

Sociale veiligheid en justitie

F.P. van Tulder
D.E.G. Moolenaar

9.1 Inleiding

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte bevat onder andere de volgende geharnaste passage:

“Veiligheid is een kerntaak van de overheid. Randvoorwaarde voor vrijheid en vertrouwen is een omgeving die niet onveilig is en waar geen gevoelens van onveiligheid heersen. Het moet veiliger worden op straten, in wijken en de openbare ruimte. Het daadkrachtig aanpakken van straatterreur, overlast, intimidatie, agressie, geweld en criminaliteit vraagt om een zichtbaar, gezaghebbend en doortastend optreden van politie en justitie.”¹

Bij het nastreven van deze doelstellingen vervult het nieuwgevormde Ministerie van Veiligheid en Justitie een sleutelrol. De formatie vormde afgelopen najaar voor de daarbij betrokken partijen aanleiding om de demarcatielijnen tussen de departementen anders te trekken. Het genoemde Ministerie van Veiligheid en Justitie bestaat uit het grootste deel van het vroegere Ministerie van Justitie, uitgebreid met een aantal onderdelen die eerder ressorteerden onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Zo is de verantwoordelijkheid voor de politie – die werd gedeeld met BZK – nu geheel geconcentreerd bij Veiligheid en Justitie. Deze reorganisatie kan worden gezien als een logisch uitvloeisel van het door dit kabinet gewenste krachtige en dus niet versnipperde veiligheidsbeleid. Bij dit bestuurlijke landjepik was het vreemdelingenbeleid ruilobject: de verantwoordelijkheid daarvoor ging over van het vroegere Justitie naar BZK.

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie ziet zijn missie zo:²

“het (...) zorgt voor de rechtsstaat in Nederland, zodat mensen in vrijheid kunnen samenleven, ongeacht hun levensstijl of opvattingen. Veiligheid en Justitie werkt aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving door mensen rechtsbescherming te geven en waar nodig in te grijpen in hun leven. Soms is dat een ingrijpende maatregel, soms worden nieuwe perspectieven geopend. Altijd zijn het ingrepen die alleen Veiligheid en Justitie kan en mag doen. Recht raakt mensen.”

¹ Tweede Kamer (2010–2011a), p. 35.

² Zie: rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-veiligheid-en-justitie.

In de rijksbegroting voor 2011 had het 'oude' Ministerie van Justitie eveneens een overkoepelende beleidsdoelstelling geformuleerd.³ Enkele verschillen met de formuleringen in het regeerakkoord en de missie van Veiligheid en Justitie vallen op. De "rechtvaardige en veilige samenleving" waar Justitie voor stond is vervangen door "het werken aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving". Ging het eerst om "criminaliteit en overlast", het regeerakkoord spreekt van "straatterreur, overlast, intimidatie, agressie, geweld en criminaliteit". En waar het terugdringen van criminaliteit en overlast eerst werd nagestreefd "door gericht te voorkomen, door persoonsgericht aan te pakken en door straf en zorg effectief met elkaar te combineren", is nu sprake van "mensen rechtsbescherming geven en waar nodig in te grijpen in hun leven" en "een zichtbaar, gezaghebbend en doortastend optreden van politie en justitie". Ferme taal dus. En het gaat niet alleen om feitelijke veiligheid, maar ook om de afwezigheid van gevoelens van onveiligheid. Die gevoelens kregen overigens ook al aandacht in de taakomschrijving inzake het veiligheidsbeleid van het Ministerie van BZK oude stijl.⁴ Alleen legde BZK een wat ander accent door het expliciet beledenen streven naar minder "sociale overlast" en minder "verloedering van de woonomgeving" in een "samenleving waar mensen zich veilig voelen".

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan het beleidsterrein van het nieuwgevormde Ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarmee blijft het aan BZK overgedragen vreemdelingenbeleid dus buiten beschouwing. De zorg voor de fysieke veiligheid, die is toevertrouwd aan de brandweerorganisatie en de rampenbestrijding, komt evenmin aan de orde. Werkzaamheden en verantwoordelijkheden op deze beleidsterreinen zijn hoofdzakelijk op lokaal niveau georganiseerd. Wel vervult het ministerie op deze gebieden een controlerende en landelijk coördinerende rol. Daarentegen krijgt de politieorganisatie in onderdeel 9.5 de nodige aandacht. Het kabinet-Rutte wil de 26 bestaande korpsen van politie omvormen tot één nationaal korps, dat rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van het ministerie valt. Er komen tien politieregio's, waarbij de grenzen van de bestaande tien arrondissementen van de gerechtelijke kaart leidend zijn.⁵

Tot het beleidsterrein van het ministerie hoort verder nog steeds de beslechting van civiele en bestuurlijke geschillen. Dit dreigt door de sterke focus van beleidsmakers op veiligheid en strafrecht licht te worden vergeten. De in onderdeel 9.2 gedetailleerd in beeld gebrachte uitgaven op het gebied van rechtspraak en rechtsbijstand hebben dan ook niet louter betrekking op het strafrecht, maar eveneens op de handhaving van het civiele en het bestuursrecht. De voornaamste beleidsterreinen waarom het gaat staan in tabel 9.1 opgesomd. In totaal belopen de uitgaven op deze terreinen circa 9,3 mld euro. In dit totaalbedrag zijn de uitgaven van decentrale overheden voor de sociale veiligheid begrepen. Gemeenten en provincies betalen soms bijvoorbeeld een bijdrage aan de politie of de slachtofferhulp. Verder hebben ze allerlei bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) op de loonlijst staan. Denk aan parkeer- en tramcontroleurs, sociale rechercheurs en zo meer. De uitgaven van decentrale overheden maakten in 2009 circa 6 procent uit van de totale overheidsuitgaven voor sociale veiligheid en justitie.⁶

3 Tweede Kamer (2010–2011b), p. 7.

4 Tweede Kamer (2010–2011c), p. 6.

5 Tweede Kamer (2010–2011a), p. 38.

6 Centraal Bureau voor de Statistiek (2010).

Bij de opsporing van delicten zijn, behalve het Openbaar Ministerie, ook een aantal elders op de rijksbegroting gefinancierde bijzondere opsporingsdiensten en -ambtenaren actief. Denk aan de Douane en de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst/Economische controledienst (FIOD/ECD) voor belasting- en economische delicten, en aan de Algemene inspectiedienst (AID) voor de sectoren landbouw en veeteelt. Deze blijven hier verder buiten beeld. Dit geldt eveneens voor de werkzaamheden van de naar het ministerie van BZK overgeheveld diensten op het gebied van asielzoekers en vreemdelingenbeleid – de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTR), en de Directie migratiebeleid (DMB) – en verder de voorheen door het Ministerie van Justitie gefinancierde civielrechtelijke plaatsen in jeugd-inrichtingen en de civiele werkzaamheden van de Raad voor de kindbescherming en de jeugdzorg.

Ten slotte blijven de particuliere uitgaven van bedrijven en huishoudens op het gebied van sociale veiligheid en justitie buiten beschouwing. Bij sociale veiligheid gaat het om circa 1,8 mld euro van bedrijven en 0,9 mld euro van huishoudens. Bedrijven besteden van dit bedrag circa 97 procent aan preventie, terwijl huishoudens slechts 70 procent aan preventie besteden en daarnaast 29 procent aan rechtskundige dienstverlening op strafrechtelijk gebied.⁷

9.2 Uitgaven

Tabel 9.1 toont de verdeling van de totale overheidsuitgaven voor sociale veiligheid en justitie op de onderscheiden beleidsterreinen. In totaal ging het hierbij in 2010 om circa 9,3 mld euro.

Tabel 9.1 *Uitgaven voor veiligheid en justitie, 2010 (mld euro)*

Beleidssterrein	Uitgaven ^a	Aandeel
Politie	4,3	46%
Openbaar Ministerie	0,6	7%
Rechtsbijstand ^b	0,5	5%
Rechtspraak ^c	0,9	10%
Justitiële inrichtingen ^d	2,2	24%
Vreemdelingenbewaring	0,2	2%
Reclassering	0,3	4%
Overige ^e	0,3	3%
Totaal	9,3	100%

a. Voorlopig cijfer.

b. Inclusief die voor vreemdelingen.

c. Inclusief vreemdelingenzaken.

d. Alleen strafrechtelijk deel, dus exclusief vreemdelingenbewaring.

e. Betreft aantal kleinere instellingen op het gebied van Veiligheid en Justitie, bezig op het gebied van preventie (Landelijk Coördinator Terrorismebestrijding), in de opsporing (zoals het Nederlands Forensisch Instituut), met de uitvoering van straffen en maatregelen (zoals Centraal Justitieel Incasso Bureau, HALT) en met slachtofferhulp.

⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek (2011).

De politie is het grootste organisatieonderdeel op het gebied van sociale veiligheid en justitie, met 46 procent van de uitgaven. Circa 90 procent van de politieactiviteiten valt onder deze noemer. Op de tweede plaats staan de Justitiële inrichtingen, waarvan het strafrechtelijke deel 24 procent van de uitgaven vergt. Daarna volgen de Rechtspraak (inclusief civielrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken), het Openbaar Ministerie (OM) en de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Tabel 9.2 toont de ontwikkeling van de uitgaven voor veiligheid en justitie tijdens het bewind van de vier kabinetten die werden geleid door premier Balkenende. In de periode 2003–2010 zijn de reële uitgaven gegroeid met 30 procent. De *nominale* uitgaven – die in deze periode met ruim 50 procent stegen – zijn hier en in het vervolg steeds gedefleerd met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie, en uitgedrukt in prijzen van 2010. De zo afgeleide *reële* uitgaven zijn te beschouwen als maatstaf voor de door belastingbetalers opgeofferde koopkracht in prijzen van 2010 (zie bijlage). Merk op dat het beloop van de reële uitgaven nog weinig zegt over het volume van de ingezette middelen. Het is immers goed denkbaar dat de prijzen van personeel en materiële bestedingen zich in deze periode anders hebben ontwikkeld dan de gemiddelde prijs van de gezinsconsumptie. Wanneer bijvoorbeeld de salariskosten van het politiepersoneel (per voltijdequivalent) sterker zijn gestegen dan de kosten van levensonderhoud, zal de hoeveelheid agenten op de loonlijst (veel) minder zijn toegenomen dan de ontwikkeling van de reële uitgaven suggereert.

Tabel 9.2 Reële overheidsuitgaven voor veiligheid en justitie (mld euro)^a

Beleidsterrein	2002	2005	2010
Politie	100	104	119
Openbaar Ministerie	100	115	128
Rechtsbijstand ^b	100	107	122
Rechtspraak ^c	100	114	123
Justitiële inrichtingen ^d	100	122	158
Vreemdelingenbewaring	100	163	171
Reclassering	100	117	164
Overige ^e	100	58	138
Totaal	100	109	130

a. Cijfer 2010 is voorlopig.

b. Inclusief die voor vreemdelingen.

c. Inclusief vreemdelingenzaken.

d. Alleen strafrechtelijk deel, dus exclusief vreemdelingenbewaring.

e. Betreft aantal kleinere instellingen op het gebied van Veiligheid en Justitie, bezig op het gebied van preventie (Landelijk Coördinator Terrorismebestrijding), in de opsporing (zoals het Nederlands Forensisch Instituut), met de uitvoering van straffen en maatregelen (zoals Centraal Justitieel Incasso Bureau, HALT) en met slachtofferhulp.

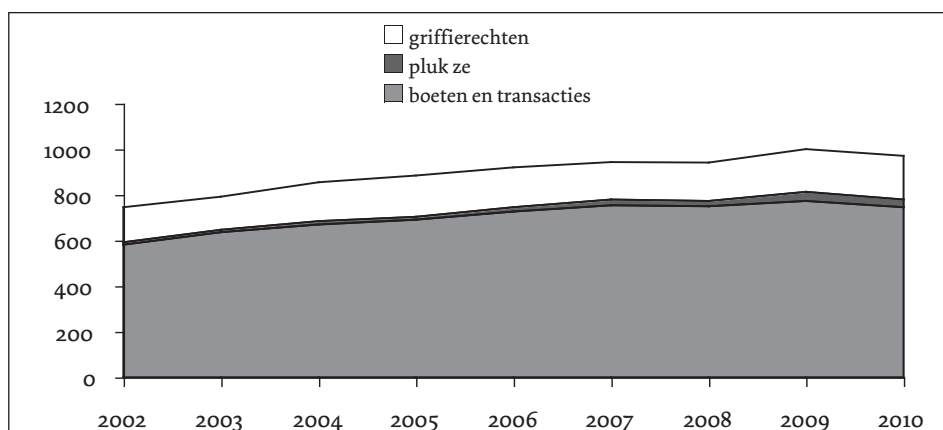
De sterkste uitgavenstijging valt in de beschouwde periode waar te nemen bij de vreemdelingenbewaring (71 procent) en de reclassering (64 procent). Daarna volgt het strafdeel van de Justitiële inrichtingen met 58 procent. De geringste groei treedt op bij de uitgaven voor de gesubsidieerde rechtsbijstand (22 procent) en bij de grootste uitgavenpost: politie (19 procent). Achtergronden van deze ontwikkelingen komen in onderdeel 9.3 aan de orde.

In hoeverre is veiligheid nu, in financiële termen, een prioriteit geweest van de kabinetten-Balkenende I-IV? Om die vraag te beantwoorden plaatsen we de uitgavenstijging op dit beleidsterrein tegenover de stijging van de overige collectieve uitgaven. In de periode 2003–2010 namen de totale bruto uitgaven van de collectieve sector in reële termen toe met ruim 20 procent. De onderwijsuitgaven liepen hierbij in de pas, de zorguitgaven namen duidelijk sterker toe, met ruim 60 procent en de reële collectieve uitgaven voor veiligheid groeiden met ruim 30 procent.⁸ Veiligheid genoot dus relatief enige prioriteit. In het ‘begrotingsspel’ heeft het Ministerie van Justitie wellicht geprofiteerd van de onderbouwing van zijn financiële verlangens met de vanaf 2004 gepubliceerde prognoses van het beroep op de justitiële keten.⁹

Voor een beperkt aantal organisaties – te weten: politie, OM, Rechtspraak en de Justitiële inrichtingen (straf en vreemdelingenbewaring) – kunnen de totale kosten uitgesplitst worden naar personele en materiële kosten. De reële personeelskosten stegen in de periode 2003–2010 met 27 procent. De reële materiële kosten namen met 33 procent iets sneller toe. Vooral bij de Justitiële inrichtingen stegen de materiële kosten sterk, terwijl de groei van de personele kosten relatief hoog is bij OM en Rechtspraak. Opnieuw wordt benadrukt dat de prijsindex van de gezinsconsumptie is gebruikt om de nominale uitgaven reëel te maken. Dit prijsindexcijfer steeg in de periode 2002–2009 met 12 procent en blijft achter bij de door het CBS en het CPB geschatte loon- en prijseffecten van veiligheid, die respectievelijk 16 en 21 procent bedragen. Daarbij schat het CBS het looneffect op +22 procent en – opvallend laag – het prijseffect bij de materiële uitgaven op +7 procent (zie bijlage). In 2010 is, voor het eerst sinds jaren, geen sprake van enige groei in de totale reële uitgaven.

Tegenover de uitgaven op dit beleidsterrein staan voor de overheid ook ontvangsten. Figuur 9.1 brengt die in beeld.

Figuur 9.1 Reële ontvangsten bij veiligheid en justitie (mln euro)^a



a. Cijfers voor 2010 zijn voorlopig.

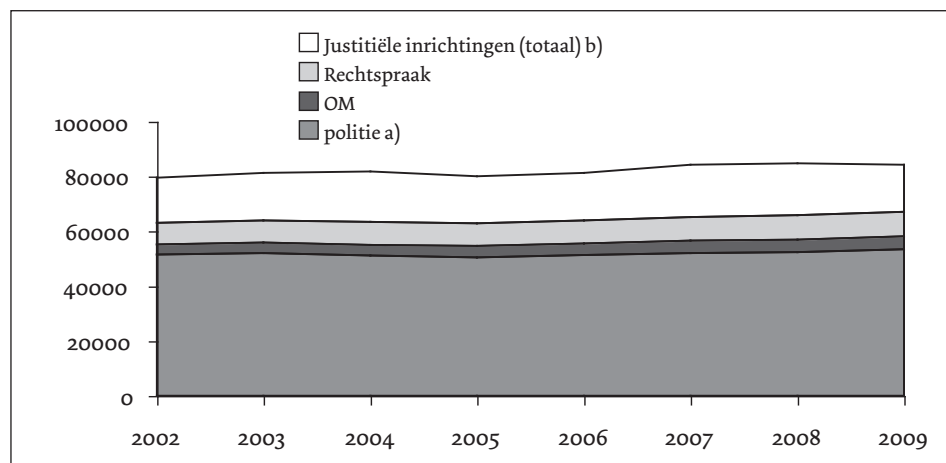
8 De nominale ontwikkeling is afgeleid uit combinatie van volume- en prijsmutaties in Centraal Planbureau (2011), tabellen bijlage 9 en op de website (cpb.nl).

9 Zie bijvoorbeeld Moolenaar (2010).

In 2010 beliepen de totale ontvangsten 971 mln euro. In reële termen zijn zij ten opzichte van 2002 met 30 procent toegenomen. Nadat zij jarenlang stegen, zijn de inkomsten uit boetes en transacties in 2010 voor het eerst licht gedaald; zij bedragen nu 746 mln euro. De daling is vooral zichtbaar bij snelheidsovertredingen op snelwegen, staandehoudingen door de politie na verkeersovertredingen en transacties en boetes wegens rijden onder invloed.¹⁰ De inkomsten uit ontnemingsmaatregelen via 'pluk-ze'-wetgeving zijn nog steeds beperkt qua omvang (34 mln euro in 2010), maar zij zijn in de afgelopen jaren sterk gestegen. Het OM zet hier steeds vaker op in. De inkomsten uit bij een beroep op de rechter verschuldigde griffierechten bedroegen in 2010 191 mln euro. In reële termen zijn deze inkomsten in de periode 2003–2010 met 24 procent gegroeid. Dit is een effect van het uitdijende volume van door de Rechtspraak behandelde zaken, in combinatie met enige reële stijging van de tarieven.

Figuur 9.2 geeft een beeld van de ontwikkeling van de personeelssterkte. Zij is uitgedrukt in voltijdequivalenten – twee mensen met een halve baan tellen voor één voltijdequivalent. De cijfers hebben betrekking op die onderdelen van de sector sociale veiligheid en justitie waarvoor cijfers ter zake beschikbaar zijn.

Figuur 9.2 Personeelssterkte sociale veiligheid en justitie (voltijdequivalenten, jaargemiddelde)



- a. Inclusief KLPD, exclusief bovenregionale rechteamteams en exclusief functionele inzetbaarheid aspiranten.
 b. Inclusief Pieter Baan Centrum/Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie en directie Bijzondere Voorzieningen.

De personeelssterkte bij de vier onderdelen samen bedroeg eind 2009 bijna 85.000 voltijdequivalenten (arbeidsjaren). Dat is ten opzichte van de stand in 2002 een stijging met 9 procent. De groei van het personeelsvolume was het grootst bij het Openbaar Ministerie (31 procent). Daarna volgen de Rechtspraak met 18 procent, de Justitiële inrichtingen met 14 procent en de politie met niet meer dan 4 procent.

¹⁰ Wilms *et al.* (2011).

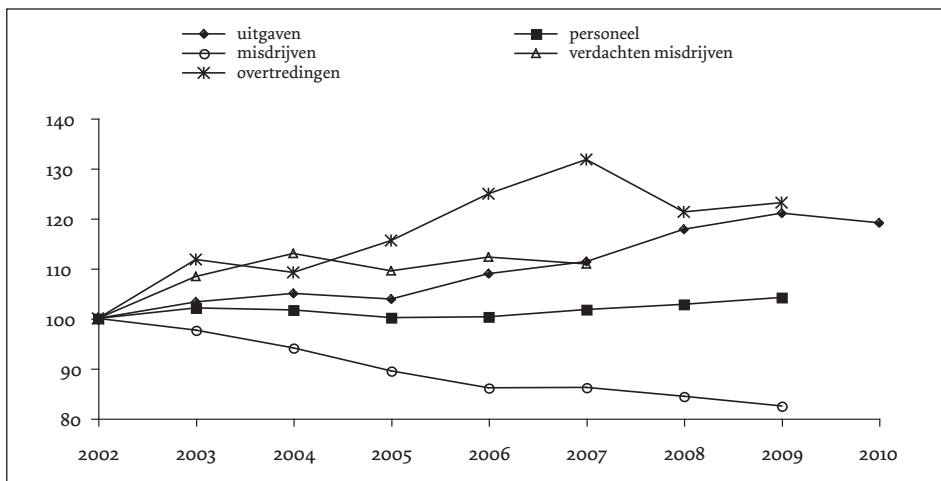
9.3 Input (personeel en materieel) en output (productie)

Welke productie is in het afgelopen decennium met de ingezette middelen gedraaid? Dit onderdeel brengt dat in beeld voor diverse beleidsterreinen uit de veiligheidsketen: de politie, het Openbaar Ministerie, de rechtsbijstand, de Rechtspraak, de Justitiële inrichtingen en de reclassering. Hierbij is het beloop van de uitgaven en – voor zover daarover gegevens voorhanden zijn – dat van de personeelsinzet steeds geplaatst naast de ontwikkeling van de belangrijkste beschikbare productindicatoren op het desbetreffende beleidsterrein.

Politie

Figuur 9.3 toont de groei van uitgaven en personeelsvolume bij de politie en confronteert die met de ontwikkeling van het geregistreerde aantal misdrijven, het aantal (gehoorde) verdachten van misdrijven en het aantal geconstateerde overtredingen.

Figuur 9.3 Politie: reële uitgaven, personeel en productie (indices, 2002 = 100)



De reële uitgaven voor de politie namen in de periode 2003–2010 met circa 20 procent toe. De personele uitgaven stegen in reële termen met 18 procent, de materiële uitgaven met 23 procent. De groei van het personeelsbestand – uitgedrukt in arbeidsjaren – met slechts 4 procent bleef hier sterk bij achter. Dit illustreert dat cijfers over de ontwikkeling van de reële personele uitgaven nog weinig zeggen over de daadwerkelijk ingezette mankracht. De omvang van het executief personeel, het ‘blauw op straat’ (niet afzonderlijk in de figuur getoond), daalde na 2002 zelfs met 1 procent. Het niet-executief personeel nam daarentegen met 14 procent toe. Opvallend is de versterking van de recherche, waar het personeelsbestand – executief en niet-executief samen – met 40 procent aangroeide.

Terwijl het aantal geregistreerde misdrijven gestaag afnam, liep het aantal gehoorde verdachten tot 2004 nog op, om daarna te stabiliseren. Het (niet in de figuur getoonde) aantal ophelderingen toont hetzelfde beeld. Doelstelling van de in 2002 door de ministers van Justitie en BZK uitgebrachte nota *Naar een veiliger samenleving* was het aanpakken van circa 80.000 extra misdrijven met opsporingsindicatie (in 2006), wat moest resulteren in 40.000 extra bij het

Openbaar Ministerie aangeleverde zaken.¹¹ Nu ging het bij deze presentatie in feite om een samenballing van al lopende maatregelen en in uitvoering genomen plannen.¹² De beoogde verhoging met circa 40.000 extra zaken bij het OM is dan ook met name in de periode 2000–2004 gerealiseerd. Het ophelderingspercentage steeg in die periode van 15 naar 21, nog steeds geen indrukwekkend cijfer. Daarna is de groei eruit, waarbij het absolute aantal ophelderingen en de instroom van zaken bij het OM zelfs teruglopen.¹³

Het aantal door de politie behandelde overtredingen – voor het allergrootste deel verkeersovertredingen – is tot 2007 nog duidelijk toegenomen, waarna een daling inzet. Daarbij is, al vanaf de jaren negentig, sprake van een grote verschuiving in de manier waarop dit type overtredingen wordt afgedaan, zowel in technologische als in juridische zin. Steeds minder wordt een door een politieagent geconstateerde overtreding op de klassieke manier via een transactie van het OM of met een zaak bij de rechter behandeld. Dat gebeurt nu alleen nog bij de meest ernstige overtredingen. Al lange tijd geleden kwam de politietransactie in zwang, waarbij de politie zelf een transactie met de overtreder aangaat. De top van het aantal politietransacties lag in 2005. Sinds 2008 kan de politie een strafbeschikking afgeven, die in de plaats van de politietransactie moet komen. Volgens de beschikbare cijfers blijft de groei van het aantal strafbeschikkingen nog ver achter bij de gelijktijdig opgetreden daling van het aantal politietransacties.¹⁴

Een steeds groter aantal verkeersovertredingen wordt met technische hulpmiddelen (zoals flitspalen) waargenomen en vervolgens afgedaan via de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV, wet-Mulder). Daarbij int het Centraal Justitieel Incassobureau de opgelegde boetes en komt het Openbaar Ministerie of de rechter er alleen nog bij mogelijke beroepsprocedures aan te pas. Op deze manier kon het aantal behandelde overtredingen explosief stijgen, zonder dat daarvoor extra inzet van politiepersoneel nodig was. De groei van het aantal overtredingen blijkt overigens in 2007 tot staan te zijn gekomen. In dat jaar werd 96 procent van de overtredingen via de wet-Mulder behandeld.

De effectiviteit van preventieve activiteiten van de politie is moeilijk meetbaar. Hoeveel misdrijven voorkomt het rondrijden in een surveillancewagen? De Koning (2010) signaleert dit probleem en constateert tevens dat een wijkagent slechts 30 procent van zijn tijd feitelijk in de wijk besteedt. De al geschetste ontwikkelingen bij de personeelssterkte suggereren dat er geen sprake is van ‘meer blauw op straat’, maar mogelijk wel van verdergaande bureaucratisering. Berichten in de media over ten onrechte of op kwestieuze gronden door het hogere politiekader genoten toeslagen versterken het beeld dat de beschikbare middelen niet optimaal worden besteed.

Daarbij lijkt bij de automatisering ‘wildgroei’ te zijn ontstaan. Terwijl de IT-kosten 40 procent hoger liggen dan in het bedrijfsleven, is er sprake van een ‘woud’ van verschillende applicaties.¹⁵ Op dit moment is het streven gericht op invoering van één landelijk registratiesysteem. Tot 2008 kon elk korps zijn eigen systeem kiezen, waardoor er in de praktijk drie verschillende systemen naast elkaar functioneerden. Waarbij overigens negentien van de 25 korp-

11 Tweede Kamer (2002–2003).

12 Wiebrens en Van Tulder (2003), p. 78.

13 Het aantal ophelderingen en verdachten is, door ict-problemen bij de politie, vanaf 2008 onbekend.

14 Er zijn nog geen betrouwbare definitieve cijfers over het totaal aantal strafbeschikkingen beschikbaar. De hier gebruikte cijfers zijn afkomstig van het CJIB.

15 De Koning (2010).

sen en het Korps Landelijke Politiediensten en de Koninklijke Marechaussee van hetzelfde systeem gebruik maakten. De introductie van het nieuwe systeem ging echter gepaard met de nodige kinderziektes, waardoor tijdelijk geen betrouwbare landelijke informatie over criminaliteit beschikbaar was.¹⁶ Vanaf 2011 zou dit probleem moeten zijn verholpen.

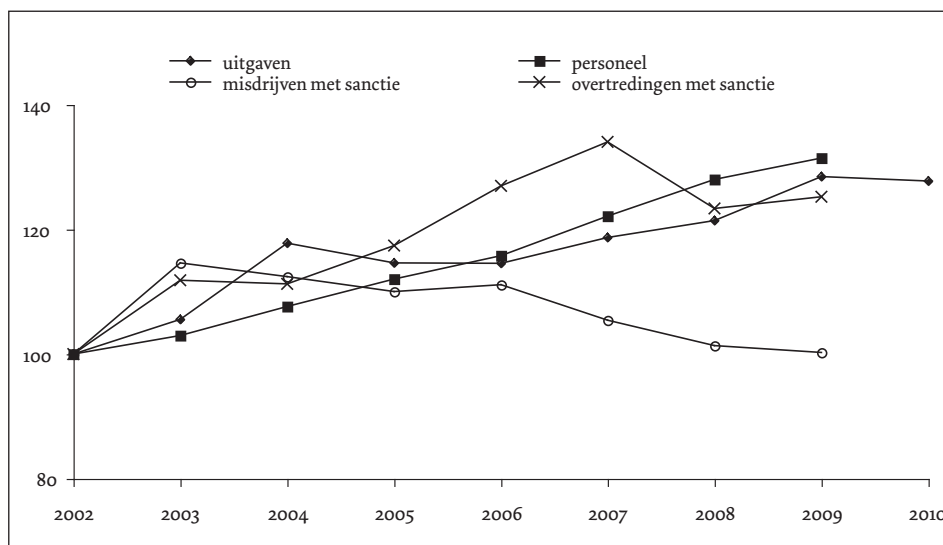
Figuur 9.3 bevat een aanwijzing dat, na een opleving in de periode 2002–2004, de productiviteit bij de politie is teruggelopen.

Openbaar Ministerie

Figuur 9.4 toont, behalve de ontwikkeling van de voor het OM beschikbare middelen en de personeelsomvang, het aantal behandelde misdrijven en overtredingen waarvoor een sanctie is opgelegd. De reële uitgaven stegen in de beschouwde periode met 28 procent, de personeelsinzet met 31 procent. Het beeld van via een sanctie afgehandelde misdrijven en overtredingen vertoont een beeld dat vergelijkbaar is met dat bij de politie. Mede door de hoge vlucht die afdoeningen via de wet-Mulder hebben genomen, is het aantal met sanctie afgehandelde overtredingen tot 2007 sterk gestegen. In 2009 ligt dit aantal 25 procent hoger dan in 2002. Bij misdrijven daalt de productie na 2003; in 2009 ligt zij weer ongeveer op het niveau van 2002. Afdoening van misdrijven kan via een transactie die het OM met de verdachte aangaat, (sinds 2008) met een strafbeschikking van het OM, of via een dagvaarding en vervolgens schuldigverklaring door de rechter.

De in figuur 9.4 samengebrachte informatie – zeker een confrontatie van personeelsomvang en misdrijven met sanctie – duidt erop dat de productiviteit van het Openbaar Ministerie in de beschouwde periode (aanzienlijk) is teruggelopen.

Figuur 9.4 Openbaar Ministerie: reële uitgaven, personeel en productie (indices, 2002 = 100)

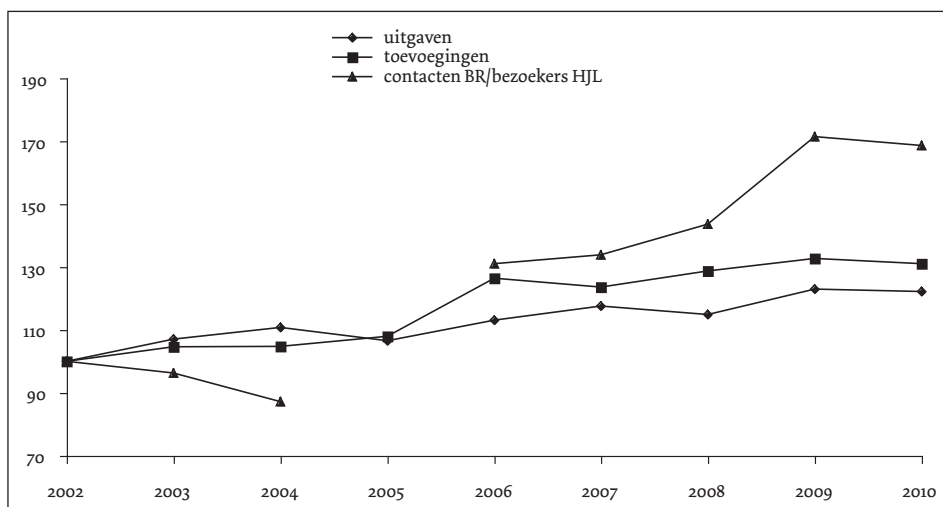


16 Het CBS heeft in 2009 geen cijfers over geregistreerde criminaliteit en verdachten in 2008 gepubliceerd. In 2010 zijn wel (met terugwerkende kracht) gegevens over geregistreerde criminaliteit tot en met 2009 gepubliceerd, maar nog steeds geen cijfers over aantallen verdachten. Het CBS verwacht in 2011 wel met terugwerkende kracht gegevens over aantallen verdachten tot en met 2010 te kunnen publiceren.

Rechtsbijstand

Voor eerstelijnsrechtshulp (informatie, advies, doorverwijzing) bestonden de Bureaus Rechtshulp (afgekort: BR), die sinds 2006 zijn vervangen door een landelijk dekkend netwerk van Juridische Loketten (afgekort: HJL).¹⁷ Daarnaast kunnen rechtzoekenden op civiel- en bestuursrechtelijk gebied met een inkomen onder een bepaalde grens een beroep doen op een door de overheid gedeeltelijk bekostigde ('toegevoegde') advocaat. De rechtzoekende betaalt dan een eigen bijdrage, in 2010 – afhankelijk van de hoogte van het inkomen – variërend tussen € 100 en € 750. Verder hebben personen die tegen hun wil – strafrechtelijk of via gedwongen psychiatrische opname – hun vrijheid is ontnomen en asielzoekers recht op een toegevoegd advocaat. Figuur 9.5 brengt reële uitgaven, aantal contacten of bezoekers met de eerstelijnsrechtshulp en afgegeven toevoegingen in beeld.

Figuur 9.5 Gesubsidieerde rechtsbijstand: reële uitgaven en productie (indices, 2002 = 100)



De reële uitgaven voor de rechtsbijstand stegen in de periode 2003–2010 met 22 procent. Het aantal toevoegingen groeide sterker, met 31 procent. De toename van het aantal zaken in de civiele sfeer, met name familiezaken, speelt daarbij een rol. Ook de ontwikkeling van het aantal contacten met het Juridische Loket wijst op een stijging van het aantal rechtzoekenden, hoewel de reorganisatie van de eerstelijnsrechtshulp het beeld enigszins vertroebelt. De stijging in 2006 bij het aantal toevoegingen hangt samen met een versoepeling in de vermogenstoets, waardoor meer aanvragen zijn gehonoreerd.¹⁸

De cijfers leren dat de uitgaven per toevoeging in reële termen zijn gedaald. Dit hangt vermoedelijk samen met de groei van het aandeel van toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage wordt betaald en de verlaging van de forfaitaire vergoeding van (de administratieve kosten van) toegevoegde advocaten. Overigens blijken de inkomens van advocaten die veel toevoe-

17 Peters *et al.* (2010).

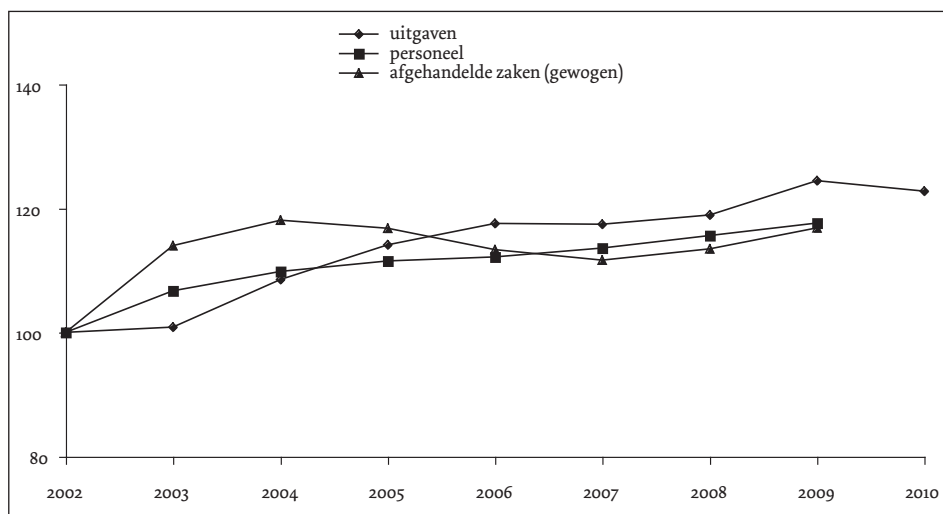
18 Peters *et al.* (2010), p. 58.

gingen doen niet veel lager te liggen dan die van collega's die dat minder doen. Toegevoegde advocaten hebben wel een lager inkomen dan collega's die hoofdzakelijk een commerciële praktijk hebben.¹⁹

Rechtspraak

Figuur 9.6 brengt de bij de Rechtspraak ingezette middelen in beeld en zet die af tegen een index van de aantallen afgehandelde zaken, die naar zwaarte zijn gewogen.²⁰ De Rechtspraak doet behalve strafzaken ook civiele zaken en bestuurszaken af. Tot 2004 was op vrijwel alle rechtsgebieden (straf, civiel en bestuur) sprake van een sterk stijgende instroom en productie. Vervolgens liep het aantal zaken terug, waarna tijdens de financiële en economische crisis in 2008 en 2009 het aantal civiele zaken weer toenam.

Figuur 9.6 Rechtspraak: reële uitgaven, personeel en productie (indices, 2002 = 100)^a



a. De uitgaven hebben betrekking op de gerechten die vallen onder de Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad. De personeelscijfers zijn exclusief de Hoge Raad.

De reële uitgaven bleven aanvankelijk achter bij de sterke groei van de werklast, om vervolgens bij te trekken. In totaal stegen de reële uitgaven met 23 procent, personeelssterkte en aantal afgedane zaken groeiden (tot 2010) met 18 procent. De productiviteit is dus niet toegenomen, de reële kosten per zaak zijn iets gestegen. De Rechtspraak stelt de afgelopen jaren in kwaliteitsverbetering te hebben geïnvesteerd: vaker een meervoudige afhandeling, beter gemotiveerde vonnissen, meer permanente educatie van rechters, verbetering van doorlooptijden.²¹

19 Raad voor Rechtsbijstand (2011), te verschijnen.

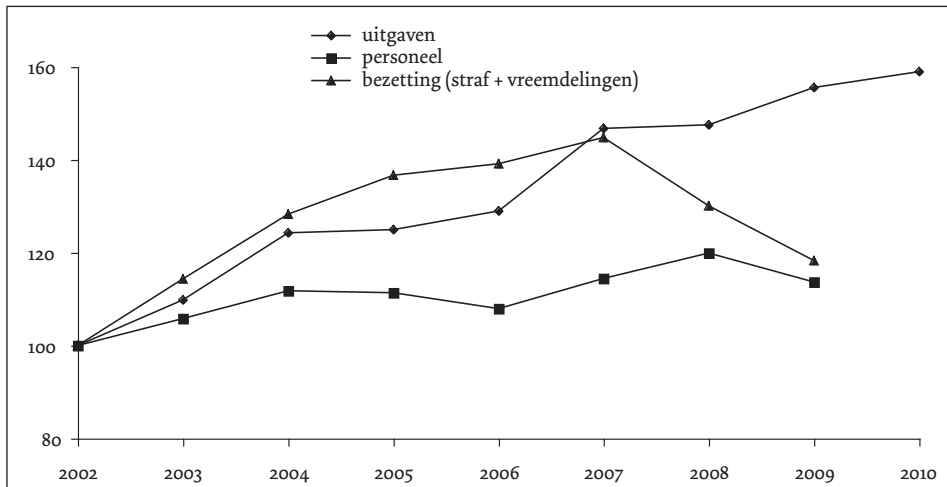
20 Zie ook: Raad voor de rechtspraak (2010).

21 Raad voor de rechtspraak (2010), p. 8 en verder.

Justitiële inrichtingen (straf en vreemdelingenbewaring)

De hier bedoelde inrichtingen houden zich bezig met de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke straffen en maatregelen, zoals voorlopige hechtenis, vrijheidsstraf en terbeschikkingstelling (tbs). Het gaat om huizen van bewaring en gevangenis, forensisch-psychiatrische centra (voor tbs-gestelden) en de justitiële jeugdinstellingen. In huizen van bewaring kunnen ook illegale vreemdelingen worden ingesloten, in afwachting van hun uitzetting. In 2009 waren in deze inrichtingen circa 19.000 plaatsen bezet door personen die op grond van strafrechtelijke maatregelen en straffen waren ingesloten. Daarnaast ging het gemiddeld om circa 2.400 vreemdelingen. Figuur 9.7 toont de ontwikkeling van de reële uitgaven, het personeel en de bezetting van de inrichtingen.

Figuur 9.7 Justitiële inrichtingen: reële uitgaven, personeel en productie (indices, 2002 = 100)



De strafrechtelijke bezetting van de inrichtingen steeg tot 2005 nog sterk. Daarna zwakte de groei af, vanaf 2007 loopt de productie tamelijk scherp terug. Deze daling is met name het gevolg van de teruggang in (zware) criminaliteit, zowel op het gebied van de Opiumwet (bolletjesslikkers) als bij zwaardere geweldsmisdrijven. Bij lichtere misdrijven is bovendien sprake van substitutie van gevangenisstraffen door taakstraffen.²² Het aantal ingesloten vreemdelingen (niet afzonderlijk in figuur 9.7 weergegeven) is in de periode 2003–2007 bijna verdrievoudigd, om daarna sterk terug te lopen. De voornaamste oorzaak is dat steeds minder vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring worden vastgehouden en dat de verblijfsduur korter wordt. Dit is onder andere het gevolg van het feit dat in 2007 Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie zijn toegetreden, waardoor personen uit deze landen per direct niet langer illegaal in ons land verbleven. Tegelijkertijd is ook de Dienst Terugkeer en Vertrek opgericht, waardoor illegalen sneller uitgezet kunnen worden.

De door de begrotingswetgever beschikbaar gestelde middelen reageren hier met een forse vertraging op schommelingen in de productieomvang. Toen de bezetting sterk toenam,

22 Vollaard en Moolenaar (2009); Van Tulder (2011), te verschijnen.

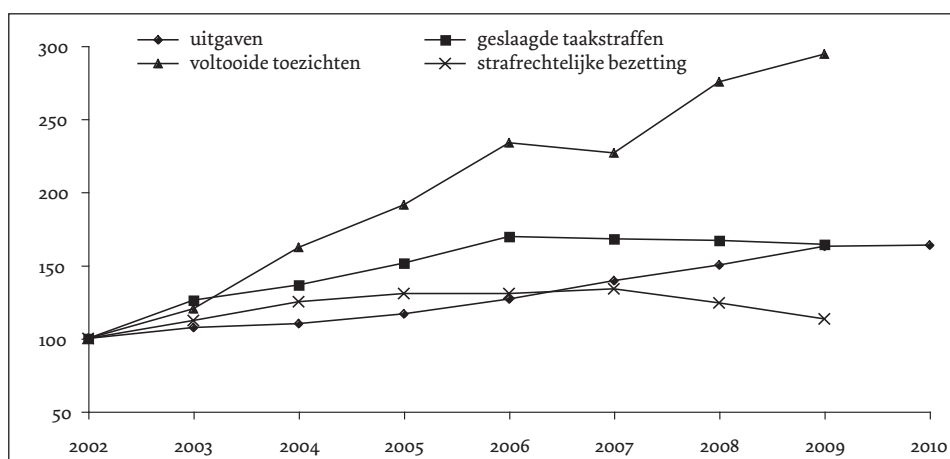
bleef het budget aanvankelijk (tot 2005) achter. Daarna stijgt het flink, ook terwijl de productie krimpt en de personeelssterkte licht terugloopt. De ontwikkeling van de op dit terrein belangrijke materiële kosten (kosten van gebouwen en dergelijke) volgt de verminderde bezetting nog geenszins. Er ligt hier nog een potentieel voor doelmatigheidswinst.²³

Reclassering (inclusief jeugd)

Figuur 9.8 brengt de prestaties van de reclassering en de daarvoor ingezette middelen in beeld. Hierbij inbegrepen zijn de activiteiten van de drie reclasseringsinstellingen voor meerderjarige daders en die van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en het Bureau Jeugdzorg (BJZ) voor minderjarige daders. De reclassering heeft diverse taken: het voorlichten van het Openbaar Ministerie en de rechter bij de vervolging en berechting van verdachten – waarbij tegenwoordig risicotaxatie een belangrijke plaats inneemt – het verzorgen van gedragsinterventies bij justitiabelen, met name de resocialisatie van gedetineerden, de zorg voor de uitvoering van taakstraffen en het houden van toezicht op voorwaardelijk veroordeelden.²⁴

De reële uitgaven aan de reclassering kennen de sterkste groei van alle hier onderscheiden sectoren op het beleidsterrein van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (64 procent). Op twee terreinen zijn de activiteiten van de reclassering dan ook in hoge mate uitgebreid. Het aantal uit te voeren taakstraffen is fors gegroeid – zowel als gevolg van de invoering van de taakstraf als zelfstandige afdoening door het OM, als door de aanzienlijke toename (althans tot 2007) van het aantal door de rechter opgelegde taakstraffen.²⁵ Overigens is het aantal geslaagde taakstraffen na 2006 niet verder gestegen. Daarnaast zijn het toezicht op volwassenen en de begeleiding van minderjarigen sterk uitgebreid. Rechters leggen ook in toenemende mate ‘als stok achter de deur’ voorwaardelijke straffen op, waarbij de reclassering toeziet op de uitvoering van de voorwaarden. Het is de bedoeling zo de effectiviteit van de reclassering te verhogen.²⁶

Figuur 9.8 Reclassering (inclusief jeugd): reële uitgaven en productie (indices, 2002 = 100)



23 Een deel van de kosten valt, door de onvermijdelijke langetermijnplanning van de benodigde (cellen)capaciteit, op korte termijn niet makkelijk te beïnvloeden.

24 Poort en Eppink (2009).

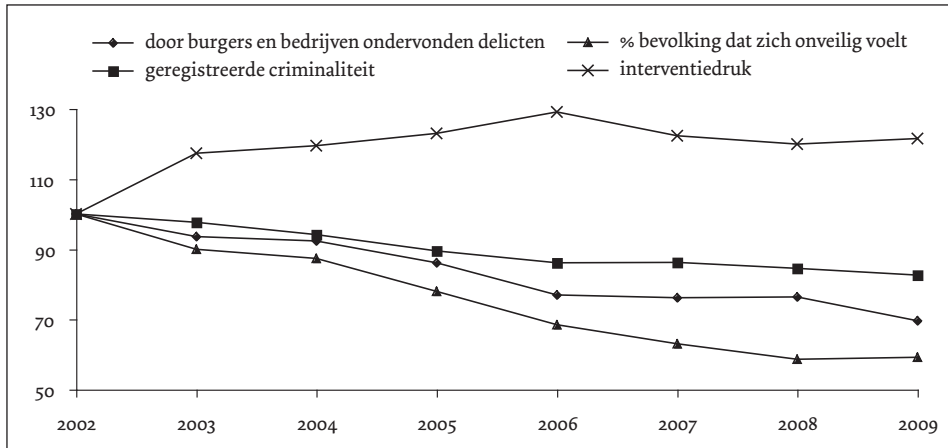
25 Van Tulder (2011), te verschijnen.

26 Poort en Eppink (2009).

9.4 Outcomes: effecten op de veiligheid

In onderdeel 9.3 passeerden de prestaties in de verschillende onderdelen van de veiligheidsketen de revue. Valt ook iets te zeggen over het effect van de geleverde inspanningen op de veiligheid in Nederland in de periode 2003–2010 – dus over de ‘outcomes’? Om te beginnen geeft figuur 9.9 de ontwikkeling van de interventiedruk. Deze grootheid is gedefinieerd als de verhouding tussen het aantal opgelegde sancties en het aantal geregistreerde misdrijven. Een opgelegde sanctie kan de vorm hebben van een met het OM overeengekomen transactie, of van een schuldigverklaring door de rechter. De interventiedruk is dus een globale maat voor de kans dat iemand die een misdrijf pleegt daarvoor in ons land een sanctie krijgt opgelegd.²⁷ Daarnaast laat figuur 9.9 zien hoe de criminaliteit zich heeft ontwikkeld, zowel volgens slachtofferenquêtes onder burgers en bedrijven, als op grond van de door de politie bijgehouden registratie. Ook onveiligheidsgevoelens onder de bevolking worden via enquêtes gemeten.

Figuur 9.9 Criminaliteit en interventiedruk (indices, 2002 = 100)



In de periode 2003–2006 is de interventiedruk met circa 30 procent gestegen. Dit betekende een trendbreuk, want in de periode 1997–2002 bleef de waarde van deze grootheid min of meer stabiel.²⁸ Na 2006 is de interventiedruk weer met een aantal procentpunten gedaald. Tegelijk is de criminaliteit sinds 2002 met 20 tot 30 procent verminderd. Slachtofferenquêtes en politieregistraties wijzen hier in dezelfde richting. Daarbij blijkt uit nadere analyse dat deze daling eveneens optreedt bij zwaardere vormen van criminaliteit, zoals misdrijven tegen het leven en verkrachting. Ook blijken burgers – afgaande op de uitkomst van gehouden enquêtes – zich een stuk minder onveilig te voelen. Deze cijfers geven aan dat wel degelijk verband bestaat tussen de feitelijke en de door burgers waargenomen onveiligheid. De genoemde indicatoren op het gebied van de veiligheid wijzen dus allemaal in de richting van een verbetering in de afgelopen acht jaar. Een ontwikkeling die zich wat moeilijk laat rijmen met de toonzetting en de beleidsprioriteiten op dit terrein uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte.

27 Zie ook Wiebrens en Van Tulder (2003), p. 74-75.

28 Wiebrens en Van Tulder (2003), p. 75.

In hoeverre valt de verbeterde binnenlandse veiligheid nu aan te merken als een positief resultaat van het gevoerde beleid, zoals dat onder andere in de stijging van de interventiedruk tot uiting komt? Literatuur uit het vakgebied van de *economics of crime* maakt aannemelijk dat een 1 procent grotere straffkans de criminaliteit met 0,25 procent kan doen verminderen.²⁹ Zou deze uitkomst geldigheid hebben voor de situatie in Nederland, dan kan ongeveer een kwart van de gedaalde criminaliteit aan het gevoerde beleid worden toegeschreven. De hier niet in beeld gebrachte gemiddeld opgelegde straf (voor een gegeven delict) is waarschijnlijk tussen 2002 en 2010 enigszins verzwaaard.³⁰ Dit kan de invloed van het beleid nog wat hebben versterkt.

Het in onderdeel 9.3 bijeengebrachte cijfermateriaal laat zien dat de stijging van de interventiedruk is bereikt met een meer dan evenredige inzet van personele en financiële middelen. Zou de productiviteit in de veiligheidsketen duidelijk zijn verbeterd, dan had de daling van de criminaliteit minder collectieve middelen gevergd of was een beter resultaat bij de bestrijding van de criminaliteit geboekt.

Duidelijk is verder dat de ontwikkeling van de criminaliteit vooral wordt beïnvloed door andere factoren dan het gevoerde overheidsbeleid. Hierbij valt met name te denken aan maatschappelijke ontwikkelingen en allerhande (technische en sociale) preventieve maatregelen. Onderzoek laat zien dat zowel betere inbraakpreventie als de insluitingseffecten van de maatregelen die zijn genomen tegen verslaafde veelplegers waarschijnlijk een flink effect op het aantal inbraken hebben gehad.³¹

9.5 Het regeerakkoord

Op het terrein van sociale veiligheid en justitie kent het regeerakkoord vier speerpunten, waarbij (1) een strengere aanpak, (2) verhoging van de doelmatigheid, (3) vereenvoudiging van procedures en (4) het principe dat de 'vervuiler' zo veel mogelijk betaalt, verweven zijn.³²

Het doel van een *veiliger buurt voor bewoner en ondernemer* moet worden bereikt door een hardere aanpak van overlast en criminaliteit, onder andere door middel van meer en beter cameratoezicht, en preventief fouilleren. De afstand van coffeeshops tot scholen moet groter worden en de verkoop van cannabis dient beperkt te blijven tot ingezetenen. Het moet gemakkelijker worden om aangifte te doen. De terugkoppeling van de autoriteiten naar wie aangifte hebben gedaan (over wat er met de aangifte is gebeurd) dient te verbeteren. Organisatoren van evenementen gaan bijdragen aan de kosten van politie-inzet. Er is speciale aandacht voor verdachten jonger dan 12 jaar, adolescente verdachten (ongeveer van 18-24 jaar) en dierenmishandeling. En er komt een harde aanpak van zware misdrijven: gemikt wordt op hogere ophelderingspercentages en meer en strengere straffen. Aan de andere kant wordt van burgers en bedrijven en in het bijzonder van ouders van minderjarige verdachten ook meer eigen verantwoordelijkheid verwacht.

Een *offensief tegen georganiseerde criminaliteit* wordt ingezet, waarbij prioriteiten zijn: de bestrijding van mensenhandel, drugs, witwassen, zware milieucriminaliteit, cybercrime en kinderporno. Criminele organisaties zullen harder worden aangepakt en de ontneming van crimineel vermogen wordt geïntensiveerd.

29 Zie bijvoorbeeld Van Tulder (1994, p. 74) voor een overzicht van dit verband in de buitenlandse literatuur en dezelfde bron voor enkele schattingen voor Nederland (p. 76).

30 Van Tulder (2011), te verschijnen.

31 Vollaard (2010a; 2010b).

32 Tweede Kamer (2010-2011d).

Om de *slagkracht van professionals* te vergroten is een ingrijpende reorganisatie bij de politie op komst. Het kabinet wil toe naar verzwaring van de strafeis bij geweld tegen gezagsdragers en hulpverleners en het moedigt werkgevers van deze groepen aan om aangifte te doen van geweld tegen hun werknemers. De reorganisatie van de politie behelst de vorming van één nationale politie, minder bureaucratie, verbeterde uitwisseling van informatie, meer agenten op straat en de inzet van meer specialisten-rechercheurs voor de aanpak van zware en georganiseerde criminaliteit.

Versterking van de rechtsstaat moet worden bereikt door de rechterlijke macht te hervormen tot een organisatie die meer gericht is op de burgers en via modernisering van de procedures in het privaats- en bestuursrecht. Burgers en bedrijven moeten ook meer eigen verantwoordelijkheid nemen om tot een oplossing van conflicten te komen. Het stelsel van rechtsbijstand zal worden hervormd en de griffierechten worden kostendekkend. In het strafrecht worden de doorlooptijden verkort en krijgen slachtoffers een sterkere positie. Er komen minimumstraffen voor recidive bij zeer zware misdrijven en de tbs wordt verder aangescherpt. Verder krijgt de ‘balans tussen veiligheid en privacy’ meer aandacht.

Tabel 9.3 geeft het financiële plaatje dat aan deze voornemens is gekoppeld. In aanvulling hierop is het mogelijk iets te zeggen over de verwachte volumeontwikkeling. Voor de jaren 2011–2012 voorziet het Centraal Planbureau een stabilisatie van het volume van de totale netto collectieve uitgaven. Voor de sector veiligheid schat het CPB een forse volumegroei in van 5½ procent. Dat is bijna evenveel als voor de collectief gefinancierde zorg, waarvan het volume met 5¾ procent zou toenemen.³³ Die intensivering is ook zichtbaar in tabel 9.3, die de in het regeerakkoord voorziene intensiveringen en besparingen in beeld brengt.

Tabel 9.3 Intensiveringen (+) en besparingen (-) veiligheid en justitie (mln euro)^a

Maatregel	2012	Structureel
Kostendekkende griffierechten	0	-240
Nationale politie	40	-230
Politieonderwijs	0	-80
Vermindering meldkamers	0	-60
Rechtsbijstand	0	-50
Politietoezichthouders	-10	-50
Toepassing 'pluk-ze'-wetgeving	-10	-40
Doorberekening kosten van de politie bij evenementen	-30	-40
Minder groepstaakstraffen	-10	-30
Automatische nummerplaattherkenning	0	-10
Meer enkelvoudige behandeling in hoger beroep, cassatie	0	-10
Verkort van de RAIO-opleiding (van rechters)	0	-10
Doorberekening kosten toezicht/tucht recht (o.a. notarissen)	0	-10
Financiering 3.000 politieagenten (onder wie 500 animal cops)	320	370
Openbaar Ministerie en Zittende Magistratuur (keten)	100	100
Totaal	320	-400

a. Bedragen in lopende prijzen.

Bron: Tweede Kamer (2010–2011a), p. 45 en 60

33 Centraal Planbureau (2011), p. 76.

Aanvankelijk is dus sprake van een intensivering, maar structureel denkt het kabinet op dit beleidsterrein per saldo 400 mln euro te besparen.³⁴ De grootste besparingen worden op termijn gezocht door het opvoeren van de griffierechten naar kostendekkend niveau (240 mln euro) en de invoering van de nationale politie (230 mln euro). Beide posten krijgen hierna aandacht. Daarnaast is duidelijk sprake van veel sprokkelwerk, waarbij een aantal keren uit het rapport van de heroverwegingswerkgroep Veiligheid en terrorisme is geput.³⁵ Bij een deel van het sprokkelwerk passen vraagtekens. Zo levert enkelvoudige behandeling in hoger beroep geen besparing op de collectieve uitgaven meer op, wanneer de griffierechten echt kostendekkend worden gemaakt. De plannen voor invoering van toezichthouders bij de politie zijn inmiddels al weer ingetrokken.

Reorganisatie van de politieorganisatie

Het kabinet koestert hoge verwachtingen van de omvorming van de bestaande 26 politiekorpsen tot een nationale politie. Om het realiteitsgehalte van deze verwachtingen te toetsen is het misschien leerzaam te letten op de ervaringen die zijn opgedaan bij een eerdere reorganisatie van de politie. In 1994 gingen 148 korpsen van de gemeentepolitie en het korps rijkspolitie op in 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten. Wat zijn destijds de ervaringen met deze reorganisatie geweest?

Cachet (2004) constateert dat de reorganisatie van 1994 niet in alle opzichten heeft gebracht wat ervan werd verwacht. Vrijwel zonder uitzondering wordt in tussentijdse evaluaties de conclusie getrokken dat de overhead veel minder is teruggedrongen dan waarop ooit werd gerekend.³⁶ Volgens talrijke waarnemers is er nog steeds (veel) te weinig blauw op straat te zien. De vele kritische geluiden van de laatste jaren over het functioneren van de politie vormen eveneens een aanwijzing dat de kwaliteit van de politiezorg niet aantoonbaar beter is geworden.

“In veel politiekorpsen zijn in de loop van de jaren negentig dan ook opnieuw structuurveranderingen op gang gekomen. Inzet van de aanpassingen was het herstellen van het deels verloren gegane contact met burger en lokaal bestuur. De nadere omvorming van korpsen leidde onvermijdelijk opnieuw tot een dip in de externe productiviteit.” (Cachet, 2004).

Ook over de plannen voor de invoering van een nationale politie zijn de nodige kritische geluiden te horen. De aansluiting op de lokale veiligheidszorg is ook nu weer punt van discussie.³⁷ Het is nogal ironisch dat de voor de operatie eerstverantwoordelijke bewindsman in 2004, toen als burgemeester van Rotterdam, waarschuwde tegen de komst van een landelijke politie: “Met

34 Volgens het Centraal Planbureau (2010, p. 19) blijft de verwachte ontwikkeling van de netto collectieve uitgaven op het gebied van veiligheid in de periode 2011–2015 achter bij die van de totale netto collectieve uitgaven. Wel is de in het regeerakkoord voorziene structurele besparing van 400 mln euro op veiligheid en justitie, ofwel 4,3 procent van de uitgaven in 2010, geringer dan de ombuiging op de totale collectieve uitgaven (20,7 mld op 297 mld = 7 procent). Het antwoord op de vraag of veiligheid relatief wordt ontzien, is dus een kwestie van perspectief.

35 Werkgroep Veiligheid en terrorisme (2010).

36 Bijvoorbeeld Gunther Moor *et al.* (1998), Rosenthal *et al.* (1998).

37 Zie bijvoorbeeld: Cornelisse (2010).

een landelijke organisatie verliest de politie het gevoel met lokale belangen” wordt minister Opstelten door Cachet (2004) geciteerd.

Daarbij komt nog de voortdurende discussie over het aantal beschikbare politieagenten. Het budget van de rijksoverheid voor de politie was tot en met 2010 toereikend voor 48.000 voltijdpolitieagenten, maar zal op termijn 1.500 agenten minder betekenen.³⁸ De in het regeerakkoord voorziene ophoging van het politiebudget van structureel 370 mln euro maakt per saldo financiering van 1.500 extra voltijdagenten mogelijk.³⁹ Overigens ligt de feitelijke sterkte van de politie wat hoger dan de genoemde aantallen, aangezien de kosten van boventallige agenten worden gefinancierd uit andere potjes, bijvoorbeeld gemeentelijke bijdragen.

Hoe de afspraken uit het regeerakkoord in de praktijk zullen uitpakken voor de ontwikkeling van het aantal dienstdoende agenten zal de tijd leren. Allereerst komen er de onvermijdelijke overgangsproblemen door de reorganisatie zelf. Dan is er de doelstelling om op termijn 230 mln euro op de politie te besparen door het mes te zetten in de overhead en via vergelijkbare maatregelen die de prestaties onverlet laten of kunnen verbeteren. Het is echter een open vraag of – mede gegeven de al weggevalen bezuiniging via de introductie van politietoezichthouders – uitbreiding van de sterkte en van activiteiten gericht op de opsporing feitelijk haalbaar is.⁴⁰ De bijkomende vraag is vervolgens of de voorziene vergroting van de capaciteit verderop in de handhavingsketen, waarvoor 100 mln euro is uitgetrokken, zoveel zin heeft.

Overigens valt op dat geen extra middelen lijken te zijn uitgetrokken voor de behoefte aan extra celcapaciteit, na de invoering van minimumstraffen voor recidivisten van zware misdrijven. Of moet worden aangenomen dat beleidsmakers zelf beseffen dat het hier slechts om symboolpolitiek gaat?

Invoering van kostendekkende griffierechten

De andere grote bezuiniging op het gebied van Veiligheid en Justitie is de introductie van kostendekkende griffierechten bij de civiele en bestuursrechtelijke rechtspraak, aangevuld met een bezuiniging op de rechtsbijstand. In het kader van de brede heroverwegingen heeft een van de werkgroepen zich gewaagd aan de schatting dat invoering van kostendekkende griffierechten, met compensatie voor lagere inkomensgroepen, 240 mln euro besparing op de netto collectieve uitgaven zou opleveren.⁴¹ Die besparing zou deels worden bereikt via een fikse vermindering van het beroep op de rechter.⁴² Vooral de griffierechten bij bestuurszaken, die nu betrekkelijk laag zijn, zouden flink worden opgetrokken. Betrokken bestuursorganen zouden gaan meebetalen, wat voor de overheid als totaal niet zonder meer een besparing oplevert. De nadere uitwerking in de eind maart in concept aan belanghebbenden voorgelegde wettelijke regeling⁴³ gaat niet zozeer uit van naar zaakstype gedifferentieerde kostendekkende griffie-

38 Tweede Kamer (2009–2010).

39 Tweede Kamer (2010–2011d).

40 Overigens is in 2015 nog slechts 80 mln van deze 230 mln euro als bezuiniging ingeboekt.

41 Werkgroep Veiligheid en terrorisme (2010). Merk op dat zulke hogere eigen betalingen niet leiden tot een verlaging van de (bruto) collectieve uitgaven. Wel verminderen zij de netto collectieve uitgaven – dat zijn de bruto uitgaven, verminderd met de (hogere) eigen betalingen. Het uitgavenkader heeft betrekking op de netto collectieve uitgaven.

42 Zie ook: Bauw *et al.* (2010).

43 *Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de invoering van kostendekkende griffierechten*. Zie: [overheid.nl/ministerie van veiligheid en justitie/nieuws/30 maart 2011](http://overheid.nl/ministerie%20van%20veiligheid%20en%20justitie/nieuws/30%20maart%202011).

rechten, als wel van flinke verhogingen voor sommige groepen rechtzoekenden, met name natuurlijke personen, zodat de gewenste 240 mln euro verlaging van netto collectieve uitgaven naar schatting wordt bereikt. Er is dus niet werkelijk sprake van kostendekkende griffierechten, maar eerder van een (soms flinke) verhoging ervan.⁴⁴

Bij handelszaken zijn de voorgestelde tarieven veelal meer kostendekkend. Zodoende wordt een kunstmatig hoge drempel bij de toegang tot de rechter gecreëerd. Dit lijkt economisch gezien niet optimaal, zeker niet voor zover een beroep op de rechter positieve externe effecten heeft. Het is denkbaar dat hoge griffierechten tot economisch minder efficiënt gedrag van contractpartijen leiden. Als bij bepaalde (kleinere) claims de dreiging met de gang naar de rechter 'als stok achter de deur' niet meer geloofwaardig is, kan dit bijvoorbeeld leiden tot slechter betalingsgedrag. Dan moet op een andere manier worden gezorgd dat contracten worden nagekomen, bijvoorbeeld via betaling vooraf. Dit kan hogere transactiekosten voor marktpartijen met zich mee brengen.

Aanzienlijk hogere griffierechten kunnen de toegang tot de rechter 'inkomensafhankelijk' maken, omdat conflictpartijen met een geringe draagkracht – en het kan hierbij ook gaan om burgers tegenover de overheid – eerder worden afgeschrikt.⁴⁵ In het wetsvoorstel worden dan ook inkomensafhankelijke kortingen voorzien voor procederende burgers. Maar liefst 60 procent van de bevolking komt hier naar schatting voor in aanmerking. Zijn tarieven die nopen tot zo'n brede kortingsregeling, met alle daaraan verbonden uitvoeringskosten, wel gewenst? Merk ten slotte op dat de kortingsregeling in voorkomende gevallen bijdraagt aan een hogere geïntegreerde marginale druk, met alle bezwaren die daaraan kleven.

9.6 Conclusies

Sinds 2002 is de criminaliteit in ons land gedaald en voelen burgers zich veiliger. De interventiedruk, een maatstaf voor de kans dat de dader van een delict wordt bestraft, is na 2002 duidelijk toegenomen. Hoewel de daling van de criminaliteit maar voor een beperkt deel met de toegenomen interventiedruk te maken heeft, hebben beide ontwikkelingen – dalende criminaliteit en grotere interventiekans – elkaar versterkt. Zo is de binnenlandse veiligheid gediend, zonder dat sprake was van een duurzame productiviteitsgroei bij de diverse onderdelen van het politie- en justitieapparaat.

De alarmerende toonzetting in het regeer- en het gedoogakkoord uit oktober 2010 roept een beeld op dat de overheid strijd moet voeren tegen toenemende onveiligheid. Sancties moeten zwaarder, de uitvoering moet eenvoudiger en doelmatiger, kosten moeten vaker aan 'vervuilers' worden doorberekend. Op termijn wil het kabinet-Rutte op de uitgaven voor veiligheid en justitie structureel 400 mln euro besparen. De grootste bezuinigingen moeten komen van de omvorming van de bestaande 26 regionale politiekorpsen tot één nationale politie en een sterke verhoging van de bij een beroep op de rechter te betalen griffierechten. Gegeven het voornemen de opsporing te intensiveren, lijken de tot 2012 voorziene intensiveringen makkelijker te bereiken, dan de voor de jaren daarna ingeboekte bezuinigingen.

44 Daarnaast wordt gesteld dat invoering van kostendekkende griffierechten vereenvoudiging van procedures zal stimuleren en daarmee uiteindelijk tot een goedkopere Rechtspraak zal leiden. De werking van dit mechanisme is nog niet duidelijk.

45 Dit geldt temeer, omdat elke procespartij het risico loopt te worden veroordeeld tot betaling van de proceskosten (waaronder de veel hogere griffierechten) van de tegenpartij.

Literatuur

- Bauw, E., F. van Dijk, en F.P. van Tulder (2010), Een stille revolutie? De gevolgen van de invoering van kostendekkende griffierechten, *Nederlands Juristenblad*, 85(39), 2528-2536
- Cachet, A. (2004), Een nieuwe reorganisatie van de politie? Zie: websitevoordepolitie.nl/archief/een-nieuwe-reorganisatie-van-de-politie-169.html
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2010), Statline: *Veiligheidszorg: kerncijfers*, 17 december 2010
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011), Statline: *Veiligheidszorg: aanbieders naar activiteit*, 28 januari 2011
- Centraal Planbureau (2010), *Actualisatie Economische Verkenning 2011-2015. Verwerking regeerakkoord*, CPB Document 213, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2011), *Centraal Economisch Plan 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Cornelisse, L. (2010), De ene grens is de andere niet, *Binnenlands Bestuur*, 24 december, 30-33
- Gunther Moor, L., I. Bakker, en G. Brummelkamp (1998), *Evaluatie Politiewet 1993. Een breedteonderzoek*, Den Haag: VUGA
- Heer-de Lange, N.E. de, en S. N. Kalidien (red.) (2010), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2009. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en Boom Juridische uitgevers
- Kleingeld, R., en B. Nauta (2011), Uitgaven aan veiligheidszorg flink gestegen, *Webmagazine*; zie: cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3311-wm.htm
- Koning, B. de (2010), *Operatie blauw. Weg met de bureaucratie bij de Nederlandse politie*, Amsterdam: Uitgeverij Balans
- Moolenaar, D.E.G. (red.) (2010), *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2015*, WODC-cahier 2010-9, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
- Peters, S.L., L. Combrink-Kuiters, en M. van Gammeren-Zoetewij (2010), *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2009*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Poort, R., en K. Eppink (2009), *Een literatuuronderzoek naar de effectiviteit van de reclassering. Onderzoek verricht ten behoeve van de Adviescommissie Onderzoeksprogrammering Reclassering*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Raad voor de rechtspraak (2010), *De Rechtspraak. Jaarverslag Rechtspraak 2009*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak
- Raad voor Rechtsbijstand (2011), *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010*, te verschijnen
- Rosenthal, U., G.J.N. Bruinsma, en E.R. Muller (1998), *Evaluatie Politiewet 1993. Een diepteonderzoek*, Den Haag: VUGA
- Tulder, F.P. van (1994), *Van misdaad tot straf. Een economische benadering van de strafrechtelijke keten*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau en Den Haag: VUGA
- Tulder, F.P. van (2011), De straffende rechter, *Nederlands Juristenblad*, te verschijnen
- Tweede Kamer (2002-2003), *Naar een veiliger samenleving. Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 28 684, nr. 1
- Tweede Kamer (2009-2010), *Politie. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Managementrapportage van het Normkostenonderzoek Politie 2010*, 29 628, nr. 211

- Tweede Kamer (2010–2011a), *Kabinetformatie 2010. Brief van de informateur*, 32 417, nr. 15
- Tweede Kamer (2010–2011b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2011*, 32 500 VI, nr. 1-2
- Tweede Kamer (2010–2011c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2011*, 32 500 VII, nr. 1-2
- Tweede Kamer (2010–2011d), *Politie. Brief regering, Regeerakkoord ‘Vrijheid en Verantwoordelijkheid’ politie*, 29 628, nr. 231
- Vollaard, B.A. (2010a), *Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid*, Amsterdam: Reed Elsevier
- Vollaard, B.A. (2010b), *Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid*, Amsterdam: Reed Elsevier
- Vollaard, B.A., en D. Moolenaar (2009), *Beperkte invloed rechter op gebruik celstraf*, *Nederlands Juristenblad*, 84(19), 1208-1215
- Werkgroep Veiligheid en terrorisme (2010), *Veiligheid en terrorisme. Rapport brede heroverwegingen 15*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Wiebrens, C.J., en F.P. van Tulder (2003), *Veiligheid en openbare orde*, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 53-80
- Wilms, P., Blankers, I., en Friperon, R. (2011), *Opbrengsten boetes en transacties uit verkeers-overtredingen*, Den Haag: APE, te verschijnen

Gegevensbronnen

De uitgaven aan sociale veiligheid zijn al lang voorwerp van onderzoek. De meest recente editie van de jaarlijkse monitor op dit gebied (De Heer-De Lange en Kalidien, 2010) geeft een overzicht van de uitgaven van de rijksoverheid voor de bestrijding van misdrijven in de periode 1972–2009. Overtredingen blijven in deze publicatie buiten beschouwing. De bijdrage van diverse organisaties krijgt veel aandacht.

Recentelijk heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) veiligheidszorgrekeningen gepubliceerd op zijn website (Kleingeld en Nauta, 2011; Centraal Bureau voor de Statistiek 2010; 2011). Zij bestrijken het gehele terrein van de sociale veiligheid, dus ook overtredingen en overlast, maar zijn minder gedetailleerd in de uitsplitsing naar organisaties en gaan slechts terug tot 2002. Ook bevatten de veiligheidszorgrekeningen gegevens over uitgaven voor personeel en materieel.

Tot slot beschikt het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) over gegevens inzake vreemdelingenbewaring, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtspraak en rechtsbijstand.

Door deze bronnen te combineren ontstaat een beeld van het beloop van de overheidsuitgaven aan sociale veiligheid en justitie in de afgelopen tien jaar.

Om uitgavenbedragen te defleren is steeds het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie gebruikt; zie Centraal Planbureau (2011), p. 108-109. We hebben ervoor gekozen om niet de door het CBS berekende indices van loon- en prijsontwikkelingen voor hoofdgroepen binnen de veiligheidszorg te gebruiken. Door deze aanpak komen de specifieke loon- en prijseffecten per beleidsterrein in onze cijfers tot uiting.

Volgens de schattingen van het CBS is het loon- en prijseffect bij sociale veiligheid in de periode 2002–2009: +16 procent (bij personele uitgaven +22 procent en – opvallend laag – bij de mate-

riële uitgaven: +7 procent). Het CPB schat het totale loon- en prijseffect voor veiligheid op +21 procent. Beide schattingen zijn hoger dan de stijging van het door ons gebruikte prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie: +12 procent.

De gegevens over producten of prestaties op de onderscheiden beleidsterreinen zijn, waar het misdrijven, de behandeling van strafzaken en de uitvoering van straffen betreft, afkomstig uit De Heer-De Lange en Kalidien (2010). Verder zijn gegevens gebruikt over de behandeling van overtredingen en misdrijven van het Centraal Justitieel Incassobureau en over rechtsbijstand uit Peters *et al.* (2010) en eerdere publicaties van de Raden voor Rechtsbijstand over de *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand*.