

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 veelelvoudigd, 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 bureaucratische 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.

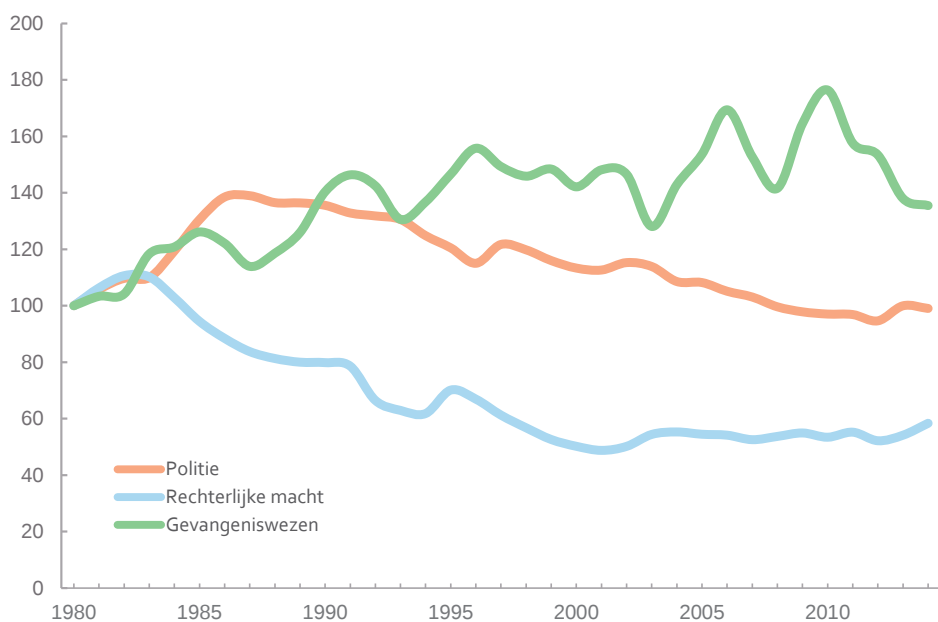
Beleid en productiviteit

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 politie is tot medio jaren tachtig sterk positief en daarna overwegend negatief. 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 ($= 0,400 \cdot 2\%$).

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 ontluchtingen 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.