

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2023

Nr. 6

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2022

De ontwerpbegroting 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 geven wij u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2023 (hoofdstuk VI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting omvat € 19.607 miljoen aan uitgaven, € 18.421 miljoen aan verplichtingen en € 1.605 miljoen aan ontvangsten.

De niet-belastingontvangsten bedragen in totaal € 1.605 miljoen. Deze ontvangsten, geraamd op de JenV-begroting, vallen onder de verantwoordelijkheid van JenV. Het grootste deel bestaat uit boeten en transacties (€ 882 miljoen). Op de ontvangsten uit strafrechtelijk afpakken (€ 384 miljoen) gaan we verderop in deze brief in.

In het verantwoordingsonderzoek 2021 (Kamerstuk 36 100 VI, nr. 2) concludeerden we dat het Ministerie van JenV een ingewikkeld domein omvat waar ongeveer 70 organisaties met soms een grote mate van zelfstandigheid onder vallen.¹ Dat loopt uiteen van het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie en de Immigratie- en Naturalisatie Dienst maar ook het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers en de Dienst Justitiële Inrichtingen. Van het totale JenV-budget van € 19,6 miljard in 2023 is minstens 70% bestemd voor de JenV-organisaties. Ze hebben verschillende formele sturingsrelaties met de Minister en worden op verschillende wijze gefinancierd.

¹ Zie bijlage 6 bij de ontwerpbegroting 2023 met een overzicht van JenV-organisaties en aan JenV-gelieerde organisaties.

De ontwerpbegroting 2023 is bijna 30% (€ 4.333 miljoen) hoger dan de ontwerpbegroting 2022, voor een belangrijk deel vanwege budgetvoorstellen voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne, maar ook voor een belangrijk deel voor de versterking van de JenV-organisaties. Deze organisaties werken vaak nauw samen in ketens, bijvoorbeeld in de strafrechtketen of de asielketen. Verder geeft de Minister niet altijd zelf uitvoering aan beleid. Hierdoor heeft zij beperkte sturingsinformatie en -mogelijkheden. Het is voor de Minister dan ook een forse opgave om dergelijke domeinen doeltreffend en doelmatig te organiseren. Wij zien deze opgave met name in de regie op de verschillende justitiële ketens, het formuleren van heldere beleidsdoelstellingen en het inzicht in resultaten van de diverse JenV-organisaties. Dit blijkt uit een reeks van onze onderzoeken de afgelopen jaren.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar omdat zij aanknopingspunten bieden voor meer regie en beter inzicht in resultaten:

1. Politie, budgetrecht parlement (artikel 31);
2. Witwassen; Vervolg aanpak bestrijding witwassen (artikel 33);
3. Strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen; Veel gezaaid en beperkt geoogst (artikel 33);
4. Forensische zorg; In de zorg, uit het zicht (artikel 34);
5. Voorbereiding op herziening stelsel voor Rechtsbijstand; Verantwoordingsonderzoek 2021 (artikel 32);
6. Milieucriminaliteit; Een onzichtbaar probleem (artikel 33) en; Handhaven in het duister (artikel 33);
7. Arbeidsuitbuiting; Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen (artikel 33).

1. Politie

Budgetrecht parlement beperkt tot amendering totaalbudget van politie (artikel 31)

De Minister van JenV is verantwoordelijk voor de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestedel, waaronder het financieel beheer van de politie. Ongeveer 37% van alle JenV uitgaven is bestemd voor de politie. In de ontwerpbegroting zijn de bijdragen van de Minister van JenV aan de politie onder één beleidsartikel opgenomen. Voor 2023 is dit € 7.177 miljoen.

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. Gezien 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 brieven bij de ontwerpbegroting 2020² en 2022³ hebben wij dit vraagstuk eerder onder uw aandacht gebracht, dit mede onder verwijzing naar een advies hierover van de Raad van State. In dit advies wordt aangegeven hoe het parlement gemakkelijker de Minister over de inzet van de budgettaire middelen voor de politie aan kan spreken. De Raad geeft aan dit zou kunnen door het begrotingsartikel «Politie» uit te splitsen

² Algemene Rekenkamer. Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk VI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Kamerstuk 35 300 VI, nr. 7). Den Haag: eigen beheer.

³ Algemene Rekenkamer. Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2022 (hoofdstuk VI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Kamerstuk 35 925 VII, nr. 13). Den Haag: eigen beheer.

langs de lijnen van de bevoegdheden van de Minister ten aanzien van de politie.⁴

Sinds de ontwerpbegroting 2021, en dus ook in de begroting 2023, is in de toelichting in het politie-artikel op de JenV-ontwerpbegroting een tabel opgenomen met daarin een uitsplitsing van de uitgaven van de politie.⁵ Dit betreft onder andere de uitgaven op aan personeel, huisvesting en uitrusting. Volgens ons levert dit weliswaar een verbetering van inzicht op, maar is er nog steeds sprake van een te beperkte invulling van het budgetrecht.

2. Witwassen

Gebrek aan inzicht in doelmatigheid bestrijding witwassen (beleidsartikel 33.1 en 33.3)

In ons recente onderzoek naar witwasbestrijding constateren we een gebrek aan concreet geformuleerde doelstellingen die in relatie gebracht kunnen worden met de beschikbare middelen en de bereikte resultaten. Hierdoor kunnen de Ministers van JenV en Financiën ook niet bepalen welke informatie zij nodig hebben om vast te stellen of zij met hun aanpak op de goede weg zijn. Dat uit zich onder andere in het ontbreken van informatie over of en hoe publieke partijen gebruik maken van ongebruikelijke transactie informatie. Private instellingen leveren deze informatie aan om bij te dragen aan de witwasbestrijding.

De Ministers waren het niet eens met deze conclusie en stellen dat zij voldoende zicht hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestrijden van witwassen in de praktijk. Wij zagen dat in ons onderzoek echter niet terug in de informatievoorziening aan het parlement noch in onderliggende administraties. De begroting van het Ministerie van JenV zou een logische plek zijn om meetbare doelstellingen en indicatoren op te nemen aan de hand waarvan de resultaten van witwasbestrijding beter in beeld gebracht kunnen worden.⁶ In de beleidsagenda aanpak witwassen uit september 2022 zegt het kabinet onder de derde prioriteit «meten om te weten» dat zij wil gaan onderzoeken hoe het bijhouden en duiden van de statistieken kan worden vormgegeven om er bruikbare conclusies uit te trekken over de effectiviteit van beleid. Vanaf het voorjaar van 2023 zal het kabinet hierover jaarlijks rapporteren aan de Tweede Kamer. Wij zien de aangekondigde rapportage als een positieve ontwikkeling.

3. Strafrechtelijk afpakken

Benut bestaande mogelijkheden Minister voor betere sturing op strafrechtelijk afpakken (beleidsartikel 33.1 en 33.4)

De ontvangsten van de Minister van JenV voor strafrechtelijk afpakken zijn volgens de begroting 2023 geraamd op € 384 miljoen. Wij constateerden in ons recente onderzoek «Strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen: veel gezaaid en beperkt geoogst» dat een eenduidige sturing door de Minister op de afpakketen ontbreekt en dat de basis van de afpakketen niet op orde is.⁷ Dit zijn twee belangrijke redenen waarom de

⁴ Raad van State. Bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 898.

⁵ Ontwerpbegroting JenV 2023, Kamerstuk 36 200 VI, nr. 2, blz. 43.

⁶ Algemene Rekenkamer, Bestrijden witwassen deel 3: stand van zaken 2021. Kamerstuk 31 477, nr. 77.

⁷ Algemene Rekenkamer (juni 2022): Strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen: veel gezaaid en beperkt geoogst. Kamerstuk 29 911, nr. 352.

financiële afpakresultaten achterblijven op de ambities. Eén euro investering in de afpakketen leidde namelijk niet tot de indertijd beloofde € 3 extra afpakresultaten.

Om de afpakketen op lange termijn te versterken geven wij in ons onderzoek de aanbeveling aan de Minister van JenV om de integrale verantwoordelijkheid voor deze keten te beleggen. De Minister benadrukte in haar reactie dat zij alleen de bevoegdheid heeft om te sturen op het beheer van de afpakketen. Wij vinden dat de Minister hiermee een beperkte invulling geeft aan haar sturingsmogelijkheden. Wij gaven daarbij aan dat bestaande wetgeving de Minister reeds mogelijkheden geeft om naast beheersmatig ook inhoudelijk (mede) te sturen op de afpakketen. De Minister is zelfs bij onafhankelijke organisaties als de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie bevoegd om te prioriteren in de taakuitvoering van de politie (Politiewet 2013, artikel 18) en algemene en bijzondere aanwijzingen te geven inzake uitoefening van taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie (Wet op de rechterlijke organisatie, artikel 127). De Tweede Kamer heeft bovendien bij het Wetgevingsoverleg over het jaarverslag en de slotwet van JenV op 22 juni 2022 5 moties aangenomen die de Minister oproepen om regie te voeren op de afpakketen en om de gebrekkige ketenwerking nader te laten onderzoeken.⁸

4. Forensische zorg

Te weinig informatie voor sturing op kwaliteit van forensische zorg (Beleidsartikel 34.3)

Wij constateren in ons onderzoek «*In de zorg, uit het zicht. Krijgen patiënten goede forensische zorg?*» dat de Minister voor Rechtsbescherming onvoldoende zicht heeft op de mate waarin wordt voldaan aan de voorwaarden van Wet forensische zorg (tijdige en passende zorg op het juiste moment). Hij kan daarmee dus ook niet stellen dat het huidige stelsel bijdraagt aan vermindering van recidive. Wij concluderen onder andere dat de Minister voor Rechtsbescherming geen zicht heeft op de vraag of patiënten na het einde van de forensische zorg goed doorstromen naar de reguliere geestelijke gezondheidszorg.⁹ De uitgaven van de Minister van JenV voor forensische zorg zijn volgens de begroting 2023 geraamd op € 1.189 miljoen.

Een goede doorstroming van forensische zorg naar de reguliere geestelijke gezondheidszorg is een van de doelen van de Wet forensische zorg, mede met het oog op de veiligheid van de maatschappij. Wij stellen vast dat de benodigde combinatie van data om doelbereik vast te kunnen stellen wordt geblokkeerd door geldende wet- en regelgeving (ter bescherming van de privacy van de patiënt). Relevante informatie over de verleende nazorg is zodoende op dit moment niet boven water te halen. De Minister voor Rechtsbescherming erkent dat het wenselijk is om het doel van de goede doorstroming van forensische zorg naar reguliere geestelijke gezondheidszorg in beeld te brengen. De Minister onderzoekt de mogelijkheden om deze informatie, die er nu niet is binnen de justitiële keten, beschikbaar te krijgen.

⁸ Kamerstuk 36 100 VI, nrs. 11 tot en met 15.

⁹ Algemene Rekenkamer, *In de zorg, uit het zicht. Krijgen patiënten goede forensische zorg?*, Kamerstuk 33 628, nr. 90.

5. Voorbereiding op herziening stelsel voor rechtsbijstand

Minister vaart andere koers bij stelselwijziging rechtsbijstand (beleidsartikel 32)

In het Verantwoordingsonderzoek 2021 JenV constateerden wij dat rechtshulppakketten in opzet een betere aansluiting van hulp op behoefte kunnen bieden.¹⁰ Doordat de rechtshulpverlening op een integrale manier wordt aangeboden, ontvangen mensen volgens de Minister voor Rechtsbescherming rechtshulp die beter aansluit op hun behoefte. Wij wezen er op dat uit het experiment met de rechtshulppakketten bij echtscheiding zal moeten blijken of mensen dit in de praktijk ook zo ervaren. Met andere woorden, of ze merken dat ze goed worden geholpen door dienstverleners die onderling samenwerken aan de oplossing van (alle aspecten van) hun probleem. Onze aanbeveling was dat de Minister bij stelselwijzigingen dient te zorgen voor monitoringinformatie over de toegankelijkheid en de kwaliteit van de rechtsbijstand en de mogelijke belemmeringen daarvoor. Het experiment bij echtscheiding loopt vanaf april 2022 en zal in 2023 geëvalueerd worden. In juli 2022 heeft de Minister voor Rechtsbescherming in zijn zevende voortgangsrapportage over de aanpassingen in het stelsel van Rechtsbijstand aangekondigd de grootschalige inkoop van rechtshulppakketten niet in te voeren.¹¹ De Minister stelt dat de grootschalige inkoop van rechtshulppakketten door de Raad voor Rechtsbijstand geen invulling geeft aan de beoogde doelen. *« Het vormgeven en uitvoeren van een dergelijke nieuwe inkooptaak is complex, tijdrovend en zal een grote belasting vormen voor de Raad. Verder is niet goed aan te tonen dat het grootschalig inkopen van rechtsbijstand bijdraagt aan de beoogde kwaliteitsverbetering in het gehele stelsel.»*

Ongeacht welke wijzigingen nog wel doorgevoerd worden in de voorbereiding van de stelselherziening, die nog tot en met 2025 loopt, blijft onze aanbeveling aan de Minister voor Rechtsbescherming overeind om te zorgen voor monitoringinformatie over toegankelijkheid en kwaliteit van de rechtsbijstand.

6. Milieucriminaliteit

Gebrekkige datakwaliteit geeft Minister beperkt inzicht in strafrechtelijke aanpak milieuregels (beleidsartikel 33.1)

In ons onderzoek «Een onzichtbaar probleem, gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen»¹² constateerden wij dat het Justitieel Datasysteem (JDS) de Minister van JenV nauwelijks inzicht kan verschaffen in de adequate strafrechtelijke handhaving van milieucriminaliteit. Het ontbreken van goede, betrouwbare data over de uitkomsten van inspecties bij bedrijven is een belangrijke oorzaak van de ontoereikende aanpak van milieucriminaliteit. De Tweede Kamer kan de Minister aanspreken op het verbeteren van de gegevens in het JDS, vooral voor het identificeren van rechtspersonen. Eénzelfde rechtspersoon staat bijvoorbeeld geregistreerd onder verschillende namen en verschillende adressen. Eerdere overtredingen van bedrijven zijn daarom nauwelijks bekend, wat een consequente aanpak van overtreddende bedrijven belemmert, laat staan een aanpak van veelplegers mogelijk maakt. Er dient een adequaat informatiebeeld te zijn over de strafrechtelijke

¹⁰ Kamerstuk 36 100 VI, nr. 2

¹¹ Kamerstuk 31 753, nr. 262.

¹² Algemene Rekenkamer (januari 2021): Een onzichtbaar probleem, gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen. Kamerstuk 22 343, nr. 294.

lijke aanpak van milieucriminaliteit en de effectiviteit daarvan. Dat ontbreekt – en de plannen in het nieuwe interbestuurlijk programma (IBP) maken niet duidelijk hoe hier voor het JDS verbetering in komt.¹³

Geen plan voor strafrechtelijke aanpak veelplegers (beleidsartikel 33.1)

In ons tweede onderzoek naar milieucriminaliteit in 2021 («Handhaven in het duister»)¹⁴ constateerden we dat de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen beter en effectiever moet. Ook het kabinet Rutte IV heeft die opdracht. In het Coalitieakkoord staat: «we zorgen voor een schone en gezonde leefomgeving door het steviger aanpakken van milieucriminaliteit en milieurisico's».¹⁵ We stelden in «Handhaven in het duister» vast dat de geregistreerde milieucriminaliteit sterk geconcentreerd is bij een beperkt aantal bedrijfsvestigingen: 17% van de onderzochte bedrijven is verantwoordelijk voor 50% van de geconstateerde overtredingen. Daarom pleitten we voor een veelplegeraanpak, te ontwikkelen door de Minister samen met de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. In het nieuwe IBP van 8 juli 2022¹⁶ zijn er geen plannen voor een veelplegeraanpak, terwijl een dergelijke aanpak potentieel veel overtredingen en misdrijven kan voorkomen.

7. Arbeidsuitbuiting

Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen: steeds minder strafzaken

Wij constateren in ons onderzoek naar arbeidsuitbuiting dat in 4 jaar de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) in totaal 331 meldingen van arbeidsuitbuiting die gemeenten, de politie en NLA-inspecteurs deden, in behandeling heeft genomen.¹⁷ Daarvan worden steeds minder zaken voor strafrechtelijke vervolging overgedragen aan het OM. In 2016 heeft 27% van de meldingen geleid tot een opsporingsonderzoek, in 2019 was dit nog maar 4%.

Problemen in de strafrechtelijke vervolging constateren we ook in onze hiervoor genoemde onderzoeken naar witwassen en milieucriminaliteit.

Een van onze aanbevelingen in het onderzoek arbeidsuitbuiting aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was om samen met de Minister van JenV te verkennen hoe de instrumenten om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling verbeterd kunnen worden en hoe bestaande instrumenten beter gebruikt kunnen worden. We constateerden dat met het huidige strafrechtsartikel mensenhandel (Art. 273f) de bewijslast erg moeilijk is. De Minister van JenV is al langer bezig om dit strafrechtsartikel aan te passen. De verwachting is dat een conceptwetsvoorstel eind dit jaar in (internet)consultatie wordt gebracht en het nieuwe wetsartikel in 2024 in werking treedt. In het coalitieakkoord is er € 10 miljoen beschikbaar gesteld voor de bekostiging van dit wetsvoorstel en de uitvoering bij de betreffende handhavingsorganisaties.¹⁸

¹³ Versterking VTH-stelsel, Kamerstukken 22 343 en 28 663, nr. 336.

¹⁴ Algemene Rekenkamer (juni 2021): Handhaven in het duister, de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen, deel 2. Kamerstuk 22 343, nr. 297.

¹⁵ Kabinet Rutte IV (december 2021): Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst Coalitieakkoord 2021 – 2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie, pagina 11.; Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77)

¹⁶ Programmaplan Interbestuurlijke programmaplan Versterking VTH-stelsel, Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 8 juli 2022; Kamerstukken 22 343 en 28 663, nr. 336.

¹⁷ Algemene Rekenkamer: Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen; Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting, Kamerstuk 25 883, nr. 420.

¹⁸ JenV Hoofdpijnenbrief, modernisering strafbepaling mensenhandel, 9 september 2022.

Overige uitgevoerde onderzoeken

Onderzoek meerjarenramingen

In ons rapport *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht* van 22 juni 2021 concludeerden wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn. Zo bleek bij het Ministerie van JenV dat de ramingen voor de rechtspraak en het rechtsbestel (artikel 32) niet waren gebaseerd op actuele en betrouwbare gegevens over het aantal rechtszaken en op de werklast per rechtszaak.

Het parlement mist informatie om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met een Minister het debat aan te gaan over de vraag of er voldoende geld wordt uitgetrokken voor bepaalde publieke taken en beleidsambities. Daarom hebben wij een interactief hulpmiddel ontwikkeld dat uw Kamer kan helpen om de juiste vragen hierover aan de Minister te stellen, te vinden op onze website.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2022 op 17 mei 2023 verwachten we op het terrein van de Minister van JenV nog de volgende onderzoeken te publiceren:

- Toegevoegde waarde van EU-subsidies (publicatie verwacht oktober 2022).
- Opvangcapaciteit voor asielzoekers (publicatie verwacht december 2022).
- Rol rijksoverheid bij de jeugdbescherming (publicatie verwacht tweede kwartaal 2023).
- Uitvoering EU-regelgeving in Nederland (publicatie verwacht februari 2023).

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

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf
secretaris