en ander heeft uiteraard gevolgen voor de uitkomsten. De productiviteitstrends in de verschillende V&J-sectoren komen dan ook niet helemaal overeen met de ontwikkelingen die in de eerdere trendstudies zijn geschetst. Vooral de kapitaalfactor is hier debet aan. Zo blijkt de productiviteitsontwikkeling van de politie wat minder geprononceerd dan in de vorige rapportage. Het via een proxy specificeren van de preventietaak draagt hieraan bij. Ook bij de rechterlijke macht en het gevangeniswezen vertonen de productiviteitstrends een wat vlakker verloop dan in de eerdere studies.

Kostenfunctie en indirecte productiefunctie

De gebruikte cijfers zijn doorgaans te kenschetsen als rechttoe rechtaan cijfers en hebben betrekking op de kosten, de inzet van personeel en de productieomvang, zoals het aantal afgehandelde rechtszaken. Deze cijfers zijn allemaal verzameld op deelsectorniveau, zoals de politie of het gevangeniswezen. Het kerncijfer over de productiviteit wordt uit deze basisgegevens berekend op basis van econometrische analyses. Hier-

voor maken we gebruik van een kostenfunctiemodel. In de kostenfunctie wordt uitgegaan van een bepaalde relatie tussen kosten enerzijds en productie en prijzen van ingezette middelen anderzijds. Uit de kostenfunctie zijn ook de vraagfuncties naar de ingezette middelen personeel, materiaal en kapitaal af te leiden. Met andere woorden: hoeveel personeel, materiaal en kapitaal heeft veiligheid en justitie nodig om een bepaalde hoeveelheid veiligheid en rechtsbescherming, onderscheiden naar type activiteit, aan te bieden? Een kenmerk van de kostenfunctie is dat het mogelijk is om meer dan één productindicator te gebruiken. Het gebruik van de kostenfunctie ligt theoretisch gezien niet altijd direct voor de hand, omdat het uitgangspunt voor de kostenfunctie kostenminimalisatie is. Op het terrein van veiligheid en justitie is bij de politie eerder sprake van een vast kostenniveau (het beschikbare budget), waarmee een maximale productie moet worden geleverd. Onder de veronderstelling van homogeniteit van de graad 1 in de productievariabelen representeert de kostenfunctie precies hetzelfde als de indirecte productiefunctie (Färe & Primont, 1995), die juist productmaximalisatie onder een vast budget als uitgangspunt hanteert.

Voor een eenvoudige toelichting op het gebruik en de toepassing van kostenfuncties verwijzen we naar Blank (2010) en Blank en Valdmanis (2013). Achtergronden en een uitgebreidere argumentatie hiervan zijn terug te vinden in een eerdere trendstudie uit dezelfde serie over het wetenschappelijk onderwijs en ziekenhuizen (Blank & Eggink, 2011; Blank & Niaounakis, 2011). Meer technische details zijn te vinden in Blank en Eggink (2014) en in Blank en Van Heezik (2015).

De productiviteit is af te lezen uit de schattingen van de kostenfunctie. Productiviteit is eigenlijk het omgekeerde van de kosten per eenheid product, nadat deze zijn gecorrigeerd voor de ontwikkelingen in de prijzen van de ingezette middelen en eventuele omgevingsfactoren. Productiviteit is dus een residueel concept; een begrip dat samenhangt met het residu in de kosten, nadat de invloeden van de belangrijkste determinanten er van afgetrokken zijn. Een belangrijke component van de productiviteitsontwikkeling is de zogenoemde autonome productiviteitsontwikkeling. Deze geeft de gevolgen weer van een trend in technologische en institutionele veranderingen over een langere periode (5 à 15 jaar). Daarnaast is er nog een component die de veranderingen in de technische doelmatigheid van jaar op jaar weergeeft. Het gaat dan bijvoorbeeld om veranderingen in de bezettingsgraad die optreden, doordat de vraag plotseling verandert. Zo kan de invoering van een eigen bijdrage leiden tot een verminderde vraag. De inzet van middelen past zich hier meestal niet direct op aan, waardoor er een lage bezettingsgraad en dus een lage technische doelmatigheid optreden. Meestal verdwijnt dit effect weer na één of twee jaar.

Tijdreeksanalyse: mogelijkheden en beperkingen

De in deze studie gehanteerde analysemethode – een tijdreeksanalyse op sectorniveau – wijkt af van de meer gangbare aanpak, waarbij de productiviteit op instellingsniveau wordt geanalyseerd. Vooral de laatste jaren is de registratie over individuele instellin-

gen, zoals scholen, ziekenhuizen en waterschappen, verder verfijnd en komen de gegevens ook steeds meer in de openbaarheid. Er komen steeds vaker gegevens beschikbaar over gebruikers van publieke diensten, de kwaliteit van de geleverde diensten en de bedrijfsvoering.

Productiviteitsanalyses op het instellingsniveau kunnen dan ook een genuanceerd beeld geven over allerlei variabelen die de productiviteit kunnen beïnvloeden. Vrij robuuste uitspraken kunnen worden gedaan over de invloed van schaal, diversiteit, samenwerking, outsourcing en inkoop op productiviteit. Voor één type vraag zijn deze gegevens doorgaans minder geschikt, namelijk voor vragen over de invloed van majeure maatschappelijke en institutionele veranderingen op de productiviteit. Dit komt omdat microgegevens bijna altijd betrekking hebben op één en dezelfde maatschappelijke en institutionele context. De beschikbaarheid van microgegevens over een reeks van jaren is doorgaans nog te beperkt om institutionele wijzigingen te bestuderen.

Tijdreeksanalyses over een lange periode kunnen wel meer inzicht verschaffen in institutionele effecten. Daarom heeft IPSE Studies een deel van het programma over onderzoek naar sturing en innovaties in de publieke sector ingezet op dit soort lange-termijnanalyses van publieke voorzieningen. Centraal hierbij staat het meten van de productiviteitsontwikkeling over een lange periode (25 à 40 jaar) en het relateren hiervan aan veranderingen in de institutionele omgeving.

Aan het uitvoeren van tijdreeksanalyses kleeft wel een aantal bezwaren. Zo is het aantal waarnemingen dikwijls beperkt, zodat statistisch gezien niet heel veel effecten tegelijkertijd kunnen worden onderzocht. Verder is het dikwijls erg lastig om consistente tijdreeksen te creëren. Registraties veranderen nogal eens door de tijd. Daar moeten dan ook ad hoc oplossingen voor worden bedacht. Over meer subtiele veranderingen in de dienstverlening (case mix, kwaliteit) is sowieso weinig bekend over lange periodes. Een andere complicerende factor is dat een hervorming niet van de ene op de andere dag wordt ingevoerd, maar geleidelijk, waardoor ook de effecten niet gelijk zichtbaar zijn. Overigens is het ook mogelijk dat men al (lang) van tevoren anticipeert op aangekondigde institutionele veranderingen. Tegelijk met de invoering van nieuwe instituties veranderen vaak ook nog andere relevante variabelen. Het is dan niet altijd duidelijk welke verandering nu precies welk resultaat heeft veroorzaakt.

Kortom, heel veel problemen, die dan ook tot de nodige voorzichtigheid moeten leiden bij de interpretatie van de uitkomsten. Aan de andere kant moeten deze kanttekeningen ook niet worden overdreven. Slechte en inconsistente gegevens leiden onherroepelijk tot grote onbetrouwbaarheidsmarges. Deze worden dus gemeten en gerapporteerd. Verder is het dikwijls mogelijk om op basis van aanvullend (historisch) literatuuronderzoek of raadpleging van sectorspecialisten een beeld te krijgen van

factoren die moeilijk te meten zijn, maar wel van invloed kunnen zijn op de productiviteit, zoals het type gebruiker ('product') en de kwaliteit van de productie.

Verbetering van de kwaliteit van de productie gaat vaak gepaard met verhoging van de kosten. Als deze kwaliteitsverbeteringen niet in de productie tot uitdrukking worden gebracht, leidt dit tot een te laag gemeten productiviteitsontwikkeling, waardoor een min of meer vertekend beeld kan ontstaan. Hoewel het in principe mogelijk is om kwaliteitsveranderingen in de productie te verdisconteren, laten zij zich doorgaans lastig kwantificeren, zeker als zij zich manifesteren gedurende een langere tijdshorizon. Er zijn dan ook meestal weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar, waarmee de kwaliteitsontwikkeling op de lange termijn in kaart kan worden gebracht. Dit geldt zeker ook voor de sector veiligheid en justitie, waar in de meeste deelsectoren nog steeds sprake is van onvoldoende transparantie over de kwaliteit van de dienstverlening. Om die reden wordt in de kwantitatieve analyses van deze studie slechts in beperkte mate rekening gehouden met het kwaliteitsaspect.

Dit proberen we te ondervangen door een kwalitatieve indicatie te geven van de mate waarin de empirische resultaten mogelijk een onder- of overschatting van de productiviteit aangeven. De empirische analyses gaan dan ook steeds gepaard met beschouwingen over ontwikkelingen op het gebied van kwaliteit. In deze beschouwingen ligt de focus uitsluitend op de kwaliteit van de geleverde dienstverlening en niet zozeer op de kwaliteit van het systeem in termen van bijvoorbeeld veiligheid. Het kan dus zo zijn dat de kwaliteit van de dienstverlening verbetert (minder septs, minder beroepszaken), terwijl de veiligheid afneemt.

Ondanks alle mitsen en maren zijn deze trendanalyses een waardevolle aanvulling op de microanalyses en geven ze interessante inzichten in de relatie tussen institutionele/beleidsmatige veranderingen en productiviteitsontwikkeling.

Een meta-analyse

In een soort meta-analyse worden de bevindingen uit verschillende onderzoeken naar hetzelfde onderwerp samengebracht en met elkaar vergeleken, om daarmee meer betrouwbare en generalistische uitspraken te kunnen doen over het onderzochte fenomeen. In dit boek wordt deze meta-analyse uitgevoerd op basis van gegevens uit de afzonderlijke studies naar de trends in (de relatie tussen) beleid en productiviteit in drie Nederlandse V&J-sectoren. Door vergelijking van de ontwikkelingen in de verschillende sectoren kunnen kenmerkende patronen worden geïdentificeerd in de relatie tussen beleid en productiviteit. Op basis daarvan kan vervolgens worden beoordeeld welke toegepaste beleidsmaatregelen het meeste effect hebben gesorteerd op de productiviteit. De meta-analyse richt zich uitsluitend op het vergelijken van *ontwikkelingen* en de impact van beleidsingrepen en niet op het vergelijken van bestaande

situaties. Het gaat hier dus niet om het vaststellen of de politie nu doelmatiger of effectiever werkt dan de rechterlijke macht.

Als hulpmiddel bij de analyse maken we gebruik van het zogenoemde BEMO-model (zie ook Blank & Van Heezik, 2015). In dit model worden de meest gebruikte beleidsinstrumenten om de productiviteit te stimuleren ingedeeld in vier categorieën: Bekostiging, Eigendomsverhoudingen, Marktordening en Omgeving (Blank et al., 2010). Bij veiligheid en justitie is in de loop van de tijd veelvuldig gebruikgemaakt van het bekostigingsinstrumentarium, om de doelmatigheid en productiviteit te bevorderen (via decentrale bedrijfsvoering en outputbekostiging). De productiviteitseffecten van deze bekostigingsmodellen staan dan ook centraal in de meta-analyse. Eigendomsverhoudingen spelen in deze sector nauwelijks een rol, omdat bijna alle activiteiten exclusief tot het overheidsdomein behoren. Slechts in het geval van beveiliging kan er sprake zijn van private partijen. In de categorie marktordening ligt het accent op de effecten van de schaalvergroting en het eventuele effect van maatstafconcurrentie. Bij de categorie omgeving gaat het om instrumenten die de invloed van exogene factoren, zoals demografische en conjuncturele ontwikkelingen, op het stelsel reguleren. Denk hierbij aan griffierechten, gratis rechtshulp en wijze van aangifte doen. De invloed van de omgeving komt vooral tot uitdrukking in de vraagzijde en daarmee ook in de productie. Een verhoging van de griffierechten of vermindering van de rechtshulp kan ertoe leiden dat bijvoorbeeld niet alleen het aantal zaken, maar ook de case mix verandert. In de analyse wordt daarom vooral ingegaan op de productiviteitseffecten van de veranderingen in de productie en de beleidsimplicaties hiervan.

1.3 Opzet van het boek

Het boek is als volgt opgezet. In de hoofdstukken 2 tot en met 4 worden voor elke V&J-sector de belangrijkste ontwikkelingen in de afgelopen decennia op een rij gezet. Ieder hoofdstuk bestaat uit vijf paragrafen. De eerste paragraaf gaat in op de beleidsmatige en institutionele ontwikkelingen. In de tweede paragraaf wordt de kwantitatieve ontwikkeling van de sector in beeld gebracht. De focus is hier vooral gericht op de productie en de inzet van middelen. De ontwikkeling in de verhouding tussen beide, de productiviteit, wordt in de derde paragraaf beschreven, waarbij deze in verband wordt gebracht met de beleidsmatige en institutionele ontwikkelingen. In de vierde paragraaf wordt de relatie tussen productiviteit en kwaliteit besproken. De laatste paragraaf in ieder hoofdstuk bevat de conclusies. In hoofdstuk 5 wordt ten slotte de eigenlijke meta-analyse gepresenteerd. De bevindingen uit de voorafgaande hoofdstukken worden hier samengebracht en met elkaar vergeleken. De opbouw van dit hoofdstuk is in principe gelijk aan de voorgaande hoofdstukken, zij het dat hier alles in vergelijkend perspectief aan de orde wordt gesteld.

2 De politie

2.1 Institutionele ontwikkelingen

Sectorbeschrijving

De formele omschrijving van de taak van de Nederlandse politie is al sinds 1957 ongewijzigd en in de nieuwe Politiewet uit 2012 als volgt verwoord: *'de politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen, die deze behoeven'*. In de praktijk komt dit neer op de volgende vier hoofdtaken:

1. preventie;
2. opsporing van misdrijven en overtredingen;
3. handhaving van de openbare orde;
4. hulpverlening.

In de uitwerking van de hoofdtaken zijn wel veranderingen opgetreden. Deeltaken of problemen waarmee de politie gedurende de analyseperiode voor het eerst ofwel in toenemende mate te maken heeft gekregen zijn onder andere:

- vreemdelingenzaken;
- computercriminaliteit;
- terrorisme
- persoonsbeveiliging;
- jeugdcriminaliteit;
- zedenzaken;
- financiële criminaliteit;
- milieudelicten;
- risicowedstrijden in de sport.

Ook wordt in de loop van de tijd een deel van de politietaken overgenomen door buitengewone opsporingsambtenaren openbare ruimte (BOA's) en door private beveiligingsbedrijven.

Tot 1 april 1994 kan de politie onderverdeeld worden in één Korps Rijkspolitie en een groot aantal korpsen gemeentepolitie. Gemeenten met ten minste 25.000 inwoners (in 1988 verhoogd naar 40.000 inwoners) hebben een eigen korps gemeentepolitie. De rijkspolitie verzorgt de politietaak in de overige gemeenten. De taken van rijkspolitie en gemeentepolitie zijn identiek; er is slechts sprake van een geografische scheiding.

Van 1 april 1994 tot 1 januari 2013 is Nederland onderverdeeld in 25 politieregio's, elk met een eigen regiokorps. Overkoepelend is er een Korps landelijke politiediensten (KLPD), dat zelfstandige, ondersteunende en coördinerende werkzaamheden uitvoert.

Vanaf 1 januari 2013 vormt de politie één organisatie, onderverdeeld in tien regionale eenheden, de Landelijke Eenheid en het Politiedienstencentrum. Voortaan stuurt één korpschef de politie aan. Door alle mensen en middelen te bundelen in één organisatie kan de politie met vereende krachten een antwoord geven op complexe technologische en internationale veranderingen en zo bijdragen aan een veiliger Nederland. De tien regionale eenheden komen bijna volledig overeen met de elf arrondissementen van de gerechtelijke indeling vanaf 1 april 2013.

De invoering van de nationale politie gaat met grote problemen gepaard en de gehele transitie blijkt uiteindelijk veel meer te kosten dan geraamd. Daarom is er nu ook beleid in de maak om tot een nog weer andere verdeling van verantwoordelijkheden te komen.

Voor een uitgebreidere beschrijving verwijzen we graag naar Urlings (2012), waarin al een trendanalyse wordt uitgevoerd. Het beschrijvende deel in dit hoofdstuk is grotendeels aan dat rapport ontleend.

Sectorontwikkelingen

Bekostiging Vanaf het begin van de onderzoeksperiode ligt het accent bij de vaststelling van het politiebudget voor districten rijkspolitie en korpsen gemeentepolitie, op de beschikbaarheid van de politie. Het inwonertal van een gemeente of district is de voornaamste component. De rijkspolitie krijgt een budget voor de bekostiging van een vastgesteld aantal voltijdmedewerkers (fte's) en daarnaast een budget voor materiaal en overige kosten. Ook gemeenten met een korps gemeentepolitie krijgen vanuit het Rijk een doeluitkering voor de politie die onderverdeeld is in een personele en niet-personele component. In principe is de doeluitkering kostendekkend. Daarnaast kunnen ze het bedrag aanvullen uit algemene gelden (Goudriaan et al., 1989). In de praktijk besteden gemeenten het totale budget naar eigen inzicht. Zo constateert de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 1994a) dat eind jaren tachtig en begin jaren negentig gemeenten een deel van hun personele budget gebruiken voor materiële bestedingen. In feite functioneert de bekostiging van de gemeentepolitie dus als een lumpsum.

In 1989 wordt het Project Kwantificering Politiewerk (PKP) geëffectueerd, waarna een herverdeling van de politiesterkte plaatsvindt op basis van werklast. Dit betekent een verschuiving van politiesterkte van plattelandsgebieden ten gunste van de grote

steden. De overgang vindt geleidelijk plaats, om gedwongen ontslagen en gedwongen overplaatsingen te vermijden.

In de periode van 1990 tot en met 1993 vindt een nieuwe herverdeling van politiesterkte plaats als gevolg van de reorganisatie bij de politie. Vanaf april 1994 is de Politiewet 1993 van kracht. Volgens deze wet krijgen de regiokorpsen een algemene bijdrage uit de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, op basis van een aantal budgetverdeeleenheden (bve's) vermenigvuldigd met een normbedrag per bve. Het aantal bve's is afhankelijk van de benodigde politiesterkte, die nog steeds volgens het model van het PKP bepaald wordt. Hiernaast zijn er beperkte mogelijkheden voor een bijzondere bijdrage en een aanvullende bijdrage (Tweede Kamer, 1995b). Aan de algemene bijdrage mogen geen (specifieke) bestedingsvoorwaarden gesteld worden. De vertaling van bve's naar politiesterkte wordt dan ook aan de regiokorpsen gelaten. Toch is er sprake van convenanten met bestedingsvoorwaarden. Zo is er in 1994 bijvoorbeeld een bedrag opgenomen in de algemene bijdrage ten behoeve van de intensivering van het vreemdelingtoezicht. Gezien de beperkte sturingsmogelijkheden van de politieministers, blijken dergelijke convenanten niet effectief.

In 1997 wordt het budgetverdeelsysteem (BVS) van kracht (Tweede Kamer, 1996). In het nieuwe systeem worden drie componenten in het budget onderscheiden: werklust, beschikbaarheid en probleemaanpak. Op gemeenteniveau wordt gekeken of de component werklust of juist beschikbaarheid de meeste punten oplevert; de hoogste waarde wordt toegekend, waarna de punten van de gemeenten opgeteld worden op regioniveau. De kritiek op het bestaande BVS was dat de nadruk te zeer op werklust lag, en de beschikbaarheid van de politie in landelijke gebieden niet meer voldoende was.

In 2005 blijkt dat de gegevens waarop het BVS gebaseerd is en de verdeling van het budget over de componenten, verouderd zijn en niet meer aansluiten bij de actuele politierealiteit (AEF, 2005). In 2006 wordt daarom een nieuw BVS geïntroduceerd (AEF, 2006). De componenten beschikbaarheid en probleemaanpak verdwijnen, maar de werklust wordt onderverdeeld in vier werksoorten, waarin de verdwenen componenten geïntegreerd zijn: intake, noodhulp, handhaving en opsporing. Wegens het gebrek aan koppeling met fte's, verdwijnt ook het rekenen in bve's. In plaats hiervan wordt, via een regressie van de omgevingskenmerken op de werklust, direct het percentage van het totaal beschikbare budget berekend. Bij de introductie wordt al aangegeven dat een periodieke herijking van het systeem noodzakelijk is. In 2009 vindt een dergelijke herijking plaats (Hols et al., 2010). Het systeem zelf is daarbij niet fundamenteel gewijzigd.

In de periode 1994-2009 is de formatieve sterkte van specialisten met 10 procent toegenomen. De totale politiesterkte is echter harder gegroeid, waardoor het aandeel van specialisten binnen de politie is afgenomen van 12 procent naar 11 procent. Dit is

in lijn met de beweging naar minder specialismen als gevolg van het rapport *Politie in verandering*. Voor de opsporingspecialismen is wel sprake van een relatieve toename; de formatieve sterkte groeide hier met 45 procent (Haagsma et al., 2012).

De inzet van politie bij grootschalige evenementen begint een steeds grotere rol te spelen. In 2011 is daarom een wetsvoorstel ingediend om de organisatoren van dergelijke evenementen te laten betalen voor de politie-inzet. Omdat het lastig uitvoerbaar bleek de kosten in rekening brengen aan de organisatoren van de evenementen, is het wetsvoorstel later ingetrokken (Ruigrok, 2013).

In 2000 worden bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties meer bevoegdheden over de regiokorpsen centraal ondergebracht. Dit leidt tot het systeem van prestatieafspraken, dat in 2003 in werking treedt. Het betreft afspraken tussen de minister en de regiokorpsen over concrete en meetbare resultaten, waarop (financieel) afgerekend kan worden, zoals omschreven door Van Sluis et al. (2006). Het gaat hier overigens om een heel klein deel van de financiering.

Eigendom Eigendomsverhoudingen spelen binnen de sector politie eigenlijk geen rol. Uiteraard is de politie in handen van de overheid. In sommige specifieke gevallen kan een beroep worden gedaan op particuliere bedrijven, die worden ingezet voor (aanvullende) beveiligingstaken. Eerder is dan sprake van een vorm van outsourcing in plaats van dat bepaalde politietaken echt aan marktpartijen worden overgedragen.

Marktordering Politiekorpsen beschikken over een staatsmonopolie. De burger kan voor de meeste politietaken nergens anders terecht dan bij de politie. Ook is er geen sprake van een prijs voor politiediensten op bepaalde markten. De enige manier waarop de organisatie van de politie een aspect van marktordering in zich draagt is via maatstafconcurrentie. Al sinds jaar en dag worden gegevens over de politie met betrekking tot kosten en prestaties op regioniveau vastgelegd. Hierdoor is het mogelijk tussen regiokorpsen een vergelijking te maken en te kijken of hiervan leereffecten uitgaan. Door nu het aantal korpsen drastisch te verminderen of in de schaal van korpsen in te grijpen, wordt de mogelijkheid van maatstafconcurrentie verminderd. Dit is dus in 1994 (nieuwe Politiewet) en in 2013 (nationale politie) nadrukkelijk aan de orde geweest. Het effect van deze bedrijfsvergelijking op de productiviteit bij de politie is onbekend. Dit effect is wel onderzocht voor waterleidingbedrijven. De bedrijfsvergelijking blijkt in die sector een positief effect gehad te hebben (Dijkgraaf et al., 2005).

Omgeving De productiviteit van de politie wordt voor een belangrijk deel bepaald door het 'aanbod' van criminaliteit. Meer criminaliteit leidt in principe tot meer aangiften bij de politie en tot grotere inspanningen om de misdrijven op te helderen. Deze criminaliteit heeft behalve met allerlei sociaaleconomische omstandigheden ook te maken met de inspanning op andere beleidsterreinen, zoals de jeugdzorg en de capaciteit van het

gevangeniswezen. Hierop dient bij de berekening dan ook voldoende te worden gecontroleerd.

Naast de institutionele veranderingen vinden in de onderzoeksperiode belangrijke technische en juridische veranderingen plaats. Door de komst van geautomatiseerde snelheidscontroles en door de toename van de verkeersdruk wordt het in de jaren tachtig mogelijk steeds meer verkeersovertredingen te registreren. Het juridische stelsel is hier echter niet op voorbereid; verkeersovertredingen dienen door een rechter beoordeeld te worden, wat voor een bottleneck bij de afhandeling zorgt. In 1989 wordt daarom de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) ingevoerd, beter bekend als de Wet Mulder (Staatsblad, 1989). Vanaf 1990 kan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) zonder tussenkomst van een rechter boetes opleggen en verloopt de afhandeling efficiënter.

2.2 Kerncijfers politie, 1980-2014

Ontwikkeling productie

Figuur 2-1 geeft een indicatie van de ontwikkeling van de productie van politie tussen 1980 en 2014. De productie wordt hier gemeten aan de hand van:

- het aantal misdrijven;
- het aantal 'voorkomen' misdrijven;
- het aantal verkeersovertredingen;
- het aantal ernstige ongevallen in het verkeer (dodelijke slachtoffers en gewonden);
- het aantal branden en overige inzet van brandweer.

Met deze indicatoren wordt een belangrijk deel van het takenpakket van de politie afgedekt. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, heeft de politie vier hoofdtaken: preventie, opsporing, hulpverlening en ordehandhaving.

De preventietaak van de politie bestaat uit allerlei activiteiten die moeten bijdragen aan het voorkomen van strafbare feiten (misdrijven en overtredingen). Tot de preventieve activiteiten van de politie behoren onder andere de gebieds- en wijkzorg en surveillancce. Het voorkomen van strafbare feiten is uiteraard een lastig waar te nemen grootheid, maar wel een heel belangrijke. Om het waarnemingsprobleem te ondervangen, passen we een indirecte methode toe. Op basis van een aanvullende analyse (zie Urlings et al., 2014), waarin onder andere demografie en werkloosheid een rol spelen, wordt een 'normaal' niveau van criminaliteit afgeleid. Afwijkingen ten opzichte van dit niveau worden gezien als een indicator voor het aantal voorkomen of juist extra misdrijven.

De productie op het gebied van de opsporingstaak meten we aan de hand van het aantal geregistreerde misdrijven en verkeersovertredingen. In vergelijkbaar onderzoek hanteren onderzoekers ook dikwijls het aantal opgehelderde misdrijven als indicator.

Hier valt veel voor te zeggen, omdat deze indicator beter aansluit bij het leveren van het gewenste eindproduct. Het tegenargument is dat ongeacht of een misdrijf tot opheldering komt, met de registratie inzet van middelen gemoeid is en dat het ook maatschappelijk wenselijk is hoe dan ook tot opsporing over te gaan. Empirisch maakt het overigens weinig verschil, omdat beide grootheden een fikse correlatie vertonen. De gemeten productiviteit verandert nauwelijks door het wel of niet opnemen van een van beide indicatoren.

Er is gekozen voor verkeersovertredingen, omdat deze door de jaren heen veel beter worden geregistreerd dan andere overtredingen. Bovendien maken de verkeersovertredingen meer dan 95 procent uit van alle overtredingen. De vertekening door het ontbreken van de niet-verkeersovertredingen is verwaarloosbaar. Verder geldt dat de inzet van politiemiddelen in verband met verkeersovertredingen heel beperkt is (minder dan 2%). Dit blijkt uit de afzonderlijke gegevens over de kosten van het CJIB. Het gaat dus om een heel bescheiden aandeel in een heel bescheiden kostenpost.

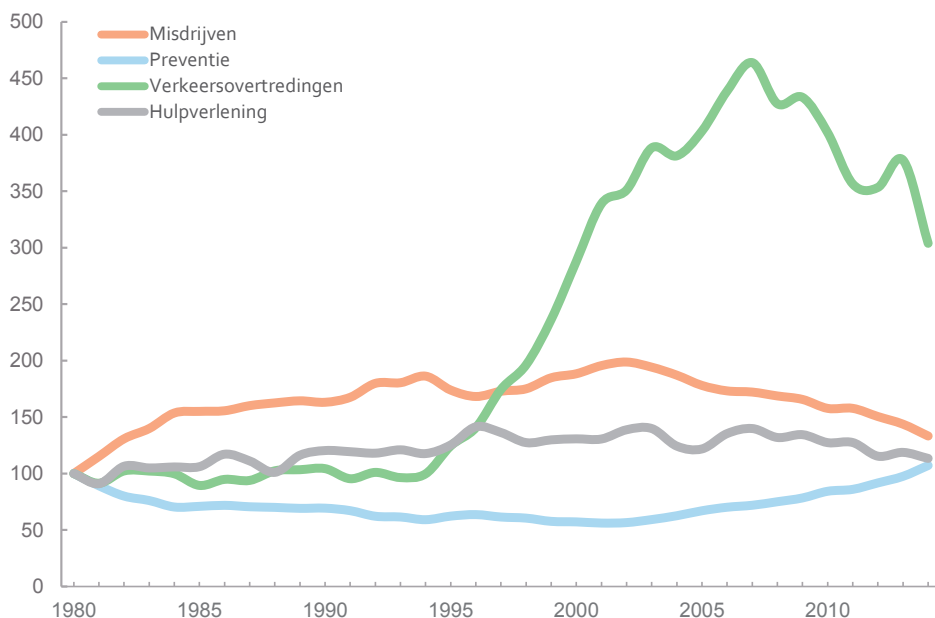
Hulpverlening kent een groot aantal verschillende vormen. Zo treedt de politie op in het geval van (ernstige) verkeersongevallen, ondersteunt zij de brandweer bij branden en andere hulpverlening en biedt zij burgers de helpende hand in tal van andere situaties. De gehanteerde indicator is de som van het aantal gewonden en doden als gevolg van verkeersongevallen, het aantal brandmeldingen en het aantal andere hulpvragen van de brandweer. Dit betreft echter een beperkt deel van de hulpverlening door de politie. De politie verleent namelijk ook hulp bij (meldingen van) onwel worden of overlijden van burgers, vermiste personen, burenruzies, geluidsoverlast, vandalisme, bedreigingen en dergelijke.

Ordehandhaving heeft betrekking op de inzet van politiemiddelen tijdens manifestaties en voetbalwedstrijden tot aan het sussen van een café- of burenruzie. Hierover zijn geen concrete cijfers voor handen. Het lijkt overigens een plausibele aanname dat er zich door de jaren heen geen grote schokken in de ordehandhaving voordoen. Veel manifestaties en sportwedstrijden hebben een repeterend karakter. Uitzonderingen betreffen bijvoorbeeld grootschalige evenementen als het EK voetbal (2000), de inhuldiging van Koningin Beatrix (1980) en Koning Willem-Alexander (2013), de begravenissen van Prinses Juliana en Prins Bernhard (2004) en het bezoek van wereldleiders aan Nederland in verband met de nucleaire top (2014). Deze zullen, voor zover relevant, bij de duiding aan de orde komen en niet apart in de analyses worden meegenomen. Onze aanname is dat deze grootschalige evenementen, hoe in het oog springend zij ook zijn, het qua inzet niet kunnen opnemen tegen de continue stroom van alledaagse ongemakken, conflicten en overlast waarmee iedere diender iedere dag weer te maken krijgt. Harde bewijzen hebben we niet voor deze stelling.

De gehanteerde indicatoren representeren voor een belangrijk deel de taken van de politie, maar de verscheidenheid en nuances binnen de taken (en dus van de werkelijke

productie) blijven voor een deel ook buiten beeld. Zo treden er in de loop der tijd verschuivingen op binnen een taak, bijvoorbeeld omdat er meer geweldsmisdrijven worden gepleegd. We spreken dan over wijzigingen in de case mix. Ook zeggen de indicatoren niet veel over de kwaliteit van de dienstverlening. Uiteindelijk verwacht de burger dat de politie een misdrijf niet alleen registreert, maar ook nog opheldert of dat de politie overlast in de buurt ook daadwerkelijk weet te verminderen. Dit soort gegevens is niet in de analyse te verwerken. Er is echter wel informatie beschikbaar uit ander onderzoek, die een indruk geeft van de ontwikkelingen in case mix en kwaliteit. Dit soort extra informatie geeft een indruk van de vertekening die mogelijk door deze weggelaten variabelen is ontstaan. Verschillende aspecten hiervan komen in paragraaf 2.4 de orde.

Figuur 2-1 Ontwikkeling productie politie, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



Productiegegevens 1980 (× 1.000): misdrijven: 757; preventie: indexcijfer; verkeersovertredingen: 2.769; hulpverlening: 126. Bron: CBS/DPS, bewerking IPSE Studies

Uit figuur 2-1 blijkt dat het aantal misdrijven tussen 1980 en 2014 met ruim 30 procent groeit. Toch is er wel een aantal forse schommelingen waar te nemen. Tot 2002 is overwegend sprake van groei. In 2002 is het aantal misdrijven het dubbele van het aantal in 1980. Vanaf 2002 neemt het aantal misdrijven substantieel af. De preventieva-

riabele is min of meer een spiegelbeeld hiervan. Het aantal voorkomen misdrijven neemt tot 2002 af, daarna zit dit aantal in de lift.

Vanaf 1994 neemt het aantal verkeersovertredingen sterk toe. Dit is vooral toe te schrijven aan de oprichting van het CJIB en de technische ontwikkeling, zoals flitspalen. Deze groei houdt aan tot 2007; daarna is sprake van een substantiële daling.

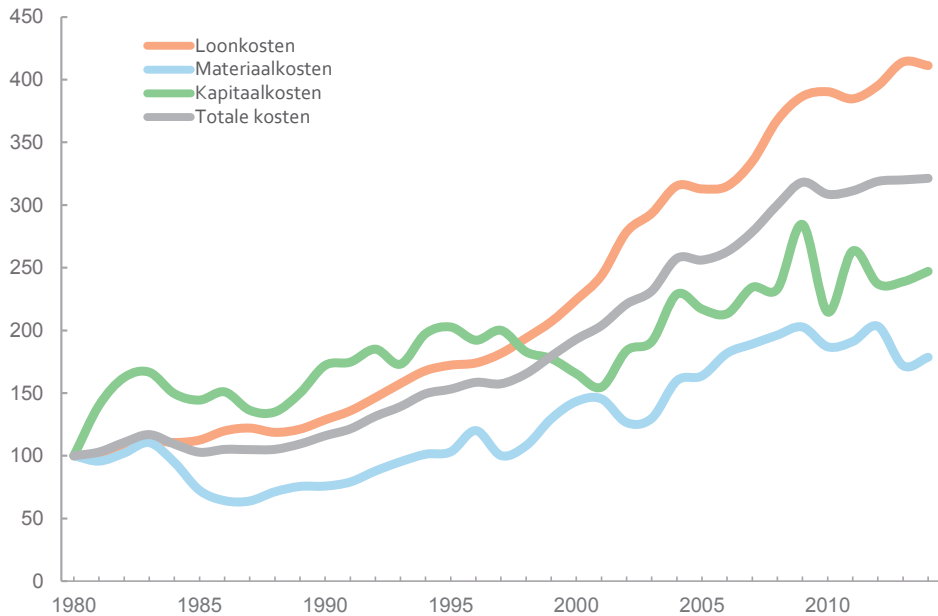
Het aantal gevallen van hulpverlening groeit tussen 1980 en 2014 met iets minder dan 15 procent. De reeks laat wel een flink aantal schommelingen zien. Zo is er bijvoorbeeld een opvallende groei vanaf het midden van de jaren tachtig. In deze periode is sprake van strenge winters met veel schoorsteenbranden en veel ongevallen door de gladheid. Het aantal verkeersongevallen met letsel of dodelijke afloop neemt in de loop der tijd substantieel af (-30%). Dit is te danken aan allerlei ingrijpende verkeersmaatregelen (alcoholwet, veiligheidsgordels, helmplicht et cetera). Hierdoor wordt dus vanuit het verkeer een steeds geringer beroep gedaan op de inzet van de politie. Overigens is vanaf 2006 wel weer een groei waar te nemen.

Ontwikkeling kosten en prijzen

We onderscheiden drie typen ingezette middelen: personeel, kapitaal en materiaal. De personele kosten omvatten salarissen, vergoedingen, sociale premies, pensioenbijdragen en overige kosten (zoals scholing). De materiële kosten bestaan uit de kosten van verbruiksmiddelen, zoals brandstof, maar ook uit de kosten van ingehuurd personeel. Het is niet mogelijk de gevolgen van veranderingen in de laatste groep (ingehuurd personeel) nader te bestuderen. Daarnaast zijn er kosten verbonden aan gebouwen, dienstvoertuigen en apparatuur. Deze productiemiddelen worden tot het kapitaal gerekend.

De totale kosten verdrievoudigen tussen 1980 en 2014 (zie figuur 2-2). De grootste stijging is toe te schrijven aan de personele kosten. Hiervoor geldt een verviervoudiging. De materiële kosten en de kapitaalkosten blijven hier ver achter met een groei van respectievelijk 14,5 procent en 80 procent over de gehele periode.

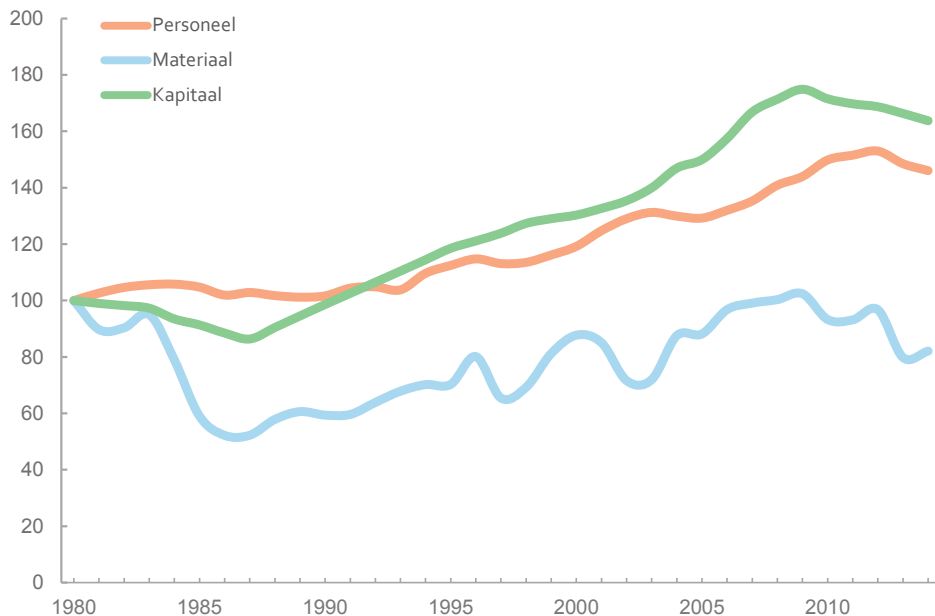
Figuur 2-2 Ontwikkeling kosten politie, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



Kosten 1980 ($\times 1$ miljoen euro): personeel = 982; materiaal = 535; kapitaal = 161; totaal = 1678. Bron: CBS/DPS, bewerking IPSE Studies

De kostenontwikkeling, weergegeven in figuur 2-2, komt voort uit prijsveranderingen en veranderingen in de volumina van de ingezette middelen. Zo groeien de loonkosten als gevolg van loonontwikkelingen jaarlijks gemiddeld met 2,8 procent (niet in figuur). Voor materiaal geldt een gemiddelde jaarlijkse prijsstijging van 2,2 procent en voor kapitaal van 1,5 procent. Na correctie van de kosten voor de loon- en prijsontwikkelingen volgen hieruit de volumina van de ingezette middelen. De ontwikkeling van de volumina wordt weergegeven in figuur 2-3.

Figuur 2-3 Ontwikkeling volumina ingezette middelen politie, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



Bron: CBS/DPS, bewerking IPSE Studies

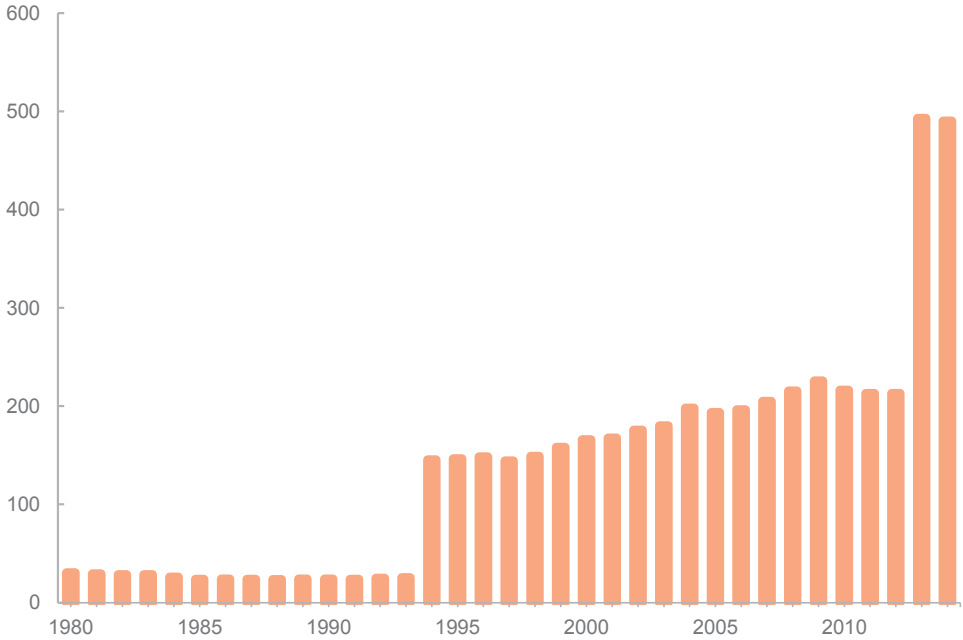
Figuur 2-3 laat zien dat in de samenstelling van de ingezette middelen een duidelijke trend aanwezig is. De factoren personeel en kapitaal groeien in de periode 1980-2014 het sterkst (45%, respectievelijk 65%). De inzet van materiaal daalt (-18%). Opvallend is de terugval in de inzet van materiaal en kapitaal in de periode tussen 1980 en 1987. Zoals ook al bij andere publieke voorzieningen viel te constateren, slaan de bezuinigingen van de kabinetten-Lubbers in de jaren tachtig direct terug op de investeringen en de materiële component.

Ontwikkeling instellingsgrootte

Figuur 2-4 toont de ontwikkeling van de schaal van politiekorpsen op basis van de kosten in constante prijzen per politiekorps in de periode 1980-2014. Hierbij wordt uitgegaan van het gegeven dat er vanaf 2013 sprake is van tien geografische eenheden en één landelijke dienst. Volgens de letter van de wet zou er alleen nog maar één nationale politie zijn. Omdat er bij de geografische eenheden nog een zekere beleidsvrijheid geldt, wordt die eenheid als een afzonderlijke korps beschouwd. In de afgelopen 34 jaar neemt de omvang van een politiekorps (of regio) sterk toe. Volgens figuur 2-4 bedraagt de gemiddelde schaal in Nederland in 1980 30 miljoen euro (in prijzen van 2014). In 1993 treedt er een forse schaalvergroting op door een grootscheepse reorga-

nisatie. In 2012 volgt de stap naar de nationale politie. De gemiddelde omvang bedraagt dan 490 miljoen euro. Uit een beknopt overzicht van de literatuur hieromtrent (Blank, 2015) zijn indicaties af te leiden dat de productiviteit door de schaalvergroting wel eens gedaald zou kunnen zijn.

Figuur 2-4 Ontwikkeling schaal politiekorpsen in kosten (× 1 miljoen euro in constante prijzen van 2014), 1980-2014

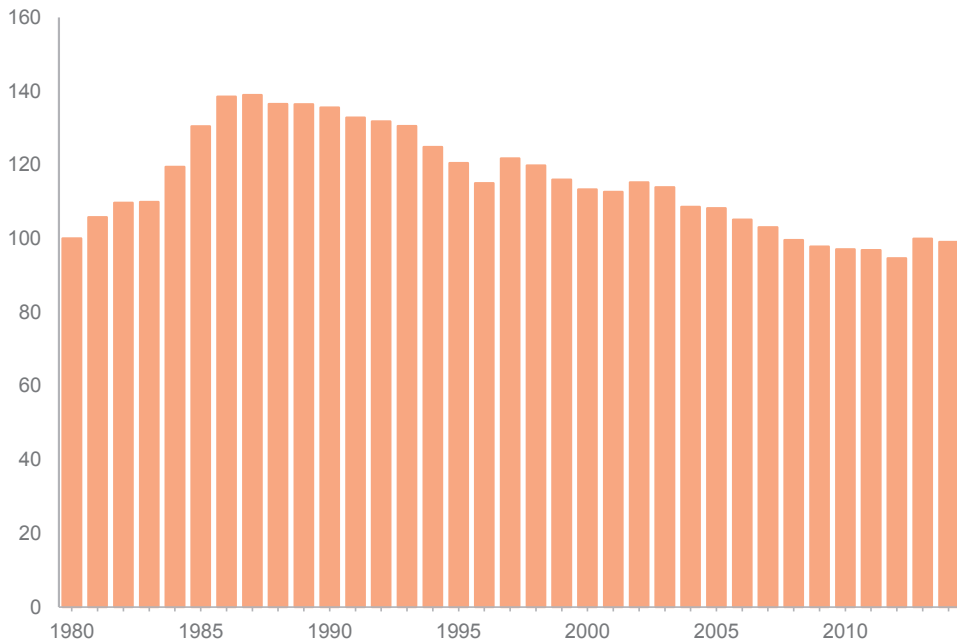


Bron: CBS/DPS, bewerking IPSE Studies

2.3 Beleid en productiviteit

Op basis van de hiervoor genoemde gegevens wordt een productiviteitsanalyse uitgevoerd. Figuur 2-5 geeft de productiviteitsontwikkeling tussen 1980 en 2014 weer.

Figuur 2-5 Productiviteitsontwikkeling politie, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



Uit figuur 2-5 blijkt dat de productiviteit van de politie tussen 1980 en 2014 nagenoeg constant is gebleven. Aanvankelijk is tot 1986 nog sprake van een sterke groei van de productiviteit (+40%). Vanaf 1983 is er een stevig 'hand op de knip-beleid' (kabinet-Lubbers). Daarna is, op een paar kleine uitzonderingen na, alleen nog maar sprake van een daling. Een periode met een heel sterke daling is die tussen 1990 en 1996, de periode waarin de nieuwe politiewet 1993 zijn beslag krijgt. De uitzonderingsperiode 2003-2004 wordt gekenmerkt door een groei van het aantal misdrijven. Onder invloed van de zogenoemde prestatiecontracten, is er een sterke focus op het leveren van zichtbare productie, maar deze levert blijkbaar geen bijdrage aan een verhoging van de productiviteit. De prestatie-indicatoren bestrijken ook maar een beperkt deel van de activiteiten van de politie. In de periode na 2002 neemt ook de criminaliteit in Nederland weer af (dalende aantallen misdrijven). Het aantal voorkomen misdrijven neemt toe in die periode.

In 2010 is sprake van een kentering. De politie krijgt als gevolg van de mondiale financiële en economische crisis te maken met een financiële taakstelling. Eerst daalt, zoals gebruikelijk, de inzet van materiaal en kapitaal en daarna ook die van personeel. Hierdoor neemt de productiviteit toe. Dit is opvallend, aangezien de gemeenschappelijke opinie toch is dat de reorganisatie van de politie in 2012 gepaard is gegaan met veel extra kosten en interne problemen. Alleen het jaar 2012 geeft een kleine dip te zien. Daarna neemt de productiviteit weer toe.

Eerder werd aangegeven dat ordehandhaving niet expliciet deel uitmaakt van de analyses. Ook de eerdergenoemde jaren in verband met bijzondere gebeurtenissen blijken geen opvallende uitschieters op te leveren in het beeld van de productiviteit. Het niet apart verdisconteren van de ordehandhaving is daarom niet te zien als een belangrijke omissie.

Voor de gehele periode geldt dat er sprake is van schaalvergroting (zie figuur 2-4). Uit ander onderzoek is duidelijk dat politiekorpsen in Nederland inmiddels al lang hun optimale schaal overstijgen (Blank, 2015; Urlings et al., 2014). Vooral de nieuwe Politiewet 1993 lijkt een structureel negatief effect op de productiviteit te hebben. Voor de invoering van de nationale politie in 2012 lijkt dit vooralsnog minder het geval te zijn. Waarschijnlijk heeft dat vooral te maken met de financiële taakstelling die de politie in deze periode krijgt opgelegd. Zonder deze taakstelling zou het beeld wellicht minder rooskleurig zijn.

Zoals eerder aangegeven, is niet alle productie van de politie goed in beeld te brengen. Eventuele wijzigingen in de case mix en de kwaliteit kunnen van invloed zijn op de gemeten productiviteit. Het is ook niet op voorhand aan te geven of er sprake is van een onder- of overschatting van de werkelijke productiviteit. In de studie van Urlings et al. (2014) is voor de periode 2000-2012 op basis van korpsgegevens ook een schatting gemaakt van de autonome productiviteitsgroei. Omdat het hier een microanalyse betreft, is de verwachting dat de schattingen nauwkeuriger zijn. Uit die schattingen blijkt echter dat tussen 2000 en 2012 de productiviteit met meer dan 20 procent daalt (tegen 16% in deze analyse). Van een onderschatting blijkt dus geen sprake te zijn, eerder van een overschatting.

De geschetste productiviteitsontwikkeling is minder somber dan in eerder onderzoek van Van der Torre (2012). Hij brengt de ontwikkeling van de productiviteit in beeld tussen 1995 en 2010 en constateert een gemiddelde daling van 2,6 procent over deze periode. Uit de cijfers van figuur 2-5 is af te leiden dat de daling over dezelfde periode gemiddeld 1,6 procent bedraagt.

Een eerdere trendstudie over de politie (Urlings, 2012) geeft een beeld dat vergelijkbaar is met de uitkomsten uit deze studie. In die studie daalt de productiviteit tussen 1980 en 2011 met gemiddeld 0,5 procent per jaar. In dit onderzoek is de daling in dezelfde periode gelijk aan 0,1 procent per jaar. De specificatie van het model is wel enigszins afwijkend, omdat in de studie van Urlings geen rekening wordt gehouden met ontwikkelingen in de hulpverlening en preventie. Hierdoor ontstaat in deze studie een wat gunstiger beeld.

Een andere vergelijking is te maken met een studie op basis van gegevens van politiekorpsen over de periode 2000-2012. Uit de studie van Urlings et al. (2014) blijkt dat de productiviteitsdaling in die periode gemiddeld 2,6 procent bedraagt. Dit komt nauw

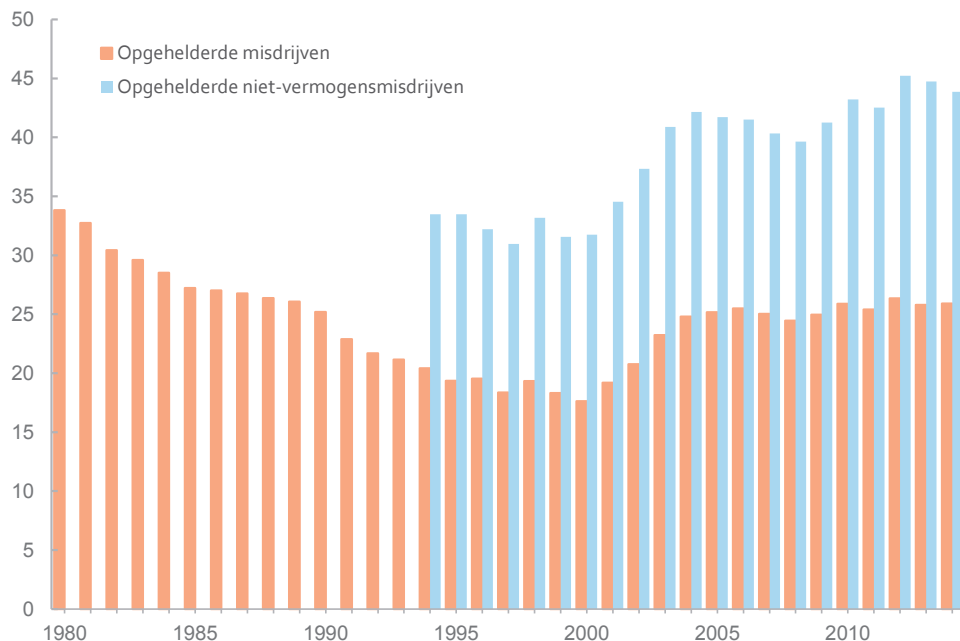
overeen met de eerdergenoemde studie van Van der Torre (2012), die ook gebaseerd is op microgegevens, maar over een iets afwijkende periode. Doorgaans geven schattingen op basis van microgegevens een nauwkeuriger beeld, omdat beter rekening wordt gehouden met case mix en omgevingskenmerken. De conclusie moet dan ook zijn dat de hier gepresenteerde uitkomsten waarschijnlijk de productiviteitsdaling onderschatten.

2.4 Kwaliteit en productiviteit

Naast de moeilijkheden om de diverse politieactiviteiten goed in de productiemaat tot uitdrukking te brengen, is een ander probleem dat het niet goed mogelijk is de kwaliteit van de dienstverlening van de politie in de productie te verdisconteren. Dit heeft vooral te maken met het gebrek aan adequate gegevens over de kwaliteit. Voor de hele onderzoeksperiode zijn eigenlijk alleen cijfers beschikbaar die een indicatie geven van de kwaliteit van de opsporingsactiviteiten van de politie. Dit betreft het aantal door de politie opgehelderde misdrijven en het aantal gevallen waarin het OM, vanwege gebrek aan bewijs (en andere technische redenen), afziet van vervolging.

Als we de cijfers over de opgehelderde misdrijven afzetten tegen het aantal geregistreerde misdrijven, ontstaat het beeld zoals weergegeven in figuur 2-6. Uit de figuur blijkt dat het ophelderingspercentage tot 2000 bijna elk jaar afneemt: van 33,8 procent in 1980 tot 17,6 procent in 2000. Er is dus in deze periode sprake van (bijna) een halvering van het ophelderingspercentage. Een belangrijk deel van deze afname komt tot stand in de eerste helft van de jaren tachtig. Omdat juist in deze jaren een flinke productiviteitsgroei optreedt, zou dit erop kunnen duiden dat deze groei ten koste is gegaan van de effectiviteit van het opsporingswerk van de politie. Met andere woorden: de productiviteitsgroei in deze periode is overschat. In de jaren negentig neemt het ophelderingspercentage echter nog sterker af, terwijl er in deze periode geen sprake is van productiviteitsgroei, maar juist van een overwegend dalende productiviteit. De groei van de middelen is in de jaren negentig kennelijk niet aangewend om de opsporing te verbeteren. Waarschijnlijk is dit na 2000 wel het geval. Vanaf dat jaar treedt in enkele jaren een flinke verbetering op in het ophelderingspercentage. Dit kan betekenen dat de productiviteit in deze periode (2000-2006) in werkelijkheid minder sterk daalt dan geschetst. Vanaf 2006 vindt stagnatie plaats. Sindsdien blijft het ophelderingspercentage rond de 25 procent schommelen en lijkt er dus geen reden om te veronderstellen dat de feitelijke productiviteit hoger of lager is dan de gemeten productiviteit. Overigens is het volgens verschillende onderzoeken slechter gesteld met de opsporingsprestaties dan de ophelderingscijfers aangeven. Voor een overzicht hiervan verwijzen we naar Huisman et al. (2016).

Figuur 2-6 Percentage opgehelderde misdrijven, 1980-2014

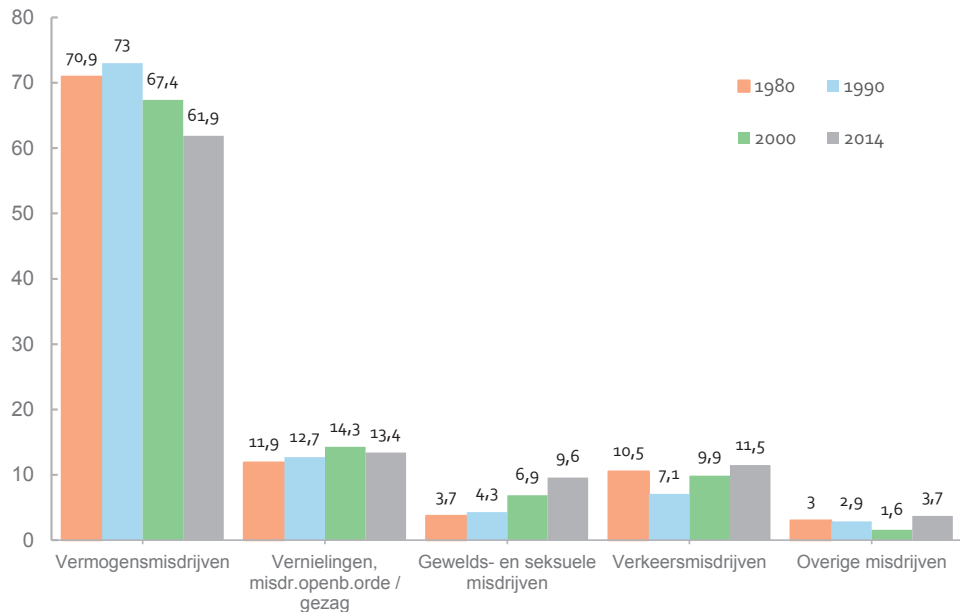


Bron: CBS/DPS

Een duidelijke verbetering is, vanaf 2008, wel waar te nemen in het ophelderingspercentage van de niet-vermogensmisdrijven. Vermogensmisdrijven maken een groot deel uit van alle misdrijven en het ophelderingspercentage van deze misdrijven is een stuk lager dan van de meeste andere misdrijven. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat vermogensmisdrijven (bijna allemaal diefstallen en inbraken) vaak moeilijk zijn op te helderen. Bovendien wordt het belangrijker gevonden prioriteit te geven aan het oplossen van gewelds- en seksuele misdrijven, verkeersmisdrijven, vernieling en misdrijven tegen de openbare orde en het gezag.

Behalve met de grotere impact van dit soort misdrijven hangt deze prioriteitstelling samen met veranderingen in de samenstelling van de geregistreerde misdrijven. Zo blijkt uit figuur 2-7 dat het aandeel van de vermogensmisdrijven in de periode na 1990 is gedaald. Het aandeel niet-vermogensmisdrijven is daarmee toegenomen. En dat geldt vooral voor de gewelds- en seksuele misdrijven. In 1980 bedraagt dit aandeel nog geen 4 procent, in 2014 bestaat bijna een tiende van het totaal aantal geregistreerde misdrijven uit gewelds- en seksuele misdrijven. Een stijging van ruim 250 procent.

Figuur 2-7 Samenstelling misdrijven, 1980-2014



Bron: CBS/DPS

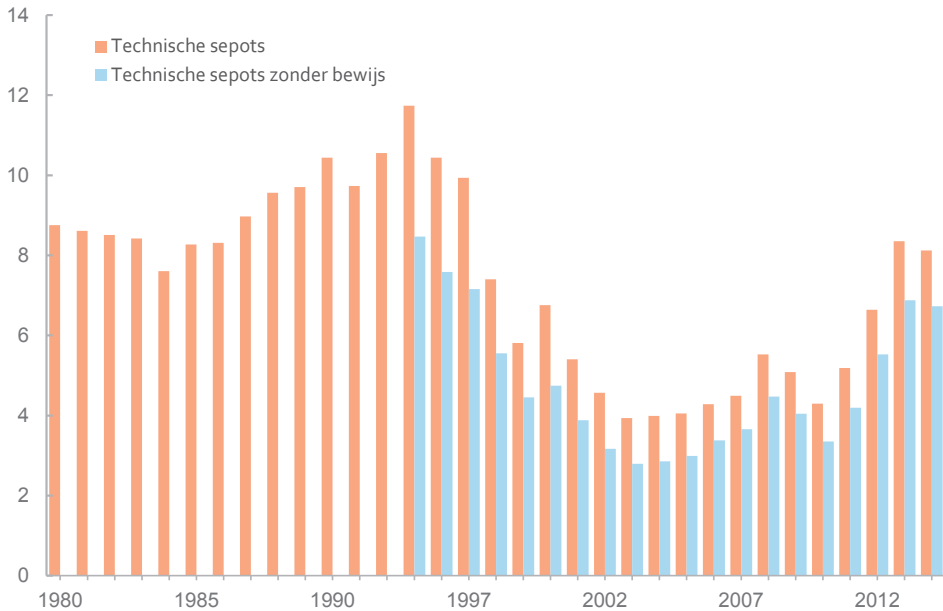
Mede dankzij de prioriteit die de politie aan het oplossen van deze misdrijven geeft, is het ophelderingspercentage van gewelds- en seksuele misdrijven veel hoger (in 2014: 67,2%) dan het percentage ophelderingen van alle misdrijven tezamen (in 2014: 25,9%). Uit figuur 2-6 blijkt dat de ontwikkeling van het ophelderingspercentage van de niet-vermogensmisdrijven niet veel afwijkt van het patroon van het totaalpercentage. Wel beweegt het percentage zich de hele periode op een veel hoger niveau en is ook de toename aanzienlijker.

Een andere indicator waaraan de kwaliteit (effectiviteit) van het recherchewerk kan worden afgemeten is de mate waarin de politie erin slaagt het opgehelderde misdrijf in goede orde bij het Openbaar Ministerie aan te leveren. Daarbij gaat het er vooral om of de politie voldoende bewijs heeft kunnen verzamelen. Als dat niet het geval is, zal de officier van justitie besluiten het strafbare feit niet te vervolgen, omdat hij van mening is dat onvoldoende uitzicht bestaat op een veroordeling. Er is dan sprake van een zogenoemd 'technisch sepot'. Andere gronden voor een technisch sepot zijn onder andere: 'dader niet strafbaar' (bijvoorbeeld in geval van noodweer), 'onrechtmatig verkregen bewijs' en 'niet ontvankelijk' (bijvoorbeeld bij verjaring of overlijden). In de meeste gevallen (70-80%) is de reden voor een technisch sepot echter gelegen in gebrek aan bewijs.

Overigens geldt dat de technische sepots niet alleen zijn toe te rekenen aan het (ontoereikend) opsporingswerk door de politie. Elk politieonderzoek staat namelijk onder leiding van een officier van justitie, die eindverantwoordelijk is voor de opsporing en vervolging van verdachten van strafbare feiten. Wel is het zo dat het OM bij minder zware misdrijven veel aan de politie overlaat. Bij zwaardere misdrijven (zogenoemde 'maatwerkzaken': zware en middelzware criminaliteit) is het OM al in de opsporingsfase actiever betrokken en geeft de officier van justitie direct leiding aan het onderzoek. Bij deze maatwerkzaken komt een technisch sepot echter minder voor dan bij standaardzaken. We kunnen er dan ook van uitgaan dat de meeste technische sepots verband houden met onvoldoende kwaliteit van het politieonderzoek.

Uit figuur 2-8, waarin het aandeel van het aantal technische sepots in het aantal opgehelderde misdrijven wordt weergegeven, lijkt naar voren te komen dat de kwaliteit van het recherchewerk de afgelopen jaren in snel tempo is achteruitgegaan. Het percentage technische sepots, ook die zonder bewijs, neemt althans vanaf 2010 sterk toe, al vindt er na 2013 weer een (kleine) daling plaats. Ook deze ontwikkeling sluit aan bij de bevindingen uit het eerdergenoemde rapport (Huisman et al., 2016).

Figuur 2-8 Percentage technische sepots, 1980-2014



Bron: CBS/DPS

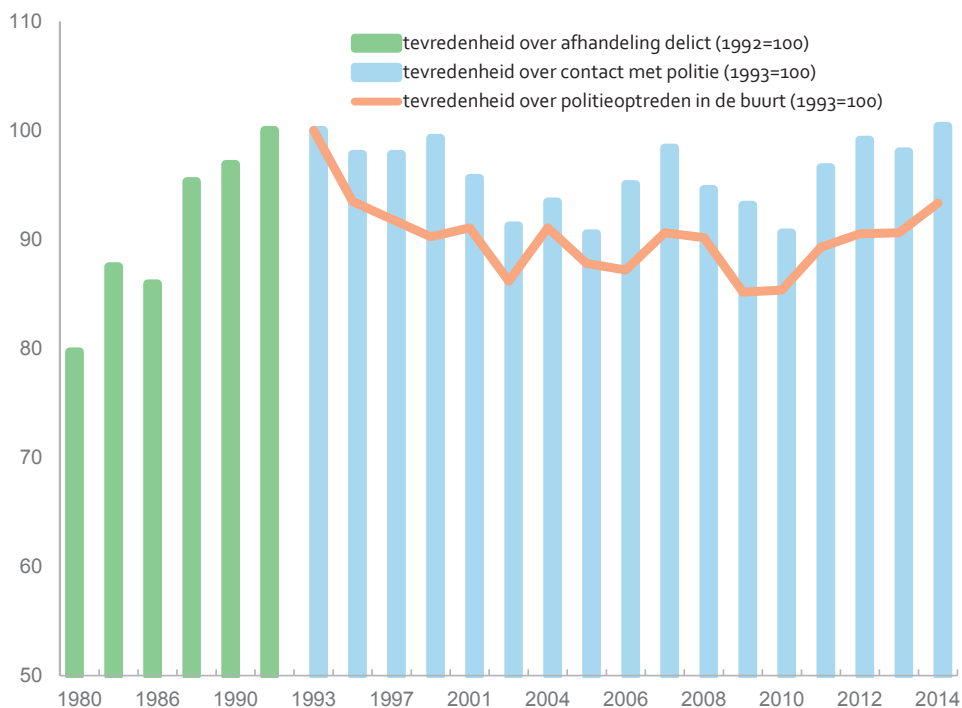
Zoals de figuur laat zien, wordt deze groei ook al eerder, vanaf 2003, in gang gezet, maar is dan nog vrij bescheiden. Opmerkelijk genoeg vindt deze ontwikkeling plaats in een periode waarin de productiviteit voortdurend daalt. Een daling die nog sterker zou zijn als het sepotpercentage zou worden meegewogen in de productie. Daar staat tegenover dat het percentage technische sepots tussen 1995 en 2003 sterk daalt. Kennelijk is dan sprake van een aanzienlijke verbetering van het politieonderzoek en hoeft het OM daardoor steeds minder zaken te seponeren. Waarschijnlijk gaat dit gepaard met een hogere inzet van middelen, wat deels een verklaring kan zijn voor de productiviteitsafname in deze periode. Wordt gecorrigeerd op deze verbetering dan is deze daling minder geprononceerd.

Het omgekeerde geldt echter voor de periode vóór 1995. In deze jaren loopt het percentage technische sepots, vooral vanaf 1986, juist snel op. De geschetste productiviteitsdaling in deze periode (1986-1995) is dus eerder onderschat dan overschat. Hetzelfde geldt voor de productiviteitsgroei in de jaren vóór 1986, die gezien de dalende trend in het percentage technische sepots in deze jaren, nog iets sterker had kunnen uitvallen. De hele periode overziend, kan worden vastgesteld dat correctie op de kwaliteit van het recherchewerk van de politie niet of nauwelijks van invloed is op het geschetste productiviteitspatroon.

Over de kwaliteit van de activiteiten die niet met de opsporingstaak te maken hebben, openbare-ordehandhaving en hulpverlening, zijn weinig data beschikbaar. Voor de lange termijn zijn er eigenlijk alleen gegevens voorhanden over de tevredenheid van burgers over het politieoptreden. Voor een deel hebben deze gegevens ook betrekking op de opsporingsactiviteiten van de politie, bijvoorbeeld bij een politiecontact inzake het aangeven van een delict. In een groter deel van de gevallen gaat het echter om zaken als vragen om hulp, openbare-ordeproblemen of veiligheids- of verkeerskwesaties. Dit geldt nog sterker voor het politieoptreden in de buurt.

Uit figuur 2-9 blijkt dat de tevredenheid over het politieoptreden in de buurt tussen 1993 en 2003 vrij sterk afneemt. Dit geldt in mindere mate voor de tevredenheid over het contact met de politie. Na 2003 volgt voor beide indicatoren een periode van ups en downs. In 2009 bereikt de tevredenheid over het politieoptreden in de buurt een dieptepunt, maar in de jaren daarna volgt een herstel, dat tot het einde van de onderzoeksperiode aanhoudt. Ook de tevredenheid over het contact met de politie neemt in deze periode sterk toe en is in 2014 zelfs groter dan in 1993. In de periode vóór 1993 zijn geen vergelijkbare gegevens over burgertevredenheid verzameld. Wel werd de tevredenheid over de afhandeling van een delict geregistreerd. Figuur 2-9 laat zien dat hierin tussen 1980 en 1992 een belangrijke verbetering plaatsvindt. De gemeten productiviteit in deze periode is dus wellicht enigszins onderschat. Voor de periode daarna lijkt er, afgezien van de laatste jaren, eerder sprake van een overschatting.

Figuur 2-9 Tevredenheid burgers over politie, 1980-2014 (indexcijfers: 1993 = 100)



Bron: CBS & WODC/DPS

2.5 Conclusies

De politie kent tussen 1980 en 2014 overwegend een negatieve productiviteitsontwikkeling. In de beginjaren tot 1986 is onder invloed van het bezuinigingsbeleid van het kabinet-Lubbers nog sprake van een forse productiviteitsgroei. Vooral in de jaren negentig is er sprake van een negatieve ontwikkeling. Duidelijk is dat de invoering van de nieuwe Politiewet in 1993, waarbij sprake is van een forse opschaling, hierop van grote invloed is. Pas na de eeuwwisseling lijkt zich een kentering voor te doen. De prestatieafspraken uit het begin van deze eeuw lijken hiervoor verantwoordelijk, maar ook daarna zet de negatieve trend zich voort. Direct na 2012 herstelt de productiviteit zich enigszins, waarschijnlijk als gevolg van de financiële taakstelling. Daarmee lijkt het effect van deze nieuwe wet op de productiviteit beperkt.

Een interessante uitkomst is ook dat het relatieve belang van personeel en kapitaal toeneemt ten opzichte van materiaal. Dat is opvallend, omdat in veel andere sectoren het relatieve belang van personeel juist afneemt, vooral door uitbesteding van activiteiten en door verdergaande automatisering. Wellicht is dit bij de politie in mindere mate

het geval, maar het kan ook samenhangen met de permanente druk om de agent in de straat zichtbaar te houden.

De politie is bij uitstek een publieke voorziening, waarin het moeilijk is om prikkels en marktmechanismen te introduceren. Dit maakt het wellicht ook tot een voorziening die niet uitblinkt in vernieuwing en een sterke drang tot grote prestaties. Alleen strakke budgettaire kaders kunnen hierbij helpen. Op dit punt heeft het beleid zich niet van zijn sterkste kant laten zien. De jarenlange daling van criminaliteitscijfers sinds 2002 heeft in eerste instantie weinig impact op de beschikbare budgetten. Toch zijn er sterke aanwijzingen dat deze ruime budgetten niet worden vertaald in ondoelmatigheid, omdat tegelijkertijd het aantal voorkomen misdrijven toeneemt. Dit kan worden uitgelegd als resultaat van de versterking van de preventieve activiteiten.

Bovendien lijkt in deze periode sprake van een intensivering van het opsporingswerk, zoals naar voren komt uit het stijgende ophelderingspercentage en de daling van het percentage technische septs. Een kwaliteitsverbetering die hard nodig is, gezien de ongunstige ontwikkeling van beide indicatoren in de voorafgaande periode, vooral tussen 1980 en het midden van de jaren negentig. Omdat deze kwaliteitsontwikkeling (zowel verbetering als verslechtering) niet in de productie is verdisconteerd, is het denkbaar dat de feitelijke productiviteit van de politie in de periode na de eeuwwisseling hoger is geweest dan de gemeten productiviteit. Daar staat tegenover dat de gemeten productiviteit tussen 1980 en medio jaren negentig mogelijk een overschatting is van de feitelijke productiviteit in deze periode. Of dit werkelijk zo is, kan niet worden vastgesteld, vooral omdat er tegelijkertijd sprake kan zijn van een tegenovergestelde ontwikkeling op andere kwaliteitsaspecten. Hierover zijn echter geen adequate gegevens beschikbaar.

Dit geldt overigens niet alleen voor de kwaliteit van de productie, maar ook voor de productie *sec*. Door het ontbreken van gegevens, is het meten van de productie van politie geen sinecure. Hier wordt de productie met slechts een beperkt aantal indicatoren weergegeven, terwijl het werk van de politie zich juist kenmerkt door een enorme diversiteit, die varieert van het sussen van een burenruzie tot het bestrijden van zware internationale criminaliteit. Plotselinge verschuivingen in deze niet-gemeten productie kunnen tot behoorlijke vertekeningen leiden in de berekende productiviteitscijfers.

3 De rechterlijke macht

3.1 Institutionele ontwikkelingen

Sectorbeschrijving

De rechterlijke macht wordt gevormd door de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie (OM). Rechtszaken komen in eerste aanleg terecht bij de rechtbanken. Bij de rechtbanken worden vier sectoren onderscheiden: civiel, bestuur, straf en kanton. De sector kanton beoordeelt de lichtere zaken, die vallen onder civiel recht of strafrecht. Bij het civiel recht staan burgers of organisaties tegenover elkaar; bij het bestuursrecht staan deze tegenover de overheid. Bij het strafrecht worden burgers of organisaties die verdacht worden van een strafbaar feit namens de overheid aangeklaagd door het Openbaar Ministerie, in de persoon van de officier van justitie. Rechtszaken binnen het civiel recht of het strafrecht waartegen hoger beroep wordt ingesteld, worden behandeld door de gerechtshoven. Tegen uitspraken van gerechtshoven op het gebied van het civiele, straf- en belastingrecht kunnen partijen in cassatie gaan bij de Hoge Raad. Deze bekijkt vervolgens alleen of het recht correct is toegepast. Uitspraken binnen het bestuursrecht waartegen hoger beroep wordt aangespannen kunnen, afhankelijk van de aard van de rechtszaak, bij verschillende instanties komen te liggen. Zo worden belastingzaken vanaf 2005 behandeld door de gerechtshoven. Rechtszaken op het gebied van de sociale zekerheid komen echter bij de Centrale Raad van Beroep te liggen. Zaken op het gebied van het milieu of de ruimtelijke ordening worden in hoger beroep behandeld door de Raad van State, de hoogste bestuursrechter in Nederland (Rvdr, 2013c).

De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) vormt sinds 2002 een overkoepelend bestuur van de rechtbanken, gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Staatsblad, 2001). De Rvdr verzorgt de financiën en stelt de budgetten op voor de gerechten, die voordien werden opgesteld door het Ministerie van Justitie. Meer in algemene zin houdt de Rvdr zich bezig met het bevorderen van de kwaliteit van de rechtspraak en met de ondersteuning van de gerechten bij de bedrijfsvoering (Wilms & Van den Hauten, 2006).

Het Openbaar Ministerie (OM) is wettelijk belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken. Het bureau van het Openbaar Ministerie dat bij een bepaalde rechterlijke instantie hoort, bijvoorbeeld bij een bepaalde rechtbank, wordt parket genoemd. Er zijn parketten op regionaal, ressorts- en landelijk niveau. De leden van het OM, de officieren van justitie, hebben ook het gezag over de onderzoeken van de politie. Het OM is ook verantwoordelijk voor de opsporing door de gemeentelijke sociale recherches en de bijzondere opsporingsdiensten zoals de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en het Dienstonder-

deel Opsporing van de Algemene Inspectiedienst (AID). Daarnaast heeft het OM verschillende andere wettelijke taken, waaronder de controlerende taak vanwege de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, en naleving van de Wet op de lijkbezorging in geval iemand een niet-natuurlijke dood is gestorven (OM, 2013a).

Beleidsbeslissingen neemt het OM niet alleen. Een van de taken van het OM is deelname aan het zogeheten driehoeksoverleg. Daarin praten het OM, de politie en de burgemeester over zaken als de inzet van de politie, criminaliteit en veiligheid. Daarnaast werkt het OM samen met allerlei instanties: het gemeentebestuur, de reclasering, het gevangeniswezen, de Raad voor de Kinderbescherming, instellingen op het gebied van de verkeersveiligheid, maar ook met advocaten en het bedrijfsleven (OM, 2013).

Voor een nog uitgebreidere beschrijving verwijzen we graag naar Dumaij et al. (2014), waarin al een trendanalyse wordt uitgevoerd. Het beschrijvende deel in dit hoofdstuk is grotendeels aan dat rapport ontleend.

Sectorontwikkelingen

Vanaf de jaren tachtig adviseren diverse studiegroepen, waaronder de commissie-Van Zeben (Van Zeben, 1984; Van Zeben, 1985), de minister over de invoering van een arrondissementmodel, waarin het OM in ieder arrondissement (werkgebied van een rechtbank) zijn eigen kantoor heeft: het arrondissementsparket. Ondersteunende taken zijn in het model per arrondissement gecentraliseerd. Daartoe besluit de minister van Justitie dan ook in 1987 (Tweede Kamer, 1988) en geeft hij het startschot voor de voorbereiding. Inmiddels gaat het dan niet alleen om herziening van de organisatie, maar ook om de productiviteit van de rechtspraak te verhogen, de werkdruk en waar mogelijk het aantal rechtszaken te beheersen, en – niet in de laatste plaats – de budgettaire doelstellingen van het kabinet te realiseren (Brommet, 2002).

In het navolgende komen de veranderingen in de bekostiging (en bedrijfsvoering), de (markt)ordering van de rechterlijke macht en de vraag naar rechtspraak beknopt aan bod. In dit gangbare rijtje ontbreekt het instrument van eigendomsverhoudingen, omdat privatiseringskwesities in de rechterlijke macht geen rol hebben gespeeld (zie Blank et al., 2010). Wat betreft de vraag naar rechtspraak gaat het om instrumenten die de toegang tot het recht hebben veranderd en daardoor bijvoorbeeld van invloed zijn geweest op de gemiddelde zwaarte van de behandelde zaken.

Bekostiging

De bekostiging van de rechtspraak is onderdeel van de rijksbegroting, waarbij onderscheid gemaakt wordt naar rechtbanken en gerechtshoven, de Hoge Raad en de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tot en met 2004 is er sprake van capaciteitsfinanciering: de capaciteit wordt afgestemd op de beschikbare begroting, de

begroting komt tot stand op basis van jaarplannen. Vanaf 2005 is de bekostigingssystematiek volledig gebaseerd op outputfinanciering (Tweede Kamer, 2006). De rechtspraak krijgt een bedrag per afgehandelde zaak, waarbij 53 zaakcategorieën onderscheiden worden. Vooraf wordt een schatting gemaakt van het aantal afgedane zaken; achteraf vindt verrekening plaats tegen 70 procent van de geldende prijzen.

De bekostiging en het financieel beheer van de rechtbanken en gerechtshoven komen tot 2002 volledig voor verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie. Vanaf 2002 ligt de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer van de rechtbanken en gerechtshoven bij de Rvdr. In 2002 wordt ook een nieuw verdeelmodel ingevoerd bij de rechtbanken en gerechtshoven in het kader van de modernisering van de rechtspraak (Staatsblad, 2002). De basis voor de nieuwe verdelingsvorm is gelegd in het rapport *Recht van spreken* van de commissie-Meijerink (Tweede Kamer, 1999b). Centraal staat de raming van de productie, waarbij de werklust wordt berekend met het 'Lamicie-model' (Lamicie: Last minute commissie). Dit model houdt in dat door middel van periodiek tijdschrijfonderzoek voor alle categorieën van rechtszaken wordt aangegeven wat landelijk de gemiddelde behandelingsduur per zaak is, uitgedrukt in minuten. Door de prestaties te vermenigvuldigen met een tarief per minuut, kan worden berekend wat het budget moet zijn voor afdoening van een bepaalde verzameling zaken van de gerechten als geheel, of van een individueel gerecht. De Rvdr kent vervolgens het budget toe aan de rechtbanken, gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

In 2005 wordt een vereenvoudiging van het verdeelmodel ingevoerd, met als doelstelling te sturen op geleverde prestaties door middel van doelmatigheidsprikkels. In het aangepaste model vindt afrekening plaats op basis van gerealiseerde in plaats van geraamde productie, waarbij de prijsstelling driejaarlijks wordt bepaald op basis van historisch gerealiseerde prijzen, veranderingen in samenstelling van de aantallen zaken, metingen van de behandelingsduur en overwegingen van kwaliteit en doelmatigheid. Over- of onderproductie door rechtbanken en gerechtshoven wordt tot 70 procent van de kostprijs verrekend. De verschillen die hierdoor op landelijk niveau kunnen optreden in het totaal toegekende budget worden opgevangen door of toegevoegd aan een reserve die de Rvdr aanhoudt (Van Tulder & Van der Torre, 2012). Ook is er meer expliciete aandacht voor kwaliteitszorg dan in de oorspronkelijke opzet in 2002 (Stb, 2005) door middel van een systeem van kwaliteitsindicatoren. In een recent rapport van de Algemene Rekenkamer is een uitgebreide bespreking te vinden van de outputbekostiging van de rechtspraak (Algemene Rekenkamer, 2016).

Rechtbanken ontvangen door de jaren heen ook inkomsten uit griffierechten (financiële bijdrage van de rechtzoekende partij) bij civiele en bestuursrechtelijke zaken. De hoogte van de te betalen griffierechten hing oorspronkelijk af van de zaak en van het inkomen (TK, 1843; TK, 1963). Door een wetwijziging in 1984 hangt de hoogte van het griffierecht nu af van de grootte van het geldbedrag dat in de eis of het verzoekschrift

van de tegenpartij wordt gevorderd. Bovendien wordt de gratis admisieprocedure afgeschaft (CBS, 1985).

De bekostiging van het OM is onderdeel van de rijksbegroting. In de gehele periode is er sprake van capaciteitsfinanciering: de capaciteit wordt afgestemd op de beschikbare begroting, de begroting komt tot stand op basis van jaarplannen.

Naast veranderingen in het bekostigingssysteem komt er in de loop der jaren steeds meer aandacht voor de bedrijfsvoering. Voorbeelden hiervan zijn de geleidelijke invoering van automatisering vanaf eind jaren tachtig (Brommet, 2002), werklastmeting vanaf 1990 (Van Brummen, 1990), invoering van een functie- en salarisstructuur gebaseerd op de BBRA-methode (Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren) vanaf 1991, operationalisering van een verdeelmodel voor toewijzing van productiemiddelen vanaf 1992 (Brommet, 2002) en de gehele vernieuwing van de huisvesting van de gerechten en parketten in de periode 1993-1996 (Tweede Kamer, 1999a).

Vanaf 2002 speelt de Rvdr een belangrijke rol bij de verbetering van de bedrijfsvoering van de gerechten, onder andere door het verzamelen van steeds meer gegevens over de bedrijfsvoering. Zo is er een gemeenschappelijk en overkoepelend kwaliteitssysteem voor de continue verbetering van de organisaties (Rvdr, 2008). De organisaties gebruiken hiervoor het INK-managementmodel (Instituut Nederlandse Kwaliteit) om de volwassenheid van de organisatie te bepalen en verbeterpunten te identificeren. In feite een vorm van benchmarking. Ook is de Rvdr verantwoordelijk voor facilitaire ondersteuning van de gerechten en krijgt een rol bij het ontwikkelen van strategie en beleid.

Met de komst van de Wet organisatie en bestuur gerechten (Wobg) in 2001 (Staatsblad, 2001) krijgt het begrip juridische kwaliteit meer inhoud (onpartijdigheid, rechtsgelijkheid, afdoening binnen een redelijke termijn en een eerlijke en zorgvuldige procesvoering). In 2006 wordt het begrip kwaliteit geoperationaliseerd in een procesindicator en tien effectindicatoren, inclusief streefwaarden per indicator per type rechtspraak (Veenbergen, 2006).

(Markt)ordering van de rechterlijke macht

De overheid stuurt via expliciete wetgeving op een directe manier de schaal van de rechtspraak aan. Gerechten, zittingsplaatsen en zaaktypen worden in de wet direct aan vast omschreven geografische gebieden gekoppeld (zie ook Blank & Niaounakis, 2016). Tot 2002 zijn er vijf gerechtshoven, negentien arrondissementsrechtbanken (waarin in 1992 de ambtenarengerechten en raden van beroep zijn opgegaan) en 59 kantongerechten. In het kader van de modernisering van de rechterlijke organisatie worden de kantongerechten in 2002 bestuurlijk bij de rechtbanken ondergebracht. In elk arrondissement vormen de kantongerechten nu samen één sector kanton binnen de rechtbank. De verschillende locaties blijven wel bestaan en worden aangeduid als zittingsplaatsen.

Het hoger beroep in kantonzaken wordt voortaan door de gerechtshoven behandeld (Rvdr, 2003). Er zijn in 2002 dus nog maar 24 gerechten over (19+5). Door de Wet herziening gerechtelijke kaart worden de negentien rechtbanken in 2013 samengevoegd tot elf nieuwe rechtbanken. Het aantal gerechtshoven wordt van vijf naar vier teruggebracht. Door deze schaalvergroting ontstaan er, aldus de toelichting op de wet, voor de gerechten meer mogelijkheden om zaken beter te organiseren en de kwaliteit te verhogen. Rechtszaken kunnen sneller op zitting komen en beter worden verdeeld over meer personeel. Ook zijn gerechten beter in staat fluctuaties in personeel of ziekte op te vangen, zaken die directe invloed hebben op de productiviteit.

Naast de totale schaal van een gerecht is het soms ook zinvol te kijken naar de schaal waarop bepaalde zaaktypen worden behandeld. Zo zijn er zaaktypen die maar bij een deel van de gerechten worden behandeld. De schaal van de verschillende zaaktypen kan dus uiteenlopen. Ook de schaal per zittingsplaats is uiteraard een andere dan de schaal van een gerecht.

In het begin van de onderzoeksperiode bestaat het OM uit een verzameling van individuele officieren van justitie, die centraal worden aangestuurd (Brommet, 2002). In 1994 adviseert de commissie-Donner het zwaartepunt van het functioneren van het OM te leggen bij de arrondissementsparketten, een klein college in het leven te roepen voor de afstemming met de minister van Justitie en zeggenschap over de capaciteit van de strafrechtspraak te leggen bij de hoofdofficier van justitie (Donner, 1994). Het advies houdt feitelijk een decentralisatie van functies van het OM in. De minister van Justitie neemt het advies over (Tweede Kamer, 1994b) en benoemt de voorzitter van het eerste College van procureurs-generaal (Brommet, 2002). Vanaf 1999 bestaat het OM uit negentien arrondissementsparketten en vijf ressortsparketten (Staatsblad, 1999). Ook wordt het Landelijk Parket opgericht, dat zich richt op de bestrijding van de (inter)nationaal georganiseerde misdaad en terrorisme. Vanaf 2003 komt daar nog een specialistisch parket bij: het zogenoemde functioneel parket (Rayer et al., 2006). Dit nieuwe parket richt zich met name op de bestrijding van criminaliteit op het gebied van milieu, economie en fraude. Het functioneel parket stuurt bijzondere opsporingsdiensten (zoals ILT-IOD en FIOD) aan en vervolgt de misdrijven die deze diensten aandraagen.

In 2005 wordt de dienst Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) opgericht. Als zelfstandig onderdeel ondersteunt de CVOM de arrondissementsparketten bij de verwerking van zogeheten standaardzaken. De oprichting van het dienstonderdeel CVOM heeft tot gevolg gehad dat de behandeling van de administratieve beroepen niet meer door een lokaal parket plaatsvindt, maar centraal vanuit Utrecht. Sinds 1 januari 2015 heeft de CVOM de parketstatus (Meerdink & Rijks, 2016).

In 2005 volgt dan een proces van verdere opschaling (OM, 2005) van negentien naar tien parketten. Formeel bleef de indeling in negentien parketten in stand, omdat formele bekrachtiging van de opschaling niet mogelijk was volgens de Wet op de

rechterlijke organisatie (Staatsblad, 1999), die de indeling van het OM koppelt aan die van de rechtspraak (Wiebrens & Berghuis, 2013).

Door de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart in 2012 wordt de schaalvergroting uit 2005 geformaliseerd. Bovendien wordt nu het aantal ressortparketten teruggebracht van vijf naar vier (bij elk gerechtshof). Dit zijn sindsdien vestigingen van het landelijk ressortsparket.

Vraag naar rechtspraak

Behalve in de organisatie en de structuur van de rechtspraak, vinden er de nodige veranderingen in de wetgeving plaats die hun effect hebben op de hoeveelheid en het type zaken en de wijze van afhandeling van zaken. De belangrijkste veranderingen passeren hier de revue.

Vooraf door de sterk toenemende werklast van het justitiële apparaat worden in de jaren tachtig verschillende maatregelen getroffen om de rechterlijke macht te ontlasten. Zo krijgt de officier van justitie in 1983 de bevoegdheid om in gewone misdrijfzaken (met een strafmaximum van 6 jaar gevangenisstraf) een transactie aan te bieden, waarna van verdere strafvervolgung wordt afgezien (Kommer et al., 1986). Het jaar daarop, in 1984, vervalt de mogelijkheid de rechter te verzoeken kosteloos te mogen procederen. Bovendien worden de griffierechten verhoogd (Van Tulder & Janssen, 1988).

Ook de invoering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) – beter bekend als de ‘Wet Mulder’ –, in 1989, heeft primair tot doel de werklast van politie, Openbaar Ministerie en rechter te verlichten (Staatsblad, 1989). Strafzaken over delicten van relatief klein belang – ook wel ‘Mulderfeiten’ genoemd – worden niet meer binnen het reguliere strafrechtelijke systeem afgehandeld. In de wet zijn regels opgesteld om onder bepaalde voorwaarden de lichte (verkeers)overtredingen bestuursrechtelijk af te handelen. Dit gebeurt door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), dat in 1990 wordt opgericht. Het effect van de Wet Mulder is groot. Vooral na de volledige inwerkingtreding in 1992 daalt het aantal OM- en kantonzaken sterk (CBS, 2002).

Verder gaat in 1991 het militair tucht- en strafrecht deel uitmaken van de reguliere rechtspraak (Brommet, 2002). In hetzelfde jaar treedt de Wet tot wijziging van de civiele kantongerechtsprocedure in werking. Deze stroomlijnt een aantal procedures, zoals dagvaardingen, verzoekschriften en incasso's (CBS, 2000; e-Justice, 2014). In 1993 wordt in echtscheidingszaken de dagvaardingsprocedure vervangen door een verzoekschriftprocedure (CBS, 2000).

Na de invoering van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in 1992 (Staatsblad, 1992) worden de algemene bestuursrechtspraak in eerste aanleg (voordien bij de Raden van

Beroep en ambtenarengerechten) en een belangrijk deel van de bestuurszaken (voordien bij Raad van State) opgedragen aan de rechtbanken. In 1994 wordt in de Awb en de Vreemdelingenwet bepaald dat de kortgedingen met betrekking tot vreemdelingen in het vervolg door de sector bestuursrecht van de rechtbanken worden behandeld (CBS, 2004; EMN, 2012).

De Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) treedt in werking op 1 januari 1995. Onroerende zaken worden sindsdien eens in de vier jaar getaxeerd. De eigenaar heeft de mogelijkheid bezwaar te maken tegen de bepaalde waarde, en uiteindelijk in beroep te gaan bij de belastingkamers van het hof (CBS, 2008).

In 1998 wordt een wet aangenomen die de grens van de bevoegdheid van kantonrechters verhoogt (Staatsblad, 1998). Hierdoor kunnen meer zaken op eenvoudigere en goedkopere wijze afgehandeld worden. In 2011 is deze grens overigens opnieuw verhoogd (Staatsblad, 2011).

In 2002 start er ook een pilot met mediatie (Combrink-Kuiters et al., 2003; Pel, 2003). Vanaf april 2005 bestaat de mogelijkheid voor mediatie formeel. Sinds april 2007 beschikken alle gerechten over een verwijzingsvoorziening naar mediatie voor familie-zaken (Rvdr, 2013b) en bestuursrecht (Rvdr, 2013a).

Door de Wet OM-afdoening uit 2006 krijgt het OM de bevoegdheid tot het uitvaardigen van zogenoemde strafbeschikkingen (Staatsblad, 2006). Een strafbeschikking is een straf die opgelegd wordt door het OM voor met name veelvoorkomende strafbare feiten. Straffen die worden opgelegd zijn bijvoorbeeld ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen, betaling van schadevergoeding aan het slachtoffer en taakstraffen. De Wet OM-afdoening wordt vanaf 2008 gefaseerd ingevoerd.

Voor de meeste wijzigingen geldt dat zij het volume van het aantal zaken beïnvloeden, maar dat is niet het enige. Dikwijls betreft het lichte of eenvoudige delicten/zaken die op een andere manier worden geplaatst, dan zouden de overgebleven zaken gemiddeld een zwaar gewicht kunnen krijgen. Het is niet eenvoudig om hiervan een inschatting te maken. Waarschijnlijk blijven de meeste zaken binnen de rechterlijke macht en heeft een andere afhandeling alleen een effect op de inzet van middelen en dus de productiviteit.

3.2 Kerncijfers rechterlijke macht, 1980-2014

Ontwikkeling productie

Figuur 3-1 geeft de ontwikkeling van de productie van de rechterlijke macht weer. De productie wordt hier gemeten aan de hand van drie indicatoren: het aantal afdoeningen door het Openbaar Ministerie, het aantal afgehandelde kantonzaken en het aantal rechtbankzaken.

Voor het monitoren van ontwikkelingen in de rechterlijke macht wordt al sinds jaar en dag een groot aantal indicatoren bijgehouden. Zo worden aantallen geregistreerd van allerlei verschillende zaaktypen (civiel, strafrecht en bestuursrecht), uitgesplitst naar eerste en tweede aanleg en onderscheiden naar verschillende actoren (OM, rechtbanken, gerechtshoven en verschillende colleges en Raden van Beroep).

Bij de keuze van de uiteindelijke indicatoren is een aantal uitgangspunten geformuleerd. Zo wordt de productie in de eerste plaats gemeten in termen van eindproducten. Allerlei tussenproducten, zoals het aantal door het OM aangebrachte zaken (dagvaardingen), maken daarom geen deel uit van de productie. Een afgehandelde zaak in eerste aanleg is in sommige gevallen ook als een tussenproduct op te vatten. Dat is het geval wanneer hoger beroep wordt ingesteld. Dit is vergelijkbaar met een product uit een winkel, waarover de consument na aankoop niet tevreden is en de aanbieder vraagt een nieuw (goed) product te leveren. Als de consument een nieuw product ontvangt, dan is er ook sprake van de levering van maar één product en niet van twee. Zaken in tweede aanleg worden dus niet meegerekend, omdat er dan sprake zou zijn van dubbeltellingen.

Om rekening te houden met het verschil in gewicht tussen de verschillende zaken, onderscheiden we afhandelingen door het OM, kantonzaken en rechtbankzaken.

Tot de afhandelingen door het OM rekenen we administratieve beroepen (Mulderberoepen), strafbeschikkingen, transacties én sepots. Over sepots valt te twisten, omdat er soms beleid gevoerd wordt op sepots. Hier bepaalt het OM op voorhand om bepaalde typen zaken niet aan te brengen, bijvoorbeeld vanwege een hoge werkvoorraad. Zogenaemde technische sepots zijn grotendeels het gevolg van door de politie onvolledig of onjuist aangeleverde dossiers. Dit type dossiers moet sowieso door het OM worden beoordeeld en dient juist wel te worden verwerkt in de productiemaat. Onderscheiden gegevens zijn echter niet voor de gehele periode beschikbaar. Omdat uit een paar steekjaren blijkt dat het aantal beleidssepots minder is dan de technische sepots, worden alle sepots in de analyse meegenomen. Overigens blijken de kosten van OM-afhandelingen – zo blijkt later uit de resultaten – nog geen 2 procent te zijn van de totale kosten van de rechterlijke macht. Het aantal beleidssepots blijkt vervolgens maar

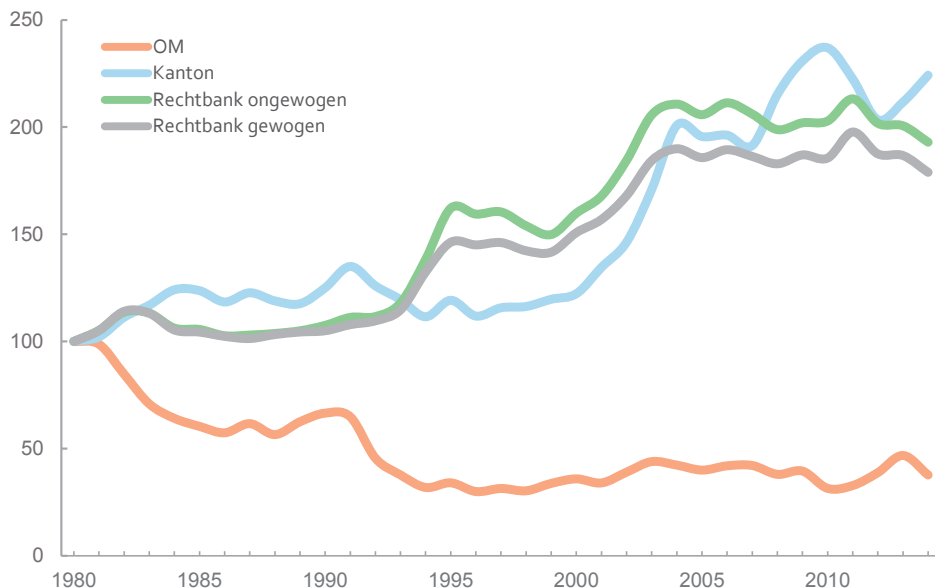
17 procent (in 2014) van alle afdoeningen te omvatten. Het wel of niet verdisconteren van de sepots is daarom op het totaal nagenoeg verwaarloosbaar.

Een verder onderscheid is mogelijk door bijvoorbeeld civiele zaken, bestuurszaken en strafrechtzaken te onderscheiden. De inzet van middelen verschilt voor deze zaken. Uiteraard kan er in de loop der tijd binnen deze typen zaken een verschuiving plaatshebben naar zwaardere of juist lichtere zaken. Het is daarom goed inzicht te hebben in deze verschuivingen. Bijlage C bevat een figuur waarin ontwikkelingen in de samenstelling worden weergegeven. Hieruit blijkt dat het aandeel afgehandelde bestuursrechtzaken in de loop der jaren verdubbelt (van circa 10% naar 20%). Het aandeel afgehandelde strafzaken is daarentegen substantieel afgenomen (van 50% naar 30%) en het aantal afgehandelde zaken civiel recht enigszins toegenomen (van circa 40% naar 50%).

Omdat niet alle productindicatoren zijn mee te nemen in een analyse met zo weinig waarnemingseenheden (= 35), wordt hier een eenvoudige weging toegepast. In het algemeen gelden aanzienlijk hogere vergoedingen voor een afgehandelde zaak bestuursrecht (Algemene Rekenkamer, 2016). De vergoedingen voor bestuursrecht bedragen door de jaren heen ongeveer 2.000 euro, terwijl de vergoedingen voor straf- en civiel recht in de orde van grootte van 1.000 euro liggen. Daarom worden de bestuurszaken tweemaal zo zwaar gewogen als straf- en civielrechtelijke zaken. Om het effect van de weging zichtbaar te maken, worden in figuur 3-1 zowel de ontwikkelingen van het ongewogen als van het gewogen aantal afgehandelde zaken rechtbank getoond. Naast genoemde weging is nog een aantal andere wegingen toegepast, waaronder één waarbij de strafzaken zwaarder worden gewogen, omdat in genoemde bedragen de kosten van het OM niet voldoende tot uitdrukking komen. Het effect van deze andere weegschema's was overigens zeer beperkt.

Uit figuur 3-1 blijkt dat het aantal afgehandelde zaken door het OM drastisch daalt tussen 1980 en 1995. De daling in de jaren tachtig wordt vooral veroorzaakt door de verruiming van de toepassing van de politietransacties vanaf 1982. Hierdoor worden veel meer zaken (grotendeels verkeersovertredingen) door de politie afgedaan, in plaats van door het OM. Een kleiner deel van de daling is toe te schrijven aan de introductie van de zogenoemde Halt-bureaus in het begin van de jaren tachtig. Deze bureaus nemen sindsdien steeds vaker de afdoeningen inzake misdrijven door minderjarigen over van het OM (Kruissink & Verwers, 1989). De daling van het aantal OM-zaken tussen 1990 en 1995 is voornamelijk het gevolg van de invoering van de eerdergenoemde Wet Mulder. Daarna is sprake van een redelijk constante ontwikkeling.

Figuur 3-1 Ontwikkeling productie rechterlijke macht, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



Productiegegevens 1980 ($\times 1.000$): OM: 1.432; kanton: 491; rechtbank ongewogen: 327; rechtbank gewogen: 359. Bron: CBS/DPS, bewerking IPSE Studies

Het aantal kantonzaken kent een ruime verdubbeling (+120%) ten opzichte van 1980. Een opvallende groei van het aantal kantonzaken vindt plaats na 2000. Voor een deel kan deze stijging worden toegeschreven aan de economische recessie tussen 2001 en 2004. Zo is er een toename van het aantal geschillen rond ontslag en een groeiend aantal verzoeken tot surseance en faillissementen. Ook leidt de economische teruggang tot een toename van verstekzaken bij de kantonrechter, die voor een belangrijk deel incassovorderingen betreffen. Verder spelen beleidseffecten een rol. Zo resulteert de capaciteitsuitbreiding bij politie en OM en de intensivering van opsporing en de strafrechtelijke handhaving in het kader van het Veiligheidsprogramma 2002 tot een sterke instroomgroei van overtredingen. Naast deze factoren zijn algemene maatschappelijke ontwikkelingen, zoals toegenomen individualisering, mondigheid en complexiteit van de samenleving, van invloed op de groei van het aantal kantonzaken (Rvdr, 2004; Rvdr, 2005).

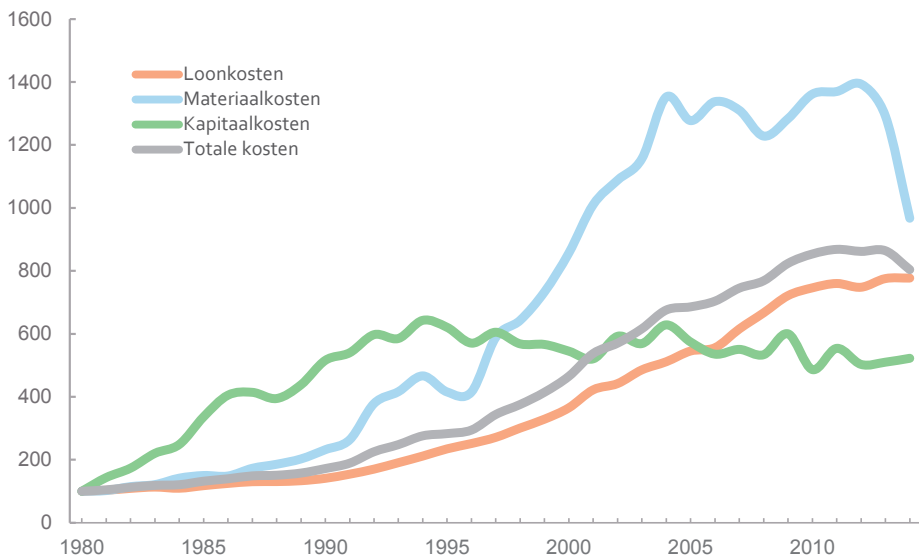
Het aantal (gewogen) rechtbankzaken verdubbelt (+90%) bijna in de onderzoeksperiode. Daarbij zijn twee opvallende periodes aan te wijzen. De periode 1993-1995 kent een grote instroom van asielzoekers uit voormalig Joegoslavië, die een beroep doen op de bestuursrechter. Tussen 1999 en 2003 is er eveneens een sterke groei van het aantal asielzoekers. Nederland is op dat moment sterk in trek als asieland. Het aantal afge-

handelde gewogen zaken bij de rechtbank kent een iets hogere groei dan de ongewogen zaken. Zoals gezegd wordt dit veroorzaakt door het toegenomen aantal afgehandelde zaken bij bestuursrecht. Naast de groei van het aantal bestuurszaken is er, vooral na 2000, ook op andere terreinen sprake van een aanzienlijke toename van het aantal rechtbankzaken. Net als bij de kantonzaken is deze groei deels te wijten aan de laagconjunctuur en effecten van de maatregelen uit het veiligheidsprogramma 2002. Ook spelen de eerdergenoemde maatschappelijke trends een rol (Rvdr, 2004; Rvdr, 2005).

Ontwikkeling kosten en kostensoorten

Figuur 3-2 geeft de ontwikkeling weer van de totale kosten en de verschillende kostensoorten tussen 1980 en 2014, uitgedrukt in indexcijfers met 1980 = 100.

Figuur 3-2 Ontwikkeling kosten rechterlijke macht, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



Kosten 1980 (× 1 miljoen euro): personeel = 146; materiaal = 36; kapitaal = 7; totaal = 189. Bron: CBS/DPS, bewerking IPSE Studies

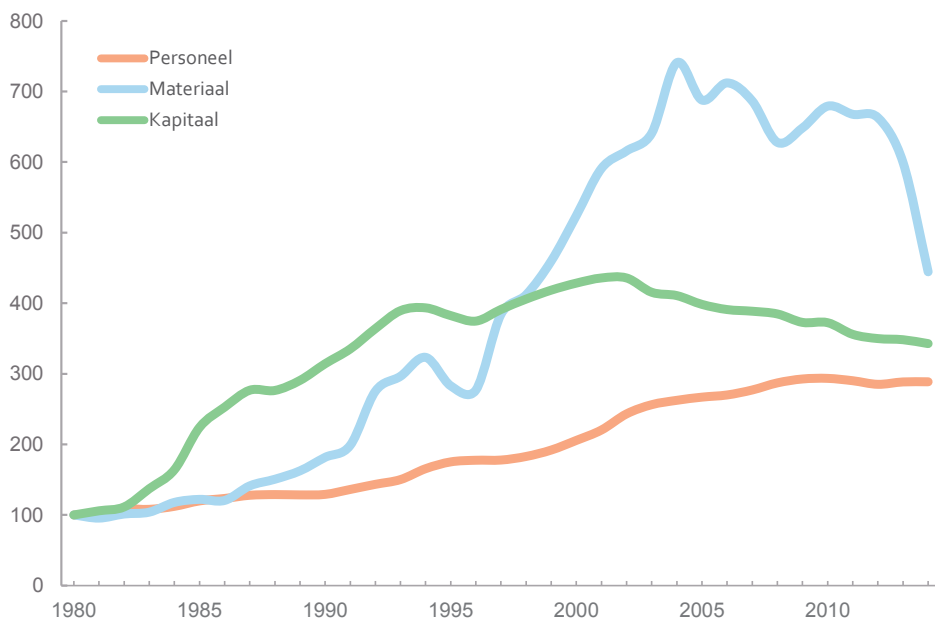
Uit figuur 3-2 wordt duidelijk dat de kosten fors zijn toegenomen. Zo nemen de totale kosten in de periode 1980-2014 met een factor 8 toe. Deze groei wordt vooral na 1996 gerealiseerd. Tussen 2010 en 2013 zijn de kosten stabiel; in 2013 is zelfs sprake van een lichte daling ten opzichte van het voorgaande jaar. De taakstelling voor de rechtspraak wordt hier zichtbaar. De sterkst groeiende kostensoort is die van de materiaalkosten met een factor 9,5 ten opzichte van 1980. Het patroon is evenwel grillig. Tot 2004 bedraagt de groeifactor ruim 14. In de periode na 2004 is eerst sprake van stabiele materiaalkosten, maar na 2012 is een forse neergang zichtbaar in materiaalkosten. De

taakstelling uit 2012 wordt in eerste instantie, zo te zien, volledig ingevuld met besparingen in de materiële sfeer. Dit is meestal de eenvoudigste weg. Op de tweede plaats volgen de loonkosten met een groeifactor van bijna 8. De loonkosten groeien gestaag door de jaren heen; de laatste jaren is er sprake van een afvlakking van de groei. De kapitaalkosten groeien het minst. De factor kapitaal is een relatief onbelangrijke factor in deze sector. Het merendeel van de huisvesting wordt gehuurd en maakt daarmee deel uit van de materiaalkosten. De investeringen vertonen een grillig verloop door de tijd heen en laten vooral de laatste jaren een opvallend laag niveau zien ten opzichte van bijvoorbeeld midden jaren tachtig.

Voor een belangrijk deel is de groei van de kosten toe te schrijven aan de ontwikkeling van de prijzen. Zo stijgt de prijs voor personeel met een factor 2,7, voor materiaal met een factor 2,1 en voor kapitaal met een factor 1,5 (de genoemde cijfers staan niet vermeld in de figuur). De prijs van kapitaal blijft ver achter bij de andere prijzen vanwege de lage rentestanden sinds midden jaren negentig.

Na correctie voor deze prijsstijgingen ontstaat een ander beeld van de groei en de samenstelling van de ingezette middelen. Het resultaat hiervan is te zien in figuur 3-3.

Figuur 3-3 Ontwikkeling volumina ingezette middelen rechterlijke macht, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



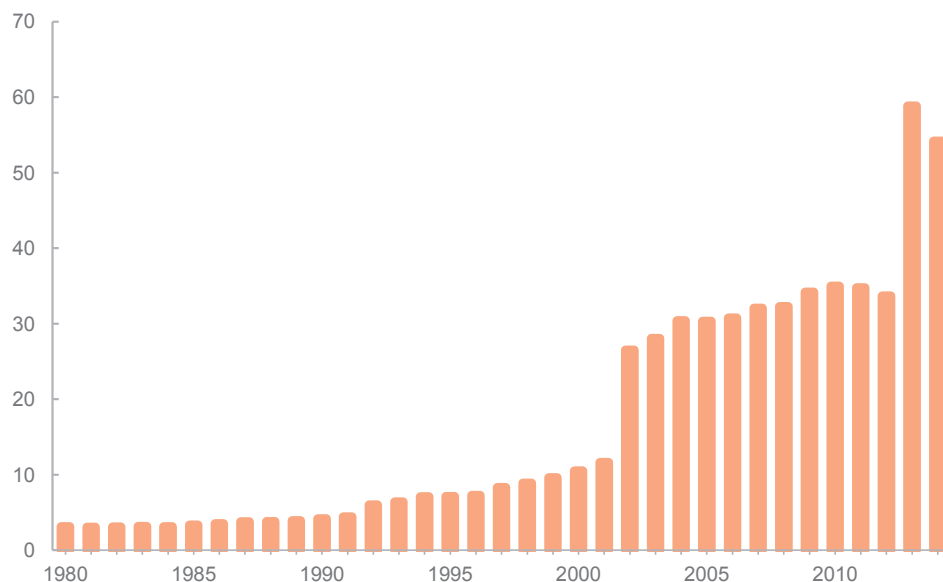
Bron: CBS/DPS, bewerking IPSE Studies

Uit figuur 3-3 is af te leiden dat de inzet van het materiaal fors groeit (groefactor = 4,4). De inzet van personeel en materiaal blijft hierbij ruim achter (2,9 en 3,4).

Ontwikkeling instellingsgrootte

Figuur 3-4 toont de ontwikkeling van de gemiddelde instellingsgrootte op basis van de kosten in constante prijzen. De gemiddelde instellingsgrootte volgt dan door de (gecorrigeerde) kosten te delen door het aantal instellingen. Het aantal instellingen betreft hier het aantal gerechten en (arrondissements- en ressorts)parketten. Het aantal instellingen heeft geen betrekking op het aantal geografische plaatsen (vestigingen) waar recht wordt gesproken. Dit betekent dat kantongerechten eerst als aparte instellingen worden opgevat en na 2001 als onderdeel van een rechtbank.

Figuur 3-4 Ontwikkeling schaalgrootte van instellingen rechterlijke macht in kosten (× 1 miljoen euro in constante prijzen van 2014), 1980-2014



Bron: CBS/DPS, bewerking IPSE Studies

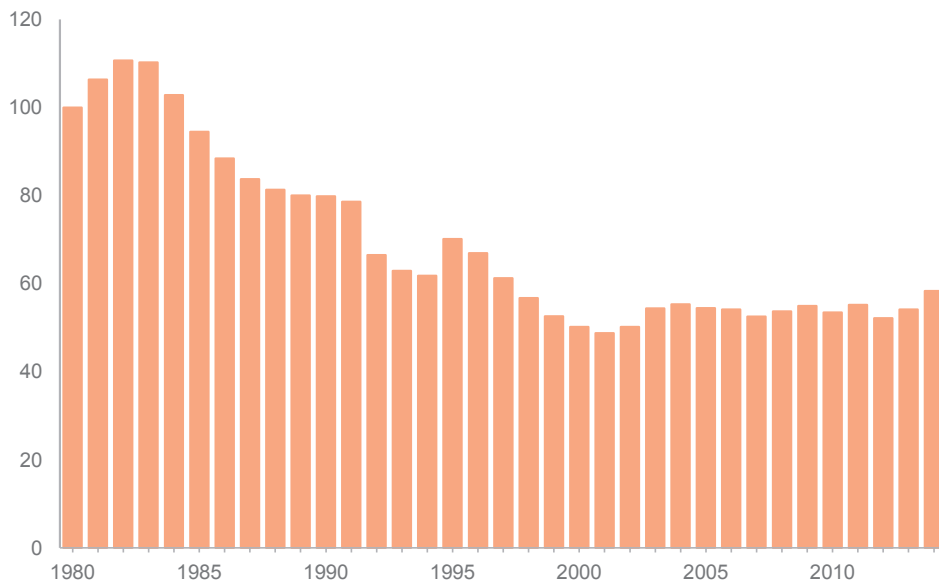
Uit figuur 3-4 volgt dat de gemiddelde instellingsgrootte tussen 1980 en 2014 groeit met een factor 20. Tot 1992 is dit een direct gevolg van de toename van het aantal afgehandelde zaken. In 1992 vindt er een schaalvergroting plaats door de integratie van de Raden van Beroep/ambtenarengerechten en rechtbanken. De sprong in 2002 wordt veroorzaakt door het onderbrengen van de zelfstandige kantongerechten bij de rechtbanken. De sprong in 2013 is het gevolg van de Wet herziening gerechtelijke kaart,

waarbij verschillende rechtbanken en arrondissementsparketten worden samengevoegd. Ook wordt er één landelijk ressortsparket gevormd met vestigingen bij de gerechtshoven. Dat zijn er sinds de herziening van 2013 nog vier in plaats van vijf.

3.3 Beleid en productiviteit

Op basis van de onderscheiden producten en de verschillende kosten wordt voor ieder jaar de productiviteit afgeleid. De ontwikkeling hiervan is te zien in figuur 3-5.

Figuur 3-5 Productiviteitsontwikkeling rechterlijke macht, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



Figuur 3-5 laat zien dat in de onderzoeksperiode sprake is van een productiviteitsdaling van 40 procent. Deze komt nagenoeg geheel tot stand in de periode 1982-2001. De achtergronden van deze langdurige daling laten zich moeilijk duiden. Wel worden in de literatuur enkele mogelijke verklaringen genoemd. Zo wordt gewezen op veranderingen in de wet- en regelgeving, waardoor lichtere zaken minder vaak bij de rechter komen. Ook zouden de toegenomen kwaliteitseisen bij de behandeling van rechtszaken een rol kunnen spelen. Vaak wordt ook de toegenomen complexiteit van rechtszaken als oorzaak genoemd, waardoor de zwaarte van rechtszaken toeneemt (Van Tulder & Spapens, 1990; Van der Torre et al., 2007). Dit wordt echter niet stevig onderbouwd. Uit een recent onderzoek naar de ontwikkeling van de zaakzwaarte in de rechtspraak tussen 2008 en 2014 blijkt, dat er zowel aanwijzingen zijn voor zaakverzwaring (bij scheidingszaken), voor zaakverlichting (handelszaken bij kanton) als voor een gemengd effect (straf eerste aanleg en handelszaken bij civiel) (Van der Ploeg & De Wit, 2015).

Vóór 1982 is er in twee jaar een productiviteitsgroei van 10 procent. Deze is het gevolg van een sterke groei van het aantal rechtszaken, zonder dat hier extra middelen tegenover staan. In 1995 is eenmalig sprake van een duidelijk herstel dat deels is te verklaren uit de groei van het aantal vreemdelingenzaken bij de bestuursrechter als gevolg van de instroom van asielzoekers uit voormalig Joegoslavië. Kort daarna zet de negatieve ontwikkeling zich echter weer voort, terwijl de productie van de rechtspraak nauwelijks groeit (zie figuur 3-1). In die periode zijn wel veel extra middelen beschikbaar gesteld om de kwaliteit van de rechtspraak te verhogen (vermindering doorlooptijden, ICT-oplossingen). Blijkbaar heeft de sector deze extra financiële mogelijkheden ook direct weten om te zetten in de inzet van nieuwe middelen, zonder dat de productie hier direct toenam. De Rvdr constateert dan ook dat de extra middelen pas op termijn baten opleveren (Van der Torre et al., 2007).

Deze baten, maar ook het bestuurlijk onderbrengen van de kantongerechten bij de arrondissementsrechtbanken in 2002 en de prestatiebekostiging zorgen voor een omslag. Vanaf dat moment groeit de productiviteit weer enigszins (van 50 in 2001 naar 60 in 2014). Ook geldt voor deze periode dat het aantal hogerberoepszaken bestuursrecht weer flink afneemt. De laatste twee jaar is sprake van een productiviteitsgroei. De reorganisatie van de rechtspraak in 2013 gaat gepaard met een fikse taakstelling. In 2020 moet een bezuiniging worden gerealiseerd van 8,9 procent. Deze moet gefaseerd tot stand komen. De taakstelling dwingt de rechtspraak tot een doelmatiger productieproces. In 2014 worden de bezuinigingen al zichtbaar in een terugval van de inzet van materiaal en kapitaal (zie figuur 3-3). Mede naar aanleiding van de taakstelling starten het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Rechtspraak in 2012 met de voorbereidingen van het vernieuwingsprogramma 'Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak' (KEI). Dit programma heeft onder andere tot doel de Rechtspraak doelmatiger te maken (Goedvolk et al., 2014).

De geschetste productiviteitsontwikkeling is in lijn met eerder onderzoek van Van Tulder en Van der Torre (2012). Dit onderzoek brengt de ontwikkeling van de productiviteit in beeld tussen 1995 en 2010. Volgens de onderzoekers daalt de productiviteit in deze periode gemiddeld 2,4 procent. Uit de cijfers van figuur 3-5 is af te leiden dat de daling in deze periode gemiddeld 1,8 procent bedraagt. Ook laat de studie zien dat er in de periode 2001-2003 een bescheiden omslag plaatsvindt. Van Tulder en Van der Torre (2012) tonen overigens aan dat na 2003 de productiviteitsdaling weer doorzet. Deze kortstondige verbetering werd eerder ook al zichtbaar gemaakt door Van der Torre et al. (2007).

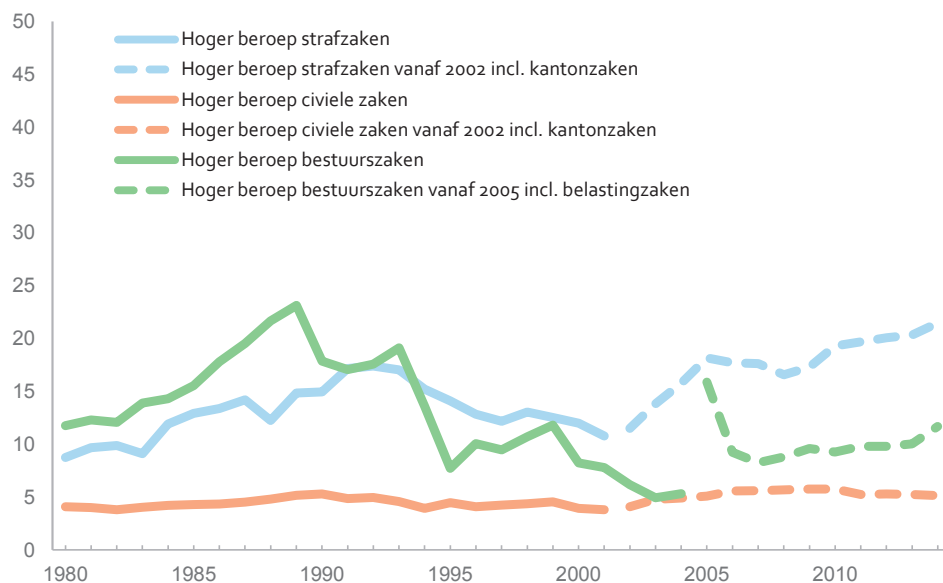
Een eerdere studie van Dumaij et al. (2014) over productiviteitstrends bij de rechterlijke macht (1966-2011), die grotendeels op dezelfde gegevens en dezelfde methodologie is gebaseerd, laat een nagenoeg identiek beeld zien.

3.4 Kwaliteit en productiviteit

De sterke daling van de productiviteit van de rechterlijke macht, vooral in de jaren tachtig en negentig, roept de vraag op of deze ontwikkeling misschien beïnvloed is door het niet-meetellen van het aantal beroepszaken behandeld door de gerechtshoven. Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven, is hiertoe besloten omdat er anders sprake zou zijn van dubbeltelling. In hoger beroep wordt een rechtbankzaak immers in feite nog eens overgedaan, omdat het geleverde 'product' voor ten minste een van de partijen niet naar wens is.

Het is interessant om te bekijken of er in de loop van de tijd sprake is van een (relatieve) afname van het aantal hoger beroepen. Als er geen institutionele reden is voor een afname, dan kan een afname worden aangemerkt als kwaliteitsverbetering (in meer gevallen zijn juridische partijen het eens met de rechter). In figuur 3-6 wordt deze ontwikkeling voor drie typen hogerberoepszaken weergegeven. Dit betreft uitsluitend de zaken die door de gerechtshoven en de Centrale Raad van Beroep zijn afgehandeld. Voor zowel de hogerberoepszaken bij het strafrecht als bij het civiel recht geldt dat er vanaf 2002 een breuk optreedt, vanwege de overgang van de hoger beroepen van kantonzaken van de rechtbanken naar de gerechtshoven. Deze verandering vormt een belangrijke verklaring voor de toename van het aandeel hogerberoepszaken in civiel en strafrecht sinds 2002, zoals figuur 3-6 laat zien. Aan die stijging komt rond 2006 een einde, waarna enkele jaren sprake is van een min of meer stabiele ontwikkeling. Vervolgens is vanaf 2009 een lichte daling van het percentage hogerberoepszaken in het civiel recht waar te nemen. In dezelfde periode zien we echter het aandeel hogerberoepszaken in het strafrecht toenemen.

Figuur 3-6 Percentage hogerberoepszaken, 1980-2014



Bron: Rvdr, CBS, DPS

In de periode vóór 2002, waarin de hoger beroepen in kantonzaken nog niet door de gerechtshoven werden behandeld, treedt er in het aandeel hogerberoepszaken bij het civiel recht door de jaren heen weinig verandering op. Wel is in de jaren tachtig sprake van een lichte stijging (van 4% in 1980 tot 5% in 1989), maar in de periode daarna daalt het percentage weer (tot 4% in 2001). De drempel voor hoger beroep instellen is voor de betrokken partijen altijd vrij hoog geweest, zodat hier een meer rationele afweging plaatsvindt. Voor zover sprake is van samenhang met de kwaliteit van de civiele rechtspraak in eerste aanleg, zijn de productiviteitseffecten hiervan dan ook zeer gering.

Het percentage hogerberoepszaken in het strafrecht laat wel een flinke ontwikkeling zien. Tussen 1980 en 1992 neemt het aandeel toe van 8,7 naar 17,4 procent. Het is echter moeilijk te zeggen of deze toename het gevolg is van een slechtere kwaliteit van de rechtbankzaken in eerste aanleg. Mogelijk is een deel ook toe te schrijven aan de hogere strafeisen. Tussen 1992 en 2002 daalt het beroepspercentage van strafzaken, wat mogelijk duidt op een kwaliteitsverbetering.

Net als bij de hogerberoepszaken in het civiel en strafrecht is ook bij het bestuursrecht sprake van een breuk. Deze vindt in 2005 plaats. Tot die tijd is het instellen van hoger beroep in het belastingrecht niet mogelijk en behandelen de gerechtshoven alleen de

gewone belastingzaken. Sinds 2005 worden deze zaken door de rechtbank behandeld en kan men tegen de rechtbankuitspraken in hoger beroep gaan bij het gerechtshof. In zowel de huidige als de nieuwe wettelijke regeling is beroep in cassatie bij de Hoge Raad mogelijk tegen uitspraken van het gerechtshof.

Als gevolg van deze verandering zien we het percentage hogerberoepszaken bij het bestuursrecht in 2005 fors toenemen. In de jaren daarna volgt echter een sterke daling. Vanaf 2008 is weer een stijgende lijn zichtbaar en neemt het percentage toe van 8,8 naar 11,7 procent in 2014. In de periode vóór 2005 verloopt de ontwikkeling van het aandeel hogerberoepszaken bij bestuursrecht min of meer volgens hetzelfde patroon als bij het strafrecht, maar is wel grilliger. Ook in het bestuursrecht is vooral in de jaren tachtig sprake van een sterke toename van het percentage hogerberoepszaken. De daling die vervolgens optreedt, is waarschijnlijk vooral het gevolg van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, 1992), die in 1994 volledig van kracht werd. Na enkele jaren van lichte stijging, wordt vanaf 1999 de dalende trend voortgezet.

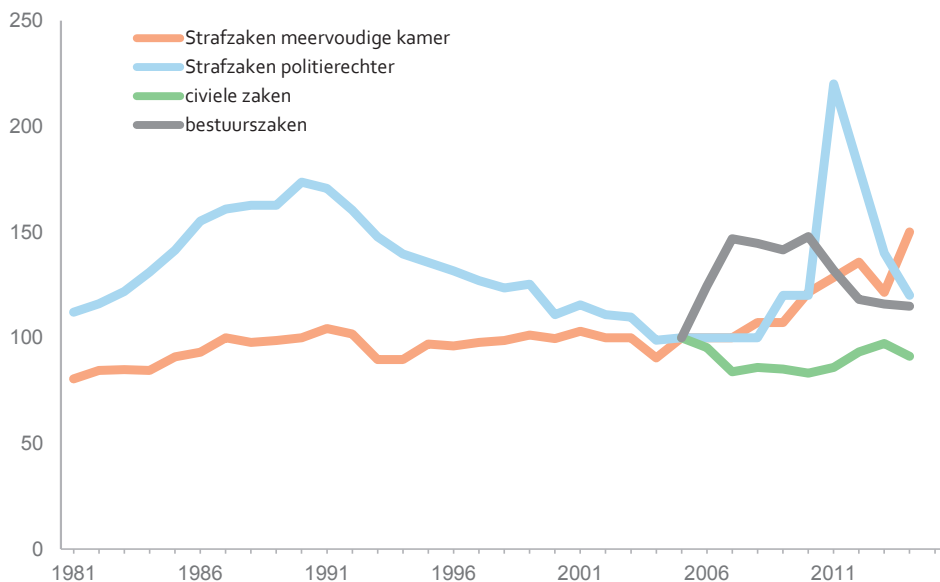
Uit het voorgaande blijkt dat voor alle drie de typen hogerberoepszaken geldt dat de ontwikkeling van de percentages voor een belangrijk deel wordt bepaald door de verschillende organisatorische wijzigingen. Uitspraken over eventuele kwaliteitsveranderingen in de behandeling in eerste aanleg zijn daardoor moeilijk te doen. Wel is het opmerkelijk dat er in de jaren tachtig in alle drie de sectoren sprake is van een stijgend aandeel hogerberoepszaken.

Verder geldt natuurlijk dat het aandeel hogerberoepszaken medebepalend is voor de gemeten productiviteit. Immers, de kosten voor hogerberoepszaken tellen wel mee, maar de beroepszaak als zodanig telt niet mee in de productie. Dus rechtspraak met een lage kwaliteit in termen van hoger beroepen leidt automatisch tot een lage productiviteit.

Biedt de ontwikkeling van het aandeel hogerberoepszaken weinig zicht op veranderingen in de kwaliteit van de rechtspraak, voor de ontwikkeling van de doorlooptijden van de rechtszaken geldt dat in mindere mate. De doorlooptijd – de lengte van een procedure (de totale tijd die verstrijkt tussen het instromen en het uitstromen van een zaak bij één gerechtelijke instantie) – is al jarenlang een belangrijk kwaliteitsaspect van de rechtspraak. De rechter heeft de doorlooptijd overigens maar gedeeltelijk zelf in de hand. Soms kan een van de procespartijen de zaak bewust trainen of spelen andere omstandigheden een rol. Niettemin beschouwt men de doorlooptijd binnen de rechtspraak als een belangrijke indicatie voor de kwaliteit van de rechtspraak en wordt gestreefd naar zo kort mogelijke procedures, waarvoor ook normen zijn ontwikkeld (Van Tulder & Van der Torre, 2012). Gegevens over de doorlooptijd van rechtszaken worden dan ook sinds 2000 steeds beter geregistreerd. In de periode daarvóór gebeurt dat veel minder. Een uitzondering vormt het strafrecht. Voor deze sector zijn al vanaf begin jaren tachtig doorlooptijden (vanaf inschrijving tot

einduitspraak) in kaart gebracht. Figuur 3-7 geeft deze cijfers weer. Het betreft de doorlooptijden van rechtbankstrafzaken behandeld door de politierechter (één rechter die relatief eenvoudige zaken behandelt) en de meervoudige kamer (drie rechters die over moeilijkere zaken hun vonnis vellen).

Figuur 3-7 Doorlooptijd rechtbankstrafzaken, 1981-2014 (indexcijfers: 2005 = 100)



Bron: CBS/Rvdr, DPS

Uit de figuur blijkt dat de doorlooptijd van zowel de politierechterzaken als die van de meervoudige kamer in de jaren tachtig flink toeneemt. Vanaf 1990 treedt er in de doorlooptijd van de politierechterzaken een kentering op. In de jaren daarna is sprake van een vrijwel voortdurende daling van de procedurelengte, die tot 2004 aanhoudt. Hierna volgt een periode waarin de gemiddelde doorlooptijden van de procedures weer snel oplopen. In dezelfde periode vindt ook een toename plaats van de doorlooptijd van zaken die door de meervoudige kamer worden behandeld. Voor deze periode zijn in de figuur ook de ontwikkelingen in de gemiddelde doorlooptijden van de procedures van de civiele en bestuurlijke rechtbankzaken opgenomen. De doorlooptijd van de civiele zaken (exclusief beëindigde faillissementen) neemt vanaf 2005 eerst af, maar stijgt na 2010 weer. De sterke groei van de doorlooptijd van de bestuurszaken wordt veroorzaakt door het feit dat de doorlooptijd van de belastingzaken in 2005, door ontbreken van gegevens, niet is meegerekend. Opvallend is hier de vrij sterke afname vanaf 2010. Dat komt vooral door de kortere doorlooptijden van de vreemdelingenzaken, maar ook de andere bestuurszaken worden sneller afgehandeld.

Op basis van de ontwikkelingen in de doorlooptijden van de rechtbankstrafzaken kan worden geconstateerd dat de kwaliteit van de rechtspraak in de jaren tachtig daalt, in de jaren negentig weer toeneemt en vanaf 2004 weer verslechtert. Gezien de afwijkende ontwikkelingen in de doorlooptijden van de civiele en bestuurlijke rechtbankzaken vanaf 2005, is het de vraag of de doorlooptijd van de strafzaken in de voorafgaande periode maatgevend is voor de hele rechtspraak.

Naast de doorlooptijden zijn er nog verschillende andere indicatoren waaraan de kwaliteit van de rechtspraak (en het OM) kan worden afgemeten, zoals het aantal klachten, wrakingsverzoeken en klantwaarderingen. De meting van deze en andere kwaliteitsindicatoren vindt echter nog niet zo lang plaats. Eerst na de invoering van het zogenoemde kwaliteitssysteem RechtspraakQ in 2002, dat de Raad voor de rechtspraak in samenspraak met de gerechten heeft ontwikkeld, worden gegevens over dit soort indicatoren systematisch gemonitord.

Overigens geldt ook voor deze gegevens dat zij vaak een weinig eenduidig beeld opleveren van de kwaliteitsontwikkelingen. Zo is op basis van de resultaten van de klantwaarderingsonderzoeken (kwo's) onder procespartijen, die sinds 2001 worden gehouden, moeilijk te zeggen of er sindsdien in zijn algemeenheid sprake is van een hogere of lagere klantwaardering van de rechtspraak. Uit tabel 3-1 blijkt weliswaar dat de waardering van de professionals (met name advocaten) voor de rechtspraak tussen 2001-2004 en 2014 is afgenomen, maar er is in de periode 2005-2008 wel sprake van een opmerkelijke toename van de tevredenheid. Bovendien neemt de tevredenheid van de professionals van 2011 tot 2014 af, terwijl deze bij de rechtzoekenden toeneemt. Helaas zijn er vanwege het ontbreken van voldoende vergelijkbare gegevens uit voorgaande jaren voor de rechtzoekenden geen cijfers beschikbaar over de eerdere meetperioden.

Tabel 3-1 Ontwikkeling tevredenheid over de rechtspraak

meetperiode	percentage (zeer) tevreden professionals	percentage (zeer) tevreden rechtzoekenden
2001-2004	74	–
2005-2008	81	–
2011	73	82
2014	70	84

Bron: Vullings en Van Waveren (2011); Van Waveren en Vullings (2015)

3.5 Conclusies

De productiviteit van de rechterlijke macht kent een forse daling tussen 1980 en 2014. De productiviteit daalt met ongeveer 40 procent in die periode. De kostprijs per afgehandelde rechtszaak is dus fors toegenomen. Pas in het laatste decennium is er een einde gekomen aan de daling en stabiliseert deze. De achtergronden van de langdurige daling laten zich moeilijk duiden. Het is niet ondenkbaar dat de toegenomen complexiteit van onze maatschappij zich ook vertaalt naar de complexiteit van de rechtszaken. Harde bewijzen hiervoor ontbreken echter. Ook zijn er kortstondige verbeteringen aan te wijzen. Zo neemt het aantal rechtbankzaken midden jaren negentig sterk toe door de forse groei van het aantal asielaanvragen (vanwege de oorlog in voormalig Joegoslavië), waardoor de productiviteit ook even omhoogschiet.

De invloed van het beleid lijkt beperkt. Bedacht dient te worden dat de rechterlijke macht vanuit een economisch perspectief weinig mogelijkheden biedt tot het inbouwen van prikkels. Vanwege het sterk publieke karakter van de rechterlijke macht is er geen ruimte voor concurrentieprikkels of privaat ondernemerschap. Er is sinds het begin van deze eeuw, met name dankzij de instelling van de Rvdr, wel meer belangstelling voor de bedrijfsvoering. Afgezien van de vraag of hier echt sprake is van maatstafconcurrentie, lijkt deze belangstelling wel voor een omslag te hebben gezorgd. De tot dan toe dalende tendens van de productiviteit komt tot een einde.

Een beleidsinstrument dat wellicht effectief blijkt te zijn, is het budget. In tijden van budgettaire krimp blijkt de productiviteit in veel publieke sectoren te groeien (zie onder anderen Blank & Van Heezik, 2015; Blank et al., 2016). Dit wordt enigszins zichtbaar aan het einde van de onderzoeksperiode. De huidige financiële taakstelling lijkt dan ook bij te dragen aan een verbetering van de doelmatigheid. Het is waarschijnlijk nog iets te vroeg om hier heel stellige uitspraken over te doen. Mogelijk kan ook de KEI-operatie nog bijdragen aan productiviteitsverbetering.

Ook probeert de overheid de productiviteit te verbeteren via ingrijpende reorganisatie. Opschaling zou moeten bijdragen aan een meer doelmatige organisatie. In 2003 worden de kantongerechten ondergebracht bij de rechtbanken en in 2013 is er een complete herziening van de gerechtelijke kaart. Het valt te betwijfelen of dit ten goede komt aan de doelmatigheid. Uit eerdere microanalyses is af te leiden dat schaalvoordelen zich waarschijnlijk niet voordoen bij gerechten van de huidige omvang (voor een overzicht zie Blank, 2015). Een studie van Van der Torre et al. (2007) over de Nederlandse rechtbanken en gerechtshoven onderschrijft deze stelling. Zij vinden een optimale schaal voor rechtbanken in de orde van grootte van 40 miljoen euro aan kosten en voor de gerechtshoven van 12 miljoen euro. Uit figuur 3-4 blijkt dat de gemiddelde grootte van de instellingen binnen de rechterlijke macht (gerechten en parketten) met circa 54 miljoen euro inmiddels ruim dit optimum overschrijdt. Waarbij verder bedacht dient te worden dat een gerecht gemiddeld groter is dan een parket (in fte's). In 2015 bestonden

er plannen om de schaalvergroting verder door te zetten. Op het laatste moment heeft het kabinet hiervan afgezien. De commissie-Kummeling evalueert nu de herziening van de gerechtelijke kaart uit 2013. Deze commissie zou in haar evaluatie ook aan deze constatering aandacht kunnen schenken.

De maatschappelijke en juridische context waarbinnen de rechterlijke macht moet opereren is ook aan veranderingen onderhevig. Zo is er in de loop der jaren veel meer aandacht gekomen voor de beveiliging binnen de rechterlijke macht, zowel wat betreft personen als informatie. Verder zijn er vaak hogere barrières opgeworpen voor het in beroep gaan tegen beslissingen van de rechter. Ook doet de rechter meer af via schikkingen en mediation en spelen veranderingen in de bevoegdheden van het OM een rol. Dit zijn allemaal factoren die de productiviteit van de rechterlijke macht beïnvloeden. Deze maatregelen kunnen de kwaliteit van de rechtspraak beïnvloeden. De toegang tot hoger beroep inperken is een goede zaak als blijkt dat in hoger beroep de oorspronkelijke uitspraak wordt bevestigd. Als echter blijkt dat in veel gevallen de oorspronkelijke uitspraak wordt vernietigd, dan leidt een inperking tot kwaliteitsverlies. Gegevens hierover zijn echter niet beschikbaar voor de gehele onderzoeksperiode. Dat geldt eveneens voor veel andere indicatoren die men tegenwoordig gebruikt om de kwaliteit van de rechtspraak (en OM) te meten.

Voor de duiding van de kwaliteitsontwikkeling vanaf 1980 kunnen we dan ook slechts afgaan op twee indicatoren: de doorlooptijd van rechtbankstrafzaken en het aandeel hogerberoepszaken. Gezien de trends die zich hierin voordoen, lijkt de kwaliteit van de rechterlijke macht vooral in de jaren tachtig onder druk te staan. Ook gaan in deze periode vanuit politiek en beleid verschillende signalen uit dat de kwaliteit van de rechtspraak te wensen overlaat en hervormingen nodig zijn (Rutten-van Deurzen, 2010). Mogelijk is de gemeten productiviteit daardoor hoger dan feitelijk het geval is geweest. In de jaren negentig lijkt bij de strafzaken kwaliteitsverbetering op te treden, maar na de eeuwwisseling en vooral tijdens de crisisjaren nemen de doorlooptijden van deze zaken weer toe. Tegelijkertijd is bij het bestuursrecht sprake van een aanzienlijke daling van de doorlooptijden.

Ondanks de gesignaleerde mitsen en maren, blijft het zorgelijk te zien dat de productiviteit over zo'n lange periode overwegend daalt, ook al is er de laatste jaren sprake van een kentering. Behoudens de zittingen, bestaat het productieproces voor een belangrijk deel uit informatieverwerking en administratieve handelingen. Dit type productieprocessen blijkt juist in andere sectoren tot een forse productiviteitsgroei te hebben geleid, onder meer vanwege de grote rol van IT. Denk hierbij aan de zakelijke dienstverlening en onderzoek. Technisch moet het mogelijk zijn om productiviteitsgroei te realiseren. De enige mogelijkheid om hiervoor te zorgen is dat het beleid scherp aan de wind zeilt door de bekostiging hierop in te richten.

4 Het gevangeniswezen

4.1 Institutionele ontwikkelingen

Sectorbeschrijving

Het gevangeniswezen is een onderdeel van het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), dat namens het Ministerie van Veiligheid en Justitie zorg draagt voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen. De missie van DJI luidt als volgt: 'De Dienst Justitiële Inrichtingen levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving door de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen en door de aan onze zorg toevertrouwde personen de kans te bieden een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan op te bouwen.' Voor een uitvoerige beschrijving van doelen en taken van het gevangeniswezen verwijzen we naar Molleman en Van den Hurk (2012). Verder verwijzen we ook graag naar Niaounakis et al. (2014), waarin al een trendanalyse wordt uitgevoerd. Het beschrijvende deel in dit hoofdstuk is grotendeels aan dat rapport ontleend.

Behalve het gevangeniswezen beheert DJI nog drie andere soorten justitiële instellingen: justitiële jeugdinstellingen (JJI), forensisch psychiatrische centra (FPC, voorheen tbs) en detentie- en uitzetcentra (zogenoemde bijzondere voorzieningen). In dit hoofdstuk wordt uitsluitend het gevangeniswezen aan de orde gesteld.

Via het zogenoemde insluitingseffect draagt het gevangeniswezen tijdens de tenuitvoerlegging direct bij aan de maatschappelijke veiligheid en rechtsorde. Gedurende de detentie worden bovendien tal van ondersteunende diensten aangeboden die in meer of mindere mate bijdragen aan het terugdringen van recidive (het preventie-effect), zoals reclasserings-, scholings-, en sportactiviteiten. Het gevangeniswezen dient zo bij te dragen aan een menswaardige sanctietoepassing, maar ook aan de maatschappelijke veiligheid na de tenuitvoerlegging.

Binnen het gevangeniswezen zijn hoofdzakelijk twee typen inrichtingen te onderscheiden: huizen van bewaring en gevangenissen. Vaak is op één locatie zowel een huis van bewaring als een gevangenis ondergebracht. Eén of meerdere locaties vormen samen een penitentiaire inrichting (PI), waarbinnen een gezamenlijke bedrijfsvoering en organisatie worden gevoerd.

In huizen van bewaring worden verdachten in voorlopige hechtenis geplaatst, maar kunnen ook korte gevangenisstraffen (tot drie maanden) worden uitgezeten (Verhagen, 2005). Overplaatsing naar een gevangenis is aan de orde, zodra een verdachte definitief is veroordeeld tot een gevangenisstraf van langer dan drie maanden.

Binnen gevangenissen kan een onderscheid worden gemaakt naar het gehanteerde regime, oplopend van zeer beperkt beveiligd tot extra beveiligd. Buiten het beveiligingsregime kent DJI nog een aantal specifieke regimes. Zo kunnen (delen van) bepaalde locaties worden ingezet voor gedetineerden die kwetsbaar zijn en extra zorg behoeven (extra zorgvoorziening), aan een psychiatrische stoornis lijden (penitentiair psychiatrisch centrum), of die aantoonbaar gevoelig zijn voor recidive (inrichting stelselmatige daders).

Met een bedrag van 1,2 miljard euro in 2014 is het gevangeniswezen een van de grootste kostenposten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De forensische zorg, vreemdelingenbewaring en jeugddetentie zijn gezamenlijk goed voor een vergelijkbaar bedrag. Ten tijde van het onderzoek (2014) zijn er 29 penitentiaire inrichtingen en 55 locaties. Dit aantal is echter in de loop van de tijd aan verandering onderhevig. Ontwikkelingen in de capaciteitsbehoefte en schaaloperaties hebben sinds midden jaren tachtig regelmatig geleid tot nieuwbouwprogramma's en sluiting van bestaande inrichtingen. Voor een volledig overzicht van de ontwikkelingen tot 2005 verwijzen we naar Verhagen (2005). In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste beleidsontwikkelingen die het gevangeniswezen sinds 1980 hebben gevormd.

Sectorontwikkelingen

De kosten van het gevangeniswezen worden in belangrijke mate bepaald door de capaciteitsbehoefte, die op zijn beurt afhankelijk is van de ontwikkeling van de criminaliteit. Omdat vanaf het begin van de onderzoeksperiode tot aan 2005 de criminaliteit onafgebroken groeit, is er ook een permanente behoefte aan meer cellen en meer personeel (Ministerie van Financiën, 2013). Na 2002 daalt de criminaliteit en wordt het beleid voor de vraag gesteld de capaciteit weer af te bouwen.

Tot het einde van de jaren tachtig is het gevangeniswezen een sterk gecentraliseerde sector, waarin belangrijke beslissingen over beleid, capaciteit, budgetten en personeel door het ministerie worden genomen. Belangrijke beleidsbeslissingen – ook op inrichtingsniveau – worden door het directoraat-generaal Jeugdbescherming en Delinquentenzorg genomen. Instellingen zelf ervaren in deze tijd nog maar weinig autonomie en fungeren voornamelijk als uitvoerende partij.

Als gevolg van de toenemende criminaliteit en de daardoor sterk stijgende instroom van gedetineerden treedt in de loop van de jaren tachtig verandering op. Door de toenemende druk op de middelen en de stijgende capaciteitsbehoefte krijgt de verbetering van de doelmatigheid van het gevangeniswezen meer nadruk (De Jonge, 2008). Geheel in de tijdgeest worden daarom in de loop van de jaren tachtig steeds meer taken en verantwoordelijkheden lager in de organisatie gelegd. In 1988 wordt er een projectgroep ingesteld die de plannen voor deconcentratie moet uitwerken. Het

gevangeniswezen wordt in dit jaar samen met de tbs-instellingen en justitiële jeugdinstellingen ondergebracht bij een aparte directie onder het directoraat-generaal, de nieuw ingestelde directie Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen (D&J, voorloper van DJI). Uiteindelijk wordt de deconcentratieoperatie in 1992 officieel beëindigd. Instellingen hebben dan onder andere een personeelsbudget en zijn vrij om dit naar eigen inzicht te besteden. Ook onderhoud aan de gebouwen wordt gedeeltelijk op instellingsniveau gebudgetteerd (Verhagen, 2005).

Niet lang daarna wordt de directie D&J verder verzelfstandigd, als in 1995 het agentschap DJI wordt ingesteld. Er komt een duidelijke scheiding tussen de ontwikkeling van beleid op politiek niveau en de uitvoering hiervan (Verhagen, 2005). Het zelfstandige agentschap kent zo een eigen financiële verantwoordelijkheid, en het Ministerie van Justitie maakt jaarlijks afspraken met DJI over de te leveren prestaties, zowel wat betreft de financiën (kostprijzen, capaciteit, bezettingsgraad) als wat betreft de kwaliteit (bijvoorbeeld aantal ontvluchtingen).

Ook de verantwoordelijkheden rond de inzet van kapitaal worden in 1999 gedecentraliseerd. Vóór 1999 is de Rijksgebouwendienst (Rgd) verantwoordelijk voor de huisvesting en liggen de budgetten bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In 1999 wordt het rijkshuisvestingsstelsel vernieuwd en wordt de Rgd economisch eigenaar van de gebouwen. Dit betekent dat de Rgd de gebouwen gaat verhuren aan DJI, en de partijen hiervoor in overleg contracten moeten opstellen.

Het hoofdkantoor van DJI gaat na de oprichting zelf actief beleid maken. Zo vindt in de sturingsrelatie tussen het hoofdkantoor van DJI en de justitiële instellingen ook een toenemende decentralisatie plaats. Op grond van de reorganisatie 'Herontwerp besturing DJI' (1999) beoogt DJI een duidelijke sturingsrelatie met de instellingen te realiseren, waarin meer op hoofdlijnen wordt gestuurd. Uiteindelijk begint men in 2002 met het ontwikkelen van gepaste prestatie-indicatoren (Tweede Kamer, 2002). De implementatie van outputsturing wordt in 2005 afgerond en op basis van de prestatie-indicatoren worden er jaarlijks afspraken gemaakt tussen DJI en de instellingen.

Ook komt er meer oog voor flankerend beleid, dat de capaciteit beïnvloedt. In 1999 wordt het 'penitentiair programma' geïntroduceerd, waarmee de mogelijkheid ontstaat dat gedetineerden de laatste fase van de opgelegde straf buiten een instelling voltooien. Vanaf 2003 worden in het kader van het beleidsprogramma *Modernisering sanctietoepassing* (Tweede Kamer, 2003) nieuwe maatregelen gelanceerd, zoals het gebruik van meerpersoonscellen en het extramuraal plaatsen van gedetineerden onder elektronisch toezicht. Er wordt aanvankelijk naar gestreefd om in totaal 1000 cellen geschikt te maken voor meerpersoonsgebruik, op een totaal van ongeveer 14.000 cellen. In 2014 bedraagt het aantal plaatsen in meerpersoonscellen 3400. Dit is 28 procent van het totaal aan direct inzetbare plaatsen. De elektronische detentie is in 2010 stopgezet. De omvang hiervan is overigens steeds beperkt geweest. In 2009, een jaar voor de stopzet-

ting, wordt bij slechts 1,5 procent van de gevangenispopulatie elektronische detentie toegepast (Moors et al., 2004; DJI, 2013; DJI, 2015).

Als gevolg van de brand in het tijdelijk cellencomplex op Schiphol-Oost in 2005, die voor veel publieke verontwaardiging zorgt, wordt na 2005 fors geïnvesteerd in de brandveiligheid van de justitiële inrichtingen (materieel en personeel).

In 2008 wordt de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling ingevoerd. Hiermee wordt de in 1986 geïntroduceerde vervroegde invrijheidstelling, waarbij geen voorwaarden aan vervroegde vrijlating werden gesteld, weer teruggedraaid. Sinds 2008 wordt aan de invrijheidstelling altijd de algemene voorwaarde verbonden dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig mag maken aan een strafbaar feit. Daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden aan de vervroegde invrijheidstelling worden verbonden (Flight et al., 2011).

Het gevangeniswezen bevindt zich sinds 2013 in een turbulente periode vanwege forse taakstellingen. In het kader daarvan worden in het *Masterplan DJI 2013-2018* verschillende bezuinigingsvoorstellen gedaan, waaronder de sluiting van inrichtingen en de herinvoering van elektronische detentie (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013).

Bekostiging

Sinds de voltooiing van de deconcentratieoperatie in 1992 zijn de inrichtingen zelf verantwoordelijk voor een groot deel van het budget. Aan de inrichtingen wordt een budget opgelegd dat bepaald wordt op grond van genormeerde prijzen en productie per fte en capaciteitsplaats (Tweede kamer, 1994). Er wordt bij de vaststelling van het budget per inrichting een uitsplitsing gemaakt naar personeel en materieel. Beide integrale budgetten worden gedeeltelijk bepaald door de personeelsinzet; de capaciteit vormt een groot deel van het materiële budget. De financiële sturing van inrichtingen verloopt dan dus via genormeerde budgetten, waarbij de sturing van de bekostiging plaatsvindt via de kostprijs per plaats per dag. Daarbij wordt nog een differentiatie in de normprijzen gemaakt naar verschillende regimes (Tweede kamer, 1994).

Sinds 2005 geldt een systematiek van outputfinanciering. Hierbij wordt binnen het gevangeniswezen onderscheid gemaakt naar twee hoofdproducten: intra- en extramurale capaciteit, met verder een onderscheid naar regime. Het DJI en het Ministerie van V&J maken jaarlijks afspraken over de te leveren productie en de prijzen. Volgens het ministerie zal op grond van deze financieringswijze een daling van de benodigde capaciteit leiden tot een daling van het budget (Tweede Kamer, 1999a). Indien de capaciteit uiteindelijk niet wordt ingezet, vindt er achteraf een korting plaats. In de nieuwe systematiek is er een duidelijker verband tussen middelen en productie.

Een gedeelte van de werkelijke kostprijs wordt bepaald door huisvestingskosten. Bij de op dit moment geldende outputbesteding houdt dit in dat het DJI in tijden van een afnemende capaciteitsbehoefte meer financiële druk kent, omdat huisvestingskosten op korte termijn niet af te wenden zijn (Ministerie van Financiën, 2013). Doorgaans zijn de huurovereenkomsten tussen DJI en Rgd voor een lange termijn afgesloten. Bij het afstoten van locaties door DJI kan het besparende effect daarom op zich laten wachten of minder worden, doordat bestaande huurovereenkomsten moeten worden nageleefd of afgekocht (Ministerie van Financiën, 2013).

Ordering van de capaciteit

In de loop van de tijd is geprobeerd de intramurale capaciteit op verschillende manieren te beïnvloeden (Verhagen, 2005), onder meer door sluiten van bestaande locaties, opening van nieuwe locaties, het gebruik van meerpersoonscellen, door differentiatie aan te brengen binnen de te realiseren capaciteit (direct inzetbare capaciteit, reservecapaciteit en in stand te houden capaciteit) en het nemen van tijdelijke noodmaatregelen.

Er is in feite altijd sprake geweest van een centrale regie. In de periode vóór 1999 geldt dat de Rgd in opdracht van het Ministerie van Justitie verantwoordelijk is voor de huisvesting. Vanaf 1999 is weliswaar DJI verantwoordelijk voor de huisvesting van het gehele gevangeniswezen, maar nog altijd via 'gedwongen' inhuur via de Rgd. Van een verdere decentralisatie van de huisvesting naar inrichtingen is al helemaal geen sprake. Ook flexibilisering van de huisvesting is niet mogelijk, vanwege een scherp omschreven pakket van eisen ten aanzien van de huisvesting. Verder gaat het beleid over de mogelijkheden van bijvoorbeeld elektronische detentie. Ook hier is de flexibiliteit van DJI beperkt en bovendien is de elektronische detentie in 2010 stopgezet. De enige mogelijkheid voor DJI om te sturen lijkt via inhuur/verhuur van/aan het buitenland en het 'spelen' met de lengte van wachtlijsten. Vooral dit laatste zal worden aangemerkt als maatschappelijk ongewenst.

Met de verhuur van overtollige Nederlandse detentiecapaciteit aan het buitenland wordt in 2009 gestart. In dat jaar sluit het Ministerie van Justitie een overeenkomst met België om de Penitentiare Inrichting Tilburg aan de Belgen te verhuren. De inrichting staat onder leiding van een Belgische directeur en de Belgische wet is van toepassing, maar Nederland levert het personeel en het beheer van de inrichting.

Het kabinet-Rutte II voert een aantal forse bezuinigingen door in het gevangeniswezen. Kern van het beleid is de sluiting van een aantal gevangenissen, vooral het aantal locaties zal vanaf 2013 aanzienlijk worden teruggebracht. Verschillende gevangenissen sluiten dan ook de poorten. Ook thans circuleren er plannen gericht op een verdere vermindering van het aantal gevangenissen en het aantal locaties.

Vraag naar gevangeniswezen

De productiviteit wordt mede bepaald door de groei van de vraag naar een voorziening. In feite gaat het dan om plotselinge schokken die kunnen leiden tot een lagere of hogere bezettingsgraad. De kosten van het gevangeniswezen worden in belangrijke mate bepaald door de aanwezige capaciteit en die is niet heel snel aan te passen. Een forse daling van het aantal gedetineerden leidt dus direct tot een productiviteitsdaling en vice versa. In het gevangeniswezen heeft dit verschillende keren plaatsgevonden. Zo zitten er behoorlijke fluctuaties in het aantal misdrijven, maar ook de rechters oefenen hier invloed op uit, bijvoorbeeld door strenger te straffen. Daarnaast speelt de wetgever een rol door bijvoorbeeld elektronische detentie mogelijk te maken, maximumstraffen op te rekken of de wettelijke mogelijkheden voor taakstraffen te veranderen.

4.2 Kerncijfers gevangeniswezen, 1980-2014

Ontwikkeling productie

Figuur 4-1 geeft de ontwikkelingen weer van drie productie-indicatoren van het gevangeniswezen: het aantal gedetineerden in huizen van bewaring, in gesloten gevangenis en de categorie 'overig'. Tot de laatste groep behoren naast de gedetineerden in open inrichtingen ook de gedetineerden met een beperkte vrijheid en zogenoemde extramurale gedetineerden (bijvoorbeeld met elektronische detentie).

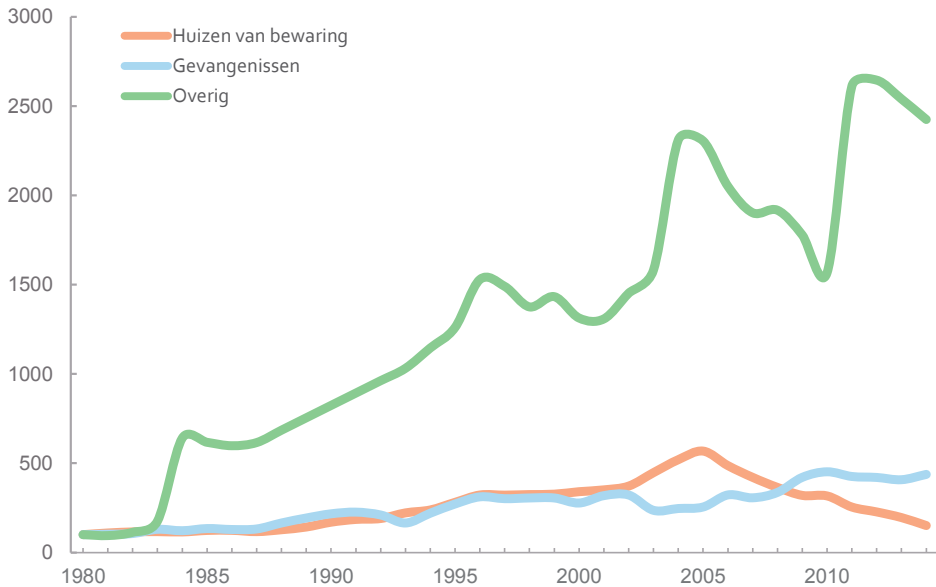
Overigens zitten veel gedetineerden in zogenoemde gecombineerde inrichtingen. Het kan hier gaan om een combinatie van gedetineerden die in een huis van bewaring thuishoren, maar ook in een gesloten gevangenis of in een open inrichting. Het CBS is door de jaren heen niet altijd even consequent in de registratie hiervan. De inschatting is dat het totaal aantal gedetineerden een vrij accuraat cijfer is, terwijl de onderverdeling naar vorm van detentie veel minder betrouwbaar is. Voor een beperkt aantal jaren moesten de cijfers zelfs worden gecorrigeerd.

De onderverdeling is nodig om tot op zekere hoogte rekening te kunnen houden met de case mix van gevangenen. Zo is de doorloop van gedetineerden in huizen van bewaring veel groter dan in gesloten gevangenis. Naar verwachting liggen de kosten voor deze groep hoger, omdat opname en ontslag in een gevangenis met extra kosten gepaard gaan. Evident is dat met gedetineerden in een open inrichting veel minder kosten gemoeid zijn dan in een gesloten inrichting.

Het ware beter geweest de productie te meten aan de hand van het aantal celdagen. Dit is immers een volumemaat en het aantal gevangenen is een zogenoemd standcijfer (aantal op een bepaalde datum). Helaas zijn er geen gegevens beschikbaar over het aantal celdagen. In sommige publicaties over dit onderwerp werd wel gesuggereerd dat er gebruik wordt gemaakt van de indicator celdagen, maar deze bleek dan geconstrueerd te zijn op basis van het aantal gevangenen. Overigens gaat het hier om een

theoretisch bezwaar. In de praktijk zal blijken dat de ontwikkeling van het aantal gevangenen een heel sterke correlatie heeft met het aantal celdagen.

Figuur 4-1 Ontwikkeling productie gevangeniswezen, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



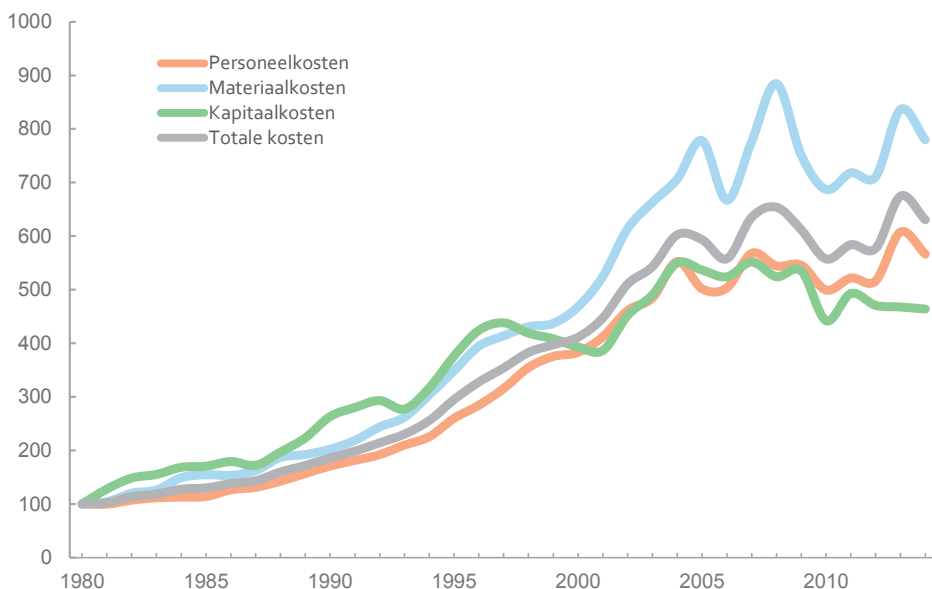
Productiegegevens 1980: huizen van bewaring: 2215; gevangenis: 1026; overig: 104. Bron: CBS/DPS, bewerking IPSE Studies

Uit figuur 4-1 blijkt dat de productie sinds 1980 toeneemt. Zo groeit het aantal gedetineerden in huizen van bewaring met 50 procent, in gesloten gevangenis met 350 procent en het aantal licht gedetineerden met 2300 procent. De groei van het aantal gedetineerden in huizen van bewaring is aanvankelijk nog veel hoger. In 2005 is al sprake van een groei met 460 procent. Daarna daalt het aantal substantieel. De hoge groeicijfers van licht gedetineerden zijn vooral het gevolg van het feit dat deze categorie in 1980 nauwelijks voorkomt. Verder is opmerkelijk dat tegenover de gestage daling van het aantal gedetineerden in huizen van bewaring sinds 2005 een groei van het aantal gedetineerden in gesloten gevangenis staat. Debet hieraan is een aanpassing van de Penitentiaire beginselenwet (Staatsblad, 2005a) en de Penitentiaire maatregel (Staatsblad, 2005b) in 2005, waardoor het mogelijk is om gedetineerden die in eerste aanleg zijn veroordeeld, nog voordat het vonnis onherroepelijk is, door te plaatsen van een huis van bewaring naar een gevangenis. Ook als er hoger beroep volgt na de uitspraak in eerste aanleg, is doorplaatsing mogelijk. In de eerste jaren werd dit nieuwe beleid nog niet in alle gevallen toegepast. Ook wordt het mogelijk arrestanten in een gevangenis te plaatsen in plaats van een huis van bewaring.

Ontwikkeling kosten en volumina

Figuur 4-2 geeft de ontwikkeling van de totale kosten en de verschillende kostentypen weer. Belangrijk is hier op te merken dat de inzet van kapitaal niet is af te leiden met het PIM-model, zoals gebruikelijk in andere sectoren. Hier is de inzet van kapitaal direct gerelateerd aan de capaciteit. Met betrekking tot kapitaal dient verder te worden opgemerkt dat gebouwen hier geen deel van uitmaken, omdat deze gehuurd worden via de Rijksgebouwendienst (Rgd). De huurkosten zijn inbegrepen in de materiële kosten (ook voor de periode dat er geen huur werd betaald aan de Rgd). Hiervoor zijn de huurkosten geschat. Voor details van de bepaling van kapitaal verwijzen we naar bijlage A. De ontwikkelingen worden ook hier uitgedrukt in indexcijfers met als basisjaar 1980 = 100.

Figuur 4-2 Ontwikkeling kosten gevangeniswezen, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)

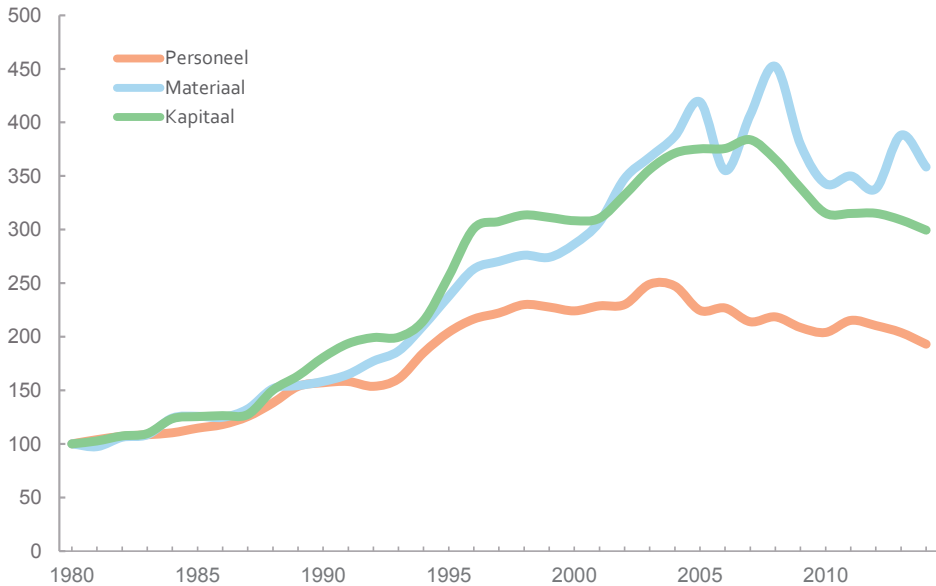


Kosten 1980 ($\times 1$ miljoen euro): personeel = 109; materiaal = 57; kapitaal = 9; totaal = 175. Bron: CBS/DPS, bewerking IPSE Studies

De totale kosten van het gevangeniswezen groeien tussen 1980 en 2014 met een factor 6,3. De sterkste groei is te zien bij de materiële kosten (groefactor = 7,8). Daarna volgen de loonkosten met een factor 5,7 en de kapitaalkosten met een factor 4,7.

De kostengroei wordt voor een groot deel verklaard uit de groei van de productie. Ook prijsontwikkelingen drijven de kosten op. Om een beeld te krijgen van de ontwikkelingen in de volumina van de verschillende ingezette middelen, kunnen de verschillende typen kosten worden gedefleerd met hun prijsindexcijfers. De volumina zijn weergegeven in figuur 4-3, ook weer in indexcijfers met als basisjaar 1980 = 100.

Figuur 4-3 Ontwikkeling volumina ingezette middelen gevangeniswezen, 1980-2013 (indexcijfers: 1980 = 100)



Bron: CBS/DPS, bewerking IPSE Studies

Uit figuur 4-3 blijkt dat de inzet van middelen in reële termen een ander verloop krijgt dan in nominale termen. Hier wordt duidelijk dat de factor personeel relatief onbelangrijker wordt ten opzichte van materiaal en kapitaal. Verder blijven materiaal en kapitaal redelijk met elkaar in de pas lopen. Dit ligt, gegeven de belangrijke huisvestingscomponent in materiaal, ook voor de hand. De huisvestingscomponent en andere infrastructuurzaken worden sterk gedomineerd door opvattingen over de capaciteit. Het is goed om daarbij in het navolgende even stil te staan.

Onder druk van stijgende criminaliteit ontstaat er in de jaren tachtig een nijpend capaciteitstekort. Het zittende kabinet reageert in 1985 met het *Structuurplan Penitentiaire Capaciteit* (Tweede Kamer, 1985), waarin een capaciteitsuitbreiding van 1100 plaatsen wordt aangekondigd, te behalen door zowel het uitbreiden van de bestaande

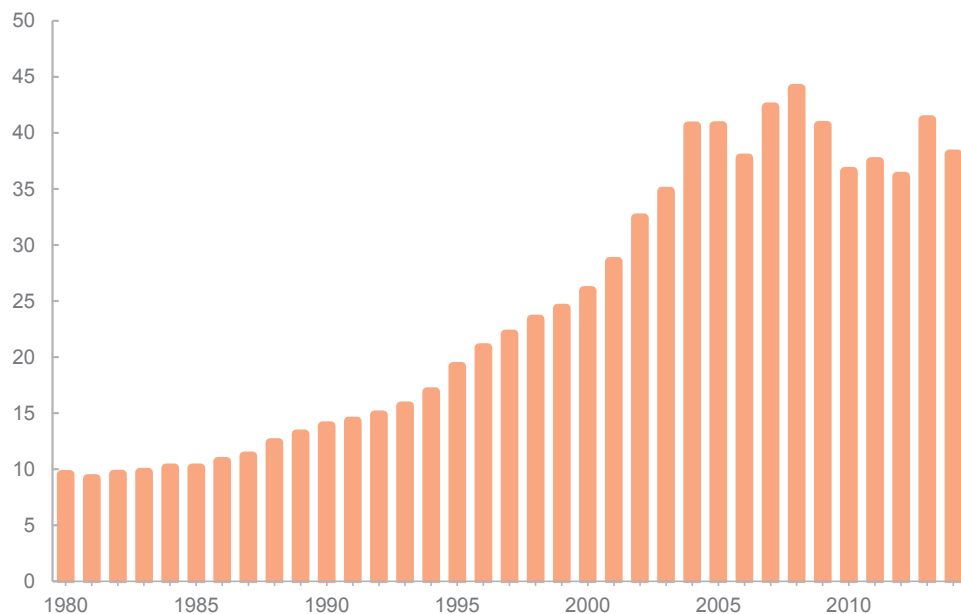
locaties als de bouw van nieuwe locaties. Later in de jaren negentig volgt een herhaling van zetten met een nieuw capaciteitsplan, *Cap '96*, waarin de capaciteit met 4500 plaatsen wordt uitgebreid en later via het plan *Cap '98*, nog eens met 1000 cellen. Vanaf 2000 wordt de totale capaciteit van het gevangeniswezen weer verder uitgebreid en wordt een start gemaakt met meerpersoonscellen.

Na 2005 daalt de criminaliteit weer, waardoor ook de capaciteitsbehoefte afneemt. Op een gegeven moment ontstaat daardoor zoveel overcapaciteit dat vanaf 2009 zelfs capaciteit aan België wordt verhuurd. Ook in kwalitatieve zin hebben invloeden van buitenaf een effect op de productiviteit. Zo draagt de Schipholbrand in het najaar van 2005 bij aan verhoging van kosten, vooral in de jaren 2007 en 2008. De conclusie moet dan ook zijn dat het voor een organisatie als DJI buitengewoon lastig is om de bedrijfsvoering op dit soort zaken permanent te moeten aanpassen.

Ontwikkeling instellingsgrootte

Figuur 4-4 toont de ontwikkeling van de instellingsgrootte op basis van de kosten per instelling in constante prijzen.

Figuur 4-4 Ontwikkeling gemiddelde schaalgrootte van gevangeniswezen in kosten (× 1 miljoen euro in constante prijzen van 2014), 1980-2014



Bron: CBS/DPS, bewerking IPSE Studies

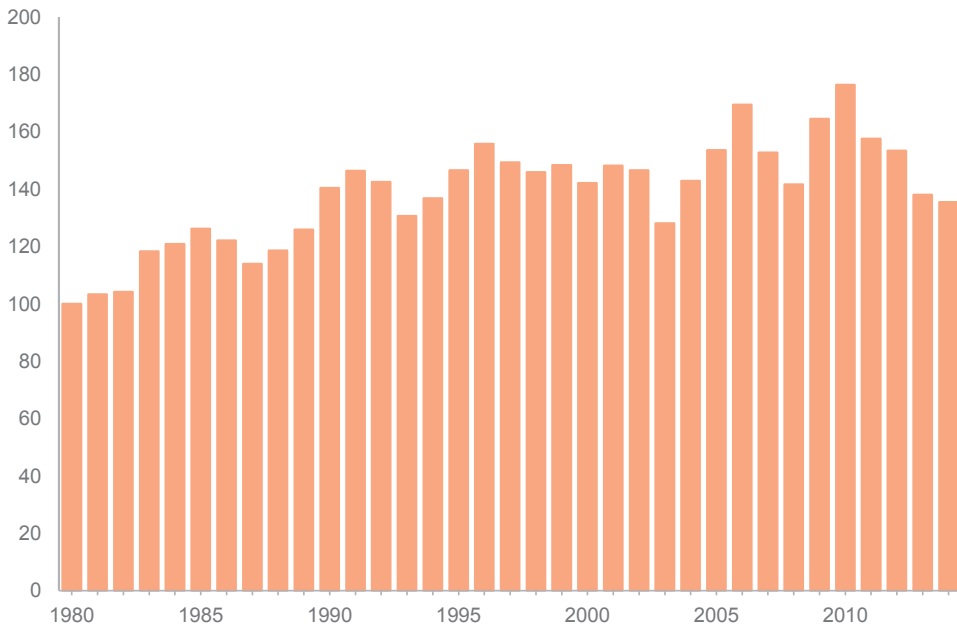
Uit figuur 4-4 blijkt dat de schaalgrootte in de loop der tijd meer dan verviervoudigd is. In het begin van de periode is dat vooral toe te schrijven aan de groei van de productie. Tot ongeveer 2005 is sprake van een forse groei van het aantal gevangenen, terwijl het aantal instellingen gelijk blijft. Vanaf ongeveer 2000 begint het aantal instellingen af te nemen (daling is ongeveer een kwart). Doordat het aantal gevangenen na 2005 afneemt, maar tegelijk ook het aantal instellingen, blijft de daling van de instellingsgrootte beperkt.

Het gevangeniswezen onderscheidt zich hier van veel andere sectoren, waar de schaalvergroting vooral een gevolg is van een fusiegolf in de laatste decennia (Blank, 2015). In het gevangeniswezen is sprake van een afname van het aantal instellingen op het moment dat de productie ook daalt. Hier zit meer beleidslogica achter dan in andere sectoren. Overcapaciteit wordt hier over het algemeen weggewerkt door sluiting van instellingen in plaats van gedeeltelijke afbouw van capaciteit in de instellingen.

4.3 Beleid en productiviteit

De productiviteitsontwikkeling wordt afgeleid uit de ontwikkelingen in de productie, kosten en prijzen. Deze ontwikkeling wordt in figuur 4-5 weergegeven. Een positieve productiviteitsontwikkeling betekent dat de productie sneller groeit dan de inzet van middelen en vice versa.

Figuur 4-5 Productiviteitsontwikkeling gevangeniswezen, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



In figuur 4-5 zijn twee belangrijke tendensen te ontdekken. De productiviteit tussen 1980 en 2014 groeit met ruim 35 procent. Daarin zijn drie periodes te onderscheiden: tot 1996, 1997-2010 en na 2010. In 1996 ligt de productiviteit ruim 50 procent hoger dan in 1980. Na 1996 groeit de productiviteit in een lager tempo (+75% ten opzichte van 1980). Na 2010 heeft een spectaculaire daling plaats.

Een andere belangrijke tendens betreft het erratische karakter van de productiviteitsontwikkeling. Een groot deel van de productiviteitsontwikkeling is rechtstreeks af te leiden uit de bezettingsgraad van de capaciteit (zie Niaounakis et al., 2014). Het aantal gedetineerden schommelt nogal sterk door de jaren heen. Hierdoor fluctueert de bezettingsgraad en dus de productiviteit heel sterk. De sector is niet in staat capaciteit snel af te bouwen. Tegelijkertijd lijkt het erop dat bij een capaciteitstekort een vorm van *overshooting* plaatsheeft, waarna een sterke groei van de capaciteit wordt gerealiseerd. Zie de eerdere opmerkingen over de enorme bouwprogramma's in de jaren tachtig en negentig.

De productiviteitsgroei in de beginperiode is vooral toe te schrijven aan de groei van het aantal gedetineerden. De inzet van middelen past zich met enige vertraging aan, waardoor er permanent een hoge productiviteit wordt gerealiseerd. Dit is een verschijnsel dat ook in andere trendstudies wordt gesignaleerd. Het spiegelbeeld doet zich voor na 2005. Ook is het niet uit te sluiten dat hier van schaalvoordelen wordt geprofiteerd. Helaas is er weinig literatuur beschikbaar die hierop een antwoord kan geven. Schmidt en Witte (2013) halen een oud onderzoek aan, waaruit zou blijken dat de optimale schaal van een (Amerikaanse) gevangenis optreedt bij ruim 1000 gevangenen. In een ander (gedateerd) onderzoek van Trumbull en Witte (1981) zou de optimale schaal bij bijna 1400 gevangenen liggen. De gemiddelde schaal in Nederland bedraagt op dit moment 360 gevangenen per instelling. Dat is nog ruim beneden de genoemde aantallen, maar het betreft – zoals gezegd – gedateerd Amerikaans onderzoek. Om de schaal nog wat meer in perspectief te stellen, volgt hier nog een vergelijking met de politie en de rechterlijke macht in termen van kosten. Met de gemiddelde instelling bij de politie is 490 miljoen euro gemoeid, bij de rechterlijke macht 54 miljoen euro en bij het gevangeniswezen 34 miljoen euro (in 2014).

In 1995 vindt er een belangrijke hervorming plaats met de oprichting van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Volgens een aantal evaluatieonderzoeken lijkt deze hervorming aanvankelijk een positieve uitwerking te hebben op de effectiviteit en efficiëntie van het gevangeniswezen (zie onder anderen Brouwers & Wartna, 1996; Niaounakis et al., 2014; Taphoorn & Paalman, 1998; Verhagen, 2005). In een wat langer tijdsperspectief beschouwd, zijn hierbij kanttekeningen te plaatsen. De productiviteitsgroei na 1995 blijkt negatief te zijn. Het gaat te ver om dit aan de invoering van DJI toe te schrijven. Eerder werd al betoogd dat de productiviteitsontwikkeling vooral gevoelig is voor wijzigingen in de productieomvang. Dit is een gegeven voor de sector; maatschappelijke ontwikkelingen en opvattingen liggen hieraan ten grondslag. De positieve

resultaten uit eerdere onderzoeken zijn met de hier gepresenteerde resultaten niet te bevestigen, eerder het tegendeel. Zo zien we dat in de periode dat de productie nog stijgt, de productiviteit van de sector al daalt (tot het jaar 2003).

4.4 Kwaliteit en productiviteit

Behalve in de organisatie en de structuur van het gevangeniswezen vinden er ook de nodige beleidsveranderingen plaats die hun effect hebben op de wijze van detentie en het oogmerk van detentie. Zo wordt de dienstverlening van het gevangeniswezen niet alleen bepaald door de mate van 'vrijheidsbeneming', maar ook door de omstandigheden waaronder dit gebeurt. Dit wordt doorgaans aangeduid als de kwaliteit van het gevangeniswezen.

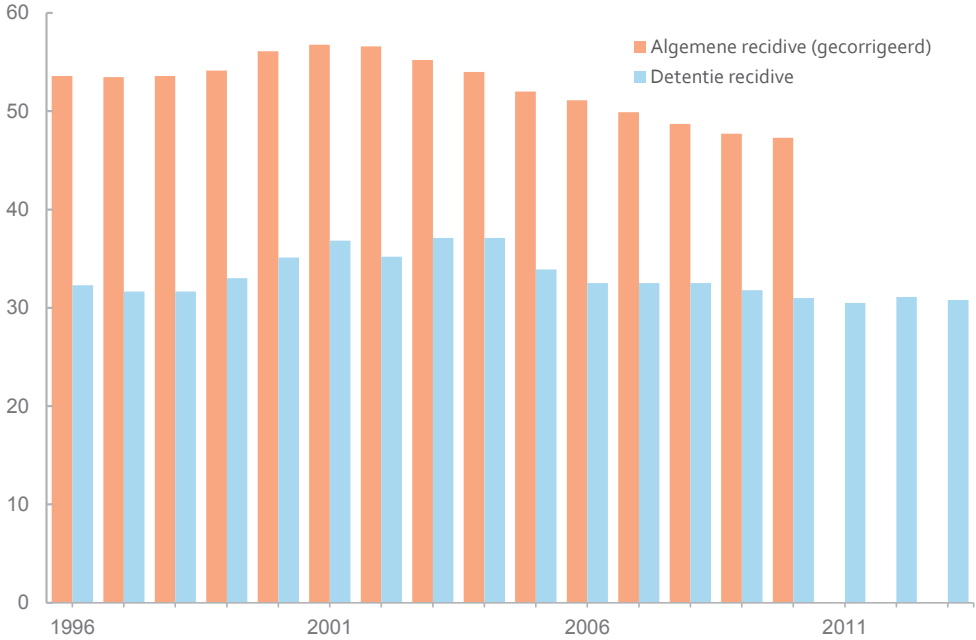
Kwaliteit van het gevangeniswezen kent vier dimensies: interne veiligheid, externe veiligheid, menswaardigheid en resocialisatie (Molleman, 2011). Wat betreft de interne veiligheid maken het ministerie en DJI afspraken over het aantal geweldsincidenten, zowel tussen gedetineerden onderling als gericht tegen personeel (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013; DJI, 2013b) en het arbeidsverzuim. De externe veiligheid heeft betrekking op het aantal ontvluchtelingen en de mate van aangetroffen verboden middelen en gevallen van verboden communicatie (Molleman, 2011). Afspraken over voorzieningen ten behoeve van sport, arbeid, en communicatie verwijzen naar menswaardigheid van de tenuitvoerlegging. Minimumeisen voor een aantal van deze voorzieningen zijn wettelijk vastgelegd. Prestatiemeting hierover heeft betrekking op het aantal (gegronde) klachten over het voorzieningenniveau en het aantal suïcides en suïcidepogingen. Over resocialisatie worden kwalitatieve afspraken gemaakt. Het effect van deze programma's laat zich op korte termijn moeilijk meten. Het ministerie en DJI, en op een lager niveau DJI en afzonderlijke inrichtingen, maken jaarlijks afspraken betreffende de kwaliteitsdimensies. Bij veel afspraken wordt gebruikgemaakt van meetbare prestatie-indicatoren. Voor zaken die minder goed meetbaar zijn worden kwalitatieve afspraken gemaakt.

In de loop van de tijd worden er op diverse manieren inspanningen geleverd om de kwaliteit van de detentie te verbeteren. Veel van de doorgevoerde wijzigingen worden aangekondigd in de beleidsnotities *Modernisering sanctietoepassing* uit 2004 en *Modernisering gevangeniswezen* uit 2008. Het zwaartepunt bij deze modernisering ligt echter op het terugdringen van de kosten, zoals de invoering van het gebruik van meerpersoonscellen, elektronische detentie en de versobering van het detentieregime in 2004. Uit de studie van Molleman en Van Ginneken (2014) blijkt dat dit soort maatregelen niet altijd ten goede komt aan de kwaliteit. Voorbeelden van projecten die voornamelijk gericht zijn op de kwaliteit zijn het programma *Motiverende bejegening* uit 2010 en de kostbare operaties om de brandveiligheid te bevorderen, die naar aanleiding van de Schipholbrand in 2005 zijn uitgevoerd. Nog een voorbeeld is het programma *Terugdringen recidive* uit 2007, dat vooral gericht is op het verbeteren van de

effectiviteit. Het belang van de houding van personeel voor de kwaliteitsbeleving van gedetineerden blijkt uit Molleman en Van der Broek (2014). Op het raakvlak van kwaliteitsverbetering en bezuinigingen liggen operaties als het verbeteren van de instroomprocedures naar de regimes (verbeterde en standaardisatie van screening bij instroom nieuwe gedetineerden) en het verbeteren van de samenwerking met ketenpartners.

De invoering van het zogenoemde 'sobere regime' in de gevangenissen in 2004 leidt tot veel protesten. Niet alleen bij de gedetineerden maar ook bij de penitentiaire inrichtingswerkers (PIW-ers). Zij wijzen erop dat het nieuwe regime, waarin het dagprogramma van de gedetineerden van veertien uur naar acht uur wordt teruggebracht, ten koste gaat van de mogelijkheden om de gevangenen voor te bereiden op de terugkeer in de maatschappij. De PIW-ers verwachten dat de kans dat de delinquent na afloop van de gevangenisstraf opnieuw een misdrijf pleegt daardoor zal toenemen. Of dit inderdaad het geval is geweest, kan enigszins blijken uit de ontwikkeling van de recidive van ex-gedetineerden. Deze ontwikkeling wordt in figuur 4-6 weergegeven.

Figuur 4-6 Percentage recidive van ex-gedetineerden, 1996-2014



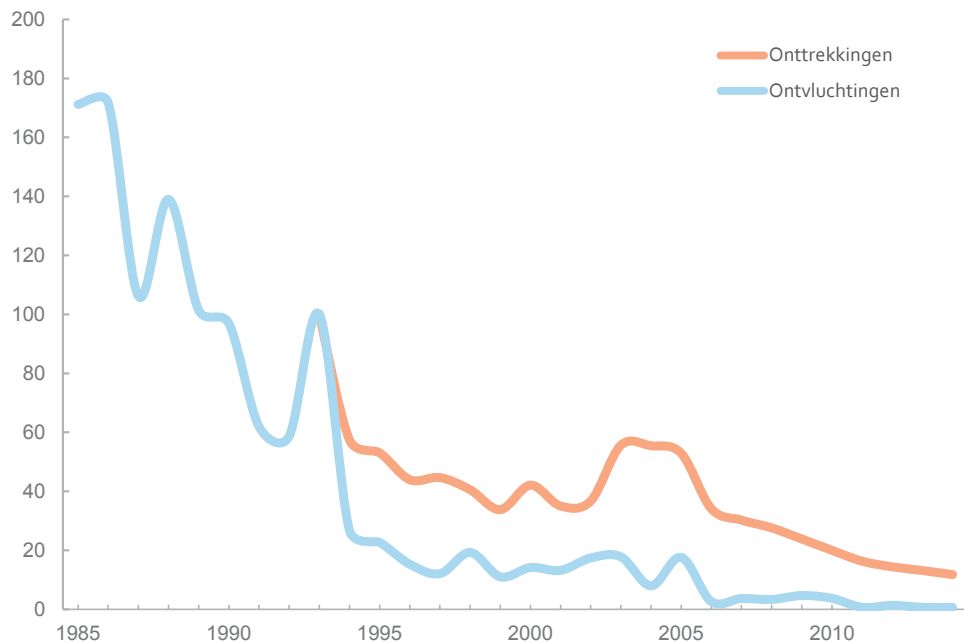
Bron: DJI/DPS, bewerking IPSE Studies

De figuur laat zien dat de verwachte toename van recidivisten uitblijft. Sterker nog: sinds de invoering van het sobere regime dalen de recidivepercentages. Dit geldt zowel voor de algemene recidive als voor de detentierecidive. Van algemene recidive is sprake als een ex-gedetineerde binnen twee jaar op enige wijze opnieuw met justitie in aanraking komt. Komt de ex-gedetineerde binnen twee jaar opnieuw in het gevangeniswezen terecht dan spreekt men van detentierecidive. Op basis van figuur 4-6 lijkt er dus geen sprake van een verband tussen de soberheid van het regime en het recidivisme. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het effect van het gevangeniswezen op recidive moeilijk is vast te stellen. Ook de reclassering en andere organisaties en allerlei preventieve maatregelen spelen hierbij een rol. In zekere zin kunnen de recidivecijfers dan ook beschouwd worden als een maat voor de kwaliteit van de hele strafrechtketen. Gezien de dalende recidivepercentages vanaf 2002 zou er sindsdien sprake kunnen zijn van een verbetering van de ketenprestaties.

De soberheid van het gevangenisregime kan echter ook voor andere kwaliteitseffecten zorgen. Zo leidt de inkorting van het dagprogramma tot minder tijd voor onderwijs, arbeid en familiebezoek en verblijft de gedetineerde meer uren in zijn cel. Daardoor komt de kwaliteit van het verblijf in de penitentiaire inrichting in het gedrang. Of daar ook daadwerkelijk sprake van is geweest, is moeilijk te beoordelen. De zogenoemde gedetineerdensurveys, waarin DJI het menswaardig leefklimaat in de penitentiaire inrichtingen monitort, laten weinig verandering in de waardering zien. Een mogelijk alternatieve indicator voor het leefklimaat is het aantal suïcides onder gedetineerden. Een hoog aantal suïcides kan een signaal zijn van (te) lage kwaliteit van leven in gevangnissen. Gezien het geringe aantal zelfdodingen (vanaf 1990 tussen 3 en 21 per jaar) en de sterke schommelingen in de cijfers, lijkt dit echter geen bruikbare kwaliteitsmaatstaf.

Als indicator voor de veiligheidssituatie in de penitentiaire inrichtingen wordt in het gevangeniswezen doorgaans het aantal gewelddadige incidenten gehanteerd. Over deze zogenoemde interne veiligheidsincidenten zijn echter geen lange cijferreeksen beschikbaar. Over de externe veiligheidsincidenten zijn wel tijdreeksen beschikbaar. Het betreft hier voornamelijk het aantal onttrekkingen en ontvluchtingen. Figuur 4-7 presenteert de cijfers hierover vanaf 1985.

Figuur 4-7 Percentage onttrekkingen en ontvluchtingen, 1985-2014 (indexcijfers: 1993 = 100)



Bron: DJI/DPS, bewerking IPSE Studies

De figuur laat zien dat het aantal (geslaagde) ontvluchtingen in de loop van de tijd sterk is gedaald. Ontsnapten in de tweede helft van de jaren tachtig jaarlijks nog zo'n 50 tot 80 gevangenen, in de jaren negentig nam het aantal ontvluchtingen spectaculair af. De oprichting van de Extra Beveiligde Inrichting (EBI), onderdeel van de Penitentiaire Inrichtingen Vught (PI Vught) in 1993 speelt hierbij een rol. In deze EBI worden gedetineerden geplaatst met een extreem vluchtrisico. Maar ook in andere penitentiaire inrichtingen worden maatregelen genomen om het aantal ontsnappingen terug te dringen. Na de eeuwwisseling zet de dalende trend zich voort. De afgelopen jaren zijn er nog slechts één of twee ontvluchtingen per jaar.

Het aantal gedetineerden dat niet terugkeert van verlof of zich op een andere wijze onttrekt aan de gevangenisstraf vertoont eveneens een dalende trend, al is de afname wel minder sterk dan bij het aantal ontvluchtingen. In 1993 is nog sprake van meer dan 1200 onttrekkingen, in 2014 is dit aantal teruggebracht tot 381. Overigens worden gedetineerden die zich onttrekken aan hun straf doorgaans weer aangehouden en ingesloten. Het is dan ook mogelijk dat een gedetineerde zich meerdere malen in een jaar onttrekt.

Wat de externe veiligheid betreft, heeft er dus de afgelopen decennia een belangrijke verbetering plaatsgevonden. Geschoond voor de kosten die hiermee gemoeid zijn, waaronder die van de EBI in Vught, zou de productiviteit van het gevangeniswezen in een groot deel van de onderzoeksperiode hoger zijn geweest dan de gemeten productiviteit.

4.5 Conclusies

De productiviteit van het gevangeniswezen kent tussen 1980 en 2014 een redelijke groei. Deze groei manifesteert zich vooral in de eerste periode tot 1996. Daarna treedt een afvlakking op tot 2010. In de laatste jaren is sprake van een forse daling.

Een andere belangrijke conclusie is dat de productiviteitsontwikkeling sterk varieert. Een fluctuerend aantal gedetineerden heeft grote invloed op de bezettingsgraad van de capaciteit. Bij een dalend aantal gedetineerden past de sector de capaciteit niet gemakkelijk aan, terwijl bij een groeiend aantal een vorm van *overshooting* plaatsheeft. De mogelijkheden om hierin verandering te brengen zijn beperkt, maar kunnen wellicht worden vergroot door (nog) beter in te spelen op leegstand, zoals ook in het onderwijs gebeurt (Niaounakis & Van Hulst, 2017).

De productiviteitsgroei in de beginperiode is vooral toe te schrijven aan de groei van het aantal gedetineerden. De inzet van middelen past zich met enige vertraging aan, waardoor er permanent een hoge productiviteit wordt gerealiseerd. Dit is een verschijnsel dat ook in andere trendstudies wordt gesignaleerd. Het spiegelbeeld doet zich voor na 2005. Ook is het niet uit te sluiten dat hier van schaalvoordelen wordt geprofi-teerd.

In 1995 vindt er een belangrijke hervorming plaats met de oprichting van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De productiviteitsgroei na 1995 blijkt negatief te zijn. Zonder een direct verband te suggereren, kan in ieder geval worden gesteld dat de boogde verbetering achterwege blijft. Dikwijls gaan dit soort ingrijpende reorganisaties ook gepaard met hoge aanpassingskosten. Andere voorbeelden uit de publieke sector zijn de ROC-vorming in het middelbaar beroepsonderwijs, de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen of gemeentelijke herindelingen. Soms laat een dergelijke reorganisatie een decennium lang haar sporen achter. Opvallend is overigens dat dit resultaat enigszins haaks staat op evaluaties uit die tijd, die een rooskleuriger beeld schetsen. Ook na 2010 is sprake van een duidelijke daling in de productiviteit.

Voor de beschrijving van de kwaliteitsontwikkeling in het gevangeniswezen hebben we voor de gehele onderzoeksperiode slechts de beschikking over gegevens van één kwaliteitsindicator: de externe veiligheid. Uit deze gegevens – het aantal ontvluchtin-gen en onttrekkingen – kan worden opgemaakt dat vanaf begin jaren negentig sprake is van een forse kwaliteitsverbetering, een trend die zich in de periode daarna voortzet.

Dat geldt vooral voor de ontvluchtingen, waarvan het aantal vanaf 1993 spectaculair afneemt. Deze daling is deels te danken aan de oprichting van de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in hetzelfde jaar, maar ook in andere gevangenissen vinden minder ontvluchtingen plaats. Op het gebied van de externe veiligheid vindt dus vanaf 1993 een aanzienlijke kwaliteitsverbetering plaats. Dit kan erop duiden dat de productiviteit tussen 1993 en 2014 in werkelijkheid op een hoger niveau ligt dan uit de gemeten productiviteit blijkt.

5 De Nederlandse veiligheid en justitie in samenhang

5.1 Algemene trends in veiligheid en justitie

Inleiding

Uit de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat er de afgelopen decennia in alle drie de V&J-sectoren belangrijke institutionele veranderingen hebben plaatsgevonden, die mogelijk ook hun sporen hebben achtergelaten in de productiviteitsontwikkeling van de verschillende sectoren. Om beter zicht te krijgen op deze relatie, worden in dit hoofdstuk de voornaamste ontwikkelingen in de verschillende V&J-sectoren in hun onderlinge samenhang beschouwd. Belangrijk is om nogmaals te onderstrepen dat het hier gaat om het vaststellen van de effecten van beleid op de productiviteit van de afzonderlijke sectoren. Een vraag van geheel andere orde is of de beschikbare middelen goed zijn verdeeld over de verschillende sectoren om tot een optimale veiligheid en rechtsbescherming te komen. Dit soort netwerkeffecten is uiteraard heel belangrijk, maar zijn hier geen onderwerp van studie.

Als eerste volgt een schets van de voornaamste veranderingen die zich tussen 1980 en 2014 in het veiligheids- en justitiebeleid hebben voorgedaan. Hieraan gaat een beknopte beschrijving van een aantal relevante maatschappelijke ontwikkelingen vooraf. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen behandelt paragraaf 5.2 de belangrijkste trends in de inzet van middelen en productie van de verschillende V&J-sectoren. Als resultante van deze ontwikkelingen vergelijkt paragraaf 5.3 de productiviteitstrends van de verschillende sectoren met elkaar, waarbij de fluctuaties in de productiviteit in verband worden gebracht met het gevoerde beleid. Aangezien de kwaliteit hierbij wellicht een rol heeft gespeeld, besteedt paragraaf 5.4 aandacht aan de relatie tussen kwaliteitsbeleid en productiviteit. In paragraaf 5.5 vindt ten slotte de synthese van de meta-analyse plaats.

Maatschappelijke trends

De veranderingen die in de afgelopen decennia in veiligheid en justitie hebben plaatsgevonden zijn voor een belangrijk deel het resultaat van maatschappelijke ontwikkelingen waarop V&J-sectoren zelf beperkt invloed kunnen uitoefenen. Dit geldt zeker ook voor de ontwikkelingen in de samenleving die ten grondslag liggen aan de veranderingen die zich in de loop van de tijd in het criminaliteitsniveau hebben voorgedaan. Aangezien het bestrijden van de criminaliteit het hoofddoel is van veiligheid en justitie, spelen deze veranderingen uiteraard een grote rol in het beleid op dit terrein. Daarom wordt in het navolgende kort stilgestaan bij de ontwikkeling van de criminaliteit en de achtergronden daarvan.

De ontwikkeling van de criminaliteit, in termen van het aantal geregistreerde misdrijven, vertoont gedurende de onderzoeksperiode een opmerkelijke golfbeweging (zie figuur 2-1 in hoofdstuk 2). Tussen 1980 en 1994 is er een sterke toename van het aantal misdrijven. Hierna volgt een kortdurende daling, maar vanaf 1997 gaan de misdaadcijfers weer omhoog. Na 2002, waarin een historisch hoogtepunt wordt bereikt, volgt een jarenlange daling van het aantal geregistreerde misdrijven. Dit leidt ertoe dat de criminaliteit in 2014 weer op bijna hetzelfde niveau ligt als in 1980.

Over de oorzaken van deze langdurige daling, die ook bij het aantal (via enquêtes gemeten) slachtoffers van delicten wordt waargenomen, bestaat nog geen consensus. Iedereen is het er inmiddels wel over eens dat het om een universele trend gaat. Niet alleen in Nederland daalt de criminaliteit al jaren, ook in veel andere westerse landen observeert men een langdurige criminaliteitsdaling. De zogenoemde 'security hypotheese' geldt als een van de voornaamste verklaringen voor deze internationale trend (De Waard, 2015). Volgens deze hypothese zijn de toename en kwaliteit van de toepassing van grootschalige beveiligingsmaatregelen, zoals startonderbrekers, inbraakpreventieve maatregelen, private beveiliging, gelegenheidbeperkende maatregelen de grote drijfkracht geweest achter de internationale criminaliteitsdaling. Deze preventieve maatregelen hebben vooral betrekking op vermogenscriminaliteit en in mindere mate op geweldscriminaliteit (De Waard, 2015). Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven is de daling van het aantal geweldsmisdrijven dan ook minder groot geweest dan die van de vermogensmisdrijven.

In Nederland zijn in de loop van de tijd inderdaad veel maatregelen getroffen die zich richten op het voorkomen van criminaliteit. De overheid heeft daaraan een belangrijke bijdrage geleverd, wat ook weerspiegeld wordt in de sterke groei van de preventieuitgaven. Mede hierdoor is ook de preventiebereidheid onder burgers en bedrijfsleven de afgelopen decennia sterk toegenomen. Dit heeft er onder meer voor gezorgd dat ook de private veiligheidsindustrie in ons land fors is gegroeid. Dat is niet alleen een gevolg geweest van de steeds grotere aandacht voor preventie, maar ook van het groeiend besef dat politie en justitie alleen niet in staat zijn criminaliteit te voorkomen (De Waard, 2015). Deze ontwikkeling is overigens deels ook weer gestimuleerd door de overheid.

Een tweede ontwikkeling die heeft bijgedragen aan de criminaliteitsdaling in Nederland is het veranderend politiek-maatschappelijk klimaat. In de jaren zeventig zien veel opinie- en beleidsmakers de stijging van de criminaliteit nog nauwelijks als een belangrijk onderwerp van zorg en wordt er veel gedoogd. De overheid is er om burgers te helpen, niet om hen te dwingen, te straffen, te controleren of ter verantwoording te roepen, zo is de heersende gedachte (De Waard, 2015; Vuijsje & Wouters, 1999).

In de loop van de jaren tachtig wordt er steeds meer afstand genomen van deze 'gedoogcultuur'. Sindsdien wordt steeds minder getolereerd en repressiever opgetreden. Of het nu gaat om massaal gepleegde vormen van criminaliteit als diefstal en geweld of om overtredingen in de ordeningssfeer, het wordt steviger aangepakt dan voorheen. Dit heeft bovendien een algemeen preventieve uitwerking. Een steviger aanpak is er vooral ook van harddrugsverslaafden, die voor de bekostiging van hun verslaving veel delicten plegen. Mede door deze aanpak (waaronder langduriger insluiting), maar ook als gevolg van lichamelijke uitputting en een bewust beleid om hen begeleid van het criminele pad af te helpen, is deze groep langzamerhand verdwenen. Dit vormt een belangrijke verklaring voor de significante reductie van vermogenscriminaliteit (De Waard, 2015). Andere factoren die worden genoemd als verklaring voor de criminaliteitsdaling zijn de vergrijzing (minder jongeren, die relatief meer criminaliteit plegen dan ouderen) en internet (verplaatsing van activiteiten van vooral jongeren van de fysieke openbare ruimte naar cyberspace) (Akkermans, 2015).

Evenals in veel andere landen is de criminaliteitsdaling in Nederland voorafgegaan door een sterke stijging van de criminaliteit. De verklaring voor deze stijging, die al in de jaren zeventig inzet, is hiervoor deels al gegeven. Vooral in de jaren tachtig zijn harddrugsverslaafden verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de (vermogens)misdrijven. Ook de gedoogcultuur in deze periode speelt een belangrijke rol bij de toename van de criminaliteit en aan preventie wordt, zowel door de overheid als de burgers en het bedrijfsleven, aanvankelijk nog weinig aandacht besteed. Andere factoren die zijn genoemd als verklaring voor de criminaliteitsstijging zijn onder andere het toegenomen aantal jongeren en etnische minderheden, de individualisering van de samenleving, de onthechting van traditionele familiebanden, de secularisatie en vervreemding. Ook wordt gewezen op de rol van de economie, die in de eerste helft van de jaren tachtig in een ernstige crisis verkeerde. Vooral dit laatste kan betwijfeld worden, omdat tijdens de economische crisis van de afgelopen jaren geen stijging van de (geregistreerde) criminaliteit optreedt. Ondanks de langdurige economische stagnatie zet de criminaliteitsdaling zich ook in deze periode voort.

Wel lijkt er sprake van een verband tussen de economie en de toename van het aantal sociaaleconomische geschillen. Ondanks de economische stagnatie van de afgelopen jaren groeit de economie tussen 1980 en 2014 sterk, wat onder meer gepaard gaat met de uitbouw van een complex systeem van belastingen en sociale zekerheid. Vooral op dit terrein ontstaan in de loop van de tijd steeds meer geschillen, wat met name tot uitdrukking komt in de stijging van het aantal bestuursrechtelijke zaken.

De sterke stijging van de criminaliteit, die vanaf de jaren zeventig plaatsvindt en in het begin van de jaren tachtig versnelt, leidt uiteraard ook tot toenemende maatschappelijke bezorgdheid over de veiligheid. Uit de CBS-cijfers van de enquêtes over de veiligheidsbeleving van de burgers blijkt dan ook dat in de jaren tachtig de onveiligheidsgevoelens flink toenemen. Na 1993 volgt een periode waarin men zich

minder ongerust maakt over de veiligheid. In 2005 is er plotseling een grote toename van het onveiligheidsgevoel. Dit is waarschijnlijk hoofdzakelijk toe te schrijven aan de moord op Theo van Gogh in november 2004. Dit effect ebt snel weg, maar vanaf 2007 en vooral tussen 2009 en 2012 neemt het onveiligheidsgevoel onder burgers weer sterk toe. Gezien de dalende criminaliteitscijfers, is dit een opmerkelijke ontwikkeling. Het is echter al lang bekend dat er geen een-op-eenrelatie bestaat tussen criminaliteit en de veiligheidsbeleving van de burgers. Bij het (on)veiligheidsgevoel, de subjectieve veiligheid, spelen ook veel andere factoren een rol. Niet in de laatste plaats de media, die door sensationele berichtgeving vaak veel (onnodige) angst kunnen veroorzaken (Oppelaar & Wittebrood, 2006; Pleysier, 2011).

Al dan niet terecht, zorgen de toenemende onveiligheidsgevoelens voor groeiende maatschappelijke onvrede over de aanpak van de criminaliteit. Als gevolg hiervan blijven politiek en beleid, ondanks de dalende criminaliteit, een grote prioriteit toekennen aan de veiligheid. De (reële) uitgaven voor veiligheid en justitie blijven na 2002 dan ook groeien. Pas in 2010, genoodzaakt door de crisis, besluit men te korten op de budgetten. Sindsdien is er een lichte daling in de uitgaven waar te nemen, die tot 2014 aanhoudt.

Beleidstrends

De sterke stijging van de criminaliteit in het begin van de jaren tachtig, evenals de toenemende maatschappelijke ongerustheid hierover, is voor de overheid een belangrijke aanleiding om het bestaande veiligheids- en justitiebeleid onder de loep te nemen. Dit resulteert in 1985 in de nota *Criminaliteit en Samenleving*. Deze nota, het eerste beleidsplan van de rijksoverheid inzake criminaliteit, wordt beschouwd als eerste stap in een lang proces van meer expliciete sturing van het veiligheidsbeleid door de rijksoverheid. Bovendien legt de nota de basis voor een nieuwe aanpak van het veiligheidsbeleid, dat een jaar of tien later integraal veiligheidsbeleid zou gaan heten (Cachet & Prins, 2010). Alleen een gezamenlijke inspanning met vele anderen – overheidsorganisaties, maatschappelijke instellingen en burgers – zou het veiligheidsprobleem onder controle kunnen krijgen, zo luidt de boodschap. Daarbij moet men zich vooral richten op meer preventie en toezicht. Met de inzet van deze instrumenten kan volgens de rijksoverheid een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de bestrijding van de veelvoorkomende (kleine) criminaliteit, die als grootste veiligheidsprobleem wordt gezien.

In de daaropvolgende periode probeert het Rijk op allerlei manieren het nieuwe veiligheidsbeleid van de grond te krijgen. Zo verkent men de mogelijkheden voor een meer beleidsmatige sturing van de politie (1987) en verschijnt in 1993 de eerste Integrale Veiligheidsrapportage (IVR), kort daarna gevolgd door de nota *Veiligheidsbeleid 1995-1998*, waarin het Rijk de hoofdlijnen van het integraal veiligheidsbeleid schetst. Het zwaartepunt voor dit beleid ligt volgens de nota bij het gemeentebestuur, dat dan ook bij uitstek is aangewezen om veiligheidsbeleid concreet gestalte te geven. Voor de

rijksoverheid ziet de nota vooral een stimulerende en faciliterende rol weggelegd, zoals ook eerder het geval is (Cachet & Prins, 2010).

Mede daardoor is het beleid in hoge mate vrijblijvend, waardoor ook de uitvoering daarvan nog vaak te wensen overlaat. Hierin treedt aan het eind van de jaren negentig verandering op. Sindsdien krijgt de landelijke sturing een meer dwingend karakter (Cachet & Prins, 2010) en slaagt men er steeds beter in het nieuwe, integrale veiligheidsbeleid tot uitvoering te brengen. Zoals we hiervoor al beschreven heeft dit beleid, waarin de veiligheidsproblemen niet alleen repressief maar – volgens het risicobeheersingsconcept van de veiligheidsketen – vooral ook proactief en preventief worden benaderd, deels bijgedragen aan de daling van de criminaliteit vanaf 2002. Overigens is de meer succesvolle uitvoering van het veiligheidsbeleid vanaf eind jaren negentig waarschijnlijk niet alleen te danken aan de dwingender aansturing door de rijksoverheid. Het Rijk trekt in deze periode ook meer geld uit voor veiligheid en justitie, wat mede mogelijk is dankzij de hoogconjunctuur in deze periode. Deze groei van de beschikbare budgetten, die – ondanks de dalende misdadcijfers vanaf 2002 – tot 2010 voortduurt, heeft mogelijk ook bijgedragen aan een effectievere beleidsuitvoering.

Bij de verdere bespreking van beleidsinstrumenten is het van belang te realiseren dat we hier te maken hebben met een kerntaak van de overheid, waarbij de verantwoordelijkheid ook grotendeels bij de overheid moet liggen. Dit geldt met name voor de rechterlijke macht, maar ook voor de politie. Wel zien we dat in de loop der jaren een deel van de politietaken wordt overgenomen door private beveiligingsbedrijven, gemeentelijke handhavers (BOA's) of door burgerinitiatieven. Toch blijft de politie hoofdverantwoordelijk voor de zorg van de handhaving van de rechtsorde en hulpverlening. Dit creëert bij zowel politie als bij de rechterlijke macht een soort monopoliepositie, waarbij bovendien de mogelijkheden voor eigen inkomsten of het (verder) uitbesteden van taken beperkt zijn. Dit biedt het beleid dan ook maar weinig ruimte om financieel-economische hervormingen door te voeren zoals bij de gezondheidszorg.

Beschikbare budgetten Nagenoeg alle middelen voor veiligheid en justitie zijn afkomstig van de overheid, ofwel direct (dienst als onderdeel van ministerie) ofwel indirect via doeluitkering vanuit het gemeentefonds (vroeger bij de politie) of via DJJ en de Rvdr. De politiek bepaalt de beschikbare budgetten. Deze zijn dus sterk afhankelijk van antwoorden die de politiek geeft op maatschappelijke ontwikkelingen. Meer 'blauw op straat' om de onveiligheidsbeleving van burgers te verminderen of extra investeringsbudget voor het gevangeniswezen om de maatschappelijke onvrede over heenzendingen van veroordeelden te kanaliseren, zijn slechts een paar voorbeelden. Het is maar de vraag in hoeverre de hoogte van de budgetten via een rationele afweging tot stand komt. Bij de cijfers in paragraaf 5-2 wordt de strekking van deze opmerking duidelijk.

Daarnaast geldt uiteraard dat budgetten tot stand komen in een proces van een brede afweging van de overheidsfinanciën. Dit betekent dat in economisch magere tijden,

wanneer de overheidsfinanciën onder druk komen te staan, ook de budgetten voor veiligheid en justitie moeten worden beperkt. Zo wordt dat bijvoorbeeld sterk zichtbaar in de bezuinigingskabinetten-Lubbers I en II, -Balkenende IV en -Rutte I en II. Het laatstgenoemde kabinet komt in 2012 dan ook met forse taakstellingen voor het gevangeniswezen en de rechtspraak. Eerder, in 2010, kreeg ook de politie daar al mee te maken.

In de onderzochte periode hebben we geen argumenten kunnen vinden die erop wijzen dat het macrobudget wordt ingezet als instrument om de productiviteit te verbeteren (zoals in de zorg). Eerder lijkt er sprake te zijn van een sector die door de jaren heen op dit punt wordt ontzien.

Bekostigingssystemen Bekostigingssystemen geven aan hoe de beschikbare sectorbudgetten worden verdeeld over de verschillende instellingen. Dit soort systemen kan op allerlei verschillende manieren worden ingericht. Zo geldt voor het eerste gedeelte van de onderzoeksperiode dat instellingen eigenlijk geen zeggenschap hebben over de besteding van middelen. Doordat zij onderdeel zijn van een gemeente of het Rijk, krijgen zij allerlei middelen beschikbaar die vooraf zijn vastgesteld via allerlei formules, bijvoorbeeld voor de organieke personeelssterkte.

In de jaren negentig komt hierin een belangrijke verandering. Zo krijgt de korpsleiding van de regionale politiekorpsen door de nieuwe Politiewet uit 1993 veel meer beleidsvrijheid bij de besteding van de beschikbare middelen. Hetzelfde geldt deels ook voor het gevangeniswezen dat in 1995 via het agentschap DJI meer zeggenschap krijgt over de besteding van middelen. De rechtspraak volgt dan in 2002, met de oprichting van de Rvdr. Tegelijkertijd worden er ook steeds meer eisen gesteld aan de verslaglegging van de besteding van gelden. Via geüniformeerde jaarverslagen en jaarrekeningen komt hier steeds meer zicht op.

Huisvesting De huisvesting is weer een apart verhaal, omdat deze component vanaf 1999 door het gevangeniswezen en de rechterlijke macht verrekend moeten gaan worden met de Rijksgebouwendienst (Rgd). Zij kunnen dan weliswaar geen besluiten nemen over bij wie huisvesting in te kopen, maar wel over de omvang en de locatie hiervan. In feite is er dan sprake van een gedwongen winkelnering bij een centraal inkoopbureau.

Prestatiebekostiging Nadat in de loop der tijd de verschillende sectoren te maken hebben gekregen met meer beleidsvrijheid ten aanzien van de inzet van middelen, wordt er ook nog een prestatie-element toegevoegd. De beschikbare budgetten worden dan mede vastgesteld op basis van het bereiken van bepaalde doelen of het leveren van bepaalde prestaties. Deze vorm van prestatiebeloning wordt in 2003 bij de politie ingevoerd, in 2005 bij de rechtspraak en bij het gevangeniswezen. Overigens worden de prestatie-elementen bij de politie in 2008 alweer uit de bekostiging verwij-

derd en vervangen door een aantal kwalitatieve doelen. De gedachte achter prestatie-bekostiging is dat de instellingen harder gaan lopen om het extra budget binnen te krijgen. Bij de politie wordt al heel snel duidelijk dat dit systeem een aantal perverse prikkels in zich heeft.

Marktordening Zoals eerder aangegeven, is veiligheid en justitie geen sector waar eenvoudig een vorm van marktwerking te introduceren is. In het meest gunstige geval is door bedrijfsvergelijking een vorm van maatstafconcurrentie te organiseren. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat er voldoende instellingen zijn die een zinvolle vergelijking mogelijk maken. Voor de bedrijfsvergelijking is het wel noodzakelijk ook over goede gegevens te kunnen beschikken die volgens een uniform systeem tot stand komen. Bij politie en rechtspraak zijn al jaren gegevens beschikbaar die een dergelijke bedrijfsvergelijking mogelijk maken.

Transactiekosten De marktordening heeft ook gevolgen voor de coördinatie binnen de V&J-sectoren evenals voor de afstemming binnen de veiligheidsketen zelf. Zo bestaat er een intensieve bestuurlijke afstemming en coördinatie tussen gemeenten, politie, OM, rechtspraak en gevangeniswezen. Hoe minder actoren des te minder is de bestuurlijke last, in economische termen: transactiekosten. Deze bestuurlijke last laat zich moeilijk in cijfers vastleggen, maar het ligt voor de hand dat deze door besluitvormers binnen hun perspectief als hoog wordt ervaren. De opschaling naar een nationale politie wordt vooral door deze overwegingen gedragen.

Schaalvergroting Door vergaande fusies en sluitingen daalt het aantal instellingen in alle drie de V&J-sectoren in de loop der jaren. Vooral bij de politie is daardoor sprake van een forse schaalvergroting. De reorganisatie van de politie, rond 1994, van 148 gemeentelijke korpsen en het Korps Rijkspolitie, naar 25 regionale korpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD) en nog weer later in 2012 naar een nationale politie draagt daar sterk aan bij.

De mogelijkheden voor bedrijfsvergelijking nemen hierdoor af, maar dit heeft tevens tot gevolg dat de instellingen door de tijd heen een stuk groter worden. Deze verandering in schaalgrootte kan gevolgen hebben voor de productiviteit van de instellingen en dus voor de sector als geheel. De schaalvergroting bij politie en rechterlijke macht heeft waarschijnlijk negatieve gevolgen.

Substitutie Door de tijd heen treedt er ook een aantal verschuivingen op in de dienstverlening. Zo zijn er oorspronkelijk boetes die door het OM worden opgelegd, maar later administratief worden opgelegd, of zaken die voorheen worden behandeld door een rechtbank, maar later door het OM worden afgedaan. De vraag is of deze verschuivingen ook een kwaliteitseffect impliceren. Dergelijke verschuivingen hebben wel effect op de gemiddelde werklast van betrokken actoren. Zo kan de verschuiving zowel voor de ontvangende actor als de gevende actor tot een verzwaring van de case mix leiden.

Bij de ene komt er een relatief zware zaak bij, terwijl bij de ander een lichte zaak verdwijnt.

Kwaliteitsbeleid Bij vrijwel alle hervormingen die in de loop van de tijd in de V&J-sectoren plaatsvinden, speelt de verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening een belangrijke rol. Dit gebeurt echter veelal op een impliciete wijze en bovendien is de focus vooral gericht op de effectiviteit en efficiëntie. Zo wordt in een nota uit 1989, waarin de beleidsvoornemens voor de hervorming van de rechterlijke organisatie worden ontvouwd, onder andere vastgesteld dat de rechtspraak in Nederland langzamerhand een onoverzichtelijke lappendeken is geworden. Mede daardoor wordt efficiënt werken bemoeilijkt, stijgt de werkdruk en ontstaat overbelasting van rechters (Rutten-van Deurzen, 2010). Dat hierdoor ook de kwaliteit van de rechtspraak in het gedrang komt, wordt evenwel niet met zoveel woorden gezegd.

Expliciete aandacht voor de kwaliteit van veiligheidszorg en justitie ontstaat pas in de loop van de jaren negentig. Als eerste bij de politie. Bij de grote reorganisatie van de politie in het begin van de jaren negentig, die uiteindelijk in 1994 zijn beslag kreeg, geldt de verbetering van de kwaliteit van de politiezorg als een van de belangrijkste doelen. Om de kwaliteitsverbetering te realiseren, wordt per 1 januari 1996 een stelsel van systematische en integrale kwaliteitszorg ingevoerd (Tweede Kamer, 1995a). Aan de basis van dit kwaliteitsstelsel ligt het in 1993 ingevoerde managementmodel van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK). Dit INK-model maakt gebruik van zelfevaluaties, audits en visitaties (peer control). Als sluitstuk van het kwaliteitsstelsel fungeert de Inspectie voor de Politie, die eveneens op 1 januari 1996 wordt opgericht. De inspectie houdt onder andere toezicht op de werking van het stelsel en op de kwaliteit van de kwaliteitszorg door de korpsen (Tweede Kamer, 1995a).

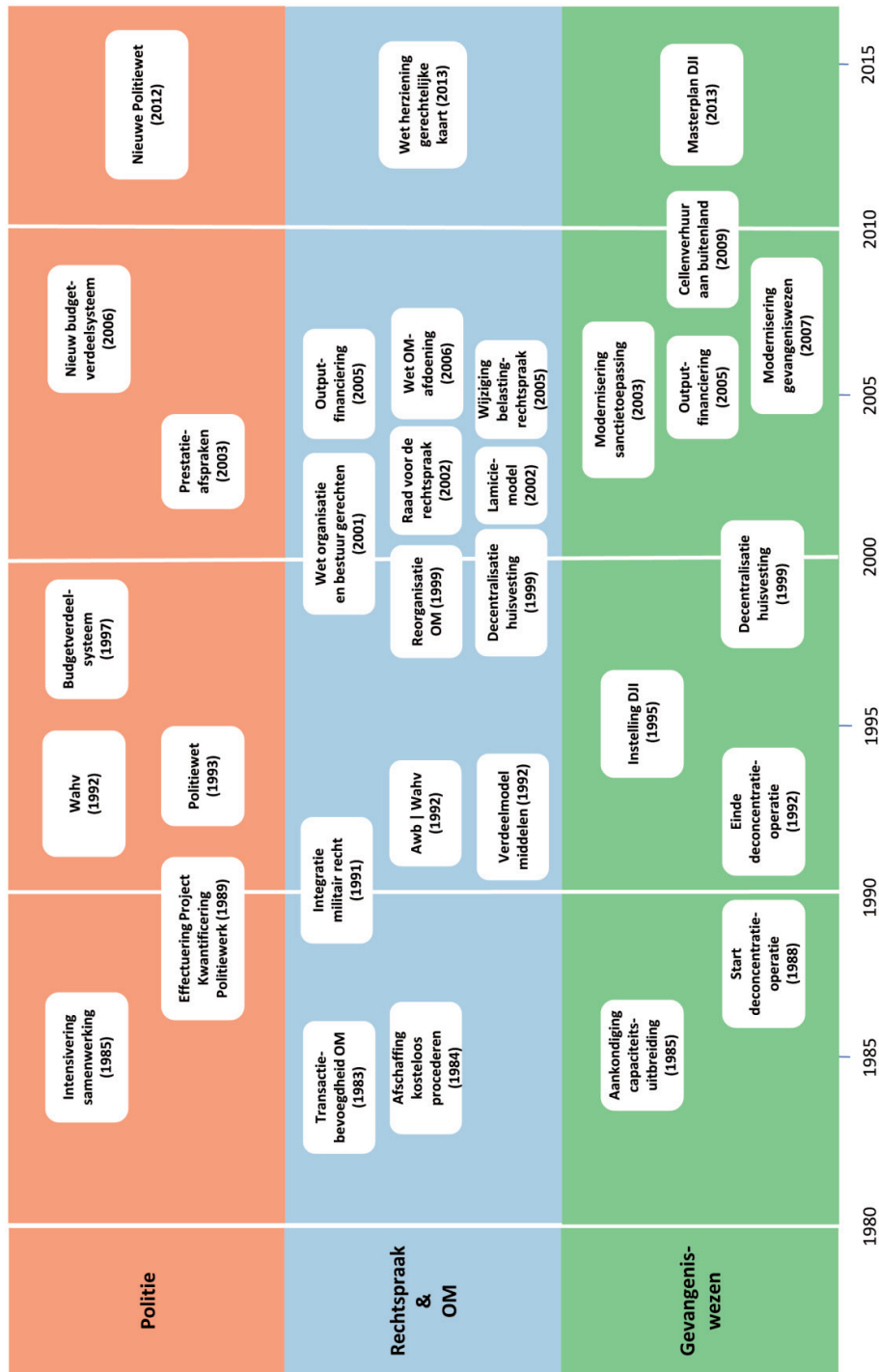
In dezelfde periode is er ook een verhoogde belangstelling voor de verbetering van de kwaliteit van de rechtspraak. Zo is het Ministerie van Justitie in de tweede helft van de jaren negentig bezig met de voorbereidingen van de introductie van een kwaliteitsstelsel in de rechterlijke organisatie. Evenals bij de politie ligt hieraan het INK-managementmodel ten grondslag. Dit resulteert kort na de eeuwwisseling in het landelijk kwaliteits(meet)systeem 'RechtspraakQ', dat door de Raad voor de rechtspraak in samenspraak met de gerechten is ontwikkeld (Rutten-van Deurzen, 2010; Van Tulder & Van der Torre, 2012). Na een testperiode starten de gerechten in 2005 met de invoering van het kwaliteitssysteem. RechtspraakQ bestaat uit een normatief kader (kwaliteitsstatuten, meetstelsel rechterlijk functioneren), meetinstrumenten (positiebepaling organisatie volgens het INK-model, peiling klantwaardering en medewerkerstevredenheid en visitatie) en enkele aanvullende instrumenten als intervisie en een klachtenregeling (Rutten-van Deurzen, 2010; Van Tulder & Van der Torre, 2012). Tot het kwaliteitssysteem behoort ook een vierjaarlijkse visitatie, waarbij de stand van de kwaliteitszorg wordt onderzocht. Dit gebeurt, in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, door een onafhankelijke visitatiecommissie.

Bij het gevangeniswezen wordt een begin gemaakt met de kwaliteitszorg als in 1995 DJI wordt opgericht. Het DJI-stafbureau Kwaliteit verzorgt verschillende kwaliteitsmanagementscursussen en zet een traject in van zelfevaluaties en audits op inrichtingsniveau. De audits worden uitgevoerd door teams onder voorzitterschap van een gevangenisdirecteur, twee directiefunctionarissen uit het gevangeniswezen, twee buitenstaanders en een medewerker van het stafbureau Kwaliteit. Nadat alle inrichtingen één keer zijn geaudit, wordt in 1999, in het kader van een reorganisatie, besloten het stafbureau Kwaliteit op te heffen. Wel blijft DJI nog gebruikmaken van het kwaliteitssysteem van het stafbureau. Dit systeem, dat eveneens is gebaseerd op het INK-model, vormt het uitgangspunt van het zogenoemde 'A3-model voor besturing' dat DJI na 2004 ontwikkelt (De Bruine & Fijn, 2012).

Vanaf 2005 wordt de kwaliteitszorg bij de justitiële inrichtingen uitgebreid door de oprichting van de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt). De inspectie houdt toezicht op de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering, in het bijzonder op de aspecten bejegening en beveiliging. In 2012 fuseert de Inspectie voor de Sanctietoepassing met de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, die in 2002 door samenvoeging van de Inspectie voor de Politie en de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding is ontstaan. Sinds 2012 is er dus nog maar één inspectiedienst verantwoordelijk voor de kwaliteitsbewaking op het terrein van veiligheid en justitie: de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Hervormingen van veiligheid en justitie in beeld In figuur 5-1 zijn de belangrijkste beleidsingrepen in de verschillende sectoren schematisch weergegeven. Uit de figuur blijkt dat de meeste interventies in de jaren negentig en in het eerste decennium van deze eeuw plaatsvinden.

Figuur 5–1 Schematisch overzicht van de belangrijkste beleidsingrepen in veiligheid en justitie, 1980-2014

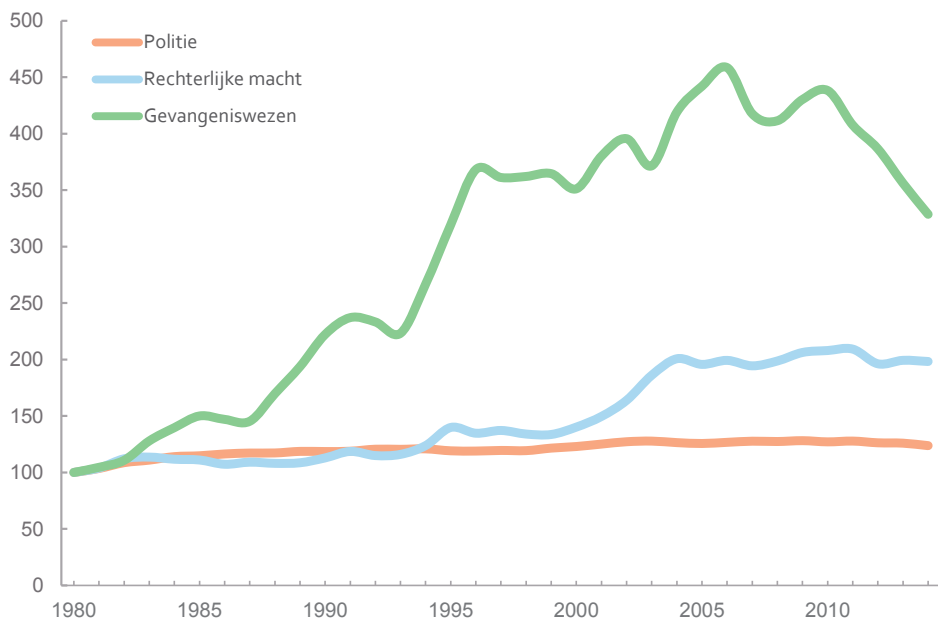


5.2 Sectorcijfers in vergelijkend perspectief

Ontwikkeling productie

Figuur 5-2 brengt de ontwikkeling van de productie van de verschillende sectoren in beeld. Hiervoor zijn de gegevens uit de sectorhoofdstukken van de verschillende productie-indicatoren tot één indicator ingedikt. De geschatte parameters uit de kostenfunctie dienen daarbij als gewichten om de samengestelde index te berekenen. Details over de constructie van de verschillende indices zijn in de voorgaande hoofdstukken te vinden.

Figuur 5-2 Ontwikkeling productie veiligheid en justitie, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



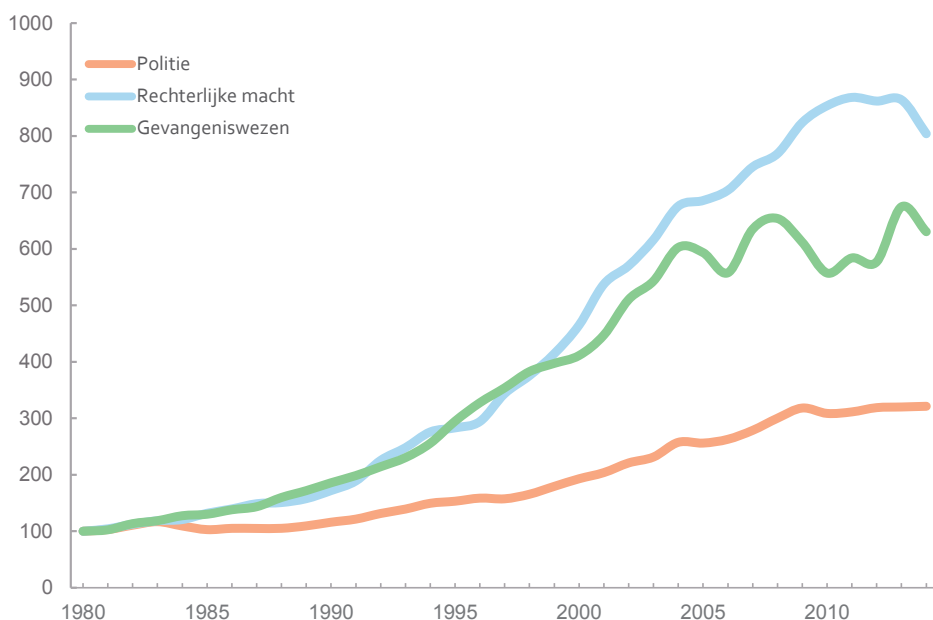
Figuur 5-2 laat zien dat de patronen van productieontwikkeling in de verschillende sectoren nogal sterk uiteenlopen. Zo groeit de productie in het gevangeniswezen het sterkst (meer dan een verdrievoudiging). Het grotere aantal criminelen en de toegenomen strafmaat zijn hier debet aan. De rechterlijke macht kent een verdubbeling van de productie ten opzichte van 1980. Naast het toenemend aantal strafzaken als gevolg van de toenemende criminaliteit, is ook de groei van het aantal civiele en bestuurszaken substantieel. De productiegroei bij de politie is relatief beperkt met 25 procent. Deze is vooral te relateren aan de toenemende criminaliteit. De politie krijgt op sommige punten ook wel te maken met een vermindering van haar activiteiten. Zo is de hulpverlening bij verkeersongevallen drastisch afgenomen. Het aantal verkeersonge-

vallen met dodelijke afloop of lichamelijk letsel neemt tussen 1980 en 2014 af van 30.000 naar ruim 21.000 (-30%). Verder blijkt dat op basis van een grofmazige indicator het prestatieniveau van de politie op het terrein van preventie op hetzelfde niveau is gebleven.

Ontwikkeling kosten

Uit figuur 5-3 blijkt dat tussen 1980 en 2014 in alle V&J-sectoren sprake is van een forse stijging van de kosten. Deels is deze groei toe te schrijven aan de prijsontwikkeling en voor een ander belangrijk deel aan de ontwikkeling van de productie. Opvallend is dat het patroon hier afwijkt van dat in figuur 5-2. Hoewel de rechterlijke macht niet de hoogste productiegroei heeft, geldt dat wel voor de kostengroei.

Figuur 5-3 Ontwikkeling kosten, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



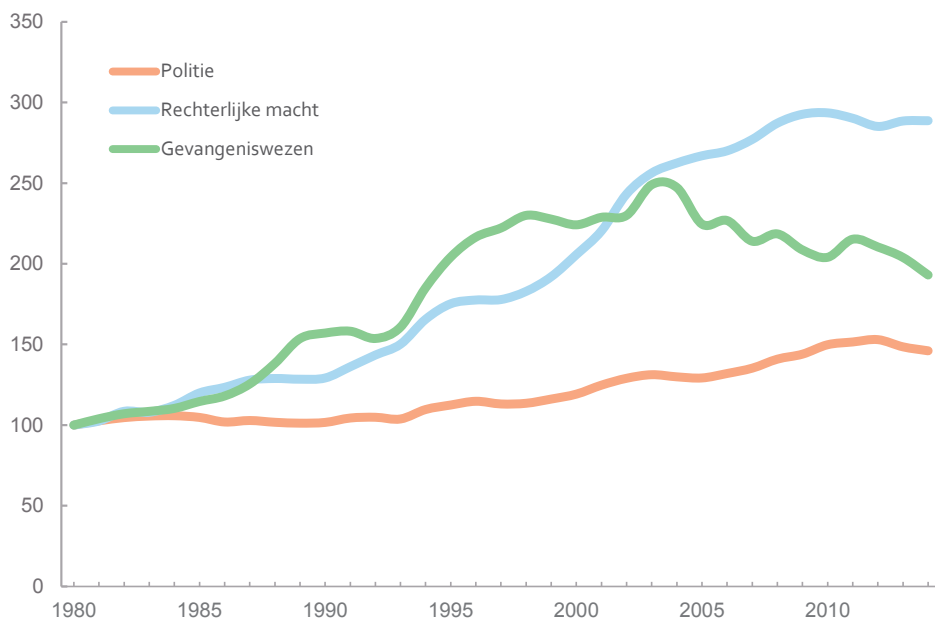
Kosten 1980 (× 1 miljoen euro): politie: 1677,9; rechterlijke macht: 188,8; gevangeniswezen: 175,3. Bron: DPS, bewerking IPSE Studies

Ontwikkeling personeelsinzet

De kosten van veiligheid en justitie bestaan voor een groot deel uit personeelskosten. In de ontwikkelingen van de personeelsinzet in de verschillende sectoren komen dan ook deels dezelfde patronen terug als in de kostenontwikkelingen. Dit blijkt uit figuur 5-4,

waarin de ontwikkelingen in het aantal voltijdbanen (gecorrigeerd voor arbeidsduurverkortening) zijn weergegeven.

Figuur 5-4 Ontwikkeling volume personeel, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



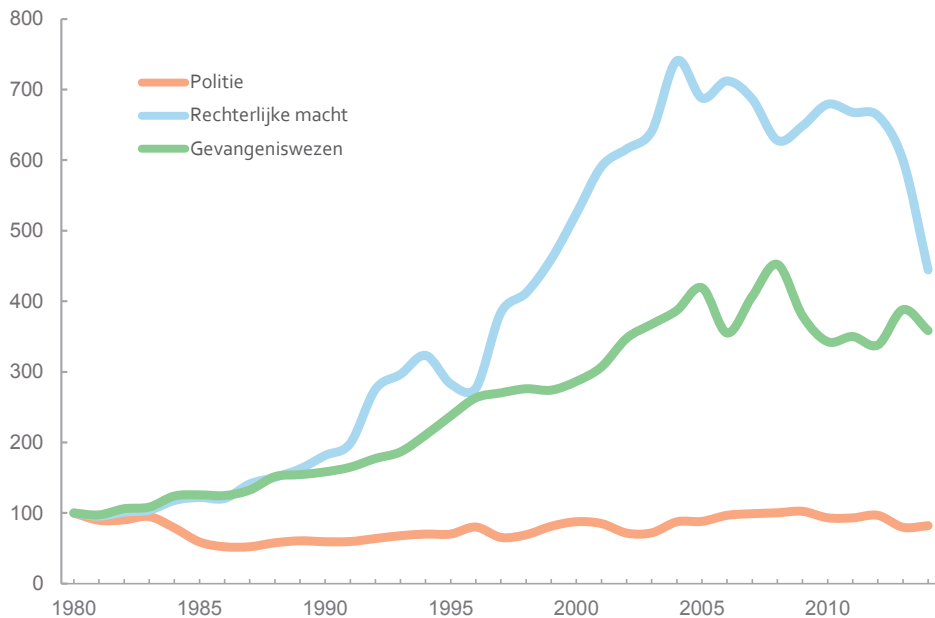
Personeelsinzet 1980 ($\times 1000$ fte's); politie: 37,9; rechterlijke macht: 4,2; gevangeniswezen: 4,9. Bron: DPS, bewerking IPSE Studies

Uit figuur 5-4 blijkt dat de sterkste groei zich voordoet bij de rechterlijke macht (+ 190%), gevolgd door het gevangeniswezen (+ 90%). De geringste groei geldt voor de politie (+ 50%).

Ontwikkeling materiaalvolume

Figuur 5-5 geeft de ontwikkeling van het volume van materiaal weer. De figuur laat zien dat het volume aan materiaal bij de rechterlijke macht groeit met 350 procent en bij het gevangeniswezen met 260 procent. Materiaal heeft in deze sectoren aan belang gewonnen ten opzichte van personeel. Het is van belang hierbij op te merken dat de kosten voor gebouwen bij beide sectoren op de materiële kosten drukken, vanwege de huurafdracht aan de Rgd. De inzet van materiaal bij de politie daalt opvallend genoeg met 20 procent.

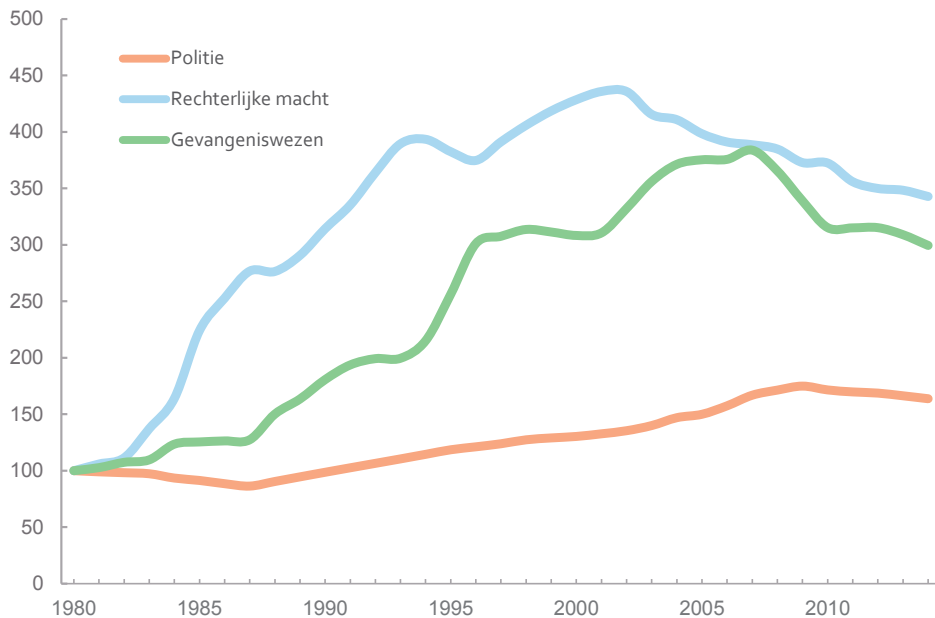
Figuur 5-5 Ontwikkeling materiaalvolume, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



Ontwikkeling kapitaalvolume

In figuur 5-6 worden de ontwikkelingen van het kapitaalvolume in de verschillende V&J-sectoren in beeld gebracht. De figuur laat zien dat de inzet van kapitaal bij de rechterlijke macht groeit met 240 procent ten opzichte van 1980. Voor het gevangeniswezen geldt een groei van 200 procent en voor de politie van 65 procent. Hierbij moet worden bedacht dat het bij de rechterlijke macht en het gevangeniswezen gaat om een relatief onbelangrijk ingezet middel. De huisvestingskosten maken immers deel uit van de materiële kosten.

Figuur 5-6 Ontwikkeling kapitaalvolume, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)

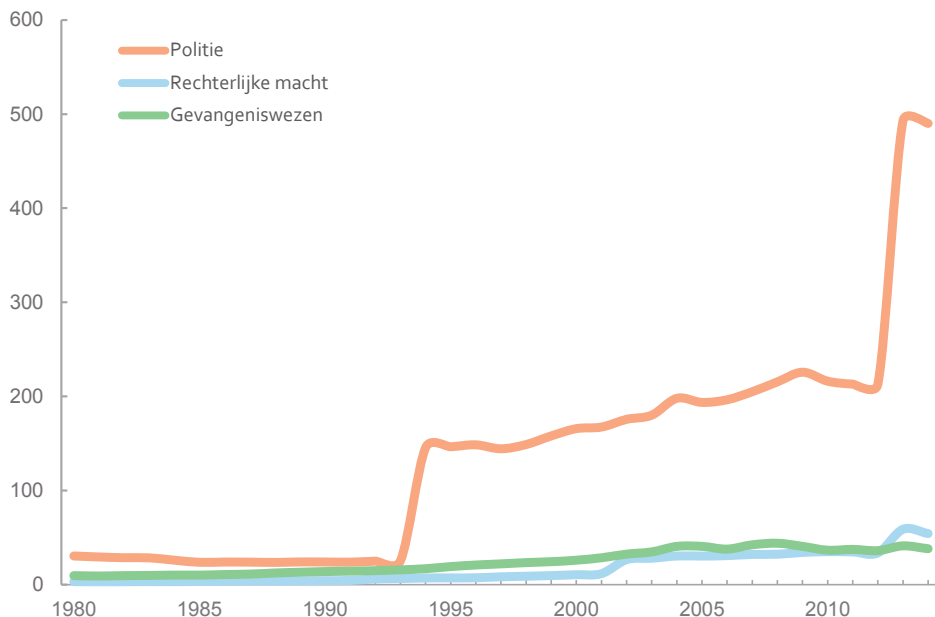


Ontwikkeling schaalgrootte

Figuur 5-7 laat de ontwikkeling van de gemiddelde schaal zien in de verschillende sectoren, uitgedrukt in de kosten per instelling (in constante prijzen van 2014). In alle onderzochte sectoren is, zoals blijkt uit figuur 5-7, sprake van een aanzienlijke schaalvergroting.

De achtergronden van deze groei zijn goed aan te geven. Een deel van de schaalvergroting is toe te schrijven aan toegenomen vraag/gebruik van diensten. In de loop der jaren is er sprake van toenemende criminaliteit, toenemende verkeersdrukte, toenemende economische activiteit en toenemende eisen aan woon- en leefklimaat. Een nog veel groter deel van de schaalvergroting is rechtstreeks het gevolg van ingrepen in de schaal door reorganisaties. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn de Politiewetten uit 1993 en 2012, de bestuurlijke onderbrenging van kantongerechten bij rechtbanken in 2003, de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013 en de sluiting van een aantal gevangenissen in 2014 in het kader van de taakstelling voor DJI.

Figuur 5-7 Schaal instellingen in kosten (in constante prijzen van 2014), 1980-2014



Uit figuur 5-7 is ook af te leiden dat de schaalvergroting bij de politie verreweg het grootst is. In 1980 bedraagt de omvang van een gemiddeld korps ongeveer 30 miljoen euro (in prijzen van 2014). In 2014 bedraagt de omvang 490 miljoen euro, maar liefst zestienmaal zo veel als in 1980. Hierbij moet worden bedacht dat in 2014 bij de politie wordt uitgegaan van tien geografische eenheden. Visueel minder opvallend, maar ook spectaculair, is de groei van de gemiddelde omvang bij de rechterlijke macht (van 4 naar 54 miljoen euro) en het gevangeniswezen (van 9 naar 38 miljoen euro).

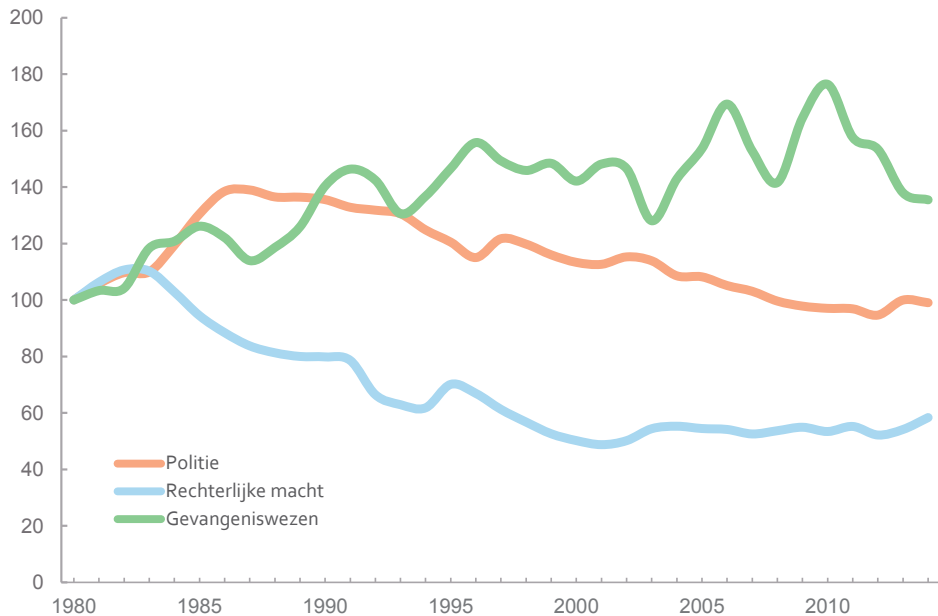
Op basis van ander onderzoek is het aannemelijk te maken dat deze aanzienlijke schaalvergroting uit het oogpunt van productiviteit vooral nadelig is geweest.

5.3 Beleid en productiviteit

Ontwikkelingen in de tijd

Figuur 5-8 presenteert de ontwikkelingen in de productiviteit van de V&J-sectoren sinds 1980. De productiviteit weerspiegelt de geleverde productie per ingezette euro, waarbij het cijfer gecorrigeerd is voor de ontwikkeling van de prijzen. De productie is, zoals eerder aangegeven, een gewogen maat van verschillende productindicatoren. Daarnaast is bij de schattingen, waar mogelijk, rekening gehouden met de case mix.

Figuur 5-8 Ontwikkeling productiviteit, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)



Uit figuur 5-8 blijkt dat de productiviteitsontwikkeling in de verschillende sectoren nogal uiteenloopt. Per saldo groeit de productiviteit van het gevangeniswezen, terwijl die van de politie min of meer gelijk is gebleven. De ontwikkeling bij de politie is vanaf 1985 overwegend negatief. De rechterlijke macht presteert het slechtst. Daarbij is een negatieve trend te zien tot rond de eeuwwisseling. Daarna stabiliseert de productiviteit. In het navolgende gaan we in op de mogelijke achtergronden van deze ontwikkeling.

Ontwikkelingen per sturingsvariabele: een integrale benadering

Nu de belangrijkste ontwikkelingen in de relatie tussen productiviteit en beleid in de verschillende sectoren naast elkaar zijn geplaatst, kan vervolgens worden bekeken of er tussen de verschillende sectoren parallellen zijn te trekken voor de effecten van de gebruikte instrumenten op de productiviteitsontwikkeling. Dit gebeurt aan de hand van een integrale productiviteitsanalyse over alle sectoren. Uitspraken over de resultaten moeten dan ook als zodanig worden geïnterpreteerd. Het gaat erom te toetsen of bepaalde beleidsinstrumenten een generieke werking hebben.

De integrale analyse is als volgt opgebouwd. Voor elke V&J-sector is over de periode 1980-2014 de productiviteit berekend (zie voorafgaande hoofdstukken). Hieruit is voor ieder jaar de verandering van de productiviteit af te leiden. Deze groeifactor fungeert als afhankelijke variabele in een panelanalyse.

Elke sector is in de loop van de tijd in meer of mindere mate geconfronteerd met vergelijkbare beleidsveranderingen, zoals decentralisatie van de bedrijfsvoering, invoering van een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de huisvesting, vormen van outputbesteding en schaalvergroting.

De decentralisatie van de bedrijfsvoering verwijst hier naar een meer decentrale besluitvorming over de inzet van middelen. Budgetten worden als het ware overgeheveld van het ministerie (of van de gemeente) naar de sector en daar wordt besloten hoe de middelen in te zetten. Dit gaat in alle sectoren gepaard met meer aandacht voor bedrijfsvergelijkingen en de bedrijfsvoering. In het geval van de rechtspraak en het gevangeniswezen worden hiervoor speciale organisaties opgericht om dit te ondersteunen (Raad voor de rechtspraak en de Dienst Justitiële Inrichtingen).

Een bijzonder aspect van de bedrijfsvoering betreft de verantwoordelijkheid ten aanzien van de huisvesting. Voor het eerste deel van de periode ligt de verantwoordelijkheid bij de Rgd voor de Rijkspolitie, rechterlijke macht en het gevangeniswezen. Na 1999 regelt de Rgd nog steeds wel de huisvesting, maar worden hiervoor contracten afgesloten en moeten de instellingen hiervoor een huurvergoeding betalen. De besluitvorming over de inzet van huisvesting komt daarmee meer bij de betrokken voorzieningen te liggen, die een integrale afweging kunnen maken.

Ook bevatten de systemen soms elementen van prestatiebesteding. Deze verschillen nogal door de tijd heen en verschillen ook tussen de sectoren. Zo wordt bij de politie in 2003 ingezet op het aantal overtredingen als prestatie-element in de besteding. Vanwege de perverse prikkel die hiervan uitgaat, draait de minister dit beleid na 2007 alweer terug. Vanaf 2005 geldt voor de rechterlijke macht en het gevangeniswezen een stelsel van outputbesteding.

Een belangrijk beleidsinstrument is de schaalvergroting. Die wordt bij alle drie de sectoren ingezet. In het geval van politie en rechtspraak gaat het echt om het fuseren van bestaande korpsen (1993 en 2012) en gerechten (2002 en 2013). Bij het gevangeniswezen betreft het de directe sluiting van een aantal gevangenis (2014). Een maat voor de schaal is het volume van de ingezette middelen (kosten gecorrigeerd voor prijsontwikkeling) per inrichting.

Daarnaast kennen de sectoren ieder een eigen ontwikkeling in de productie. De invloed van de productiegroei wordt als een afzonderlijke (controle)variabele meegenomen. Schommelingen in de productie gaan dikwijls gepaard met schommelingen in de productiviteit. Bij een plotselinge verandering van de vraag naar een dienst, ijlt de inzet van middelen wat na. De productiviteit stijgt dan tijdelijk. Ook het omgekeerde komt voor, in het geval dat de overheid bewust inzet op een verhoging van de productie via het beschikbaar stellen van extra middelen. In dat geval gaat de kost meestal voor de baat uit.

De verklarende variabelen in het te toetsen model worden gevormd door deze gezamenlijke set van variabelen. De invulling van de variabelen in het model wordt in tabel 5-1 samengevat.

Tabel 5-1 Lijst van variabelen in integrale analyse

variabele	omschrijving	sector	periode	meeteenheid ^a
productiviteitsgroei	relatieve verandering van de productiviteit van jaar op jaar	alle	alle jaren	continu
decentralisatie bedrijfsvoering	invoering decentrale bedrijfsvoering	pol	1993-2012	dummy
		rm	2002-2014	dummy
		gw	1995-2014	dummy
decentrale huisvesting	onderdeel centrale bedrijfsvoering	pol	1993-2012	dummy
	herziening rijkshuisvestingsstelsel	rm	1999-2014	dummy
	herziening rijkshuisvestingsstelsel	gw	1999-2014	dummy
prestatiebekostiging	invoering landelijk kader Nederlandse politie	pol	2003-2007	dummy
	invoering outputbekostiging	rm	2005-2014	dummy
	invoering outputbekostiging	gw	2005-2014	dummy
schaalvergroting	relatieve groei van de gemiddelde kosten per instelling (constante prijzen)	alle	alle jaren	continu
productiegroei	relatieve groei van de per sector berekende productie- index	alle		continu

^a In niet-genoemde periodes geldt dat de waarde gelijk is aan 1.

Een aantal beleidsinstrumenten wordt als een 0-1 (of dummy)variabele gepresenteerd: het instrument wordt wel of niet ingezet. Bij het instrument schaalvergroting wordt de gemiddelde schaalgrootte als verklarende variabele gehanteerd.

Overigens geldt dat beleidswijzigingen even wat tijd in beslag nemen of dat de sector hier juist op voorsorteert. De scheidslijn is dus niet altijd even direct vast te stellen.

Tabel 5-1 bevat een opsomming van de verschillende beleidsinstrumenten en hoe deze in de analyse worden geoperationaliseerd.

Voor iedere sector wordt vervolgens een wiskundige vergelijking opgesteld, waarin de relatie tussen de productiviteitsgroei en de verklarende variabelen wordt vastgelegd. Deze set van vergelijkingen wordt ten slotte simultaan geschat op basis van de beschikbare gegevens. Er zijn verschillende sets van verklarende variabelen gehanteerd om te kijken welke tot de beste schattingen leiden. Ook zijn verschillende zogenoemde diagnostische toetsen berekend om de schattingsresultaten op hun merites te beoordelen. Daarbij is het belangrijk het verschil te maken tussen incidentele en structurele effecten. In het geval van een incidenteel effect leidt het beleidsinstrument tot een eenmalige verbetering (of verslechtering) van de productiviteit. Bij een structureel effect heeft het beleidsinstrument een permanente invloed op de productiviteitsgroei.

Naast deze variabelen is voor iedere sector een sectorspecifieke constante geschat. Deze geeft de gemiddelde groei van de productiviteit weer, nadat deze is gecontroleerd voor de andere factoren. In feite gaat het hier om de autonome groei. Er wordt een specifieke constante geschat, omdat iedere sector, gegeven de aard van de geleverde dienst, zijn eigen mogelijkheden heeft voor productiviteitsverbetering.

Voordat de schattingsresultaten worden gepresenteerd, is het belangrijk vast te stellen dat er een grote mate van overeenkomst bestaat tussen de beleidsingrepen in de verschillende sectoren. Uit tabel 5-1 is af te leiden dat de invoering van de verantwoordelijkheid voor de huisvesting en de invoering van de outputbesteding voor het gevangeniswezen en de rechterlijke macht precies met elkaar in de pas lopen. Een bijna volmaakte correlatie is er tussen de decentralisatie van de bedrijfsvoering bij politie en gevangeniswezen. Verder geldt voor alle maatregelen dat zij min of meer worden gestapeld. De periode met een decentrale verantwoordelijkheid voor de huisvesting valt helemaal binnen de decentrale bedrijfsvoering. Door deze samenhang is het niet mogelijk om robuuste statistische uitspraken te doen over de effecten van de invoering van de verschillende beleidsinstrumenten. Verschillende pogingen daartoe leiden tot fluctuerende resultaten. Het grootste deel daarvan is niet plausibel.

Op basis van het Bayesian Information Criterium (BIC) wordt een modelspecificatie gekozen. Het BIC maakt een afweging mogelijk om tot een zo waarschijnlijk mogelijke schatting te komen en een zo klein mogelijk aantal verklarende variabelen. Zonder hierbij op alle tussenresultaten in te gaan, wordt het uiteindelijke resultaat hier gepresenteerd. Een groot deel van de variabelen komt in de uiteindelijke modelspecificatie niet meer aan bod. Zo blijken alle structurele effecten niet meer in het model voor te komen. Van de incidentele factoren blijkt alleen de huisvesting de selectieprocedure te overleven. Verder blijken de groei van de productie en de schaal wel van betekenis te zijn. Het gekozen model heeft maar een beperkte verklaringsgraad. Van de variatie in de productiviteitsontwikkeling wordt voor de sectoren politie, rechterlijke macht en

gevangeniswezen respectievelijk 10 procent, 16 procent en 21 procent uit genoemde variabelen verklaard. De uiteindelijke resultaten staan vermeld in tabel 5-2.

Tabel 5-2 Schattingsresultaten sturingseffecten veiligheid en justitie, 1980-2014

variabele	effect	standaardafwijking	T-waarde
decentrale huisvesting	-0,056	0,020	-2,85
groei schaal	-0,036	0,015	-2,45
groei productie	0,400	0,102	3,95

Uit tabel 5-2 blijkt dat de decentrale huisvesting een negatief effect heeft op de productiviteit. Na de invoering ligt de productiviteit eenmaal 5,6 procent lager. Het effect lijkt aanzienlijk, maar kent ook een tamelijk grote onbetrouwbaarheid. Verder staat de decentrale huisvesting voor veel meer dan alleen de decentrale huisvesting. Zoals eerder werd opgemerkt, veranderen in dezelfde periode ook allerlei andere regels die van invloed kunnen zijn en in het genoemde effect ook tot uitdrukking komen.

De groei van de productie blijkt, net als in veel andere publieke sectoren, van grote betekenis te zijn. Zo leidt een groei van 2 procent van de productie al tot een productiviteitsverbetering van 0,8 procent ($= 0,400 * 2\%$).

De groei van de schaal lijkt een negatief effect te hebben. Als de gemiddelde instelling haar productie met 10 procent ziet groeien, dan daalt de productiviteit met 0,36 procent. Het gaat hier om een gemiddeld effect met een behoorlijke marge. Het kan dus zijn dat in een specifieke sector of in een specifieke periode de schaalvergroting wel bijdraagt aan een verbetering.

Er vinden in de loop van de tijd veel beleidswijzigingen plaats die sturen op de vraag. Een goed voorbeeld is het gevangeniswezen, waar door wijzigingen in de wettelijke strafmaat of door intensivering van de opsporing, de vraag sterk kan fluctueren. Het lijkt er sterk op dat juist deze beïnvloeding van de vraag effecten heeft op de productiviteitsgroei. De sturing van de vraag is uiteraard geen beleidsinstrument om de productiviteit te sturen, maar vindt bijvoorbeeld plaats om de kosten te beheersen. Het effect op de productiviteit is een bijverschijnsel.

Bij voorgaande conclusies is het goed te realiseren dat zij gebaseerd zijn op de uitkomsten van een tijdreeksanalyse. Beleidsveranderingen zijn in deze analyse gekoppeld aan bepaalde periodes. In elke periode kunnen ook nog andere veranderingen een rol spelen, waardoor de geschatte effecten worden beïnvloed (het zogenoemde 'weggelaten-variabelenprobleem'). Verder is van belang dat het hier gaat om een generieke

toetsing van de verschillende beleidsinstrumenten over de verschillende sectoren. Dat zegt nog niets over de mogelijke werking van een instrument in een specifieke sector of zelfs deelsector. Dat zou gunstiger kunnen uitvallen. Een ander niet te veronachtzamen aspect is, dat de beleidsmaatregelen zelden rigoureuus worden ingevoerd. In veel gevallen is sprake van een gedeeltelijke en gefaseerde invoering. Bovendien zijn de conclusies conditioneel op de geleverde kwaliteit van dienstverlening. De volgende paragraaf gaat dieper in op de relatie tussen kwaliteit en productiviteit.

5.4 Kwaliteit en productiviteit

Is de relatie tussen beleid en productiviteit vaak al moeilijk vast te stellen, nog veel lastiger is het een oordeel te vellen over de samenhang tussen kwaliteit en productiviteit. Daardoor kan er sprake zijn van een vertekend beeld van de productiviteitsontwikkeling. Om een indicatie te krijgen van de mate van vertekening is, op basis van de schaarse historische kwaliteitsgegevens, geprobeerd enkele lijnen te schetsen waarmee de ontwikkeling van de kwaliteit van veiligheidszorg en justitie enigszins kan worden geduid.

Voor de kwaliteitsontwikkeling bij de politie kunnen we eigenlijk alleen afgaan op de trends die zich op het terrein van de opsporingstaak voordoen. Daarbij valt op dat de kwaliteit van de opsporing vooral in de eerste helft van de onderzoeksperiode sterk achteruitgaat. Zo daalt het ophelderingspercentage tussen 1980 en het midden van de jaren negentig met ruim 40 procent, terwijl het percentage technische sepots in deze periode met ruim 25 procent toeneemt. In het eerste decennium van deze eeuw is sprake van een aanzienlijke kwaliteitsverbetering in het opsporingswerk. In de jaren daarna is wel weer enige achteruitgang te constateren, maar die blijft beperkt tot het percentage technische sepots.

Gezien deze ontwikkeling, is het denkbaar dat de feitelijke productiviteitsontwikkeling van de politie in de periode na de eeuwwisseling hoger is geweest dan de gemeten productiviteit. Daar staat tegenover dat de gemeten productiviteitsontwikkeling tussen 1980 en medio jaren negentig mogelijk een overschatting is van de feitelijke productiviteit in die periode.

De kwaliteit van de rechterlijke macht lijkt vooral in de jaren tachtig onder druk te staan. In deze jaren is althans sprake van een forse toename van de doorlooptijd van rechtbankstrafzaken en neemt ook het aandeel hogerberoepszaken op alle rechtsgebieden toe. Ook gaan in deze periode vanuit politiek en beleid verschillende signalen uit dat de kwaliteit van de rechtspraak te wensen overlaat en hervormingen nodig zijn (Rutten-van Deurzen, 2010). In de jaren negentig lijkt bij de strafzaken kwaliteitsverbetering op te treden, maar na de eeuwwisseling en vooral tijdens de crisisjaren nemen de doorlooptijden van deze zaken weer toe. Tegelijkertijd is bij het bestuursrecht sprake van een aanzienlijke daling van de doorlooptijden.

Op basis hiervan ziet het ernaar uit dat het betrekkelijk hoge productiviteitsniveau van de rechterlijke macht in de jaren tachtig deels ten koste gaat van de kwaliteit. Dat zou kunnen betekenen dat de feitelijke productiviteitsontwikkeling in deze periode lager is dan de gemeten productiviteit.

Over de kwaliteitsontwikkeling van het gevangeniswezen gedurende de onderzoeksperiode is nog minder bekend dan over de andere twee sectoren. Slechts voor een kwaliteitsindicator zijn gegevens beschikbaar die tot in de jaren tachtig teruggaan. Dit betreft de externe veiligheid, een indicator die doorgaans wordt geoperationaliseerd aan de hand van het aantal ontvluchtingen en/of onttrekkingen. Uit de cijfers hierover kan worden opgemaakt dat vanaf begin jaren negentig sprake is van een forse kwaliteitsverbetering, een trend die zich in de periode daarna voortzet. Dat geldt met name voor de ontvluchtingen, die vanaf 1993 spectaculair afnemen. Deze daling is vooral te danken aan de oprichting van de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in hetzelfde jaar.

Op het gebied van de externe veiligheid vindt dus vanaf 1993 een aanzienlijke kwaliteitsverbetering plaats. Dit kan erop duiden dat de productiviteitsontwikkeling tussen 1993 en 2014 in werkelijkheid op een wat hoger niveau heeft gelegen dan uit de gemeten productiviteitsontwikkeling blijkt.

Overigens is het goed hier nogmaals te benadrukken dat voor alle sectoren geldt dat de geschetste kwaliteitstrends slechts een zeer beperkt beeld geven van de daadwerkelijke kwaliteitsontwikkelingen. De kwaliteit van veiligheidszorg en justitie kent vele dimensies en daarvan zijn er maar enkele aan de orde gesteld. Het kan dan ook goed zijn dat de kwaliteitsontwikkeling op de ene dimensie heel anders verloopt dan op de andere. Daardoor kan bijvoorbeeld een positieve ontwikkeling op een kwaliteitsdimensie teniet worden gedaan door een negatieve ontwikkeling op een andere. Zo kan de kwaliteitsverbetering in het gevangeniswezen op het gebied van de externe veiligheid gepaard zijn gegaan met een achteruitgang van de interne veiligheid en/of het leefklimaat. In dat geval is per saldo geen sprake is geweest van kwaliteitswinst in het gevangeniswezen en misschien zelfs wel van kwaliteitsverlies.

Ondanks deze kanttekeningen en de summere gegevens lijkt de stelling dat de kwaliteit van veiligheid en justitie hoger is dan in de jaren tachtig te verdedigen. Een verbetering die voor een belangrijk deel te danken is aan de toegenomen aandacht voor de kwaliteitszorg. Zoals in paragraaf 5.1 is beschreven, is sinds het midden van de jaren negentig in alle sectoren veel werk verzet om systemen te ontwikkelen waarmee de kwaliteit op tal van aspecten kan worden gemonitord, bewaakt en verbeterd. Bovendien zijn sindsdien inspectiediensten in het leven geroepen die erop toezien dat deze kwaliteitszorg inderdaad tot verbeteringen leidt.

5.5 Beschouwingen en conclusies

Vijfendertig jaar veiligheid en justitie: manoeuvreren tussen kostenbeheersing en maatschappelijke druk

Door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen komen veiligheid en justitie steeds meer onder druk te staan. In de jaren tachtig en negentig speelt vooral de sterk stijgende criminaliteit een belangrijke rol, maar ook andere maatschappelijke trends, zoals de individualisering, de groei van de economische activiteit en de sociale zekerheid en de toenemende complexiteit (denk aan milieudelicten, cybercrime en internationale criminaliteit en terrorisme) dragen hieraan bij. Hierdoor blijft er ook na de eeuwwisseling, als de misdaadcijfers gaan dalen, sprake van een grote druk op het systeem. Dit geldt zeker ook voor de rechtspraak, die in deze periode wordt geconfronteerd met een forse stijging van het aantal civiele zaken.

Als gevolg van deze ontwikkelingen is er in de loop van de tijd een voortdurende roep om hogere budgetten voor veiligheid en justitie en hervormingen die de effectiviteit van het systeem moeten verbeteren. Tegelijkertijd is in verschillende perioden ook sprake van een beleid dat de kostengroei voor veiligheid en justitie moet intomen. Dit geldt in het bijzonder voor de jaren tachtig van de vorige eeuw en de afgelopen crisisjaren. Er is dan ook vaak een sterke impuls om te zoeken naar mogelijkheden om de productiviteit in de verschillende sectoren te verhogen. Het beleid gaat ervan uit dat kostenbesparingen zijn te realiseren via autonomievergroting (decentralisatie van de bedrijfsvoering en de huisvesting, oprichting van agentschappen), vormen van prestatiebekostiging en schaalvergroting (reorganisatie politie 1993 en 2012, herziening van de gerechtelijke kaart in 2013).

Beïnvloeding productiviteitsgroei door overheid beperkt

Op basis van de geschetste productiviteitstrends lijken de verschillende hervormingen weinig effect te hebben gesorteerd. De productiviteitsontwikkeling van veiligheid en justitie is laag te noemen. Vooral bij de rechterlijke macht is de ontwikkeling zorgelijk, ook al zou die enigszins gerelativeerd kunnen worden bij een veronderstelde kwaliteitsverbetering en zaakverzwarende. Juist in deze sector, waarin beoordelingen van dossiers en administratieve handelingen belangrijke elementen vormen, zou conform procesmatig vergelijkbare bedrijven (zakelijke dienstverlening) een groei te verwachten zijn. Het lijkt erop dat veel mogelijkheden via IT en expertsystemen en dergelijke hier lange tijd onbenut zijn gelaten. Vanaf 2002 is wel sprake van een beperkte trendbreuk. Aan een jarenlange daling van de productiviteit lijkt dan eindelijk een einde te komen. Het lijkt erop dat de maatregelen uit die tijd van decentrale bedrijfsvoering en van schaalvergroting enig effect sorteren.

Bij de politie is ook al jaren sprake van een negatieve ontwikkeling (na een sterke groei in de beginperiode). Ook dit is zorgelijk, al zou deze uitspraak bij een toegenomen case

mix en kwaliteit genuanceerd kunnen worden. De verstrekkende reorganisatie in de jaren negentig, de toenemende belangstelling voor bedrijfsvoering en de prestatie-elementen in de bekostiging brengen in geen van de gevallen een positieve trendbreuk tot stand.

De enige uitzondering is het gevangeniswezen. Daar is vrij permanent sprake van productiviteitsgroei. Hier vallen wel de sterke schommelingen op, omdat de sector niet in staat is snel in te spelen op veranderingen in de vraag. De belangrijke rol van vastgoed speelt hierin uiteraard een rol.

Uit de generieke analyse van de effecten van de verschillende beleidsinstrumenten komt een teleurstellend beeld naar voren.

Decentralisatie bedrijfsvoering: niet erg effectief

Zo levert het verschuiven van verantwoordelijkheden voor de bedrijfsvoering naar de sector en instellingen weinig effect op. Onder invloed van ideeën uit de New Public Management filosofie worden de sectoren in de loop van de tijd gedwongen om bedrijfsmatiger te gaan werken. Er komt meer aandacht voor de bedrijfsvoering. Via uniforme systemen van accountancy moet er meer inzicht komen in kosten en kosten-dragers. De DJI en de Raad voor de rechtspraak moeten dit ook nadrukkelijk faciliteren. Dit leidt bij de rechterlijke macht in 2002 – het oprichtingsjaar van de Raad voor de rechtspraak – tot een kentering. De jarenlange daling van de productiviteit komt dan tot stilstand. Bij het gevangeniswezen is dat echter niet het geval.

Decentralisatie huisvesting: waarschijnlijk negatief effect

Politiekorpsen zijn al sinds 1993 verantwoordelijk voor hun eigen huisvesting. De rechterlijke macht en het gevangeniswezen worden wat huisvesting betreft bediend door de Rgd. In 1999 verandert er wel iets in dit systeem, omdat instellingen in deze sectoren vanaf dat moment aan de Rgd wel huur verschuldigd zijn. De achtergrond hiervan is dat de instellingen zelf dan een rationelere afweging maken over de allocatie van hun middelen en dus ook onnodige verspilling in de huisvesting direct zullen tegengaan. Er zijn echter empirische aanwijzingen dat eerder sprake is van een averechts effect. De decentralisatie van de huisvesting gaat gepaard met een gebrekkige prikkel voor de aanbieder (Rgd) om dit zo efficiënt mogelijk te doen. We hebben hier in feite te maken met een monopolist op het gebied van huisvesting. Om de gevolgde strategie effectief te maken, zou moet worden nagedacht of instellingen niet meer aan verplichte winkelen zouden moeten doen.

Prestatiebekostiging: niet effectief

Onder het meer bedrijfsmatig werken valt ook de prestatiebekostiging. In alle sectoren bestaat er sinds de jaren negentig voor een groot deel een koppeling tussen de gele-

verde productie en de bekostiging. Vanaf 2003 doet het systeem van prestatieafspraken zijn intrede bij de politie. Enkele jaren later komen de beleidsmakers hier alweer deels op terug, vanwege allerlei perverse prikkels in het systeem. Bekeuren gebeurt vooral om quota te halen en niet om de gewenste verbetering van de verkeersveiligheid. Uit de analyses blijkt ook nergens dat de veronderstelde samenhang tussen prestatiebekostiging en productiviteit met empirische bewijzen te staven is. Het omgekeerde is overigens ook niet vast te stellen.

Schaalvergroting: waarschijnlijk negatief effect

Alle V&J-sectoren krijgen in de onderzoeksperiode te maken met een forse opschaling. Vooral de schaalvergroting bij de politie is opzienbarend. Voor de opschaling worden behalve bestuurlijke redenen dikwijls financieel-economische argumenten gehanteerd. Grote instellingen zouden voordeliger kunnen werken. Gezien de (negatieve) productiviteitsontwikkelingen bij politie en rechterlijke macht, zijn voor deze stelling geen bewijzen te vinden. Eerder is sprake van het tegendeel. Grosso modo is sprake van een negatief effect. Het is niet uit te sluiten dat de opschaling bij de politie (in feite de fusie van vele gemeentelijke korpsen) in eerste instantie tot een verbetering leidt en wellicht geldt hetzelfde voor de rechtspraak (samenvoeging kantongerechten bij rechtbanken). De schaalvergroting heeft echter een zo grote omvang aangenomen dat er sprake lijkt van 'doorschieten' met alle negatieve gevolgen voor de productiviteit. Uit ander onderzoek, dat gebaseerd is op gegevens van individuele instellingen, is wel af te leiden dat de meeste instellingen bij politie en rechterlijke macht al lang de optimale grootte zijn gepasseerd.

Verder is uit ander onderzoek bekend dat schaalvergroting door middel van fusies bijna altijd gepaard gaat met hoge overgangskosten. Dat lijkt ook het geval te zijn bij de politie na de enorme fusieslag in 1994. Tussen 1993 en 1995 is sprake van een sterke daling van de productiviteit. Dit effect is veel minder te zien bij de invoering van de nationale politie, wat mogelijk deels te maken heeft met de financiële taakstelling die de politie in deze periode krijgt opgelegd.

Resumé: de sturingsmogelijkheden samengevat

Uit het voorgaande blijkt dat het overheidsbeleid van de afgelopen decennia niet bijdraagt aan een verbetering van de productiviteit van veiligheid en justitie. Bij politie en rechterlijke macht is de productiviteitsontwikkeling overwegend negatief. Ingrepen in het bedrijfsvoeringsmodel, de bekostigingsstructuur of de schaal lijken nauwelijks van betekenis te zijn en in sommige gevallen waarschijnlijk zelfs een negatief effect te hebben. Uitzondering hierop lijkt het gevangeniswezen. Daar zijn maatregelen toegepast die daadwerkelijk hebben kunnen bijdragen aan een efficiëntere uitvoering, onder andere door meer mensen op een cel toe te laten. Verder blijkt de aandacht voor de bedrijfsvoering bij de rechterlijke macht na de eeuwwisseling wel enig effect te sorteren. De jarenlange daling van de productiviteit komt dan eindelijk tot stilstand. Al met

al is het beeld van de V&J-sector echter somberder dan in andere publieke sectoren, zoals de zorg en het onderwijs (Blank & Van Heezik, 2015; Blank et al., 2016).

Het is voor de overheid ook niet eenvoudig om instrumenten te vinden die de productiviteit van de politie en rechterlijke macht kunnen verhogen. Het gaat hier om kerntaken van de overheid, die moeilijk of niet zijn uit te besteden en waar vormen van marktprikkels lastig zijn in te voeren. Weliswaar is in de loop der jaren een deel van de politietaken overgenomen door private beveiligingsbedrijven, gemeentelijke handhavers of door burgerinitiatieven, maar de mogelijkheden voor verdere uitbesteding van politietaken zijn beperkt. Hierdoor opereren deze sectoren min of meer als (staats)monopolies en zijn daardoor inherent ondoelmatig en weinig innovatief. Dit geldt het sterkst voor de rechterlijke macht, waar de wettelijk verankerde onafhankelijkheid ook haar weerslag heeft op de bedrijfsvoering. Bij de politie ligt dit anders, maar zij is wel vrij eenvoudig in staat de eigen productie te regelen door meer of minder te doen. Pogingen om dit te beïnvloeden, zoals prestatiebekostiging, leveren weinig of perverse effecten op. Dit zijn sectoren waar dus de eerder gememoreerde ziekte van Baumol zich lijkt te manifesteren.

Al met al een tamelijk somber perspectief. Er zijn technisch gesproken waarschijnlijk voldoende mogelijkheden om door innovaties de productiviteit bij politie en rechterlijke macht te verbeteren. De prikkel tot innovatief en efficiënt gedrag is bij deze organisaties echter onvoldoende aanwezig. Het heeft dan ook niet veel zin om dit soort prikkels kunstmatig op organisatieniveau in te voeren. De oplossing moet waarschijnlijk eerder worden gezocht in de sfeer van management en personeel, waarbij goede prestaties direct worden beloond en slechte gesanctioneerd. Onderzoek op microniveau zou antwoord kunnen geven op de vraag of flexibele beloningen, eenvoudige ontslagregelingen, tijdelijke benoemingen en dergelijke meer soelaas bieden dan de generieke instrumenten die de afgelopen decennia zijn toegepast.

Bijlage A Berekening kapitaalkosten

Deze bijlage bevat een uiteenzetting over de meting van kapitaal. Hier worden als verantwoording de modelbeschrijving en de belangrijkste parameters gegeven. Een uitgebreidere toelichting is te vinden in Blank en Van Heezik (2015).

Het algemene model

Eerst definiëren we hier een aantal variabelen en geven vervolgens met een aantal vergelijkingen aan hoe de verschillende variabelen met elkaar samenhangen.

We beschouwen de periode $t = 1, \dots, T$. We definiëren de volgende variabelen:

K_t	= volumemaat kapitaal op tijdstip t ;
AFS_t	= nominale afschrijvingen op tijdstip t (historische kostprijs);
I_t	= volume investeringen op tijdstip t ;
KI_t	= kosten van investeringen op tijdstip t ;
δ_t	= depreciatie op tijdstip t ;
r_t	= rente op tijdstip t ;
BW_t	= boekwaarde op tijdstip t (historische kostprijs);
$Kkap_t$	= nominale kosten kapitaal;
$Wkap_t$	= prijs van kapitaal;
$WInv_t$	= prijs van investeringen;
$dWInv_t$	= procentuele verandering prijs van investeringen van jaar $t-1$ naar t .

Merk op dat alle variabelen een tijdsindex hebben. Dat geldt dus ook voor de depreciatie en de rente. In de praktijk zal, vooral bij de depreciatie, meestal worden uitgegaan van een constante. Overigens zal in de verdere presentatie de tijdsindex worden weggelaten. Alle uitdrukkingen hebben dus betrekking op de hele reeks van waarnemingen. Als een vertraagde waarneming wordt gehanteerd, dan wordt deze aangegeven met $X(-1)$.

De belangrijkste vergelijking is ongetwijfeld de vergelijking die de opbouw van het kapitaalvolume in de tijd weergeeft:

$$K = (1 - \delta)K(-1) + I \quad (A-1)$$

Of geformuleerd als:

$$K(-1) = \frac{K-I}{1-\delta} \quad (\text{A-2})$$

Verder geldt:

$$KKap = (r + \delta - dWInv) \cdot WInv \cdot K \quad (\text{A-3})$$

De kosten van kapitaal zijn dus gelijk aan de som van de depreciatieratio en de rente, verminderd met de procentuele verandering van de prijs van kapitaal, vermenigvuldigd met de prijs van investeringen en het volume van kapitaal. Belangrijk is op te merken dat de kosten van kapitaal hier in feite worden 'opgewaarderd' naar vervangingswaarde. De eerste twee componenten van (A-3) zijn op te vatten als de prijs van kapitaal:

$$WKap = (r + \delta - dWInv) \cdot WInv \quad (\text{A-4})$$

Vergelijking (A-1) kan worden gebruikt om vanaf $t = 1$, bij een gegeven startwaarde van het volume van kapitaal en een reeks van het volume van investeringen, een reeks voor het volume van kapitaal te berekenen. Dit is de zogenoemde Perpetuum Inventory Method (PIM). De depreciatieratio moet dan wel bekend zijn. Via vergelijking (A-3) en (A-4) zijn dan de kapitaalkosten en -prijzen af te leiden. Dit zijn dus de kapitaalkosten in nominale termen tegen vervangingswaarde! Hiervoor moeten dus ook nog reeksen voor de rente en voor de prijzen van investeringen beschikbaar zijn. De methode is ook toe te passen als we beschikken over een goede proxy voor het volume van kapitaal op het eindtijdstip. Dan passen we (A-2) toe via backcasting. Deze methode zal veelal de voorkeur hebben boven de eerste.

Merk op dat wanneer er goede gegevens beschikbaar zijn over het volume van kapitaal (bijvoorbeeld vierkante meters gebouwooppervlakte), we alleen (A-3) hoeven toe te passen. In de volgende paragrafen wordt uiteengezet hoe dit model toe te passen, wanneer we een of meerdere gegevens ontberen.

Metten via reeks van afschrijvingen

Indien er geen gegevens beschikbaar zijn over de investeringen, dan is het mogelijk deze reeks te simuleren. Dit gebeurt via de afschrijvingen als volgt:

$$I = \frac{AFS - (1-\delta) \cdot AFS(-1)}{\delta \cdot WInv} \quad (\text{A-5})$$

Vergelijking (A-5) geeft aan dat de investeringen gelijk zijn aan de verandering in de afschrijvingen tussen twee perioden, via de depreciatiefactor 'geüpgraded' naar het volume en gecorrigeerd voor gestegen prijzen van kapitaalgoederen.

Dus als de afschrijvingen bekend zijn, dan is hier het volume van de investeringen te benaderen via (A-5) en vervolgens kunnen de andere variabelen via (A-2) en (A-3) worden berekend.

Het volume kapitaal op het eindtijdstip

Om de reeksen uit (A-3) en (A-4) te kunnen afleiden, is het noodzakelijk te beschikken over een eindwaarde van het volume van kapitaal K_T . Hiervoor rekenen we de capaciteit, bijvoorbeeld vierkante meters, om naar (vervangings)waarde kapitaal in basisjaar T , door gebruik te maken van externe informatie over de prijs van een capaciteitseenheid. Op basis van deze gegevens hebben we een schatting gemaakt van het brutovloeroppervlak en de kapitaalkosten (bouwkosten, kosten inventaris, installaties en dergelijke) van de verschillende V&J-sectoren. De uitkomsten hiervan staan in tabel B-1 vermeld. In de tabel staan ook de depreciatieratio's (delta's) vermeld. Om het model te kunnen toepassen, wordt op voorhand een aantal relevante parameters geprikt, die gebaseerd worden op gegevens uit publicaties van Bouwstenen, Algemene Rekenkamer, VNG, CBS en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De parameters staan samengevat in tabel B-1.

Startpunt voor de berekening van de inzet van kapitaal is de vervangingswaarde. De vervangingswaarde wordt afgeleid uit het brutovloeroppervlak van het vastgoed in de sector en de kapitaalkosten per m^2 . Daarnaast spelen de overige vaste activa een rol. Dit zijn activa met een veel kortere levensduur. Hierdoor zullen aanschafwaarde en vervangingswaarde vaak dicht tegen elkaar aan liggen, omdat de prijzen in de meest recente jaren niet heel veel van elkaar verschillen. Vanuit de vervangingswaarde wordt teruggerekend naar eerdere jaren. Hierin speelt het afschrijvingspercentage een belangrijke rol. Het afschrijvingspercentage is af te leiden uit de verhouding tussen de afschrijvingen in 2014 en de aanschafwaarde in 2014 en wordt constant verondersteld voor de gehele periode (zie laatste kolom tabel B-1). Dit afschrijvingspercentage kan dus per sector verschillen. Dat is sterk afhankelijk van de samenstelling van de kapitaalgoederen (machines versus gebouwen) en bijvoorbeeld de toepassing van versnelde afschrijvingen. De uitkomsten van de berekeningen van de vervangingswaarde in 2014 worden ook nog eens gestaafd aan de hand van een aantal jaarverslagen uit 2014, waarin zowel de boekwaarde als de vervangingswaarde wordt vermeld. De verhouding tussen deze twee grootheden (ongeveer een factor 2 in de meeste gevallen) wordt vergeleken met de macrocijfers over boekwaarde en de hier berekende vervangingswaarde.

De rente wordt gebaseerd op de rente op staatsleningen (jongste tienjarige; bron: DNB) in de periode 1987-2012. Voor de periode vóór 1987 wordt de rente gebaseerd op de rendementen op staatsleningen (bron: CBS, Statline).

Tabel B-1 Gegevens voor berekening kapitaalkosten^a

V&J-sector	methode	bruto- vloer- oppervlak 2014 (mln m2)	kapitaal- kosten per capaciteits- eenheid in 2014 (euro)	aanschaf- waarde overige vaste activa 2014 (× 1 mln euro)	vervan- gingswaarde 2014 (× 1 mln euro)	afschrijvings- percentage (in %)
Politie	deels PIM, deels via afschrij- vingen	1,925	1808	1072	4.400	7,2
Rechterlijke macht	PIM	nvt	nvt	nvt	327 ^b	9,2
Gevangenis- wezen		nvt	nvt	nvt	240 ^c	16,0

^a Kleine afwijkingen mogelijk vanwege aanpassingen na iteraties.

^b Gebaseerd op aanschafwaarde. Kapitaal bevat geen huisvesting (wordt gehuurd).

^c Gebaseerd op tweemaal boekwaarde (*Rule of thumb*). Kapitaal bevat geen huisvesting (wordt gehuurd). Alleen maar kapitaalgoederen met een heel korte levensduur (circa 6 jaar).

Afleiding huurkosten gevangeniswezen en rechterlijke macht

Gebouwen zijn niet in eigendom van de sector gevangeniswezen, maar in eigendom van de Rijksgebouwendienst (Rgd). Het gevangeniswezen (lees DJI) betaalt hiervoor een huurvergoeding aan de Rgd. Deze huurkosten maken deel uit van de materiële kosten. Dit geldt niet voor de periode vóór 1999. Er vindt dan geen verrekening plaats met de Rgd. Om het een en ander wel vergelijkbaar te houden, zijn de huurkosten vóór 1999 geraamd op basis van de volgende formule:

$$K_{huur} = cpi * cap * huur99$$

Met:

K_{huur} = kosten van huur;

cpi = consumentenprijsindex;

cap = capaciteit;

$huur99$ = huurprijs in 1999.

De huurprijs wordt hierbij op de volgende wijze afgeleid uit het verschil in materiële kosten tussen 1998 (exclusief huurkosten) en 1999 (inclusief huurkosten):

$$huur99 = \frac{mk(1999) - mk(1998) * \left(\frac{cpi(1999)}{cpi(1998)}\right) * \left(\frac{cap(1999)}{cap(1998)}\right)}{cap(1999)}$$

Met:

$mk(t)$ = materiële kosten in jaar t;

$cap(t)$ = capaciteit in jaar t.

De berekende huurkosten zijn vervolgens opgeteld bij de andere materiële kosten.

Voor de rechtspraak en het OM geldt eveneens dat de gebouwen geen eigendom zijn van de sector en er huur betaald dient te worden aan de Rgd. Ook hier wordt voor de periode vóór 1999 een berekening gemaakt van de huurkosten. Helaas beschikken we voor deze cijfers niet over capaciteitsgegevens zoals bij het gevangeniswezen. Daarom wordt hier een eenvoudigere methode toegepast, waarbij de materiële kosten vóór 1999 worden opgehoogd met een vaste factor. Deze factor wordt afgeleid uit de verhouding tussen de materiële kosten in 1999, in- en exclusief de huurkosten.

Bijlage B Kostenmodel

Kostenfunctie

Het kostenmodel is gebaseerd op een hybride translog-kostenfunctie. Een translog-specificatie is een zeer flexibele vorm. Dat wil zeggen, dat hiermee een grote baaierd van verschillende vormen van kostenfuncties kan worden gedekt. Er worden dan a priori geen al te rigide beperkingen opgelegd, zoals een constante verhouding tussen ingezette middelen. Er is hier sprake van een hybride vorm, omdat niet alle parameters van het model kunnen worden geschat, vanwege het gebrek aan waarnemingen (zie ook de paragraaf Schattingsmethodiek). Om het aantal te schatten parameters te beperken, is hier een aantal tweede-ordetermen geschrap. De tweede-ordetermen met de prijzen zijn wel verwerkt, omdat deze in een lineaire vorm in de vergelijkingen van de kostenaandelen terugkomen en zonder probleem kunnen worden geschat. Verder bevat de kostenfunctie een term die de groei van de productie meet. Deze term is toegevoegd om productiviteitsverschillen te verwerken die optreden als gevolg van veranderingen in de productie. In feite gaat het hier om een term waarmee de aanpassingssnelheid van de ingezette middelen aan productieveranderingen kan worden berekend. De bijbehorende parameter b_0 is op te vatten als een aanpassingscoëfficiënt. De kostenvergelijking luidt:

$$\ln(C) = \sum_{m=1}^M b_m \ln(y_m) + b_0 \sum_{m=1}^M b_m \ln\left(\frac{y_m}{y_{m(-1)}}\right) + \sum_{n=1}^N c_n \ln(w_n) + \quad (B-1)$$

$$\sum_{n=1}^N \sum_{n'} c_{nn'} \ln(w_n) \ln(w_{n'}) + struc + \sum_{n=1}^N j_{1n} \cdot jaar \cdot \ln(w_n)$$

waarin:

y_m = productie dienst m ($m = 1, \dots, M$);

$y_{m(-1)}$ = productie dienst m ($m = 1, \dots, M$) in het voorgaande jaar $t - 1$;

w_n = prijs ingezet middel n ($n = 1, \dots, N$);

C = totale kosten;

$struc$ = structuurvariabele:

$$struc = \sum_{p=1}^P [a_p + aa_p * (jaar - T_p)] * (jaar \in I_p)$$

En:

$$a_p = a_1 + \sum_{q=1}^P aa_q * (T_q - T_{q-1})$$

waarin:

T_p = einde periode p;

T_o = beginjaar analyse;

a_1 = te schatten parameter (constante);

aa_p = te schatten parameter.

De structuurvariabele deelt de gehele waarnemingsperiode in een aantal deelperiodes op. De veronderstelling is dat binnen een periode sprake is van een bepaalde autonome ontwikkeling. De breukpunten worden zodanig vastgesteld dat het kostenmodel statistisch de maximale waarschijnlijkheid heeft. Hiervoor wordt een recursieve rekenmethode toegepast, die op zoek gaat naar de goede breukpunten. Deze methode is afgeleid van de theorie over het gebruik van zogenoemde *splines* of *segmented regression*.

De bijbehorende vergelijkingen voor de kostenaandelen (ook wel de vraagvergelijkingen voor de ingezette middelen genoemd) volgen uit Shephard's lemma en zien er als volgt uit:

$$S_n = c_n + \sum_{n'}^N c_{nn'} \ln(w_{n'}) + j_{1n} \cdot \text{jaar} \quad (\text{B-2})$$

Eisen van symmetrie leiden tot:

$$c_{nn'} = c_{n'n}$$

Verder geldt de homogeniteitseis, zodat een stijging in de prijzen gepaard gaat met een evenredige stijging in de kosten:

$$\sum_{n=1}^N c_n = 1; \sum_{n=1}^N c_{nn'} = 0 \quad \forall n'; \sum_{n=1}^N j_{tn} = 0 \quad \forall t$$

Naast deze voorwaarden moet aan een aantal standardeisen zijn voldaan, die betrekking hebben op het verloop van een kostenfunctie. De kostenfunctie moet concaaf en niet-dalend zijn in de prijzen. Voor een nadere uitleg zie Blank en Valdmanis (2013). Meestal worden deze twee eigenschappen achteraf gecontroleerd in plaats van vooraf opgelegd. Een methode voor de controle van de concaviteit is gebruik te maken van de zogenoemde eigen vraagelasticiteit van de ingezette middelen. Als de prijs van bijvoorbeeld arbeid stijgt, dan ligt het voor de hand dat de betreffende instelling minder hiervan gaat gebruiken. De vraag naar dit ingezette middel daalt en de waarde van de eigen vraagelasticiteit moet dus negatief zijn. De vergelijking voor de eigen vraagelasticiteit luidt als volgt:

$$\eta_{nn} = c_n \left[1 + \frac{c_{nn}}{s_n^2} - \frac{1}{s_n} \right] \quad (\text{B-3})$$

waarin:

η_{nn} = eigen vraagelasticiteit ingezet middel n

Niet-dalend in prijzen houdt in dat de op basis van de parameters geschatte kosten-aandelen altijd positief moeten zijn.

De kostendecompositie volgt uit de volgende vergelijkingen. De relatieve verandering van de productie is gelijk aan:

$$dlny = \sum_m [b_m + \sum_n e_{mn} lnw_n] dlny_m \quad (\text{B-4})$$

De relatieve verandering van de prijs is gelijk aan:

$$dlnw = \sum_n [c_n + \sum_{n'} c_{nn'} lnw_{n'} + \sum_m e_{mn} lny_m] dlnw_n \quad (\text{B-5})$$

De relatieve (autonome) verandering is gelijk aan:

$$dT = \sum_t aa_t PER_t + \sum_n j_{1n} lnw_n \quad (\text{B-6})$$

De totale productiviteitsontwikkeling is gelijk aan:

$$dlnprod = -[dln c - dlny - dlnw] \quad (\text{B-7})$$

De totale productiviteitsontwikkeling is het tegengestelde van de kostenontwikkeling, gecorrigeerd voor de ontwikkelingen in de productie en de prijzen van de ingezette middelen.

Metten van productie en prijzen

Ieder hoofdstuk bevat een uitgebreide beschrijving van de gekozen productievevariabelen. Het betreft hier meestal gegevens over aantallen overtredingen, afgehandelde zaken of gevangenen. In een aantal gevallen is het mogelijk een verdere differentiatie te maken tussen producten, zodat ook rekening wordt gehouden met verschillen in het beslag op de ingezette middelen. Zo zal bijvoorbeeld een afgehandelde rechtszaak meer inzet van middelen vergen dan een kantonzaak.

Voor ieder van de drie onderscheiden ingezette middelen (personeel, materiaal en kapitaal) wordt een afzonderlijke prijs vastgesteld. Voor personeel is dit de personeelskosten per gewerkt uur. Het aantal gewerkte uren is het product van het aantal geregistreerde voltijdbanen en de arbeidsduur volgens de cao. Het consumentenprijsindexcijfer dient als prijs voor materiaal. Bijlage A bevat een uitgebreide uiteenzetting over de vaststelling van kapitaal en de prijs van kapitaal. De prijs van kapitaal is in feite een afgeleide van de interestvoet en de depreciatievoet.

Schattingsmethodiek

Het voorgaande model kent een groot aantal parameters, vooral wanneer er een aantal verschillende diensten en ingezette middelen wordt onderscheiden. Zeker in een tijdreekscontext treedt bij het schatten van de parameters een groot aantal technische problemen op. Zo bevatten tijdreeksen maar een beperkt aantal waarnemingen. Het aantal vrijheidsgraden is dus beperkt. Verder geldt dat de meeste tijdreeksen niet stationair zijn, maar een trendmatige component hebben. Het toepassen van OLS (ordinary least squares) zou in een dergelijk geval leiden tot zogenoemde schijn correlaties. De sterke correlaties tussen verschillende variabelen leiden tevens tot het probleem van multicollineariteit, waardoor de schatters niet efficiënt zijn. De samenhang tussen de verklarende variabelen (exogenen) is dan zo sterk, dat niet is vast te stellen welk deel van de variatie in de te verklaren variabele (endogene variabele) is toe te rekenen aan variatie in de verklarende variabelen. De econometrie kent een aantal oplossingen voor niet-stationariteit. Een eenvoudige oplossing is het toepassen van een correctieparameter voor autocorrelatie. Hierdoor wordt elke variabele zo getransformeerd dat deze de waarde aanneemt van het verschil tussen de waarde van het beschouwde jaar t en een autoregressiecoëfficiënt ρ maal de waarde van het voorgaande jaar $t - 1$. Daarbij leidt $\rho = 1$ tot een model in eerste verschillen en impliceert $\rho = 0$ een kostenmodel in niveaus. De autoregressiecoëfficiënt ρ wordt in het kostenmodel meegeschat. In feite is de eerdergenoemde trend uit de gegevens verwijderd en dus ook de schijn correlatie.

Het multicollineariteitsprobleem is uitsluitend op te lossen door het toevoegen van extra informatie. Dit betekent dat er soms op voorhand te schatten parameters moeten worden geprikt, bijvoorbeeld op basis van ander onderzoek of dat er theoretische restricties moeten worden opgelegd (bijvoorbeeld *constant returns to scale*). In de empirische toepassing is aan het model opgelegd dat er sprake is van constante schaalopbrengsten. Mochten schaaffecten een rol spelen en er is bijvoorbeeld sprake van een trendmatige ontwikkeling, dan komt dat tot uitdrukking in de gemeten productiviteitsontwikkeling. Het opleggen van constante schaalopbrengsten in ons model vertaalt zich naar de volgende restrictie:

$$\sum_{m=1} b_m = 1$$

Zoals gezegd, wordt het model geschat met een (geschatte) correctie voor autocorrelatie. De resultaten worden vervolgens op een aantal criteria beoordeeld, zoals de verklaarde variantie, de Durbin-Watson-toets en de significantie van de parameters.

De eerdergenoemde recursieve methode om de breukpunten vast te stellen werkt *grosso modo* als volgt. In eerste instantie wordt uitgegaan van drie breukpunten (vier periodes). De breukpunten worden gelegd op alle mogelijke combinaties, onder de restrictie dat de breukpunten elk ten minste vijf jaar van begin- en eindpunt liggen, evenals van elkaar. De combinaties waarbij alle breuken een significant verschil in groei aanduiden worden vergeleken. Mocht er geen combinatie zijn waarbij dit het geval is, dan gebeurt het proces opnieuw voor twee breukpunten (drie periodes), en indien noodzakelijk ook voor één breukpunt (twee periodes). De breukpunten worden vastgesteld op de combinatie die de hoogste *likelihood* (waarschijnlijkheid) oplevert.

Controles en plausibiliteit

Het model dient te voldoen aan een aantal eisen die ten grondslag liggen aan de theorie waarop het model is gebaseerd. Om de uiteindelijke specificatie van het model te bepalen en het model te valideren, is een aantal toetsen uitgevoerd en opgenomen in tabel B-2. De toetsen zijn in ontkennende vorm geformuleerd.

Tabel B-2 Toetsen eigenschappen

hypothese	test
neutrale technologische ontwikkeling	$j_{11} = j_{12} = j_{13} = 0$
geen monotoniteit in prijzen	$c_1 < 0, c_2 < 0$ en $c_3 < 0$
eigen vraagelasticiteit personeel ≥ 0	$\eta_{11} > 0$
eigen vraagelasticiteit materiaal ≥ 0	$\eta_{22} > 0$
eigen vraagelasticiteit kapitaal ≥ 0	$\eta_{33} > 0$

De eerste toets wordt uitgevoerd om na te gaan of de technologische ontwikkeling van invloed is geweest op de samenstelling van de middelen. De tweede toets wordt uitgevoerd op basis van de achterliggende economische theorie. Deze impliceert dat een stijging in de prijs van een ingezet middel niet kan leiden tot dalende kosten (*ceteris paribus*).

De laatste drie toetsen komen ook voort uit de achterliggende theorie. De vraagelasticiteit naar een ingezet middel zou negatief moeten zijn: naarmate de prijs van een bepaald ingezet middel stijgt, zal een rationele instelling de duurder geworden middelen vervangen door relatief goedkopere middelen.

Modelspecificatie

Het uiteindelijke model bevat een aantal productievariabelen, prijsvariabelen en een aantal onderscheiden periodes om verschillende trends te berekenen. Voor de verschillende sectoren staan de genoemde variabelen in tabel B-3 samengevat.

Tabel B-3 Variabelen in model

parameter bij variabele	politie	rechterlijke macht	gevangeniswezen
b1	misdrifven	OM-zaken	ged. huis van bewaring
b2	voorkomen misdrifven	kantonzaken	ged. gevangenis
b3	verkeersovertredingen	rechtbankzaken (gew.)	ged. lichte detentie
b4	hulpverlening		
c1	prijs personeel	prijs personeel	prijs personeel
c2	prijs materiaal	prijs materiaal	prijs materiaal
c3	prijs kapitaal	prijs kapitaal	prijs kapitaal
aa1	periode 1980-1986	periode 1980-1983	periode 1980-1996
aa2	periode 1987-1994	periode 1984-2001	periode 1997-2014
aa3	periode 1995-2014	periode 2002-2014	

De kostenfunctie bevat naast deze termen dus de interactietermen van de prijsvariabelen onderling en van een algemene trendterm en de prijsvariabelen. De schattingsresultaten zijn op aanvraag verkrijgbaar bij de auteurs of via IPSE Studies.

Modelspecificatie integrale analyse

Op basis van de uitkomsten van de kostenfunctie kan een integrale analyse worden uitgevoerd. Door de resultaten van de afzonderlijke modellen voor politie, rechterlijke macht en gevangeniswezen aan elkaar te koppelen, kan worden nagegaan of er een generiek effect kan worden vastgesteld. Dat betekent dat we voor iedere sector een vergelijking definiëren waarbij de parameters over de verschillende vergelijkingen aan elkaar gelijk worden gesteld. Dit betekent in feite dat er getoetst wordt of de gehanteerde instrumenten in iedere sector een vergelijkbaar effect hebben gehad. De vergelijking voor iedere sector ziet er als volgt uit:

$$\begin{aligned}
 d\ln(\pi_s) = & a_1 + c_1\Delta dec_s + d_1\Delta hv_s + e_1\Delta of_s + f_1\Delta \left(\ln \left[\frac{Y_s(+1)}{Y_s} \right] \right) + g_1\Delta \ln(sch_s) \\
 & + b_1t + cc_1dec_s + dd_1hv_s + ee_1of_s + gg_1 \ln(sch_s) \quad (s \\
 & = pol, rm, gw)
 \end{aligned}$$

Met:

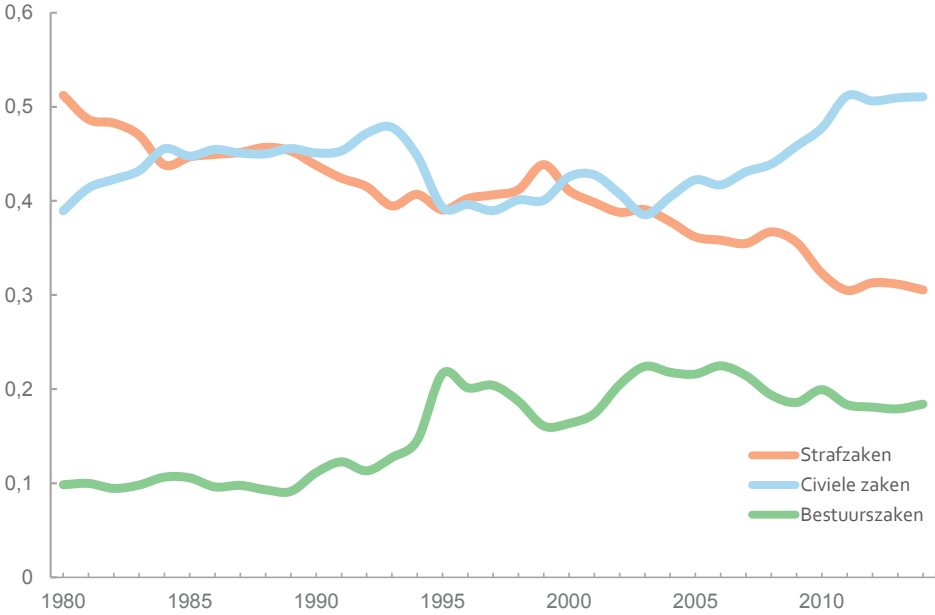
- π = productiviteit;
 dec_s = decentrale bedrijfsvoering in sector s (dummy);
 hv_s = huur voor huisvesting in sector s (dummy);
 of_s = outputfinanciering in sector s (dummy);
 Y_s = volume van de productie in sector s;
 Sch_s = schaal in sector s (kosten – in constante prijzen – per instelling).

Het stelsel van drie vergelijkingen wordt simultaan geschat met Seemingly Unrelated Regression.

Bijlage C Afgehandelde zaken rechtspraak

Figuur C-1 geeft de aandelen weer van het aantal afgehandelde zaken bij rechtbanken, onderverdeeld naar strafzaken, civiele zaken en bestuurszaken.

Figuur C-1 Samenstelling afgehandelde zaken naar bestuur, civiel en straf, 1980-2014



Bijlage D Afkortingen

AID	Algemene Inspectiedienst
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBI	Beperkt beveiligde inrichting
BBRA	Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren
BIC	Bayesian Information Criterium
BOA	Buitengewone opsporingsambtenaar openbare ruimte
BOD	bijzondere opsporingsdienst
bve	Budgetverdeelenheid
BVS	Budgetverdeelsysteem
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CPI	Consumentenprijsindex
CVOM	Dienst Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
DGO	Directeur gerechtelijke ondersteuning
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DPS	Database Publieke Sector
EBI	Extra beveiligde inrichting
ECD	Economische Controledienst
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
FLO	Functioneel leeftijdsontslag
FPC	Forensisch Psychiatrische Centra
Fte	Fulltime equivalent
HGK	(Wet) herziening gerechtelijke kaart
ILT-IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IRT	Interregionaal Rechercheteam
ISD	Inrichting voor stelselmatige daders
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
IVR	Integrale Veiligheidsrapportage
JJI	Justitiële Jeugdinstellingen
KEI	Kwaliteit en Innovatie rechtspraak
KLDPD	Korps landelijke politiediensten
Kwo	klantwaarderingsonderzoek
Lamicie	Last minute commissie
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiaire inrichting

PIW	Penitentiaire Inrichtingswerker
PKP	Project Kwantificering Politiewerk
PPC	Penitentiair psychiatrisch centrum
Rgd	Rijksgebouwendienst
ROC	Regionaal Opleidingencentrum
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Tbs	Terbeschikkingstelling
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
V&J	Veiligheid en Justitie
Wahv	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
Wobg	Wet organisatie en bestuur gerechten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZBBI	Zeer beperkt beveiligde inrichting

Bijlage E Figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1-1 Sectoren veiligheid en justitie.....	28
Figuur 1-2 Uitgaven aan veiligheid en justitie* in 2014 in procenten.....	29
Figuur 2-1 Ontwikkeling productie politie, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100).....	43
Figuur 2-2 Ontwikkeling kosten politie, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100).....	45
Figuur 2-3 Ontwikkeling volumina ingezette middelen politie, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100).....	46
Figuur 2-4 Ontwikkeling schaal politiekorpsen in kosten (× 1 miljoen euro in constante prijzen van 2014), 1980-2014	47
Figuur 2-5 Productiviteitsontwikkeling politie, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)	48
Figuur 2-6 Percentage opgehelderde misdrijven, 1980-2014	51
Figuur 2-7 Samenstelling misdrijven, 1980-2014.....	52
Figuur 2-8 Percentage technische sepots, 1980-2014	53
Figuur 2-9 Tevredenheid burgers over politie, 1980-2014 (indexcijfers: 1993 = 100)	55
Figuur 3-1 Ontwikkeling productie rechterlijke macht, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100).....	66
Figuur 3-2 Ontwikkeling kosten rechterlijke macht, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)	67
Figuur 3-3 Ontwikkeling volumina ingezette middelen rechterlijke macht, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100).....	68
Figuur 3-4 Ontwikkeling schaalgrootte van instellingen rechterlijke macht in kosten (× 1 miljoen euro in constante prijzen van 2014), 1980-2014	69
Figuur 3-5 Productiviteitsontwikkeling rechterlijke macht, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)	70
Figuur 3-6 Percentage hogerberoepszaken, 1980-2014	73
Figuur 3-7 Doorlooptijd rechtbankstrafzaken, 1981-2014 (indexcijfers: 2005 = 100)	75
Figuur 4-1 Ontwikkeling productie gevangeniswezen, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100).....	85
Figuur 4-2 Ontwikkeling kosten gevangeniswezen, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)	86
Figuur 4-3 Ontwikkeling volumina ingezette middelen gevangeniswezen, 1980-2013 (indexcijfers: 1980 = 100).....	87
Figuur 4-4 Ontwikkeling gemiddelde schaalgrootte van gevangeniswezen in kosten (× 1 miljoen euro in constante prijzen van 2014), 1980-2014	88
Figuur 4-5 Productiviteitsontwikkeling gevangeniswezen, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)	89
Figuur 4-6 Percentage recidive van ex-gedetineerden, 1996-2014	92
Figuur 4-7 Percentage onttrekkingen en ontvluchtingen, 1985-2014 (indexcijfers: 1993 = 100).....	94

Figuur 5-1 Schematisch overzicht van de belangrijkste beleidsingrepen in veiligheid en justitie, 1980-2014	106
Figuur 5-2 Ontwikkeling productie veiligheid en justitie, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100).....	107
Figuur 5-3 Ontwikkeling kosten, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)	108
Figuur 5-4 Ontwikkeling volume personeel, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)	109
Figuur 5-5 Ontwikkeling materiaalvolume, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100).....	110
Figuur 5-6 Ontwikkeling kapitaalvolume, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)	111
Figuur 5-7 Schaal instellingen in kosten (in constante prijzen van 2014), 1980-2014 ...	112
Figuur 5-8 Ontwikkeling productiviteit, 1980-2014 (indexcijfers: 1980 = 100)	113
Figuur C-1 Samenstelling afgehandelde zaken naar bestuur, civiel en straf, 1980-2014	139

Tabellen

Tabel 3-1 Ontwikkeling tevredenheid over de rechtspraak	76
Tabel 5-1 Lijst van variabelen in integrale analyse.....	115
Tabel 5-2 Schattingsresultaten sturingseffecten veiligheid en justitie, 1980-2014.....	117
Tabel B-1 Gegevens voor berekening kapitaalkosten.....	128
Tabel B-2 Toetsen eigenschappen.....	135
Tabel B-3 Variabelen in model	136

Literatuur

- Adelaars, H., Dijkzeul, L., Franke, T., van der Geest, T., Kuipers, L., Peters, R., ... van Wermeskerken, H. (2011). *Magistrale verhalen: 200 jaar rechterlijke macht in Nederland 1811-2011*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- AEF. (2005). *Budgetverdeling Nederlandse politie. Deel 1: Een fundamentele herijking*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- AEF. (2006). *Budgetverdeling Nederlandse politie. Deel 2: Een nieuwe verdeling*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Akkermans, M. (2015). *Criminaliteit en veiligheidsbeleving – Landelijke en regionale trends*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Algemene Rekenkamer. (2016). *Bekostiging Rechtspraak : gevolgen voor doelmatigheid*. Den Haag.
- Baumol, W. J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *The American Economic Review*, 57(3), 415–426.
- Blank, J. L. T. (2010). *Principes van productiviteitsmeting. Elementaire handleiding voor kwantitatief onderzoek naar de productiviteit, doelmatigheid, effectiviteit en kwaliteit van de publieke sector*. Maastricht: Shaker Publishing B.V.
- Blank, J. L. T. (2015). *Illusies over fusies. Een kritische beschouwing over de schaalvergroting in de Nederlandse publieke sector (oratie)* (Publicatiereeks Overheid en Arbeid No. 41). Den Haag: CAOP.
- Blank, J. L. T., Dumaij, A. C. M., Haelermans, C., van Heezik, A. A. S., van Hulst, B. L., & Koot, P. M. (2010). *Is de ziekte van Baumol te behandelen? Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om de productiviteit in de publieke sector te vergroten (IPSE Studies Research Reeks)*. Delft: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., & Eggink, E. (2011). *Productiviteitstrends in de ziekenhuiszorg. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1972 en 2008 (IPSE Studies Research Reeks No. 2011–2)*. Delft: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., & Eggink, E. (2014). The impact of policy on hospital productivity: a time

series analysis of Dutch hospitals. *Health Care Management Science*, 17(2), 139–149. <http://doi.org/10.1007/s10729-013-9257-8>

Blank, J. L. T., & Niaounakis, T. K. (2011). *Productiviteitstrends in het wetenschappelijk onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1982 en 2009* (IPSE Studies Research Reeks No. 2011–8). Delft: IPSE Studies.

Blank, J. L. T., & Niaounakis, T. K. (2016). *Naar een verantwoorde schaal en geografische spreiding in de rechtspraak. Een inventarisatie van de mogelijkheden voor het ontwikkelen van een onderzoeksprogramma*. Den Haag/Delft: IPSE Studies.

Blank, J. L. T., & Valdmanis, V. G. (2013). *Principles of productivity measurement: an elementary introduction to quantitative research on the productivity, efficiency, effectiveness and quality of the public sector*. Maastricht: Shaker Publishing B.V.

Blank, J. L. T., & van Heezik, A. A. S. (2015). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel I: het Nederlandse onderwijs, 1980-2012*. Den Haag/Delft: Eburon.

Blank, J. L. T., van Heezik, A. A. S., & Niaounakis, T. K. (2016). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel II: de Nederlandse zorg, 1980-2013*. Den Haag/Delft: Eburon.

Brommet, E. (2002). *Van rechterlijke macht naar rechterlijke organisatie: kroniek van achttien jaar verandering (1983-2001)*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Brouwers, M., & Wartna, B. (1996). *De deconcentratie van D&J: wijzigingen in de organisatie van het Nederlandse gevangeniswezen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Bruine de, H., & Fijn, H. (2012). De opkomst en ondergang van een kwaliteitsafdeling. *SIGMA*, 6, 22–25.

Brummen van, H. A. (1990). *Een zaak van gewicht. Rapport van de stuurgroep werklasmeting*. Den Haag.

Cachet, L., & Prins, R. (2010). Lokaal veiligheidsbeleid in Nederland en België: op zoek naar verschillen. *Tijdschrift Voor Veiligheid*, 9, 60–72.

CBS. (1985). *Burgerlijke en administratieve rechtspraak 1984*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

- CBS. (2000). *Rechtspraak in Nederland 1999*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2002). *Rechtspraak in Nederland 2001*. Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2004). *Rechtspraak in Nederland 2002*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2008). *Rechtspraak in Nederland 2007*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Combrink-Kuiters, L., Niemeijer, E., ter Voert, M., Dijkhoff, N., van Gammeren-Zoetewij, M., & Kuppens, J. (2003). *Ruimte voor mediation: Evaluatie van projecten bij de rechterlijke macht en gefinancierde rechtsbijstand*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Dijkgraaf, E., van der Geest, S. A., & Varkevisser, M. (2005). Efficiëntie boven water. *Economisch Statistische Berichten*, 90(4451), 34–35.
- DJI. (2013a). *Gevangeniswezen in getal 2008-2012*. Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen/Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- DJI. (2013b). *Jaarverslag 2012*. Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen.
- DJI. (2015). *Gevangeniswezen in getal 2010-2014*. Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen/Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Donner, J. P. H. (1994). *Het functioneren van het Openbaar Ministerie binnen de rechtshandhaving. Rapport van de Commissie Openbaar Ministerie*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Dumaij, A. C. M., Urlings, T., & Niaounakis, T. K. (2014). *Productiviteitstrends bij de rechterlijke macht. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling van rechtspraak en Openbaar Ministerie tussen 1965 en 2011* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.
- e-Justice. (2014). Procedures voor betalingsbevelen – Nederland. Retrieved from <https://e-justice.europa.eu/>
- EMN. (2012). *De organisatie van het asiel- en migratiebeleid in Nederland*. Den Haag:

- Färe, R., & Primont, D. (1995). *Multi-Output Production and Duality: Theory and applications*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Fijnaut, C. (2007). *De geschiedenis van de Nederlandse politie*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Flight, S., Nauta, O., Terpstra, J., Jonge, G. D., Hulshof, P., Abraham, M., & Roorda, W. (2011). *Voorwaardelijk vrij: Evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*. Amsterdam.
- Goedvolk, M. R., van Gulijk, H. H., Lindenberg, R., & Stapel, W. (2014). *Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak. Impactanalyse ketenpartners*. Barneveld: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Goudriaan, R., van Tulder, F., Blank, J. L. T., van der Torre, A., & Kuhry, B. (1989). *Doelmatig dienstverleners: Een onderzoek naar de produktiestructuur van vier voorzieningen in de kwartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Haagsma, J. H., Rümke, T. M., Smits, I., van der Veer, E., Wiebrens, C. J., & Business, R. (2012). *De sterkte van de arm: feiten en mythes. Politie & Wetenschap*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Hols, M. C. A. B., Rozenberg, P. F., & Morée, R. J. (2010). *Herijking van het budgetverdeelsysteem van de Nederlandse politie*. Utrecht: Capgemini Consulting, OBMC Consulting, Twynstra Gudde.
- Huisman, S., Princen, M., Klerks, P., & Kop, N. (2016). *Handelen naar waarheid: sterkte-zwakteanalyse van de opsporing*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Jonge de, G. (2008). *Over de kwaliteit van detentie. Het strafvonnis als basis voor detentieplanning*. Maastricht: Maastricht University.
- Kommer, M. M., Essers, J. J. A., & Damen, W. A. F. (1986). *De transactie in misdrijfzaken*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Kruissink, M., & Verwers, C. (1989). *Halt: een alternatieve aanpak van vandalisme. Eindrapport van een evaluatie-onderzoek naar Halt-projecten*. Arnhem: Gouda Quint bv.

- Lau, L. J. (2000). *Econometrics and the cost of capital: Essays in honor of Dale W. Jorgenson*. Cambridge: MIT Press.
- Meerdink, J., & Rijks, A. J. (2016). Parket CVOM binnen 25 jaar Wahv. *Verkeersrecht*, 31(3).
- Ministerie van Financiën. (2013). *IBO Dienst Justitiële Inrichtingen*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (Ed.). (2013). *Masterplan DJI 2013-2018*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Molleman, T. (2011). *Benchmarking in het gevangeniswezen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Molleman, T., & van den Hurk, A. A. (2012). Een kwestie van evenwichtskunst: over de doelen en taken van het gevangeniswezen. *Delikt En Delinkwent*, 7, 576–590.
- Molleman, T., & van der Broek, T. C. (2014). Understanding the links between perceived prison conditions and prison staff. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 42, 33–53.
- Molleman, T., & van Ginneken, E. F. J. C. (2014). A multilevel analysis of the relationship between cell sharing, staff-prisoner relationships, and prisoners' perceptions of prison quality. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 1–18.
- Moors, J. A., von Bergh, M. Y. W., Bogaerts, S., van Poppel, J. W. M. J., & van Kalmthout, A. M. (2004). *Kiezen voor delen? Evaluatie van de eerste fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik*. Meppel: Boom Juridische uitgevers.
- Niaounakis, T. K., Urlings, T., & van Heezik, A. A. S. (2014). *Productiviteitstrends in het gevangeniswezen. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1970 en 2012* (IPSE Studies Research Reeks). Den Haag/Delft: IPSE Studies.
- Niaounakis, T. K., & van Hulst, B. L. (2017). *Doelmatig huisvesten. Een empirisch onderzoek naar de relatie tussen krimp, schaal, rolverdelingen en de doelmatigheid van onderwijshuisvesting in het basisonderwijs* (IPSE Studies Research Reeks No. 2017–1). Den Haag/Delft: IPSE Studies.

- OM. (2005). *Het OM verandert: de basis*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- OM. (2013). *Het OM in beeld*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Oppelaar, J., & Wittebrood, K. (2006). *Angstige burgers?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pel, M. (2003). Mediation naast rechtspraak: Naar een effectieve geschilafdoening op maat. *Justitiële Verkenningen*, 29(8), 21–34.
- Pleysier, S. (2011). Over objectieve en subjectieve onveiligheid. *Tijdschrift Voor Veiligheid*, 10(4), 24–40.
- Ploeg, van der S., & de Wit, J. (2015). *Ontwikkeling zaakswaarte 2008-2014*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Rayer, J., van Mil, K., Smits, J., & Ministerie van Justitie. (2006). *Organisatie strafrechtelijke milieuhandhaving: Vooronderzoek inzake implementatie nieuwe organisatie Functioneel Parket en politie*. Den Haag: Ministerie van Justitie/WODC.
- Ruigrok, L. D. (2013). Die pet past ons allemaal. *Ars Aequi*, 62, 574–579.
- Rutten-van Deurzen, W. M. C. J. (2010). *Kwaliteit van rechtspleging: Kwaliteitsbevordering en de rol van de Raad*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP).
- Rvdr. (2003). *Jaarverslag 2002*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr. (2004). *Jaarverslag 2003*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr. (2005). *Jaarverslag 2004*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr. (2008). *Kwaliteit van de rechtspraak*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr. (2013a). *Mediation naast Rechtspraak in bestuursrecht*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rvdr. (2013b). *Mediation naast rechtspraak in familiezaken*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.

- Rvdr. (2013c). *Rechtspraak in Nederland*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Schmidt, P., & Witte, A. D. (2013). *An economic analysis of crime and justice: Theory, methods, and applications*. Elsevier.
- Sluis van, A., Cachet, L., Nieuwenhuyzen, C., & Ringeling, A. (2006). Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie: Cijfers en stakeholders. *Tijdschrift Voor de Politie*, 68(6), 4–8.
- Staatsblad. (1843). Jaargang 183, nr. 41. Wet tarieven in burgerlijke zaken.
- Staatsblad. (1963). Jaargang 1963, nr. 130. *Wet van 28 maart 1963, houdende vaststelling van de tarieven van gerechtskosten in strafzaken, waarvan de gewone rechter kennis neemt*.
- Staatsblad. (1989). Jaargang 1989, nr. 300. *Wet van 3 juli 1989, houdende administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op bepaalde verkeersvoorschriften (Wet Mulder)*.
- Staatsblad. (1992). Jaargang 1992, nr. 315. *Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht)*.
- Staatsblad. (1998). Jaargang 1998, nr. 605. *Wet van 19 oktober 1998 tot verhoging van de grens van de bevoegdheid van de kantonrechters en van de appellabiliteit van vonnissen van deze rechters in burgerlijke zaken*.
- Staatsblad. (1999). Jaargang 1999, nr. 194. *Besluit van 11 mei 1999: reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket*.
- Staatsblad. (2001). Jaargang 2001, nr. 583. *Wet van 6 december 2001: Wet Raad voor de rechtspraak*.
- Staatsblad. (2002). Jaargang 2002, nr. 390. *Besluit van 13 juli 2002, houdende regels inzake de financiering van de rechtspraak (Besluit financiering rechtspraak)*.
- Staatsblad. (2005a). Jaargang 2005, nr. 280. *Wet van 26 mei 2005 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis na veroordeling in eerste aanleg*.
- Staatsblad. (2005b). Jaargang 2005, nr. 570. *Besluit van 9 november 2005, houdende wijziging van de Penitentiaire maatregel in verband met de tenuitvoerlegging van*

voorlopige hechtenis na veroordeling in eerste aanleg.

Staatsblad. (2011). *Jaargang 2011, nr. 255. Wet van 19 mei 2011: Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie.*

Taphoorn, R. T. G., & Paalman, K. (1998). Twee jaar agentschap: doelmatigheid bij de Dienst Justitiële Inrichtingen. *Openbare Uitgaven, 1*, 32–40.

Torre van der, A. (2012). Politie. In B. Kuhry & F. de Kam (Eds.), *Waar voor ons belastinggeld?* (Vol. 2012–2). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Torre van der, A., Jonker, J., van Tulder, F., Steeman, T., & Paulides, G. (2007). *Rechtspraak: productiviteit in perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Raad voor de rechtspraak.

Trumbull, W. N., & Witte, A. D. (1981). Determinants of the Costs of Operating Large-Scale Prisons with Implications for the Cost of Correctional Standards. *Law & Society Review, 16*(1), 115–137 (<http://doi.org/10.2307/3053552>).

Tulder van, F., & Janssen, S. (1988). *De prijs van de weg naar het recht* (Vol. 45). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tulder van, F., & Spapens, A. C. (1990). *Doelmatig rechtspreken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tulder van, F., & van der Torre, A. (2012). Rechtspraak. In B. Kuhry & F. de Kam (Eds.), *Waar voor ons belastinggeld. Prijs en kwaliteit van publieke diensten* (pp. 153-185). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tweede kamer. (1994). *Vergaderjaar 1993-1994, 23182, nr. 3 (Agentschappen bij het Ministerie van Justitie)*. Den Haag.

Tweede Kamer. (1985). *Vergaderjaar 1984-1985, 18996, nr.2 (Structuurplan penitentiaire capaciteit)*.

Tweede Kamer. (1988). *Vergaderjaar 1988-1989, 21206, nr. 2 (Herziening rechterlijke organisatie)*.

Tweede Kamer. (1994a). *Vergaderjaar 1993-94, 23635, nrs. 1-2 (Politiesterkte)*.

Tweede Kamer. (1994b). *Vergaderjaar 1994-1995, 23556, nr. 5 (Rechterlijke organisatie)*.

decentralisatie van beheer en automatisering. Verslag van een algemeen overleg).

Tweede Kamer. (1995a). *Vergaderjaar 1994-1995, 21461, nr. 67 (Een nieuw politiebestedel in de jaren negentig).*

Tweede Kamer. (1995b). *Vergaderjaar 1995-1996, 24548, nr. 2 (Beheer in het nieuwe politiebestedel: stand van zaken op hoofdlijnen).*

Tweede Kamer. (1996). *Vergaderjaar 1996-1997, 25016, nr. 2 (Beleidsvoornemens politie 1997).*

Tweede Kamer. (1999a). *Vergaderjaar 1998-1999, 26385, nr. 2 (Huisvesting justitiële diensten).*

Tweede Kamer. (1999b). *Vergaderjaar 1998-1999, 26689, nr. 1 (Interdepartementaal beleidsonderzoek: Bedrijfsvoering Rechtspraak).*

Tweede Kamer. (2002). *Vergaderjaar 2002-2003, 28600 VI, nr. 2 (Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003).*

Tweede Kamer. (2003). *Vergaderjaar 2003-2004, 24587, nr. 94 (Justitiële Inrichtingen).*

Tweede Kamer. (2006). *Vergaderjaar 2005-2006, 30550 VI, nr. 1 (Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie 2005).*

Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends bij de politie. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1955 en 2011* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.

Urlings, T., Blank, J. L. T., & Niaounakis, T. K. (2014). *Doelmatige dienders. Een vergelijking tussen regiokorpsen van de Nederlandse politie in de 21e eeuw* (IPSE Studies Research Reeks No. 2014-2). Delft: IPSE Studies.

Veenbergen, J. A. (2006). *Kwaliteit kost tijd*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.

Verhagen, J. J. L. M. (2005). *Waar vrijheid ophoudt en weer kan beginnen. 1995-2005: tien jaar Dienst Justitiële Inrichtingen*. Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen.

Vuijsje, H., & Wouters, C. (1999). *Macht en gezag in het laatste kwart: inpakken en wegwezen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Vullings, G., & van Waveren, B. (2011). *Klantwaardering rechtspraak 2011*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Waard de, J. (2015). *Daling van (geregistreeerde) criminaliteit : Trends en mogelijke verklaringen*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie/Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding.
- Waveren, van, B., & Vullings, G. (2015). *Klantwaardering rechtspraak 2014*. Amsterdam: Regioplan en Ipsos.
- Wiebrens, C. J., & Berghuis, B. (2013). Naar 11. Over schaalvergroting van het Nederlands openbaar ministerie. In E. Devroe, P. Ponsaers, M. Easton, L. Cachet, & G. Meershoek (Eds.), *Schaalveranderingen* (Vol. 2013-1, pp. 149-162). Apeldoorn: Maklu-Uitgevers.
- Wilms, P., & van den Hauten, M. (2006). *Raad voor de rechtspraak: taken, activiteiten, budget en formatie*. Amsterdam: APE.
- Zeben van, C. J. (1984). *Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie. Deel 1*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Zeben van, C. J. (1985). *Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie. Deel 2*. 's-Gravenhage: Staatuitgeverij.

Verhoging van de productiviteit van publieke diensten draagt sterk bij aan vergroting van de welvaart en beheersing van de overheidsuitgaven. De afgelopen decennia zijn ingrijpende hervormingen doorgevoerd om de productiviteit in de publieke sector te stimuleren. In de reeks *Productiviteit van overheidsbeleid* wordt het succes en falen van deze overheidsinterventies in beeld gebracht. Belangrijk doel hiervan is lessen te trekken voor het huidige en toekomstige beleid. Welke instrumenten werken en welke ingrepen kan de overheid beter nalaten? Om daar zicht op te krijgen wordt de samenhang tussen beleid en productiviteit op vier beleidsterreinen onderzocht: onderwijs, zorg, veiligheid en infrastructuur.

In dit derde deel van de reeks staat de Nederlandse veiligheid en justitie centraal. Door de sterke toename van de criminaliteit in de jaren tachtig en negentig komen veiligheid en justitie steeds meer onder druk te staan. Ook andere maatschappelijke trends, zoals de individualisering, de groei van de economische activiteit en de sociale zekerheid en de toenemende complexiteit van de samenleving dragen hieraan bij. Als gevolg van deze ontwikkelingen is er sinds 1980 een voortdurende roep om hogere budgetten voor veiligheid en justitie. Die roep wordt vaak gehonoreerd, maar tegelijkertijd probeert het beleid de kostengroei te beheersen. De belangrijkste beleidsstrategieën zijn het vergroten van de autonomie, het introduceren van prestatiebekostiging en het stimuleren van schaalvergroting.

Wat dit beleid en de daarbij toegepaste instrumenten hebben betekend voor de productiviteitsontwikkeling van de verschillende V&J-sectoren (politie, rechterlijke macht en gevangeniswezen) wordt in dit boek uitvoerig belicht. Op basis van deze bevindingen gaan de auteurs na welke beleidsinstrumenten de beste kansen bieden om de productiviteit van de zorg voor veiligheid en rechtsbescherming – of nog breder de publieke sector – positief te beïnvloeden.



Prof. dr. Jos L.T. Blank is hoogleraar Productiviteit van de Publieke Sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en directeur van het Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies (samenwerking CAOP, TU Delft en de EUR). Hij is een erkende autoriteit op het gebied van productiviteitsmeting in de publieke sector en treedt al decennia lang op als adviseur voor politici, beleidsmakers en vertegenwoordigers van publieke instellingen en organisaties.



Dr. Alex A.S. van Heezik is sinds 1993 zelfstandig onderzoeker op het gebied van de publieke sector. Hij richt zich daarbij voornamelijk op het uitvoeren van historische beleidsevaluaties en (kwantitatieve) trendanalyses. De doelmatigheid en productiviteit van het beleid staat hierin vaak centraal.