

Productiviteit en allocatie op het terrein van veiligheid en justitie, 1980-2016

Een essay



Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik
Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, juni 2019

Productiviteit en allocatie op het terrein van veiligheid en justitie, 1980-2016

Een essay

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

Colofon

Vormgeving en layout

Hollands Lof en Orange pepper

Uitgave

Stichting IPSE Studies

ISBN

978-90-827258-5-8

JEL-codes

C3, C33, D24, H5

IPSE Studies

E: info@ipsestudies.nl

W: www.ipsestudies.nl

© 2019 Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies. Alle rechten voorbehouden. Citeren uit deze publicatie is toegestaan onder vermelding van de bron. Bestanden mogen op een server geplaatst worden mits het digitale bestand (rapport) intact blijft en de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

	Voorwoord	5
	Samenvatting	6
	Summary	7
1	Inleiding	8
1.1	Introductie	8
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	8
1.3	Eerder onderzoek	9
1.4	Opzet essay	10
2	Prestaties veiligheid en justitie	11
2.1	Kerntaken veiligheid en justitie	11
2.2	V&J-productie	12
2.3	Maatschappelijke ontwikkelingen en de vraag naar veiligheid en justitie	16
3	Allocatie van ingezette middelen	17
3.1	Kostenontwikkeling	17
3.2	Allocatie van middelen tussen beleidsterreinen	17
4	Veiligheid en justitie: value for money?	20
4.1	Model om de productiviteit te berekenen	20
4.2	Productiviteitstrends	21
4.3	De allocatie van middelen	25
4.4	Gevoeligheidsanalyse: de invloed van de strafmaat	26
5	Conclusies	29
	Literatuur	31

Voorwoord

Op het beleidsterrein veiligheid en justitie is er een sterke onderlinge verwevenheid tussen de prestaties van de verschillende sectoren. Dat geldt in het bijzonder voor de strafrechtketen. Zo zijn de inspanningen van de politie medebepalend voor het aantal opgelegde straffen in de rechtspraak. De prestaties van de strafrechtketen hangen echter ook weer samen met die van andere veiligheids- en justitiesectoren. Zo zou een sterke groei van het aantal civiele en bestuursrechtelijke zaken de afhandeling van strafzaken negatief kunnen beïnvloeden. Dat zou maatschappelijk wel eens ongewenst kunnen zijn, ook al leveren beide sectoren mogelijk goede prestaties.

De vraag is dan ook of het hele stelsel zo is ingericht dat het optimaal functioneert. Deze vraag gaat dus een stap verder dan de vraag of de afzonderlijke sectoren, zoals de politie, rechterlijke macht en het gevangeniswezen, optimaal functioneren. In eerder onderzoek richtten we ons vooral daarop. In deze publicatie verbreden we ons blikveld en beschouwen we het functioneren van (bijna) het gehele terrein van veiligheid en justitie. We kijken daarbij nadrukkelijk naar de samenhang tussen de verschillende sectoren en vandaaruit ook naar de allocatie van middelen over de verschillende sectoren. Worden de ingezette middelen vanuit een breder welvaartsperspectief goed gealloceerd? Daarmee wordt weer een nieuwe stap gezet in het evalueren van de publieke dienstverlening. De wetenschappelijke literatuur kent weinig studies die een dergelijk perspectief hanteren.

Dit essay is ter beoordeling voorgelegd aan dr. Frank van Tulder (Raad voor de rechtspraak) en prof. (em.) Lex Cachet (Erasmus Universiteit Rotterdam) voor commentaar. Zij hebben ons voorzien van een groot aantal correcties en suggesties. Wij zijn hen daar zeer dankbaar voor. Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit essay volledig bij de auteurs.

Prof. dr. J.L.T. Blank
Voorzitter IPSE Studies
Delft, 12 juni 2019

Samenvatting

In dit essay staan twee vragen centraal:

1. Hoe heeft de productiviteit (of *value for money*) op het terrein van veiligheid en justitie zich tussen 1980 en 2016 ontwikkeld?
2. Heeft het beleid, in het bijzonder ten aanzien van de allocatie van middelen, hierop invloed gehad?

Tot het beleidsterrein veiligheid en justitie rekenen we hier politie, rechterlijke macht, gevangeniswezen en veiligheid gemeenten (vooral brandweer).

In het gunstigste geval krijgt de burger in 2016 nog evenveel 'waar' geleverd per euro belastinggeld als in 1980, maar waarschijnlijk is het iets minder. Opvallend is wel dat het V&J-systeem als zodanig beter functioneert dan de som der delen (de afzonderlijke sectoren). Blijkbaar is er een aantal systeemmaatregelen genomen die werken. Waarschijnlijk zijn de bestuurlijke aanpassingen die de coördinatie tussen gemeenten, politie en rechterlijke macht moesten verbeteren, zoals de nieuwe Politiewet in 1993, effectief geweest.

In de allocatie van middelen verandert wel het nodige in de loop der tijd. Zo heeft de politie relatief ingeleverd ten gunste van de rechterlijke macht. Voor een belangrijk deel is dit direct een gevolg van het sterk toegenomen aantal civiele en bestuursrechtelijke zaken, waardoor de rechterlijke macht meer middelen absorbeert. In de loop van de jaren worden ook relatief meer middelen ingezet bij gemeenten. Gemeenten zijn vooral veel kosten gaan maken voor veiligheid op straat (boa's). Een deel van de politietaken is daarmee weer bij gemeenten terechtgekomen.

Naast deze herallocaties door taakverzwaring lijkt er vooral in de jaren negentig een forse correctie te zijn opgetreden in de allocatie. In de jaren tachtig is sprake van een overgebruik van politie en ondergebruik van rechterlijke macht en gevangeniswezen. In de meest recente periode is er een betere balans in de allocatie van middelen tussen de verschillende sectoren.

Summary

In this essay, we address the following two questions:

1. How has productivity of security and justice services in the Netherlands developed between 1980 and 2016?
2. Has policy, in particular with regard to the allocation of resources, influenced this development?

We consider the following security and justice services: police, judiciary, prison system and the security activities of municipalities (especially fire brigade).

In the best case scenario, citizens will receive the same amount of 'value' per euro of taxpayer money in 2016 as in 1980, but it is probably slightly less. Remarkable is that the V&J system as a whole performs better than the sum of the parts (the individual sectors). Apparently a number of system measures have been effective. The administrative changes aimed at improving coordination between municipalities, the police and the judiciary, such as the new Police Act in 1993, appear to be successful.

In the allocation of resources we note some changes over time. For example, the cost share of the police has decreased in favor of the judiciary. To a large extent, this is a direct consequence of the sharp increase in the number of civil and administrative lawsuits by the judiciary. As a result, the judiciary absorbs more resources. Over the years, relatively more resources are also deployed in municipalities. Municipalities mainly spend more money on street safety (municipal enforcers). As a result, part of the police duties have returned to municipalities.

Additionally to these reallocations there has been another major change in the allocation, especially in the 1990s. In the 1980s there was an overutilization of police resources and an underutilization of judiciary and prison system resources. In the most recent period there is a better balance in the allocation of resources between the different sectors.

1 Inleiding

1.1 Introductie

Het functioneren van een (publieke) sector is eigenlijk nooit geheel los te zien van ontwikkelingen die bij andere sectoren op eenzelfde beleidsterrein plaatsvinden. Vaak is er zelfs een sterke onderlinge verwevenheid tussen de prestaties van de verschillende sectoren die er deel van uitmaken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het onderwijs en de zorg, maar zeker ook voor veiligheid en justitie. Vooral op het gebied van de strafrechtshandhaving is er een heel directe samenhang tussen de opeenvolgende activiteiten en de sectoren die daarvoor verantwoordelijk zijn: opsporing (politie), vervolging (Openbaar Ministerie, OM), berechting (rechtspraak) en sanctietoepassing (Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)/gevangeniswezen). We spreken dan doorgaans van een keten waarbij de verschillende schakels in de keten een sterk volgtijdelijke samenhang met elkaar vertonen. Zonder een opgehelderd misdrijf is er geen veroordeling en geen gevangenisstraf.

In deze analyse kijken we ook naar samenhangen buiten de bekende strafrechtketen. Er is namelijk ook een samenhang tussen de activiteiten op het gebied van strafrecht en die op andere onderdelen van het beleidsterrein veiligheid en justitie. Zo houdt de politie zich niet alleen bezig met opsporing, maar ook met de handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Als de politie veel opsporingsactiviteiten verricht, dan kan dat ten koste gaan van deze taken. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook. De rechtspraak behandelt naast de strafrechtzaken, ook civiele en bestuursrechtelijke zaken. Ligt er veel nadruk op deze zaken, dan kunnen de rechters minder strafzaken afdoen en vice versa. Elders op het beleidsterrein zijn deze samenhangen eveneens te vinden. Er is bijvoorbeeld een verband tussen de inzet van de brandweer en die van de politie. Maakt de brandweer meer werk van haar preventieve taak en ontstaan daardoor minder branden, dan betekent dat automatisch minder hulpverlening van politie bij branden. Ook als taken en activiteiten inhoudelijk weinig met elkaar te maken hebben, is er een relatie in het systeem. Minder budget voor politie en meer voor de brandweer betekent vanzelfsprekend een verschuiving in de geleverde prestaties, die uit het oogpunt van welvaart al dan niet wenselijk kan zijn. Ook deze minder directe samenhang tussen activiteiten op het beleidsterrein van V&J nemen we in onze beschouwing mee.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Op het terrein van veiligheid en justitie is er dus een groot aantal activiteiten die in meer of mindere mate met elkaar samenhangen. De vraag is of er bij de allocatie van overheidsmiddelen over deze verschillende V&J-voorzieningen voldoende rekening is gehouden met deze samenhang. Is de allocatie vanuit het oogpunt van een doelmatige en effectieve uitvoering van de kerntaken van veiligheid en justitie in de loop der tijd wel optimaal geweest?

Om daarop zicht te krijgen gaan we na welke prestaties er de afgelopen decennia op het totale V&J-terrein zijn geleverd, welke middelen daarvoor zijn ingezet en waar deze terecht zijn gekomen.

De centrale vraagstelling van dit essay is dan ook:

1. Hoe heeft de productiviteit op het terrein van veiligheid en justitie zich tussen 1980 en 2016 ontwikkeld?
2. Heeft het beleid, in het bijzonder ten aanzien van de allocatie van middelen, hierop invloed gehad?

1.3

Eerder onderzoek

Onderzoek naar de doelmatigheid van de prestaties op het gehele beleidsterrein van veiligheid en justitie is bijzonder schaars. De meeste studies op dit terrein hebben betrekking op slechts één deel daarvan, zoals de politie, de rechtspraak of het gevangeniswezen. Wel is er in de loop van de tijd een aantal studies uitgevoerd naar de kosteneffectiviteit van de strafrechtketen. Maar ook dat zijn er niet veel. Een van de eerste integrale analyses van de kosteneffectiviteit van het strafrechtstelsel dateert uit 1981. In dit onderzoek van Phillips en Votey (1981) wordt het strafrechtstelsel beschouwd als een productieproces met als eindproduct de publieke veiligheid, een proces dat moet concurreren om schaarse middelen met andere sociale behoeften. De onderzoekers kijken naar verschillende vormen van criminaliteitsbestrijding binnen het systeem en gaan na wat de relatieve effectiviteit (of baten) daarvan is.

Het analysemodel van Phillips en Votey staat aan de basis van een aantal Nederlandse studies die op dit terrein plaatsvinden (Van der Torre & Van Tulder, 2001; Van Tulder & Van der Torre, 1999; Van Tulder, 1994; Van Tulder & Velthoven, 2003). Zo ontwikkelt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in de jaren negentig een model voor de criminaliteit en de strafrechtelijke keten, waarin men onder andere stilstaat bij de vraag waar de inzet van extra middelen in de strafrechtelijke keten het meeste effect sorteert. Toepassing van het model laat volgens het SCP zien dat de criminaliteit meer zal afnemen als de inzet van extra middelen later in de strafrechtelijke keten plaatsvindt. Extra middelen voor het gevangeniswezen (voor meer en/of langere gevangenisstraffen) zijn kosteneffectiever dan meer middelen voor de rechtspraak, maar de extra middelen voor de rechtspraak zijn op hun beurt weer kosteneffectiever dan die voor de politie. Deze constatering sluit aan bij de eerdere bevindingen van Van Tulder (1994).

Mede op basis van dit model is door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) het zogenoemde Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) ontwikkeld. Met het PMJ wordt de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in de strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke keten geraamd (Moolenaar et al., 2018). Dit model is echter, voor zover bekend, niet meer toegepast voor schattingen van de kosteneffectiviteit van uitbreidingen bij de politie, de rechterlijke macht en het gevangeniswezen.

De ketenbenadering krijgt buiten Nederland weinig navolging. Wel worden in het Verenigd Koninkrijk aanbevelingen gedaan voor het meten van output en productiviteit van de strafrechtketen en de gehele veiligheids- en justitieketen (Atkinson, 2005). Het Britse Home Office ontwikkelt daarvoor een conceptueel raamwerk dat nadrukkelijk rekening houdt met de samenhang tussen de activiteiten van de verschillende schakels in de ketens (Home Office, 2005). Het Britse *Office for National Statistics* (ONS) borduurt hier vervolgens op voort. Daarnaast onderzoekt het ONS nog andere mogelijkheden voor het meten van de inzet van middelen, de geleverde prestaties en de productiviteit van de strafrechtketen

(ONS & UKCeMGA, 2008). Een aanpak die de ontwikkelingen in de gehele strafrechtketen, of nog breder de totale veiligheids- en justitieketen, van het Verenigd Koninkrijk in beeld brengt, is tot nu toe echter niet gevonden. Zo maakt de politie geen deel uit van de ONS-productiviteitsstatistieken van *Public order and safety*. Hierin zijn alleen de cijfers van rechtspraak, gevangeniswezen en brandweer opgenomen (ONS, 2019).

1.4

Opzet essay

In dit essay bespreken we eerst de afbakening van het terrein van de V&J-sector en geven een schets van de ontwikkelingen tussen 1980 en 2016 van de belangrijkste prestatie-indicatoren. In paragraaf 3 beschrijven we de kostenontwikkeling van de gehele V&J-sector. Paragraaf 4 gaat vervolgens in op de zogenoemde '*value for money*'- of productiviteitsontwikkeling. De laatste paragraaf bevat de belangrijkste conclusies.

2

Prestaties veiligheid en justitie

2.1

Kerntaken veiligheid en justitie

Over de kern van de veiligheids- en justitietaken kan nauwelijks misverstand bestaan. Zoals de naam al aangeeft zijn alle activiteiten uiteindelijk gericht op de zorg voor een veilige en rechtvaardige samenleving. Dat bestrijkt al een heel groot gebied, maar er zijn ook taken in de sfeer van veiligheid en justitie die niet door de V&J-sectoren worden verricht. Zo houden zij zich niet of nauwelijks bezig met veiligheidstaken op het terrein van landsverdediging (defensie) of op het gebied van water (bescherming tegen overstromingen). Ook zijn er verschillende vraagstukken op het terrein van rechtvaardigheid, zoals de inkomensverdeling, waarmee V&J-sectoren in principe geen of weinig bemoeienis hebben.

Afgezien daarvan vinden verder bijna alle activiteiten die nodig zijn voor het realiseren van veiligheid en rechtvaardigheid binnen het V&J-beleidsterrein plaats. Ondanks de verwevenheid van deze activiteiten is er wel sprake van grote heterogeniteit. De activiteiten op het terrein van veiligheid vinden voornamelijk plaats binnen de zogenoemde strafrechtketen. Zij worden doorgaans onderverdeeld in de clusters: preventie, opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging. Deze activiteiten vinden grotendeels plaats binnen de belangrijkste drie sectoren op het beleidsterrein: de politie, rechterlijke macht (Openbaar Ministerie en de Rechtspraak) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), waaronder met name het gevangeniswezen.

Zoals in de inleiding al aangegeven, zijn politie en rechtspraak niet alleen actief in de strafrechtketen, maar voeren zij ook allerlei activiteiten uit op andere gebieden van het V&J-beleidsterrein. De politie speelt bijvoorbeeld ook een rol bij het handhaven van de openbare orde en bij de hulpverlening aan burgers. En behalve met strafrechtzaken houdt de rechtspraak zich bezig met het beslechten van geschillen tussen burgers onderling, organisaties (vooral bedrijven) onderling en tussen burgers en organisaties. Dit zijn civielrechtelijke zaken. Daarnaast behandelt de rechtspraak bestuursrechtelijke zaken: geschillen met betrekking tot besluiten van bestuursorganen.

Naast de genoemde activiteiten worden er op het terrein van veiligheid en justitie nog veel andere activiteiten uitgevoerd. Daarbij gaat het onder andere om activiteiten op het gebied van ondersteuning van verdachten en daders (reclassering) en van slachtoffers. Verder zijn nog activiteiten te noemen die uitgevoerd worden door organisaties als het Nederlands Forensisch Instituut Centraal, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de douane en bijzondere opsporingsdiensten, zoals de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD).

Van deze en nog verschillende andere organisaties die op het beleidsterrein actief zijn, zijn echter geen of onvoldoende productie- en middelengegevens beschikbaar. Deze activiteiten blijven in dit onderzoek dan ook buiten beschouwing. Dit geldt ook voor de activiteiten die plaatsvinden binnen het bestuursdepartement van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, waaronder het ontwikkelen van justitie- en veiligheidswetgeving en het bewaken van de kwaliteit van de gehele wetgeving in ons land. Wel betrekken we de lokale V&J-activiteiten in onze analyse. Dat zijn de activiteiten van de gemeenten op het gebied van brandweer, rampenbestrijding en openbare orde en veiligheid.

De analyse bestrijkt dus niet het volledige terrein van veiligheid en justitie, maar wel het overgrote deel daarvan. De uitgaven van de in de analyse betrokken sectoren beslaan ongeveer 90 procent van de totale overheidsuitgaven aan veiligheid en justitie. Het grootste deel daarvan gaat naar de politie. Omdat we niet alleen de brandweeractiviteiten in beschouwing nemen, maar ook de lokale dienstverlening op het terrein van rampenbestrijding en openbare orde en veiligheid strekt het onderzoek zich feitelijk over een nog groter deel van het beleidsterrein uit. In termen van het bruto nationaal product (BNP) bedragen de kosten voor V&J in 2016 ruim 1,4 procent. In 1980 lag dit percentage op ongeveer hetzelfde niveau. Alleen rond 1990 was dit percentage beduidend lager met 1,1 procent.

2.2

V&J-productie

De analyse betreft dus nagenoeg het totale V&J-beleidsterrein. Zodoende zijn we ook in staat de prestaties van het gehele systeem in beeld te brengen. De systeemprestaties staan hier namelijk centraal, niet die van de afzonderlijke delen/sectoren. Dit heeft gevolgen voor de keuzes van de productie-indicatoren. Analyses van de prestaties van de afzonderlijke sectoren, met uitzondering van de lokale V&J-activiteiten, zijn te vinden in Blank en Van Heezik (2017). Voor een nadere toelichting op de keuze van deze prestatie-indicatoren verwijzen we graag naar het betreffende rapport.

De productie van veiligheid en justitie is dus niet de verzameling van de in dat rapport genoemde indicatoren. Een deel van de genoemde indicatoren is immers op te vatten als een tussenproduct. Zo is het aantal opgehelderde misdrijven een prestatie van de politie, maar niet van het gehele V&J-systeem. Dat is pas het geval als de opheldering ook tot een sanctie leidt.

Overigens kent de V&J-dienstverlening, ook binnen de verschillende taakgebieden, zo'n grote heterogeniteit dat deze nooit in haar volle breedte weer te geven is. Zo variëren strafzaken van eenvoudige inbraken tot complexe liquidatiezaken. Daarom hanteren we een eenvoudige verzameling van indicatoren die ontwikkelingen op hoofdlijnen weergeven. Zolang de onderliggende heterogeniteit, bijvoorbeeld de verhouding tussen complexe en eenvoudige zaken, in de loop der tijd niet drastisch wijzigt, is met dit soort indicatoren goed te werken. Aanvullend literatuuronderzoek moet indicaties geven of dit een plausible aanname is en indien dit niet het geval is, op welke wijze de gevonden resultaten hierdoor kunnen worden beïnvloed. Bij de keuze voor de indicatoren zijn we uitgegaan van vijf hoofdtaken voor het gehele V&J-systeem:

1. handhaving van de openbare orde;
2. preventie van misdrijven en ongevallen;
3. hulpverlening bij ongevallen en calamiteiten;
4. geschillenbeslechting tussen burgers (particulieren en bedrijven) onderling en tussen burgers en overheid;
5. strafoplegging.

Handhaving van de openbare orde betreft het optreden van de politie bij een burenruzie tot en met de beheersing van grootschalige evenementen (voetbalwedstrijden). Tijdreeksgegevens hierover zijn echter niet beschikbaar. We veronderstellen daarom dat deze activiteit een vrij constante factor in de tijd is en bovendien een relatief lage inzet van middelen vereist, al lijkt dit optisch anders. Uit een studie van Urlings et al. (2014) is bijvoorbeeld af te leiden dat met de inzet van voetbalwedstrijden ongeveer 4 procent van de totale politiekosten is gemoeid en dat dit cijfer door de jaren heen niet sterk fluctueert.

Verder is gekeken of er jaren zijn geweest waarin sprake was van een excessieve inzet van politie voor openbare-ordehandhaving, zoals het EK voetbal in 2000 of de Nucleaire Veiligheidstop in 2014. Ook de invloed van deze grootschalige evenementen bleek beperkt. Deze vorm van productie is daarom in de analyse buiten de cijfers gelaten. Uit de genoemde studie blijkt ook dat de politie zijn budget voor meer dan 90 procent besteedt aan opsporing, preventie en hulpverlening. Dit type indicatoren zien we dus wel terug in de analyse.

Preventie van criminaliteit en ongevallen is een lastig te meten activiteit. Voor de preventie van criminaliteit hanteren we daarom een proxy, gebaseerd op het verschil tussen verwachte en feitelijke criminaliteit. Hoe groter het verschil, des te groter is de preventieactiviteit geweest. Overigens is de politie natuurlijk niet alleen verantwoordelijk voor een lagere criminaliteit. Ook allerlei andere preventieve maatregelen, van overheid of van particulieren, kunnen dit cijfer beïnvloeden. Ook het zogenoemde insluitingseffect (criminelen die vastzitten kunnen geen misdrijven begaan) kan een rol spelen. De verwachte criminaliteit is een uitloeijsel van een microanalyse waarbij de criminaliteit wordt gekoppeld aan demografische en sociaaleconomische kenmerken. Voor details verwijzen we graag naar Urlings et al. (2014).

Preventie is niet alleen gericht op het tegengaan van de criminaliteit, maar ook op het voorkómen van ongevallen. De V&J-sectoren richten zich daarbij vooral op het terugdringen van het aantal verkeersongevallen, met name door middel van controles op snelheid, rijden door rood licht en rijden onder invloed. Het effect hiervan op het aantal verkeersongevallen is echter moeilijk vast te stellen. In vergelijking met andere factoren die van invloed zijn op de verkeersveiligheid lijkt de bijdrage vrij beperkt. Uit de literatuur (Aarts, 2018; Bax, 2012; Wijnen et al., 2013) blijkt dat vooral maatregelen op het gebied van de infrastructuur een belangrijke rol spelen bij de verbetering van de verkeersveiligheid. Dat geldt ook voor maatregelen als de verplichtstelling van beveiligingsmiddelen, zoals autogordels en helmen, en voor de verbeterde veiligheid van de voertuigen. Dit aspect van preventie blijft hier verder buiten beschouwing.

De inzet aan hulpverlening meten we af aan het aantal brandmeldingen en andere hulpvragen aan de brandweer én het aantal gewonden en doden bij verkeersongevallen. Bij dit soort ernstige verkeersongevallen is vrijwel altijd sprake van hulpverlening door de politie. De hulpverlening van de brandweer heeft ook betrekking op de politie, omdat de politie hierbij dikwijls assistentie verleent. Het gaat hier wel om een beperkt deel van de hulpverlening door de politie. De politie verleent namelijk ook hulp bij tal van andere incidenten, zoals bij (meldingen van) onwel worden of overlijden van burgers, vermiste personen en bedreigingen.

Een andere belangrijke activiteit op het terrein van veiligheid en justitie betreft de geschillenbeslechting tussen burgers (particulieren en bedrijven) onderling en burgers en de overheid. Het aantal door de rechter behandelde civiele en bestuursrechtelijke zaken dient hier als indicator.

De samenhang tussen de prestaties van de verschillende sectoren binnen het V&J-beleidsterrein komt het meest tot uitdrukking in de strafoplegging. Dit is immers de resultante van de prestaties van politie, rechterlijke macht en gevangeniswezen, die elkaar wederzijds beïnvloeden. Omdat er een groot verschil bestaat tussen vrijheidsstraffen en andere vormen van straffen, houden we dit onderscheid ook aan.

De eerste indicator van strafoplegging gaat uit van het aantal opgelegde transacties (door politie en OM, inclusief beschikkingen volgend uit de Wet administratiefrechtelijke handhaving

verkeersvoorschriften (WAHV) en strafbeschikkingen) en schuldigverklaringen met oplegging van straf uitgesproken door de rechtbank, verminderd met het aantal uitgesproken onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Het aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen meten we af aan de daadwerkelijke instroom van gedetineerden. Door bij de eerste indicator ook uit te gaan van schuldigverklaringen, nemen we dus ook sancties als voorwaardelijke gevangenisstraffen, taakstraffen, geldboetevonnissen en ontzeggingen van de rijbevoegdheid mee in de productiemaat. Helaas beschikken we voor een groot deel van de onderzoeksperiode niet over gegevens die de ernst van de verschillende overtredingen en misdrijven weerspiegelen, bijvoorbeeld via de hoogte van de opgelegde boetes of de gemiddelde duur van de taakstraffen. Anders zouden we deze nog als een aparte variant in onze analyses hebben kunnen meenemen.

De tweede indicator betreft het aantal gedetineerden. Deze grootte is eigenlijk een maat voor het aantal opgelegde strafjaren. Behalve het aantal opgelegde vrijheidsstraffen komt hierin de gemiddelde casemix (ernst) van de gepleegde misdrijven tot uitdrukking. Een hoger aantal gedetineerden hangt voor een deel samen met de gemiddelde strafmaat. De strafmaat kan echter ook een reflectie zijn van een strenger strafklimaat (meer en zwaardere vrijheidsstraffen). Als we hiermee geen rekening willen houden, zouden we alleen de instroom van gedetineerden als maat moeten hanteren. We laten in dit essay de resultaten van beide varianten zien.

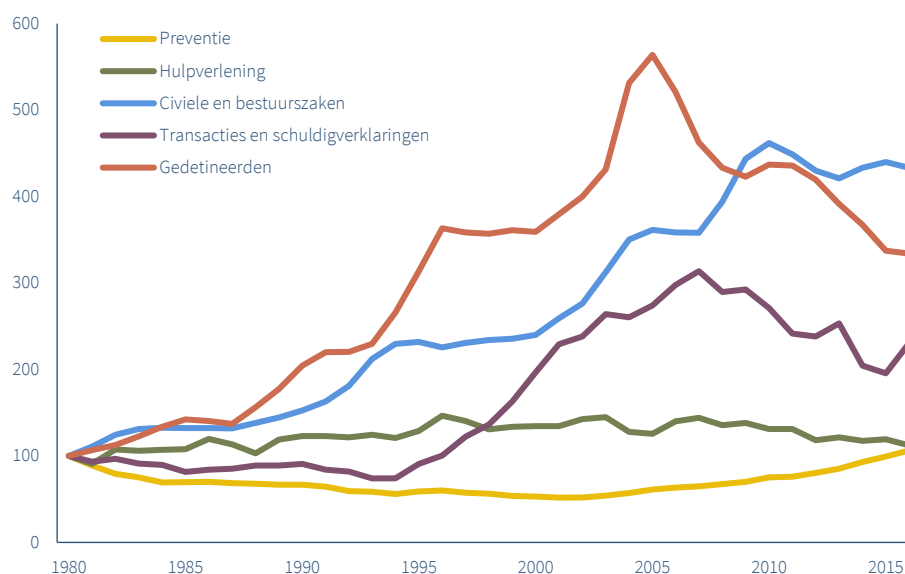
De prestaties van het gehele V&J-systeem zijn dus globaal in vijf productindicatoren samen te vatten:

- misdaadpreventie op basis van een demografische en sociaaleconomische proxy;
- aantal gevallen van hulpverlening (brandweershulp en verkeersongevallen met doden en gewonden);
- afgehandelde civiele en bestuursrechtelijke zaken (gewogen);
- opgelegde transacties (inclusief WAHV- en strafbeschikkingen) en schuldigverklaringen door rechtbank (exclusief instroom gevangeniswezen);
- aantal gedetineerden (of instroom gedetineerden).

Zoals eerder aangegeven is de voorgaande lijst van indicatoren een heel ruwe benadering van de geleverde prestaties. Zo wordt er, behalve bij het aantal gedetineerden, nauwelijks rekening gehouden met de zwaarte van de productie. Door sensitiviteitsanalyses uit te voeren hebben we nog wel gekeken naar de invloed van de verschillende gewichten voor opgelegde transacties en de schuldigverklaringen op de productiviteit. De resultaten bleken hiervoor nauwelijks gevoelig. Een omissie is dat er geen rekening is gehouden met de preventieve taak van de brandweer en overige gemeentelijke hulpverlening. Verder spelen allerlei tijdsaspecten een rol die tot meetfouten kunnen leiden. Denk bijvoorbeeld aan de inspanningen die de politie in een bepaald jaar levert om een misdrijf op te helderen waarbij het resultaat pas in een volgend of zelfs daaropvolgend jaar wordt geleverd in de vorm van een strafoplegging. Hiervoor zijn geen adequate oplossingen te bedenken. Dit kan de resultaten wel enigszins vertekenen

Figuur 2-1 geeft de ontwikkeling weer van de vijf productindicatoren, uitgedrukt in indexcijfers in het basisjaar 1980 (= 100). Een index van 200 in een bepaald jaar betekent dat de productie ten opzichte van 1980 verdubbeld is.

Figuur 2-1 Ontwikkeling productie V&J-sector, 1980-2016 (indexcijfers: 1980 = 100)



Volgens figuur 2-1 zijn de activiteiten op het gebied van preventie en hulpverlening in 2016 ten opzichte van 1980 nauwelijks gegroeid. In de periode 1995-2007 zien we echter dat de hulpverlening ongeveer 50 procent hoger lag dan in 1980. Het toenemend aantal brandmeldingen en andere hulpvragen aan de brandweer is hier debet aan. Mogelijk heeft dit deels te maken met het weer. De omvang van het aantal hulpverleningen is namelijk vrij sterk afhankelijk van het weer (meer ongevallen en hulpvragen bij storm, hevige regenval, hoge rivierafvoeren en tijdens strenge winters of winters met veel sneeuw). Het spiegelbeeld van de ontwikkeling in hulpverlening treffen we aan bij preventie. Tussen 1992 en 2005 ligt de omvang van de preventie circa 50 procent lager dan in 1980. Dit houdt verband met de sterke toename van de criminaliteit in deze periode. Het is wellicht speculatief, maar de verstrekkende reorganisatie van de politie kan hieraan mede debet zijn. Opvallend is dat verschillende evaluaties van de nieuwe Politiewet 1993 hier eigenlijk helemaal niet op ingaan (Moor et al., 1998; Rosenthal et al., 1998).

Over de gehele periode genomen blijkt het aantal civiele en bestuursrechtelijke zaken het sterkst gegroeid (factor 4,5). Het gaat hier om een heel trendmatige groei tot aan 2010. Behalve de groei van de bevolking spelen andere ontwikkelingen een rol, zoals de toenemende complexiteit van de samenleving, de groei van de welvaart en toename van het aantal transacties, vergrijzing, individualisering en mondigheid. Na 2010 stabiliseert het aantal zaken. Dit hangt onder andere samen met de vanaf 2010 ingevoerde Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz), waardoor de griffierechtstarieven van civiele zaken flink stijgen. Dit heeft met name een drukkend effect op het aantal handelszaken (Eshuis & Diephuis, 2018; Van Tulder et al., 2017; Van Tulder, 2014).

Het aantal opgelegde transacties en schuldigverklaringen groeit fors gedurende de gehele periode. In 2016 is dit aantal 2,5 keer zo groot als in 1980. Vooral na 1994 is er een forse groei. Dit is het gevolg van de invoering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv), beter bekend als de Wet Mulder. Strafrechtzaken over lichte verkeersovertredingen – ook wel ‘Mulderfeiten’ genoemd – worden voortaan bestuursrechtelijk afgehandeld. De uitvoering daarvan komt in handen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het effect van de Wet Mulder, die vanaf 1989 geleidelijk wordt ingevoerd, op de werklast van de rechterlijke macht is groot. Na de volledige inwerkingtreding in 1992 daalt het aantal OM- en kantonzaken sterk (Blank & Van Heezik, 2017).

Opmerkelijk is ook de meer dan vervijfvoudiging van het aantal gedetineerden tot aan 2005. Deze ontwikkeling is deels een gevolg van de steeds zwaardere straffen die worden uitgedeeld, maar ook de instroom neemt door de jaren heen toe. In paragraaf 4 gaan we nader in op deze ontwikkeling.

2.3

Maatschappelijke ontwikkelingen en de vraag naar veiligheid en justitie

De feitelijk geleverde en dus waargenomen productie is een uitkomst van vraag en aanbod naar diensten op het terrein van veiligheid en justitie. Politie en brandweer kunnen alleen aan hulpverlening doen als er zich calamiteiten of ongevallen voordoen. Dan bepaalt de vraagzijde de productie.

Aan de andere kant van het spectrum treffen we bijvoorbeeld het aantal opgelegde sancties aan. Er wordt dagelijks zo veel gezondigd tegen de regels dat de vraagzijde nooit de bepalende factor zal zijn. De inzet van de politie bepaalt dan vooral de omvang van de productie. Om de productie wat beter te kunnen begrijpen is het dus belangrijk enig zicht te hebben op de vraagzijde en in het bijzonder op een aantal factoren die de vraag beïnvloeden. We staan hier kort bij stil.

Dat er in het algemeen een forse groei van de productie heeft plaatsgehad, is op zichzelf niet vreemd. Onze samenleving is immers gegroeid, zowel wat betreft bevolking als economische activiteit. Het is dan ook interessant om na te gaan of de productiegroei hiermee gelijke tred houdt en of er sprake is van andere ontwikkelingen die de (gevraagde) productie beïnvloeden. Om hierop enig zicht te krijgen koppelen we de verschillende productie-indicatoren aan de belangrijkste twee maatschappelijke ontwikkelingen: de bevolkingsgroei en de groei van het bruto binnenlands product (bbp) in constante prijzen. Beide variabelen weerspiegelen het aantal interacties tussen mensen. Die kunnen direct betrekking hebben op het aantal interacties tussen mensen zelf, maar ook op het aantal transacties of de verkeersintensiteit. Zo blijkt de bevolkingsgroei tussen 1980 en 2016 ruim 20 procent te zijn. Het reële bbp groeit in dezelfde periode met bijna 90 procent.

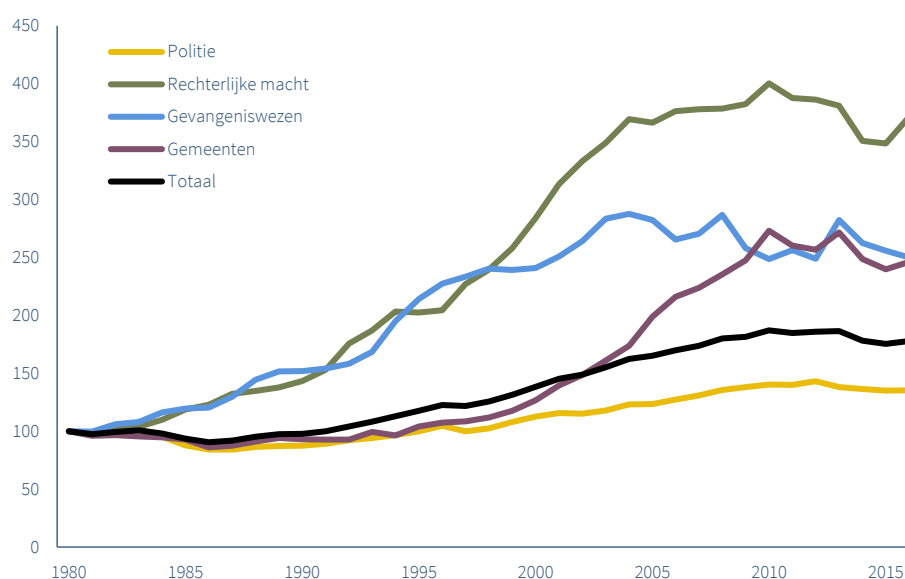
We hebben een eenvoudige analyse toegepast, waarbij de bovenstaande productie-indicatoren in verband worden gebracht met de omvang van de bevolking en het bbp in constante prijzen. Daarnaast kijken we of er sprake is van een zekere trendmatige ontwikkeling. Een significant statistisch verband met bevolking werd er gevonden voor preventie, civiele en bestuursrechtelijke zaken en het aantal opgelegde transacties en schuldigverklaringen. Een significant verband met het bbp werd alleen gevonden voor het aantal opgelegde transacties en schuldigverklaringen. Na correctie voor de ontwikkeling van de bevolking en het bbp is er alleen bij preventie nog sprake van een trendmatige groei. Met andere woorden, in de loop der tijd zijn we er steeds beter in geslaagd misdrijven te voorkomen (na correctie voor de bevolkingsgroei). Voor de andere productievariabelen is zo'n trendmatige ontwikkeling statistisch niet vast te stellen. Veranderingen in de productie treden dus vooral op door allerlei incidentele gebeurtenissen of beleidsingrepen. Te denken valt aan de plotselinge instroom van asielzoekers uit voormalig Joegoslavië of een verzwaring van het strafklimaat. In de vorige paragraaf noemden we nog verscheidene andere factoren die de omvang van de productie hebben beïnvloed en kennelijk belangrijker waren dan demografie en economie. De meeste daarvan zijn ook structureel, zoals individualisering, een toenemende complexiteit van de samenleving en een grotere mondigheid van burgers.

3 Allocatie van ingezette middelen

3.1 Kostenontwikkeling

De ontwikkeling van de totale kosten en de kosten in de verschillende sectoren, gecorrigeerd voor de onderliggende loon- en prijsontwikkelingen, is weergegeven in figuur 3-1. Voor de berekeningswijze verwijzen we naar paragraaf 4.1.

Figuur 3-1 Kostenontwikkeling V&J en V&J-sectoren, 1980-2016; gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkelingen (indexcijfers: 1980 = 100)

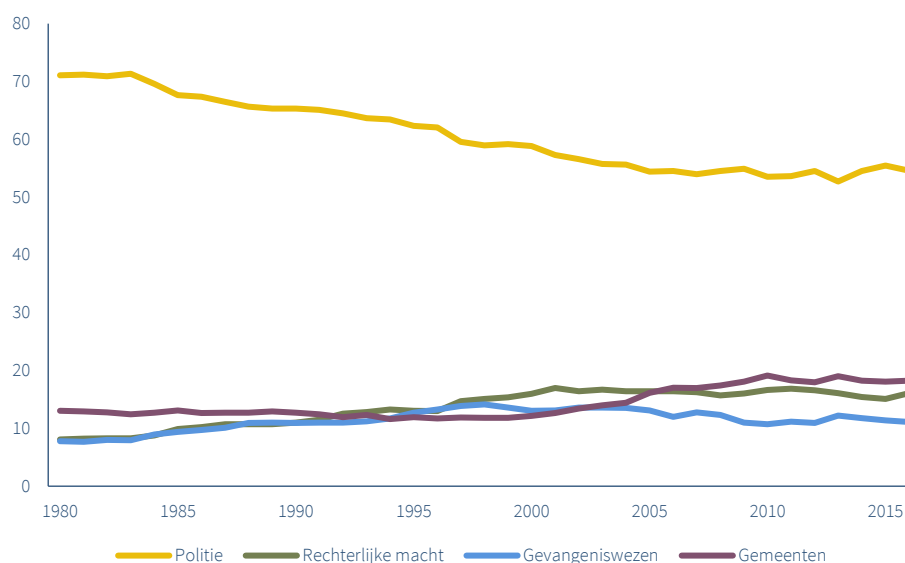


Uit figuur 3-1 blijkt dat de kosten tussen 1980 en 2016 fors stijgen. De totale kosten voor het beleidsterrein veiligheid en justitie groeien in de genoemde periode met bijna 80 procent (factor 1,8). De kosten zijn het sterkst gegroeid bij de rechterlijke macht (factor 3,8). De kosten voor het gevangeniswezen en de gemeenten groeien in die periode met een factor 2,5. De geringste kostengroei treffen we aan bij de politie (minder dan een factor 1,5).

3.2 Allocatie van middelen tussen beleidsterreinen

Uit figuur 3-1- blijkt dus dat in de onderzoeksperiode niet alleen de totale kosten groeien, maar dat ook de allocatie van de daarvoor benodigde middelen tussen de verschillende voorzieningen substantieel verandert. Figuur 3-2 geeft daarin nog beter inzicht door de kostenaandelen van iedere voorziening in het totaal van de kosten weer te geven.

Figuur 3-2 Kostenaandelen verschillende V&J-voorzieningen in procenten, 1980-2016



Figuur 3-2 laat zien dat het grootste deel van de kosten voor rekening komt van de politie. Dit aandeel neemt echter tussen 1980 en 2016 wel af. In 1980 bedraagt het kostenaandeel van de politie nog ruim 70 procent. In 2016 is dat gedaald naar minder dan 55 procent. De politie heeft dus in de loop der jaren ingeleverd ten opzichte van de andere V&J-voorzieningen. Dat is voornamelijk het gevolg van de sterke kostenstijging bij de rechterlijke macht.

Het kostenaandeel van de rechterlijke macht verdubbelt in deze periode: van ongeveer 8 procent in 1980 naar 16 procent in 2016. Het zijn vooral de civiele en bestuursrechtelijke zaken die een sterke groei te zien geven, vooral vanwege de samenhang met de omvang van de bevolking (in het bijzonder de vergrijzing).

Opvallend is ook de ontwikkeling van het kostenaandeel van gemeenten. Dit daalt in de beginperiode (tot 1999). Daarna groeit het kostenaandeel van 12 procent in 1999 naar 19 procent in 2016. Een nadere analyse van de gegevens van de gemeenten leert dat deze steeds meer middelen inzetten anders dan voor de brandweer en rampenbestrijding. In 1999 ging dat nog om ongeveer 16 procent van alle gemeentelijke V&J-kosten. In 2014 is dat aandeel gestegen naar ruim 36 procent. Deze stijging is voor een belangrijk deel te verklaren uit de toenemende inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's), ook wel gemeentelijke handhavers genoemd (Eikenaar & Stokkom, 2014; Mein & Hartmann, 2013). Daarnaast zijn gemeenten meer kosten gaan maken voor beleids- en planvorming op het terrein van openbare orde en veiligheid (OOV) (Cebeon, 2007).

Bij het gevangeniswezen zien we een bescheiden groei van het kostenaandeel: van 8 procent in 1980 naar 12 procent in 2016. Overigens ligt het kostenaandeel van het gevangeniswezen in 1997 een stuk hoger: 15 procent.

Bovenstaande cijfers weerspiegelen, zoals we eerder al aangaven, een aantal belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen. Demografische en economische ontwikkeling, uitbreiding van de sociale zekerheid en een toenemende complexiteit van onze samenleving leiden tot steeds meer conflicten tussen burgers onderling en met de overheid en haar instituties. De groei van het aantal

civiele en bestuursrechtelijke zaken is hier rechtstreeks een gevolg van. Daarmee groeien uiteraard ook de middelen voor de rechtspraak.

Daarentegen zien we dat de criminaliteitscijfers in de afgelopen jaren steeds gunstiger zijn geworden. Na 2000 dalen de aantallen gewelds- en vermogensmisdrijven evenals veel andere misdrijven. Hierdoor neemt de druk op de politie niet verder toe. Ook de hulpverlening kent in de loop der jaren nauwelijks groei. Blijkbaar houdt het rijk hiermee rekening bij de allocatie van middelen en loopt de politie daardoor achter bij de andere sectoren. Voor een deel houdt dit ook verband met een andere invulling van de politietaken. De politie heeft er de afgelopen jaren vaak op gewezen dat toezicht en de aanpak van ‘leefbaarheidsproblemen’ niet tot de kerntaken van de politie zouden behoren. Deze ontwikkeling is gestimuleerd door de bestuurlijke opschaling bij de politie (eerst naar regio’s en later naar het nationale niveau), waardoor meer nadruk komt te liggen op lokaal overschrijdende zaken (Stokkom & Foekens, 2015). Gemeenten reageren hierop door een grotere rol te gaan spelen in het veiligheidsbeleid, met name door middel van de inzet van boa’s en technologie. In feite ontstaat hierdoor weer een vorm van gemeentepolitie, zeker nu ook over verruiming van de bevoegdheden van deze ambtenaren wordt gesproken. De gemeente fungeert hier als substituut voor de (nationale) politie. De dalende criminaliteit vertaalt zich, zo lijkt het, ook in de ontwikkeling van het kostenaandeel gevangeniswezen. Zoals eerder aangegeven, is na 1997 sprake van een daling. Hier past wel een kanttekening bij. Door de toename van het aantal ernstige misdrijven en de verharding van het sanctiebeleid (meer vrijheidsstraffen en langer straffen) vindt er bij het gevangeniswezen tot 2010 een forse uitbreiding plaats van de productie (zie Blank & Van Heezik, 2017). De productiviteit van het gevangeniswezen neemt in deze periode dan ook toe.

De centrale vraag in dit essay is of het V&J-systeem als geheel waar voor zijn geld heeft geleverd in de loop der tijd. Lopen de geleverde prestaties in de pas met wat de samenleving overheeft voor veiligheid en justitie? Hebben we daarbij de beschikbare middelen op een doelmatige wijze gealloceerd over de verschillende voorzieningen? Uit het voorafgaande hebben we al indicaties dat verschillende reallocaties terug te voeren zijn op rationele afwegingen. In de volgende paragraaf beoordelen we deze vraag vanuit een integraal perspectief.

4

Veiligheid en justitie: value for money?

4.1 Model om de productiviteit te berekenen

De productiviteit is niets anders dan de verhouding tussen de geleverde prestaties (productie of output) en de ingezette middelen. Omdat er verschillende producten en diensten zijn en verschillende typen ingezette middelen, moeten er eerst twee indices worden geconstrueerd om die vervolgens op elkaar te delen. De productiviteit is dan gelijk aan:

$$\pi = \frac{\text{Index productie}}{\text{Index middelen}} = \frac{\text{Index productie}}{\text{Kosten/Prijsindex lonen en prijzen}}$$

Waarbij:

π = productiviteit

Voor de index van ingezette middelen maken we gebruik van de totale kosten die gemoeid zijn met de geleverde productie. Omdat kosten mede worden bepaald door ontwikkelingen in lonen en prijzen (bijvoorbeeld voor energie) is hiervoor een correctie nodig. Dit doen we met de prijsindex lonen en prijzen.

Om de index voor productie en de prijsindex lonen en prijzen te bepalen maken we gebruik van een gewogen samenstelling van de onderliggende indicatoren. Zo tellen we alle genoemde productie-indicatoren – zoals de hulpverleningstaken van politie en brandweer, OM-transacties en de schuldigverklaringen door de rechtspraak – op tot één (productie-)index. Iedere onderliggende productie-indicator krijgt daarbij een gewicht. Dit gewicht representeert in feite de maatschappelijke waarde die we aan het product toekennen.

Hetzelfde geldt voor de prijsindex lonen en prijzen. Lonen en prijzen voor materiaal en kapitaal krijgen ook ieder een afzonderlijk gewicht en bepalen samen de betreffende prijsindex. Het bepalen van de gewichten is hier minder lastig dan bij de productie-indicatoren, omdat we in feite de marktprijzen van een eenheid arbeid kennen, net als van een eenheid kapitaal.

De gewichten voor de productie-indicatoren leiden we af uit een zogenoemde kostenfunctie en deze worden op een statistische manier bepaald. Kostenfuncties zijn geschikt om tegelijkertijd met verschillende prestaties en met verschillende ingezette middelen rekening te houden. Hoe een en ander precies in zijn werk gaat is in de bijlagen van Blank en Van Heezik (2017) terug te vinden.

Uit een kostenfunctie zijn ook de kostenaandelen van de verschillende ingezette middelen af te leiden (via de zogenoemde kostenaandelenfuncties). Uit de economische theorie volgt namelijk dat bijvoorbeeld het aandeel van de loonkosten afhankelijk is van de lonen, maar ook van de factor tijd. Met andere woorden, het aandeel van de loonkosten in de totale kosten verandert door de jaren heen, bijvoorbeeld door technische ontwikkelingen. Zo hebben we tegenwoordig overal camera's in plaats van politieagenten om snelheidsovertredingen vast te stellen. Dit impliceert dat het kostenaandeel van politieagenten is gedaald ten gunste van de factor kapitaal (camera's). Naast technologische

ontwikkelingen kunnen maatschappelijke en institutionele ontwikkelingen de productiviteit in de loop van de tijd beïnvloeden. Meestal vatten we deze verschillende typen ontwikkelingen samen onder één en dezelfde noemer 'technologische ontwikkelingen'.

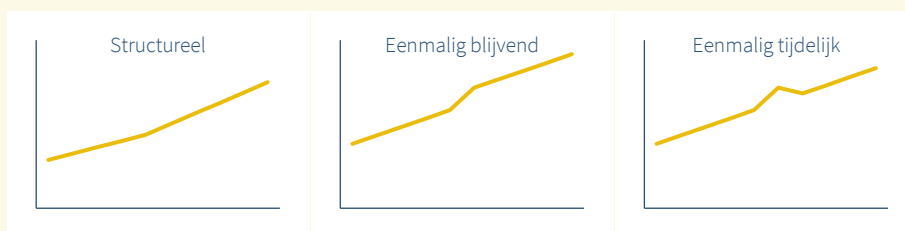
Technologische ontwikkelingen kunnen niet alleen de samenstelling van de ingezette middelen veranderen, maar ook het totaal hiervan (de totale kosten). Het verloop van de technologische ontwikkelingen kan verschillende patronen aannemen. Zo kan de productiviteit eenmalig een sprong maken, maar ook kan de productiviteitsgroei per deelperiode variëren, bijvoorbeeld doordat er meer wordt geïnvesteerd in R&D (zie kader). Zo leidt een verhoging van de maximale strafmaat bijvoorbeeld tot een eenmalige verbetering van de productiviteit vanwege een hogere bezettingsgraad in gevangenissen, terwijl een R&D-fonds wellicht prikkels bevat voor het gebruik van steeds betere ICT en dus kan leiden tot een permanent hogere groei van de productiviteit.

Typen productiviteitsontwikkeling

Het is van belang het onderscheid tussen autonome productiviteitsontwikkeling en doelmatigheidsverbetering te maken. Instrumenten van overheidsbeleid kunnen leiden tot:

- structurele verbetering van de productiviteitsgroei (autonome groei);
- een eenmalige sprong met blijvende verbetering van de productiviteit;
- een eenmalige sprong met tijdelijke verbetering van de productiviteit.

In het laatste geval zien we dikwijls eerst een verbetering en dan na één of twee jaar weer een verslechtering optreden. Hieronder zijn de verschillende situaties grafisch weergegeven.

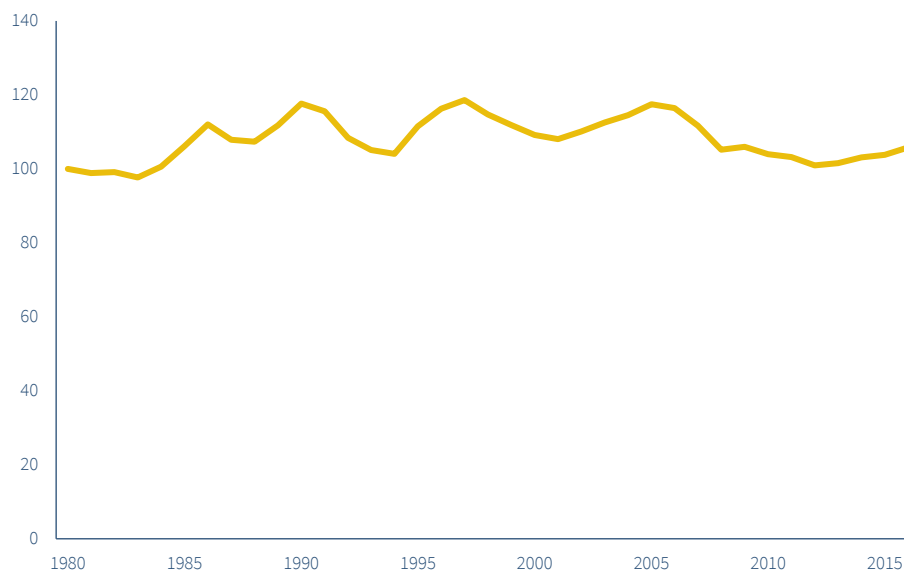


4.2

Productiviteitstrends

Door toepassing van het bovenstaande model is de productiviteitsontwikkeling van het V&J-systeem vanaf 1980 af te leiden. Figuur 4-1 presenteert het resultaat hiervan: de ontwikkeling van de 'systeemproductiviteit' van alle V&J-sectoren gezamenlijk. Ook hier is het belangrijk te onderstrepen dat de geschetste ontwikkeling volgt uit een globale analyse met de nodige onzekerheden.

Figuur 4-1 Productiviteitsontwikkeling V&J-systeem, 1980-2016 (indexcijfers: 1980 = 100)



Figuur 4-1 laat zien dat de systeemproductiviteit in 2016 nauwelijks verschilt van het niveau van 1980. In de tussenliggende periode zijn er wel verschillende opvallende bewegingen geweest. Ups en downs wisselen elkaar snel af. Dit grillige patroon is voor een deel terug te voeren op de productiviteitsontwikkelingen van de deelsectoren. In de studie van Blank en Van Heezik (2017, p. 113) zijn de sectorproductiviteitstrends, met uitzondering van gemeenten, weergegeven tot 2014. Inmiddels zijn er recentere gegevens beschikbaar via de database [Trends in Publieke Sector](#) (TIPS). Daaruit blijkt dat de volatiele productiviteitsontwikkeling van het V&J-systeem deels samenhangt met de productiviteitstrend in het gevangeniswezen. De sterke fluctuaties in het aantal gedetineerden is hier debet aan. Capaciteiten in het gevangeniswezen laten zich niet eenvoudig en snel aanpassen. Toch is de ontwikkeling van figuur 4-1 niet een eenvoudige optelsom van de onderliggende sectorproductiviteitsontwikkelingen. Het beeld was dan veel somberder geweest.

De focus van deze studie is echter niet op de productiviteitstrends van de afzonderlijke sectoren gericht, maar juist op de productiviteitsontwikkeling van het gehele V&J-systeem. Vanuit dat perspectief is het ook interessant na te gaan hoe de productiviteit van de sectoren zich ontwikkelt door wijzigingen in het systeem. Hiervoor maken we gebruik van een decompositie van de systeemproductiviteit. Het is mogelijk om op basis van de kostenaandelenfuncties de bijdrage aan de productiviteitsontwikkeling van ieder ingezet middel, in dit geval de sector, apart te berekenen (zie Blank & Van Hulst, 2017). Dit betekent dat de productiviteitsontwikkeling afzonderlijk voor de politie, rechterlijke macht, gevangeniswezen en gemeenten is vast te stellen. Iedere uitkomst is vervolgens te vergelijken met het resultaat van de sectorproductiviteit, zoals weergegeven in [TIPS](#). Het verschil tussen beide is te interpreteren als de bijdrage van de afzonderlijke sectoren aan de systeemproductiviteit. Voor de overzichtelijkheid presenteren we per sector de beide productiviteitscijfers, de sector- en systeemproductiviteit, afzonderlijk (figuur 4-2, 4-3 en 4-4). Voor gemeenten kunnen we deze vergelijking niet maken, omdat we die in de eerdere studie niet in de analyse betrokken.

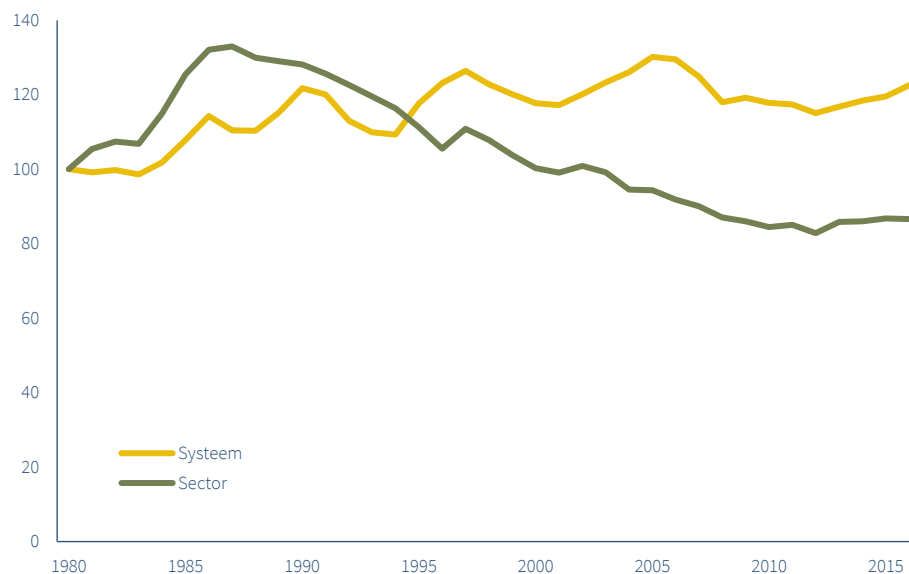
Systeem- versus sectorproductiviteit

Systeemproductiviteit geeft de bijdrage aan van een sector aan de productiviteit van het gehele systeem. De systeemproductiviteit is voor iedere afzonderlijke sector uit te rekenen. Daarnaast kennen we het begrip sectorproductiviteit, waarbij de productiviteit van een specifieke sector wordt berekend. Het verschil tussen beide begrippen volgt uit het hanteren van verschillende productie-indicatoren. Zo is een door de politie opgehelderd misdrijf een prestatie voor de sector politie, maar niet voor het systeem. Daar levert de opheldering pas iets op in termen van productie als de opheldering ook daadwerkelijk tot een sanctie leidt.

Dit betekent dat een sector op zichzelf heel productief kan zijn, maar in termen van het systeem juist niet. Als een opheldering niet tot een sanctie leidt, zijn eigenlijk alle inspanningen van de politie voor niets geweest. Het systeem heeft hier geen eindproduct kunnen leveren. Door de systeem- en sectorproductiviteit te vergelijken, ontstaat een beeld van dit soort systeemmanco's.

Figuur 4-2 toont de ontwikkelingen van de sector- en systeemproductiviteit van de politie.

Figuur 4-2 Systeem- versus sectorproductiviteit politie, 1980-2016 (indexcijfers 1980 = 100)

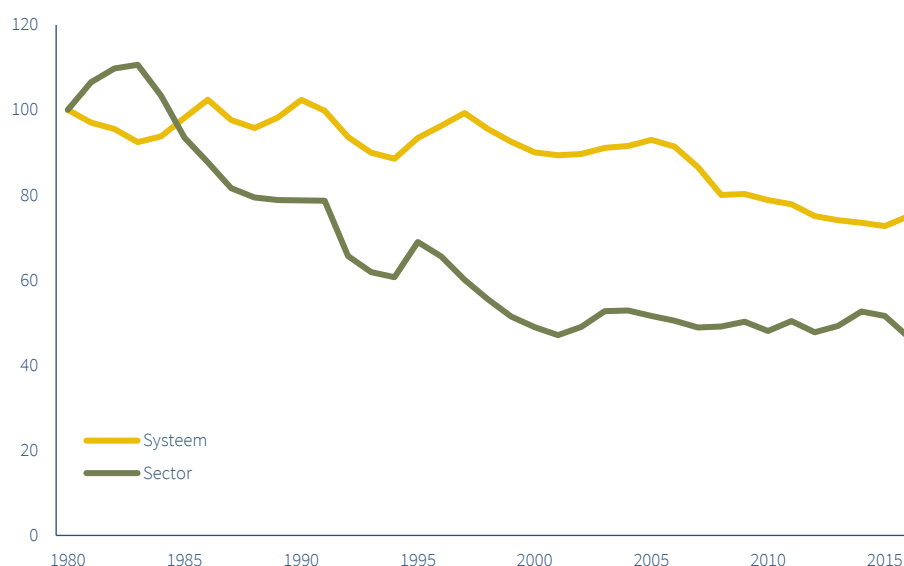


Figuur 4-2 laat zien dat de systeemproductiviteit van de politie tot 1995 achterblijft bij de sectorproductiviteit. Dit is een indicatie dat de productiviteitsgroei bij de politie zelf zich niet vertaalt in een evenredige verbetering van de systeemproductiviteit. Blijkbaar zijn er ontwikkelingen in het systeem geweest die de productiviteitsgroei bij de politie deels tenietdoen. Na deze periode zien we juist dat de sectorproductiviteit sterk achterblijft bij de systeemproductiviteit. De ontwikkeling van de productiviteit bij de politie zelf daalt zonder negatieve gevolgen voor de systeemproductiviteit. De negatieve productiviteitsontwikkeling wordt dus enigszins gemitigeerd door het systeem. Dat is vooral te zien in de periode 1994-1996 en 2001-2005.

De periode 1994-1996 is de periode direct na invoering van de nieuwe Politiewet. De negatieve ontwikkeling van de sectorproductiviteit heeft waarschijnlijk vooral te maken met de inzet van extra middelen voor de transitie, terwijl de nieuwe organisatie waarschijnlijk al wel heeft bijgedragen aan een beter functioneren van de keten. Een van de argumenten voor de nieuwe Politiewet was juist het op regionaal niveau versterken van de driehoek tussen gemeente, politie en OM. In de periode 2001-2005 'profiteert' de politie juist van een sterke groei elders in de keten. Deze periode kenmerkt zich door een sterke verhoging van de gemiddelde strafmaat. Als deze verhoging vooral een gevolg is van een strenger strafklimaat (en niet van een zwaardere casemix), dan levert het systeem meer productie zonder dat de politie hiervoor extra inspanningen hoeft te leveren. De politie levert immers alleen maar verdachten aan het systeem, waarbij de inspanningen niet afhangen van welke straf deze verdachte uiteindelijk krijgt. De extra inspanningen komen ten laste van het gevangeniswezen.

Figuur 4-3 geeft de sector- en systeemproductiviteit van de rechterlijke macht weer.

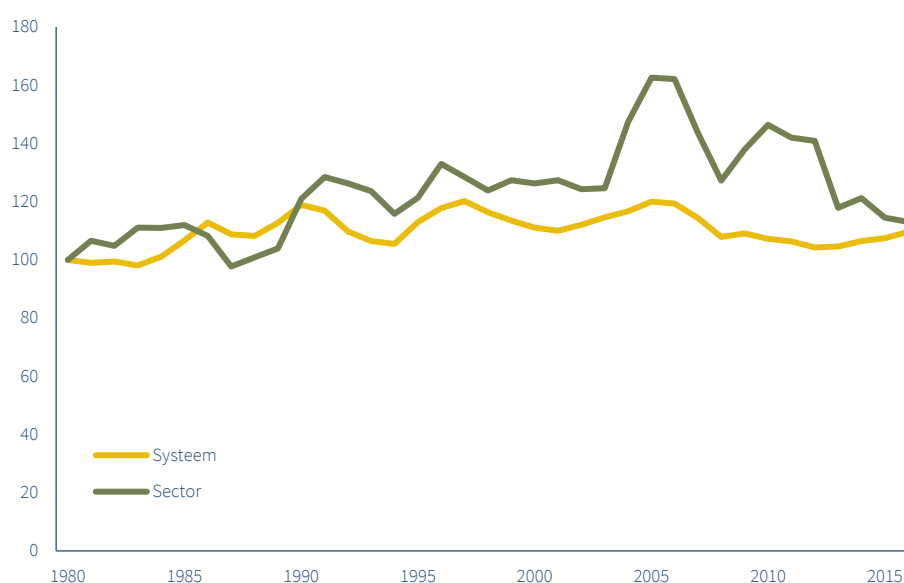
Figuur 4-3 Systeem- versus sectorproductiviteit, rechterlijke macht 1980-2016 (indexcijfers 1980 = 100)



Uit figuur 4-3 blijkt dat de systeemproductiviteit van de rechterlijke macht tussen 1980 en 2016 met 25 procent daalt. Dit is vooral het gevolg van de alsmaar dalende productiviteit van de rechterlijke macht zelf. De daling hiervan bedraagt in de onderzoeksperiode meer dan 50 procent. Het verschil tussen de sector- en systeemproductiviteit is voor een groot deel toe te rekenen aan de al eerder gememoreerde toegenomen strafmaat. Het uitspreken van een zwaardere straf in vergelijkbare gevallen is een extra prestatie (in systeemtermen) die bijna 'gratis' is. Zoals eerder aangegeven, komen de kosten voor het zwaarder straffen voornamelijk te liggen bij het gevangeniswezen. Opvallend is wel dat de sectorproductiviteit van de rechterlijke macht na 2003 nagenoeg constant is, terwijl deze trendbreuk in de systeemproductiviteit niet terug te vinden is. Blank en Van Heezik (2017) geven aan dat de omslag na 2001 vooral te maken heeft met een sterkere focus op de bedrijfsvoering, voornamelijk door de oprichting van de Raad voor rechtspraak. Dit effect zien we niet terug in de systeemproductiviteit, omdat na 2004 weer sprake is van een forse daling in de gemiddelde strafmaat.

Figuur 4-4 presenteert de ontwikkelingen in systeem- en sectorproductiviteit van het gevangeniswezen.

Figuur 4-4 Systeem- versus sectorproductiviteit, gevangeniswezen 1980-2016 (indexcijfers: 1980 = 100)



Uit figuur 4-4 blijkt dat beide productiviteitsmaten redelijk met elkaar in de pas lopen. Door de jaren heen groeien zij allebei met ongeveer 13 procent. Overigens is dit niet vreemd, omdat we zowel bij de meting van de sector- als van de systeemproductiviteit het aantal gedetineerden als productie-indicator hanteren. Het is ook duidelijk dat een verandering in de gemiddelde strafmaat (en dus in de productie) direct van invloed is op de kosten voor het gevangeniswezen. Deze een-op-eenrelatie ontbreekt bij politie en rechterlijke macht.

4.3

De allocatie van middelen

De schattingsresultaten bieden ook de mogelijkheid om te kijken of de allocatie van middelen in de loop van de tijd afwijkt van de geschatte (optimale) allocatie. Als dat het geval is dan is er sprake van een onder- of overgebruik van een specifiek ingezet middel. We spreken dan van misallocaties. Uit deze analyse blijkt dat er vooral in de periode tot ongeveer het jaar 2000 aanzienlijke afwijkingen zijn. Zo is er een aanzienlijk overgebruik van politie in de beginjaren van de onderzoeksperiode. Daar is vanaf midden jaren negentig een forse correctie op uitgevoerd. Tegelijkertijd zien we een ondergebruik van de rechterlijke macht en het gevangeniswezen. Daar zijn vanaf midden jaren negentig juist extra middelen toegevoegd. Opvallend is verder dat er in de jaren negentig een aanzienlijk ondergebruik van de gemeentelijke middelen ontstaat, dat eerst gecorrigeerd wordt en later (vanaf 2010) omslaat in een overgebruik. Het lijkt erop dat door de Politiewet in 1993 (en al eerdere bezuinigingen) de politie relatief moet inleveren ten opzichte van andere sectoren. Door de reorganisatie in 1993 verschuift de aandacht van het lokale naar het regionale niveau. Gemeenten vullen dit gat op lokaal niveau op en lijken daar na verloop van tijd in door te schieten. In de meest recente jaren volgt daar weer een correctie op. Het is interessant om te zien dat er in de meest recente periode geen misallocaties meer zijn.

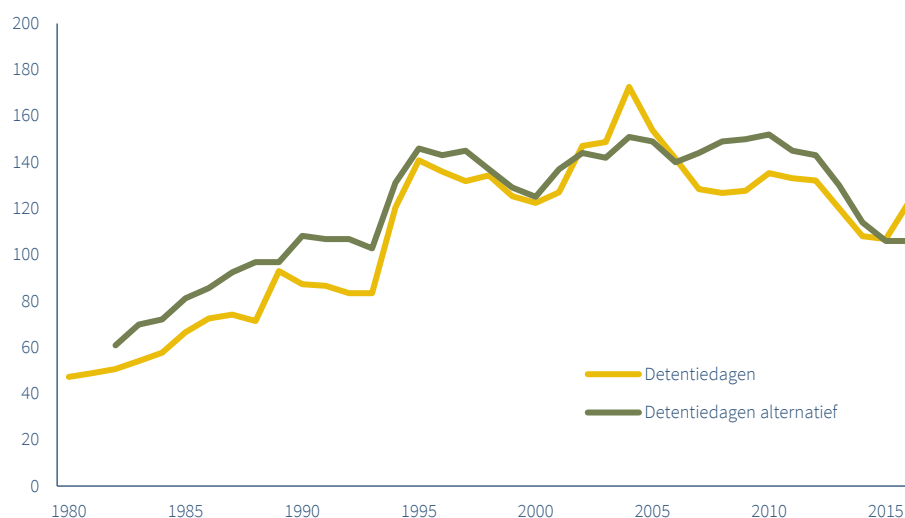
4.4

Gevoeligheidsanalyse: de invloed van de strafmaat

In paragraaf 2 gaven we aan dat we met de productiemaat ‘aantal gedetineerden’ in feite het aantal strafjaren tot uitdrukking brengen. De groei hiervan kan een indicatie zijn van een toename van het aantal misdrijven waarvoor een vrijheidsstraf wordt opgelegd of van de ernst daarvan, maar ook van een verhard strafklimaat. In het laatste geval betekent dit dat het systeem eenzelfde aantal straffen produceert, maar dat het wel meer is gaan kosten vanwege de toegenomen strafmaat. In dat geval zou de productiviteit dalen. De strafmaat is van wezenlijke betekenis, vanwege de grote mate van fluctuatie door de jaren heen, zoals uit figuur 4-5 blijkt. De strafmaat – gemiddelde strafduur in dagen – wordt hier gemeten door het aantal gedetineerden te vermenigvuldigen met 365 en te delen door de totale instroom in een jaar.

Een alternatieve aanpak voor het bepalen van het gemiddeld aantal detentiedagen is uit te gaan van de door de rechters opgelegde strafduur van het onvoorwaardelijke deel van de vrijheidsstraf, waarbij het deel dat op grond van de VI-regeling (voorwaardelijke invrijheidsstelling) niet wordt uitgezeten van de strafduur is afgetrokken. Dit levert een iets ander beeld op, maar het patroon is ongeveer hetzelfde (zie ook figuur 4-5).

Figuur 4-5 Ontwikkeling gemiddelde strafduur in dagen, 1980-2016



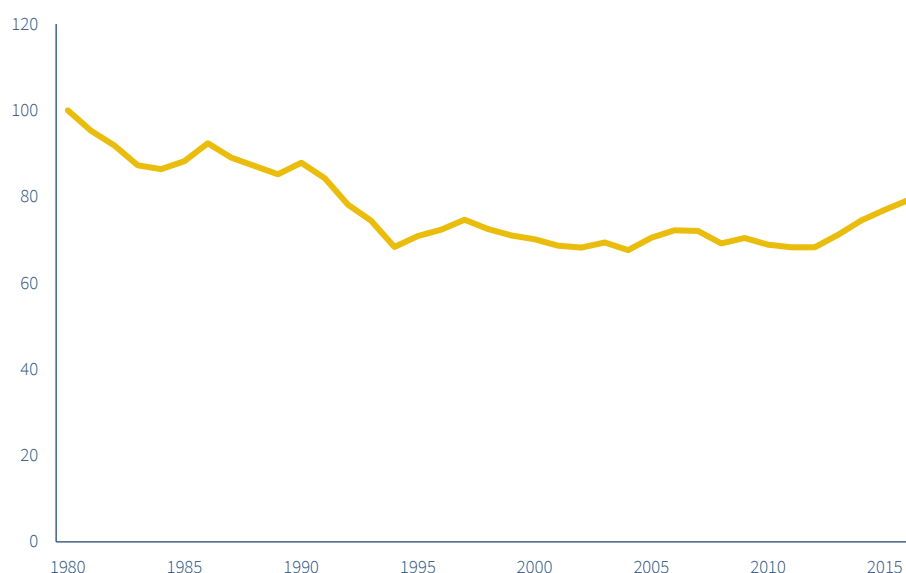
Uit figuur 4-5 wordt duidelijk hoe sterk de gemiddelde strafmaat tussen 1980 en 2016 groeit. Vooral tot 1995 is er een grote stijging van het gemiddeld aantal detentiedagen. In de periode daarna zien we eerst een dalende trend, maar na 2000 is er weer een stijgende lijn waar te nemen. Vanaf 2010 neemt het aantal detentiedagen af. Aan deze ontwikkeling liggen verschillende andere ontwikkelingen ten grondslag:

- het vervangen van lichte vrijheidsstraffen door transacties, geldboetes en taakstraffen;
- het zwaarder straffen van gedetineerden voor hetzelfde vergrijp;
- de toename van het aandeel ernstige misdrijven bij de opgelegde straffen.

Er zijn onvoldoende consistente gegevens over de gehele periode beschikbaar om de ontwikkeling van de strafmaat nauwkeurig te ontleden in deze drie factoren. Wel kunnen we enige indicaties geven. Zo is er inderdaad sprake van een forse groei van het aantal taakstraffen. Sinds de invoering in het begin van de jaren tachtig groeit het aantal taakstraffen gestaag van bijna 1.700 in 1981 tot iets meer dan 6.000 in 1990. Daarna treedt, vooral vanaf 1992, een versnelling op. Na 2000 volgt een tweede groeispurt, die in enkele jaren voor een verdubbeling zorgt. Opvallend is dat deze groei vooral plaatsvindt bij het aantal taakstraffen voor geweldsdelicten (Poort & Zengerink, 2009). Tegelijkertijd leggen de rechters vaker en steeds zwaardere vrijheidsstraffen op. Zo neemt de duur van de door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (die daadwerkelijk moet worden uitgezeten) vanaf begin van de jaren tachtig tot 1995 sterk toe. Dit geldt voor veel delicten, maar vooral voor ernstige misdrijven als geweldsmisdrijven (Grapendaal et al., 1997; Van der Heide & Eggen, 2003; Kommer, 1994). Ten opzichte van de overige misdrijven nemen deze delicten in de loop van de tijd overigens ook sterk toe (van 4 procent in 1980 naar 7 procent in 2000 en naar 10 procent in 2016). In zijn studie naar de strafoplegging door de rechters tussen 1995 en 2012 concludeert Van Velthoven dat de rechter in deze periode bij zeer zware geweldsdelicten duidelijk zwaardere straffen uitdeelt (Van Velthoven, 2014). Volgens hem is dat echter niet of nauwelijks het geval voor verschillende vormen van veelvoorkomende criminaliteit. Overigens constateert hij een afwisseling van jaren met een minder streng (1995-2000; 2004-2008) en een streng strafklimaat (2000-2004; 2008-2012), een patroon dat min of meer overeenkomt met figuur 4-5.

Wijzigingen in het strafklimaat spelen dus wel degelijk een rol, al verklaren ze niet alle veranderingen in de strafmaat. Als we geen rekening willen houden met deze veranderingen in strafklimaat dan kunnen we de instroom van gedetineerden als productiemaat gebruiken. Figuur 4-6 presenteert de productiviteitsontwikkeling op basis van deze alternatieve productie-indicator.

Figuur 4-6 Productiviteitsontwikkeling V&J-systeem op basis van instroom gedetineerden in plaats van aantal gedetineerden, 1980-2016 (indexcijfers: 1980 = 100)



Figuur 4-6 laat, zoals verwacht, een ander beeld zien dan figuur 4-1. Over de gehele periode 1980-2016 is er nu een daling van de productiviteit te zien met 20 procent. Deze daling treedt vooral op in de periode tussen 1980 en 1994. Dit loopt nagenoeg synchroon met de ontwikkeling van de strafmaat (zie figuur 4-5). Hiermee wordt duidelijk wat de gevolgen zijn van een verhard strafklimaat (voor zover daarvan sprake is) op de gemeten productiviteit.

Wanneer we de productiviteitsontwikkeling zouden kunnen berekenen aan de hand van gedetailleerdere cijfers over de ernst van de misdrijven en het vigerende strafklimaat, dan levert dat waarschijnlijk een figuur op die ergens tussen de figuren van 4-1 en 4-6 in ligt. Dat betekent dat de huidige productiviteit van het V&J-systeem in vergelijking met 1980 nauwelijks is verbeterd.

5 Conclusies

In dit essay staan twee vragen centraal. Ten eerste de vraag hoe de productiviteit op het beleidsterrein van veiligheid en justitie zich in periode 1980-2016 heeft ontwikkeld. Op dit beleidsterrein is er een sterke samenhang tussen de activiteiten die door de verschillende sectoren (politie, rechterlijke macht, gevangeniswezen en gemeenten) worden uitgevoerd. Dit maakt het mogelijk een systeembenadering toe te passen: de productiviteit wordt vastgesteld aan de hand van de eindproducten en de ingezette middelen van (bijna) het *gehele* V&J-systeem. Deze systeemproductiviteit is vervolgens afgezet tegen de sectorproductiviteit. Hiermee proberen we de tweede vraag te beantwoorden: heeft het beleid en in het bijzonder de allocatie van middelen over de verschillende sectoren invloed gehad op de productiviteitsontwikkeling van het V&J-systeem?

In eerdere publicaties werd al vastgesteld dat het met de productiviteitsontwikkeling bij politie en rechterlijke macht somber gesteld is, ondanks de vele maatregelen die zijn genomen. Uit de eerdere onderzoeken blijkt dat bij de rechtspraak de focus op de bedrijfsvoering sinds 2000 en de opschaling (kantons bij rechtbanken) een einde heeft gemaakt aan de jarenlange productiviteitsdaling, maar dat van een groei nog steeds geen sprake is. Bij de politie zien we eenzelfde beeld na de invoering van de nationale politie. Waarschijnlijk is vooral de bijbehorende financiële taakstelling hiervoor verantwoordelijk geweest. Voor de rest lijkt het beleid weinig effect te sorteren.

De terugblik op de V&J-productiviteitsontwikkeling vanuit systeemperspectief levert een iets gunstiger beeld op. In het gunstigste geval krijgt de burger in 2016 nog evenveel 'waar' geleverd voor zijn belastinggeld als in 1980, maar waarschijnlijk iets minder (afhankelijk van de gekozen indicatoren). Het V&J-systeem als zodanig functioneert wel beter dan de som der delen (de afzonderlijke sectoren/voorzieningen). Blijkbaar is er een aantal systeemmaatregelen genomen die blijken te werken. Zonder dat er harde statistische bewijzen kunnen worden geleverd met het huidige datamateriaal, zijn de bestuurlijke aanpassingen, die de coördinatie tussen gemeenten, politie en rechterlijke macht moesten verbeteren, waarschijnlijk effectief geweest. Te denken valt aan een meer integrale benadering van problemen, werken in netwerken (in plaats van alleen in ketens), de opkomst van lokaal veiligheidsbeleid en sturing op basis daarvan, bestuursrecht als aanvulling op strafrecht. Denk bij het laatste aan de toename van bestuursrechtelijke bevoegdheden van de burgemeester om de openbare orde te handhaven, toepassing van de WAHV en de betere (digitale) overdracht van zaken in de (justitiële) keten.

Een belangrijk aspect is de allocatie van de middelen over de verschillende sectoren. Er zijn aanwijzingen dat er wel degelijk sprake is van herallocaties. De politie heeft vooral in de jaren negentig relatief moeten inleveren ten opzichte van de rechterlijke macht en het gevangeniswezen. De schattingen geven een indicatie dat er in de jaren tachtig een overgebruik van politie was en dat deze herallocaties op zijn plaats waren. In de meest recente periode lijken de allocaties veel meer in balans. Ook hieruit kan worden geconcludeerd dat de productiviteit is verbeterd.

Ook hebben er nog herallocaties plaatsgehad vanwege een duidelijke taakverzwaring bij sommige sectoren. Meest in het oog springend is het sterk toegenomen aantal civiele en bestuursrechtelijke zaken, waardoor de rechterlijke macht meer middelen absorbeert. In de loop der tijd worden relatief ook meer

middelen ingezet bij gemeenten. Waar vroeger de kosten van gemeenten vooral bestonden uit die voor de brandweer en rampenbestrijding, maken andere kosten voor openbare orde en veiligheid (waaronder boa's) een steeds groter deel van de gemeentelijke kosten uit. Een deel van de politietaken is daarmee weer bij gemeenten terechtgekomen.

We willen hierbij benadrukken dat het productiviteitscijfer op zichzelf niet een soort rapportcijfer is voor het functioneren van de verschillende sectoren. Er is wellicht een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die het werk lastiger hebben gemaakt waarmee we in onze rekenexercitie niet voldoende rekening houden. Te denken valt aan de veel complexere problemen, zwakkere sociale controle (o.a. ontkerking, meer mobiliteit, meer diversiteit) en een minder zelfredzame samenleving. We willen veel meer het punt benadrukken dat het beleid met nieuwe maatregelen dikwijls claimt de productiviteit te bevorderen en we dat vervolgens niet terugzien in een breuk in de cijfers. Dat geeft te denken.

Literatuur

- Aarts, L. T. (2018). *Prestatie-indicatoren voor verkeersveiligheid (SPI's). Overzicht van beschikbare kennis over SPI's als basis voor risicogestuurd beleid*. Den Haag: SWOV.
- Atkinson, A. B. (2005). *Atkinson Review: Final Report: Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan Ltd. <http://doi.org/10.1787/9789264009011-en>
- Bax, C. A. (2012). *Historie en toekomst : ruim honderd jaar verkeersveiligheidsbeleid en -kennis in Nederland*. Den Haag: SWOV.
- Blank, J. L. T., & Heezik van, A. A. S. (2017). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel III: de Nederlandse veiligheid en justitie, 1980-2014*. Den Haag/Delft: Eburon.
- Blank, J. L. T., & van Hulst, B. L. (2017). Balancing the health workforce: breaking down overall technical change into factor technical change for labour - an empirical application to the Dutch hospital industry. *Human Resources for Health*, 15(1), 15. <http://doi.org/10.1186/s12960-017-0184-5>
- Cebeon. (2007). *Onderzoekstraject Openbare Orde en Veiligheid. Uitgavenontwikkeling 2001-2005 Herijking verdeling gemeentefonds en BDUR*. Amsterdam: Cebeon.
- Eikenaar, T., & Stokkom, B. van. (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Amsterdam: Reed Business.
- Eshuis, R. J. J., & Diephuis, B. J. (2018). *Civiele rechtspraak. Factsheet 2018-1*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Grapendaal, M., Groen, P. P., & Heide, W. Van Der. (1997). *Duur en volume. Ontwikkeling van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tussen 1985 en 1995: feiten en verklaringen*. Den Haag: WODC.
- Heide van der, W., & Eggen, A. T. J. (2003). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001*. Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers.
- Home Office. (2005). *Measurement of output and productivity for the criminal justice system and wider public order and safety A conceptual framework for the National Accounts*. Home Office.
- Kommer, M. M. (1994). Het Nederlandse strafklimaat in internationaal perspectief. In M. Moerings (Ed.), *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem: Gouda Quint bv.
- Mein, A. G., & Hartmann, A. R. (2013). *De stand van het boa-bestel. Eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren*. Utrecht: Verwey- Jonker Instituut.
- Moolenaar, D. E. G., Tulder, F. P. van, Decae, R., Smit, P. R., & Diephuis, B. (2018). *Terug naar de Toekomst II. Het beroep op justitiële voorzieningen 2008-2017: raming en realisatie*. WODC, Cahier 2018-6.
- Moor, L. G., Bakker, I., & Brummelkamp, G. (1998). *Evaluatie Politiewet 1993. Een breedte-onderzoek*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij.
- ONS. (2019). *Public service productivity: total, UK, 2016*. Office for National Statistics.
- ONS, & UKCeMGA. (2008). *Criminal Justice System : Scoping document*. Office for National Statistics/UK Centre for the Measurement of Government Activity.
- Phillips, L., & Votey, H. L. (1981). *The economics of crime control*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Poort, R., & Zengerink, J. (2009). De reclassering en de werkstraf. *Tijdschrift Sancties*, 158-168.
- Rosenthal, U., Bruinsma, G. J. N., Muller, E. R., Torre, E. J. van der, & Vries, A. W. de. (1998). *Evaluatie Politiewet 1993. Een diepteonderzoek*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij.
- Stokkom, B. van, & Foekens, P. (2015). *Stadshandhavers Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*. Den Haag: WODC / Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Torre van der, A. G. J., & van Tulder, F. P. (2001). *Een model voor de strafrechtelijke keten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tulder van, F. (1994). *Van misdaad tot straf: een economische benadering van de strafrechtelijke*

-
- keten*. Den Haag: VUGA/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tulder, F. van, Moolenaar, D., & Schaaf, J. van der. (2017). Beroep op de rechter daalt aanzienlijk door verhoging griffierechten. *ESB*, 102(september), 436–438.
- Tulder, F. P. Van. (2014). *Daling instroom civiele handelszaken onderzocht. Memorandum 2014-4*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Tulder, F. P. van, & Velthoven, B. C. J. van. (2003). Econom (etr) ics of crime and litigation. *Statistica Neerlandica*, 57(3), 321–346.
- Tulder, F. van, & Torre, A. van der. (1999). Modeling Crime and the Law. *International Review of Law and Economics*, 19, 471–486.
- Urlings, T., Blank, J. L. T., & Niaounakis, T. K. (2014). *Doelmatige dienders. Een vergelijking tussen regiokorpsen van de Nederlandse politie in de 21e eeuw* (IPSE Studies Research Reeks No. 2014–2). Delft: IPSE Studies.
- Velthoven, B. van. (2014). *Straftoemeting door de rechter in de periode 1995-2012*. Leiden: Leiden University.
- Wijnen, W., Weijermars, W. A. M., & Bos, Y. R. (2013). *Update effectiviteit en kosten van verkeersveiligheidsmaatregelen*. Den Haag: SWOV.

Op het beleidsterrein veiligheid en justitie is sprake van een sterke onderlinge verwevenheid tussen de prestaties van de verschillende sectoren, zoals de politie, rechterlijke macht en het gevangeniswezen. De vraag is of het beleid daar voldoende rekening mee houdt. Worden de ingezette middelen vanuit een breder welvaartspectief optimaal gealloceerd over de verschillende veiligheids- en justitievoorzieningen? De auteurs beantwoorden deze vraag aan de hand van een integrale analyse van de productiviteitsontwikkeling van het Nederlandse veiligheids- en justitiesysteem in de periode 1980-2016.

Prof. dr. Jos L.T. Blank is hoogleraar Productiviteit van de Publieke Sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en voorzitter van de stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies. Hij is een erkende autoriteit op het gebied van productiviteitsmeting in de publieke sector en treedt al decennialang op als adviseur voor politici, beleidsmakers en vertegenwoordigers van publieke instellingen en organisaties.

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