

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2022

Nr. 13

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2021

De begroting geeft budgettaire kaders voor de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen voor het komende jaar weer. Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. En die verantwoording is vervolgens weer de basis voor de begroting van het volgende jaar.

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2022 (begrotingshoofdstuk VI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) (Kamerstuk 35 925 VI) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting omvat € 15.3 miljard aan uitgaven, € 15.3 miljard aan verplichtingen en € 1.5 miljard aan ontvangsten. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op ons onderzoek van de laatste jaren.

Ontwerpbegroting vanuit begrotingstechnisch perspectief

De ontwerpbegroting bevat per beleidsartikel de budgetten waarop u als parlement budgetrecht kunt uitoefenen. Het is dan ook belangrijk dat u zicht heeft op de wijze waarop deze budgetten geraamd zijn en wat uw beïnvloedingsmogelijkheden zijn. In dit kader vragen wij uw bijzondere aandacht voor beleidsartikel 31 Politie (€ 6,6 miljard) en beleidsartikel 32 Rechtspleging en rechtsbijstand (€ 1,6 miljard). De risico's bij deze artikelen lichten wij hierna toe.

Beleidsartikel 31 Politie

De Minister van JenV is verantwoordelijk voor de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestedel, waaronder het financieel beheer van de politie. Ruim 40% van alle JenV uitgaven is bestemd voor de politie. In de ontwerpbegroting is de bijdrage van de Minister van JenV aan de politie als één bedrag opgenomen. Voor 2022 is dit € 6,6 miljard.

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, sluiten niet op elkaar aan. Het budgetrecht van het parlement is namelijk beperkt tot het amendementsrecht op het totaalbudget van de politie. Maar gegeven de ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot de hoogte en de beoogde bestemming van het politiebudget, zou het parlement de Minister volgens ons beter moeten kunnen aanspreken over de specifieke inzet van deze gelden. Met onze brief bij de ontwerpbegroting 2020 hebben wij dit vraagstuk eerder onder uw aandacht gebracht¹, dit mede onder verwijzing naar een advies hierover van de Raad van State van 9 juli 2019.²

Bij de behandeling van de ontwerpbegroting 2020 is een motie aangenomen met verzoek tot uitsplitsing van beleidsartikel 31 Politie.³ De Minister heeft vervolgens besloten het artikel niet uit te splitsen. Als alternatief heeft hij de toelichting op de begroting verrijkt met extra informatie over kostencategorieën bij de politie zoals «personeel» of «gewelddsmiddelen en uitrusting».⁴ Dit komt overeen met een alternatieve optie die door de Raad van State is voorgesteld. Op basis van informatie uit de huidige ontwerpbegroting, ziet de nadere specificatie van de bijdrage aan de politie in de toelichting op de JenV-ontwerpbegroting er in 2022 als volgt uit:

Tabel 1: Bestemming van de politiebijdrage in 2022, conform de toelichting op de JenV-ontwerpbegroting 2022

Personeel	Opleiding en vorming	Huisvesting	Vervoer	Verbindingen en automatisering	Gewelddsmiddelen en uitrusting	Operationeel	Beheer
€ 4.842 mln.	€ 81 mln.	€ 348 mln.	€ 210 mln.	€ 518 mln.	€ 71 mln.	€ 192 mln.	€ 168 mln.

Hoewel deze oplossing met betrekking tot het budgetrecht in onze visie suboptimaal is, is er wel sprake van een verbetering ten opzichte van de eerdere situatie. Het parlement heeft nu in de ontwerpbegroting meer zicht op de beoogde besteding van het politiebudget en heeft de mogelijkheid tot het indienen van moties om dit te beïnvloeden. Het parlement heeft echter geen mogelijkheid tot amendering op de verschillende kostencategorieën. Uiteindelijk is het aan het parlement om te beoordelen of hiermee voldoende invloed uitgeoefend kan worden op de invulling van het politiebudget van € 6,6 miljard.

Beleidsartikel 32 Rechtspleging en rechtsbijstand

In ons rapport *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht* van 22 juni 2021⁵ concludeerden wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn. Het parlement krijgt daardoor onvoldoende zicht op hoeveel geld er nodig is om het afgesproken beleid uit te voeren. Wij concluderen op basis van de door ons onderzochte casussen dat het parlement informatie mist om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Ook heeft het parlement te weinig zicht op eventuele begrotingsruimte. Het gevolg is dat het voor het

¹ Algemene Rekenkamer (2019). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk VI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 300 VI, nr. 8.

² Zie <https://www.raadvanstate.nl/adviezen>.

³ Motie van de leden Van Dam en Kuiken op 21 november 2019 bij de Vaststelling begroting Ministerie van Justitie en Veiligheid 2020. Kamerstuk 35 300 VI, nr. 52.

⁴ Minister van Justitie en Veiligheid, brief van 30 juni 2020 over *Verbetering verantwoording en begroting*. Kamerstuk 31 865 nr. 175.

⁵ Algemene Rekenkamer (juni 2021). *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 192.

parlement lastig is om met het kabinet het debat aan te gaan over de ruimte voor een andere besteding van middelen. Zo bleek bij het Ministerie van JenV dat de ramingen voor de rechtspraak en het rechtsbestel – een belangrijk onderdeel van begrotingsartikel 32 – niet waren gebaseerd op actuele en betrouwbare gegevens over het aantal rechtszaken en op de werklast per rechtszaak. Tevens werden de ramingen door het Ministerie van JenV aangepast binnen het totaal van de beschikbare financiële middelen voor dit ministerie.

Het gaat hier om een van de ramingen binnen het Prognosemodel Justitiële ketens.⁶ Wij sluiten niet uit dat deze problematiek breder in de ontwerpbegroting van het ministerie speelt. Andere ramingen uit dit prognosemodel liggen namelijk ook ten grondslag aan het budget voor uitvoeringsorganisaties op het justitieel domein, bijvoorbeeld voor het Openbaar Ministerie (OM), de kindbescherming en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Dit maakt het voor het parlement als medewetgever lastig om met de uitoefening van het budgetrecht de begrotingswet vast te stellen. Daarom hebben wij naar aanleiding van ons onderzoek een interactief hulpmiddel ontwikkeld voor de toetsing van begrotingen door uw Kamer. Zie hiervoor onze website www.rekenkamer.nl.

Ontwerpbegroting vanuit beleidsinhoudelijk perspectief

De Minister van JenV heeft verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden om de nationale veiligheid te bewaken. Deze zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, die terugkomen in de onderscheiden begrotingsartikelen. Het gaat om de personele inzetbaarheid van de politie, cybersecurity van het grenstoezicht op Schiphol en om de bredere rol van de Minister bij veiligheidsvraagstukken.

Politiepersoneel

In ons Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van JenV over 2018 (Kamerstuk 35 200 VI, nr. 2) onderzochten wij de extra middelen die in het regeerakkoord 2017 (Kamerstuk 34 700, nr. 34) beschikbaar zijn gesteld voor de uitbreiding van capaciteit van agenten in de wijk en van rechercheurs. Onze bevinding was dat de beoogde netto-toename van 300 fte voor agenten in de wijk en 180 fte rechercheurs voor 2018 niet werd gehaald. Wij vroegen ons af of de daaropvolgende beoogde groei van 1.111 fte in 2022 realistisch was. De aanhoudende grote uitstroom en de krapte op de arbeidsmarkt konden het streven van de politie frustreren, zo stelden wij. De Minister reageerde indertijd dat onze opmerkingen «voorbarig» zouden zijn. Uit het Begroting en Beheerplan Politie 2022–2026, waar in de toelichting op de JenV-ontwerpbegroting naar wordt verwezen, valt op te maken dat de netto toename van capaciteit, vastgesteld in 2018, nog niet is gerealiseerd. Gemeld wordt dat er in 2021, 2022 en 2023 sprake zal zijn van onderbezetting van de operationele sterkte (inclusief aspiranten) ten opzichte van de gestegen formatie. Naar verwachting is de onderbezetting pas in 2024 opgelost. Het is interessant om de ontwikkelingen die plaats hebben gevonden na ons onderzoek nader in beeld te krijgen. Dit is mede belangrijk gezien de inzetbaarheid van het beschikbare politiepersoneel. In 2020 deden wij daar in het rapport *Politie ter plaatse* onderzoek naar.⁷ Wij kwamen tot de conclusie

⁶ PMJ-raming staat voor het Prognosemodel Justitiële ketens en wordt opgesteld door het WODC. PMJ raamt de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in de strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke keten. De ramingen worden opgesteld in aantallen producten. Voorbeelden daarvan zijn aantallen rechtszaken, behoefte aan celcapaciteit.

⁷ Algemene Rekenkamer (2020). *Politie ter plaatse*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 937.

dat de politietop een vertekend beeld heeft van de politiecapaciteit. De politie loopt zo het risico dat ze in problemen komt bij het verlenen van noodhulp of het houden van toezicht zoals bij voetbalwedstrijden en demonstraties. Aan de Minister deden wij diverse aanbevelingen gericht op het verbeteren van de inzetbaarheid en inplanbaarheid van politiemedewerkers. In de huidige ontwerpbegroting zien wij echter niets terug over de voortgang op deze aanbevelingen.

Cybersecurity Grenstoezicht Schiphol

De Minister van JenV heeft een brede taak op het gebied van cybersecurity, ook waar die onder de verantwoordelijkheid van een andere Minister valt. Op 20 april 2020 publiceerde we het rapport *Digitalisering aan de grens: Cybersecurity van het grenstoezicht door de Koninklijke Marechaussee op Schiphol*.⁸

De Minister van JenV draagt samen met de Minister van Defensie verantwoordelijkheid voor het grenstoezicht op Schiphol. Gedurende het afgelopen zomerreces informeerde de Minister van JenV de Tweede Kamer over de voortgang van het opvolgen van de aanbevelingen.⁹ De Minister van JenV erkent dat onze aanbevelingen over het implementeren van verbetermaatregelen voor het Self Service Passport Control (SSPC) systeem «aanzienlijk zijn vertraagd.» Ook onze aanbevelingen aan de Minister van Defensie en de aanbevelingen die wij de Ministers gezamenlijk deden zijn nog niet (volledig) opgevolgd en blijven daarmee een opgave voor de betrokken Ministers. Wij wijzen u hierbij op de voortvarendheid waarmee de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de aanbevelingen uit ons rapport uit 2019 over de cybersecurity van vitale waterwerken bij Rijkswaterstaat heeft opgepakt, de daarbij geboekte resultaten en wijze waarop hierover aan de Tweede Kamer is gerapporteerd.¹⁰

Minister van Justitie en Veiligheid en zijn rol op het veiligheidsdomein

In de eerste helft van 2021 publiceerden wij onderzoeken naar de aanpak van natuurbranden¹¹ en naar milieucriminaliteit¹². In ons onderzoek naar de aanpak van natuurbranden spraken wij in ons nawoord¹³ van een «passieve invulling door de Minister van zijn beleidsmatige verantwoordelijkheid voor het stelsel van crisisbeheersing en brandweerzorg». In ons nawoord bij het onderzoek milieucriminaliteit schreven wij¹⁴ dat wij niet konden opmaken op welke wijze de gesignaleerde problemen worden opgelost en stelden wij de vraag of de Minister niet teveel blijft leunen op toezeggingen, overleg en «actieprogramma's». Het kan volgens ons effectiever zijn dat de Minister van JenV gebruik maakt van zijn bevoegdheden ten opzichte van de uitvoerenden in de strafrechtketen. Bij de

⁸ Algemene Rekenkamer (2020). *Digitalisering aan de grens, cybersecurity van het grenstoezicht door de Koninklijke Marechaussee op Schiphol*. Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 677.

⁹ Minister van Justitie en Veiligheid, brief van 16 juli 2021 over *Voortgang toezegging en opvolging aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over cybersecurity grenstoezicht Schiphol*. Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 774.

¹⁰ Minister van Infrastructuur en Waterstaat, brief van 4 november 2020 over *Versterken Cyberweerbaarheid in de Watersector*. Kamerstuk 27 625, nr. 522.

¹¹ Algemene Rekenkamer (2021). *Verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI); Rapport bij het Jaarverslag 2020*. Bijlage bij Kamerstuk 35 830 VI, nr.2.

¹² Algemene Rekenkamer (2021). *Een onzichtbaar probleem; Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 22 343, nr. 294.

¹³ Algemene Rekenkamer (2021). *Verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI); Rapport bij het Jaarverslag 2020*. Bijlage bij Kamerstuk 35 830 VI, nr.2.

¹⁴ Algemene Rekenkamer (2021). *Een onzichtbaar probleem; Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 22 343, nr. 294.

cybersecurity doet zich een vertraagde implementatie van bepaalde verbetermaatregelen voor (zie vorige alinea). Wij constateren dat de wijze waarop de Minister van JenV zijn rol invult op deze drie beleidsterreinen op langere termijn risico's met zich mee brengt op het veiligheidsdomein. In het geval van de natuurbranden constateren wij dat op dit moment niet is geregeld wie op bovenregionaal niveau besluiten kan nemen over de inzet van personele en materiele middelen. Dit kan ertoe leiden dat, op langere termijn natuurbranden niet op adequate wijze geblust kunnen worden. Met de klimaattransitie voor ogen is het voorstelbaar dat vaker natuurbranden tegelijkertijd in verschillende veiligheidsregio's zullen ontstaan met gevolgen voor de dan benodigde middelen. Het is aan de Minister van JenV – in zijn rol als medewetgever – ervoor te zorgen dat het stelsel sluitend is en bevoegdheden helder zijn belegd.

Opvolging aanbevelingen

Op 7 oktober 2021 heeft de Algemene Rekenkamer de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter). Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen (590) die wij in de periode 2015–2020 hebben gedaan in ons doelmatigheidsonderzoek en in onze beleidscasussen in het verantwoordingsonderzoek. Ministeries hebben aangegeven welke maatregelen zij naar aanleiding van onze aanbevelingen hebben genomen.

De Algemene Rekenkamer heeft 14 onderzoeken op het terrein van de Minister van JenV uitgevoerd. Hierin deden wij 50 aanbevelingen waarvan op 72% een toezegging is gedaan door de Minister. Het valt op dat het Ministerie van JenV met dit percentage toezeggingen boven het rijksbrede gemiddelde van 62% zit.

Van de 36 aanbevelingen waarop een toezegging is gedaan, is ruim de helft (21) van de toezegde acties afgerond. Van de 15 resterende aanbevelingen waarop een toezegging is gedaan, dient de actie nog te worden afgerond. Van de rapporten *Cybersecurity Grenstoezicht Schiphol* en *Politie ter plaatse* hebben we in het bovenstaande de opvolging van de betreffende aanbevelingen onder uw aandacht gebracht.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2021 op 18 mei 2022 verwachten we op het beleidsterrein van de Minister van JenV een rijksbreed onderzoek te publiceren naar zicht op de financiële informatie over rijksbezittingen.

Op het terrein van de Minister van JenV verwachten we nog de volgende onderzoeken te publiceren:

- Bestrijden witwassen: opbrengsten van de meldketen
- Strafrechtelijk afpakken
- Inkoop forensische zorg

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

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf
secretaris