

# Budgetteren voor betere uitkomsten

*De onafhankelijke justitie-instellingen en de professionals die daar werken hebben grote behoefte aan nieuwe werkwijzen om met minder werkdruk meer te kunnen betekenen voor burgers en bedrijven. Maar de justitiebegroting zit in de weg.*

*De begroting van JenV verdeelt schaars geld tussen justitie-instellingen volgens vaste formules. Hiermee bekostigt de begroting bepaalde hoeveelheden productie van afzonderlijke instellingen – ieder vanuit eigen taakopvatting en professionaliteit.*

*De verdeling zit vast, is scheef en heeft perverse effecten. Er zijn geen gezamenlijke doelen, er is geen zicht op hoe de financiering bijdraagt aan de uitkomsten die burgers en de samenleving nodig hebben. Meest urgent is misschien wel het organiseren van gezamenlijke innovatie.*

*Begin februari staat de begroting op de agenda van de Tweede Kamer. Ministers, leiders van instellingen en parlement kunnen met de huidige wijze van begroting hun rol niet vervullen. De Tweede Kamer kan beter vragen om een nieuwe begrotingssystematiek.*

Maurits Barendrecht<sup>1</sup> en Krijn van Beek<sup>2</sup>

1	Inleiding .....	2
2	Veel geld weinig richting .....	2
2.1	Regie en doelen ontbreken .....	2
2.2	Te weinig geld om de samenleving te bedienen.....	3
2.3	Ministers zonder portemonnee.....	4
2.4	Onafhankelijkheid zonder regie.....	4
3	Verantwoordelijkheid, regie en verantwoording.....	5
3.1	€ 24 miljard per jaar voor onbestemde doelen .....	5
3.2	Onafhankelijke instellingen bepalen eigen prioriteiten.....	6
3.3	Niemand verantwoordelijk voor effectieve procedures .....	7
3.4	Grote gevolgen voor professionals en burgers.....	8
4	Evenwichtig begroten: een ontwikkelsprint.....	9
4.1	Verhoog de inkomsten om schaarste rechtvaardiger te verdelen .....	9
4.2	Behoeften en uitkomsten centraal stellen levert snel winst op.....	10
4.3	R&D om evidence-based routes te ontwikkelen en in te voeren.....	11

<sup>1</sup> Directeur NL en R&D Hague Institute for Innovation of Law en hoogleraar Innovatie van rechtssystemen Tilburg University.

<sup>2</sup> Policy Design Studio en voorheen onder meer Directeur Strategie ministerie van Justitie en Veiligheid en secretaris Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

4.4	Regie, verantwoordelijkheid en financiering in lijn brengen .....	13
4.5	Meer budget naar vroegtijdige, effectieve interventies .....	14
4.6	Beslissingskosten en foutkosten monitoren .....	15
4.7	Keten-uitkomsten belonen .....	15
4.8	Toetreding openen en flexibeler inzet menskracht .....	16
5	Afkeuren om te leren.....	17

## 1 Inleiding

De begroting van JenV is niet het meest sexy onderwerp binnen het rechtsstatelijk domein. Iedereen heeft het liever over de ‘inhoud’. In verkiezingstijd lijkt zelfs een constitutioneel hof meer tot de verbeelding te spreken dan hoe het geld verdeeld wordt binnen de justitiewereld.

Toch weet iedereen die in de sector werkt hoe ongelooflijk dominant de verschillende begrotingsposten zijn en hoe sturend de formules waarmee het geld wordt toebedeeld. Reden om hier eens goed in te duiken. Extra reden is dat de deskundigen rond dit veld – de Algemene Rekenkamer, het ministerie van Financiën en de Tweede Kamer al best wel lang best wel serieuze moeite hebben met de manier waarop de begroting in elkaar zit.

Hierna kijken we eerst wat beter naar de kritiekpunten (paragraaf 2), daarna naar de huidige inrichting van de begroting en de nadelen die daaraan kleven (paragraaf 3). Dan volgen contouren voor snelle ontwikkeling van een betere systematiek, zoals die opdoemen uit analyses over het functioneren van de rechtspleging en de financiering daarvan (paragraaf 4). In de slotparagraaf verkennen we de mogelijkheid deze begroting af te keuren en daarmee een gezamenlijk leerproces in te zetten om de financiering van de rechtspleging beter te richten op de uitkomsten die nodig zijn (paragraaf 5).

## 2 Veel geld weinig richting

### 2.1 Regie en doelen ontbreken

De Algemene Rekenkamer kijkt het Ministerie van Justitie en Veiligheid al jaren op de vingers.<sup>3</sup> In de jaarlijkse begrotingsbrief aan de Tweede Kamer staat het nog een keer samengevat. “De ontwerpbegroting van JenV omvat € 24.116 miljoen aan uitgaven, € 24.068 miljoen aan verplichtingen en € 1.484 miljoen aan ontvangsten. Het Ministerie van JenV is een departement waaronder ongeveer 70 organisaties met uiteenlopende mate van zelfstandigheid ressorteren. In zo’n complex geheel zijn duidelijke keten doelstellingen en regievoering door het ministerie van groot belang.”

---

<sup>3</sup> Parlementaire Verkenning inbreng.

De Rekenkamer onderzocht bijvoorbeeld de ketens voor het afpakken van crimineel vermogen en het bestrijden van milieucriminaliteit. Voor bedrijven die milieunormen overtreden blijken waarschuwingen en hercontroles het meest effectief te zijn. Maar ze worden niet gevolgd. In het opleggen van boetes en opschalen naar strafvervolgning zat geen systeem.<sup>4</sup>

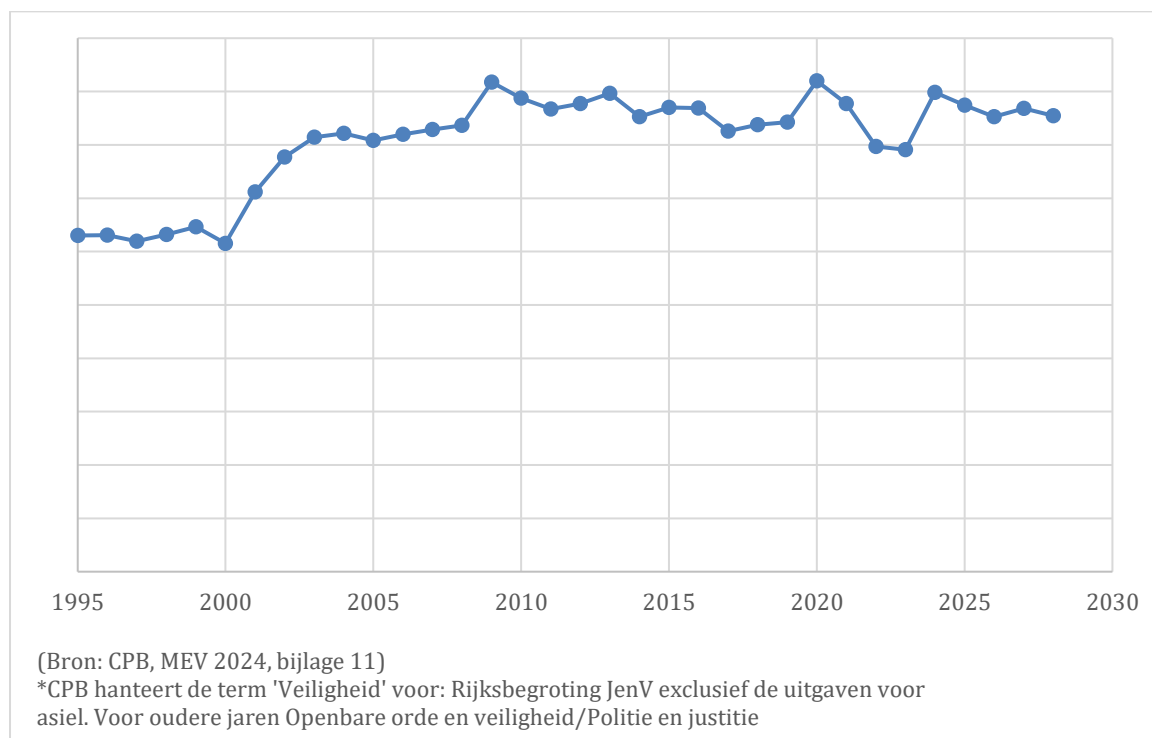
In de Parlementaire Verkenning Strafrechtketen ging de Tweede Kamer diep in op de regie, de verantwoordelijkheden en de financiering. De uitkomst daarvan was een met 150 tegen 0 aangenomen motie waarin de Kamer vraagt om gemeenschappelijke doelstellingen voor deze zo belangrijke keten en daarbij passende ketenfinanciering.

## 2.2 Te weinig geld om de samenleving te bedienen

Ook onder professionals in het juridische veld is er breed onvrede over de financiering. De sociale advocatuur vraagt de Tweede Kamer continu om een passende beloning en moet al blij zijn met tijdige compensatie voor inflatie. De rechterlijke macht, de politie en het OM kampen met overbelasting. De nood is daar zo hoog, dat zij honderden miljoenen extra nodig zeggen te hebben.

Maar bij Financiën kan Justitie weinig potten breken, is de teneur in Den Haag. Financiën en adviseurs als het Centraal Planbureau spreken de taal van beleidsdoelen, productiviteit en doelmatigheid. Justitie komt daar niet in mee. Figuur 1 geeft aan dat de uitgaven aan het gehele justitie-apparaat in de jaren 2000-2003 significant stegen en sindsdien op een betrekkelijk stabiel niveau van rond de 1,7% van het BPP fluctueren.

Figuur 1 Uitgaven 'Veiligheid'\* in % BPP 1995-2028 (na 2022: raming)



<sup>4</sup> Algemene Rekenkamer, Handhaven in het duister, 2021.

Voor de idee dat de overbelasting van het rechtsbedrijf voortkomt uit draconische bezuinigingen, geven de data geen ondersteuning. Zeker niet als daarbij bedacht wordt dat in dezelfde periode de criminaliteit substantieel daalde. Daarnaast lijkt de hoeveelheid conflicten die mensen met elkaar en met (overheids)instanties hebben betrekkelijk constant in de tijd, maar het percentage daarvan dat in rechterlijke procedures terechtkomt is tussen 2004 en 2019 ruwweg gehalveerd.<sup>5</sup>

Ondertussen staan de uitkomsten van de rechtspleging onder druk. Burgers melden minder misdrijven die ze ervaren bij de politie.<sup>6</sup> Advocatuur en rechtspraak worden minder ingeschakeld bij conflicten. Hun rol wordt niet overgenomen door bemiddelaars, buitengerechtelijke conflictoplossing of anderen.<sup>7</sup>

## 2.3 Ministers zonder portemonnee

Met Sander Dekker en Franc Weerwind hebben we nu twee ministers voor rechtsbescherming gehad. In de regeerakkoorden die zij zouden uitvoeren, stonden herstelrecht, maatschappelijk effectieve rechtspraak, stelselherziening van de rechtsbijstand en toegang tot het recht op de agenda. Zonder bijbehorende begrotingsposten.

De beide ministers hebben dus niet veel meer kunnen doen dan aanzetten voor beleid publiceren. Dekker wilde effectievere en meer private rechtshulp. Zijn Wet Straffen en Beschermen ging vooral over detentie. Weerwind wil volgens een kamerbrief en de tekst van de begroting 2024 de toegang versterken tot rechtvaardige oplossingen voor de problemen die burgers ervaren. Langs drie pijlers: 1. informatie, 2. advies en ondersteuning en 3. uitspraak van een neutrale instantie.

De stelselwijziging rechtsbijstand van Dekker is nog altijd niet concreet gemaakt. Minister Weerwind noemt regelmatig als wapenfeit dat het Juridisch Loket nu gratis kan worden gebeld. Hij vertelt er eerlijk bij dat hij wel heeft moeten beslissen dat middeninkomens niet meer welkom zijn bij het loket. Op maatschappelijk effectieve rechtspraak is nog geen meetbare vooruitgang te zien. Aan hun belangrijkste beleidsvoornemens hebben twee ministers dus eigenlijk niks kunnen doen.

## 2.4 Onafhankelijkheid zonder regie

Als ministers weinig meer kunnen dan praten, ligt de werkelijke regie misschien elders. Bij de onafhankelijke derde macht, bijvoorbeeld, of in de strafrechtketen bij het OM. Maar de rechterlijke macht is ook niet blij en ijvert al vele jaren voor een eigen begroting en verantwoording naar het parlement.

De werkwijze van rechters en officieren wordt bovendien bepaald door procesrechtswetten. Die moeten ontstaan uit het samenspel tussen wetgevingsambtenaren op het ministerie en

---

<sup>5</sup> WODC, Geschildbeslechtsingsdelta, 2020. Zie ook analyse Barendrecht, NJB 2022

<sup>6</sup> WODC, Criminaliteit en Rechtshandhaving 2022, p.

<sup>7</sup> Geschildbeslechtsingsdelta, 2020. Zie analyse Barendrecht, NJB 2022

juristen in de Tweede Kamer. De eerste en de tweede macht bepalen dus het gereedschap waarmee de derde macht moet werken. En daarmee ook waaraan geld wordt uitgegeven.

De huidige wijze van begroting lijkt een patstelling te creëren. Niemand kan echt regie voeren. Ministers, wetgever en rechtspraak kunnen hun budgetrechten en verantwoordelijkheden nauwelijks waarmaken. Samen regie voeren lukt niet en de onvrede is groot.

## 3 Verantwoordelijkheid, regie en verantwoording

### 3.1 € 24 miljard per jaar voor onbestemde doelen

De begrotingsposten zien er sinds 2013 ongeveer steeds uit zoals in tabel 1.<sup>8</sup>

Tabel 1 begrotingsartikelen JenV

Begrotingsartikel	Uitgaven	Waaronder	Doelstelling in begroting
31 Politie	€7,7 miljard	7,46 miljard Politie, 0,211 miljard beheer meldkamers	Een veilige samenleving met behulp van een goed functionerende politie
32 Rechtspleging en rechtsbijstand	€2,2 miljard	1,36 miljard Raad voor de rechtspraak, 0,62 miljard toevoegingen rechtsbijstand	Een doeltreffend en doelmatig rechtsbestel
33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding	€1,5 miljard	0,76 miljard apparaatsuitgaven Openbaar Ministerie, 0,66 overige opdrachten en bijdragen opsporing en vervolging	Een veiligere samenleving door een doelmatige en effectieve handhaving en criminaliteitsbestrijding, en door versterking van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit door de decentrale overheden
34 Straffen en beschermen	€4,0 miljard	1,46 miljard Gevangeniswezen, 1,30 miljard Forensische zorg, 0,29 miljard reclassering, 0,32 miljard veiligheid jeugd, 0,23 miljard apparaatsuitgaven Raad voor de Kinderbescherming, 0,13 miljard Slachtofferzorg	Voorkomen dat burgers (opnieuw) dader of slachtoffer worden van criminaliteit, volwassenen en kinderen beschermen die vanwege de kwetsbare positie waarin zij verkeren bedreigd of verleid worden door (herhaalde) criminaliteit of die bedreigd worden in hun ontwikkeling en bewerkstelligen dat met een straf genoegdoening wordt geboden aan het slachtoffer en aan de samenleving als geheel. Dit doen wij door het borgen van de veiligheid door de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, het bevorderen van het nemen van preventieve maatregelen door burgers en bedrijven, het versterken van de positie van slachtoffers, het beschermen van jeugdigen die in hun ontwikkeling worden bedreigd in de opvoed- en leefsituatie en het realiseren van een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit en geweld in huiselijke kring.
Overige begrotingsposten			
36 Contraterro-risme en nationaal veiligheidsbeleid	€0,5 miljard	0,25 miljard Rampenbestrijding veiligheidsregio's, 0,1 miljard Bewaken en beveiligen	

<sup>8</sup> Dit was het jaar waarin JenV werd omgedoopt tot Veiligheid en Justitie. Daarvoor begon de begroting met de ongeveer €10 miljoen die het ministerie uittrok voor wetgeving en aan welke wetten die zouden worden besteed.

37 Migratie	€7,3 miljard	3 miljard Oekraïense vluchtelingen, 2,8 miljard Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, 0,77 miljard IND, 0,36 miljard Nidos (opvang jeugdige asielzoekers)
91 Kerndepartement	€0,6 miljard	254 miljoen SG en pSG cluster, 112 miljoen DG Migratie, 62 miljoen NCTV, 55 miljoen DG Rechtspleging en rechtshandhaving, 36 miljoen DG Straffen en beschermen

De doelen waaraan het geld wordt besteed, zijn heel algemeen. De 2,2 miljard voor rechtspleging en rechtsbijstand is bijvoorbeeld bestemd voor een doeltreffend en doelmatig rechtsbestel. Maar het is ook apparaatsbekostiging voor partijen die met handen en voeten zijn gebonden aan de uitoefening van een (grond)wettelijke taak - doelbereiking is geen onderdeel van de begroting. Veiligheid is belegd bij de politie. De toelichting verwijst voor de taken naar de Politiewet en daar staat dat de politie de rechtsorde handhaaft en hulp verleent aan hen die dat behoeven.<sup>9</sup> Handhaving ligt onder meer bij het OM.

Zo zijn er 70 organisaties die ieder een groot en soms een heel klein budget krijgen. De veronderstelling lijkt te zijn dat de doelen geen aandacht behoeven als alle justitie-organisaties maar netjes hun taken uitvoeren binnen elk hun eigen specifieke wettelijk kader.

### 3.2 Onafhankelijke instellingen bepalen eigen prioriteiten

De regie op de uitkomsten is nergens belegd. Bij de politie lezen we dat het ministerie zorgt voor het bestel, het financieel beheer en de operationele sterkte bepaalt. De leiding ligt bij de korpschef. Eens in de vier jaar maken ministerie en politie een veiligheidsagenda, waarop nu bijvoorbeeld ondermijnende, georganiseerde criminaliteit, mensenhandel, cybercrime en online seksueel kindermisbruik staan. Maar dat is aandacht, geen uitkomst.

Voor de rechtspraak geldt dat het ministerie financier is en ook toezicht houdt op het beheer. Maar er is geen zicht op 'doeltreffend en doelmatig rechtsbestel'.

Tijdens de Parlementaire Verkenning Strafrechtketen was er een fascinerende dialoog tussen de Commissie JenV en de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak toen deze een beroep deed op de onafhankelijkheid: "U doet aan wetgeving en u hebt het budgetrecht. Dat zijn de enige sturingsinstrumenten van de Kamer op de Rechtspraak. De Rechtspraak prioriteert zelf [...] De wetgevende macht doet dat niet. De scheiding der machten vraagt terughoudendheid van uw kamer."<sup>10</sup> Uit de Kamer kwam als reactie: "Kunnen we dan alleen maar geld overmaken?" Dat nu ook weer niet. Maar hoe het dan wel zat, bleef onduidelijk.

De Rechtspraak heeft wel zelf een missie geformuleerd. Daarin gaat het om "bescherming van rechten en vrijheden, opkomen voor de democratische rechtsstaat, zorgen voor een goede toepassing van het recht en voor beslissingen door onafhankelijke, onpartijdige, integere en deskundige rechters." Rechters spreken recht, dus. Of dat ook doeltreffend en doelmatig uitwerkt voor partijen die een uitweg uit een conflict zoeken, is geen issue.

<sup>9</sup> Artikel 3 Politiewet 2012.

<sup>10</sup> Eindrapport Parlementaire Verkenning, Prestaties in de strafrechtketen, 2023, p. 28.

Bij de opsporing- en vervolging heeft de minister volgens de begroting de regie en is “beleidsverantwoordelijk.” In de praktijk opereert het OM in hoge mate onafhankelijk. Op de website van het OM staat prominent dat rechtvaardigheid een kernwaarde van de rechtsstaat is. Het College van Procureurs-Generaal heeft strafrecht als prioriteit gesteld en aangegeven dat preventie vooral elders in de maatschappij moet worden opgepakt. In de periode tot en met 2026 gaat het OM voor opsporing en vervolging, via de rechter of via strafbeschikkingen.<sup>11</sup> Over deze doelen vond geen dialoog plaats met de samenleving, het parlement of de ketenpartners.<sup>12</sup>

### 3.3 Niemand verantwoordelijk voor effectieve procedures

Toezicht houden op de besteding van geld lijkt moeilijk als de doelen zo algemeen zijn geformuleerd. Wat is dan doelmatig? Waar wordt geld goed besteed of verspild?

De minister is wel weer werkgever van rechters en officieren van justitie. Dus als magistraten staken voor betere arbeidsvoorwaarden, of bezwijken onder de werkdruk, moeten ze bij hem zijn.

Dat klopt in zoverre dat de wijze van werken van rechters en officieren vooral door wetgeving wordt bepaald. Maar de minister is weer niet expliciet verantwoordelijk voor een goede procesrecht-wetgeving.

Dit valt op, omdat de begroting de minister wel verantwoordelijk stelt voor de wetgeving voor politie, juridische beroepen en schuldsanering. Kennelijk ligt de verantwoordelijkheid voor het procesrecht dan bij de medewetgever, het parlement.

Maar hoe kunnen Kamerleden de verantwoordelijkheid dragen voor goed procesrecht als de doelen daarvan niet helder zijn? Dit vereist bovendien specialistische kennis over effectieve, rechtvaardige interventies en rechtsgangen. Deze kennis moet vervolgens worden vertaald in goede ontwerpen, te testen op te bereiken uitkomsten, en dan pas brede invoering.

De rechtspleging kent wel onderzoek gericht op jurisprudentie, maar heeft geen ontwikkelafdelingen die kennis vertalen in nieuwe, meer effectieve behandelingen. Als er al ontwikkeling plaatsvindt, dan is dat op basis van ideeën van professionals, Kamerleden of wetenschappers. Soms kan de hoogste rechter een ontwikkeling inzetten. Er is geen verantwoordelijkheid voor het functioneren van het geheel.

Na verloop van tijd worden de rollen en bevoegdheden onduidelijk. Verduidelijking wordt dan een belangrijk doel van een hercodificatie, zoals nu bij het Wetboek van Stafvordering en de Omgevingswet. Dit zijn kostbare operaties, maar het is de vraag hoeveel deze bijdragen aan effectievere uitkomsten bij het omgaan met criminaliteit of de inrichting van de omgeving. De invoering lijkt in de sector vooral als een extra kostenpost te worden beleefd.

---

<sup>11</sup> Prioriteiten College van procureurs-generaal 2023–2026, juli 2023.

<sup>12</sup> Lindeman, NJB 2023.

### 3.4 Grote gevolgen voor professionals en burgers

Het beeld is dat eigenlijk niemand verantwoordelijkheid kan dragen voor de doelmatigheid van het rechtsbestel. De minister niet, de instellingen niet en het parlement niet. Dit heeft consequenties.

Professionals komen onder grote druk. Ze hebben autonomie in het eigen domein op zaaksniveau. Maar ze zijn alleen succesvol voor burgers en bedrijven als een tijdrovende samenwerking met ketenpartners in een individuele zaak effectief uitpakt. Ze hebben weinig controle over hun werk en werkdruk. Financiering gebeurt op input en output in plaats van op maatschappelijk resultaat. Die is gekoppeld aan aantallen professionals (agenten, rechters) of aan outputs per ketenpartner (vonnissen, andere procedurele handelingen). Op deze manier heeft niemand middelen voor gezamenlijk te bereiken uitkomsten.

Zo is voor de rechtspraak een aantal van 1,51 miljoen rechtszaken vermeld, gebaseerd op een prognose van instroom en uitstroom. Zonder inhoudelijke prioriteiten zegt dit echter heel weinig. Een groot percentage bestaat bijvoorbeeld uit incassozaken, waarbij de rechterlijke macht weinig meer doet dan een stempel zetten op een ingediende vordering. De vraag zou moeten zijn in hoeverre dit bijdraagt aan oplossingen van schuldenproblemen of betalingsdiscipline.

Uitkomsten voor burgers en bedrijven blijven achter. Hier wordt ook niet op gestuurd. En zoals al aangegeven, zijn goede uitkomsten sterk afhankelijk van inzet van individuele professionals die buiten hun bekostigde boekje willen gaan. Per saldo is er een dalend aantal adequate reacties op criminaliteit een dalend aantal werkende oplossingen voor conflicten. Discriminatie en slachtofferschap komen veel voor.<sup>13</sup>

Dit leidt ook tot conflicten op de werkvloer binnen de eigen organisatie. Er is immers een continue onzekerheid en spanning tussen professionals en management over waar middelen op moeten worden ingezet.<sup>14</sup>

Tussen organisaties is het ieder voor zich. Inclusief perverse prikkels. Onafhankelijke ketenpartners veroorzaken onbedoeld kosten bij elkaar. Ze moeten ieder afzonderlijk lobbyen voor eigen budget. Er is geen budget voor R&D en innovatie voor de ontwikkeling van effectievere werkwijzen in de keten.

Er zijn ook geen kansen voor nieuwe toetreders. Budgettaire verhoudingen liggen immers vast. Er kan geen budget worden verplaatst naar alternatieven zonder bestaande organisaties te korten. Geïntegreerde routes of organisaties die effectievere ketenoplossingen bieden, komen zo niet tot stand. De verantwoording tenslotte is alleen gericht op rechtmatige besteding, niet op doelmatigheid.

Per saldo zien we overal spanning ontstaan. Kwaliteit en efficiëntie zijn op deze manier niet te sturen. Dit zien we ook terug in de manier waarop budgetverhogingen tot stand komen: eigenlijk alleen via noodkreten. Het maatschappelijk effect is dat het conflictoplossend-

---

<sup>13</sup> Zie Begrotingsbrief Algemene Rekenkamer, p. .

<sup>14</sup> Het te veel varen op de inzet en motivatie van de werkvloer leidt tot een vicieuze cirkel van negatieve effecten, aldus het Visitatierapport van de Rechtspraak, 2022-2023.



vermogen en de rechtsbescherming ongemerkt afnemen.

Dat nog zoveel goede resultaten worden geboekt, is vooral te danken aan individuele politiemensen, rechters, officieren, bemiddelaars, behandelaars of juristen bij overheidsorganisaties. Als zij de wettelijke mogelijkheden benutten, als zij belemmerende regels negeren en als zij elkaar weten te vinden, dan kunnen ze goede uitkomsten bereiken voor burgers en bedrijven. Burgers waarderen hun inspanningen en hebben een groot vertrouwen in deze professionals. Maar kansen op een beter stelsel dat meer mensen bereikt voor hun meest urgente rechtsproblemen blijven met de huidige bekostigingsstructuur onderbenut.

## 4 Evenwichtig begroten: een ontwikkelsprint

Geen enkele begrotingssystematiek of regievoering is ideaal. Maar de huidige systematiek kan veel beter. Dat kan stapsgewijs, in een gerichte ontwikkelsprint, met snelle eerste verbeteringen.<sup>15</sup> En waarschijnlijk ook zonder grote extra kosten of financiële risico's voor de instellingen, als we beginnen met te kijken naar de inkomsten.

### 4.1 Verhoog de inkomsten om schaarste rechtvaardiger te verdelen

De huidige inkomsten van de justitieketens bestaan vooral uit afgepakt crimineel vermogen (€380 miljoen), uit boetes (€764 miljoen) en uit griffierechten (€147 miljoen). De ambitie voor afpakken is al flink verhoogd.

Boetes en griffierechten drukken heel zwaar op de lagere inkomens. De verhoging van verkeersboetes met 10% leverde veel onbegrip op. Een koppeling met inkomen zou sancties eerlijker maken en handhaving effectiever. In veel landen bestaat zo'n systeem al.<sup>16</sup>

De inkomsten uit griffierechten komen vooral uit incasso-procedures van bedrijven en instellingen die op krediet leveren en worden verhaald op hun armlastige klanten. De Tweede Kamer drong aan op verlaging, omdat incasso's nauwelijks tijd vragen en de kosten bijdragen aan problematische schulden.

Aan de andere kant zijn er de griffierechten voor de zaken die de rechtspraak het zwaarst belasten. Die dekken een fractie van de kosten. Denk aan conflicten waarbij grote bedrijven betrokken zijn, mega-strafzaken, massa-schadezaken en conflicten over bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen. Een koppeling aan de omvang van de werkzaamheden voor de rechtspraak en aan het maatschappelijk belang van een oplossing ligt voor de hand.

Het huidige systeem is ook onrechtvaardig en versterkt ongelijkheid. Gratis rechtspraak voor grote bedrijven, projectontwikkelaars en overheden betekent dat zij concurreren om

---

<sup>15</sup> Als al niet voor de begrotingsbehandeling 2024, dan toch in ieder geval bij Voorjaarsnota 2024 of in de begroting voor 2025.

<sup>16</sup> Merel van Rooij, Verkeersboetes: schijntje voor rijken, strop voor armen, Sociale Vraagstukken, 2023.

rechterstijd met partijen in familiezaken, alledaagse strafzaken, werkconflicten, migratiekwesities, overlastconflicten, letselschades of conflicten over sociale voorzieningen. Daarin is voor gewone burgers en kleine ondernemers regelmatig hun bestaanszekerheid aan de orde. Maar zij moeten aansluiten in de wachtrij en genoeg nemen met een half uur aandacht van de rechter in een weinig effectieve procedure.

De eerste ontwikkelrichting zou dus zijn om griffierechten te verhogen voor zaken die veel tijd en aandacht vragen.

## 4.2 Behoeften en uitkomsten centraal stellen levert snel winst op

De OESO en andere experts bevelen aan om de toegang tot het recht zo te organiseren dat de problemen zoals burgers die ervaren centraal staan en de procedures te richten op de uitkomsten die zij nodig hebben. Dat is niet eenvoudig, maar met goed onderzoek en goed gestructureerde ontwikkeling wel degelijk te realiseren.

Letselschades en grootschalige hersteloperaties zoals Groningen en Toeslagen vragen om maatwerk dat veelal op dezelfde componenten is gericht: benadeelden hebben fysiek herstel nodig, willen weten wat er is gebeurd en hoe dat kwam, herstel van relaties en een evenredige bijdrage in kosten en verlies van inkomsten. Buurtconflicten draaien om vermindering van overlast, herstel van verhoudingen en verheldering van eigendomsrechten. Bij huiselijk geweld is stoppen van geweld belangrijk en meestal ook continuering van gezinsrelaties. Is sprake van dwingende controle, dan zal dat patroon krachtig moeten worden doorbroken. Echtscheidingsconvenanten en overeenkomsten die arbeidsconflicten beëindigen hebben ook steeds dezelfde aandachtspunten. Bij milieucriminaliteit gaat het om stoppen van de blootstelling, bevestiging van de norm richting soortgelijke bedrijven en bijdragen aan de opruiming.

Algemene doelstellingen als preventie, herstel en genoegdoening kunnen zo worden vertaald in te bereiken uitkomsten per doelgroep. Uitkomsten die gerealiseerd kunnen worden door resp. de echtscheidingsketen, de omgevingsrechtketen of de afpakketen. De keten kan vervolgens beter worden gericht op het bereiken van die uitkomsten, die stelselmatig kunnen worden gemonitord. Klantwaarderingsonderzoeken en bevolkingsenquêtes kunnen op de te bereiken uitkomsten worden toegespitst.

Om vanuit deze standaardisering maatwerk te borgen, kan bij iedere intake in de rechtspleging worden uitgevraagd welke behoeften partijen willen beschermen en aan welke uitkomsten zij prioriteit toekennen. De politie experimenteert al volop met intakegesprekken waarin samen met de melder de meest passende interventie wordt bepaald. Advocaten, bemiddelaars en - in toenemende mate - rechters bevragen partijen op wat zij willen bereiken. In de zogeheten doorbraak-methode bij vastgelopen conflicten met de overheid staat dit ook centraal.

De betrokken partijen en de behandelaars kunnen tijdens de reis door de keten bijhouden in hoeverre de uitkomsten zijn bereikt. Politie, OM, rechtspraak, reclassering en

detentiecentrum kunnen de overdracht aan de volgende ketenpartner daarmee veel beter toespitsen op wat er nog nodig is.

De onderhandelingspositie van Justitie ten opzichte van Financiën en andere departementen kan met gegevens uit de monitoring worden versterkt. Nu is Justitie vooral een kostenpost, terwijl de baten onduidelijk blijven. De waarde van de rechtsstaat wordt algemeen erkend, maar veel beter zou het zijn als de bijdrage aan economie, welzijn en een duurzame samenleving wordt gekwantificeerd. Een eerste poging hiertoe door Ecorys laat zien dat goede, tijdige conflictoplossing in ieder geval sterk bijdraagt aan de arbeidsproductiviteit en welzijn van burgers. Zorgkosten en kosten van (trage) besluitvorming nemen af.<sup>17</sup> Wij denken dat deze berekeningen zullen laten zien dat de maatschappelijke bijdrage van een goed functionerende rechtsstaat eerder wordt onderschat dan overschat.

### 4.3 R&D om evidence-based routes te ontwikkelen en in te voeren

Naarmate de doelen concreter worden – en daar zullen echt nog wel wat versies overheen gaan - wordt voor iedere ketenpartner duidelijker welke interventies doelmatiger zijn en waar de keten op een zijspoor raakt. De interventies die de grootste kans van slagen hebben om de uitkomsten te bereiken kunnen worden vastgelegd. In de zorg gebeurt dit door (internationaal) onderzoek naar de effectiviteit van interventies en opinies van experts te vertalen in behandelrichtlijnen.

Om monitoring van uitkomsten en evidence-based werken te realiseren, is onderzoek en vooral ontwikkeling nodig en daar moet in de justitiebegroting geld voor worden bestemd. Een algemene maatstaf voor begroting van R&D is 3% van de uitgaven en dat zou voor €15,4 miljard Justitiebegroting (artikelen 31 tot en met 34) uitkomen op ongeveer €450 miljoen per jaar. Een andere benchmark is hoe in de zorg wordt gebudgetteerd voor ontwikkeling en implementatie van betere behandelingen (zie kader).

De verschillende ketenpartners in de zorg hebben budgetten die specifiek zijn bestemd voor onderzoek, ontwikkeling, verbetering en opleiding. ZonMW, RIVM en het Nederlands Zorginstituut zijn bovendien organisaties die onderzoek, ontwikkeling en implementatie als specifieke opdracht hebben. Er kan aangevoerd worden dat het eenvoudiger is in de zorg de doelen te stellen – tegelijk vindt ook daar voortdurend discussie en bijstelling plaats. Is het doel de afwezigheid van ziekte, een snellere genezing, een hogere levensverwachting, een hogere *gezonde* levensverwachting of misschien zelfs *integrale* gezondheid? De discussie over de doelen weerhoudt de sector er niet van er enthousiast op te sturen en navenant te begroten. En het leidt tot een gezonde voortdurende analyse en ontwikkeling van de inzet middelen: care vs cure, preventie vs behandelen, fysio vs chirurg, etc.

Ter vergelijking: in de justitiesector is er het WODC, dat met een jaarbudget van €13 miljoen vrijwel alleen onderzoek in opdracht van beleidsafdelingen op het ministerie verricht. Daarnaast is er het NSCR dat voor €6 miljoen onderzoek doet naar criminaliteit en

---

<sup>17</sup> Barendrecht en Van Beek, ESB 2023.

rechtshandhaving. Uit hun - zeer goed gewaardeerde - onderzoeken komen wel aanbevelingen, maar die resulteren niet vaak in ontwikkelopdrachten voor interventies of voor aanpassingen van de routes in samenspraak met de ketenpartners.

<b>Onderzoek, ontwikkeling en regie in de zorgsector: Benchmarks voor de Justitiebegroting</b>
<p>De volgende posten op de VWS begroting 2024 betreffen onderzoek, ontwikkeling en implementatie van preventie en effectievere behandelingen (totaal €1,45 miljard):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ZonMW (onderdeel NWO) €381 miljoen</li> <li>- RIVM €155 miljoen</li> <li>- Verbetering kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid zorg: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eerstelijns zorg €44 miljoen voor ontwikkeling, €45 miljoen voor versterken van de organisatiegraad en €10 miljoen voor zelfzorg en onderzoek huisartsenzorg</li> <li>- Specialistische zorg €84 miljoen</li> <li>- Curatieve GGZ €14 miljoen</li> <li>- Medische producten €358 miljoen</li> </ul> </li> <li>- Snellere invoering innovaties €47 miljoen</li> <li>- Passende zorg (via het Zorginstituut) €30 miljoen</li> <li>- Verbetering langdurige zorg €294 miljoen</li> </ul> <p>Dit is exclusief de investeringen in R&amp;D door de farmaceutische industrie, de leveranciers van medische apparaten en hulpmiddelen en de academische ziekenhuizen.</p> <p>Aan optimaliseren van het integrale zorgstelsel wordt €1,44 miljard besteed, waaronder:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Patiëntenorganisaties en transparantie in de zorg €93 miljoen</li> <li>- Bijdragen aan opleidingen en de beroepenstructuur €755 miljoen</li> <li>- Nederlandse Zorgautoriteit €74 miljoen</li> <li>- Zorginstituut Nederland €77 miljoen</li> </ul>
<p>Benchmarks: :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deze €2,9 miljard komen overeen met 2,8% van de totale bruto zorguitgaven (€103,4 miljard)</li> <li>- Deze €2,9 miljard is 8,6% van de relevante begrotingsonderdelen van het VWS (artikelen 1, 2, 3, 4 en 8; €33,8 miljard)</li> </ul>

Met implementatie van evidence-based werken is een begin gemaakt in de Aanpak criminaliteitsfenomen (€36 miljoen). Voor misdrijven met hoge impact wordt onder meer beoogd om kansrijke en bewezen effectieve interventies te gaan inzetten. Maar ja, waar worden die ontwikkeld, getest, beoordeeld op kosteneffectiviteit en breed ingevoerd?

Politie, rechtspraak/OM, reclassering, justitiële inrichtingen en advocatuur hebben ieder eigen opleidingsinstituten die vooral onder hoge druk staan om snel meer menskracht te leveren. Aan gestructureerde, gezamenlijke ontwikkeling komen zij niet toe, daar hebben zij geen budget voor. Juridisch Loket en Raad voor de Rechtsbijstand hebben kleine ontwikkelafdelingen die vooral de eigen werkprocessen optimaliseren.

Om in de ontwikkel-leemte te voorzien, hebben 34 organisaties - na overleg met het ministerie - in februari 2023 een uitgewerkt R&D en Innovatie programma ingediend bij het Nationaal Groeifonds. Dit beoogt een initiële investering van €22 miljoen per jaar in gestructureerde verbetering van zeven conflictoplossingsroutes die voor burgers en ondernemers het meest urgent zijn (omgevingsrecht, samenwerking in MKB, betekenisvol strafrecht, familie, schulden, buurt en letsel/grootschalig herstel). Dit consortium van kennisinstellingen, een ADR instituut, de gemeente Den Haag en internationale experts stelt

voor hiervoor zeven ontwikkelcentra op te richten. Een achtste centrum zou de verdere ontwikkeling van de wijze van regie, regulering en budgettering ter hand moeten nemen. Dit artikel is een vrucht van het gezamenlijk werken aan dit voorstel.

#### 4.4 Regie, verantwoordelijkheid en financiering in lijn brengen

De vergelijking met de zorgsector suggereert ook hoe de regie kan worden verbeterd. In plaats van toezichthouders per ketenpartner (zoals bijvoorbeeld het veelbesproken toezicht op de advocatuur) is er een Zorgautoriteit. Het Zorginstituut Nederland heeft als taak om te bewaken dat alleen effectieve en bij de patiënt passende behandelingen worden bekostigd. Daar ligt dus een belangrijke motor voor doelmatigheid met menselijke maat.

Als de justitie-sector dit voorbeeld zou volgen, dan komt de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling van de doelmatige interventies en routes inderdaad bij ontwikkelcentra die losser staan van de bestaande instellingen. De justitie-instellingen en hun professionals zijn daar nauw bij betrokken, werken zoveel mogelijk evidence-based en kunnen het beste expliciet de opdracht krijgen om bij te dragen aan doelmatige ketens. Want - net als in de zorg - sporen hun eigen korte termijn belangen niet altijd met introductie van de voor burgers meest effectieve en voor de overheidsfinanciën meest kosten-efficiënte manieren van werken.

De regie over brede invoering van nieuwe interventies en routes - die nu heel diffuus is verdeeld over wetgevingsambtenaren op het ministerie, de hoogste rechtspraak en de Tweede Kamer en qua financiering over het ministerie en de justitie-instellingen - kan ook worden verbeterd.

Daarbij zijn er twee hoofdvarianten. Secretaris-generaal Schoof van JenV opperde in een recente blog om zijn departement dwingender te laten ingrijpen in de wijze waarop de ketenpartners hun processen hebben ingericht. Hij doet dat vanuit de constatering dat het realiseren van de maatschappelijke opgave ligt bij de keten als geheel.

Het is de vraag of deze regie vanuit het ministerie te verenigen zal zijn met de onafhankelijkheid van de instituties. Een andere optie is om de instellingen te stimuleren samen de verantwoordelijkheid te nemen. De politie, het OM, de rechtspraak, de ADR instellingen, de juridische professionals en veel van de 70 andere instellingen kunnen ook worden gezien als de derde macht in brede zin.

Daarin heeft de onafhankelijke rechtspraak uiteindelijk de meeste zeggenschap. Deze instellingen zouden, gefaciliteerd door leiders uit de rechtspraak, een gezamenlijk aanbod kunnen doen aan de samenleving om hun onpartijdige, rechtsbeschermende en conflictoplossende rol zo goed mogelijk te vervullen.<sup>18</sup>

De regievoering kan op verschillende manieren worden uitgewerkt. De systeemkennis die aanwezig is bij de Hoge Raad, de Raad van State, de Nationale Ombudsman, de inspecties, de Raad voor de rechtspraak, de gerechtshoven, de beroepsorganisaties en de

---

<sup>18</sup> Zie voor een uitwerking Barendrecht en Van den Bergh, De derde macht en de samenleving, een visie, Tijdschrift voor Conflicthantering, December 2023.

tuchtrechters kan worden benut. Deze instanties toetsen nu vooral achteraf de rechtmatigheid en doen dat op het niveau van individuele (categorieën van) zaken. Hun expertise kan beter worden ingezet om interventies en routes proactief op effectiviteit te toetsen.

## 4.5 Meer budget naar vroegtijdige, effectieve interventies

Een nieuwe begrotingssystematiek kan ook de verdeling verbeteren. Die lijkt nu scheef. Zo gaat 97% van het geld voor rechtspleging en rechtsbestel naar de toga-beroepen om procedures te voeren. Rechtspraak en sociale advocatuur (begrotingartikel 32) worden vooral gefinancierd voor het voorleggen van zaken aan de rechter en de rechter laten beslissen. 97% van deze €2,2 miljard wordt daarmee besteed aan de 3% van de door burgers ervaren conflicten die bij de rechter komen. Er is nauwelijks budget voor wat daaraan vooraf gaat en wat daarvan “terecht komt.”

Dit is moeilijk te rijmen met het beleid en met wat werkt voor burgers. Minister Weerwind - en een veelheid van internationale rapporten - beoogt toegang tot rechtvaardige oplossingen in eerste instantie te realiseren door informatie aan partijen waarmee zij zelf oplossingen kunnen bereiken. De tweede stap is begeleiding bij het vinden van overeenstemming door advocaten, mediators en anderen. Geschilbeslechting kan in een derde fase door rechtspraak en door gespecialiseerde ADR instellingen gebeuren.<sup>19</sup>

Volgens het Geschilbeslechtingsdelta-onderzoek wordt 34% van de conflicten opgelost door overeenstemming en 2% door buitengerechtelijke geschilbeslechting. Het lijkt dan buiten verhouding om daar in de begroting 2024 maar 3% van het budget aan toe te kennen. Deze €70 miljoen gaat naar het Juridisch Loket, lichte adviestoevoegingen, mediation in familie- en strafzaken, schuldsanering, voorbereidend onderzoek in bestuurszaken en consumentengeschillencommissies.

De ondoelmatigheid springt in het oog. Als deze “voorfase” effectief is en goed aansluit, kan de rechtspraak op tijd beschikbaar zijn om partijen te helpen overeenstemming te bereiken en om resterende knopen door te hakken met een beslissing.

Professionals willen graag deze kant op. Bijna alle experimenten met maatschappelijk effectieve rechtspraak of huizen van het recht gaan in de richting van faciliteren van overeenstemming en vroegtijdige, passende interventies. Implementatie wordt nu belemmerd door financiering van de rechtspraak die is gericht op uitspraken na het houden van een zitting.<sup>20</sup> Voor sociale advocaten geldt hetzelfde: zij willen graag overeenstemming faciliteren maar voor de - toch al moeizame - bedrijfsvoering is procederen interessanter.

Voor de strafrechtspleging geldt mogelijk hetzelfde. Politie en OM besteden verhoudingsgewijs veel middelen aan voorbereiding van procedures in 28.000 politierechterzaken, 25.000 onderzoekszaken en 10.000 complexe ondermijningszaken. Dat gaat traag, met hoge administratieve lasten, met veel procedurele complicaties en levert lang niet altijd de maatschappelijk meest wenselijke uitkomsten op.

---

<sup>19</sup> Kamerbrief Minister Weerwind over Toegang tot het recht, nr. 29279-800, 27 juni 2023.

<sup>20</sup> Visitatierapport van de Rechtspraak 2022-2023, p. 31.

De 127.000 zogeheten interventiezaken die in de ZSM trajecten worden behandeld hebben als helder doel dat “de burger als verdachte, slachtoffer of betrokkene een merkbare, zichtbare en betekenisvolle (strafrechtelijke) interventie ervaart die waar mogelijk snel (ZSM) wordt uitgevoerd.” Deze aanpak - waarin enkele ketenpartners goed samenwerken en veel mogelijkheden voor verdere ontwikkeling zien - lijkt te stagneren door gebrek aan middelen en door onenigheid met de rechtspraak over de regie. Terwijl deze veelbelovende, snelle route juist betere financiering, R&D en regie zou verdienen.

## 4.6 Beslissingskosten en foutkosten monitoren

In de zorg is er veel aandacht voor nog een aspect van doelmatigheid. Bij de toetsing en toepassing van interventies worden de positieve effecten op de gezondheid en de bijwerkingen gekwantificeerd en systematisch afgewogen. Dat geldt ook voor de kosten van interventies en de kosten van maatregelen om schadelijke neveneffecten te voorkomen.

Veel terugkerende dilemma's in de rechtspleging kunnen ook zo worden benaderd als er een instantie zou zijn waar deze afweging wordt belegd. Als bijvoorbeeld blijkt dat de risico's voor privacy bij het delen van gegevens klein zijn in verhouding tot de bijdrage aan betere, meer gedragen oplossingen voor burgers, dan kunnen die gegevens in het algemeen snel worden gedeeld. Daarover van geval tot geval beslissen jaagt de beslissingskosten op en het risico op foute beslissingen is dan waarschijnlijk ook groter.

Wachten op een uitspraak van een hoogste rechter in veel voorkomende zaken is ook vaak ondoelmatig. Zo'n uitspraak kan ook het beste heldere richtlijnen voor oplossingen uitzetten, die eventueel later kunnen worden bijgesteld, dan alleen een eerste indicatie.<sup>21</sup> De prejudiciële procedures die zijn ingevoerd bij de Hoge Raad en de Raad van State zijn een voorzichtige eerste toepassing van wat algemene doelmatigheidsprincipes zouden kunnen zijn.

Andere voorbeelden van ondoelmatigheid zijn overdreven lange processtukken die ketenpartners op kosten jagen en kostbaar nader onderzoek. Verder onderzoek in zaken met een gering belang of over kwesties waar onderzoek weinig helpt om de kans op een verkeerde beslissing te verminderen kan beter worden vermeden.

Op de begroting zou een voorziening moeten komen om deze kosten-baten afwegingen te onderbouwen. De ketenpartners en de regisseurs daarvan kunnen daar veel profijt van hebben.

## 4.7 Keten-uitkomsten belonen

De beloning zo organiseren dat goede uitkomsten ontstaan, is nodig, en ook uitdagend. Daarvoor zijn ketenbrede resultaatafspraken nodig en afspraken over onderlinge verdeling van het budget daarvoor.<sup>22</sup> Dat lukt mogelijk pas als de goed werkende interventies en

---

<sup>21</sup> Barendrecht, Een pleidooi voor informatiever recht, Nederlands tijdschrift voor burgerlijk recht, 1995, p. 165.

<sup>22</sup> Koopmans c.s., Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak, SEO en AEF in opdracht van WODC, 2021.

routes naar oplossingen beter zijn beschreven en gestandaardiseerd. De keten-financieringsmodellen zouden trouwens ook onderdeel van de ontwikkelopgave kunnen zijn.

Een ervaring met bekostigingssystemen is dat bezuinigen of negatieve prikkels, zoals extra controles, vooral veel weerstand oproepen en problemen veroorzaken. De beste resultaten ontstaan door extra beloning voor positieve bijdragen, zodat de inspanningen in die richting verschuiven. Daar zou de nieuwe begrotingssystematiek op kunnen inspelen.

Sociale advocaten, rechters en andere professionals willen vooral beter worden beloond voor effectieve uitkomsten via overeenstemming, met een beslissing als mogelijk sluitstuk. Als dat gebeurt, zullen ze waarschijnlijk minder gaan leunen op beloning voor minder effectieve bijdragen aan procedures. Als ze samen meer gaan doen “wat werkt” zullen ze waarschijnlijk ook de kosten bij ketenpartners verminderen. Burgers, bedrijven en overheden zien dan ook hun kosten verminderen en de baten van goede rechtspleging toenemen. Dat schept ruimte voor verhoging van hun bijdragen aan de financiering van de rechtspleging.

De vele instanties die nu achteraf de rechtmatigheid van handelingen van hun ketenpartners controleren kunnen ook worden ingezet en beloond voor hun proactieve bijdrage aan de effectiviteit van de keten. Daarmee kunnen ze eventuele wegvallende inkomsten uit beroepen in individuele zaken compenseren.

## 4.8 Toetreding openen en flexibeler inzet menskracht

De programma's van politieke partijen staan vol met aanmoediging van kleinschalig particulier initiatief voor het vervullen van publieke taken. Het justitiële veld kent tal van pilots en experimenten. Geslaagde innovaties hebben echter nauwelijks kans op toelating tot het rechtsbestel. De regulering van juridische beroepen, (buitengerechtelijke) conflictoplossing en criminaliteitsbestrijding ademt vooral risicobeheersing. Er liggen grote kansen als die regulering meer wordt gericht op het vergroten van de capaciteit om rechtvaardige uitkomsten voor burgers te bereiken.

In een recent onderzoek wordt - in lijn met ontwikkelingen in omliggende landen - gepleit voor een vergunningenstelsel om spelers met nieuwe organisatiemodellen voor de advocatuur toe te laten tot het rechtsbestel. Daarbij is onder meer gedacht aan BrandMr, een initiatief dat is ontstaan in de kring van rechtsbijstandverzekeraars, die net als vakbonden, consumentenorganisaties, de vier ADR-instellingen, sociaal raadslieden, hbo-juristen, gerechtsjuristen, buurtbemiddelaars, gemeentelijke meldpunten, Boa's en particuliere beveiligers een belangrijke aanvullende rol hebben in de justitieketens.

Door veelbelovende nieuwe organisatiemodellen toe te laten, kan ook meer beweging ontstaan op de arbeidsmarkt voor juristen en andere conflictoplossers. Zij kunnen gaan kiezen voor plekken waarop zij productiever kunnen zijn en meer bevredigend werk kunnen doen. Nieuwe modellen kunnen daarbij net zo goed uit de bestaande ketenpartners komen als uit het maatschappelijk initiatief.

Politie, rechtspraak, OM en andere justitie-instellingen hebben nu immers grote moeite om hun bezetting op peil te houden. Deze ketenpartners hebben rollen bij het bereiken van



uitkomsten voor burgers die elkaar deels overlappen en zouden elkaar op de zo belangrijke grensvlakken heel goed kunnen helpen. Rechters zijn vaak al als vrijwilliger actief in ADR-instellingen. Sociaal advocaten en mediators kunnen worden ingezet als hulprechters of op afroep door de politie die bij een hoogoplopende ruzie wordt betrokken. Nederland loopt achter op buurlanden door weinig gebruik te maken van vrijwillige inzet van betrokken of kundige burgers in de rechtspraak.

De huidige justitie-begroting gaat nog uit van een strikte scheiding van rollen en van bestaande organisatorische modellen. Innovatie daarin verlaagt waarschijnlijk de kosten en verhoogt de effectiviteit.

## 5 Afkeuren om te leren

De huidige begrotingsmethodiek voor Justitie en Veiligheid heeft vele ongewenste en onbedoelde effecten die hierboven schetsmatig in kaart zijn gebracht. Ministers, parlement, de leiding van instellingen: niemand kan echt zijn verantwoordelijkheid waarmaken om de uitkomsten te leveren die burgers, bedrijven en overheden in de huidige tijd het meeste nodig hebben.

Afkeuring van deze begroting kan de georganiseerde derde macht en het ministerie helpen om zich te herpakken. De kansen zijn veel groter dan de risico's van een nieuw stelsel dat gedragen zal worden door professionals die een groot vertrouwen genieten en veel ambities laten zien om maatschappelijk waardevollere uitkomsten te leveren. De Nederlandse samenleving heeft veel te winnen bij een betere systematiek.

De contouren daarvan hangen al in de lucht. Meer inkomsten; meer expliciteren van uitkomsten; betere toedeling van verantwoordelijkheden daarvoor; meer onderzoek en vooral ontwikkeling; stimuleren van evidence-based werken; verschuiving van menskracht naar eerdere interventies; betere sturing op waardevolle uitkomsten in verhouding tot beslissingskosten en risico's; benutten van nieuwe organisatiemodellen en van de ruim beschikbare menskracht buiten de traditionele rollen.

Het is niet gemakkelijk om deze contouren te vertalen in een sluitende begroting. De verschuivingen die daarbij gaan optreden zijn moeilijk vooraf te voorspellen. Rigoureuze inboeken daarvan, zal nodeloze onrust veroorzaken. Kosten van vernieuwing gaan voor de baat uit. Verhoging van inkomsten kan daarvoor ruimte scheppen. Wellicht dat de nieuwe regering bereid is om een extra investering te doen. Daarbij zal het ook helpen als de ketenpartners hun claims voor hun eigen organisaties matigen. ten gunste van de gezamenlijke aanpak die zo veel kan brengen.