

36 410 VI Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2024

Nr. 5 Brief van de Algemene Rekenkamer

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2023

Met deze brief geven wij u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2024

(hoofdstuk VI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) (Kamerstuk 36 410 VI). Hiermee kunt u de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming aanspreken op wat zij willen bereiken met de ontwerpbegroting.

Uw budgetrecht en informatiepositie

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Goed begroten houdt in dat er genoeg geld, tijd en mensen zijn om te bereiken wat je vooraf van plan bent. Dat betekent onder meer realistische ramen voor de begroting. Ministers moeten binnen de afgesproken uitgavenkaders blijven, maar we constateerden in ons onderzoek naar meerjarenramingen¹ uit 2021 meerdere onrealistische ramingen bij de rechtspraak, de luchtmacht, de politie, het beheer en onderhoud van (vaar)wegen en bij de financiering van het hoger onderwijs. De risico's hiervan zijn onder meer een ondoelmatig gebruik van publieke middelen (bij een te hoge raming) of verslechterde dienstverlening aan burgers en bedrijven (bij een te lage raming). We zien meer in algemene zin in ons onderzoek regelmatig torenhoge ambities, complexe financiering (zoals met revolverende fondsen) en weinig realistische doelen. Daarnaast zien we soms ook een gebrek aan transparantie over het bereiken van deze doelen. Ook bij evaluaties van beleid die de rijksoverheid laat uitvoeren, zien we dit gebrek aan transparantie. Dit kan uiteindelijk het vertrouwen van burgers in de overheid aantasten.

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. De ontwerpbegroting 2024 is 23% (€ 4.509 miljoen) hoger dan de ontwerpbegroting 2023. Op zijn beurt was de ontwerpbegroting 2023 bijna 30% hoger dan de voorgaande ontwerpbegroting 2022. De toenames hebben in beide jaren te maken met de kosten voor de opvang van Oekraïense ontheemden. Daarnaast komt de toename van 2024 onder andere door extra investeringen in capaciteit voor asielopvang bij het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA).

¹ Ruimte in ramingen? Meerjarenramingen onderzocht, Algemene Rekenkamer (2021).

Voor uw controlerende taak is het van belang dat doelstellingen en toetsbare resultaten gekoppeld kunnen worden aan de beschikbare budgetten. Bij de begrotingsbehandeling dit najaar kunt u de ministers hierop aanspreken.

Geringe regievoering door ministers

Het overkoepelende thema van deze brief is regievoering op ketens. Veel JenV-instellingen werken in ketens, bijvoorbeeld de strafrechtketen, asielketen en de afpakketen. De ministers hebben binnen deze ketens uiteenlopende bestuurlijke bevoegdheden, die verschillen per instelling. Bij instellingen op afstand, zoals de Raad voor de Rechtspraak en de IND, zijn de bestuurlijke bevoegdheden beperkter dan bij dan bij diensten die rechtstreeks onder de minister vallen. Duidelijke ketendoelstellingen en regievoering op deze ketens door de ministers zijn van groot belang in een dergelijk gecompliceerd speelveld. De ministers kunnen hiervoor zo nodig hun wettelijke bevoegdheden inzetten. Wij constateren echter dat ketendoelstellingen en ministeriële regievoering veelal ontbreken bij het Ministerie van JenV, waardoor het risico op onbeheersbaarheid van ketens ontstaat. Dit lichten we hierna toe aan de hand van onderwerpen wij in de afgelopen jaren onderzocht hebben.

Terugkerende problemen in de strafrechtketen

Wij hebben de inzichten uit 15 jaar rekenkameronderzoek naar (onderdelen uit) de strafrechtketen recent gedeeld met de Vaste Kamercommissie van JenV naar aanleiding van de Parlementaire Verkenning Strafrechtketen. Deze inzichten, over knelpunten in de keten die we in rekenkamerrapporten door de jaren heen meermaals vaststellen, zijn door uw commissie verwerkt in de rapportage over de verkenning, *Prestaties in de Strafrechtketen* (2023; hoofdstuk 7). Op 6 juli 2023 is een Kamerbrede motie aangenomen die oproept tot verbetering van de prestaties uit de keten (Kamerstuk 29 279, nr. 805). De ministers zullen hier nog op reageren.

Afpakketen: bedrijfsvoering niet goed uitgevoerd – sinds 2018

Terugkerende problemen treffen we ook aan in de 'afpakketen'. Hierin werken verschillende partners zoals het OM, de politie, de rechtspraak en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) met elkaar samen om financiële opbrengsten uit criminele activiteiten strafrechtelijk te ontnemen (afpakken). Sinds 2018 is het beheer van de afpakketen door ons gekwalificeerd als een onvolkomenheid. Deze kwalificatie betekent dat een bedrijfsvoeringsproces door het ministerie niet goed is ingericht of uitgevoerd. De minister heeft verschillende maatregelen getroffen om de afpakketen te verbeteren. Maar het 'openstaand recht' vraagt nog steeds om aandacht. Dit ontstaat wanneer het OM een onherroepelijk geworden vonnis in een ontnemingszaak nog niet heeft overdragen aan het CJIB. Geld dat geïnd kan worden, is dan nog niet geïnd. Uit ons verantwoordings-onderzoek over 2022 blijkt dat het OM meer dan 50% van alle ontnemingsmaatregelen te laat aan het CJIB overdraagt. Door dit niet binnen 14 dagen te doen handelt het OM in strijd met de *Wet Herziening tenuitvoerlegging*

strafrechtelijke beslissingen. Bij verdere vertraging bestaat het risico op verjaring van de maatregel. Voor het oplossen van dit voortdurende probleem kan de minister ervoor kiezen het OM en andere ketenpartners strakker aan te sturen. In reactie op ons verantwoordingsonderzoek 2022 geeft de minister aan dat het OM afhankelijk is van andere partijen binnen de afpakketen en dat zij inzet op versterkte samenwerking in de keten. De minister van JenV kiest hier dus niet voor een sturende rol richting OM, ondanks dat het OM een sleutelrol speelt bij deze langdurige problematiek. De minister kan het OM wel degelijk algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM, conform de Wet op de rechterlijke organisatie, artikel 127. Steviger regie en sturing door de minister is hier nodig en wettelijk ook mogelijk.

Asielcapaciteit structureel te laag begroot

Ook in de asielketen zien wij terugkerende problemen. Begin 2023 concludeerden we in het rapport *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers* dat de werkelijke uitgaven aan de asielopvang in 21 jaar van de voorgaande 23 jaar steeds hoger waren dan vooraf begroot. Begin 2022 verwachtte het kabinet ruim € 500 miljoen uit te geven aan de bekostiging van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). In de loop van dat jaar bleek er ruim € 1 miljard meer nodig te zijn doordat het aantal op te vangen asielzoekers en de kosten daarvoor veel hoger bleken dan verwacht. Vorig jaar verbleef bijna de helft van de asielzoekers in nood- en crisisopvanglocaties. Die zijn duurder dan reguliere opvanglocaties terwijl het kwaliteits- en voorzieningenniveau lager ligt.

Vaak is van tevoren al bekend dat de subsidie aan het COA te laag zal zijn, omdat de begrotingscyclus niet goed aansluit op de financieringscyclus van het COA. De subsidiebeschikking voor het COA wordt bepaald aan de hand van de prognose uit februari voorafgaand aan het jaar. De prognose van september van datzelfde jaar kan al van een hoger aantal op te vangen personen uit gaan, maar toch wordt de subsidiebeschikking niet aangepast. Het gevolg van deze praktijk is dat het COA ad hoc moet opschalen bij hogere instroom en pas op een laat moment daar middelen voor beschikbaar krijgt, via de voor- en najaarsnota.

Uit de Voorjaarsnota van 2023 (Kamerstuk 36 350 VI) blijkt dat de vaste capaciteit bij het COA stapsgewijs wordt uitgebreid naar 41.000 plekken om schommelingen in de opvangcapaciteit te verminderen en opvang doelmatiger te organiseren. Volgens de meest recente gegevens (september 2023) vangt het COA ruim 56.000 asielzoekers op, waaronder ruim 4.000 alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV). In april 2023 was de prognose dat op 1 januari 2024 77.089 opvangplekken noodzakelijk zijn om alle asielzoekers met recht op opvang een opvangplek te bieden.

In de meerjarenramingen zien we dat het budget voor het COA voor de jaren 2024-2026 fors is verhoogd in vergelijking met de ontwerpbegroting van vorig jaar: in totaal ruim € 9.294 miljoen voor deze drie jaren in plaats van € 3.462 miljoen. Dit is € 5.832 miljoen meer, gemiddeld € 1.944 miljoen extra per jaar. Deze verhoging helpt naar onze

verwachting om de benodigde asielcapaciteit tijdig te financieren. Deels worden deze extra gelden voor COA betaald uit de begroting van de minister voor BHOS (ODA-gelden).

Bekostiging 4 agentschappen 2019-2022 jaarlijks gemiddeld € 326 miljoen extra

Wij stellen bij 4 JenV-agentschappen (DJI, NFI, CJIB en IND) vast dat zij elk jaar meer budget nodig hadden dan in de ontwerpbegroting was opgenomen. Uit het verantwoordingsonderzoek 2022 blijkt dat het in de periode 2019-2022 jaarlijks om gemiddeld € 326 miljoen aan extra geld gaat (12% van het gezamenlijke oorspronkelijke budget). Zoals we ook in de asielopvang zagen geldt ook hier dat de aantallen te leveren prestaties (zoals aantallen gedetineerden bij DJI) lastig in te schatten zijn en vaak al lang van tevoren worden vastgesteld, via het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Daarnaast is de kostprijsberekening onvoldoende actueel. Nu kiest de minister bij de begroting per agentschap voor een plafond in de budgettoewijzing op basis van de begrotingskaders van de minister van Financiën. Hierop wordt de prijs aangepast. Dit betreft overigens niet de werkelijke prijs maar het bedrag dat gezien het begrotingskader en de verwachte aantallen mogelijk is. Het parlement kan de minister aanspreken op voldoende realistische ramingen voor de begroting. Dit draagt meer bij aan de verbetering van de taakuitvoering dan het huidige achteraf financieren en het opvangen van fluctuaties via het eigen vermogen van de instelling. Dat laatste kan overigens alleen als een agentschap daarover beschikt. Waar CJIB en NFI wel een eigen vermogen hebben, beschikt de IND daar nu niet over en DJI pas weer sinds 2022.

Uitvoerbaarheid beleid minister van JenV onder druk

De financieringssystematiek draagt niet alleen bij aan hogere kosten bij meerdere instellingen op afstand maar doet ook afbreuk aan de uitvoering van beleid van JenV. Want zo lang de benodigde extra middelen niet zijn toegekend, lopen door minder uitvoering wachttijden op (IND), zorgt op- en afschalen voor onrust in de opvang (COA) en wordt minder geïnvesteerd in zaken die daar dringend om vragen, zoals ICT en vastgoed (DJI). Een ander aandachtspunt rond uitvoerbaarheid is de implementatie en evaluatie van nieuw beleid. Op JenV-terrein zijn recent majeure wetwijzigingen ingevoerd of aanstaande. Die vragen tijd en aandacht van de uitvoerende organisaties, zoals bij politie, DJI en reclassering. Voorbeelden daarvan in de strafrechtketen zijn de *Wet USB* (o.a. veroordeelden sneller de straf te laten uitzitten waarvoor ze zijn veroordeeld), de *Wet Straffen en Beschermen* (o.a. heroverweging toekenning verlop gedetineerden), de *Wet uitbreiding slachtofferrechten* (uitbreiding spreekrecht slachtoffers en verschijningsplicht verdachten) en de invoering van het nieuwe *Wetboek van Strafvordering* (o.a. om beter op te treden tegen nieuwe vormen van digitale criminaliteit). Bij toekomstige voorstellen van nieuwe wetgeving is het voor het parlement van belang rekening te houden met het absorptievermogen van organisaties om dit deugdelijk te implementeren en evalueren. Uitvoerbaarheid van het beleid van de minister van JenV komt anders onder druk te staan.

Budgetrecht parlement Nationale politie

De minister van JenV is verantwoordelijk voor de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestedel, waaronder het financieel beheer van de politie. De politie is 1 begrotingsartikel die met een budget van € 7.756 miljoen in 2024 bijna een derde van alle JenV-uitgaven bedraagt. Het budgetrecht van het parlement is nu beperkt tot het amenderingsrecht op het totaalbudget van de politie. Het budgetrecht kan meer inhoud worden gegeven door dit bedrag over meer dan 1 begrotingsartikel te verdelen. Dan zou de minister voor wijzigingen tussen beleidsartikelen over de politie uw instemming nodig hebben. Grote tussentijdse wijzigingen binnen het bedrag van ruim 7 miljard hoeven nu niet aan u te worden voorgelegd omdat het verschuivingen zijn binnen hetzelfde begrotingsartikel. Met ons rapport *Inzicht in publiek geld deel 2* (2019) en onze brieven bij de ontwerpbegroting 2020, 2022 en 2023 hebben wij dit vraagstuk eerder onder uw aandacht gebracht. Mede naar aanleiding van een advies van de Raad van State is sinds de ontwerpbegroting 2021 een tabel opgenomen in de toelichting op het politie-artikel. Hierin staat een uitsplitsing van de uitgaven van de politie, bijvoorbeeld aan personeel, huisvesting en uitrusting. Deze uitsplitsing biedt meer inzicht, maar verandert niets aan de beperkte mogelijkheden voor amenderen van de Tweede Kamer.

Voortgangsmeter: Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de AR?

Op 28 september 2023 heeft de Algemene Rekenkamer de Voortgangsmeter 2023 gepubliceerd (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter). Hierin wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken op de ~500 aanbevelingen die wij in de periode 2017-2022 hebben gedaan in ons doelmatigheidsonderzoek en over de beleidsmaatregelen in het verantwoordings-onderzoek. Van 1 rapport op JenV-terrein, over milieucriminaliteit, brengen we de opvolging van de aanbevelingen onder uw aandacht.

Aanpak milieucriminaliteit: rechtspersonen uit beeld

In 2021 publiceerde de Algemene Rekenkamer 2 onderzoeken naar de aanpak van milieucriminaliteit, waaronder het rapport *Een onzichtbaar probleem: Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen*. Daaruit bleek dat het Justitieel Datasysteem (JDS) de minister van JenV nauwelijks inzicht kan verschaffen in de betrokkenheid van de juiste rechtspersonen bij milieucriminaliteit. Eénzelfde rechtspersoon staat bijvoorbeeld geregistreerd onder verschillende namen en verschillende adressen. Eerdere overtredingen van bedrijven zijn daarom nauwelijks bekend, wat een consequente aanpak van overtredende bedrijven belemmert. Een adequaat informatiebeeld over de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit en de effectiviteit daarvan ontbreekt. Daarom was onze aanbeveling *‘om versneld werk te maken van de identificeerbaarheid van rechtspersonen in het Justitieel Documentatie Systeem door de ketenbrede analyse versneld af te ronden en met oplossingen te komen, voor zowel het departement als Nationale politie, OM en rechterlijke macht.’* In 2022 is

het interbestuurlijk programma (IBP) in werking getreden voor het stelsel van vergunning-verlening, toezicht en handhaving (VTH) bij milieu. Ruim 2 jaar na verschijning van onze rapporten geeft de minister van JenV de stand van zaken weer voor bovenstaande aanbeveling: *'In samenwerking met de ketenpartners wordt gewerkt aan een probleemanalyse rond de identificeerbaarheid van rechtspersonen in de strafrechtsketen. Verwachting is dat deze in Q2 2023 gereed is.'* Incorrecte identificering van rechtspersonen is een basisprobleem in het VTH-stelsel en meer algemeen in de strafrechtelijke handhaving bij bedrijven. Het is goed om te zien dat de minister van JenV het probleem wil aanpakken. Wij maken ons wel zorgen of dat in voldoende tempo gebeurt.

Resultaten van het beleid

Tot slot willen wij u nog wijzen op de factsheet Brede Welvaart van het CBS, die dit jaar voor het eerst bij elke begroting wordt gepubliceerd. De factsheet bevat een selectie van de indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2023, passend bij de beleidsterreinen van de betreffende begroting. De indicatoren in de factsheets worden meerjarig op consistente wijze gemeten door het CBS. Onder meer bij onwenselijke trends of een slechte positie van Nederland kan de vraag interessant zijn of en hoe de minister met het beleid hier invloed op denkt te kunnen uitoefenen en welke rol de begrotingsuitgaven hierbij spelen. Wij bevelen u aan om de factsheet vanuit die optiek bij het begrotingsdebat te betrekken.

In de ontwerpbegroting wijst de minister van JenV op het relatief hoge vertrouwen van de bevolking in de politie en de rechterlijke macht (resp. 77% en 76,6%) en een opwaartse trend tussen 2015 en 2022. Daarnaast verwijst de minister naar het in EU-verband relatief gunstige oordeel in Nederland rondom asiel (38% van de bevolking van 15 jaar en ouder is hierover positief). Onbenoemd in de ontwerpbegroting blijven bevindingen uit de Brede Welvaartsmonitor waar Nederland *niet* gunstig bij afsteekt in de EU-vergelijking. Voorbeelden hieruit zijn dat relatief veel burgers zichzelf zien als lid van een gediscrimineerde groep (12,1%; 15 van de 19 onderzochte EU-landen scoren beter) en dat veel burgers slachtoffer zijn van een misdrijf (17,1%; 14 van de 19 onderzochte EU-landen scoren beter). Op deze minder positieve resultaten en de benodigde aanpak voor verbetering kunt u de minister van JenV ook bevragen.

In de ontwerpbegroting zijn de plannen van het kabinet voor het komend jaar uitgewerkt. Wij vertrouwen erop dat we u met deze brief een aantal aandachtspunten meegeven voor de begrotingsbehandeling.

Algemene Rekenkamer

drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,
president

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