

Vergaderjaar 2018–2019

33 173

Prestaties in de strafrechterketen

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2019

In antwoord op uw brief van 7 februari 2019 deel ik u mee dat de vragen zoals zijn gesteld in procedurevergadering van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van 6 februari 2019 over «het nieuwe bekostigings-systeem van het Openbaar Ministerie» (Kamerstuk 33 173, nr. 15) worden beantwoord in de bijlage bij deze brief.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

Antwoorden Kamervragen van de Minister van Justitie en Veiligheid op de vragen van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid over het nieuwe bekostigingssysteem van het Openbaar Ministerie (Kamerstuk 33 173, nr. 15)

Vraag 1

Kunt u het rapport van de commissie Van Egten naar de Kamer zenden?

Antwoord op vraag 1

Ja. Ik heb het rapport bijgevoegd¹.

Vraag 2

Welk probleem of problemen ervaart u en wilt u oplossen wat aanleiding heeft gegeven om het bekostigingssysteem van het openbaar ministerie (OM) te veranderen? In hoeverre speelt hierbij budgettaire beheersbaarheid voor u een rol?

Antwoord op vraag 2

De aanleiding om het bekostigingssysteem van het OM te veranderen is – zoals ook verwoord in het eindrapport van de Commissie van Egten – de behoefte om meer zicht te hebben op de besteding van middelen van het OM en beter zicht te hebben op de consequenties van beleidskeuzes en wijzigingen in wet- en regelgeving. Deze behoefte bestaat niet alleen bij het ministerie, maar ook bij het OM zelf.

Bovendien is het OM een zeer belangrijke speler in de strafrechtketen, waar bijna alle spelers in deze keten reeds lange tijd een systeem kennen waarin geleverde prestaties in meer of mindere mate de basis vormen van de bekostiging. In het verlengde hiervan constateerde de Algemene Rekenkamer in zijn rapport over de «Prestaties in de strafrechtketen» (Kamerstuk 33 173, nr. 2) dat de bekostigingssystemen in de strafrechtketen niet goed op elkaar aansluiten en er sprake is van tegengestelde prikkels.

Budgettaire beheersbaarheid is ook belangrijke doelstelling om na te streven. Zonder transparantie kan er geen sprake zijn van beheersbaarheid. Voor budgettaire beheersbaarheid is echter meer nodig dan een goed werkend, transparant bekostigingssysteem.

Vraag 3

Welke voor- en nadelen heeft volgens u het systeem van lumpsum- of inputbekostiging bij het OM?

Antwoord op vraag 3

Een belangrijk kenmerk van lumpsum- of inputbekostiging is dat er geen verband is tussen de hoogte van het bedrag en de geleverde prestatie. Of dit een voordeel of nadeel is, hangt geheel af van de type werkzaamheden dat wordt bekostigd. Bij werkzaamheden die niet direct leiden tot (objectiveerbare) prestaties, ligt het meer voor de hand om voor een lumpsum- of inputbekostiging te kiezen. Bij werkzaamheden waar wel sprake is van (objectiveerbare) prestaties, kan lumpsumbekostiging nadelig zijn, omdat er dan mogelijk te weinig prikkels zijn om deze prestaties ook daadwerkelijk te realiseren.

Voor het OM geldt dat er sprake is beide type werkzaamheden. Om die reden is het nieuwe bekostigingssysteem van het OM een gemengd

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

systeem, waarin sprake is van werkzaamheden die lumpsum worden bekostigd en werkzaamheden die op output worden bekostigd.

Voor het OM geldt bovendien dat zij in sterke mate opereert binnen een keten van organisaties: de strafrechtketen. In het rapport van de Algemene Rekenkamer (zie ook antwoord bij vraag 2) werd gesteld dat de bekostigingssystemen in de strafrechtketen niet goed op elkaar aansluiten en er sprake is van tegengestelde prikkels. Het OM had in de oude situatie – waarin sprake was van volledige lumpsumfinanciering – geen direct financieel belang bij het tijdig en compleet aanbrenge van zaken bij de Rechtspraak. Met de introductie van het nieuwe systeem geldt voor het OM dat een zaak die voor de rechter wordt gebracht, net als bij de rechtspraak, wordt bekostigd nadat de rechter een vonnis heeft uitgebracht. Hierdoor zijn de financieringssystemen van het OM en de Rechtspraak op dit punt geharmoniseerd en hebben beide organisaties hetzelfde financieel belang gekregen bij een doelmatige en tijdige afhandeling van zaken.

Vraag 4

Welke alternatieve oplossingen heeft u afgewogen alvorens gekozen is voor dit nieuwe bekostigingssysteem? Waarom zijn deze alternatieven afgefallen?

Antwoord op vraag 4

In 2010 constateerde de commissie Van Egten reeds dat het huidige bekostigingssysteem verouderd en weinig transparant is en heeft een – op dat moment nog niet uitgewerkt – model van prestatiebekostiging voorgesteld (zie bijgevoegd eindrapport)². Daarop besloot het College van Procureurs-Generaal een weg in te slaan waarbij de organisatie van input naar output sturing wordt bewogen.

De afwegingen die in de jaren van verdere uitwerking van het nieuwe bekostigingssysteem zijn gemaakt hebben vooral betrekking gehad op de vraag of bepaalde werkzaamheden zich meer lenen voor inputbekostiging of outputbekostiging. Dit is een iteratief proces geweest dat uiteindelijk heeft geleid tot een gemengd systeem van input- en outputbekostiging waarin zowel volgens het departement als het OM een goede balans is gevonden tussen twee uitersten.

Vraag 5

Op welke manier draagt het nieuwe bekostigingsmodel bij aan het oplossen van het probleem? Hoe draagt het nieuwe bekostigingsmodel eraan bij dat de bekostigingssystemen in de strafrechtketen beter op elkaar aansluiten?

Antwoord op vraag 5

De Commissie Van Egten heeft geconstateerd dat het systeem dat tot voor kort werd gehanteerd verouderd is en weinig transparant. Juist in deze tijd waarin in toenemende mate inzicht gevraagd in waar schaarse middelen worden ingezet en welke doelen en prestaties daarmee worden bereikt, is een systeem dat dit inzichtelijk(er) maakt gewenst. Het nieuwe systeem draagt hier aan bij.

Daarnaast had het OM tot voor kort geen direct financieel belang bij het tijdig en compleet aanbrenge van zaken bij de Rechtspraak. Met de introductie van het nieuwe systeem geldt voor het OM dat een zaak die voor de rechter wordt gebracht, net als bij de rechtspraak, wordt bekostigd nadat de rechter een vonnis heeft uitgebracht. Hierdoor sluiten

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

de financieringssystemen van het OM en de Rechtspraak op dit punt beter op elkaar aan, omdat beide organisaties hetzelfde financieel belang hebben gekregen bij een doelmatige en tijdige afhandeling van zaken.

Vraag 6

In hoeverre draagt deze nieuwe bekostigingswijze bij aan de doelen van het OM?

Antwoord op vraag 6

Een goed werkend bekostigingssysteem is voor elke organisatie, dus ook het OM, randvoorwaardelijk om tot een goede, afgewogen inzet van schaarse middelen te komen.

Vraag 7

Welk deel van de bekostiging van het OM is afhankelijk van de productie en welk deel niet? Kunt u dit specificeren voor alle onderdelen van het OM en kostenposten?

Antwoord op vraag 7

Het budget van het OM voor het jaar 2019 zoals ook is opgenomen in de begroting van Justitie en Veiligheid 2019, inclusief de bijzondere budgetten³, bedraagt € 576 mln. Exclusief deze bijzondere budgetten bedraagt het budget voor het OM € 493 mln.

Hiervan is € 209 mln. output bekostigd, dat wil zeggen circa 43% van het totale budget van het OM, exclusief de bijzondere budgetten.

Bij het deel van het budget dat is gebaseerd op outputbekostiging is er sprake van vier werkomgevingen waarvan de hoogte van het budget wordt bepaald door een productprijs x het aantal producten in de betreffende werkomgeving. Het gaat daarbij om de volgende werkomgevingen: de werkomgeving waarin gestandaardiseerde productie wordt geleverd (het parket CVOM) met een bedrag van € 30 mln., de werkomgeving waarin overtredingen en veel voorkomende misdrijven worden behandeld met een bedrag van € 75 mln., de werkomgeving waarin zware misdrijven worden behandeld met een bedrag van € 78 mln. en de werkomgeving waarin zaken in hoger beroep worden behandeld met een bedrag van € 26 mln.

De werkomgeving waarin ondermijningszaken worden behandeld, wordt lumpsum bekostigd en bedraagt € 137 mln. Dat is inclusief de basisvoorziening die samenhangt met deze werkomgeving. De basisvoorziening voor alle overige werkomgevingen bedraagt € 147 mln.

In de basisvoorziening zijn de uitgaven besloten die betrekking hebben op onder andere het ICT-budget, de huisvestingskosten, specifieke overheadskosten en beschikbaarheidskosten zoals bij ZSM. De basisvoorziening en de werkomgeving ondermijning worden niet output bekostigd en bedragen tezamen € 284 mln., dat wil zeggen 57% van het totale budget van het OM, exclusief de bijzondere budgetten.

Vraag 8

Welke producten worden in de nieuwe bekostigingssystematiek onderscheiden?

Antwoord op vraag 8

Bij het deel van het budget dat is gebaseerd op outputbekostiging is er sprake van vier werkomgevingen waarvan de hoogte van het budget wordt bepaald door een productprijs x het aantal producten in de betreffende werkomgeving. Het gaat daarbij om de volgende werkomge-

³ bijzondere budgetten zijn budgetten ten behoeve van o.a. verkeershandhavingsmiddelen, Domeinen, gerechtskosten.

vingen: de werkomgeving waarin gestandaardiseerde productie wordt geleverd (het parket CVOM), de werkomgeving waarin overtredingen en veel voorkomende misdrijven worden behandeld, de werkomgeving waarin zware misdrijven worden behandeld en de werkomgeving waarin zaken in hoger beroep worden behandeld. De werkomgeving waarin ondermijningszaken worden behandeld, wordt lumpsum bekostigd.

Vraag 9

Wat zijn de huidige prijzen die gehanteerd worden voor de onderscheiden producten?

Antwoord op vraag 9

De prijzen waarop het budget voor 2019 is gebaseerd is als volgt:

werkomgeving	omschrijving	prijzen (x € 1,-)
WO1	gestandaardiseerde productie	€ 48,24
WO2	interventie	€ 404,77
WO3	onderzoeken	€ 3.329,20
WO4	ondermijning	n.v.t.
WO5	hoger beroep	€ 868,41

Hierbij moet worden opgemerkt dat het geen integrale prijzen zijn: een deel van uitgaven die betrekking hebben op de onderscheiden werkomgevingen zitten besloten in een zogenaamde basisvoorziening. De basisvoorziening wordt lumpsum bekostigd.

Vraag 10

Hoe zijn de huidige prijzen van de gehanteerde productsoorten tot stand gekomen? En, kunnen deze prijzen tussentijds bijgesteld worden?

Antwoord op vraag 10

De invoering van het bekostigingssysteem is, zoals is afgesproken met het OM, een budgettair neutrale operatie. De huidige indeling en hoogte van de prijzen is daarom gebaseerd op gerealiseerde uitgaven en productie en het beschikbare budget zoals is opgenomen in de begroting.

De prijzen worden eens in de drie jaar vastgesteld. Het voornemen is om de driejarige cyclus te laten starten in 2020. Het jaar 2019 moet worden gezien als een proefjaar. De huidige prijzen gelden dus alleen voor het jaar 2019. In beginsel worden de prijzen alleen bijgesteld voor loon- en prijsontwikkelingen.

Vraag 11

Hoe wordt in de prijzen de gewenste kwaliteit van het werk gewaarborgd?

Antwoord op vraag 11

In de bekostigingssysteem is een aantal waarborgen opgenomen die ertoe moet bijdragen dat de gewenste kwaliteit van het werk is gewaarborgd, zoals: periodieke herijkingen van prijzen en te meten prestaties, kwaliteitsonderzoeken, een basisvoorziening en een hardheidsclausule voor bijzondere omstandigheden.

Vraag 12

Hoe is de verwachte hoeveelheid zaken voor 2019 bepaald?

Antwoord op vraag 12

Het volume (de productieafspraken) wordt jaarlijks bijgesteld, mede op basis van prognosemodellen en het financiële kader. De aantallen die het OM voor het jaar 2019 verwacht zijn mede hierop gebaseerd en passen binnen het financieel kader zoals ook is opgenomen in de begroting 2019 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Vraag 13

Op welke wijze is precies rekening gehouden met de ervaringen in de rechtspraak?

Antwoord op vraag 13

Met name bij de vaststelling van het deel dat niet is gebaseerd op outputbekostiging, de hoogte van de zogenaamde basisvoorziening, is rekening gehouden met de ervaringen bij de Rechtspraak. De basisvoorziening wordt lumpsum bekostigd.

Vraag 14

Wanneer verwacht u dat de interne doorvertaling van de nieuwe bekostigingssystematiek naar de diverse onderdelen binnen het OM gereed is?

Antwoord op vraag 14

Het OM ontwikkelt voor de interne verdeling van het budget tussen de parketten een nieuw budgetverdeelmodel. De ontwikkeling van dat verdeelmodel is in 2017 gestart onder begeleiding van een extern bureau en een eerste versie is opgeleverd in 2018. Op dit moment wordt gewerkt aan de verfijning van het model en de ijking van de resultaten. Naar verwachting kan het nieuwe budgetverdeelmodel al gebruikt worden bij de interne verdeling van de middelen voor 2020, net voor de zomer van 2019. Mocht dat niet lukken, dan is het streven om de verdeling voor 2021 op deze nieuwe wijze te realiseren.

Vraag 15

Op welke manier werkt het nieuwe bekostigingssysteem door op de praktijk van het OM?

Antwoord op vraag 15

Net als in het bekostigingssysteem tussen het departement en het OM, zal in het nieuwe budgetverdeelmodel sprake zijn van een basisvoorziening en een variabel deel dat is gekoppeld aan de productie en prestaties van een parket. Daarmee is gewaarborgd dat de prikkels op doelmatige en tijdige afhandeling van zaken uit het bekostigingssysteem zijn doorvertaald naar het budgetverdeelmodel.

Vraag 16

Hoe wordt de productie van het OM op het eind van het jaar verrekenend? Is dat tegen 100% van de prijs of hanteert u een ander percentage?

Antwoord op vraag 16

De meer- of minderproductie wordt afgerekend tegen 70% van de vastgestelde prijs. De verrekening vindt plaats via een zogenaamde «volumereserve». Dit komt overeen met de wijze van verrekenen bij de Rechtspraak.

Vraag 17

Klopt het dat wanneer het OM meer zaken afdoet in een jaar dan van te voren verwacht, en die zaken worden verrekend met de

Minister, de Minister een tegenvaller zal hebben op zijn begroting voor dat jaar? En vice versa?

Antwoord op vraag 17

Nee. Evenals bij de Rechtspraak zal er sprake zijn van een «volumereserve» waarin de verrekening van meer- en minderproductie kan worden verrekend. Sowieso vindt verrekening altijd na afloop van het jaar plaats en is begrensd tot de middelen die beschikbaar zijn in de «volumereserve».

Vraag 18

Op welke manier gaat u controleren dat het bekostigingssysteem het beoogde effect heeft? Welke indicatoren hanteert u hiervoor?

Vraag 19

Bent u bereid na afloop van het proefjaar 2019 een evaluatie uit te voeren van het nieuwe bekostigingssysteem van het OM en de uitkomsten te delen met de Kamer? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op de vragen 18 en 19

Voor elk bekostigingssysteem geldt dat het onderhoud vergt. Hierover zullen het Openbaar Ministerie en mijn departement veelvuldig overleg voeren en zijn er evaluatiemomenten ingebouwd. Of het systeem het beoogde effect heeft zal uit deze evaluaties moeten blijken. Hier zijn vooralsnog geen indicatoren voor beschikbaar.

Ik zal uw Kamer over de ontwikkelingen van het systeem blijven informeren. Ik zal dat in beginsel doen op momenten dat er sprake van een nieuw prijsakkoord, aangezien dat veelal een goed moment is om terug te kijken en te bezien of het systeem voldoet aan de verwachtingen en – indien nodig – aanpassingen aan het systeem door te voeren.