

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2021

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2020

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2021 (begrotingshoofdstuk VI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) (Kamerstuk 35 570 VI, nrs. 1 en 2), die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting omvat € 14.211 miljoen aan uitgaven, € 14.209 miljoen aan verplichtingen en € 1.574 miljoen aan ontvangsten.

Een groot deel van het budget in de JenV begroting is zoals altijd bestemd voor instellingen op afstand; dit betreft ongeveer 60%. Zoals wij eerder in onze verantwoordingsonderzoeken concludeerden, loopt de Minister bij de governance van de instellingen op afstand tegen de grenzen aan door de onafhankelijkheid en een bewust gekozen afstand van het bestuursdepartement tot deze organisaties. De wettelijk vastgelegde onafhankelijkheid van en afstand tot deze rechtspersonen, uitvoerings- en taakorganisaties leidt ertoe dat de Minister beperkte sturingsinformatie en -mogelijkheden heeft. Al sinds 2012 is dit het overheersende vraagstuk dat uit onze onderzoeken op het gebied van JenV naar voren komt. Een daaruit voortvloeiende, complicerende factor is dat veel JenV-processen in ketens georganiseerd zijn. Dat wil zeggen dat organisaties in onderlinge samenhang met elkaar werken en van elkaar afhankelijk zijn om gezamenlijke resultaten te kunnen bereiken. Voorbeelden van JenV-ketens zijn de strafrechtketen, de afpakketen, de jeugdzorgketen en de asielketen. Een goede sturings- en toezichtrelatie tussen ministerie en instellingen is in dat kader van groot belang, zowel uit oogpunt van beheersing van de bedrijfsvoering als voor de realisatie van het beleid van de Minister.

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

- Politie (*begrotingsartikel 31*);

- Voorraadvorming Openbaar Ministerie (*begrotingsartikel 33*);
- Afpakketten (*begrotingsartikel 33*);
- Acute jeugdbescherming (*begrotingsartikel 34*);
- Personeelstekorten gevangeniswezen (*begrotingsartikel 34*);
- Asielketen (*begrotingsartikel 37*).

We sluiten deze brief af met een vermelding van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

1 Politie

Op 1 april 1994 trad de Politiewet 1993 in werking. Eind 1995 verscheen onze eerste publicatie naar aanleiding van deze ingrijpende wijziging van het politiebestedel.¹ Nadien hebben wij veel onderzoek gedaan naar uiteenlopende vraagstukken die bij de politie spelen, bijvoorbeeld de sinds de jaren negentig geconstateerde problematiek van ontoereikend inzicht in de inzet van politiepersoneel. Wij vertrouwen erop dat deze publicaties genoegzaam bekend zijn bij het parlement en roepen deze in herinnering voor zover ze relevant zijn voor de komende begrotingsbehandeling.

2 Voorraadvorming Openbaar Ministerie

In 2017 hebben wij bij twee parketten van het Openbaar Ministerie (OM) onderzoek gedaan naar de voorraad aan strafzaken. Wij concludeerden dat de voorraad strafzaken bij het Parket Centrale Verwerking OM (CVOM) en het Functioneel Parket veel groter was dan het intern gewenste voorraadiniveau van 30%. Te grote voorraden zijn onwenselijk, omdat ze kunnen leiden tot vertragingen in de afdoening van strafzaken of tot het moeten seponeren van zaken waardoor een mogelijke straf uitblijft. Dit kan het vertrouwen in het functioneren van de rechtsstaat aantasten.

Naar aanleiding van onze bevindingen onderzocht de Raad voor de Rechtspraak de knelpunten nader en concludeerde dat in 2017 en 2018 de voorraden bij het OM het gevolg waren van een krapte in de zittingscapaciteit bij de Rechtspraak. Ook de huidige coronacrisis doet de voorraden in de strafrechtketen (verder) toenemen omdat ze het normale functioneren van de rechtspraak, als gevolg van de coronamaatregelen, beperkt. In de ontwerp-begroting 2021 gaat de Minister in dat kader al uit van hogere kosten. Voorts wordt de zogenoemde Uitvoeringsagenda 2020–2022 genoemd, die zou moeten leiden tot verbetering van doorlooptijden en het wegwerken van achterstanden. We leiden hieruit af dat onze aanbeveling, om nader te onderzoeken wat ten grondslag ligt aan voorraadvorming, de aandacht van de Minister heeft.

De vraag is echter in hoeverre de Minister – als bestuurder dan wel (mede) wetgever – daadwerkelijk sturend kan optreden. Vanwege hun onafhankelijkheid staan het OM en de Rechtspraak in een bijzondere verhouding tot de Minister. Sturingsinformatie en -mogelijkheden zijn hierdoor beperkt, terwijl de strafrechtketen – waarin de politie, het OM, de Rechtspraak en andere organisaties in nauwe samenhang met elkaar moeten samenwerken – goede sturing vergt. Naar onze mening kan de Minister, zonder afbreuk te doen aan de bij de rechtstaat horende onafhankelijkheid, de sturing en het toezicht optimaliseren.

¹ Algemene Rekenkamer (1995). Beheer in het nieuwe politiebestedel: stand van zaken op hoofdlijnen.

3 Afpakketen

Binnen de «afpakketen» werken verschillende partners zoals het OM, de politie, de rechtspraak, Domeinen Roerende Zaken (DRZ) en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) met elkaar samen om financiële opbrengsten en goederen uit criminele activiteiten strafrechtelijk te ontnemen. In de verantwoordingsonderzoeken 2017, 2018 en 2019 deden wij onderzoek naar de wijze waarop afgepakte gelden en goederen moeten worden bewaard en geadministreerd (Bijlage bij Kamerstuk 34 950 VI, nr. 2, bijlage bij Kamerstuk 35 200 VI, nr. 2 en bijlage bij Kamerstuk 35 470 VI, nr. 2). Al sinds 2017 signaleren wij hier problemen, die structureel blijken. Terwijl er in 2017 nog sprake was van een aandachtspunt, hebben wij dit oordeel in het verantwoordingsonderzoek 2018 moeten opschalen naar een onvolkomenheid.

Voor 2019 hebben wij dit oordeel moeten handhaven, omdat er te weinig verbetering was gerealiseerd. Volgens ons heeft het ontbroken aan structurele maatregelen die gericht zijn op:

- a) het waarborgen van een tijdige overdracht aan het CJIB van executeerbare ontnemingsmaatregelen;
- b) het vergroten van het inzicht in het geld- en goederenbeslag en de status van de bijbehorende strafzaak.

Hierdoor is er volgens ons geen duidelijk verband tussen hetgeen dat in beslag genomen is door opsporingsinstanties, de registratie van de in beslag genomen goederen en de registratie hiervan bij DRZ en de strafzaak bij het OM. Zoals ook bij de strafrechtketen het geval is, werken in de afpakketen instellingen op afstand in een keten met elkaar samen. In ons onderzoek constateerden wij dat de problematiek bij strafrechtelijk ontnemen juist het gevolg is van een gebrek aan ketensamenwerking. Dat betekent dat het OM de betreffende vraagstukken niet kan oplossen zonder medewerking van de andere ketenpartners.

4 Acute jeugdbescherming

In het verantwoordingsonderzoek 2019 hebben wij onderzocht of de Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechtshouders en gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming gezamenlijk in staat zijn om adequaat op te treden in situaties die acuut onveilig zijn voor kinderen. Uit dit onderzoek bleek dat het de instellingen lukt om binnen 24 uur kinderen in acute nood voorlopig onder toezicht te stellen en/of uit huis te plaatsen. Aan de andere kant werd duidelijk dat een kind in nood, nadat het met spoed in veiligheid is gebracht, lang niet altijd meteen de hulp en begeleiding krijgt die het nodig heeft. Tegelijkertijd neemt het aantal kinderen, dat met spoedmaatregelen te maken krijgt, de laatste jaren toe. Spoedmaatregelen verdringen de reguliere werkzaamheden. De al schaarse capaciteit van de betrokken ketenpartners komt daardoor nog verder onder druk te staan. Uit ons onderzoek volgt daarentegen dat professionals in de jeugdhulpverlening veel waarde hechten aan de inzet die de Raad voor de Kinderbescherming pleegt om de kennis en vaardigheden van sociale wijk- of buurtteams te vergroten ten behoeve van de signalering van probleemsituaties in gezinnen. Wij hebben daarom aanbevolen om te onderzoeken in hoeverre continuering van deze inzet – in het licht van de lopende discussie over de kerntaken van de Raad – mogelijk is.

De Minister van Rechtsbescherming en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben meerdere maatregelen aangekondigd om het jeugdstelsel op orde te brengen, waaronder vereenvoudiging van de jeugdbescherming om kinderen en gezinnen eerder en beter van passende hulp te voorzien. Met betrekking tot onze aanbeveling om te onderzoeken of het equiperen van de sociale wijk- of buurtteams gecontinueerd kan worden, merkt de Minister op dat hij dat nader zal

bezien in het licht van het op handen zijnde tijdschrijf- en kostprijsonderzoek. Uit de ontwerpbegroting komt naar voren dat de personele uitgaven van de Raad tussen 2019 en 2025 niet toenemen (zie onderstaande tabel). Het is daarom de vraag of de bijstand aan de sociale wijk- en buurtteams daadwerkelijk gecontinueerd kan worden.

Tabel 1 Personele apparaatsuitgaven Raad voor de Kinderbescherming conform ontwerpbegroting 2021 (in miljoenen euro's)

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
€ 149	€ 146	€ 142	€ 142	€ 142	€ 142	€ 142

5 Personeelstekorten gevangeniswezen

In het verantwoordingsonderzoek 2018 concludeerden wij dat bijna alle penitentiaire inrichtingen in 2018 kwalitatieve personeelstekorten hadden en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) tot eind 2017 beperkt inzicht had in de aard en omvang van die tekorten. Hoewel DJI in 2018 een maatregel trof om dat te verbeteren, leidde die nog niet tot een samenhangende analyse voor het personeel op de werkvloer per inrichting.

Wij deden daarom de aanbeveling om elementen, zoals een verouderd personeelsbestand, achterstand in opleidingen, hoog ziekteverzuim en grote inzet van tijdelijk personeel, in samenhang aan te pakken in een strategisch personeelsplan (SPP). De Minister heeft aan deze aanbeveling gevolg gegeven door een SPP DJI 2019–2024 op te stellen.² Uit dit SPP blijkt dat DJI tussen 2019 en 2023 circa 4.300 fte moet werven, wil het gevangeniswezen in 2025 kunnen beschikken over een toereikende personele bezetting. De personele opgave werd overigens geformuleerd met het perspectief dat de schaarste aan beveiligers en penitentiair inrichtingswerkers de komende jaren verder zou toenemen.

Als gevolg van de wereldwijde corona-uitbraak is de onzekerheid over de economische ontwikkeling zeer groot. Zo schetst het Centraal Planbureau (CPB) in de Juniraming 2020 aan de hand van verschillende scenario's de onzekerheden voor de economische ontwikkeling als gevolg van de crisis. In alle beschreven scenario's verslechteren de overheidsfinanciën fors.³

De vraag werpt zich dan ook op of het SPP DJI op dit moment nog in voldoende mate actueel is. Ook al wordt hierin rekening gehouden met verscheidene omstandigheden waarin het aantrekken van voldoende (gekwaliceerd) gevangenispersoneel gefrustreerd zou kunnen worden. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat het aantal gedetineerden sinds 2017 blijft stijgen.

6 Asielketen

Naar aanleiding van de vluchtelingen crisis van 2015 deden wij onderzoek naar de feiten en cijfers van de asielinstroom in de periode 2014–2016. Na jaren van gematigde instroom steeg in 2015 het aantal asielzoekers flink. Uit ons onderzoek kwam naar voren dat de betrokken instanties die de kern van de asielketen vormen – te weten de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) – veerkracht hebben getoond bij de grote instroom asielzoekers.

Daarnaast werd duidelijk dat de Dublin-afspraken niet door de EU-lidstaten werden nageleefd. Op basis van die afspraak kan Nederland asielzoekers overdragen aan de EU-lidstaat waar zij als eerste werden geregistreerd. Ons onderzoek toonde aan dat slechts 14,8% van de

² JenV (2020). Strategisch Personeelsplan DJI 2019–2024. Kamerstuk 24 587, nr. 762.

³ Centraal Planbureau (2020). CPB Policy Brief; Juniraming 2020. Den Haag: eigen beheer.

zogenoemde Dublinclaims leidden tot daadwerkelijke overdracht. Ook constateerden wij grote verschillen tussen de diverse nationaliteiten van asielzoekers die aantoonbaar ons land (moeten) verlaten. Dit komt door afspraken die Nederland heeft gemaakt met de verschillende landen van herkomst over de terugkeer van asielzoekers.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2020 op 19 mei 2021, verwachten we op het terrein van het Ministerie van JenV het onderzoek «*Effectief bestrijden van milieucriminaliteit*», alsmede het tevens op JenV van toepassing zijnde rijksbrede onderzoek «*Zicht op algoritmes*» te publiceren. Daarnaast zal het tevens rijksbrede onderzoek «*Zicht op rijksbezit*» worden gepubliceerd.

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

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

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