

Vergaderjaar 2015–2016

34 475 VI

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015

Nr. 5

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 8 juni 2016

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport van 18 mei 2016 inzake Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) (Kamerstuk 34 475 VI, nr. 2).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 8 juni 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ypma

Adjunct-griffier van de commissie,
Mittendorff

Vraag 1

Is de onafhankelijkheid van de rechtspraak voldoende gewaarborgd, nu de begroting van de rechtspraak onderdeel is van de begroting van de Minister van Veiligheid en Justitie?

De Rechtspraak in Nederland wordt sinds 2002 gefinancierd via prestatie-bekostiging. Dat betekent dat sindsdien het aantal verwachte zaken bij de gerechten leidend is voor het jaarlijkse budget dat de Minister van Veiligheid en Justitie op zijn begroting reserveert voor de Rechtspraak. Uit ons onderzoek blijkt dat deze wijze van bekostiging heeft bijgedragen aan het beheersen van de kosten, die voor 2002 sterk stegen. Vanaf 2010 voert de Minister van Veiligheid en Justitie het systeem van prestatiebekostiging niet meer uit zoals het bedoeld is. Mede door budgettaire krapte financiert de Minister sindsdien vooraf minder dan het aantal verwachte zaken. Meer productie wordt wel achteraf gefinancierd, maar niet volledig. Gerechten moeten hierdoor vooraf hun reserves aanspreken, zodat te allen tijde recht kan worden gesproken. Daardoor is een mengvorm van bekostigingsmodellen ontstaan. Welke gevolgen dit heeft voor de kwaliteit van de rechtspraak is onduidelijk.

Vraag 2

Wat betekent het voor de informatiepositie en controlerende taak van de Tweede Kamer als de beleidsinformatie niet deugdelijk tot stand is gekomen?

Doordat de beleidsinformatie niet deugdelijk tot stand is gekomen bestaat het risico dat er geen betrouwbaar beeld wordt gegeven van de prestaties en effecten van beleid. De informatiepositie van de Tweede Kamer komt hierdoor in het geding waardoor de Tweede Kamer haar controlerende taak mogelijk niet goed kan uitvoeren.

Vraag 3

Wat vindt u het meest urgent dat ten aanzien van de begroting van de Minister van Veiligheid en Justitie moet gebeuren om de ernstige onvolkomenheid dit jaar nog weg te nemen?

Zie het antwoord op vraag 6.

Vraag 4

De Minister van Veiligheid en Justitie herkent zich niet in de conclusie dat hij onvoldoende slaagt in aansturing en beheersing van het departement. Vindt u dat de Minister Veiligheid en Justitie uw conclusie onderschat?

De Minister schrijft dat hij sinds zijn aantreden ook bij de begrotingsvoorbereiding, zoals bij de totstandkoming van de begrotingsbrief van november 2015, juist zorg heeft gedragen voor een integrale werkwijze. Tegelijkertijd gaat hij in zijn reactie ook in op de maatregelen die nodig zijn en genomen zullen worden en geeft hij aan in te zetten op een adequate integrale afweging op basis van risico's en uitdagingen. Uit de brief met het onderwerp «*VenJ verandert*» die 2 maart 2016 naar de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstuk 34 300 VI, nr. 83) blijkt dat de Minister op veel terreinen bezig is veranderingen te bewerkstellingen (zie ook het antwoord op vraag 6).

De kwalificatie «ernstig» rust op het feit dat er op dit essentiële onderdeel van het financieel beheer sprake is van een hardnekkig probleem. Ons oordeel weerspiegelt geheel 2015 en niet alleen de getroffen maatregelen aan het einde van het kalenderjaar. De Minister boekte, na enkele jaren van maatregelen, in 2015 onvoldoende voortgang. De in 2014 door de Minister zelfbenoemde verbeterpunten zijn niet geïmplementeerd,

ondanks zijn toezegging in mei 2015 naar aanleiding van ons Verantwoordingsonderzoek 2014 dat: «De nog resterende aanbevelingen van het onderzoek naar de inrichting van de controlfunctie in 2015 worden geïmplementeerd.».

Vraag 5

Welk gebrek aan voortgang ziet u bij het opvolgen van de aanbevelingen in het verbeteren van de prestaties van de strafrechtketen?

De Minister van Veiligheid en Justitie is na publicatie van ons onderzoek *Prestaties in de strafrechtketen in 2012* een omvangrijk programma gestart met maatregelen om de strafrechtketen te verbeteren: het programma Verbetering Prestaties Strafrechtketen (VPS). De Minister informeert de Tweede Kamer halfjaarlijks over de voortgang van dit programma. Eén van de aanbevelingen uit ons rapport betrof het bepalen en voorkomen van ongewenste uitstroom. In ons *Rapport bij het jaarverslag van Veiligheid en Justitie* over 2015 schrijven we dat de Minister van Veiligheid en Justitie afziet van het formuleren van doelstellingen voor ongewenste uitstroom. Wij vinden het vervolgens onduidelijk hoe de Minister dan zicht houdt op de mate van ongewenste uitstroom en hoe hij cq de betrokken actoren in de keten ongewenste uitstroom tracht te voorkomen. Wij verwachten van de Minister dat hij deze onduidelijkheid op korte termijn richting u wegneemt, zodat ook duidelijk wordt in hoeverre hij opvolging geeft aan onze aanbeveling.

Vraag 6

Hoe beoordeelt u het veranderprogramma van de Minister van Veiligheid en Justitie? Is dat programma afdoende om de ernstige door u geconstateerde onvolkomenheden weg te nemen in 2016?

Uit de vraag kan de indruk ontstaan dat er meerdere ernstige onvolkomenheden zijn. Wij benadrukken dat wij de onvolkomenheid *financieel beheer / controlfunctie* als enige als ernstig hebben gekwalificeerd.

Het ministerie is eind 2015 het veranderprogramma *VenJ verandert* gestart. Elementen in dit programma zijn onder meer aandacht voor de strategie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, een goed begrotingsproces, intensieve samenwerking en verbinding in ketens en netwerken van het ministerie. Het verder op orde brengen van het financieel beheer van het ministerie is ook een onderdeel van het veranderprogramma en is opgenomen in het programma Verbeteren financiële beheersing begrotings(uitvoering) en intern toezicht. In het verantwoordingsonderzoek 2016 zullen wij beide programma's betrekken in ons onderzoek.

De door de Minister aangekondigde maatregelen lijken een goede aanzet het financieel beheer / controlfunctie structureel te verbeteren. De maatregelen moeten wel op korte termijn worden geïmplementeerd alvorens ze tot effect kunnen leiden. We benadrukken dat het niet alleen gaat om het maken van plannen en het formuleren van maatregelen, maar ook om de implementatie en de werking van de maatregelen. De maatregelen moeten uiteindelijk bijdragen aan een structurele verbetering van het financieel beheer / controlfunctie. In het verantwoordingsonderzoek 2016 zullen wij de voortgang en de werking betrekken en laten meewegen in ons oordeel.

Vraag 7

Welke verkokering heeft u precies geconstateerd bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie?

Wij constateren over 2015 dat er binnen het ministerie nog onvoldoende wordt samengewerkt tussen de verschillende organisatieonderdelen en controllagen (bij de uitvoeringsorganisaties die door Veiligheid en Justitie worden gefinancierd, bij de DG's en binnen de Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ)). Door de omvang van de VenJ-organisatie, de vele vaak onafhankelijke uitvoeringsorganisaties die door Veiligheid en Justitie worden gefinancierd en de verschillende controllagen is er veel informatie-uitwisseling. We zien hierbij het risico dat de informatie niet of versnipperd en gefilterd doorkomt en niet altijd op de juiste plaats bij de juiste medewerkers landt. De moeizame totstandkoming van de ontwerp-begroting 2016 is hiervan een illustratie geweest.

De Minister van Veiligheid en Justitie geeft in de brief van 2 maart 2016 over *VenJ verandert* aan dat het ministerie te intern gericht is, informatie binnen houdt en onvoldoende samenwerkt binnenshuis en met externe partners.

Vraag 8

Kunt u nader toelichten welke transparantie en realisme volgens u nodig is bij de Minister van Veiligheid en Justitie over de beleidsmatige ambities, gezien de beschikbare middelen in financiële en personele zin?

Het realiseren van de geformuleerde ambities in een tijd van budgetkorting vraagt om realisme, zoals we vorig jaar aangaven in het rapport *Staat van de rijksverantwoording 2014 (Kamerstuk 34 200, nr. 2)*. Het vraagt bovendien van de Minister van Veiligheid en Justitie een goede afstemming en prioritering van de belangen van alle organisatieonderdelen en uitvoeringsorganisaties van het ministerie. De haalbaarheid van de uitvoeringsopgave moet naar onze mening ook een onderdeel zijn van het besluitvormingsproces.

Een voorbeeld is de nationale politie. Hier zien we dat de ambities voor de centralisatie en de besparingsdoelstellingen niet gerealiseerd worden in de daarvoor geplande periode.

Vraag 9

Onderschrijft u de verwachte tekorten bij ongewijzigd beleid, zoals geschetst in het recent uitgevoerde onderzoek naar de personele en materiële budgetten van de Nationale Politie?

De reikwijdte van het door ons uitgevoerde onderzoek naar de bedrijfsvoering van de nationale politie biedt geen voldoende basis om de toekomstige financiële positie van de nationale politie te kunnen inschatten. De nationale politie is een zelfstandige organisatie met een eigen begroting, jaarrekening en accountantscontrole.

Vraag 10

Op welke wijze schiet volgens u de uniforme en consistente registratie van politiegegevens op lokaal niveau tekort?

Wij hebben niet geconstateerd dat de kwaliteit van de registraties op lokaal niveau te kort schoot, maar wel dat de informatie van de Minister aan de Tweede Kamer niet altijd even consistent was. Wij hebben de Minister daarom aanbevolen om regelmatig en op consistente wijze een overzicht te geven van de behaalde resultaten en/of gepleegde inspanningen. Uniforme en consistente registratie op lokaal niveau is hierbij als randvoorwaarde benoemd.

Vraag 11

Hoeveel heeft het Openbaar Ministerie volgens u nodig om georganiseerde misdaad, corruptie en cybercriminaliteit effectief te kunnen bestrijden?

In het verantwoordingsonderzoek 2015 hebben wij geen specifiek onderzoek verricht naar de relatie tussen middelen en ambities van het Openbaar Ministerie. Ook is het volgens ons aan de Minister van Veiligheid en Justitie om deze vraag te beantwoorden.

Vraag 12

Ligt het volgens u in de lijn der verwachting dat, gezien de omvang van de nog uit te voeren werkzaamheden met betrekking tot de reorganisatie van de politie, de bedrijfsvoering in 2017 op orde zal zijn?

Het is lastig om het tempo te voorspellen waarin de politie de benodigde verbeteringen zal realiseren. De politie moet de komende jaren vooral aan de slag met het verder inrichten van beheersmaatregelen en met het werkend krijgen van de bedrijfsvoeringsprocessen. Gezien de omvang van de nog uit te voeren werkzaamheden is het de vraag of het realistisch is te verwachten dat de bedrijfsvoering voor het eind van 2017 op orde zal zijn.

Vraag 13

Wat zijn de (geschatte) financiële gevolgen van de achterblijvende aanpak witwasbestrijding?

In ons *Rapport bij het jaarverslag van Veiligheid en Justitie* over 2015 spreken we onze zorg uit over de vraag of de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Financiën de beloofde verbeteringen (een Nationale Risk Assessment Witwassen en een Beleidsmonitor Witwassen) tijdig realiseren. Deze verbeteringen moeten zorgen voor inzicht in de voornaamste witwasrisico's voor Nederland en in de resultaten van de witwasbestrijding. Met dit inzicht kan worden bepaald of sprake is van een achterblijvende aanpak van de witwasbestrijding en wellicht ook wat de (geschatte) financiële gevolgen daarvan zijn. Het is daarom volgens ons aan de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Financiën om deze vraag te beantwoorden.

Vraag 14

Wat zijn volgens u de budgettaire consequenties van de herijkingsnota voor de Nationale Politie?

De financiële gevolgen van de herijkingsnota zijn volgens ons nog onvoldoende inzichtelijk gemaakt. De herijkingsnota zelf gaf hierover nog geen duidelijkheid, zo gaven wij aan in onze brief bij de begroting voor 2016 van de nationale politie. In dat kader wezen wij onder meer op het verlengen van de reorganisatie in relatie tot de planning voor het realiseren van beoogde besparingen. De maatregelen uit de herijkingsnota zijn nog niet uitgewerkt tot een concrete (financiële) planning.

Vraag 15

Acht u het verantwoord om tussentijds te korten op organisaties die bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van de rechtspraak en die draagvlak creëren binnen de rechtspraak, zoals de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, gezien de oproep in uw Verantwoordingsonderzoek tot een goede afstemming en realisme bij het formuleren van ambities?

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft een verantwoordelijkheid voor het functioneren van de verschillende onderdelen en uitvoeringsorgani-

saties van zijn ministerie. Hiervoor moet hij op zoek naar een werkbare balans tussen ambities, tijd en beschikbaar budget. De vraag of doelstellingen als «draagvlak» op verantwoorde wijze worden gekort vraagt om een politiek oordeel.

Vraag 16

Ten aanzien van informatie over landelijke prioriteiten wordt geconstateerd dat in een aantal gevallen gemeten grootheden wisselden, doelstellingen tussentijds werden bijgesteld en doelstellingen werden geformuleerd, terwijl de meetgrootte nog ontworpen moest worden of achteraf niet bruikbaar bleek, zonder dat dit expliciet werd vermeld. Om welke gevallen ging het en wat is de invloed hiervan geweest op de informatie die de Kamer kreeg?

Wij hebben dit vastgesteld voor de volgende indicatoren. Zie ons rapport *landelijke prioriteiten politie* op bladzijde 16 en 17.

- Aantal wijkagenten: Doordat de grootte tussentijds is veranderd van absolute aantallen naar een verhoudingsgetal is het voor de Tweede Kamer lastig om een duidelijke trend te onderkennen.
- Aanpak kinderporno: In de jaarverslagen van het ministerie is soms het aantal verdachten en soms het aantal zaken als grootte gebruikt voor deze indicator, dat kan voor de Tweede Kamer tot verwarring leiden.
- Verdachtenratio's High Impact Crimes: Omdat doelstellingen al halverwege de prioriteitsperiode waren gehaald zijn de doelstellingen voor deze indicator tussentijds verhoogd. Echter in latere jaarverslagen werden de oude doelen weer genoemd, waarmee naar de Tweede Kamer een te optimistisch beeld werd geschetst.
- Heterdaadratio: Toen deze indicator was vastgesteld bleek dat er geen politiedata beschikbaar waren om de heterdaadratio betrouwbaar en landelijk vergelijkbaar te genereren. Hierdoor kon de Tweede Kamer niet worden geïnformeerd over de gewenste verbetering van de heterdaadkracht.
- Verdachtenratio geweldsdelicten: Toen deze indicator was vastgesteld duurde het nog twee jaar voordat de indicator was uitgewerkt, het jaar daarop werd de registratiemethode gewijzigd. Dit had tot gevolg dat de Tweede Kamer gedurende deze periode niet over de resultaten is geïnformeerd.

Vraag 17

Volgens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is het niet haalbaar om over de financiële effecten van alle afzonderlijke maatregelen met betrekking tot de Dienst Justitiële Inrichtingen te rapporteren. Wat is uw oordeel hierover? Deelt u deze analyse van de Staatssecretaris?

Wij constateerden dat de in het Masterplan DJI geformuleerde maatregelen primair een bezuinigingsdoel hebben, evenals de zogenoemde Breukelenmaatregelen. Aan (categorieën van) maatregelen zijn concrete bezuinigingsbedragen gekoppeld. De maatregelen hebben, zoals wij in gesprekken bij penitentiaire inrichtingen vaststelden, veelal niet alleen bezuinigingseffecten, maar ook (potentiële) consequenties voor de kwaliteit van de taakuitvoering door DJI en voor het personeel. Deze consequenties, die kunnen variëren van invloed op re-integratiekansen voor gedetineerden tot werkdruk van de medewerkers, kunnen acceptabel zijn in het licht van de behaalde besparingen. Om dat te kunnen vaststellen, moet de financiële bijdrage van (een samenhangende categorie van) maatregelen bekend zijn. Wij zijn van mening dat maatregelen die zijn geformuleerd als middel tot besparing kwalitatief qua op hun bijdrage aan die besparing moeten worden beoordeeld. Wij hebben begrip voor het standpunt van de Staatssecretaris dat een exacte

berekening van de opbrengst van iedere afzonderlijke maatregel niet mogelijk is, zeker gezien het feit dat de verschillende maatregelen en opeenvolgende bezuinigingsdoelstellingen elkaar beïnvloeden. Wij constateren echter dat het uitsluitend rapporteren in termen van totale besparingen te weinig recht doet aan de neveneffecten van maatregelen en een beoordeling van deze maatregelen in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid in de weg staat.

Vraag 18

Op welke punten is de beleidsinformatie in het jaarverslag niet deugdelijk tot stand gekomen? Welke waarborgen uit de bijbehorende richtlijnen zijn derhalve door de Minister onvoldoende of niet nagekomen?

Wij constateren dat met name de (centrale) richtlijnen/ aanwijzingen van de directie Financieel Economische Zaken niet altijd voldoende worden nageleefd: zo ontbreekt bijvoorbeeld een actuele procesbeschrijving ten aanzien van de totstandkoming van de beleidsinformatie. Verder constateren we dat niet voor alle indicatoren en kengetallen het voorgeschreven format is ingevuld met daarin de maatregelen die de betrouwbaarheid van de indicator moeten borgen. Ook is bijvoorbeeld vooraf geen risicoanalyse opgesteld waaruit blijkt welke risico's zijn onderkend ten aanzien van het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie.

Vraag 19

Wat betekent de ondeugdelijke totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag voor andersoortige beleidsinformatie van dezelfde Minister? Kan de Tweede Kamer erop vertrouwen dat deze wel deugdelijk tot stand is gekomen? Hoe kan dit gecontroleerd worden?

Wij gaan na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt (zie ook vraag 2). Wij hebben andersoortige beleidsinformatie van de Minister in dit onderzoek niet onderzocht en geven daar dan ook geen oordeel over.

Vraag 20

Welke risico's zijn verbonden aan een slecht functionerende controlfunctie en is bekend in hoeverre dergelijke risico's zich hebben gerealiseerd?

Om de verschillende onderdelen en uitvoeringsorganisaties van het Ministerie van Veiligheid en Justitie goed aan te kunnen sturen moet het ministerie borgen dat het op de juiste momenten beschikt over de juiste informatie. De controlfunctie moet zorgen voor de informatie die nodig is voor een goede begroting vooraf en voor het realiseren van een beheerste uitvoering van die begroting, zodat wanneer nodig gedurende het jaar bijgestuurd kan worden.

Risico's zijn divers en kunnen op verschillende aspecten van invloed zijn. Een slechte controlfunctie kan van invloed zijn op onder andere de kwaliteit van de bedrijfsvoering, de begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en de juistheid en volledigheid van informatie. Zo gaven wij in onze brief bij de begroting voor 2016 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie aan dat wanneer risico's niet tijdig worden onderkend dit mogelijk de begroting in de toekomst raakt. Wij noemden als voorbeeld de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) waar in 2015 de Minister met een eenmalige uitkering van € 77 miljoen het negatieve eigen vermogen van DJI heeft moeten aanvullen.

Over 2015 zijn de tekortkomingen in de controlfunctie voornamelijk tot uitdrukking gekomen bij het moeizaam verlopen begrotingsvoorbereiding 2016 en de hardnekkige problemen in de bedrijfsvoering.

In 2012 hebben wij het financieel beheer ook al aangemerkt als een ernstige onvolkomenheid. Destijds functioneerde dit beheer zo gebrekkig, als gevolg van de invoering van een nieuw financieel systeem, dat delen van de jaarrekening handmatig en daardoor met zeer grote inspanningen zijn opgesteld. Het gevolg was dat het ministerie gedurende de tweede helft van 2012 geen volledig zicht had op de beschikbare budgetruimte. Ook toen vormde de gebrekkige controlfunctie de onderliggende oorzaak: Veiligheid en Justitie zag de problemen niet aankomen en werd verrast door de problemen in de financiële administratie.

Vraag 21

Zijn de aangekondigde maatregelen voldoende voor een adequate controlfunctie?

Zie het antwoord op vraag 6.