

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 VI**Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2020****Nr. 7****BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2019

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In deze brief reiken wij u enkele aandachtspunten aan voor de behandeling van de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk VI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) (Kamerstuk 35 300 VI). De begroting omvat € 13.376.219 aan uitgaven € 13.374.041 aan verplichtingen en € 1.546.443 aan ontvangsten.

In het verantwoordingsonderzoek 2018 hebben we uitvoerig stilgestaan bij de invoering van het model van eigenaarssturing, dat wordt toegepast op de instellingen op afstand van het kerndepartement (Kamerstuk 35 200 VI, nr. 2). Deze instellingen hebben een eigenstandige verantwoordelijkheid en positie ten opzichte van de Minister. Het aandeel van de financiering van de instellingen op afstand uit de begroting van de Minister van JenV is groot. Uit de begrotingen van 2019 (Kamerstuk 35 000 VI) en 2020 hebben wij de reeksen in tabel 1 afgeleid.

Tabel 1 Procentuele aandelen van de grootste instellingen op afstand in de Begroting van JenV

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nationale Politie	45,6	46,4	46,5	46,8	47,0	46,9
Raad voor de rechtspraak	7,9	7,7	7,9	8,1	8,0	8,0
Centraal Orgaan Asielzoekers	4,5	4,5	4,1	3,9	3,7	3,6

Een heel groot deel van het budget voor de instellingen op afstand gaat naar de politie. De politie krijgt daarom extra aandacht in deze brief.

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

- Budgetrecht en begroting Nationale Politie
- Intensiveringen politie
- Opvolging aanbevelingen
- Naar een toekomstbestendige begroting

We sluiten deze brief af met de melding van een nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van JenV.

1. Budgetrecht en begroting Nationale Politie

De onafhankelijke positie van de Nationale Politie ten opzichte van de Minister van JenV beperkt het budgetrecht van het parlement op de politiebegroting. Doordat de bijdrage aan de politie in één begrotingsartikel («Politie») in de JenV-begroting is opgenomen, is het budgetrecht in de praktijk beperkt tot amenderingsrecht op het totaalbudget van de politie.

Vanaf de oprichting van de Nationale Politie hebben wij in diverse publicaties geconstateerd dat de bestuurlijke bevoegdheid van de Minister van JenV ten aanzien van het beheer bij de politie en de financiële uitwerking daarvan in de begroting en verantwoording niet op elkaar aansluiten.¹ Naar aanleiding van het debat over de evaluatie van de Politiewet 2012 is de motie van het Kamerlid Van Dam aangenomen.² In deze motie verzoekt de Tweede Kamer de regering advies in te winnen bij de Raad van State over de wijze waarop het democratisch toezicht (via in het bijzonder het budgetrecht) kan worden versterkt.

De Raad van State heeft op 19 juli 2019 zijn advies *Verzoek om voorlichting democratische controle van de Kamer op de besteding van middelen van de politie* gepubliceerd.³ In dit advies schetst de Raad mogelijkheden die het voor het parlement gemakkelijker maken om de Minister over de inzet van de budgettaire middelen voor de politie aan te spreken, door het begrotingsartikel «Politie» uit te splitsen langs de lijnen van de bevoegdheden van de Minister ten aanzien van de politie. De Raad trekt daarbij een parallel met een soortgelijke onderverdeling binnen de begroting van Defensie. Het totaalbedrag van de begroting voor de politie kan worden onderverdeeld in de (sub)artikelen:

- personele kosten, nader te verdelen naar landelijke eenheden, regionale eenheden en ondersteunende diensten;
- materiële kosten, nader te verdelen in grotere en politiek relevante hoofdposten zoals huisvesting en ICT.

De Raad van State acht opnemings van de (sub)artikelen in de begroting zelf niet per se noodzakelijk, omdat de bedoelde onderverdeling ook in de toelichting op de begroting kan worden opgenomen. Met moties zou het parlement dan zijn invloed kunnen aanwenden. Wij vinden deze suggestie van de Raad goed, maar niet toereikend. Wij achten de onderverdeling in de JenV-begroting noodzakelijk, omdat:

¹ Zie de verantwoordingsonderzoeken van 2013 (Bijlage bij Kamerstuk 33 942, nr. 1), 2014 (Kamerstuk 34 200 VI, nr. 2) en 2015 (Kamerstuk 34 475 VI, nr. 2) en de aandachtspunten bij de (ontwerp)begroting van het Ministerie van JenV van 2014 (Kamerstuk 33 750 VI), 2015 (Kamerstuk 34 000 VI), en 2019.

² Zie Kamerstuk 29 628, nr. 840

³ Zie <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@114487/w16-19-0074-ii-vo/>.

- deze past bij de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Minister;
- alleen hiermee het budgetrecht van het parlement over de hele cyclus van begroting tot en met verantwoording wordt versterkt.

Met een onderverdeling in verschillende (sub)artikelen in de begroting strekt het handelingsperspectief van Minister en het parlement zich uit over de hele begrotingscyclus. Het gaat niet alleen over de formele verhouding tussen de begrotingen van JenV en de politie. Belangrijk is ook de vraag of de financiële middelen van de politie effectief en efficiënt worden besteed en welke mogelijkheden de Minister en het parlement hebben om daar invloed op te krijgen, zowel bij de aansturing vooraf als bij de verantwoording achteraf. De opsplitsing hoeft geen afbreuk te doen aan het door de Raad genoemde nadeel van verminderde flexibiliteit op regionaal niveau, dat mogelijk verbonden is aan opsplitsing van het budget. De 1e en 2e suppletore wetten bieden immers voldoende mogelijkheden tot tussentijdse aanpassingen van het budget en geven het parlement daarbij tijdig inzicht in de beoogde (her)verdeling van budgetten.

Wij kunnen ons voorstellen dat bij wijze van oefening voor 2020 een onderverdeling wordt gemaakt op basis van informatie uit het concept-*Begroting en Beheerplan Politie 2020–2024 (Bijlage bij Kamerstuk 35 300 VI, nr. 2)*. De onderverdeling kan daarna daadwerkelijk worden toegepast in de ontwerpbegroting 2021.

2. Intensiveringen extra instroom politie

In ons verantwoordingsonderzoek 2018 zijn wij ingegaan op de extra middelen die in het regeerakkoord beschikbaar zijn gesteld voor de uitbreiding van capaciteit van agenten in de wijk en van rechercheurs. Uit tabel 2, afkomstig uit het *Begroting en Beheerplan Politie 2019–2023 (Bijlage bij Kamerstuk 35 000 VI, nr. 2)*, blijkt dat de Minister zich ten doel heeft gesteld om in 2021 een formatieuitbreiding van 1.111 fte te realiseren.

Tabel 2 Extra formatie 2019–2023 in fte

	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal structureel
Meer agenten in de wijk	300	159	125	85	100	769
Meer rechercheurs	180	31	40	0	91	342
Totaal	480	190	165	85	191	1.111

Wij stelden in het verantwoordingsonderzoek 2018 dat de beoogde netto-toename van 300 fte voor agenten in de wijk en 180 fte rechercheurs – tezamen 480 fte – voor 2018 niet werd gehaald. Wij vroegen ons af of de beoogde groei van 1.111 fte in 2022 realistisch is. De combinatie van de aanhoudende grote uitstroom en de krapte op de arbeidsmarkt frustreren het streven van de politie.

De Minister vond onze conclusie voorbarig. In zijn bestuurlijke reactie op onze bevindingen liet hij onder meer weten dat er ondanks de in algemene zin gespannen arbeidsmarkt geen reden voor extra zorg is dat

de beoogde uitbreiding van de capaciteit niet gehaald zou kunnen worden.⁴

In zijn brief van 3 september 2019 aan de Tweede Kamer gaat de Minister dieper in op de ontwikkelingen in de formatie en de bezetting van de politie (Kamerstuk 29 628, nr. 904). De Minister meldt dat in het licht van de grote vervangings- en uitbreidingsopgave waar de politie voor staat, de in- en doorstroom van personeel bij de politie de komende jaren «een uitdaging» zal blijven. Daarnaast meldt de Minister dat de optelsom van de in-, door- en uitstroom uit 2018 en 2019 naar verwachting zal leiden tot een bezetting die aan het einde van 2019 ongeveer 330 fte lager ligt dan oorspronkelijk werd aangenomen.

In de ontwerpbegroting 2020 staat nu dat de in het regeerakkoord beoogde uitbreiding van 1.111 fte «in 2020 extra aandacht vraagt vanwege de verwachte uitstroom in combinatie met de steeds krappere wordende arbeidsmarkt».

Wij herinneren eraan dat onze conclusie in het verantwoordingsonderzoek ook was dat de voor uitbreiding beschikbare middelen in 2018 uiteindelijk voor andere doeleinden zijn aangewend. De vraag rijst of dat ook geldt voor de jaren 2019 en 2020. Ook hier wrekt zich het ontbreken van een onderverdeling van het artikel Politie in begroting en jaarverslag JenV.

3. Opvolging aanbevelingen

Op 24 september 2019 heeft de Algemene Rekenkamer de resultaten van de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd [link: <https://www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter>]. Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen die wij in onze eerdere onderzoeken aan de Minister van JenV hebben gedaan en wat er volgens het ministerie met deze aanbevelingen is gedaan.

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 2013–2018 70 aanbevelingen aan de Minister van JenV gedaan. Op 52 aanbevelingen (74%) heeft de Minister een toezegging gedaan, op 16 aanbevelingen niet. Op 2 aanbevelingen is wel een toezegging gedaan, maar hier is nog geen opvolging aan gegeven.

Wij vragen daarom aandacht voor aanbevelingen die in deze onderzoeken aan de orde kwamen:

- Huisvesting Nationale Politie;
- Bestrijden Witwassen: stand van zaken 2013.

Huisvesting Nationale Politie

In het verantwoordingsonderzoek 2017 (Kamerstuk 34 950 VI, nr. 2) kwamen wij terug op het onderzoek *Huisvesting Nationale Politie* uit 2015 over het huisvestingsplan van de per 2013 nieuw gevormde Nationale Politie (Kamerstuk 29 628, nr. 551). Wij stelden vast dat verdere verbeteringen nodig zijn om het vastgoedmanagement bij de politie op orde te krijgen. Voor de volgende punten vroegen wij (opnieuw) aandacht:

- De vastgoedadministratie van de politie was nog niet volledig.
- De samenwerking tussen de politie en het Rijksvastgoedbedrijf bij het afstoten van politiepanden bleek problematisch.

⁴ Zie de bestuurlijke reactie van de Minister van JenV d.d. 25 april 2019 op het *Verantwoordingsonderzoek JenV 2018*: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/documenten/brieven/2019/05/15/reactie-minister-van-jv-op-verantwoordingsonderzoek-2018-justitie-en-veiligheid>.

- De politie zou pas in 2022 het complete beeld van de onderhoudstoestand van alle panden hebben.
- Het was deels niet duidelijk of de politie de beoogde structurele besparing op huisvestingslasten van € 76,5 miljoen in 2025 zou gaan realiseren.

De Minister heeft onze aanbeveling om een pas op de plaats te maken en eerst de deze zaken op orde te brengen niet overgenomen. Dit terwijl wij al in 2015 concludeerden dat er risico's waren voor het bereiken van de besparingsdoelstelling. Het huisvestingsbudget bedroeg in 2015 € 347 miljoen. In 2019 was dat € 334 miljoen en in 2020 stelt de Minister – althans de politiebegroting – een bedrag van € 346 miljoen voor. Op de meerjarenraming van de politiebegroting staat voor 2024 een bedrag van € 334 miljoen. Het wordt uit de politiebegroting 2020–2024 niet inzichtelijk hoe deze bedragen zich verhouden tot de beoogde besparing van structureel € 76,5 miljoen. In lijn met de onder paragraaf 1 van deze brief voorgestelde onderverdeling in (sub)artikelen kunnen we ons voorstellen dat de ontwikkeling in de huisvestingskosten van de politie onderdeel is van de begroting en verantwoording van de Minister van JenV.

Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013

In vervolg op een eerder onderzoek uit 2008 hebben wij in het onderzoek *Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013* onderzocht of de bestrijding van witwassen is verbeterd (Kamerstuk 31 477, nr. 6). De Ministers van JenV en van Financiën konden zich grotendeels vinden in de conclusies en aanbevelingen van dit vervolgonderzoek, die ook voor het overgrote deel zijn uitgevoerd.

Aan onze aanbeveling om ook in de begroting duidelijk te maken welke witwasrisico's moeten worden aangepakt en welke inhoudelijke bijdrage de betrokken organisaties daaraan moeten leveren, is nog geen opvolging gegeven. Het zou inzichtelijk zijn deze informatie op te nemen in de begroting en verantwoording van de Ministers omdat:

- dat duidelijk maakt dat de Minister in staat is de betrokken organisaties aan te sturen;
- de Minister op die manier verantwoording kan afleggen over de toedeling en de besteding van middelen en over de effectiviteit van zijn beleid.

Een en ander blijft nu buiten de afweging van de inzet van middelen in de behandeling van de begroting en de verantwoording door het parlement.

4. Naar een toekomstbestendige begroting

Op 12 september 2019 hebben we het rapport *Inzicht in publiek geld (deel 2); Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting* gepubliceerd (Kamerstuk 31 865, nr. 154). Het parlement heeft steeds meer behoefte aan inzicht in maatschappelijke resultaten van beleid. Ook wanneer een Minister voorwaardenscheppend optreedt voor maatschappelijke veranderingen die andere overheden, burgers en bedrijven vorm geven. We laten zien dat het kabinet verschillende kansen kan benutten om de begroting en het jaarverslag meer betekenis te geven voor het parlement. Het gaat hierbij om het verbeteren van de informatiefunctie van de begroting, onder andere door het toevoegen van informatie over doelstellingen van beleid en de onderbouwing van beleid en geld met zinvolle indicatoren. De huidige digitale mogelijkheden en de toegenomen beschikbaarheid van (open) data bieden daartoe volop kansen.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Voorafgaand aan de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2019 op 20 mei 2020, verwachten wij over het Ministerie van JenV het onderzoek *Inzetbaarheid van de politie* te publiceren.

In de ontwerpbegroting zijn de plannen van het kabinet voor het komende jaar uitgewerkt. Wij vertrouwen erop dat we u met deze brief een aantal aandachtspunten meegeven om het beleid kritisch te volgen.

Algemene Rekenkamer

A.P. (Arno) Visser,
president

C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris