

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2017

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2016

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 (hoofdstuk VI) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ)(Kamerstuk 34 550 VI, nr. 1). De begroting omvat € 12,6 miljard aan uitgaven, € 12,6 miljard aan verplichtingen en € 2 miljard aan ontvangsten.

We gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit ons onderzoek, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- voortgang in het oplossen van problemen met de controlfunctie;
- verhouding tussen ambitie, tijd en budget;
- bekostiging van de Rechtspraak;
- informatiewaarde van de toelichting op artikel 31 nationale politie;
- inzicht in publiek geld.

1 Voortgang in het oplossen van problemen met de controlfunctie

Het financieel beheer van het Ministerie van VenJ is al enkele jaren niet op orde. Een belangrijk onderdeel dat moet worden verbeterd is de controlfunctie. Een goede controlfunctie genereert onder meer de informatie die nodig is voor een goede begroting en voor het beheerst uitvoeren en zo nodig tijdig bijsturen van de plannen. In ons Verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van VenJ hebben we het financieel beheer als een ernstige onvolkomenheid aangemerkt.

In het wetgevingsoverleg heeft de Minister toegezegd om in de begroting over de voortgang van het financieel beheer te rapporteren;¹ in de bijlagen bij de ontwerpbegroting 2017 gaat de Minister daarop in.²

¹ Verslag van een wetgevingsoverleg (Tweede Kamer vergaderjaar 2015–2016, 34 475 VI, nr. 11).

² Zie bijlage VI en VII van de ontwerpbegroting 2017 van het Ministerie van VenJ.

Zoals de Minister laat weten, is de noodzakelijke structurele verbetering van de controlfunctie nauw gerelateerd aan een cultuur- en gedragsverandering, en daarmee sterk verbonden met het meerjarig programma VenJ Verandert. Dit programma beoogt een grotere mate van interne en externe openheid en transparantie voor een goede en brede informatie-uitwisseling op het Ministerie van VenJ. Onderdeel hiervan is het programma «Verbeteren financiële beheersing begroting(suitvoering) en intern toezicht» dat is gericht op de invoering van een nieuw control model per 1 januari 2017.

De Minister heeft verder een aantal maatregelen ingevoerd om de controlfunctie te verbeteren. Zo heeft hij gezorgd voor een inhoudelijke verbinding en samenwerking tussen de verschillende controlaspecten (financieel, personeel, inkoop, informatisering). Dat is een positieve ontwikkeling.

Omdat cultuur en gedrag moeilijk te veranderen zijn, vraagt vooral dit onderdeel veel aandacht. Bijlage VI van de ontwerpbegroting gaat in op de voortgang van het programma VenJ Verandert. De Minister werkt aan een verandermonitor om effecten van het programma in kaart te brengen. De Minister zegt toe om in de volgende rapportages aan de Tweede Kamer ook op de effecten in te gaan. De eerstvolgende rapportage is bij de verantwoording over 2016. De Algemene Rekenkamer zal hierop ingaan in het Verantwoordingsonderzoek 2016.

2 Verhouding tussen ambitie, tijd en budget

In ons Verantwoordingsonderzoek over 2015 bij het Ministerie van VenJ³ hebben wij de Minister van VenJ aanbevolen om de verhouding tussen ambitie, tijd en beschikbaar budget in balans te brengen, onder meer vanwege de grote en diverse uitdagingen waar hij voor staat. De Minister reageerde dat er voorafgaand aan de Kamerbehandeling van de ontwerp-begroting 2016 structureel financiële middelen aan de begroting van het Ministerie van VenJ waren toegevoegd. Hierdoor was er volgens de Minister meer evenwicht ontstaan tussen ambities en middelen.

In de ontwerpbegroting 2017 van het Ministerie van VenJ is vanaf 2017 structureel € 450 miljoen beschikbaar voor intensiveringen bij onder meer de nationale politie, de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie. Hiertoe is besloten om de aanwezige knelpunten op te lossen. Dit komt boven op de € 250 miljoen die het kabinet in het najaar van 2015 structureel beschikbaar heeft gesteld.

In de ontwerpbegroting worden op verschillende beleidsterreinen de activiteiten geïntensiveerd, de aanpak versterkt en handhavingsacties voorgesteld. Hieruit blijkt dat de ambities van de Minister nog steeds hoog zijn. In eerder onderzoek stelden wij vast dat haalbaarheid van ambities belangrijk is bij de besluitvorming er over. We hebben dat onder de noemer «tijd voor uitvoering» eerder onder uw aandacht gebracht.

Deel extra begrotingsgeldten gereserveerd op de begroting van Financiën

Een deel van de meerjarige intensiveringen staat nog niet op de begroting van het Ministerie van VenJ, maar is gereserveerd bij het Ministerie van Financiën. Voor 2017 gaat het om € 120 miljoen. Op het moment dat de bestedingsplannen zijn uitgewerkt, worden de middelen overgeheveld naar de begroting van VenJ. Deze middelen zijn vervolgens bestemd voor investeringen in onder meer:

³ Rapport Algemene Rekenkamer *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Veiligheid en Justitie*, 18 mei 2016 (Kamerstuk 34 475 VI, nr. 2).

- het Openbaar Ministerie;
- versterking van de gebiedsgerichte aanpak bij de politie;
- bestrijding van terrorisme;
- cybersecurity;
- aanpak van ondermijnende criminaliteit en mensenhandel.

In de beleidsartikelen staat een beknopte toelichting voor de geplande investeringen, maar daaruit blijkt niet wanneer de bestedingsplannen moeten zijn uitgewerkt en wanneer de middelen worden overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van VenJ.

Beschikbare middelen Rechtspraak en het Nederlands Forensisch Instituut

Bij de Rechtspraak en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) is het eigen vermogen (de reserves) teruggelopen; het NFI had eind 2015 een negatief eigen vermogen. Ook is het saldo van de begrote baten en lasten van het NFI vanaf 2016 nihil.

De Raad voor de rechtspraak verwacht eind 2016 geen eigen vermogen (reserves) meer te hebben, omdat de Raad extra kosten verwacht om het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) te ontwikkelen en in te voeren. Uit de ontwerpbegroting blijkt dat de personele kosten bij de Raad voor de rechtspraak vanaf 2017 afnemen. Door het programma KEI vervalt naar verwachting ongeveer 40% van de administratieve functies binnen de griffies en ongeveer 7% van de functies van juridisch medewerkers; dit is ongeveer 950 fte. In de ontwerpbegroting is nog geen rekening gehouden met de omvang van de kosten van de reorganisatie door het programma KEI. Hiervoor moet de Raad voor de rechtspraak nog een voorziening treffen ten laste van het eigen vermogen. De Minister geeft in de ontwerpbegroting 2017 aan dat de omvang van de voorziening en de financiële gevolgen voor het eigen vermogen pas na 31 december 2016 bekend zijn.

Ontvangsten uit boetes en transacties

Het grootste deel van de ontvangsten uit boetes en transacties bestaat uit (eenvoudige) verkeersovertredingen die vallen onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (ook wel «Wet Mulder» genoemd). De ontvangsten staan op de begroting van het Ministerie van VenJ, omdat de handhaving van de verkeersveiligheid een taak is van dit ministerie. De hoogte van de ontvangsten heeft dan ook direct invloed op de begroting.

De laatste jaren zijn de ontvangsten uit boetes en transacties teruggelopen. Zo waren de ontvangsten in 2015 € 192 miljoen lager dan begroot,⁴ en blijkt uit de ontwerpbegroting 2017 dat verwacht wordt dat de ontvangsten over 2016 € 73 miljoen lager zullen zijn dan begroot. Dat zet spanning op de realisatie van de plannen van de Minister. Om de tekorten te beperken en de verkeersveiligheid te vergroten, heeft de Minister het afgelopen jaar een aantal maatregelen ingevoerd of in gang gezet, zoals extra inzet van de teams Verkeer van de politie, intensivering van de verkeershandhaving door de basisteams van de politie en trajectcontrolesystemen op N-wegen. De Minister verwacht dat deze maatregelen het tekort vanaf 2017 zullen terugbrengen. In de ontwerpbegroting is geen verdere onderbouwing opgenomen. Wij vragen ons af of dit een realistische schatting is en wat de consequenties zijn voor de uitvoering van de taken van de Minister indien hij een tekort heeft gedurende een begrotingsjaar. Dit mede omdat de gerealiseerde ontvangsten de afgelopen jaren lager waren.

⁴ Jaarverslag en slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015 (Kamerstuk 34 475 VI, nr. 1).

Deze onzekerheid in de begroting wordt mogelijk weggenomen door de motie-Zijlstra/Samsom (Kamerstuk 34 550, nr. 7). De Tweede Kamer heeft de regering verzocht om voorbereidingen te treffen om de opbrengsten van verkeersboetes niet langer in de begroting van VenJ te laten vloeien, maar in de algemene middelen, en de begroting van VenJ te compenseren voor het weggefallen bedrag.

3 Bekostiging van de Rechtspraak

Sinds 2002 wordt de Rechtspraak in Nederland gefinancierd via prestatiebekostiging. Dat betekent dat het aantal verwachte rechtszaken (q) tegen de afgesproken prijs per soort rechtszaak (p) leidend is voor het jaarlijkse budget dat de Minister van VenJ op zijn begroting reserveert voor de Rechtspraak ($p \cdot q$). Deze wijze van bekostiging heeft bijgedragen aan het beheersen van de kosten, zo concluderen wij in ons rapport *Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid*.⁵ Onder meer door budgettaire krapte financierde de Minister van VenJ van 2010 tot en met 2015 vooraf minder dan het aantal verwachte zaken. Werden meer zaken gerealiseerd dan afgesproken, dan werden die achteraf wel gefinancierd, maar niet volledig (tegen 70% van de afgesproken prijs per soort rechtszaak). Gerechten moesten hierdoor hun reserves aanspreken. De Minister voerde zo het systeem van prestatiebekostiging niet geheel meer uit zoals het bedoeld is. Het is niet duidelijk welke gevolgen dit heeft gehad voor de kwaliteit van de Rechtspraak.

Wij hebben de Minister aanbevolen om bij beperking of verruiming van het budget voor de Rechtspraak in de departementale begroting duidelijk aan te geven welke gevolgen dat heeft voor het aantal vooraf te financieren zaken, de gehanteerde prijzen en het gewenste kwaliteitsniveau van de rechtspraak.

In het besluit Financiering Rechtspraak 2005 is bepaald dat de prijzen per soort rechtszaak voor een periode van drie jaar worden vastgesteld en opgenomen in de begroting van het Ministerie van VenJ. Recent heeft de Raad voor de rechtspraak overeenstemming bereikt met de Minister van VenJ over de prijzen voor de periode 2017–2019. In de ontwerpbegroting 2017 staat dat het recente prijsakkoord heeft geleid tot een structurele verhoging van € 35 miljoen van de bijdrage aan de Raad voor de rechtspraak vanaf 2017. Het kabinet stelt deze extra middelen beschikbaar om de structurele werklast te verminderen. De Rechtspraak zal deze middelen gebruiken om professionele standaarden in te voeren in de organisatie. Dit geld komt boven op de extra bijdrage van structureel € 25 miljoen die bij de begrotingsvaststelling 2016 al is toegekend. In de departementale begroting wordt echter niet toegelicht hoe deze extra middelen verwerkt worden in de bekostiging. Onduidelijk is welke gevolgen deze extra middelen hebben op de gehanteerde prijzen en het gewenste kwaliteitsniveau van de Rechtspraak. Ondanks de extra beschikbare middelen financiert de Minister in 2017, net als eerdere jaren, vooraf minder dan het aantal verwachte zaken. Het eigen vermogen is echter begroot op nihil, waardoor onduidelijk is hoe gerechten een mogelijke overschrijding van het aantal bekostigde rechtszaken kunnen opvangen.

⁵ Rapport *Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid* (bijlage bij Kamerstuk 29 279, nr. 317).

4 Informatiewaarde van de toelichting op artikel 31 nationale politie

De Minister van VenJ heeft zowel een kaderstellende rol als een beherende rol bij de nationale politie. In zijn kaderstellende rol draagt de Minister verantwoordelijkheid voor de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestedel. Ook bepaalt hij de landelijke beleidsprioriteiten voor de politie en stelt hij vast welke bijdrage hij jaarlijks beschikbaar stelt aan de politie. In zijn beheerdersrol stelt de Minister het beheerplan, de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening van de nationale politie vast. Ook bepaalt hij de operationele sterkte van de politie⁶.

Het zou daarom logisch zijn dat de Minister van VenJ in zijn ontwerpbegroting verband aanbrengt tussen de beleidsprioriteiten en de beheerdoelstellingen van de nationale politie. Maar evenals voorgaande jaren moeten we constateren dat ook in de huidige ontwerpbegroting de koppeling tussen de prioriteiten en de hiervoor beschikbare budgetten niet voldoende duidelijk wordt gemaakt.

Dit geldt in het bijzonder voor de koppeling van het extra geld aan specifieke prioriteiten van de politie, zoals de aanpak van specifieke delicten. Een deel (namelijk € 221 miljoen) van de structurele extra € 450 miljoen wordt vanaf 2017 geïnvesteerd in de prestaties van de nationale politie. De Minister geeft in de ontwerpbegroting aan dat deze investering garandeert dat de politie haar belangrijke rol in de samenleving beter kan vervullen. Ook trekt het kabinet vanaf 2017 structureel € 10 miljoen extra uit voor een grotere beschikbaarheid van wijkagenten en een betere toerusting van de medewerkers in de gebiedsgebonden politie. Hiermee wil het kabinet een kwaliteitsslag maken in de wijken. Volgens de Minister kan de politie met deze investeringen de ontwikkeling van haar organisatie en het presterend vermogen waarmaken, zoals staat in het inrichtingsplan en de herijkingsnota. Een nadere koppeling tussen de verschillende prestaties en het budget wordt bij beide investeringen evenwel niet gemaakt.

Daarnaast vragen we aandacht voor informatie over de (financiële) risico's die zijn verbonden aan het functioneren van de nationale politie. Financiële tegenvallers zullen, zoals we ook in het Verantwoordingsonderzoek 2014 schreven, ten laste komen van het eigen vermogen van de nationale politie. Uiteindelijk zal de Minister tekorten moeten aanzuiveren. De politie heeft geen alternatieve bronnen van financiering. In de ontwerpbegroting 2017 van het Ministerie van VenJ zien we deze informatie over risico's niet terug. Zo noemt de Minister de risico's die in de risicoparagraaf van de ontwerpbegroting 2017–2021 van de nationale politie worden opgesomd, niet in deze ontwerpbegroting 2017.

5 Inzicht in publiek geld

De afgelopen jaren is veel werk verzet om de overheidsfinanciën en de inrichting daarvan op orde te brengen. De rechtmatigheid van de financiële transacties op rijksniveau is al jarenlang ruim 99%. Maar de controle op de rechtmatigheid is voor ruim de helft van die uitgaven niet meer dan de verificatie of het juiste bedrag op het juiste rekeningnummer van de juiste organisatie is overgemaakt. Een deel van het geld dat het kabinet int, wordt namelijk niet uitgegeven door de Ministers, maar door provincies, gemeenten, sociale fondsen en instellingen op afstand. Welke resultaten met die uitgaven bereikt zijn, is niet altijd duidelijk. Het is lastig om het publieke geld vanaf de belastingbetaler tot aan de publieke

⁶ Staatsblad, jaargang 2012, nr. 610: *Besluit verdeling sterkte en middelen politie*.

voorziening te volgen. Het is vaak onduidelijk wie waarop kan worden aangesproken, laat staan dat bekend is wat de resultaten van publiek geld zijn.

In ons rapport *Inzicht in publiek geld*⁷ gaven wij als voorbeeld de onduidelijkheid over rollen, taken en bevoegdheden in het wetsvoorstel voor de Politiewet 2012. Enerzijds moest de nationale politie op afstand van de rijksoverheid komen als zelfstandige organisatie met een eigen rechtspersoonlijkheid. Anderzijds kreeg de Minister van VenJ expliciete bevoegdheden om het beheer en de taakuitvoering van de politie rechtstreeks aan te sturen alsof deze een dienstonderdeel van het ministerie was.

Daarom hebben wij in juli 2016 met onze publicatie *Inzicht in publiek geld* een oproep gedaan aan politieke partijen, kabinet, volksvertegenwoordigers, wetenschappers, journalisten en andere betrokkenen en deskundigen. Wij hebben hen uitgenodigd zich te bezinnen op de vraag: wat is er nodig opdat het parlement van morgen inzicht heeft in de mate waarin toekomstige regeringen zinnig, zuinig en zorgvuldig met publiek geld omgaan?

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de ontwerp-begroting 2017.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,
secretaris

⁷ Rapport *Inzicht in publiek geld*; *Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording* (bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 86).