

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2019

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2018

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2019 (hoofdstuk VI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) (Kamerstuk 35 000 VI, nr. 1). De begroting omvat € 12.738 miljoen aan uitgaven, € 12.729 miljoen aan verplichtingen en € 1.601 miljoen aan ontvangsten.

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In de ontwerpbegroting worden onder andere de plannen uit het regeerakkoord en de uitkomsten van de voorjaarsbesluitvorming verwerkt.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten die voortkomen uit onze onderzoeken, en die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- zicht op extra geld kabinet-Rutte III;
- het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI);
- intensiveringen n.a.v. evaluatie Politiewet commissie Kuijken;
- voorraadvorming strafzaken bij het Openbaar Ministerie (OM);
- wijziging Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

1. Zicht op extra geld kabinet-Rutte III

In het regeerakkoord (Kamerstuk 34 700, nr. 34) zijn omvangrijke intensiveringen in de vorm van extra uitgaven aangekondigd (bijna € 9 miljard in 2019). Ook is in het regeerakkoord gemeld dat de plannen voor extra uitgaven nader uitgewerkt en onderbouwd moeten worden voor zover dat nodig is. Pas als deze plannen voldoende doelmatig, concreet en evalueerbaar zijn, wordt het geld aan de begroting toegevoegd. Tot die tijd staat het geld op een zogenoemde aanvullende post. De Miljoenennota 2019 (Kamerstuk 35 000, nr. 2)(bijlage 16) geeft de actuele stand van die post weer.

Over het proces van toekenning van de extra uitgaven, de mogelijkheid om de verwerking van de extra uitgaven in de begroting te kunnen volgen

en de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven, hebben wij op 26 september 2018 een rapport uitgebracht (Zicht op extra geld kabinet-Rutte III; Navolgbaarheid en onderbouwing maatregelen). Hierna gaan we in op de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven in de ontwerpbegroting 2019. Per begrotingshoofdstuk hebben we een of meerdere intensiveringen geselecteerd. Voor het Ministerie van JenV is dit de evaluatie Politiewet Commissie Kuijken.

2. KEI

Het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak dat onder andere gericht is op de digitalisering van de rechtspraak, loopt vertraging op. Uit de ontwerpbegroting 2019 voor JenV blijkt dat de financiële tekorten bij de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) groter zijn dan aanvankelijk begroot. Bij de Rechtspraak wordt eind 2018 een negatief eigen vermogen verwacht van € 40 miljoen. Dit tekort wordt voornamelijk veroorzaakt door de vertraging van de uitvoering van het programma KEI waardoor de beoogde baten (lagere kosten) pas later gerealiseerd kunnen worden. Deze baten waren reeds ingeboekt. Ook heeft de rechtspraak in 2018 te maken met frictieproblematiek als gevolg van een sterk gedaalde zaakinstroom. Gezien de wettelijke positionering van de Rvdr ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de oplossing van financiële problemen bij de Rvdr zelf. Echter door het tekort van € 40 miljoen op het eigen vermogen heeft de Rvdr na 2018 geen eigen middelen meer en kan zij dit niet realiseren. In de begrotingsbrief 2017 constateerde de Algemene Rekenkamer al eerder dat het eigen vermogen van de Rvdr (de reserves) terugloopt. Dit komt doordat de Rvdr extra uitgaven verwachtte om het programma KEI te ontwikkelen en in te voeren.

Op grond van het Besluit Financiering Rechtspraak dient een eventueel negatief eigen vermogen van de Rvdr door de Minister van JenV worden aangezuiverd.

Vanwege deze aanzuivering is de financiële bijdrage aan de Rvdr in 2019 hoger dan in de andere jaren en overleggen de Minister van JenV en de Rvdr over te nemen maatregelen. Wij constateren dat het financiële risico voor de Minister van JenV ondanks de genomen maatregelen nog steeds onduidelijk is.

3. Politie

Op 16 november 2017 heeft de Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (verder: de Commissie Kuijken) haar eindrapport Evaluatie Politiewet 2012; «Doorontwikkelen en verbeteren» aangeboden aan de Minister van JenV (Kamerstuk 29 628, nr. 743). De kernboodschap hiervan is dat het nu zaak is het politiebestedel verder te ontwikkelen en te verbeteren. De huidige politieorganisatie is door haar grotere eenheid in staat snel op te schalen bij crises, grensoverschrijdend te werken en politiemensen daar in te zetten waar dat op dat moment nodig is.

Naar aanleiding van de evaluatie van de Politiewet door de Commissie Kuijken zijn in het Regeerakkoord intensiveringen¹ in de vorm van extra uitgaven aangekondigd. Deze zijn bedoeld voor verdere uitbreiding van de politiecapaciteit en versterking van een meer flexibelere politieorganisatie met ruimte voor lokaal maatwerk. Deze aangekondigde uitgaven zijn in de ontwerpbegroting voor 2019 van het Ministerie van JenV in artikel 31 opgenomen. Het totaal van de extra structurele intensiveringen bij de politie loopt op tot € 291 miljoen in de periode 2019–2023.²

¹ Zie bijlage 1.: Tabel uit Begroting-Beheerplan politie 2019–2023.

² Kamerstuk 29 628, nr. 784 (brief: Middelen regeerakkoord politie en flexibiliseringsagenda).

Wij constateren dat in de ontwerpbegroting JenV voor 2019 en het beheerplan van de politie 2019–2023 is opgenomen dat het aan het lokaal gezag is om samen met de politiechef in de politie-eenheid te bezien waar de uitbreiding van de extra capaciteit nodig is. Dat neemt niet weg dat vooraf een concreet doel voor de extra middelen kan worden geformuleerd tezamen met indicatoren om de voortgang hierop te monitoren nadat u als Tweede Kamer het extra geld geautoriseerd heeft.

Het regeringsstandpunt³ naar aanleiding van het rapport van de commissie, bevat voorstellen tot wetswijzigingen over het beheer van de politie en de formele relatie tussen de Minister en de politie. Wij adviseren de Tweede Kamer om bij verdere vormgeving van de wetgeving er alert op te zijn dat een helder arrangement voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister en de korpschef wordt gekozen en dat de begroting en verantwoording daarmee in lijn worden gebracht opdat bij begroten en verantwoorden recht wordt gedaan aan zowel ministeriële verantwoordelijkheid als budgetrecht.

Bij de totstandkoming van de huidige Politiewet constateerden wij dat de Minister van JenV in de Politiewet 2012 vergaande bevoegdheden heeft gekregen om rechtstreeks te sturen op het beheer en de taakuitvoering van de politie, als ware het een eigen dienstonderdeel van zijn ministerie. Als de politie beschouwd kan worden als dienstonderdeel van het Ministerie van JenV, zou dat betekenen dat het budgetrecht van de Staten-Generaal onverkort van toepassing is op de begroting van de politie. Door de juridische status van de politie als zelfstandige organisatie op afstand van de rijksoverheid met eigen rechtspersoonlijkheid, is dit echter niet het geval. De begroting en het jaarverslag van de politie zijn geen integraal onderdeel van de departementale begroting en jaarverslag, maar worden als bijlagen ter informatie meegestuurd.⁴ De amenderingsmogelijkheid en de dechargeverlening van de Staten-Generaal zijn hiermee beperkt tot het totaalbudget voor de politie zoals dat is opgenomen in de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van JenV.⁵ Met andere woorden: de bestuurlijke bevoegdheid en de financiële uitwerking sluiten niet aan.

Wij wijzen het parlement op het introduceren van een bandbreedte binnen de huidige sturing op middelen met een «dubbel slot» (waarbij zowel de operationele sterkte als het budget vaststaan). Door het introduceren van een bandbreedte wordt minder vergaand gestuurd binnen de politie op de personele omvang van de politie en het budget. Alleen het budget zal worden uitgekeerd en vervolgens zal binnen marges lokale personele invulling worden gegeven door de politie eenheden.⁶ Hierdoor ontstaat er meer flexibiliteit voor de politieorganisatie om te komen tot een wisselende, effectievere inzet in de mix tussen personeel en middelen, die ook in overeenstemming is met de wens van de lokale gezagen. Wij vinden het van belang dat de Minister van JenV er nauwlettend op toeziet dat dit budget doelmatig wordt besteed. Dit kan door goede verantwoordingsinformatie te geven en erop toe te zien dat deze informatie zich verder ontwikkelt in lijn met de grotere lokale bestedingsvrijheid.

³ Brief over de Evaluatie Politiewet 2012 van de Minister van JenV aan de Tweede Kamer, 15 juni 2018, Kamerstuk 29 628, nr. 783.

⁴ Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 24 maart 2011, inzake wijziging Politiewet (bijlage bij Kamerstuk 30 880, nr. 11); brief van de Algemene Rekenkamer aan de Minister van Veiligheid en Justitie, 28 augustus 2012, over het ontwerpvoorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 2012 (bijlage bij Kamerstuk 33 368, nr. 5).

⁵ Brief van de Algemene Rekenkamer, 1 november 2012, Aandachtspunten bij de begroting 2013 van de Minister van JenV, Kamerstuk 33 400 VI, nr. 7.

⁶ Intensiveringsbrief, 15 juni 2018.

4. Voorraadvorming strafzaken Openbaar Ministerie

Wij hebben in ons rapport bij het jaarverslag 2017 geconstateerd dat er sprake was van ongewenste voorraadvorming van strafzaken bij twee parketten van het Openbaar Ministerie (OM)(bijlage bij Kamerstuk 34 950 VI, nr. 2). Wij hebben de Minister van JenV aanbevolen te onderzoeken welke van de genoemde verklaringen voor de voorraadvorming de juiste zijn en daarbij ook verschillen in financieringsmethodiek tussen ketenpartners te betrekken. De Minister van JenV zegt in de ontwerpbegroting 2019 toe om voor het einde van dit jaar de Tweede Kamer te informeren over het verschil in financieringsmethodiek en over de vraag of het verschil daartussen een oorzaak is van de voorraadvorming van strafzaken.

De Minister van JenV heeft tevens toegezegd in september 2018 een voortgangsbrief in het kader van de voorraadvorming bij het OM aan de Kamer te sturen waarin hij met maatregelen komt om de voorraadvorming tegen te gaan.⁷

5. Wijziging Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Uitvoeringswet AVG (Kamerstuk 34 851) is – door middel van een nota van wijziging (Kamerstuk 34 851, nr. 9) – in het wetsvoorstel opgenomen dat de Autoriteit Persoonsgegevens rechtspersoonlijkheid bezit (Handelingen II 2017/18, nr. 59, item 4). Wij maken u erop attent dat op grond van artikel 7.40 Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) over deze wetswijziging overleg met de Algemene Rekenkamer gevoerd had moeten worden. Door het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de Autoriteit Persoonsgegevens kan de organisatie worden aangemerkt als «rechtspersoon met een wettelijke taak» in de zin van de CW 2016. Daarmee heeft het wetsvoorstel gevolgen voor de taak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Ook verandert de verhouding tussen de Minister en de Autoriteit. Wij hechten eraan dat u in de toekomst wetsvoorstellen die gevolgen kunnen hebben voor de taken of bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer tijdig aan ons voorlegt. Wij kunnen dan vooraf vaststellen hoe onze onderzoeksbevoegdheden in de nieuwe situatie zijn geregeld en eventuele aandachtspunten meegeven bij de voorgestelde structuur van controle, verantwoording en toezicht.

Het artikel dat ziet op de eigen rechtspersoonlijkheid van de Autoriteit Persoonsgegevens is op dit moment nog niet in werking getreden. Voor de volledigheid stellen we vast dat de Algemene Rekenkamer na omvorming van de Autoriteit Persoonsgegevens tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid – op grond van artikel 7.24. onder b CW 2016 – bevoegd is bij de Autoriteit Persoonsgegevens ter plaatse onderzoek te doen.

Algemene Rekenkamer

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

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris

⁷ Ontwerpbegroting JenV 2019 – RVS versie 31 augustus 2018, p. 194.

Inzet regeerakkoordgelden politie (bedragen x 1 miljoen euro)

	2019	2020	2021	2022	2023 e.v.
Investeren in personeel	145,0	163,8	168,6	191,0	191,0
Uitbreiding politieacademie	5,4	10,2	14,4	16,0	16,0
Investeren ICT, innovatie en uitrusting	40,0	50,0	64,0	64,0	64,0
Overig	2,6	3,0	3,0	3,0	3,0
Meldkamer	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0
Totaal	210,0	244,0	267,0	291,0	291,0

Regeerakkoord politie (In fte's)

Regionaal	2019	2020	2021	2022	2023 e.v.
Meer agenten in de wijk	390	515	600	700	700
Meer en hoger opgeleide recherche	151	191	191	282	282
<i>Totaal regionaal</i>	<i>541</i>	<i>706</i>	<i>791</i>	<i>982</i>	<i>982</i>
Landelijk					
Meer en hoger opgeleide recherche	129	129	129	129	129
<i>Totaal landelijk</i>	<i>129</i>	<i>129</i>	<i>129</i>	<i>129</i>	<i>129</i>
Totaal groei formatie operationele sterkte	670	835	920	1.111	1.111