

15. Veiligheid en terrorisme

Rapport brede heroverwegingen

Datum April 2010

Colofon

Werkgroep 15. Veiligheid en terrorisme

Bijlage(n) 4

Inlichtingen **Inspectie der Rijksfinanciën**
Bureau Beleidsonderzoek
T 070-342 7335
e-mailadres BBO@minfin.nl

Inhoud

Samenvatting 7

1 Inleiding 15

2 Benadering van de opdracht tot besparing 21

3 Mogelijke besparingsmaatregelen 25

3.1 Mogelijkheden tot doelmatiger organisatie 25

3.2 Mogelijkheden tot toepassing profijtbeginsel 32

3.3 Mogelijkheden tot versoering 34

3.4 Mogelijkheden tot overdracht naar private verantwoordelijkheid 37

3.5 Conclusie 38

4 Slotopmerkingen 39

Literatuur 41

Bijlage 1 Taakopdracht 45

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep 47

Bijlage 3 Financieel overzicht 49

Bijlage 4 Groslijst 51

Samenvatting

De opdracht van de brede heroverwegingswerkgroep Veiligheid en Terrorisme was om op dit domein, waaraan in 2010 € 10,3 miljard wordt uitgegeven, tenminste voor € 2 miljard aan besparingsmogelijkheden te zoeken. De werkgroep heeft geconstateerd dat de uitgaven op het terrein van veiligheid en terrorisme (waarbij ook de rechtspleging meegenomen is) het laatste decennium sterk zijn gestegen, tot circa 600 euro per inwoner per jaar. De hogere uitgaven zijn deels veroorzaakt door de noodzaak tekorten in de handhaving in te lopen, ten dele hangt dat samen met strengere eisen aan de kwaliteit van het handelen evenals met extra belasting die voortkomt uit technologische ontwikkelingen. Ook is sprake van stijging van kwaliteitseisen op basis van Europese regelgeving en uitspraken van het Europees Hof. Op de hoge ambitie de criminaliteit met een kwart terug te dringen is flinke vooruitgang geboekt, zij het dat de beleving van de burger daar soms bij achterblijft.

Naast de stijging in uitgaven op het veiligheidsterrein (welke deels gefinancierd zijn door gestegen ontvangsten), zijn er de afgelopen jaren ook besparingen ingeboekt. Zo is bij het Openbaar ministerie en de Rechtspraak besloten om tot schaalvergroting over te gaan, is op de rechtsbijstand bezuinigd, en staat het gevangeniswezen op de drempel van ingrijpende besparende maatregelen. Ook de politie heeft te maken met eerder ingezette doelmatigheidsmaatregelen die uiteindelijk nog moeten worden gerealiseerd door een te verbeteren samenwerking op het vlak van bedrijfsvoering en vermindering van overhead. De huidige heroverweging komt dus in het verlengde van en overlapt mogelijk ten dele met eerdere en reeds voorziene ombuigingen.

De toenemende vraag naar veiligheidszorg door de overheid vormt het decor waartegen de inventarisatie van bezuinigingsmaatregelen uitgevoerd moet worden. Het is de werkgroep gebleken dat een algemene bezuiniging zonder daarin nadere keuzes te maken (overall 20% af) het risico oplevert dat het niveau van de veiligheidszorg dat bereikt is met de extra inzet over een langere periode al snel teniet wordt gedaan. De beleidsmatige inzet op een combinatie van preventie en repressie en een sluitende persoonsgerichte aanpak (vanuit een evidence-based benadering en met aansluiting bij de zorginstellingen) is succesvol gebleken. Een ongerichte besparing zal ten koste gaan van het niveau van veiligheidszorg. De werkgroep heeft daarom naar meer gerichte bezuinigingsmaatregelen gezocht waarvan sommige veel effect zullen hebben op het niveau van de veiligheidszorg, maar andere naar verwachting minder. Daarbij gaat het soms om minder uitgaven, soms om het neerleggen van kosten bij burgers en bedrijven. Niet bij alle maatregelen zijn de consequenties volledig te overzien; niet zelden zal aanpassing van wet- en regelgeving vereist zijn. Het spreekt vanzelf dat bij de vormgeving van de voorstellen de fundamentele rechtsbeginselen in acht genomen worden. Bij de achterliggende berekeningen dient opgemerkt te worden dat er een onzekerheid is over de gemaakte veronderstellingen en in een aantal gevallen aannames zijn gemaakt over de te verwachten gedragseffecten.

De werkgroep heeft mogelijkheden onderzocht, met als denkrichtingen (a) het vergroten van doelmatigheid, (b) ruimere toepassing van het profijtbeginsel, (c) het aanbrengen van versobering in de taakuitvoering en (d) het overdragen van verantwoordelijkheid aan burgers en bedrijven. Daarbij komen allerlei maatregelen tot besparing aan bod, die bij verwezenlijking niet zelden vragen om grote inspanningen. Dit geldt in het bijzonder bij grote organisatorische ingrepen (bijv. de

politie) en indien maatregelen zich stapelen bij één organisatie (bijv. het gevangeniswezen) en er dus veel inzet en stuurmanskunst nodig is om de veranderingen door te voeren. Dit geldt evenzeer indien men de besparingen snel wil realiseren: dan zal op dit domein, waar het in de uitgaven om 80% personele kosten gaat, rekening moeten worden gehouden met aanzienlijke initiële kosten. Maar ook opties die niet direct (grote) besparingen opleveren kunnen zinvol zijn om in te voeren als deze de doeltreffendheid van beleid vergroten. Van de onderzochte mogelijkheden zijn de volgende de voornaamste.

Opschaling en integratie

Om twee redenen is er aanleiding om een transformatie te overwegen van de politie naar een nationale politie, d.w.z. één politieorganisatie met een eenduidige besturing in plaats van afzonderlijke korpsen met ieder een eigen bestuur. De eerste reden is dat de politie voldoende slagkracht moet hebben om de samenwerking te organiseren die moet leiden tot grotere efficiency in het beheer zoals dat is voorgenomen ter invulling van eerdere bezuinigingen. Met de keus voor een nationale politie kan de bestaande bestuurlijke drukte verminderd worden, de efficiency van het beheer worden versterkt en de operationele inzet van de gehele politie effectiever worden vormgegeven.

De tweede reden is dat een dergelijke omvorming nog verdere doelmatigheid kan brengen, zeker indien besloten wordt tot een opschaling van het aantal regio's: van 25 aparte regio's nu naar 10 territoriale onderdelen binnen de nationale politie. Deze schaal sluit aan bij die van het Openbaar ministerie en de Rechtspraak. De veiligheidsregio's kunnen eveneens opschalen naar 10; daarnaast is veel doelmatigheids- en kwaliteitswinst te boeken door nog verder gaande opschaling van de geïntegreerde meldkamers van politie, brandweer en ambulancediensten.

De omvorming van de politie langs deze lijn laat het gezag van de burgemeester en de officier van Justitie onaangetast – wel is nodig zorg te besteden aan de verbinding van de politie met de lokale situatie. De overgang naar een nationale politie langs dit model is een ingrijpende operatie, die het nodige zal vragen in een context waarin bezuinigingen moeten worden verwerkt en er discussie is over de betaalbaarheid van de politiesterke op langere termijn. Het verdient aandacht om tijdens de herinrichting van het politiebestedel de operationele slagkracht op peil te houden.

Essentieel is dat deze in nationaal verband georganiseerde politie zijn binding heeft en houdt met het lokale bestuur, met behoud van de bestaande gezagsverhoudingen. Door middel van capaciteitsafspraken zal zowel op het terrein van lokale openbare orde en veiligheid alsmede van lokale opsporing voldoende slagkracht voor burgemeester en officier van Justitie beschikbaar worden gesteld. In de lokale zorg voor de openbare orde en veiligheid kan de politie, in opdracht van de burgemeester, zorgen voor voldoende samenhang bij de eigen inzet en die van (al dan niet van de particuliere sector ingehuurde) gemeentelijke toezichthouders. Het inzetten van politietoezichthouders, vrijwilligers of dienstplichtigen (indien een sociale dienstplicht wordt ingevoerd) kan in het lokale veiligheidsdomein leiden tot besparingen.

De Koninklijke Marechaussee (KMar) zal moeten aansluiten op dan wel onderdeel uitmaken van de bestuurlijke bovenbouw van de nationale politie. Daarbij is het niet nodig de huidige militaire rechtspositie van de KMar te veranderen en kan het beheer onder Defensie blijven. Besparingen kunnen dan worden bereikt door ruilverkaveling toe te passen: diensten krijgen zo een logischer takenpakket. Zo kan de totale politiecapaciteit effectiever en daarmee ook efficiënter worden ingezet.

Eenzelfde benadering is bij de bijzondere opsporingsdiensten denkbaar, maar daar lijkt het behalen van synergievoordelen door de gebondenheid aan en samenhang met specifieke handhavingsterreinen minder vanzelfsprekend.

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Op onderdelen vindt in toenemende mate samenwerking plaats tussen de AIVD en de MIVD. Dit neemt niet weg dat de werkgroep verdere mogelijkheden ziet om tot besparingen te komen op het domein van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Efficiencywinst kan worden bereikt door intensivering van de samenwerking tussen deze diensten op een aantal onderwerpen, waaronder op het terrein van Sigint (signals intelligence, een shared service), en het weghalen van de overlap tussen de analysetaken van de diverse betrokken instanties. Daarnaast kan een vermindering van het aantal vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken tot verdere besparingen leiden.

Samenvoegen van (delen van) het ministerie van BZK en het ministerie van Justitie

Het bestuur op het veiligheidsdomein kan krachtiger worden en besparingen kunnen worden gerealiseerd door (delen van) de departementen van Justitie en BZK bijeen te brengen. Het gaat daarbij in ieder geval om de departementale kerntaken die betrekking hebben op rechtshandhaving, opsporing en criminaliteitsbestrijding (met inbegrip van de preventie daarvan), handhaving van de openbare orde, bestuurlijke aanpak van de onveiligheid, de politie, crisisbeheersing, veiligheidsregio's, terrorismebestrijding (waaronder de coördinerende rol van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding), radicalisering, nationale veiligheid en de rechtspraak. Hiervoor bestaan verschillende modellen (NB in de werkgroep Bedrijfsvoering komt de herindeling van de Rijksoverheid in den brede aan bod). In deze variant kunnen de inlichtingendienst en de opsporing en vervolging niet onder één ministeriële verantwoordelijkheid wordt gebracht, aangezien dit (staatsrechtelijk) ongewenste gevolgen zou hebben.

Griffierechten

De introductie van kostendekkende griffierechten kan het Nederlandse stelsel van rechtspleging op vele onderdelen innoveren (o.a. door selectievere instroom van zaken en het stimuleren van alternatieve geschiloplossing) en bovendien de nodige opbrengsten generen. De volledige verwerking van de kosten van de rechtspraak in de griffierechten zal leiden tot een forse verhoging. Voor mensen met lage inkomens (en wellicht het midden- en kleinbedrijf) zou dit betekenen dat de toegang tot de rechter ernstig bemoeilijkt wordt. Om het grondwettelijke recht daarop te respecteren heeft de werkgroep in de onderliggende berekening rekening gehouden met compensatie. Hoewel er onzekerheid is over de bredere uitwerking op het gedrag (zoals over de rol van rechtsbijstandverzekering) en een deel van de mogelijke besparing door de genoemde compensatie teniet wordt gedaan, blijft er een substantiële besparingsmogelijkheid over.

Geldboetes en afnemen

Het ophogen van de geldboetes bij overtredingen en misdrijven kan, zeker bij delicten zoals snelheidsovertredingen waar de pakkans al redelijk hoog is, bijdragen aan het gewenste effect dat men zich aan de regels houdt. Tevens leidt dat tot extra inkomsten. Hier ligt er een heldere keus bij de burger: indien hij de extra kosten wil vermijden, kan hij dat simpelweg doen door de wet niet te overtreden. Ook als rekening wordt gehouden met flinke gedragseffecten, leidt een verdubbeling van alle geldboetes tot een betekenisvolle opbrengst. Hetzelfde geldt voor extra inspanningen om het met misdrijf verkregen financieel voordeel af te nemen, wat

tevens een belangrijke bijdrage levert aan bestrijding van de georganiseerde misdaad en bovendien extra fiscale opbrengsten kan genereren.

De werkgroep ziet mogelijkheden de organisatie van de inning van verschuldigde bedragen te stroomlijnen, onder andere door de inzet van automatische herkenningssystemen (ANPR). Dat zal ook op het fiscale vlak tot extra opbrengsten leiden.

Doorberekening overheidskosten aan burgers en bedrijven

Doorbelasting van overheidskosten op diverse veiligheidsterreinen kan tot substantiële besparingen op de overheidsuitgaven leiden. Wanneer de politie-inzet bij evenementen, ook in de openbare ruimte, wordt doorbelast aan de organisatie van dergelijke evenementen, in combinatie met vergunningverlening door gemeenten, zal dit tot besparingen voor de overheid leiden. Hiernaast kunnen kosten voor toezicht en handhaving in het vervoer (scheepvaart, spoorwegen, luchtvaart en wegvervoer) worden doorberekend aan de gebruikers.

Anders omgaan met straffen en maatregelen

Er is in het opleggen van straffen en maatregelen geld te besparen zonder de effectiviteit daarvan wezenlijk te ondermijnen. De bijzondere inspanningen in het straffen kunnen worden gereserveerd voor degenen die dat gegeven hun recidivegevaar het meest nodig hebben. In de andere gevallen kan gekozen worden voor straffen die niet minder effectief hoeven te zijn maar wel goedkoper. In meer zaken dan nu kan de politie een transactievoorstel doen (geldboetes), werkstraffen kunnen worden vervangen door geldboetes en in plaats van opsluiten kan meer met (elektronisch bewaakt) toezicht worden gedaan.

Gevoeliger ligt de mogelijkheid om de duur van de maatregel tot terbeschikkingstelling (TBS) te veranderen in een maximum van 8 jaren. Dan zal eerder moeten worden besloten of er al dan niet positieve effecten van de maatregel worden verwacht. Indien dit niet het geval is, zal besloten worden de dure behandeling te stoppen en betrokkenen bijvoorbeeld over te plaatsen naar een long stay afdeling.

Privatisering

In het Verenigd Koninkrijk is gebleken dat privatisering van een deel van het gevangeniswezen gepaard kan gaan met lagere kosten, bij een gelijkblijvende kwaliteit. Dat komt niet alleen doordat private gevangenissen goedkoper kunnen werken maar ook doordat dit uitstraalt naar het kostenniveau van de publieke gevangenissen. Een berekening voor de Nederlandse situatie laat zien dat dit ook hier kan leiden tot een gunstige financiële uitkomst.

De brandweezorg zou zich ook kunnen lenen voor privatisering, bijvoorbeeld zoals gebeurd is in Denemarken. Door middel van uitbesteding van de brandweezorg wordt hierbij de uitvoering in handen gegeven van een particulier bedrijf, maar blijft het een overheidsverantwoordelijkheid. Verdergaand is de optie de repressieve brandweezorg over te laten aan de markt, met daarbij een verplichte verzekering. Hiermee zal een grote besparing te realiseren zijn, welke echter buiten de grondslag van deze heroverweging valt.

Decriminalisering

In de samenleving is al langere tijd discussie over de strafbaarheid van de productie van en handel in softdrugs. Indien dit volledig uit het strafrecht zou worden gehaald (legalisering) zou dat tot substantiële besparingen kunnen leiden. Dat kan echter alleen indien daarvoor voldoende internationale ruimte bestaat, in het bijzonder binnen het kader van het Schengenverdrag. Een beperking tot het reguleren van de 'achterdeur', door de toevoer naar de coffeeshops te gedogen en met vergunningen te reguleren, zal naar verwachting een aanzienlijk lagere of geen besparing opleveren in de strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving en blijft evenmin zonder effect op de internationale positie van Nederland.

Eigen verantwoordelijkheid

Burgers en bedrijven zijn op zijn minst mede verantwoordelijk voor de veiligheidsrisico's die ze redelijkerwijs kunnen overzien en waartegen ze zich met een redelijke inzet van middelen kunnen beschermen. De vraag is of de overheid wel actief moet worden als burgers en bedrijven nalaten dergelijke voorzorgen te treffen en ze (mede daarom) slachtoffer worden van bijvoorbeeld inbraak. Er zijn in dit verband precedentes, zoals de afspraken tussen overheid en bedrijfsleven als het gaat om de interne criminaliteit (van werknemers dus). Het zou veel besparen, indien deze lijn wordt doorgetrokken door af te zien van vervolgcacties of de kosten van dergelijke acties door te belasten aan de burgers en bedrijven die nalieten preventieve maatregelen te nemen.

Tabel s1 Financiële gevolgen maatregelen

(indicatieve bedragen die bij implementatie uitwerking in 'business cases' vereisen)

	2015 ¹
Opschaling en integratie	
Nationale politie én opschaling naar 10 territoriale onderdelen ²	225
Maximale concernvorming organisaties	45
Meldkamers	15
Politie / KMar / BOD'n / Douane	45
Politietoezichthouders	40
Integratie beheersondersteuning rood-wit-blauw	30
Inlichtingen- en veiligheidsdiensten	
Versterkte samenwerking (AIVD)	5
Versterkte samenwerking (MIVD)	2
Samenvoegen (delen van) ministeries	
Samenvoegen (delen van) ministerie van BZK, ministerie van Justitie en NCTb	40
Rechtspraak	25
Innovatie	10
Onderwijs	60
Lastenverschuiving naar burgers en bedrijven	
Verhoging griffierechten	240
Verhogen boeten en transacties	195
Voordeelsontneming	20
Rechtsbijstand	50

¹ De cursief gedrukte maatregelen vallen niet in de grondslag van de heroverweging Veiligheid en Terrorisme en zijn dan ook niet in de totaalsom meegenomen.

² Opschaling en integratie dmv nationale politie is ook noodzakelijk ter realisering van reeds ingeboekte doelmatigheids- en bezuinigingstaakstellingen. Het in de tabel genoemde bedrag overlapt ten dele met eerder genoemde bezuinigingen, zeker gezien de samenloop in de tijd.

Doorberekening overheidskosten	
Betere incasso, o.a. met herkenningssysteem	55
<i>Fiscale opbrengsten ANPR</i>	160
Onderwijsfinanciering	45
Doorbelasting grenstoezicht	30
Toezicht beroepsgroepen	10
Doorberekening toezicht- en handhavingskosten	195
Anders omgaan met straffen en maatregelen	
Detentie vervangen door elektronisch toezicht	140
Overig detentie en taakstraffen	75
Meer afdoening in voortraject	20
Verkorten TBS	10
Decriminalisering van softdrugs³	160
Eigen Verantwoordelijkheid	
Politie inzet verminderen (blikshade, evenementen)	30
Echtscheiding en ontslag zelf regelen	15
Overheidsoptreden bij ontbreken eigen preventieve maatregelen	100
Overig	
Privatiseren deel gevangeniswezen	20
Vervanging beroepskrachten door vrijwilligers	60
Geen aangifte voor verzekering	5
<i>Overdragen brandweertaken aan private sector</i>	630
<i>Overig brandweer</i>	75
TOTAAL	<i>2 miljard</i>

³ Indien voldoende internationale consensus bereikt wordt.

Thema 15 Veiligheid en terrorisme

Beleidsvariant

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant	0,36	0,54	0,64	0,88	2,00	2,12

Omschrijving variant

Er is een pakket samengesteld met daarin zeer uiteenlopende maatregelen, die optellen tot 2 mrd euro aan bezuinigingen. Ten dele betreft dit vergaande ingrepen in de organisatie van de veiligheidszorg, deels wordt het niveau van de veiligheidszorg verlaagd, ten dele verschuiven de lasten naar burgers en bedrijven.

De voornaamste bijdrage aan de ombuiging leveren de volgende maatregelen:

- Opschaling en integratie: een nationale politie, opschaling naar minder regionale eenheden, ruilverkaveling tussen diensten, samenvoegen meldkamers;
- Samenvoegen van (delen van) het ministerie van BZK en het ministerie van Justitie;
- Griffierechten die de kosten van de rechtspraak grotendeels dekken;
- Doorberekenen kosten: politie-inzet bij evenementen, toezicht vervoer;
- Verhogen geldboetes en afnemen crimineel geld;
- Sneller en goedkoper straffen: minder detentie, meer toezicht;
- Decriminalisering: softdrugs;
- Eigen verantwoordelijkheid: preventieve maatregelen als voorwaarde voor actieve inzet van politie en justitie.

Daarnaast zijn ook mogelijke opbrengsten geïdentificeerd die buiten de financiële grondslag van deze heroverweging vallen. Dit betreft vooral fiscale opbrengsten en maatregelen die besparen op de brandweezorg.

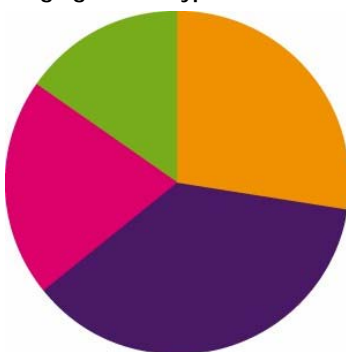
Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Diverse maatregelen zullen omstreden zijn, omdat er maatschappelijke discussie is over de aard en omvang van de overheidsrol op dit domein en vanwege juridische discussie omtrent de grenzen van wat de overheid vermag.
- Bepaalde maatregelen verlagen de operationele sterkte van de betrokken organisaties – indien dit ten koste gaat van hun slagkracht kan dit leiden tot verlaging van het niveau van de veiligheidszorg. Dit kan ook gevolgen hebben voor de bereikte daling van de criminaliteit.
- De veronderstellingen onder de berekeningen zijn niet altijd hard, tevens kunnen gedragseffecten de uitkomsten beïnvloeden. Hiermee zal in de uitwerking rekening moeten worden gehouden (in 'business cases').

Implementatie

- Rekening moet worden gehouden met initiële kosten, in het bijzonder omdat de sector personeelsintensief is en daardoor snel doorgevoerde ombuigingen tot veel sociale kosten leiden.
- Veel maatregelen vereisen aanpassing van wet- en regelgeving. Een snel wetgevingsproces is dan nodig om de gewenste besparing tijdig te bereiken.
- Door de omvang en de stapeling van maatregelen wordt een groot beroep gedaan op het verandervermogen van de betrokken organisaties. Aandacht hiervoor is geboden. Tevens moet bij de invoering rekening worden gehouden met de samenloop met reeds in gang gezette reorganisaties en bezuinigingen.

Ombuigingen naar type



- Organisatie-ingrepen
- Gebruiker betaalt
- Verlaging zorgniveau
- Eigen verantwoordelijkheid

1 Inleiding

De opdracht van de heroverwegingswerkgroep Veiligheid en Terrorisme is om besparingen te zoeken die optellen tot tenminste 2,0 miljard euro op een totaal aan uitgaven van 10,3 miljard. Gegeven de onderwerpen die feitelijk tot de grondslag van deze heroverweging behoren, kan de benaming van de werkgroep misverstanden wekken – het gaat om zowel de veiligheidszorg als om de gehele rechtspleging. In bijlage 1 is dit meer uitgewerkt. Tevens is in de bijlagen de samenstelling van de heroverwegingswerkgroep aangegeven.

In deze inleidende paragraaf wordt een algemene schets gegeven van het karakter van het domein van 'veiligheid en recht'

Relatief sterke toename uitgaven

"*Uitgaven aan veiligheidszorg groeien sneller dan bbp*", kopte het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2010a). Gaven overheden en de private sector hier in 2002 nog mld€ 7,5 aan uit, in het jaar 2008 was dit opgelopen tot mld€ 10,8. Dit is circa 600 euro per inwoner. De uitgaven voor de rechtspraak lopen op van mld€ 1 naar 1,35 (Jaarverslagen/Slotwetten Justitie).

Tabel 1 Uitgaven aan veiligheidszorg

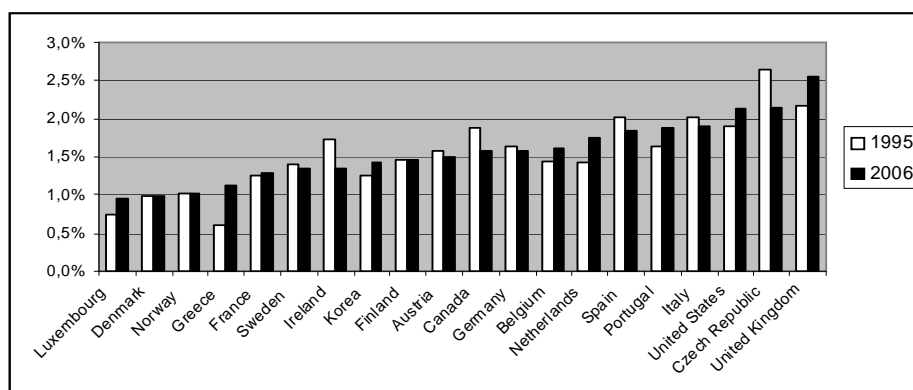
Mld €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Uitgaven <i>veiligheidszorg</i> *)							
- totaal	7,52	8,21	8,56	8,88	9,38	10,07	10,77
- vv. rijksoverheid	6,19	6,73	7,06	7,22	7,61	8,14	8,73
Uitgaven <i>rechtspleging</i> **)	1,04	1,10	1,19	1,25	1,29	1,32	1,35

*) CBS 2008

**) art. 12 Justitiebegroting; 25-30% overlap m.b.t. strafrechtspleging

Internationale cijfers tonen aan dat Nederland in het tijdvak 1995-2006 er uit springt met een forse stijging van het aandeel van het bruto nationaal product dat aan veiligheid en recht wordt besteed. Ons land scoort in 2006, met 1,7% van het BNP, iets boven het gemiddelde. (OECD, 2009; Giangrande et al, 2008).

Figuur 1 Overheidsuitgaven aan 'Public order and safety', % GDP (OECD, 2009)



In de rechtspraak scoort ons land met overheidsuitgaven voor *rechtspraak* van ongeveer 40 euro per jaar per hoofd van de bevolking gemiddeld in Europa (RvdR, 2005a) Van deze kosten betalen burgers en bedrijven door middel van griffierechten bijna 20% zelf. Als het gaat over de overheidsbijdrage aan de rechtsbijstand aan burgers, bevindt Nederland zich internationaal in de hogere regionen. (Bowles and Perry, 2009)

Het enkele gegeven dat de uitgaven zijn gestegen en dat ons land daarmee internationaal niet laag zit, zegt nog niet zo veel. Nederland is met zijn open economie en zijn transitpositie van nature internationaal georiënteerd. Daarbij past om economische redenen een stevige infrastructuur bij in termen van veiligheid en recht; de schaduwzijde van deze positie is dat die ook criminaliteit aanzuigt, onder andere in de in- en doorvoer van illegale goederen (zoals drugs). Wel kan het hoger (geworden) uitgavenpatroon het vermoeden toelaten dat er ruimte kan zijn voor besparingen zonder dat we daarmee zakken onder een minimaal vereist niveau van zorg. Het is dan van belang te weten waardoor de stijging van de uitgaven is veroorzaakt.

Grotere veiligheidsambities

De gestegen uitgaven in dit domein zijn vooral het gevolg van geconstateerde tekorten en van toegenomen ambities. Zo is in cellenbouw geïnvesteerd om 'heenzendingen' te voorkomen, in de politie om de 'plankzaken' weg te werken en blijvend te voorkomen, in de hele vervolgingsketen om de kwaliteit van de behandeling in zware en complexe zaken te verbeteren (na de Schiedammer parkmoordzaak). Voorts zijn ambities geformuleerd om de overlast en criminaliteit in den brede aan te pakken ('25% omlaag'), om sterker in te zetten op terreinen als huiselijk geweld, 'veelplegers' en om minder zichtbare criminaliteit steviger aandacht te schenken: georganiseerde misdaad, financieel-economische criminaliteit en cybercrime. Voorts verlangt de aanpak van overlast en (georganiseerde) criminaliteit meer en meer een intensieve en 'geïntegreerde' samenwerking tussen het strafrecht en bestuurlijke (en evt. fiscale) actie. Tenslotte stelt het Europese Hof verdergaande waarborgen voor de bescherming van rechten van burgers (bijv. bijstand raadsman na aanhouding en bij verhoor). Ook is sprake van een sterke toename van Europese regelgeving waar Nederland aan moet voldoen, zoals bij de beveiliging van de burgerluchtvaart en het grenstoezicht. Een deel van de stijging van de uitgaven in het domein wordt verklaard door autonome ontwikkelingen. Zo heeft de sterk gestegen mobiliteit geleid tot grotere uitgaven op verkeersknooppunten. Met name de luchthaven Schiphol, waar het aantal passagiers een sterke groei heeft doorgemaakt, is hier een goed voorbeeld van.

Ervaringen met rampen en crises (overstromingen, ontploffingen, branden) beklemtoonden de noodzaak om de samenhang tussen politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening professioneler te organiseren. Daartoe zijn inmiddels veiligheidsregio's ingericht.

De opkomst van het terrorisme, in het bijzonder dat van de extremistische islam met aanslagen in o.a. de Verenigde Staten, Madrid en Londen, heeft geleid tot extra uitgaven in vooral de inlichtingendiensten en de coördinerende voorzieningen (w.o. de instelling van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding).

Gemengd beeld over feitelijke ontwikkelingen

De ervaren overlast, die zich het sterkst doet gevoelen in relatie tot wegverkeer en medeburgers (w.o. burens en groepen jongeren) is de afgelopen jaren niet duidelijk meer of minder geworden. (VMR, 2008) Ook het aantal branden schommelt al jarenlang tussen de 45-50.000 per jaar. Daarentegen zijn veel vormen van

criminaliteit fors in aantal gedaald, zo blijkt uit de cijfers uit slachtofferenquêtes en van de politie. Dit betreft allerlei vormen van criminaliteit, lichte en zware, die met burgers en die met bedrijven als slachtoffer. Een piek in het criminaliteitsvolume lag in 2002, sindsdien zet zich een gestage daling tot een niveau dat 20 tot 30% lager ligt (en onder dat van 1980 is gedaald). Parallel hieraan is de mate waarin men zich persoonlijk veilig voelt toegenomen. (Kalidien en Eggen, 2009; van Noije, 2009)

Deze gunstige criminaliteitsontwikkeling kent geen simpele en eenduidige verklaring. Het gegeven dat deze tendens ook in andere Westerse landen valt waar te nemen duidt op de rol van exogene ontwikkelingen naast invloed van het veiligheidsbeleid. Ten dele lijkt het hierin te gaan om autonome culturele ontwikkelingen, onder ander verbonden met druggebruik, ten dele gaat het om een toename van (mede door de overheid bevorderde) preventieve maatregelen en een meer stevige handhaving (Vollaard, 2010; Berghuis, 2009). Het is niet te verwachten dat de daling van de misdaad zich zal blijven doorzetten – zo achten prognosemodellen het niet uitgesloten dat deze trend zich zal keren. (Molenaar, et al, 2009)

De criminaliteitsdaling betreft in het bijzonder de delicten waar burgers en bedrijven direct last van hebben. Tegelijkertijd laat een inventarisatie zien dat er vele jongerengroepen zijn die als hinderlijk of overlastgevend worden ervaren, dan wel crimineel van aard zijn. (Ferwerda & van Ham, 2010) Deze problematiek is hardnekkig van aard; de aanpak ervan is doorgaans arbeidsintensief. Voorts is recent uit een inventarisatie van Openbaar ministerie en politie gebleken dat slechts een minderheid van bekende criminele samenwerkingsverbanden voorwerp van onderzoek en aanpak wordt. Hoewel vaak niet direct voelbaar voor burgers en bedrijven hebben de activiteiten van deze samenwerkingsverbanden veelal een ondermijnende werking.

Het aantal terroristische aanslagen in ons land is gering gebleven en het algemene dreigingsniveau wordt momenteel op 'beperkt' geschat. (NCTb, 2009) Het dreigingsniveau voor vliegvelden wordt echter nog steeds als substantieel aangemerkt. Recente incidenten, waaronder de mislukte aanslag op 25 december 2009, bevestigen deze dreiging. Waar in het jaar 2005 nog 39% van de burgers zich persoonlijk zorgen zei te maken over terrorisme en aanslagen, is dat in 2008/9 gedaald naar 1%; nog maar 10% is 'bang voor aanslagen' (was meer dan 50%). (Intomart, 2009)

Het beroep op de rechter is fors toegenomen, in het bijzonder voor kwesties die tussen burgers spelen (civiel recht). Deze toename doet zich in sterke mate gelden tot 2004, met tien jaar lang een gemiddeld stijgingspercentage van zo'n 5%. Daarna vlakt de werklust voor de rechter af, om in 2008 weer op te lopen. (CBS, 2007; RvdR, 2009) Het merendeel van rechtzoekenden en juridische professionals ervaart een hoge kwaliteit van de rechtspraak – alleen de snelheid van de procedure wordt negatief beoordeeld.

Als uitvloeisel van de economische neergang kan het aantal rechtzaken in ons land op meerdere fronten sterk stijgen doordat er meer handelszaken komen (faillissementen, conflicten), meer ontslagen volgen, en meer sociale uitkeringen nodig worden. Parallel hieraan voorziet men een toenemende druk op de gefinancierde rechtsbijstand. (Molenaar, 2009)

Méer veiligheid

Opmerkelijk is dat – in het verlengde van de feitelijke ontwikkeling ter zake – de persoonlijke veiligheidsbeleving er beter op is geworden, maar dat burger de samenleving als geheel nog als onverminderd onveilig ervaart. Een mogelijke verklaring kan zijn dat veel aandacht vragende incidenten en meer aandacht voor gevoelens dan voor feiten leiden tot het beeld bij publiek, media en politiek dat het niet goed gaat met de veiligheid in ons land. *“De paradox tussen het feit dat de criminaliteit afneemt en het idee dat dit niet zo is, is zo bezien weinig verrassend. De bevolking maakt zich zorgen, politici lopen zich het vuur uit de sloffen om niet van onverschilligheid of passiviteit beticht te worden, de media houden het vuurtje gaande en stoken het zo nu en dan verder op.”* (Wittebrood & la Noije, 2010) De verwachtingen over wat de overheid moet doen blijven daarmee onverminderd hoog: zo maakt – zoals vermeld – nauwelijks nog iemand zich echt zorgen over terroristische aanslagen, maar meent de helft van de bevolking dat de overheid daartegen ‘niet daadkrachtig’ optreedt. (Intomart, 2009)

Iedere gebeurtenis dreigt aanleiding te vormen voor nieuw beleid en op zijn minst de belofte van verhoogde inspanning. Er lijkt hiermee een welhaast onbegrensde en onstuitbare roep te zijn om meer veiligheid te garanderen, in het bijzonder door de overheid, ongeacht de feitelijke veiligheidsrisico's. Deze roep om overheidszorg voert tot een grote regeldichtheid, meer toezichtconstructies en forse uitgaven aan voorzorgsmaatregelen ook als dat uit het oogpunt van evenwichtige risicobeheersing niet vanzelfsprekend is. De overheid is dan, net als de burger, risicomijdend. De aan deze situatie ten grondslag liggende beheersingsfilosofie ('veiligheidsutopie') is echter moeilijk te realiseren in een moderne wereld waarin de ontwikkeling van risico's vaak niet te meten is en het generaliseren – of zelfs juridiseren – van het 'voorzorgbeginsel' (WRR, 2008) alleen maar dreigt te leiden tot meer en vaak symbolische investering in risicovermijding. (Beck, 1998, 2006) Het beeld komt dan voor ogen van een steeds grotere kloof tussen aan de ene kant wat burgers wensen, en anderzijds wat de overheid pretendeert maar moeilijk kan waarmaken. Uiteraard laat deze algemene stelling onverlet, dat ondanks de stijging van de veiligheid, er nog genoeg situaties overblijven waarop de overheid wel degelijk terecht aangesproken kan worden op de noodzaak om tegen overlast (bijvoorbeeld van jongerengroepen) en criminaliteit (stijgende overvallen) op te treden. De inzet in deze kabinetsperiode heeft geleid tot een beter inzicht in de omvang en impact van de – het geordend maatschappelijk verkeer ondermijnende – georganiseerde misdaad. Dit schept dan een noodzaak tot verdergaand optreden van de overheid daartegen.

Bezuinigen lastig

Het behoeft geen betoog dat in het beschreven klimaat het aanbrennen van bezuinigingen geen gemakkelijke zaak is – dit gaat immers in tegen de trend om juist meer veiligheids garanties te verkrijgen van de overheid. Deze context vraagt om het nadrukkelijk maken van politieke keuzes en het politiek staan voor de gevolgen van die keuzes, opdat helderheid bestaat over de verwachtingen in de samenleving wat de overheid nog wel biedt en wat ze niet meer levert. En waar de overheidszorg ophoudt en de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven begint.

Het uit de weg gaan van fundamentele keuzes kan de situatie doen ontstaan dat de betrokken organisatie op het domein van veiligheid en recht terecht komen tussen de hamer van de bezuinigingen en het aambeeld van de maatschappelijke verwachtingen omtrent hun maximale presteren. Dit sluit niet uit, dat op onderdelen maatregelen denkbaar zijn zonder dat de maatschappelijke prestatie op het veiligheids- en rechtsdomein substantieel zou verminderen. In dit verband ziet de

werkgroep in de overheidszorg op dit terrein een organisatorische versnippering. Met gerichte ingrepen kan het bundelen van werkzaamheden besparingen opleveren zonder de slagkracht ernstig aan te tasten.

Veiligheid en recht als kerntaak van de overheid

De noodzaak tot het creëren van een stevig politiek vangnet in de bezuinigingsoperatie geldt uiteraard in het bijzonder wanneer sprake is van het terugschroeven van de rol van de overheid. Dit roept de vraag op tot waar de rol van de overheid moet strekken – wat moet in ieder geval tot de zorg van de overheid worden gerekend? Hoewel het niet mogelijk is volstrekt objectief aan te geven wat tot de overheidszorg te rekenen is (Donner, 1998), bestaat er wel een ruime overeenstemming over wat – en dat is op dit domein wezenlijk – in ieder geval onder de ‘rechtstaat’ valt. In een rechtstaat ziet men als wezenlijk de toegang tot de onafhankelijke rechter en het recht op privacy en fysieke integriteit – dit beperkt het handelen van de overheid doch impliceert tevens dat de overheid de actieve plicht heeft om de voorwaarden te scheppen die de genoemde grondrechten moeten waarborgen (rechtspraak, strafrechtelijke handhaving), in het bijzonder waar het geweldsmonopolie van de overheid aan de orde is. Opgemerkt moet worden dat wat hiervoor nodig is steeds minder een nationaal te bepalen kwestie is, vanwege de eisen van internationale verdragen en de Europese rechtspraak: deze definiëren mede de bodem die er moet zijn opdat burgers onderling en tegenover de overheid hun recht kennen en kunnen laten gelden. (WRR, 2002)

Er is dus nadrukkelijk een rol voor de overheid weggelegd indien grondrechten in het geding zijn of het maatschappelijk functioneren van burgers of bedrijven wezenlijk in het gedrang komt. (Bovens & Scheltema, 1999) En andersom: als hiervan geen of minder sprake is, bestaat er in beginsel ruimte voor discussie of er wel een overheidstaak ligt en zo ja, of burgers daar eventueel alleen tegen betaling van kunnen genieten.

2 Benadering van de opdracht tot besparing

Een algemene volumekorting?

In theorie is het voorstelbaar dat een opdracht wordt gegeven om de personele uitgaven met 20% te verminderen zonder dat dit gepaard gaat met gerichte keuzes waar dan op moet worden bezuinigd – een bezuiniging met een grof afgestelde kaasschaaf. Bekeken is wat daarvan de gevolgen zouden zijn.

Voor *de Rechtspraak* is dat goed voorspelbaar: bij een onveranderd beroep op de rechter vertaalt een dergelijke bezuiniging zich rechtstreeks in oplopende werkvoorraden en doorlooptijden: het duurt langer en langer voordat men zijn recht kan halen. Immers, waar eerst 8.000 mensen de rechtzaken behandelden, moeten na de bezuiniging 6.400 mensen diezelfde hoeveelheid verzorgen. Omdat lang wachten op een rechterlijke uitspraak voor burgers en bedrijven als zodanig al een reden vormt om niet te gaan procederen (Velthuis & Klein Haarhuis, 2010), zal de bezuiniging leiden tot een minder inschakelen van de rechter. Dat kan positief worden beoordeeld, voor zover men goede alternatieve wegen kan bewandelen. Maar dat is negatief als daarmee burgers en bedrijven in de kou blijven staan omdat ze hun recht niet kunnen halen. In aanmerking nemend dat in slechts 4% van de conflicten de route naar de rechter wordt gekozen zou een stevige 'vraaguitval' de meer fundamentele vraag naar de functie van de rechtspraak in onze samenleving op tafel kunnen brengen.

Omdat er geen rechtstreeks verband is tussen uitgaven voor *terrorismebestrijding* en een specifiek meetbaar maatschappelijk effect, zijn de gevolgen van een forse personele besparing op dat terrein minder goed vaststelbaar. De idee kan postvatten dat de inspanningen die zijn betaald uit de extra uitgaven op dit terrein (zeker niet geheel maar wel) voor een deel teruggedraaid kunnen worden. Er is dan wel minder capaciteit voorhanden om bedreigingen in kaart te brengen en om deze tegemoet te treden; immers leidden de eerdere investeringen tot een goede grip en zicht op radicalisering en terrorisme, ter voorkoming van aanslagen.

Een reductie van een vijfde van de personele uitgaven voor de *politie* zal (zonder nadere keuzes) er toe kunnen leiden dat deze zich meer concentreert op het reageren op incidenten waar de burger direct last van heeft. Dat houdt in dat men door de vermindering van de operationele sterkte met 8.000 medewerkers de activiteiten zal beperken tot het handelen op signalen van concrete ordeverstoringen en bij aangiften van serieuze commune criminaliteit (doodslag, mishandeling, beroving). Dit impliceert dat minder aandacht uitgaat naar een meer ('proactieve') probleemgerichte en dus preventieve aanpak van problemen samen met andere partijen, zoals bij overlastgevendende jongerengroepen of georganiseerde misdaad. Een tweede gevolg is, dat er minder aandacht is voor verschijnselen waar 'de burger op straat' minder direct mee te maken heeft: wat zich achter de voordeur afspeelt (huiselijk geweld, kindermishandeling) of die minder zichtbaar – maar wel maatschappelijke ondermijnend – is (financieel-economische delicten, georganiseerde criminaliteit, cybercrime).

Indien deze reflex zich voordoet bij ongerichte bezuiniging op de politie, heeft dat geen navenant grote gevolgen voor de strafrechtelijke keten: de werklast daarin wordt nu juist voor het overgrote deel bepaald door de kwesties waartoe de politie zich in bovenstaand scenario 'beperkt' (zwaardere commune criminaliteit). Dit leidt tot de paradoxale situatie, dat een besparing op de instroom en werklast van de justitiële strafrechtelijke keten van 20% zou vereisen dat meer dan dat percentage

op de politie zou moeten worden gekort. Berekend is dat de korting op het personele politiebudget maar liefst zo'n 25-30% moet bedragen om in de strafrechtelijke keten als geheel op een volumereductie van 20% uit te komen.

Indien daarentegen het werkaanbod voor het Openbaar ministerie verder niet sterk zou afnemen en wel een vijfde van het budget vermindert, zou een dergelijke korting (zonder nadere keuzes) er naar verwachting toe leiden dat het Openbaar ministerie zich gedwongen zou voelen zich op de afwerking van zaken te concentreren. Daarmee komt de inzet onder druk te staan voor het gezamenlijk optrekken met andere instanties om specifieke criminaliteitsproblemen aan te pakken (o.a. met gemeenten), maar ook zouden vraagtekens kunnen worden gezet bij de relatief arbeidsintensieve zaaksbehandeling in casusoverleggen in Veiligheidshuizen. De overige justitiële instanties, zoals de reclassering en de kinderbescherming, zouden op de bezuiniging bij niet navenant dalend werkaanbod te maken krijgen met olopende voorraden en wachttijden.

Het lijkt niet wenselijk dat het systeem van veiligheid en recht zwaar in de vertraging terecht komt. Evenmin is het een goede zaak dat politie en justitie zich beperken tot het alleen maar reageren op wat er 'voor de voeten komt' en daardoor niet veel aandacht meer heeft voor minder zichtbare zaken als fraude en georganiseerde misdaad. Ook een verwaarlozing van de samenwerking in een 'probleemgerichte aanpak' van overlast, criminaliteit en onveiligheid is maatschappelijk ongewenst, daar dit een benadering is die de belofte van effectiviteit in zich draagt (en alleen een reageren op voorvallen juist niet). (Weisburd, 2008; Lum, 2009; Clarke & Eck; 2005)

Omdat een algemene kaasschaafbenadering naar verwachting leidt tot verminderde maatschappelijke effectiviteit, dus tot minder veiligheid en recht, heeft het de voorkeur te zoeken naar maatregelen die naar verwachting niet of minder negatief uitwerken.

Benchmarking

In plaats van een algemene korting kan benchmarking worden ingezet om de besparingen te zoeken bij die organisatieonderdelen (politiekorpsen, parketten, rechtbanken) die naar verhouding het minst doelmatig lijken te functioneren. Voor een goede vergelijking kan de overheid daarbij indicatoren kiezen die de verschillende taken weerspiegelen en ook een (visuele) vorm om de prestaties van een organisatie met die van soortgelijken te vergelijken. Benchmarking kan ervoor zorgen dat de bestaande middelen doelmatiger worden ingezet, en dus uiteindelijk tot besparingen leiden. (CPB, 2006) Hoewel dit als een aantrekkelijke weg kan worden gezien - elke procent verbetering van de arbeidsproductiviteit levert al snel een besparing op van enkele tientallen miljoenen euro's - ziet de werkgroep dit momenteel meer als instrument ter verbetering van de kwaliteit dan als besparingsmethodiek.

Vier meer gerichte typen besparingsmaatregelen

De werkgroep onderscheidt vier meer toegespitste benaderingen van de opdracht om besparingsmogelijkheden te vinden. Deze zijn in het onderstaande schema aangegeven.

Zo kan men bezuinigen door de overheidstaak kleiner te maken (minder doen) of door die taak zuiniger of slimmer uit te voeren. Voorts kan er in de besparing eventueel sprake zijn van een verschuiving van de zorg of de lasten daarvan van de overheid naar de burger.

	De overheidstaak:	
	blijft overeind	wordt kleiner
De kosten:		
- worden minder	[A] doelmatiger organisatie	[C] versoering
- verschuiven naar de burger	[B] toepassing profijtbeginsel	[D] overdracht naar private verantwoordelijkheid

Deze vier benaderingen (doelmatigheid, profijt, versoering, overdracht) zijn ieder geëxploreerd, door de suggesties van de werkgroep langs die lijn te rangschikken. De werkgroep heeft daar niet vooraf een scherpe selectie aangebracht om een breed palet aan bezuinigingsopties te verkrijgen.

Dat leidde er toe dat vele (deel)opties zijn bekeken. Sommige daarvan bleken reeds in een vroeg stadium niet bij te dragen aan de doelstelling van deze werkgroep, en zijn om die reden niet verder verkend. In Bijlage 3 zijn die maatregelen weergegeven, waarvan door de werkgroep wel een bijdrage aan de doelstelling wordt verwacht, met daarbij steeds aangegeven de taxatie van de besparing of opbrengst die met de maatregel bereikt zouden kunnen worden (met aftrek van de structurele kosten).

In het volgende hoofdstuk worden de vier benaderingen besproken met daarbij aanduiding van de besparingsmogelijkheden zoals deze vaak al in 2015, maar soms iets later, kunnen worden bereikt. Om schijnexactheid te vermijden, zijn alle bedragen afgerond op veelvouden van m€ 5.

3 Mogelijke besparingsmaatregelen

3.1 Mogelijkheden tot doelmatiger organisatie

Gezocht kan worden naar bundeling van werkzaamheden en het tegengaan van organisatorische versnippering waardoor dezelfde maatschappelijke prestatie wordt geleverd, maar goedkoper. Dit is natuurlijk aan aantrekkelijk vooruitzicht, maar het is niet altijd gemakkelijk te verwezenlijken omdat daarbij al snel inbreuk moet worden gedaan op gevestigde posities en belangen van organisaties – het doet 'institutioneel pijn'. Bovendien betreft het grotendeels organisaties (politie, veiligheidsregio's, OM, Rechtspraak, Defensie) die de afgelopen jaren al stappen hebben gezet (of daartoe voornemens zijn) op het gebied van schaalvergroting en concervorming. De nog te behalen besparingen zijn dan niet vanzelfsprekend omvangrijk.

Doelmatigheid kan worden gezocht in de aanpassing van de structuren of werkprocessen van organisaties (3.1.1 - 3.1.3). Voorts kan het doelmatig zijn publieke belangen te behartigen door inschakeling van private partijen – er blijft dus sprake van verantwoordelijkheid van de overheid, doch in de *uitvoering* daarvan speelt de private sector een rol. (WRR, 2000; TK 2000/1, 27 771 nr. 24) Zo kennen we al de situatie dat een deel van de jeugd- en tbs-inrichtingen geprivatiseerd is, en dat medewerkers van particuliere beveiligingsbedrijven door de overheid worden ingehuurd voor bijvoorbeeld bewakings- en toezichtstaken (3.1.4).

3.1.1 *De structuur van de betrokken organisaties: opschaling en lokale binding*

Concervorming, opschaling

De organisaties in het domein van veiligheid en recht ontwikkelen zich alle in de richting van een concern waarin regionale eenheden en landelijke voorzieningen een geheel vormen. Zo is het OM tot één organisatie gesmeed, onder landelijke leiding, waarbinnen lokale parketten samengaan met landelijke eenheden (zoals landelijk en functioneel parket, centrale verwerkingseenheid, dienstverleningseenheid). Hiermee kan aangesloten worden op wat lokaal speelt en kunnen daarmee zaken logischerwijs of meer efficiënt op een ander schaalniveau georganiseerd worden. Inmiddels heeft de Rechtspraak eenzelfde ontwikkeling doorgemaakt, inclusief de beslissing om regio's waar nodig zodanig op te schalen dat ze in omvang meer evenwicht vertonen en schaalverschillen niet meer verhinderen dat waar dat functioneel is, decentraal kan worden gewerkt. Zowel het OM als de Rechtspraak kent (straks) 10 regio's in plaats van de eerdere 19 parketten en rechtbanken. Doordat deze beweging al is ingezet, valt daar in deze heroverweging geen grote besparing (meer) aan te verbinden.⁴

Één nationale politie

De politie kent 25 regionale korpsen en 1 landelijk politiekorps (het Klpd). Er bestaan vele constructies om de onderlinge samenwerking vorm te geven. De wetgeving en kabinetsvoorstellen van de laatste tien jaren gaan stap voor stap in de richting van een versterking van de landelijke politieke en bestuurlijke samenhang. Toch houdt de politieorganisatie nog steeds het midden tussen een decentraal model met autonome eenheden en min of meer vrijwillige samenwerking, en een model

⁴ Het integreren van de rechtsprekende taak van de Raad van State in de gehele rechtspraak, waarvoor ook op andere gronden dan mogelijke besparing redenen voor aangevoerd kunnen worden, zou slechts marginaal bijdragen aan de bezuinigingen, redenen om deze optie hier alleen in een voetnoot te vermelden.

dat de centrale besturing zwaar aanzet. Deze hybride situatie leidt tot een veelheid aan besturen, veel bestuurlijke afstemming (zowel binnen de politie als met partners daarbuiten) en weinig helderheid in het toedelen van bevoegdheden en verantwoordelijkheid (leidend tot een lastig te bepalen indirecte democratische verantwoording). (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005) Dit alles veroorzaakt een tekort aan slagkracht bij de inzet van capaciteit voor bepaalde problematieken en crises, alsmede een moeizaam op te brengen daadkracht in het beheer van de politie. Kortom, de effectiviteit en de efficiency van de politie zijn minder dan die zouden kunnen zijn.

Bekeken is wat de uitwerking zou kunnen zijn van een tweetal elkaar aanvullende maatregelen: een opschaling van het aantal regio's van 25 naar minder regio's en het onderbrengen van de 26 korpsen in één concern Nederlandse politie (met één eigen bestuur, en één rechtspersoonlijkheid). Een opschaling naar 10 politieregio's zou een besparing kunnen geven van m€ 150, door samenvoelingen in de bedrijfsvoering, leiding en ondersteuning en vormen van taakuitvoering (synergie in meldkamers, verkeerspolitie, recherche). Het totaal van besparingen door nationale politie met 10 regionale eenheden komt dan op m€ 225.

Een verdere opschaling naar 7 regio's (opbrengst mogelijk m€ 190) zal verdergaande gevolgen hebben voor de operationele slagkracht van de politie – deze variant verdient ook geen voorkeur omdat er dan enerzijds grotere verschillen ontstaan in de omvang van de regio's en bovendien discongruentie ontstaat met OM en Rechtspraak.

Onderzoek (KPMG, 2009) laat zien dat structureel m€ 259 te besparen is op het beheer van de politie, door meer eenduidig en in samenhang te werken, bijvoorbeeld in de informatietechnische ondersteuning. Inmiddels is dit bedrag al ingebracht ter dekking van eerder ingezette bezuinigingen en (daarmee) ontstane tekorten, zodat dit bedrag niet nogmaals in deze heroverweging mag worden betrokken. Aanvullend kan m€ 25 bespaard worden door onder andere het beheer van gebouwen te centraliseren. Als voorwaarde geldt bij concernvorming dat er forse initiële kosten moeten worden gemaakt voordat de besparingen kunnen worden geïncasseerd. De werkgroep merkt in dit verband op, dat het kunnen bereiken van forse besparingen in het beheer een daadkrachtig bestuur van de politie vereist met vergaande bevoegdheden en een expliciete verantwoordingsplicht. Dit zal in het model van de nationale politie beter opgebracht kunnen worden dan in het nu bestaande meer hybride stelsel. Wellicht voor de helderheid: de werkgroep meent niet dat een structuurwijziging bij de politie een voldoende voorwaarde is om effectiever en efficiënter te werken, maar die wijziging lijkt daarvoor wel een noodzakelijke voorwaarde te vormen.

Lokale verbinding

De trend naar opschaling en naar nationalisering bergt het gevaar in zich dat de afstand tot de lokale veiligheidszorg groot wordt. De wettelijke rol van het gezag van de burgemeester en dat van de officier van Justitie mag niet worden aangetast. Niettemin is het ook een gegeven dat in het algemeen en ook bij de politie de tendens bestaat dat niet zozeer de organisatie volgend is op het gezag, maar dat het gezag afhankelijk is van het beheer. Dit vraagt om meer waarborgen teneinde de politie te verbinden met de lokale veiligheidszorg van de gemeente. Dat dit voldoet aan een behoefte blijkt ook uit de wens van gemeenteraden meer invloed te hebben op wat de politie doet (Binnenlands Bestuur 29 januari 2010), dit blijkt evenzeer uit de opinie van veel burgemeesters dat ze hechten aan een professionele en regionaal georganiseerde politie waar ze meer invloed op zouden willen hebben (Binnenlands Bestuur 2 februari 2010).

De werkgroep meent dat de volgende waarborgen en maatregelen nodig om de binding met het lokale bestuur te behouden respectievelijk te verstevigen:

- de basiscapaciteit ten behoeve van handhaving van de lokale openbare orde en van de lokale opsporing per district respectievelijk gemeente moet (net als nu het geval is) vastgesteld zijn op grond van geobjectiveerde criteria (conform de systematiek van het budgetverdeelsysteem) en een gedegen analyse van de veiligheidsproblematiek ter plaatse (vastgelegd in een veiligheidsplan), opdat helder is waarop men in normale omstandigheden kan rekenen. (Op het niveau van de opgeschaalde 10 territoriale onderdelen wordt besloten over tijdelijke extra inzet voor specifieke doelen, op landelijk niveau over inzet bij grootschalige rampen of calamiteiten);
- deze basiscapaciteit betreft zowel de lokale opsporing onder gezag van het Openbaar ministerie als het 'blauw op straat' ten behoeve van het toezicht en het optreden in de openbare ruimte. Dit toezicht wordt dan uitgeoefend door de politie maar ook door toezichthouders die onder verantwoordelijkheid van de gemeente werken (en in dienst zijn van de gemeenten dan wel ingehuurd zijn van particuliere beveiligingsbedrijven). Nadrukkelijk wordt geregeld dat deze gehele capaciteit onder direct gezag staat van de burgemeester, die over de inzet verantwoording schuldig is aan de gemeenteraad;
- voorts ontstaat de mogelijkheid snel met capaciteiten te kunnen schuiven, waardoor accenten kunnen worden gelegd bij criminaliteitsbestrijding, opsporing en toezicht. Door de mogelijkheid van een landelijke aansturing kan snel worden opgetreden in geval van calamiteiten;
- om de aansluiting tussen politie en andere toezichthouders te bevorderen, wordt de functie van politietoezichthouder ingevoerd waaraan minder (gewelds)-bevoegdheden zijn verbonden dan aan een gewone agent. Tevens verkleint dit het gat dat zit tussen de salariskosten bij gemeenten en politie. (Everink et al, 2009) Een omvorming van ruim 10.000 functies bij de politie bespaart m€ 40.

Deze maatregelen bevorderen dat de nationaal vormgegeven organisaties landelijke kwesties kunnen aanpakken met het behoud van hun lokale inbedding. Dat het centraliseren en decentraliseren van de taakuitvoering goed met elkaar kunnen samengaan, blijkt uit het voornemen om in de Rechtspraak (naast opschaling) juist ook in meer gemeenten het rechtspreken aanwezig te laten zijn (zoals in Eindhoven en Almere). Al langer blijkt dat dit kan door de structurele samenwerking op lokaal niveau in gezagdriehoeken met burgemeester, officier van Justitie en politie. De laatste jaren is voorts veel werk gemaakt van 'Veiligheidshuizen' waarin partijen elkaar op lokaal-operationeel niveau vinden in samenwerking bij de aanpak van risicojeugd, veelplegers en huiselijk geweld.

Veiligheidsregio's

De veiligheidsregio's hebben de vorm van 'verlengd lokaal bestuur', dat wil zeggen dat ze een verlengstuk zijn van de gemeenten ten behoeve van de onderlinge samenwerking – dit komt voort uit de gemeentelijke organisatie van de brandweer, die via het Gemeentefonds wordt gefinancierd (ruim mld€ 1). Voor de verbetering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, de coördinatie op dat terrein en ten behoeve van gezamenlijke voorzieningen zijn 25 veiligheidsregio's ingericht (met m€ 105 rijksbijdrage). Ook bij de veiligheidsregio's kan gekozen worden voor opschaling naar 10 regio's. De coördinatie bij rampen en crises kan door deze opschaling worden verbeterd. Geschat wordt dat een opschaling naar 10 regio's m€ 5 kan besparen, wat op termijn op kan lopen naar m€ 25. (Bij een opschaling naar 7 regio's zijn de bedragen m€ 10 resp. m€ 35.) Bij een dergelijke opschaling is het meer passend het model van verlengd lokaal bestuur om te zetten in (net als bij de politie nu het geval is) een vorm van 'functioneel bestuur'.

In het verband van de wens tot schaalvergroting, kan ook het aantal meldkamers worden teruggebracht. Een reductie van het aantal meldkamers tot één meldkamerorganisatie met drie verschillende locaties kan tot een besparing leiden van m€ 15 in 2015, oplopend tot m€ 45 in 2020. Hier gaan in elk geval alle (boven)regionale meldkamers en die van het Klpd in op. Voorts kan de landelijke meldkamer van de Koninklijke Marechaussee (KMar) hierin worden geïntegreerd.

Integratie van het beheer (bijvoorbeeld inkoop) van politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening op landelijk niveau kan m€ 30 besparen. Dit vereist een landelijke samenhang in bestuur en financiering van betrokken diensten.

3.1.2 *Koppeling van opsporingsorganisaties – politie, KMar, BOD'ën*

De politiefunctie in den brede

Zeker als overgegaan zou worden tot een nationale politie langs de beschreven lijn, komt de vraag op naar de verhouding tot de diensten die ook een politiefunctie hebben: de KMar en de bijzondere opsporingsdiensten.

De KMar kent een militaire rechtspositie en valt onder Defensie ('gendarmeriemodel'), waardoor de organisatie zowel nationaal als internationaal snel en flexibel kan worden ingezet, ook in het hogere geweldsspectrum en onder verzwaarde omstandigheden (missiegebieden). De werkgroep acht het dan ook niet nodig de huidige militaire rechtspositie van de KMar te veranderen en het beheer kan onder Defensie blijven. Wel zal de KMar, waar het gaat om de niet-militaire taken, aansluiten op dan wel deel uit maken van de bestuurlijke bovenbouw van de nationale politie. Dit ligt in het verlengde van de huidige situatie die tot stand is gekomen op basis van de aanbevelingen van de Commissie Postma (2006) over de aansturing en bekostiging van de KMar.

De effectiviteit en de doelmatigheid in het veiligheidsdomein kunnen worden vergroot door middel van *ruilverkaveling*: door herverdeling van taken wordt organisatorische versnippering tegengegaan en werkzaamheden gebundeld. Diensten krijgen zo een logischer takenpakket zodat de totale politiecapaciteit doelgerichter wordt ingezet: er vindt dan een uitgebreide ruilverkaveling plaats tussen politie, KMar, BOD'ën en Douane. In deze variant worden de specifieke taken toebedeeld aan een enkele organisatie, daar waar ze nu nog over meerdere verdeeld zijn. Dit betreft de financiële politie, de milieupolitie, de rechefunctie, het binnenlands vreemdelingentoezicht en de taken op het gebied van bewaken en beveiligen. De uitvoering van passagierscontroles aan de grens (inclusief de Douanecontrole op meegebrachte goederen) wordt bij de KMar belegd in lijn met de meest vergaande aanbevelingen van de Commissie Gerritse (2007). De totale potentiële opbrengst van dergelijke ruilverkavelingen bedraagt m€45. De daadwerkelijke opbrengst van de herverdeling van taken is afhankelijk van de verschillen in (netto) middensommen (die bij de politie gemiddeld ca. 7% hoger liggen dan bij de KMar). (AEF, 2010)

Los van de keuze voor een nationale politie, is een *fusie* tussen het Korps landelijke politiediensten (Klpd) en de KMar tot een landelijk korps één van de opties. Er zal dan een keuze moeten worden gemaakt tussen een gendarmeriemodel (met de eerder genoemde militaire kenmerken) of een civiel model. De opbrengst is ook hier afhankelijk van het verschil in (netto) middensommen en bedraagt dan respectievelijk m€40 of m€5). Een fusie tussen beide diensten zou mede vanwege verschillen tussen militaire en civiele taken en de verschillen in rechtspositie een ingrijpende operatie vormen.

Een meer beperkte samenbundeling is denkbaar op het gebied van onderwijs. Met de samenvoeging van de politieopleidingen van politie (Politieacademie) en KMar (Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum) kan m€5 worden bespaard.

Hierboven is aangeduid dat op het vlak van de financiële en milieupolitie door middel van ruilverkaveling een scherpere taakafbakening te verkrijgen is. Evenzeer is het denkbaar dat de vier bijzondere opsporingsdiensten en de (nationale) politie fuseren. (Fijnaut en van de Bunt, 2000)

Koppeling ministeries

Er bestaat overlap tussen de taken van de ministeries van BZK en Justitie, in het bijzonder waar het gaat over de verantwoordelijkheid voor de politie, en breder gegeven de overlap tussen veiligheidszorg en criminaliteitsbestrijding. Al vele jaren wordt er gefilosofeerd en gesproken over een integratie van deze departementen in één ministerie. Het meest recent is de commissie Brinkman (2006) die een samenvoeging aanbeveelt van beide organisaties zowel ten behoeve van de daadkracht als van de doelmatigheid. Bezien is welke winst te bereiken is wanneer de twee ministeries fuseren. Door vermindering van de totale beheerlast maar vooral door verminderde 'beleidsdrukke' zou dit m€ 30 kunnen besparen. Voorts kan door efficiencymaatregelen specifiek gericht op de taken betreffende terrorisme, in relatie tot crises en radicalisering, een besparing worden bereikt, oplopende tot m€ 10.

Het gefuseerde departement bestaat in ieder geval uit de kerntaken die betrekking hebben op rechtshandhaving, opsporing en criminaliteitsbestrijding (met inbegrip van de preventie daarvan), handhaving van de openbare orde, bestuurlijke aanpak van de onveiligheid, de politie, crisisbeheersing, veiligheidsregio's, terrorismebestrijding (waaronder de coördinerende rol van de NCTb), radicalisering, nationale veiligheid en de rechtspraak. Er zijn dan andere taken die niet vanzelfsprekend daartoe behoren, hiervoor bestaan verschillende modellen (NB in de werkgroep Bedrijfsvoering komt de herindeling van de Rijksoverheid in den brede aan bod). Hierbij tekent de werkgroep aan, dat het niet dienstig is om de twee departementen als geheel te fuseren. Naast het gevaar van een mammoetorganisatie levert een dergelijke fusie het principiële probleem op dat één minister zowel verantwoordelijk is voor het inlichtingen- en veiligheidswerk, als voor de opsporing en vervolging. Hoewel de commissie Brinkman meende dat dit pragmatisch kan worden opgelost, meent de werkgroep dat de twee genoemde functies onder gescheiden politieke verantwoordelijkheid moeten ressorteren, zowel om staatsrechtelijke redenen als om te vermijden dat de betrokken minister in een onmogelijke positie kan komen te verkeren.

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Op onderdelen vindt tussen de AIVD en MIVD in toenemende mate samenwerking plaats. Dit neemt niet weg dat de werkgroep verdere mogelijkheden ziet om tot besparingen te komen op het domein van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Efficiencywinst kan worden bereikt door intensivering van de samenwerking tussen AIVD en MIVD op een aantal onderwerpen, waaronder op het terrein van Sigint (signals intelligence, een shared service), en het weghalen van de overlap tussen de analysetaken van de diverse betrokken instanties. Daarnaast kan een vermindering van het aantal vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken tot verdere besparingen leiden.

Civiel-militaire samenwerking

Het is gewenst de sinds 1 januari 2007 van kracht zijnde samenwerking in het kader van het convenant Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) (Stcrt. 2007, nr. 147) te handhaven. Ontbinding ervan zou op het gebied van crisisbeheersing leiden tot aanmerkelijke kostenverhoging bij civiele diensten. Daarentegen is bekeken of verdergaande samenwerking mogelijk is. Dit zou kunnen slaan op training, onderzoeksprogrammering en op het bijeenbrengen van kapitaalsintensieve diensten; het gaat hierbij om beheer, inkoop en benutting van (lucht)vaartuigen. Er zijn geen mogelijkheden ter tafel gekomen die de verwachting zouden kunnen staven dat hier een forse bezuiniging te realiseren is.

3.1.3 *Werkprocessen, innovatie*

Technologie

Er zijn diverse mogelijkheden om efficiency te realiseren door meer gebruik te maken van de mogelijkheden van de moderne informatie- en communicatietechnieken. Dit betreft bijvoorbeeld videoconferentie bij het horen van personen in de rechtsgang, de invoering van het elektronisch proces-verbaal en het elektronisch aanbrengen van rechtzaken. Hoewel die alle aantrekkelijk zijn en in de toekomst zeker ingevoerd zullen worden, bedraagt de daarmee te bereiken besparing op kortere termijn slechts een gering bedrag van (opgeteld) zo'n m€ 10.

Alleen de benutting van de *automatische nummerplatherkenning* (ANPR) biedt meer mogelijkheden, zo blijkt uit een aantal proefnemingen hiermee – dit gaat dan om het vaststellen van onder andere openstaande straffen (onbetaalde boetes) en nog verschuldigde belastingen. Omzetting van de uitkomsten van enkele experimenten naar opbrengst bij structurele benutting levert een schatting op van m€ 15 extra strafrechtelijke inkomsten. Hierbij geldt de verwachting dat een structureel gebruik maken van deze controletechniek ook zal leiden tot minder belastingontduiking (schatting is m€ 160).

Werkprocessen

De werkgroep heeft van meerdere kanten het geluid vernomen dat de procesgang in het bestuursrecht ondoelmatig zou zijn: deze zou overmatig gericht zijn op het volgen van procedures en minder op het tijdig en afdoende oplossen van onenigheid tussen burgers en overheid. Uitvoerig is onderzocht of op grond van deze signalen verbeteringen mogelijk zijn. De uitkomst is dat er al veel maatregelen onderweg zijn ter vereenvoudiging van de procedures en een meer effectieve geschilbeslechting. Hieraan verbindt men een bescheiden besparing van m€ 5. Hierbij merkt de werkgroep op, dat het te verwachten is dat de voorgenomen maatregelen wel een aanzienlijk positief maatschappelijk effect zullen hebben, omdat het maatschappelijk verkeer niet nodeloos lang hoeft te wachten op de uitkomsten van gerechtelijke procedures. Tegelijkertijd is het niet ondenkbaar – gegeven de kracht van de signalen die de werkgroep verkreeg – dat een verdere maatschappelijke effectiviteit van het bestuursrecht bereikt zou kunnen worden, maar dat vergt dan eerder een meer fundamentele doordinking van het bestuursprocesrecht dan dat dit met aanpassing binnen de bestaande kaders verwezenlijkt kan worden.

Ook verder is bekeken of er zich mogelijkheden voordoen om werkprocessen effectiever en efficiënter in te richten. Vaak blijken daar weinig substantiële mogelijkheden voor te zijn, maar op onderdelen zijn wel betekenisvolle suggesties gedaan:

- in veel gevallen doet de burger, vooral bij diefstal en inbraak, aangifte ten behoeve van het beroep op zijn verzekering, zonder de verwachting dat de politie de dader zal kunnen vinden. Dat geldt bijvoorbeeld voor fietsendiefstal of

- zakkenrollerij waar de politie niets anders kan doen dan het opnemen van de aangiften. Dergelijke aangiften 'voor de vorm' zouden achterwege kunnen blijven, zo meent ook het Verbond van Verzekeraars. Het volstaan met een melding aan de verzekeraar spaart de politie werk, naar schatting voor m€ 5;
- een meer samenhangende organisatie van de eerste lijn van het OM en de tweede lijn (hoger beroep) leidt ook tot zo'n m€ 5 aan besparing;
 - de incasso van geldvorderingen (transacties, geldboetes) kan aan efficiency winnen, door centralisering van de transactieadministratie van politie en Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB): dat scheelt tenminste m€ 30. Indien het mogelijk zou zijn om incassokosten en subsidiaire hechtenis te vermijden door verschuldigde bedragen te verrekenen met openstaande tegoeden, zou dat m€ 10 kunnen opbrengen.

Ook in het veiligheidsdomein wordt over een grote regeldruk geklaagd, die zou leiden tot onnodige administratieve lasten. Mede als gevolg van een interdepartementaal beleidsonderzoek naar deze lastendruk bij de politie zijn eerder al forse doelen gesteld en bezuinigingen taakstellend opgevoerd. Er is ofwel alleen een mythe van een omvangrijke onnodige lastendruk, ofwel kan niet op tafel komen waar die dan specifiek betrekking op heeft. Het vergt nader onderzoek om te bezien of hier op een verstandige manier een bezuinigingsopdracht aan verbonden kan worden.

3.1.4 *Privatisering*

Toezicht openbare ruimte

In veel gemeenten wordt het toezicht in de openbare ruimte verzorgd door publieke toezichthouders die naast de politie in het publieke domein werkzaam zijn. Ten dele zijn dat werknemers van de gemeente of van gemeentelijke samenwerkingsverbanden, ten dele worden deze ingehuurd uit de private sector. Dit laatste kan kostenbesparend zijn omdat aan vergelijkbare functies lagere salariskosten (5 – 10% lager) zijn verbonden. (Everink et al, 2009) Uiteraard is dit een kwestie die gemeenten aangaat, en die buiten de grondslag van deze heroverweging valt. De werkgroep wijst hier toch op, omdat inhuur kan helpen het toezicht op straat op peil te houden in tijden waarin ook de financiën van gemeenten sterk onder druk staan.

Justitiële inrichtingen

Bekeken is of privatisering besparing kan bieden door justitiële inrichtingen door de private sector te laten verzorgen. Hierbij de aantekening dat jeugdinstellingen en tbs-inrichtingen grotendeels al privaat zijn. Onderzocht is wat de gevolgen zouden zijn van privatisering binnen alleen het gevangeniswezen en dan alleen voor een deel (een kwart). Omdat directe ervaringen hiermee in ons land ontbreken, zijn de mogelijkheden hiervan op twee uiteenlopende manieren onderzocht. Allereerst is gekeken naar de ervaringen in het buitenland, in het bijzonder in het Verenigd Koninkrijk. Daaruit komt naar voren dat het introduceren van competitie op prijs en kwaliteit van het gevangeniswezen gunstig kan uitwerken. (Ministry of Justice, 2009) Een uitvoerig onderzoek in het Verenigd Koninkrijk naar de condities waaronder privatisering een gunstige uitwerking heeft binnen het gevangeniswezen, laat zien dat 10 tot 22% aan kosten bespaard kan worden zonder op kwaliteit in te leveren. Opmerkelijk is dat niet alleen bespaard wordt in de geprivatiseerde onderdelen van het gevangeniswezen, maar dat de gunstige effecten op prijs en kwaliteit zich verspreiden naar de publieke onderdelen. (Hahn, 2005) Op grond van deze bevindingen kan worden geschat dat privatisering van een kwart van het gevangeniswezen met een besparingseffect van 15% en een effect van 5% op de rest zou kunnen leiden tot een besparing van m€ 65.

In een tweede benadering zijn tarieven vergeleken van bepaalde, voor het gevangeniswezen relevante, taken die publiek dan wel privaat worden uitgevoerd – de uitkomst is dat privatisering zou leiden tot m€ 20 besparing. Voorzichtigheidshalve wordt van deze omvang van de besparingen uitgegaan, mede omdat uitwerking van (snelle) privatisering mogelijk ook hoge initiële kosten met zich brengt.

Brandweer

Het is niet ondenkbaar dat in de brandweezorg nader wordt gekeken naar mogelijkheden tot privatisering, met de aantekening dat door de grote inzet van vrijwilligers dat de facto al deels het geval is. Zo kan gedacht worden aan uitbesteding van de brandweezorg, dat dan een overheidsverantwoordelijkheid blijft waarvan de uitvoering in handen wordt gegeven van een particulier bedrijf. Verdergaand is de optie de repressieve brandweezorg (blussen) – eventueel binnen een wettelijk vastgelegd kwaliteitskader – over te laten aan de markt, waarbij brandweezorg een (verplicht) verzekerbare voorziening wordt. Zeker het laatste model lijkt potentieel een grote besparing te realiseren, welke evenwel buiten de grondslag van deze heroverweging valt.

Onderwijs

Het afstoten van onderwijsvoorzieningen van de politie naar instellingen vallend onder het regulier onderwijs leidt per saldo niet tot wezenlijke besparingen. Een andere bekostiging van de politieacademie, alleen voor de tijd dat aspiranten op de academie aanwezig zijn, en niet voor de tijd dat ze voor het praktijkgedeelte bij de politiekorpsen zijn ondergebracht, levert ongeveer m€ 15 op.

3.2

Mogelijkheden tot toepassing profijtbeginsel

Zeker indien het belangen betreft die niet per se tot de publieke belangen gerekend hoeven te worden, kan het blijven uitvoeren van de daaraan gekoppelde taken in rekening worden gebracht bij degenen die daarvan gebruik maken – de overheid is dan meer een dienstverlener dan een bewaker van de rechtsorde. Deze benadering lijkt vooral te kunnen worden toegepast in situaties waarin het individuele eigenbelang van burgers en bedrijven evident aanwezig is, maar overdracht naar de private sector van de voorziening niet rendabel. De kosten kunnen dan in rekening gebracht worden van de gebruiker en daarmee niet of niet geheel van de belastingbetaler.

Evenementen

Evenementen brengen veel mensen op de been, hetgeen de politie noopt tot inzet van personeel ter bewaking van de openbare orde. Hoewel het de praktijk is geworden dat de organisatoren zelf voor de interne ordehandhaving zorgen, is de politie meer dan een miljoen manuren per jaar kwijt aan inzet bij sportevenementen, feesten en andere publieksevenementen. Denkbaar is dat (een deel van) de kosten die de politie hierbij maakt in rekening worden gebracht bij de organisatoren, in het bijzonder bij die evenementen die een puur commercieel karakter dragen. Dit kan in combinatie met vergunningverlening door gemeenten. Dit levert maximaal m€ 60 aan extra inkomsten op, onder de veronderstelling dat de kosten doorberekend worden aan de consumenten van de evenementen dan wel op andere wijze verrekend worden (en dus niet leidt tot minder evenementen).

Kostendekkende griffierechten

De rechtspraak zou geheel bekostigd kunnen worden door degenen die daar gebruik van maken, althans de rechtspraak die daarvoor in aanmerking komt (niet strafzaken, kinderrechtzaken en asielzaken). Dat kan door de griffierechten zo hoog te maken, dat de rechtspraak daarmee gefinancierd wordt, dit leidt tot meer dan

een verdubbeling van € 125 naar € 285 per zaak. Zulk een forse verhoging zal vaker leiden tot de keus om wegens de kosten maar geen procedure meer te starten – getaxeerd wordt dat er 15-20% minder procedures gestart zullen worden. Doordat er minder rechtzaken komen, leidt dat tot een kostenbesparing van m€ 115. De extra griffierechten brengen zo'n m€ 225 aan inkomsten op.

Hierbij de kanttekening dat zulk een sterke kostenverhoging het grondrecht om toegang tot de rechter te kunnen krijgen in discussie brengt: kunnen mensen met een laag inkomen nog wel redelijkerwijs naar de rechter? Tevens kan spelen dat bij sommige typen van zaken waarin de burger het opneemt tegen de overheid, de griffierechten met een factor 20 zouden stijgen. Een mitigeren van dergelijke effecten die de toegang bemoeilijken zo niet onmogelijk maken, vraagt om een tegemoetkoming door in desbetreffende gevallen lagere kosten in rekening te brengen. De netto-opbrengst van deze maatregel kan dan worden geschat op m€ 240 (m€ 115 + 225 – 100).

De uitwerking van deze maatregel op het gedrag van de justitiabele zijn mede afhankelijk van de rol van rechtsbijstandverzekeringen, alsmede van de mogelijkheid om kosten te verlagen indien de verplichte rechtsbijstand van een advocaat zouden komen te vervallen.

Rekening moet wel gehouden worden met de kosten die aan de verhoging van de griffierechten zijn verbonden, in het bijzonder wanneer gekozen zou worden voor een (rechtvaardiger maar) fijnmazig systeem om de kosten toe te rekenen (vgl. het DBC-systeem in de gezondheidszorg).

Strafrecht: boetes en ontneming

De inzet van het strafrecht kost veel meer dan de opbrengsten uit financiële sancties. Een verhoging van die sancties kan er toe bijdragen dat de collectieve uitgaven op een lager niveau komen. Naast deze financiële invalshoek kan een kostenverhoging voor de burger aanleiding vormen om zich aan de wet te houden – in ieder geval heeft hij daarmee de keus om zich aan de mogelijke kosten te onttrekken. Zeker op sommige terreinen waarop de pakkans redelijk groot is (zoals bij al dan niet trajectmatig gemeten snelheidsovertredingen) blijkt wel degelijk van een afschrikkend effect van de hoogte van beboeting. In die zin is er niet veel tegen een verhoging van de geldboete in te brengen. Bekeken is wat een verdubbeling van alle financiële sancties (geldboete, geldsomtransactie, Mulderbeschikking) zou betekenen. Uitgaande van een fors effect op het niveau van overtredingen, en rekening houdend met meer procedures en inningskosten, zou dat naar schatting kunnen leiden tot m€ 195 aan extra inkomsten.

Intensiveren van de pogingen om het met misdrijf verkregen financieel voordeel af te nemen, door daar meer mankracht op te zetten en sneller beslag te leggen op gelden en goederen, kan m€ 65 opleveren. Omdat deze inspanningen pas na een tijd gefinaliseerd kunnen worden na een rechterlijke uitspraak, gaan de kosten ad m€ 20 voor de baat uit. Uiteindelijk wordt dan een positief en structureel saldo bereikt van m€ 45 (in 2015 m€ 20).

Onderwijs

In het onderwijs zijn veel keuzes denkbaar die tot besparingen kunnen leiden, deze komen in verschillende paragrafen aan bod. Deze maatregelen kunnen elkaar op sommige punten uitsluiten.

Zowel bij de politie als bij de rechterlijke organisatie treden medewerkers in dienst als ze met de opleiding beginnen. Dit betekent dat aspiranten direct vanaf het begin van hun studie aan de politieacademie een 'salaris' dan wel bijdrage in hun kosten van het levensonderhoud ontvangen. Denkbaar is dat de aspiranten zelf voorzien in deze bekostiging, met tegemoetkoming van een zakgeldvergoeding in stageperioden. Het gaat dan om bedragen van m€ 40 (politie), m€ 5 (KMar). Wel

kan als gevolg hiervan het beroep op studiefinanciering toenemen en eventueel kan een dergelijke maatregel consequenties hebben voor de werving- en selectie van nieuw personeel.

Grenstoezicht

De kosten voor het grenstoezicht kunnen worden doorbelast aan de (landelijke, regionale) luchthavens en zeehavens (ferry's), lucht- en scheepvaartmaatschappijen of passagiers. Dit geldt in het bijzonder voor het toezicht op uitreizende passagiers aangezien dit toezicht niet direct veiligheidsgerelateerd is. Deze doorberekening zou m€ 30 aan inkomsten kunnen genereren. Overigens zal deze maatregel wel een effect hebben op de commerciële positie van de desbetreffende bedrijven, aangezien de kosten aan de passagier worden doorbelast.

Doorberekenen aan beroepsgroep

De kosten van het toezicht op onder andere notarissen (Bureau Financieel Toezicht) worden gedragen door de overheid. Deze kosten kunnen worden doorberekend aan de beroepsgroep zelf (m€5). Indien tevens de kosten van de tuchtrechtspraak hierin betrokken worden loopt dit bedrag op tot m€ 10.

Keurmerk Veilig Ondernemen

Een minderheid van bedrijventerreinen en winkelgebieden kent een keurmerk veilig ondernemen (hiermee wordt aangetoond dat aan normen van beveiliging en onderhoud wordt voldaan). Denkbaar is dat kosten worden doorberekend in gevallen waarin de politie of de brandweer assistentie moet verlenen op een niet gecertificeerd terrein. Een schatting levert op dat daarmee enkele tientallen miljoenen euro's mee zouden zijn gemoeid – dit betreft vooral de brandweer (dus buiten de financiële grondslag van deze heroverweging) en maar in geringe mate politiekosten.

3.3

Mogelijkheden tot versobering

Niet alle overheidsuitgaven dragen evenveel aan tot het bereiken van een nuttig maatschappelijk effect. Wanneer er minder geld voorhanden is, kan besteding hiervan voorbehouden blijven aan de taken die naar verhouding het meeste *costeneffectief* zijn in termen van bijdragen aan recht en veiligheid. Dan wordt vooral gezocht naar besparingen die de overheidsprestatie niet of slechts in bescheiden mate aantasten.

Meer vrijwilligers en invoering maatschappelijke dienstplicht

Momenteel werken er 1.500 vrijwilligers bij de regionale politiekorpsen, tegen een lage vergoeding. Een ophoging naar 4.000 vrijwilligers die zowel structureel inzetbaar zijn als voorzien in tijdelijke lacunes in het politiewerk, zou – bij vervanging van beroepskrachten - een besparing van m€ 60 kunnen opleveren.

Een besparing kan eveneens bereikt worden indien voor (onder andere) de veiligheidssector een maatschappelijke dienstplicht wordt ingevoerd waarbij bepaalde functies worden ingevuld door 'dienstplichtigen'. Naast de besparingen moet er uiteraard rekening mee worden gehouden dat dergelijke 'kortverband medewerkers' investeringen vergen op het gebied van opleiding en training. Bovendien zijn er kosten verbonden aan de (her)invoering en instandhouding van een dergelijk oproepsysteem.

Vereenvoudigde behandeling rechtzaken

Invoering van digitaal dagvaarden en een eenvoudiger civiele procedure zou tot besparingen kunnen leiden. Te denken valt aan een procedure met een wettelijk regime waarin bewijsvoering en incidenten worden beperkt, de rechter hierover meer zeggenschap krijgt en waarin korte op voorhand kenbare termijnen worden gehanteerd, één comparitiezitting plaats heeft en waarbij de mogelijkheid bestaat tot het wijzen van een mondeling vonnis (m€10).

Rechtsbijstand

Het kabinet Balkenende IV heeft een bezuiniging van m€ 50 ingeboekt op de gesubsidieerde rechtshulp. Verdere besparingen kunnen makkelijk interfereren met die maatregelen - bekeken is welke nadere mogelijkheden zich voordoen. Deze zijn vooral te vinden in het invoeren van de mogelijkheid om zonder tussenkomst van een advocaat een echtscheiding bij de rechter te vragen, liefst daarin geholpen door (elektronische) hulpmiddelen ('formats') (schatting m€ 20 besparing). Ongeveer eenzelfde bedrag kan voortkomen uit een aanpassing of niet-indexeren van de tarieven van de advocatuur in de gesubsidieerde rechtshulp. Kleinere besparingsbedragen zijn onder andere te vinden door uitsluiten van rechtsbijstand bij specifieke delicten zoals rijden onder invloed en drugsbezit, en het reduceren van de controle op declaraties op grond van goed vertrouwen. Het maximaal te behalen resultaat is zo'n m€ 60.

Dergelijke maatregelen doen, overigens net als de eerder behandelde verhoging van de griffierechten, een groter beroep op burgers en bedrijven om zelf hun weg te vinden in conflicten en andere juridische kwesties. De overheid kan daarbij helpen door informatieverschaffing die de burger steunt zijn keuzes op een verantwoorde wijze zelf te maken – door 'self service' kan men dan ook het al dan niet kiezen voor een (dure) rechtsgang beter funderen. Hiervoor is een versterking (ad m€ 10) van de laagdrempelige voorzieningen zoals het Juridisch Loket en de Internetsite *Rechtswijzer* wenselijk. Het maximale resultaat vermindert dan tot m€ 50.

Toespitsing afhandeling in het strafrecht

Bij lichte vormen van winkeldiefstal en rijden onder invloed is de (aanstaande) procedure dat deze – net als bij vele overtredingen - met een politiestrafbeschikking worden afgedaan: de verdachte krijgt een straf opgelegd en alleen indien hij zich daar actief tegen verzet komt de zaak bij het Openbaar ministerie en eventueel verder bij de rechter ter behandeling. Deze procedure zou voor meer lichte delicten kunnen gelden, zaken waarbij het te voorzien is dat de officier van justitie en de rechter zouden uitkomen op een geldboete van ten hoogste duizend euro. Indien dat voor al die zaken zou gebeuren, wordt een bedrag van m€ 20 bespaard.

Effectieve recidivereductie concentreert zich op de minderheid van gevallen met een aanzienlijk herhalingsgevaar. Daar is een meer intensieve benadering geïndiceerd met 'trajectbenadering' al dan niet via de Veiligheidshuizen waarin strafrecht en zorg met elkaar optrekken. In de meerderheid van de gevallen met een gering(er) recidiverisico kan dan gekozen worden voor een afdoende reactie op het delict in een vorm die het minste kost.

In dit verband: er zijn geen onderzoeken bekend die zouden uitwijzen dat taakstraffen, specifiek de werkstraffen, meer recidive zouden voorkómen dan geldboetes. Besloten kan worden om waar mogelijk in plaats van werkstraf geldboetes op te leggen, zowel bij meerderjarigen als bij minderjarigen. Dit bespaart de kosten van de tenuitvoerlegging van de taakstraf alsmede de aanzienlijke kosten bij mislukking daarvan, en levert inkomsten op uit de geldboetes (verminderd met de kosten van incasso en subsidiaire hechtenis). Bovendien kan zo min mogelijk gewerkt worden met groepswerkstraffen. Deze beweging doorgerekend, leiden deze

maatregelen tot m€ 20 aan besparing plus extra inkomsten. Dit betreft ook jongeren die minder draagkrachtig zouden zijn – in andere landen blijkt dit evenwel in ruime mate te worden toegepast.

Bekend is dat kale insluiting, dat wil zeggen detentie zonder meer, eerder recidive bevordert dan voorkomt – ze scoort daarin slechter dan andere sancties zoals werkstraffen. (Wermink, et al, 2009) Omzetting van preventieve hechtenis naar elektronisch toezicht en eventueel borgstelling zou (maximaal) m€ 140 kunnen schelen, het vervangen van de korte vrijheidsstraf (excl. het deel dat in voorlopige hechtenis is verdisconteerd) door reclasseringstoezicht zou m€ 70 besparen.

TBS

De verblijfsduur in de tbs-inrichtingen is sterk opgelopen, wellicht mede veroorzaakt door een terughoudendheid voortkomend uit geruchtmakende incidenten van misdrijven tijdens verlof van tbs-gestelden en een daarop volgend parlementair onderzoek. Niet alleen ondergraaft dit de doelstelling van de tbs om door behandeling het gevaar van herhaling zodanig te verminderen dat terugkeer in de samenleving kan volgen. Ook reduceert dit de bereidheid van verdachten om mee te werken aan gedragskundig onderzoek naar toerekeningsvatbaarheid ten behoeve van de rechter, zeker nu blijkt dat meer en meer tbs-gestelden niet meer vrijkomen maar in een long stay-inrichting worden geplaatst. Onderzocht is wat de uitwerking is van nadere maximering van de duur van de tbs-maatregel. Dit zou de beslissing forceren om ofwel tijdig toe te werken naar terugkeer in de samenleving, ofwel om bij blijvende delictgevaarlijkheid over te gaan tot overplaatsing naar een long-stay voorziening.

Bij lichtere misdrijven is er al een maximale duur van de tbs van 4 jaren (2 jaar met één keer verlenging), bij zwaardere is er geen maximum duur. Deze zou op zes of acht jaar kunnen worden gesteld. Dit kan respectievelijk m€ 50 en m€ 30 besparen op de uitgaven voor de tbs-inrichtingen. Maar in een deel van de gevallen zal, mede afhankelijk van het risico dat de maatschappij wil nemen met terugkeer in de samenleving, een terugkeer niet of alleen met bijzondere zorgvoorzieningen mogelijk zijn. Indien dat noodzakelijk blijkt, lopen de besparing terug tot respectievelijk m€ 5 en m€ 10.

Hoger beroep en cassatie

Het hoger beroep vormt een 'tweede kans' voor procespartijen, maar heeft daarnaast ook de functie van het bevorderen van de rechtseenheid en het doen beantwoorden van meer principiële vragen over de toepassing van het recht. De eerstgenoemde functie van herkansing is niet oneindig – zo geldt een grens waaronder niet zonder meer beroep openstaat voor de partijen. Vormen van verbod (in zaken met gering belang) op hoger beroep of cassatie, dan wel van een verlostelsel of selectiekamer (beoordeeld wordt of dat is toegestaan gegeven de merites van de zaak) blijken nauwelijks besparing op te leveren. Wel zou een lichtere behandeling in hoger beroep, waarin meervoudige rechtspraak voorbehouden blijft aan de zaken met grote belangen en die er uit het oogpunt van rechtseenheid en rechtsvragen het meest toe doen, meer substantiële besparing opleveren, van m€ 10.

Onderwijs

Bij de politie kan het duaal leerstelsel hervormd worden en kan tegelijk de opleidingsduur aan de academie bekort worden van 4 naar bijvoorbeeld 3 of 2 jaar, eventueel als kopstudie op een reguliere HBO/MBO opleiding. Met de bekorting zou m€ 20 worden bespaard. In de Raio-opleiding (rechterlijke organisatie) zou bekorting tot m€ 5 aan besparing opleveren, door het schrappen van de buitenstages.

Brandweer

Denkbaar is het anders instellen van het opkomstcriterium van de brandweer. Nu is de algemeen gangbare norm op 8 minuten gesteld, hetgeen inhoudt dat men na brandmelding binnen die tijd aanwezig moet kunnen zijn. Dit criterium is gebaseerd op de ontwikkeling van brandhaarden, rekening houdend met de tijd die er ligt tussen ontstaan en ontdekking en daaropvolgende melding van de brand. Op deze norm is de aanwezigheid van kazernes bepaald. Het is denkbaar dat dit criterium ruimer wordt gesteld doordat opgang is gemaakt met het verder doorvoeren van preventieve (brandvoorkomende en -werende) middelen en hantering van (vroeg)signaleringsvoorzieningen. Zo zijn rookmelders, welke verplicht zijn gesteld in het Bouwbesluit, inmiddels in vele huishoudens aanwezig. Het verlengen van de opkomstnormen met de helft zou een besparing van m€ 125 (in 2015 m€ 60) met zich kunnen meebrengen. Ook bij deze besparing op de uitgaven voor de brandweer geldt dat deze buiten de grondslag van deze heroverweging vallen.

3.4

Mogelijkheden tot overdracht naar private verantwoordelijkheid

In deze meest vergaande optie laat de overheid taken vallen: het is dan een zaak die de burgers en de bedrijven zelf moeten regelen. Hier ligt de gedachte aan ten grondslag dat als de burger redelijkerwijs voor zichzelf kan zorgen, overwogen kan worden deze taak niet meer door de overheid te laten verzorgen. In een welvarende samenleving met soevereine burgers die autonoom kunnen beslissen, zou de noodzaak tot collectieve welzijnsvoorzieningen verminderen. (Van den Berg, 1998) Hier ligt een begrip van eigentijds burgerschap aan ten grondslag die de burger niet als 'klant' ziet maar die hem beschouwt als een 'ambtsdrager' met rechten en verplichtingen. (van Gunsteren, 1992; CUKR, 2008)

Deze optiek zou een trendbreuk betekenen met de in hoofdstuk 2 geschetste situatie waarbij de overheid de nadruk eerder legt op het garanderen van meer veiligheid dan op het verminderen van de overheidszorg op dit terrein. In het doen van een beroep op de eigen verantwoordelijkheid binnen een raamwerk van keuzes van de overheid om zich te concentreren op de meest belangrijke kwesties, kan het functioneel zijn gesteund te worden door rationele keuze-instrumenten als tegenwicht tegen 'alles moet'. Voorbeeld daarvan is de nationale risicobeoordeling op het gebied van de nationale veiligheid en crisisbeheersing, waarmee risico's 'geobjectiveerd' in beeld worden gebracht opdat mensen en middelen verstandig kunnen worden ingezet. Mogelijk kan een dergelijke benadering, naast andere bestaande vormen van preventieve doorlichting en 'veiligheidseffectrapportages', op het terrein van de sociale veiligheid nuttig zijn.

Minder overheidszorg politie, justitie

Per 1 januari 2010 is een richtlijn in werking getreden die zegt dat de politie alleen bij uitzondering nog aantreedt bij verkeersongevallen met alleen blik schade. Als de daaraan verbonden inspanning tot de helft wordt gereduceerd, bespaart dat m€ 10.

Duidelijk is dat burgers en bedrijven de laatste decennia veel meer zijn gaan doen om zich tegen criminaliteit te wapenen, maar in veel gevallen zijn er nog niet of slechts weinig preventieve maatregelen getroffen. Dergelijke maatregelen blijken effectief te zijn in het verkleinen van de kans op slachtofferschap. De vraag komt dan langzamerhand op of het nalaten om preventieve maatregelen te treffen tegen delicten als diefstal of inbraak in woning of auto en dan wel om overheidssteun te vragen indien dat toch gebeurt, niet als een 'oneigenlijke afwenteling op de collectieve sector' kan worden gezien. Wanneer in die gevallen de politie zich niet inspant om een dader te vinden of om een proces-verbaal tegen hem op te maken zodat geen vervolging, berechting en bestraffing volgt, dan scheelt dat ongeveer m€ 100. Uiteraard ligt dit uiterst gevoelig, wellicht minder als het (grotere) bedrijven

betreft maar wel bij burgers. Er kan ook gekozen worden voor het doorberekenen van deze kosten.

Reguleren, decriminaliseren softdrugs

Al lange tijd is er discussie over de softdrugs, waarin sommigen pleiten voor het uit het strafrecht halen daarvan (decriminaliseren) en andere voor het uitbreiden van het gedogen tot de teelt van cannabis ten behoeve van de aanvoer ('aan de achterdeur') van de coffeeshops. Dergelijke maatregelen zouden ontlastend werken voor politie en justitie, waar nu m€ 160 toe te rekenen is aan de aanpak van softdrugs criminaliteit. Decriminalisering zou dit bedrag besparen, bovendien biedt het de mogelijkheid om door belastingheffing extra inkomsten te genereren (mogelijk m€ 260).

Over de condities waaronder regulering van de achterdeur zouden kunnen worden genomen blijkt grote onzekerheid. De Adviescommissie Drugsbeleid (2009) ziet hiervoor alleen mogelijkheden bij strakke maatregelen ter beperking van de toegang tot de coffeeshops, en bij voldoende internationale ruimte in het kader van de verdragen waar Nederland zich aan verbond (Schengen, VN-verdragen). Voorts zijn er grote onzekerheden omtrent de uitwerking van een uitbreiding van het gedogen, onder ander op de kansen van de georganiseerde misdaad die dan soms als kleiner en door andere juist als groter worden geschat. Ook de implicaties voor het toezicht en de handhaving door het openbaar bestuur zijn niet helder, maar niet duidelijk is dat die bij regulering van de achterdeur minder zullen worden.

3.5

Conclusie

Wanneer alle besproken maatregelen bijeen worden genomen en opgeteld, dan ontstaat het volgende beeld van de ombuigingen (waarin de daaraan verbonden structurele kosten zijn verdisconteerd).

Tabel 3.5

(Bedragen in mln. euro's)	2015	ultimo
Doelmatigheid	555	650
Toepassen profijtbeginself	730	755
versobering	410	415
Overdracht naar private sector	305	305

Bij deze optelling moet wel worden bedacht dat er interactie-effecten zijn: als de ene maatregel wordt genomen beïnvloedt dat soms de uitkomst van andere maatregelen. Het hangt daarmee af van welke combinatie van maatregelen wordt gekozen, hoe omvangrijk het totaaleffect precies is.

4 Slotopmerkingen

"Hoezeer de ongunstige toestand van het vaderland niet het gevolg is van de kostbaarheid van onzer huishouding van staat, maar van de zoo hooge rentebetaling, zoo zal het door allen worden toegestemd, dat het zoo verre gekomen is, dat de sterkst werkende middelen tot schulddelging gepaard moeten gaan met de meest mogelijke bezuinigingen in de uitgaven der staatshuishouding. Maar ook ten aanzien der laatste kan overdrijving tot verkeerde uitkomsten leiden, uitkomsten, welke het staatsbestuur zouden blootstellen aan de gegronde beschuldiging van niet aan zijn doel en verplichtingen te voldoen." (Iets over bezuiniging in het regtswezen van het vaderland. Groningen, R.J. Schierbeek Junior, 1843)

Deze stelling van de regering in het midden van de 19de eeuw laat zien dat de opdracht tot bezuiniging om redenen van de staatskas niet alleen een opdracht van nu is. Tevens laat deze ontboezeming zien dat er spanning is tussen het gezond maken van het huishoudboekje van de staat en de elementaire zorgplicht van de overheid, zeker op het terrein van veiligheid en recht waar de kernwaarden van de rechtstaat al snel in het vizier komen.

In deze tegenstelling heeft de werkgroep maatregelen onderzocht die globaal optellen tot een bedrag van 2 miljard euro. Daarmee is voldaan aan de taakopdracht van de werkgroep. Bij de maatregelen en de optelling maakt de werkgroep de volgende kanttekeningen:

- de ombuigingen tellen niet op tot een zodanig bedrag dat daaruit in aard onderscheiden varianten kunnen worden samengesteld die ieder tot aanmerkelijke besparingen leiden. Dit impliceert dat, indien er voor zou worden gekozen om inderdaad 20% op het onderhavige domein om te buigen, al de onderzochte maatregelen ingevoerd zouden moeten worden. Het is dan van belang rekening te houden met de wisselwerking tussen die maatregelen;
- de in dit rapport getoonde omvang van de financiële effecten van mogelijkheden tot ombuiging berust op schattingen die soms een stevige grondslag kennen maar soms ook gebaseerd zijn op meer arbitraire aannames over de omvang van synergie-effecten en over gedragseffecten die van invloed kunnen zijn op de te behalen besparing. Hiermee is gezegd, dat de doorrekeningen vaak eerder indicaties geven van de orde van grootte van de uitwerking van maatregelen, dan dat ze een hard gegeven vormen. Mede met het oog op de inspanningen en de kosten die nodig zijn om de besparingen te realiseren (zie bijlage 3), zullen bij keuzes voor maatregelen ten behoeve van de implementatie 'business cases' uitgewerkt moeten worden waarin meer precies in beeld wordt gebracht hoe, wanneer en tegen welke voorwaarden het beoogde doel bereikt kan worden;
- naast het bedrag van 2 miljard zijn er mogelijke extra opbrengsten aangeduid die buiten de grondslag van de opdracht van de werkgroep vallen, zoals op het terrein van de brandweer, de Douane en fiscaliteit;
- de maatregelen in dit domein kunnen niet geheel los gezien worden van wat andere heroverwegingswerkgroepen opleveren – dat betreft in ieder geval de werkgroep over de bedrijfsvoering van het rijk en die betreffende het openbaar bestuur (in verband met fusie delen departementen en schaalvormingsvraagstukken) en die betreffende asiel en migratie (vreemdelingenpolitie en -bewaring, rechtshulp). Meer indirect kunnen voorstellen op het terrein van de zorg (onder andere voor ex-delinquenten), onderwijs (onder andere preventie van jeugddelinquentie in verband met drugsgebruik en spijbelen) en gemeenten (onder andere geïntegreerde aanpak overlast en criminaliteit) effecten hebben op het terrein van de veiligheid. Ombuigingen op andere terreinen, zoals dat van de sociale zekerheid, kunnen het aantal gerechtelijke procedures vergroten.

Literatuur

- Adviescommissie Drugsbeleid (2009) Geen deuren maar daden; nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid. Ministeries van VWS, Justitie en BZK
- AEF (2010) Verscheidenheid in eenheid; gedifferentieerde middensommen Koninklijke Marechaussee
- Beck, U. (2006) Living in a world risk society. A Hobhouse Memorial Public Lecture, 15th February 2006, London
- Beck, U. (1998) *Politics of risk society*. In: Jane Franklin (ed.). *The Politics of risk society*. Cambridge: Polity
- Berg, J.Th.J. van den (1998) Sociale rechtsstaat en economische risicogemeenschap. In: Sociale grondrechten na de verzorgingsstaat. *Justitiële verkenningen*, 24, 1998, 2
- Berghuis, A.C. (2009) Terugval van de criminaliteit; de vlag mag uit, maar niemand weet het. *Secondant*, 2009, 3/4, 36-39
- Bovens, M.A.P., Scheltema, M. (1999) *Rechtstatelijke redeneerpatronen*. In: W.Derksen et al. (red.) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*. WRR. SDu
- Bowles, R., A. Perry. International comparison of publicly funded legal services and justice systems. Ministry of Justice UK, October 2009.
- Braithwaite, V. and Braithwaite, J. (2006) Democratic sentiment and cyclical markets in vice. *Brit. J. of Criminology*, 46, 1110-1127
- Brinkman, L.C. (2006) Scharnierrapport; de organisatie van de veiligheid op rijksniveau nader bezien.
- CBS (2008) Rechtspraak in Nederland 2007 Beschikbaar op www.cbs.nl
- CBS (2010a). Uitgaven aan veiligheidszorg groeien sneller dan bbp. *Webmagazine CBS, maandag 1 februari 2010*. Beschikbaar op www.cbs.nl
- CBS (2010b) Kerncijfers rechtspraak. CBS-Statline. Beschikbaar op www.cbs.nl
- Clarke, R.V. and Eck, J.E. (2005) Crime analyses for problem solvers. US Department of Justice, Center for problem oriented policing
- Commissie Postma (2006) Rapport van de Onderzoekscommissie Koninklijke Marechaussee
- Commissie Gerritse (2007) Rapport werkgroep organisatie passagierscontrole Schiphol
- CPB (2006) Evaluating the push for tougher, more targeted policing in the Netherlands; evidence from a citizen survey. The Hague: CPB document 119
- CUKR (2008) *Onverschilligheid is geen optie – de rechtstaat maken we samen*. Advies van de commissie "Uitdragen kernwaarden van de rechtstaat". Den Haag, 13 februari 2008
- Donner, J.P.H. (1998) Staat in beweging. WRR. Sdu

Erp, J.G. van, Klein Haarhuis, C.M. (2006) *De filterwerking van buitengerechtelijke procedures - een verkennend onderzoek*. Den Haag: WODC Cahier 2006-6.

Ferwerda, H., van Ham, T. (2010) Problematische jeugdgroepen in Nederland: omvang, aard en politieproces beschreven. Bureau Beke

Fijnaut, C.J.C.F. en Bunt, H.G. van de (2000) De toekomst van de landelijke bijzondere opsporingsdiensten in het kader van een 'goede politiezorg'. In: H.G. van de Bunt en J.M. Nelen. De toekomst van de bijzondere opsporingsdiensten. Den Haag: WODC

Giangrande, R., Haldenby, A., Parsons, P., Thornton, D., Truss, E. (2008) *The lawful society*. London: Reform. Beschikbaar op www.reform.co.uk

Gunsteren, H.R. van (ed.) (1992) *Eigentijds burgerschap*. WRR. Den Haag: SDu 1992

Hahn, R. et al (2005) Public policy – using market based approaches. UK Department of Trade and Industry Economics paper no. 15.

Intomart (2009) *Terrorismemonitor 2009; kwantitatief onderzoek naar de risicobeleving van terrorisme onder burgers*. Beschikbaar via: www.nctb.nl

Kalidien, S.N., Eggen, A.Th.J. (2009) *Criminaliteit en rechtshandhaving 2008; ontwikkelingen en samenhangen*. CBS/WODC. Meppel: Boom.

Klein Haarhuis, C.M. (2008) *Geschiededrag; verklaringen bijeengebracht*. Den Haag: WODC Cahier 2008-8

KPMG (2009) Feasibility Studies naar de PIOFACH taken van de Politie. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1 september 2009

Lum, C. (2009) Translating police research into practice. *Police Foundation*, 11, 1-15

Ministry of Justice (2009) Capacity and competition policy for prisons and probation. Beschikbaar via: www.justice.gov.uk

Molenaar, D.E.G. et al (2009) *Capaciteitsbehoefte justitiële Ketens t/m 2014 – beleidsneutrale ramingen*. WODC Cahier 2009-8

NCTB (2009) *Elfde voortgangsrapportage terrorismebestrijding*. Bericht aan de Tweede Kamer van de ministers Justitie/BZk 15 december 2009

Noije, L. van (2009). Sociale veiligheid. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, E. Pommer en P. Schyns (red.) *De sociale staat van Nederland 2009*, p. 301-333. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

OECD (2006) Government at a glance III. Government Expenditures, General government expenditure by function (Version 1 - Last updated: 10-Dec-2009) Via: www.Oecd.org

RvdR (2005a) *De Nederlandse rechtspraak in internationaal perspectief*. Factsheet Raad voor de rechtspraak. Beschikbaar via: www.rechtspraak.nl

RvdR (2009) *De rechtspraak, jaarverslag 2008*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

RvdR (2009b) *Rechtbanken, afgehandelde civiele en bestuurszaken 2000-2008; Personeel Rechtspraak 2000-2008*; *Rechtspraak: productie per arbeidsjaar 2000-2008*. Factsheets Raad voor de rechtspraak. Beschikbaar via: www.rechtspraak.nl

Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (2005) Het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie: "Lokaal verankerd, nationaal versterkt". Beschikbaar via: www.politiebestel.nl

Velthoven, B.C.J. van, en Klein Haarhuis, C.M. (2010). *Geschiedbeslechtingdelta 2009; over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag: WODC

VMR (2008) Veiligheidsmonitor rijk; landelijke rapportage. Den Haag: CBS

Vollaard, B.A. (2010) Het publieke belang bij private preventie; een economische analyse van inbraakpreventiebeleid. Stichting Politie en Wetenschap: politiewetenschap nr. 51a

Weisburd, D and Braga, A.A. (eds.) (2006) *Police innovation: contrasting perspectives*. NewYork: Cambridge university Press

Wermink, H. et al (2009) Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen: een gematchte vergelijking. *Tijdschrift voor Criminologie*, 51,3, 211-227

Wittebrood, K., Noije, L. van. (2010) *Weer een misdaadparadox*. In: Schnabel, P. (red.) *Hoe het ons verging; terugkijken tot 2000*. Den Haag: Sociaal en cultureel Planbureau nieuwjaarsuitgave

WRR (2000) *Het borgen van het publiek belang*. Den Haag: SDU

WRR (2002) *De toekomst van de nationale rechtstaat*. Den Haag: SDU

Bijlage 1 Taakopdracht

Thema

Deze heroverweging betreft het beleid gericht op de bevordering van (sociale) veiligheid en de bestrijding van criminaliteit en terrorisme. Centraal bij de aanpak van criminaliteit staat de ketenbenadering. De totale middelen ten behoeve van dit beleidsterrein zijn in 2010 ten minste 10,3 mld.

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de hieronder genoemde uitgaven op dit thema, waarbij tenminste één variant (al dan niet bestaand uit verschillende subvarianten) structureel 20% van de netto uitgaven in 2010 bespaart, conform de spelregels van de brede heroverwegingen. Afhankelijk van de inhoudelijke analyse kan de werkgroep ook besparingsvarianten presenteren die verdergaan dan 20%. De beschrijving van de beleidsvarianten besteedt in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten: doelmatigheid (gelet op de beoogde doelstelling), beheersbaarheid van de uitgaven, en uitvoerbaarheid.

Tabel b1 De in de heroverweging minimaal te betrekken uitgaven (mln euro)⁵

	2010	2011	2012	2013	2014
(a) BZK: Veiligheid	5068	5011	4979	4964	4921
(b) DEF: Koninklijke marechaussee	395	386	383	381	378
(c) JUS: Rechtspleging en rechtsbijstand	1444	1414	1408	1402	1386
(d) JUS: Rechtshandhaving, criminaliteits- en terrorismebestrijding	2895	2914	2925	2914	2928
(e) JUS Artikel 14: Jeugd	490	503	514	526	531
Totaal⁶	10292	10228	10209	10187	10144

⁵ Cijfers op basis van ontwerpbegroting 2010. Omdat de budgetstructuur van de begroting van BZK met ingang van begroting 2010 is aangepast, is vergelijking met begrotingscijfers voor 2009 niet direct mogelijk. Deze zijn daarom niet in de tabel opgenomen.

⁶ Voor zover op de hierbij genoemde artikelen apparaatsuitgaven niet zijn meegenomen, zal de werkgroep deze in principe alsnog meenemen.

Afbakening

De heroverweging betreft de uitgaven voor veiligheid en terrorisme zoals verantwoord op de BZK-begroting, de Defensiebegroting, en de Justitiebegroting. Het domein van heroverweging is breder dan wat gewoonweg onder veiligheid of terrorisme wordt begrepen. Zo is ook de gehele rechtspleging binnen de heroverweging van dit domein opgenomen (i.e. de rechtspraak, de rechtshulp, en de juridische beroepen), alsmede de justitiële jeugdzorg (kinderbescherming, jeugdinstellingen). De werkgroep onderscheidt vijf afzonderlijke subdomeinen in de heroverweging:

- de handhaving van de rechtsorde en de aanpak van sociale onveiligheid, met als doel de criminaliteitsbestrijding en de bescherming van de openbare orde (uitgaven ruim € 8 mld.);
- de rechtspleging met als doel 'the rule of law' te laten gelden als leidend beginsel in de samenleving (ruim € 1 mld.);
- de justitiële jeugdzorg die ten doel heeft de bescherming van jeugdigen in hun groei naar volwassenheid (€ 0,5 mld.);
- nationale veiligheid: doel is bescherming van de democratische rechtsorde en de veiligheid van de staat (€ 0,2 mld.);
- crisisbeheersing, met als oogmerk het voorbereid zijn op rampen en crises (€ 0,2 mld.).

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

Voorzitter	prof dr. J.A. Vijlbrief	Ministerie van Economische Zaken
Leden	mr. J. van Eck (tot 1-1-2010) mr. A.O. van der Kerk (vanaf 1-1-2010) drs. A.B.C. de Klerck drs. H.A. Medema mw. mr. M.T. Reitsma-Slotboom drs. H.W.M. Schoof mr. J. van der Vlist genm W.A.G. van de Water	Ministerie van Algemene Zaken Ministerie van Algemene Zaken Ministerie van Justitie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ministerie van Financiën Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ministerie van Justitie Ministerie van Defensie
Secretariaat	drs. A.C. Berghuis mr. R.L. Timmermans mw. drs. A.C. de Weijer	Ministerie van Justitie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ministerie van Financiën

De voorzitter uit zijn dank aan de deskundigen en belanghebbenden die kennis en inzichten met de werkgroep hebben gedeeld.

Bijlage 3 Financieel overzicht

De financiële opstellingen in bijlage 4 zijn afkomstig van de (vele) doorrekeningen die ten behoeve van de werkgroep zijn gemaakt. Zoals in de hoofdtekst is aangegeven, betreft dit indicatieve cijfers (gegeven hardheid veronderstellingen en mogelijke gedragseffecten). Voorts is het moment waarop besparingen gerealiseerd kunnen worden mede afhankelijk van de besluitvorming en de mate waarin initiële kosten opgebracht (kunnen) worden.

Ter leeswijze de volgende aantekeningen:

- in de kolom "2015" staan vetgedrukt de bedragen behorend bij de in het rapport beschreven maatregelen die gezamenlijk optellen tot een besparing van € 2 miljard. Niet-vetgedrukt zijn de bedragen van alternatieve besparingsmogelijkheden;
- de afkorting "n.b." duidt op de niet beschikbaarheid van cijfers omtrent initiële kosten;
- bedragen van maatregelen die buiten de grondslag van de werkgroep vallen, zijn in de kolom "2015" tussen haken geplaatst;
- in de tabel is de indeling aangehouden uit hoofdstuk 3 van het rapport. Hieronder treft u een transponeringstabel waarin is aangegeven welke maatregelen zijn opgenomen bij de bespreking in en de overzichtstabel in de Samenvatting van het rapport. De nummering van de maatregelen correspondeert met die in de kolom 'nr.' in deze bijlage.

Tabel b3

	Bevat maatregel
Opschaling en integratie	
Nationale politie én opschaling naar 10 territoriale onderdelen	2
Maximale concernvorming organisaties	2, 3
Meldkamers	4
KMar / BOD'n / douane	7
Politietoezichthouders	8
Integratie beheersondersteuning rood-wit-blauw	9
Inlichtingen- en veiligheidsdiensten	
Versterkte samenwerking (AIVD)	13
Versterkte samenwerking (MIVD)	13
Samenvoegen (delen van) ministeries	
Samenvoegen (delen van) ministerie van BZK, ministerie van Justitie en NCTb	15, 16
Rechtspraak	17, 18, 19, 41
Innovatie	21, 22, 23
Onderwijs	11, 27, 37, 38, 39
Lastenverschuiving naar burgers en bedrijven	
Verhoging griffierechten	28
Verhogen boeten en transacties	31
Voordeelsontneming	32
Rechtsbijstand	50
Doorberekening overheidskosten	
Betere incasso, o.a. met herkenningssysteem	20, 24
Onderwijsfinanciering	29
Doorbelasting grenstoezicht	30
Toezicht beroepsgroepen	33

Doorberekening toezicht- en handhavingskosten	34, 35, 36
Anders omgaan met straffen en maatregelen	
Detentie vervangen door elektronisch toezicht	45
Overig detentie en taakstraffen	43, 44, 46, 47
Meer afdoening in voortraject	42
Verkorten TBS	48
Decriminalisering van softdrugs	57
Eigen Verantwoordelijkheid	
Politie inzet verminderen (blikshade, evenementen)	53, 55
Echtscheiding en ontslag zelf regelen	56
Overheidsoptreden bij ontbreken eigen preventieve maatregelen	54
Overig	
Privatiseren deel gevangeniswezen	26
Vervanging beroepskrachten door vrijwilligers	52
Geen aangifte voor verzekering	51
<i>Overdragen brandweertaken aan private sector</i>	58
<i>Overig brandweer</i>	10, 40

Bijlage 4 Groslijst

Bijlage 4 Groslijst

nr. Onderwerp		Budgettaire opbrengst in € miljoen					Struc.	(Jaar)	Begroting
Doelmatigheid		2011	2012	2013	2014	2015			
1 Regionale opschaling naar 7 regio's								VI / VII	
- politie	<i>Uitgaven</i>	0	0	19	66	188	188		
	<i>Initiële kosten</i>	-94	-47						
- veiligheidsregio	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	5	9	34	2017	
	<i>Initiële kosten</i>	-2	-5						
- OM	<i>Uitgaven</i>	0	0	1	2	5	5		
	<i>Initiële kosten</i>	-3	-1						
2 Nationale politie* én opschaling naar 10 territoriale onderdelen								VII	
- politie	<i>Uitgaven</i>	0	0	38	94	225	225		
	<i>Initiële kosten</i>	-94	-38						
- veiligheidsregio	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	5	9	34	2017	
	<i>Initiële kosten</i>	-2	-5						
3 Doorzetten concernvorming bij politie, OM, rechtspraak en veiligheidsregio's	<i>Uitgaven</i>	0	14	20	30	36	59	2017	
	<i>Initiële kosten</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>		VI / VII	
4 Meldkamer	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	16	16	47	2020	
	<i>Initiële kosten</i>	-1	-3	-3	-16	-3		VII / X	
5 Samenvoeging politie / BOD'n / Kmar / Douane	<i>Uitgaven</i>	4	9	14	20	24	24		
	<i>Initiële kosten</i>	-7	-15	-15	-7				
6 Fusie Klpd / KMar tot één landelijk korps								VII / X	
- civiel model	<i>Uitgaven</i>	1	2	3	4	5	5		
- gendarmeriemodel	<i>Uitgaven</i>	7	15	23	32	38	38		
	<i>Initiële kosten</i>	-9	-12	-12	-3				
7 Ruilverkaveling taken politie/KMar/BOD'n	<i>Uitgaven</i>	9	19	29	38	44	44		
	<i>Initiële kosten</i>	-10	-19	-19	-10				
8 Overheidstoezicht openbare ruimte door politietoezichthouder	<i>Uitgaven</i>	8	17	26	34	42	42	VII	
	<i>Initiële kosten</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>			
9 Integratie beheersondersteuning rood-wit-blauw	<i>Uitgaven</i>	0	0	30	30	30	30	VII	
	<i>Initiële kosten</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>			
10 Beperken onnodige uitruk brandweer	<i>Uitgaven</i>	0	(+15)	(+15)	(+15)	(+15)	(+15)		
11 Samenvoegen politieonderwijs Politieacademie en Lokkkmar	<i>Uitgaven</i>	0	3	6	6	6	6	VII / X	
	<i>Initiële kosten</i>	-5	-5						
12 Verregaande samenwerking politieonderwijs Politieacademie en Lokkkmar	<i>Uitgaven</i>	0	3	3	3	3	3	VII / X	
	<i>Initiële kosten</i>		-2						
13 Inlichtingen- en veiligheidsdiensten: AIVD	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	0	4	4	VII	
Inlichtingen- en veiligheidsdiensten: MIVD	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	0	(+2)	(+2)	X	
14 Hervreiding taken BZK/Justitie	<i>Uitgaven</i>	2	3	5	6	8	8	VI / VII	
	<i>Initiële kosten</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>				
15 Fusie BZK/Justitie	<i>Uitgaven</i>	6	12	19	25	31	31	VI / VII	
Efficiencybesparingen en concentratie beleidsvelden terrorisme (I)	<i>Uitgaven</i>	9	9	9	9	9	9		
Efficiencybesparingen en concentratie beleidsvelden terrorisme (II)	<i>Uitgaven</i>	3	3	3	5	5	5		
	<i>Initiële kosten</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>				

16 Fusie departementale crisiscentra	<i>Uitgaven</i>	0	0	1	1	1	1			
	<i>Initiële kosten</i>		-1							
17 Meer samenwerking 1ste/2de lijn OM	<i>Uitgaven</i>	1	2	3	4	5	5		VI	
18 Meer eenvoudige procedure civiel recht	<i>Uitgaven</i>	0	0	4	4	4	4		VI	
19 Procesregie in bestuursrechtspraak	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	0	5	5		VI	
20 Betere organisatie inning geldboetes/transacties e.d.	<i>Uitgaven</i>	0	0	41	41	41	41		VI	
	<i>Initiële kosten</i>	-6	-12	-6	-6					
21 Innovatie: videoconferentie	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	1	1	3	2017	VI	
	<i>Initiële kosten</i>	-1	-3	-2						
22 Innovatie: elektronisch proces verbaal	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	6	8	10	2016	VI / VII	
	<i>Initiële kosten</i>	-6	-12							
23 Innovatie: bereikbaarheidskaart	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	0	2	2		VII	
	<i>Initiële kosten</i>	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.					
24 Innovatie: uitbreiding automatische nummerplaatherkenning	<i>Uitgaven</i>	0	0	3	10	14	15	2016	VI / VII	
	<i>Initiële kosten</i>	-3	-4	-3	-1					
Innovatie: uitbreiding automatische nummerplaatherkenning; belastingopbreng	<i>Ontvangsten</i>	0	0	(+110)	(+130)	(+160)	(+160)			
	<i>Initiële kosten</i>	-5	-7	-3						
25 Privatiseren brandweer	<i>Uitgaven</i>					(max. 300)	(max. 300)			
	<i>Initiële kosten</i>	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.					
26 Privatiseren justitiële inrichtingen; gedeeltelijk	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	18	18	18		VI	
	<i>Initiële kosten</i>				-183					
27 Andere bekostiging politieonderwijs	<i>Uitgaven</i>	0	15	15	15	15	15		VII	
	<i>Initiële kosten</i>	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.					
Toepassing profijtbeginsel										
28 Verhogen griffierechten (<i>incl. compensatie ad m€ 100</i>)	<i>Ontvangsten</i>	0	0	0	0	240	240		VI	
29 Eigen financiering politie- en KMar-onderwijs	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	0	47	47		VII / X	
	<i>Initiële kosten</i>	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.					
- Meerkosten studiefinanciering	<i>Uitgaven</i>					(-10)	(-10)			
30 Grenstoezicht	<i>Ontvangsten</i>	28	28	28	28	28	28		VI / X	
31 Verhoging boetes	<i>Ontvangsten</i>	0	193	193	193	193	193		VI	
32 Vergroten voordeelsontneming/Plukze	<i>Ontvangsten</i>	-8	-9	-11	-1	21	43	2018	VI	
33 Kosten toezicht aan beroepsgroep (<i>incl. tuchtrechtspraak</i>)	<i>Ontvangsten</i>	0	0	0	10	10	10		VI	
34 Politietoezicht op bedrijfsterreinen	<i>Ontvangsten</i>	0	0	1	1	1	1		VII	
35 Doorberekenen veiligheidskosten bij evenementen	<i>Ontvangsten</i>	60	60	60	60	60	60		VII	
36 Veiligheidstoelag vervoer	<i>Ontvangsten</i>	132	132	132	132	132	132		VII	

Versoering									
37 Politie onderwijs korter	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	0	21	21		VII
38 Raio korter	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	0	2	6	2017	VI
39 Politieonderwijs meer door algemene voorzieningen	<i>Uitgaven</i>	0	15	15	15	15	15		VII
40 Opkomsttijd brandweer met de helft verhogen	<i>Uitgaven</i>	0	0	(+10)	(+35)	(+60)	(+125)	2017	
41 Toespitsen hoger beroep en cassatie	<i>Uitgaven</i>	0	0	9	9	9	9		VI
	<i>Initiële kosten</i>		<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>				
42 Meer in voortrajectafdoening; versnelde en verbrede invoering strafbeschikking	<i>Uitgaven</i>	0	0	22	22	22	22		VI / VII
43 Taakstraffen vervangen door geldboetes	<i>Uitgaven</i>	13	13	13	13	13	13		VI
	<i>Initiële kosten</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>			
44 Groepstaakstraffen vervangen door individuele taakstraffen	<i>Uitgaven</i>	8	8	8	8	8	8		VI
	<i>Initiële kosten</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>			
45 Detentie vervangen door elektronisch toezicht	<i>Uitgaven</i>	0	0	142	142	142	142		VI
	<i>Initiële kosten</i>		-190	-36					
46 Jeugd minder detentie	<i>Uitgaven</i>	0	2	2	2	2	2		VI
47 Vervangen korte gevangenisstraf door lichtste vorm reclasseringstoezicht	<i>Uitgaven</i>	0	0	50	50	50	50		VI
	<i>Initiële kosten</i>		-85	-16					
48 TBS maximeren op 8 jaar	<i>Uitgaven</i>	-5	-5	1	4	10	10		VI
49 TBS maximeren op 6 jaar	<i>Uitgaven</i>	-9	-14	-19	-9	3	3		VI
50 Rechtsbijstand	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	50	50	50		VI
51 Geen aangifte meer voor de verzekering	<i>Uitgaven</i>	0	1	2	5	5	5		VII
52 Vervangen beroepskrachten door vrijwilligers	<i>Uitgaven</i>	0	12	24	36	60	60		VII
	<i>Initiële kosten</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>	<i>n.b.</i>				
Overdracht naar private sector									
53 Politieinzet bij blikschade	<i>Uitgaven</i>	0	10	10	10	10	10		VII
54 Politie inzet bij diefstal, inbraak alleen bij voldoende preventie	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	0	100	100		VII
55 Minder (politie bij) evenementen	<i>Uitgaven</i>	0	18	18	18	18	18		VII
56 Echtscheiding, ontslag zelf regelen	<i>Uitgaven</i>	0	0	15	15	15	15		VI
57 Decriminaliseren soft drugs; politie/opsporing	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	0	162	162		VI / VII
Decriminaliseren soft drugs; bestuurlijk	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	0	(+21)	(+21)		
Belastinginkomsten soft drugs	<i>Ontvangsten</i>	0	0	0	0	(+260)	(+260)		
58 Brandweer	<i>Uitgaven</i>	0	0	0	0	(+630)	(+630)		