

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1621

Vragen van de leden **Groothuizen** (D66) en **Van Dam** (CDA) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over *het nieuwe bekostigingssysteem van het Openbaar Ministerie* (ingezonden 8 januari 2019).

Antwoord van Minister **Grapperhaus** (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 21 februari 2019). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 1357.

Vraag 1

Herinnert u zich uw brief van 21 december 2018 over het bekostigingssysteem van het Openbaar Ministerie (OM)?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Hoe ziet het bekostigingssysteem van het OM er per 1-1-2019 precies uit? Kunt u deze beschrijven en uitsplitsen per werkomgeving binnen het OM? Bent u bereid deze systematiek met de Kamer te delen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2

Het nieuwe bekostigingssysteem van het OM per 1-1-2019 is deels gebaseerd op outputbekostiging en deels op zogenaamde lumpsumbekostiging. Het nieuwe bekostigingssysteem van het Openbaar Ministerie (OM) ziet er als volgt uit:

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

De werkomgeving waarin ondermijningszaken worden behandeld, wordt lumpsum bekostigd.

¹ Kamerstuk 33 173, nr. 15

De prijzen worden eens in de drie jaar vastgesteld. Het voornemen is om de driejarige cyclus te laten starten in 2020. Het jaar 2019 moet worden gezien als een proefjaar. Aan de vaststelling van de prijzen zullen intensieve analyse en onderhandelingen vooraf gaan. Het volume (de productieafspraken) wordt jaarlijks bijgesteld, mede op basis van prognosemodellen en het financiële kader.

Na afloop van het jaar zal er worden verrekend op basis van gerealiseerde productie. Indien het OM meer produceert dan afgesproken, wordt deze meerproductie tegen 70% van de prijs uit een zogenaamde «volumereserve» betaald. Vice versa bij minderproductie. De gerealiseerde prijsverschillen vormen uiteindelijk het financieel resultaat van het OM en zullen in een zogenaamde «resultaatreserve» belanden. Aangezien het OM een kasverplichtingenstelsel hanteert, kan er geen sprake van een eigen vermogen zijn zoals geldt bij organisaties die een baten- en lastenstelsel hanteren. Om dit te ondervangen is een technische constructie bedacht om de functie van een eigen vermogen na te bootsen. Om verwarring te voorkomen is om die reden de term «resultaatreserve» geïntroduceerd.

Het deel van het budget dat niet is gebaseerd op deze outputbekostiging is de zogenaamde basisvoorziening. In de basisvoorziening zijn de uitgaven besloten die betrekking hebben op onder andere het ICT-budget, de huisvestingskosten, specifieke overheadskosten en beschikbaarheidskosten zoals bij de ZSM. De omvang van de basisvoorziening loopt wel mee in de driejaarlijkse prijsonderhandelingen. Ten slotte zijn er bijzondere uitgaven zoals de gerechtskosten in strafzaken, de uitgaven aan Domeinen Roerende zaken en uitgaven voor verkeershandhavingsmiddelen.

De prijzen die worden gehanteerd betreffen gewogen, gemiddelde prijzen. Binnen een werkomgeving is er sprake van lichtere zaken en zwaardere zaken, onder andere afhankelijk van de complexiteit en wijze van afhandeling. Bij de vaststelling van de prijzen wordt uitgegaan van een bepaalde «mix» aan zaken.

De prijzen die worden gehanteerd zijn gebaseerd op alle kosten binnen een bepaalde werkomgeving, behoudens de kosten die vallen onder de basisvoorziening. De prijzen liggen 3 jaar vast, maar worden wel jaarlijks automatisch gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkelingen.

Vraag 3

Welk percentage van het nieuwe bekostigingssysteem is productiegerelateerd? Welk deel is lumpsum gefinancierd? Kunt u dit uitsplitsen per werkomgeving binnen het OM?

Antwoord 3

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

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

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

De basisvoorziening en de werkomgeving ondermijning worden *niet* output bekostigd en bedragen tezamen € 284 mln., dat wil zeggen 57% van het totale budget van het OM, exclusief de bijzondere budgetten.

De vier werkomgevingen die voortaan output bekostigd worden betreffen de werkomgeving waarin gestandaardiseerde productie wordt geleverd (het CVOM) met een bedrag van € 30 mln., de werkomgeving waarin overtredingen en veel voorkomende misdrijven worden behandeld met een bedrag van € 75 mln., de omgeving waarin zware misdrijven worden behandeld met een bedrag van € 78 mln. en de omgeving waarin zaken in hoger beroep worden behandeld met een bedrag van € 26 mln. Deze bedragen zijn gebaseerd op de begroting 2019 en zijn exclusief de uitgaven die in de basisvoorziening zijn voorzien zoals ICT-kosten, de huisvestingskosten, specifieke overheadskosten, beschikbaarheidskosten zoals bij ZSM, etc.

Vraag 4

Op welke manier zijn innovatiekosten (kosten verbonden met het laten ontwerpen, bouwen en implementeren van (proces)verbeteringen, zoals maar niet uitsluitend nieuwe ICT-systemen) gefinancierd? Deelt u de mening dat het voor de hand ligt innovatiekosten buiten de productiegerelateerde bijdrage aan het OM te laten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Innovatiekosten zitten besloten in de basisvoorziening en dus niet in de productiegerelateerde bijdrage aan het OM.

Vraag 5

Ligt aan de productiegerelateerde bekostiging van het OM het PMJ-model (Prognosemodel Justitiële Ketens) ten grondslag? Zo ja, hoe houdt u dan rekening met het gegeven dat strafzaken steeds bewerklijker worden? Wat zijn de financiële gevolgen voor het OM als het aantal strafzaken afneemt, maar deze wel (relatief) meer werk vragen?

Antwoord op5

Het volume (de productieafspraken) wordt jaarlijks bijgesteld, mede op basis van prognosemodellen – het PMJ-model – en het financiële kader. Achteraf vindt verrekening plaats op basis van daadwerkelijk gerealiseerde productie. Mocht objectief worden vastgesteld dat strafzaken bewerklijker worden, dan kan deze ontwikkeling worden meegenomen in de prijsonderhandelingen: het bewerklijker worden van zaken heeft immers geen invloed op het aantal zaken, maar wel op de gemiddelde zaakswaarte en dus de prijzen. De financiële gevolgen in de situatie dat het aantal zaken daalt, maar een gemiddelde zaak aantoonbaar meer werk vraagt, is niet op voorhand te bepalen, aangezien dit – financieel gezien – tegengestelde effecten zijn op het (productgerelateerde) budget. De afname van het aantal zaken zorgt voor een daling van het budget, een toenemende zaakswaarte zou – via de prijsonderhandelingen – kunnen zorgen voor een hogere prijs en daarmee voor een stijging van het budget.

Vraag 6, 8, 9

Ligt aan de nieuwe bekostigingssystematiek een tijdbestedingsonderzoek bij het OM ten grondslag? Zo nee, waarom niet? Zo ja, bent u bereid de uitkomsten van dat onderzoek te delen met de Kamer? Zo nee, waarom niet? Indien er een tijdbestedingsonderzoek is uitgevoerd, is dit dan gedaan onder alle groepen medewerkers van het OM? Zo nee, waarom niet? Bent u bereid dit alsnog te laten doen? Zo nee, waarom niet?

Indien er geen tijdbestedingsonderzoek is gedaan, op welke wijze komen dan de prijzen tot stand? Op welke wijze heeft u daarbij rekening gehouden met de kwaliteit die het OM moet kunnen leveren?

Antwoord 6, 8, 9

Aan het bekostigingssysteem van het OM ligt geen tijdsbestedingsonderzoek ten grondslag. Afgesproken is dat de invoering van het bekostigingssysteem een budgettair neutrale operatie zou zijn. De huidige indeling en hoogte van de prijzen is daarom gebaseerd op gerealiseerde uitgaven en productie en het beschikbare budget zoals is opgenomen in de begroting.

In deze fase van de ontwikkeling van het bekostigingssysteem, in combinatie met het uitgangspunt van het budgettaire neutraliteit, had een tijdschrijfonderzoek voor dit doel weinig toegevoegde waarde.

Voor de toekomst kan een tijdschrijfonderzoek waardevol zijn in het kader van de prijsonderhandelingen.

Vraag 7

Op welke wijze wordt rekening gehouden met overwerk door medewerkers van het OM?

Antwoord 7

Er is bij de invoering van het bekostigingssysteem van het OM geen rekening gehouden met (niet-uitbetaald) overwerk.

Voor zover er sprake is van overwerk dat op basis van de CAO (Rijk) wordt uitbetaald, zit dit besloten in de huidige prijzen: deze zijn immers gebaseerd op gerealiseerde uitgaven in het verleden.

Vraag 10

Vindt u het systeem van prijsafspraken voor een periode van drie jaar passend bij een tijd waarin de samenleving snel verandert en afspraken dus snel kunnen verouderen? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 10

Ja, een periode van drie jaar is passend. Juist in deze tijd waarin incidenten vaak beeldbepalend zijn, is het verstandig om in de bedrijfsvoering en sturing van een organisatie enige rust en voorspelbaarheid te brengen. Bovendien biedt het systeem voldoende mogelijkheden om in te kunnen spelen op snel veranderende omstandigheden.

Vraag 11

Op welke wijze is precies rekening gehouden met de ervaringen in de rechtspraak? Op welke wijze is rekening gehouden met het rapport van de heer Van de Berg van 6 september 2018 over de financiering van de rechtspraak?²

Antwoord 11

Met name bij de vaststelling van de hoogte van de basisvoorziening is rekening gehouden met de ervaringen bij de Rechtspraak. Zie ook het antwoord op vraag 3 en 4.

Vraag 12

Bent u bereid na afloop van het «proefjaar» 2019 een evaluatie uit te voeren van het nieuwe bekostigingssysteem van het OM? Zo nee, waarom niet? Zo ja, bent u bereid daarin ook de ervaring van de medewerkers van het OM (officieren van justitie en ondersteunde medewerkers) mee te nemen?

Antwoord 12

Het systeem voorziet in een periodieke evaluatie. Dit zal door het OM en het departement gezamenlijk worden opgepakt. Het OM zal daarbij uiteraard ook de achterban betrekken.

Vraag 13

Hoe actueel vindt u de verwijzing naar de Commissie Van Egten uit 2010, gelet op de veranderende opvattingen over prestatiebekostiging?

Antwoord 13

De constatering van de Commissie Van Egten dat het systeem dat tot voor kort werd gehanteerd verouderd is en weinig transparant, is actueler dan ooit. Juist in deze tijd waarin in toenemende mate inzicht gevraagd in waar schaarse middelen worden ingezet en welke doelen en prestaties daarmee worden bereikt, is een systeem dat dit inzichtelijk(er) maakt gewenst.

Vraag 14

Op welke manier draagt het nieuwe financieringsmodel van het OM eraan bij dat de bekostigingssystemen in de strafrechtketen beter op elkaar aansluiten? Op welke manier gaat u controleren dat dit ook daadwerkelijk het beoogde effect heeft? Welke indicatoren hanteert u daarbij?

Antwoord 14

Het OM had tot voor kort geen direct financieel belang bij het tijdig en compleet aanbrengen van zaken bij de Rechtspraak. Met de introductie van het nieuwe systeem geldt voor het OM dat een zaak die voor de rechter wordt gebracht pas wordt bekostigd, nadat de rechter een vonnis heeft uitgebracht. Hierdoor zijn de financieringssystemen van het OM en de Rechtspraak op dit punt geharmoniseerd en hebben beide organisaties

² 2018D54658, Advies over verbetering van het bekostigingssysteem van de rechtspraak.

hetzelfde financieel belang gekregen bij een doelmatige en tijdige afhandeling van zaken.

Dit was ook één van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer bij het onderzoek naar de prestaties in de strafrechtketen.

Ik ben van mening dat elk bekostigingssysteem goede prikkels moet bevatten en zo goed als mogelijk moet aansluiten op de omgeving, ook al zijn de effecten daarvan niet direct zichtbaar of meetbaar. Ik denk dat het nieuwe bekostigingssysteem van het OM daaraan kan bijdragen.

Ten slotte geldt voor elk bekostigingssysteem dat het onderhoud vergt.

Hierover zullen het Openbaar Ministerie en mijn departement veelvuldig overleg voeren en zijn er evaluatiemomenten ingebouwd.

Ik zal uw Kamer over de ontwikkelingen van het systeem blijven informeren.

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