
Vergaderjaar 2011–2012

33 240 VI

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011

Nr. 2

RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2011 VAN HET MINISTERIE VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE (VI)

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2012

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2012 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

ONS ONDERZOEK

De ministers verantwoordden zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten inzicht geven in de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd en antwoord geven op de vraag of het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld. De Algemene Rekenkamer heeft de *beleidsinformatie* in de jaarverslagen onderzocht en is nagegaan of de *bedrijfsvoering* van de ministeries en de *financiële informatie* in de jaarverslagen voldoen aan de eisen.

Dit rapport bevat de belangrijkste uitkomsten en onze oordelen over het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ).

Op onze website www.rekenkamer.nl staan het achtergronddocument bij dit rapport en de volledige reactie van de minister van VenJ (van 27 april 2012).

In onderstaand overzicht zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en het aantal fte van het ministerie opgenomen.¹

Ministerie van VenJ in cijfers	2010	2011
Verplichtingen (€ mln.)	5 741,7	12 078,0
Uitgaven (€ mln.)	6 098,9	11 438,5
Ontvangsten (€ mln.)	1 064,8	1 521,6
fte	37 166	33 487

¹ De stijging van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tussen 2010 en 2011 houdt verband met de komst van de beleidsterreinen rampen- en crisisbestrijding en politie.

BELEIDSINFORMATIE

In het jaarverslag verantwoordt een minister zich over de kosten van beleidsprestaties en de daarmee bereikte resultaten. Bij twee artikelen hebben wij onderzocht in hoeverre de minister daarin is geslaagd: «Rechtspleging en rechtsbijstand» (artikel 12) en «Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding» (artikel 13). In het bijzonder hebben wij gekeken naar de beschikbaarheid van relevante informatie en de kwaliteit daarvan. Daarnaast hebben we de vier beleidsprioriteiten van de minister van VenJ op het gebied van veiligheid onder de loep genomen. We zijn nagegaan in hoeverre de minister in zijn jaarverslag relevante informatie verstrekt over de voortgang die op deze beleidsprioriteiten is geboekt en hoeveel geld hieraan is uitgegeven.

Over het algemeen geldt dat het jaarverslag weinig informatie bevat over wat er is bereikt op het gebied van de prioriteit veiligheid (zie thema Veiligheid achterin dit rapport). Op onderdelen bevat het jaarverslag wel informatie over wat de minister heeft bereikt. Dit geldt bijvoorbeeld voor rechtspleging en rechtsbijstand.

Rechtspleging en rechtsbijstand

Van artikel 12 «Rechtspleging en rechtsbijstand» hebben wij de volgende doelstellingen onderzocht:

- Burgers en bedrijven hebben toegang tot een passende en effectieve vorm van geschillenbeslechting en/of rechtspleging (€ 524,2 miljoen).
- Optimale randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel (€ 1 011,9 miljoen).

Welke informatie hadden wij in het jaarverslag verwacht?

Wij zouden, kijkend naar de doelstellingen van het beleid, informatie verwachten over:

- de uitgaven die voor het beleid zijn gedaan en een toelichting op eventuele verschillen met de begroting;
- de activiteiten die de minister heeft ondernomen om ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven toegang hebben tot geschillenbeslechting en rechtspleging;
- de activiteiten die de minister heeft ondernomen om ervoor te zorgen dat deze geschillenbeslechting en rechtspleging passend en effectief zijn;
- in hoeverre burgers en bedrijven toegang hebben tot een passende en effectieve vorm van geschillenbeslechting en/of rechtspleging;
- welke randvoorwaarden nodig zijn voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel;
- wat de minister ervoor heeft gedaan om deze randvoorwaarden te scheppen.

Het jaarverslag bevat relevante informatie over wat de minister met de uitgegeven gelden heeft gedaan ten behoeve van de rechtsbijstand en het rechtsbestel. Ook wordt vermeld in hoeverre de minister zijn doel heeft bereikt. De informatie die wij in het jaarverslag hadden verwacht hebben wij daar dus ook aangetroffen, onder andere in de vorm van verwijzingen naar andere documenten.

Wat staat erover in het jaarverslag? ¹	Wat is de kwaliteit daarvan?
Informatie over wetsvoorstellen om tot een beter functionerend rechtsbestel te komen.	Deze informatie sluit goed aan bij de doelstelling.
De gerealiseerde in- en uitstroom bij de Hoge Raad.	Dit is relevante informatie over het aantal zaken bij de Hoge Raad; zij zegt echter niets over de doelmatigheid en effectiviteit van de rechtspleging.
Een verwijzing naar documenten met activiteiten en resultaten van uitvoerende organisaties zoals de Raad voor de rechtsbijstand.	Dit is relevante informatie over de activiteiten en resultaten van organisaties die het beleid van de minister uitvoeren. ²
Een verwijzing naar twee WODC-rapporten over geschillenbeslechting voor burgers en de MKB-sector. Uit de rapporten blijkt dat de rechtshulp toegankelijk is, burgers rechtshulp ontvangen en het rechtsbestel positief waarderen.	Dit is relevante informatie over de mate waarin burgers en bedrijven toegang hebben tot geschillenbeslechting en/of rechtspleging. ²

¹ Wij concentreren ons hier op de informatie die strookt met wat wij in het jaarverslag verwachten aan te treffen. Dit is dus geen uitputtende opsomming van de informatie in het jaarverslag.

² Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van deze informatie.

Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding

Van artikel 13 «Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding» hebben wij de volgende doelstellingen onderzocht:

- het bestrijden van criminaliteit met een effectieve en doelmatige tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen (€ 2 072,6 miljoen);
- het bijdragen aan de beperking van de schade van slachtoffers door een effectieve slachtofferzorg (€ 48,1 miljoen).

Welke informatie hadden wij in het jaarverslag verwacht?

Wij zouden, kijkend naar de doelstellingen van het beleid, informatie verwachten over:

- de gemaakte kosten en een toelichting op eventuele verschillen met de begroting;
- wat de minister heeft gedaan om te zorgen voor effectieve en doelmatige tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen;
- in hoeverre er sprake is van een effectieve en doelmatige tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen;
- in hoeverre dat bijdraagt aan het bestrijden van criminaliteit;
- wat de minister heeft gedaan om te zorgen voor effectieve slachtofferzorg;
- in hoeverre slachtofferzorg effectief is in het beperken van schade voor slachtoffers.

In het jaarverslag staat relevante informatie over wat de minister met de uitgegeven gelden heeft gedaan ten behoeve van effectieve strafrechtelijke sancties en maatregelen. Over de mate waarin deze maatregelen ook doelmatig en effectief zijn, bevat het jaarverslag weinig (recente) informatie.

Wat staat erover in het jaarverslag? ¹	Wat is de kwaliteit daarvan?
Informatie over de wijziging van de regeling voor het verlof van terbeschikkinggestelden (tbs'ers) in 2011. Op grond daarvan is vorig jaar achttien maal het verlof voor de duur van een jaar ingetrokken.	Deze informatie sluit goed aan bij de doelstelling. ²
Verwijzingen naar recente evaluaties van vervroegde invrijheidstelling, een aantal gedragsinterventies en de monitor nazorg ex-gedetineerden. Deze zijn uitgevoerd in opdracht van het WODC.	Dit is relevante informatie over de effectiviteit van strafrechtelijke sancties en maatregelen. ²
Recidivecijfers.	Deze cijfers geven inzicht in de mate van criminaliteit. De cijfers zijn echter gedateerd (2002–2007). In opdracht van het Ministerie van VenJ zal in 2012 worden begonnen met een onderzoek naar de mate waarin de ontwikkeling van recidivecijfers een gevolg is van het door het ministerie gevoerde beleid. Verder is een monitor in ontwikkeling om inzicht te krijgen in de geleverde nazorg tijdens en na detentie.
Informatie over wat de minister heeft gedaan om te zorgen voor een landelijke dekking van slachtofferloketten, hoeveel slachtoffer-dadergesprekken hebben plaatsgevonden en hoeveel slachtoffers juridische, emotionele of praktische ondersteuning hebben ontvangen.	Dit is relevante informatie over wat de minister heeft gedaan om de schade voor slachtoffers te beperken.
Een verwijzing naar de Evaluatie nieuw slachtofferloket (2011).	Dit is relevante informatie over de mate waarin deze slachtofferzorg bijdraagt aan het beperken van schade aan slachtoffers. Verder is er een kwalitatieve monitor ontwikkeld over de ervaren kwaliteit van de ontvangen slachtofferhulp. De eerste resultaten worden in 2013 bekend.

¹ Wij concentreren ons hier op de informatie die strookt met wat wij in het jaarverslag verwachten aan te treffen. Dit is dus geen uitputtende opsomming van de informatie in het jaarverslag.

² Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van deze informatie.

Welke informatie ontbreekt?	Wat is er bekend? ¹
Informatie over de doelmatigheid van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen. De minister verwijst in het jaarverslag wel naar een recente evaluatie van vervroegde invrijheidstelling.	Het proces van vervroegde invrijheidsstelling verloopt op hoofdlijnen goed, maar is op verschillende punten niet doelmatig (WODC et al. (2011). <i>Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010</i> . Den Haag: Boom juridische uitgevers). ²
Informatie over in hoeverre de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen effectief zijn. Er wordt niet verwezen naar elders.	Wij hebben geen voorbeeld kunnen vinden van informatie die bij het departement bekend is maar niet in het jaarverslag staat.

¹ Bij wijze van voorbeeld laten wij hier zien wat voor informatie wij over dit onderwerp hebben kunnen vinden, wij benadrukken dat dit geen compleet overzicht is van informatie die over dit onderwerp beschikbaar is.

² Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van deze informatie.

Reactie**Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister is verheugd dat wij constateren dat de beschikbaarheid van relevante informatie over de activiteiten van de minister en de kwaliteit daarvan in grote mate op orde is. Ook schrijft hij dat niet alle benodigde informatie al ten tijde van het opstellen van het jaarverslag beschikbaar is. De minister reageert ook op het thema Veiligheid. Deze reactie hebben wij bij het thema opgenomen achterin dit rapport.

Nawoord

Wij bevelen de minister aan om afspraken te maken met de leveranciers van informatie over het moment van opleveren. Nu geeft het jaarverslag op verschillende punten geen actueel beeld van de resultaten van het gevoerde beleid van de minister.

BEDRIJFSVOERING

Wat zijn belangrijke ontwikkelingen?

Met de komst van het kabinet-Rutte/Verhagen «verhuisden» de beleidsterreinen rampen- en crisisbestrijding en politie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) naar het Ministerie van VenJ. Het vreemdelingenbeleid ging van het voormalige Ministerie van Justitie naar het Ministerie van BZK. Door de herverdeling van de beleidsterreinen zijn de uitgaven in de begroting gestegen van € 6,0 miljard (2010) naar € 11,3 miljard (2011). € 5,4 miljard daarvan is bestemd om de veiligheidsregio's en de politie te bekostigen.

Wat zijn de onvolkomenheden en belangrijke aandachtspunten in de bedrijfsvoering?

We hebben in 2011 vier onvolkomenheden geconstateerd bij het Ministerie van VenJ.

Onvolkomenheden 2011

Omschrijving	Sinds
Inkoopbeheer, Europese aanbestedingsregels bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	2008
Inkoopbeheer, Europese aanbestedingsregels bij het Openbaar Ministerie (OM)	2011
Personeelsbeheer bij het kerndepartement	2010
Voorschottenbeheer bij het directoraat-generaal Politie (DG Politie)	2011

Het ministerie heeft dankzij extra aandacht voor specifieke problemen drie onvolkomenheden opgelost. Wij hebben echter ook nieuwe onvolkomenheden geconstateerd.

Wij achten het van groot belang dat de minister zijn model van sturing en beheersing stevig in de organisatie neerzet, inclusief het toezicht op de nieuw te vormen politieorganisatie. In 2012 vragen namelijk veel dossiers extra aandacht. Alleen met een goed functionerend stelsel van sturings- en beheersingsmaatregelen kan de minister de huidige onvolkomenheden oplossen, zonder dat elders nieuwe ontstaan.

Voor een toelichting op alle onvolkomenheden verwijzen wij naar het achtergronddocument op www.rekenkamer.nl. Hieronder vragen wij uw aandacht voor de al langer lopende onvolkomenheden.

Inkoopbeheer

Over het algemeen verbetert het inkoopbeheer, dankzij de uitvoering van het *Plan van aanpak verbetering inkoopbeheer* voor de periode 2010–2011. Op onderdelen is verdere verbetering nodig. Zo is bij de DJI, waar de opzet van het proces nu goed is, de uitvoering in 2011 nog onvoldoende verbeterd. Contracten voor onder meer beveiligingsdiensten en ICT-dienstverlening zijn ten onrechte niet Europees aanbesteed. De DJI heeft voor 2012 daarom een nieuw eigen verbeterplan opgesteld.

Personeelsbeheer

Bij het personeelsbeheer hebben de meeste dienstonderdelen inmiddels hun dossiers op orde en de controles ingebed in de organisatie, behalve het kerndepartement. Daaraan heeft het ministerie onvoldoende gewerkt. Om bereikte verbeteringen te bestendigen moet de Directie Personeel en

Organisatie als concerncontroller meer sturen en toezicht houden op de personeelsuitgaven.

Vorming Nationale Politie

De minister van VenJ heeft op 23 juni 2011 een nota van wijziging ingediend op de Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.).² Deze wet ligt in april 2012 voor ter behandeling in de Eerste Kamer. In de nota is voorgesteld dat de 25 politieregio's, het Korps Landelijke Politiediensten, de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) en de Politieacademie opgaan in één nationale politieorganisatie. Dit vraagt extra aandacht van het ministerie, vooral bij het DG Politie. Wij zien hierbij risico's. Al toen de wijziging werd voorgesteld, hebben wij onze zorgen uitgesproken over de «hybride situatie», die met de invoering van de nieuwe wet ontstaat.³ De minister wordt namelijk in de nieuwe situatie politiek verantwoordelijk voor taakuitvoering en beheer, terwijl de nieuwe politieorganisatie op afstand van het ministerie staat. Uit de huidige stand van zaken blijkt nog niet hoe de minister zijn verantwoordelijkheid gaat invullen. Regelingen voor het beheer zijn nog niet afgerond en onduidelijk is hoe het toezicht vorm krijgt. Daarnaast zien wij financiële risico's, als de minister de openingsbalans voor de nationale politieorganisatie gaat opstellen. Deze risico's betreffen onder meer de personeelskosten (kosten cao-afspraken pensioenen) en de huisvestingskosten (waardering af te stoten panden).

Op punten van de bedrijfsvoering constateren we tekortkomingen in onderdelen van de te vormen politieorganisatie:

- De VtsPN leeft bij het inkoopbeheer de Europese aanbestedingsregels onvoldoende na.
- Politieregio's leven de privacyregels onvoldoende na als ze de Wet politiegegevens uitvoeren (deels ontbreken van formele voorschriften, maar ook niet naleven bewaartermijnen).

Verder hebben we in onze onderzoeken *ICT politie 2010*⁴ en *Prestaties in de strafrechtketen*⁵ knelpunten geconstateerd in de informatievoorziening van de politie. Het *Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie 2011–2014*⁶ zou die moeten oplossen.

Dit alles vraagt om het zorgvuldig voorbereiden en invullen van het beheer en de governance van de nieuwe nationale politieorganisatie. Het DG Politie dient erop toe te zien dat dit tijdig en zorgvuldig zijn beslag krijgt, maar heeft zelf ook een onvolkomenheid in het financieel beheer op te lossen.

Bedrijfsvoeringsparagraaf

In de bedrijfsvoeringsparagraaf dient op verzoek van de Tweede Kamer expliciet vermeld te worden of afgeweken is van het uitgangspunt dat bij aanschaf van ICT-diensten of ICT-producten zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van openstandaarden en opensourcesoftware. De minister vermeldt hierover niets in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

² VenJ (2011). Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 30 880, nr. 11. Den Haag: Sdu.

³ Algemene Rekenkamer (2011). Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 30 880, bijlage bij nr. 11. Den Haag: Sdu.

⁴ Algemene Rekenkamer (2011). Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 350, nr. 10. Den Haag: Sdu.

⁵ Algemene Rekenkamer (2011). Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 173, nr. 2. Den Haag: Sdu.

⁶ VenJ (2011). Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, bijlage bij 29 628, nr. 269. Den Haag: Sdu.

Reactie

Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister constateert met tevredenheid dat de verbetering van het inkoopbeheer zich in 2011 heeft doorgezet. Hij is verrast over het kritische oordeel bij het OM. Ook daar zijn in 2011 minder fouten gemaakt en zijn er maatregelen getroffen om de interne controle te versterken. Dat wij het inkoopbeheer bij het OM als onvolkomenheid kwalificeren, deelt hij dan ook niet. Ook in 2012 streeft de minister naar een verdere reductie van de onrechtmatigheden, ook bij het OM.

De aanpak om de onvolkomenheden bij het personeelsbeheer op te lossen heeft bij een aantal organisatieonderdelen tot positief resultaat geleid. De minister zegt toe dat ook bij het kerndepartement voor de zomer van 2012 deze aanpak gevolgd wordt. Daarnaast zal een integrale controle plaatsvinden of alle geconstateerde onvolkomenheden zijn hersteld.

Het voorschottenbeheer van het DG Politie is inmiddels op orde. Er is aandacht voor een soepele overgang naar het nieuwe financiële systeem.

De tekortkomingen in de bedrijfsvoering bij de Nationale Politie hebben de aandacht van de minister. Hij geeft aan dat hij actie heeft ondernomen om het inkoopbeheer bij de politie zorgvuldig te borgen. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd (VenJ, 2012). Ook zijn er plannen opgesteld om de naleving van de privacyregels door de politie te verbeteren. Deze maatregelen worden ook weer intern en extern getoetst.

De minister bestrijdt dat in de bedrijfsvoeringsparagraaf ten onrechte niet gemeld is dat hij bij de aanschaf van ICT-diensten of -producten zoveel mogelijk gebruik gemaakt heeft van openstandaarden en opensource-software. Zijns inziens is hier sprake van een uitzonderingsrapportage: alleen melden als het niet is gebruikt.

Nawoord

Wij waarderen de toezeggingen van de minister om het inkoopbeheer en het personeelsbeheer te verbeteren. Op basis van onze rijksbrede vergelijking blijven wij van oordeel dat er bij het inkoopbeheer van het OM sprake is van een onvolkomenheid. Ook de tekortkomingen bij de Nationale Politie hebben de aandacht van de minister. Hij gaat echter niet in op ons dringende verzoek om te zorgen voor een goed functionerend stelsel van sturings- en beheersingsmaatregelen. In dit kader noemen we ook het beheer en de governance van de nieuwe politieorganisatie.

De Rijksbegrotingsvoorschriften vragen expliciet of er geen gebruik wordt gemaakt van openstandaarden en opensoftware bij de aanschaf van ICT-zaken. Duidelijker was het geweest als de minister, net als de meeste andere ministers, dit had vermeld.

FINANCIËLE INFORMATIE

De verplichtingen van het Ministerie van VenJ bedroegen in 2011 € 12 078,0 miljoen, de uitgaven € 11 438,5 miljoen en de ontvangsten € 1 521,6 miljoen.

Voldoet de financiële informatie aan de eisen?

De op basis van onze werkzaamheden verkregen controle-informatie heeft ons tot het oordeel doen komen, dat de financiële informatie in het Jaarverslag 2011 deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Daarnaast zijn wij van oordeel dat de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand gekomen zijn, met uitzondering van de fouten en onzekerheden zoals hierna vermeld in de tabel Onze oordelen.

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 364,5 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 12, 13, 14, 17, 23, 29 en 91. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 44,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 12, 13, 17 en 23. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel mogelijk herzien.

Reactie

Reactie van de minister en nawoord

In reactie op de oordelen geeft de minister aan welke verantwoordelijkheid hij en de minister van BZK hebben bij de rechtmatige besteding van specifieke uitkeringen. Hij is van mening dat de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onzekerheid niet € 486 miljoen, maar € 346 miljoen moet zijn. De review toonde immers aan dat de controle op een deel van de uitkeringen toereikend was. Verder heeft de onzekerheid volgens de minister betrekking op de betalingen die niet als voorschot worden verantwoord, omdat deze direct definitief zijn. Deze onzekerheid heeft hij dan ook gemeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Nawoord

Wij waarderen dat de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf heeft opgenomen dat is vastgesteld dat niet in voldoende mate gesteund kan worden op de accountantscontrole van de specifieke uitkeringen. Hij meldt dan dat dit leidt tot een overschrijding van de artikeltolerantie op artikel 14.

Wij hebben de accountantscontrole van de specifieke uitkeringen rijksbreed uniform behandeld. De fouten zijn toegerekend aan de voorschotten, ondanks het feit dat de minister aangeeft dat de voorschotten al in hetzelfde jaar zijn afgerekend. De minister komt tot een lagere onzekerheid dan wij, omdat hij van mening is dat een deel van de accountantscontrole wel gewerkt heeft. Wij constateren dat het systeem van verantwoorden en controle niet goed functioneerde. Daarom kunnen wij niet op de accountantscontrole steunen.

ONZE OORDELEN

Beleidsinformatie

De onderzochte prestatie-indicatoren in het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van VenJ (16 van de 49 – zie bijlage in het achtergronddocument op www.rekenkamer.nl) zijn deugdelijk tot stand gekomen en voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van:

- De indicatoren in artikel 13.1 over het wapengerelateerd geweld in en rond scholen en horecagelegenheden, omdat ze niet eenduidig zijn;
- De indicatoren in artikel 17.1 over de bevordering van de internationale rechtsorde, omdat ze niet eenduidig zijn en omdat ze niet voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van VenJ voldeden in 2011 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onvolkomenheden:

1. Inkoopbeheer, Europese aanbestedingsregels bij de DJI (sinds 2008);
2. Inkoopbeheer, Europese aanbestedingsregels bij het OM (sinds 2011);
3. Personeelsbeheer bij het kerndepartement (sinds 2010);
4. Voorschottenbeheer bij het DG Politie (sinds 2011).

In het overzicht bedrijfsvoering (zie hierna) staat op welke organisatieonderdelen de onvolkomenheden betrekking hebben.

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van VenJ is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Wij zijn echter ook van mening dat de minister de Tweede Kamer moeten informeren in de bedrijfsvoeringsparagraaf over het gebruik van openstandaardsoftware.

Financiële informatie

In het achtergronddocument bij dit Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van VenJ hebben wij toegelicht wat de verantwoordelijkheid van de minister en van ons is en welke werkzaamheden wij verricht hebben. De op basis van onze werkzaamheden verkregen controle-informatie heeft ons tot het volgende oordeel doen komen:

- De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie is deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.
- De in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten zijn rechtmatig tot stand gekomen met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid: onzekerheid van € 486,0 miljoen in de afgerekende voorschotten in de toelichting bij de saldi-balans. Deze onzekerheid overschrijdt de tolerantiegrens van de jaarrekening.

Toelichting onzekerheid afgerekende voorschotten

In de toelichting op de bedrijfsvoeringsparagraaf heeft de minister gemeld dat er voor een bedrag van € 209 miljoen geen zekerheid is over de rechtmatigheid van de specifieke uitkering in het kader van de Wet op de Jeugdzorg zijn verstrekt aan medeoverheden. Dit wordt veroorzaakt door een niet goed functionerend systeem van verantwoorden en controle van specifieke uitkeringen (sisa). Hiertegen hebben wij bezwaar gemaakt bij de minister van BZK, als bedoeld in artikel 88 lid 1 van de Comptabiliteitswet. In het plan van aanpak van de minister van BZK van 27 april 2012 zien wij voldoende aanknopingspunten voor de verbetering van de opzet en werking van het sisa-systeem. Dit heeft ons doen besluiten het bezwaar niet te handhaven. Het niet handhaven van het bezwaar laat onverlet dat wij het niet goed functionerende sisa-systeem als een ernstige onvolkomenheid betitelen, die de komende tijd de nodige aandacht van de minister van BZK en andere betrokken ministers zal vragen. Het plan van aanpak en onze reactie hierop hebben wij integraal opgenomen op onze website www.rekenkamer.nl. In het genoemde bedrag is niet het totale bedrag aan in 2010 en eerder verstrekte specifieke uitkeringen betrokken. Wij kunnen voor de vaststellingen van deze specifieke uitkeringen veelal steunen op aanvullende informatie en werkzaamheden van het ministerie. Voor een deel van de vaststellingen in het kader van de Wet op de Jeugdzorg kunnen wij echter niet steunen op deze aanvullende informatie en werkzaamheden. Verder zijn er onzekerheden in de overige specifieke uitkeringen. Gelet op het voorgaande hebben wij onvoldoende zekerheid over de vaststellingen van verstrekte specifieke uitkeringen voor een bedrag van € 486 miljoen.




⁷ In het overzicht bedrijfsvoering (zie volgende pagina) onderscheiden wij verschillende elementen van de bedrijfsvoering, zoals het beheer van subsidies of eigendommen. Met een beheerdomein doelen wij op het beheer van een element van de bedrijfsvoering waarvoor een organisatieonderdeel verantwoordelijk is. Elk beheerdomein komt overeen met één cel in het overzicht bedrijfsvoering.




OVERZICHT BEDRIJFSVOERING




We onderscheiden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van VenJ 96 relevante en 39 kritische beheerdomeinen.⁷ De vier onvolkomenheden die

wij hebben geconstateerd, hebben betrekking op één relevant en drie kritische beheerdomeinen.

Bedrijfsvoering; organisatieonderdelen, Ministerie van VenJ (VI)

-  Onvolkomenheid
-  Ernstige onvolkomenheid
-  Onvolkomenheid heeft gevolgen voor de rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave

-  Marginaal beheerdomein of n.v.t.
-  Relevant beheerdomein
-  Kritisch beheerdomein

- Extra aandacht aan besteed door:
-  auditedienst
 -  Algemene Rekenkamer
 -  Algemene Rekenkamer en auditedienst

Elementen bedrijfsvoering	Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie-uitgaven en -ontvangsten			Financiële administratie (registratie)		Materieel-beheer		Interne organisatie		(toezicht) relaties/aansturing veld
	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting)heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven	Overige (saldi)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/Registratie	Managementcontrolestelsel	Administratieve en uitvoeringssystemen/ICT	
Directoraten-generaal/clusters (aantal organisatie-onderdelen)													
SG-cluster (7 onderdelen)													
PSG (7 onderdelen)													
DG Politie (5 onderdelen)													
Nationaal Coördinator Terrorismebestreiding en Veiligheid (9 onderdelen)													
DG Rechtspleging en Rechtshandhaving (5 onderdelen)													
DG Jeugd en Sanctie- toepassing (5 onderdelen)													

Personeelsbeheer kerndepartement

Voorschottenbeheer DG Politie

(vervolg op volgende pagina)

(vervolg bedrijfsvoering Ministerie van VenJ)

Elementen bedrijfsvoering	Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie-uitgaven en -ontvangsten			Financiële administratie (registratie)		Materieel-beheer		Interne organisatie		(toezicht) relaties/aansturing veld
Directoraten-generaal/clusters (aantal organisatie-onderdelen)	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting)heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven	Overige (saldi)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolsysteem	Administratieve en uitvoeringssystemen/ICT	
Rechtspraak (1 onderdeel)													
Openbaar Ministerie (2 onderdelen)					X								
Baten-lastendiensten (6 onderdelen)					X								

Inkoopbeheer, Europese aanbestedingsregels OM

Inkoopbeheer, Europese aanbestedingsregels DJI

Totaal: 135 relevante en kritische beheerdomeinen (= het maximale aantal mogelijke onvolkomenheden)

THEMA VEILIGHEID

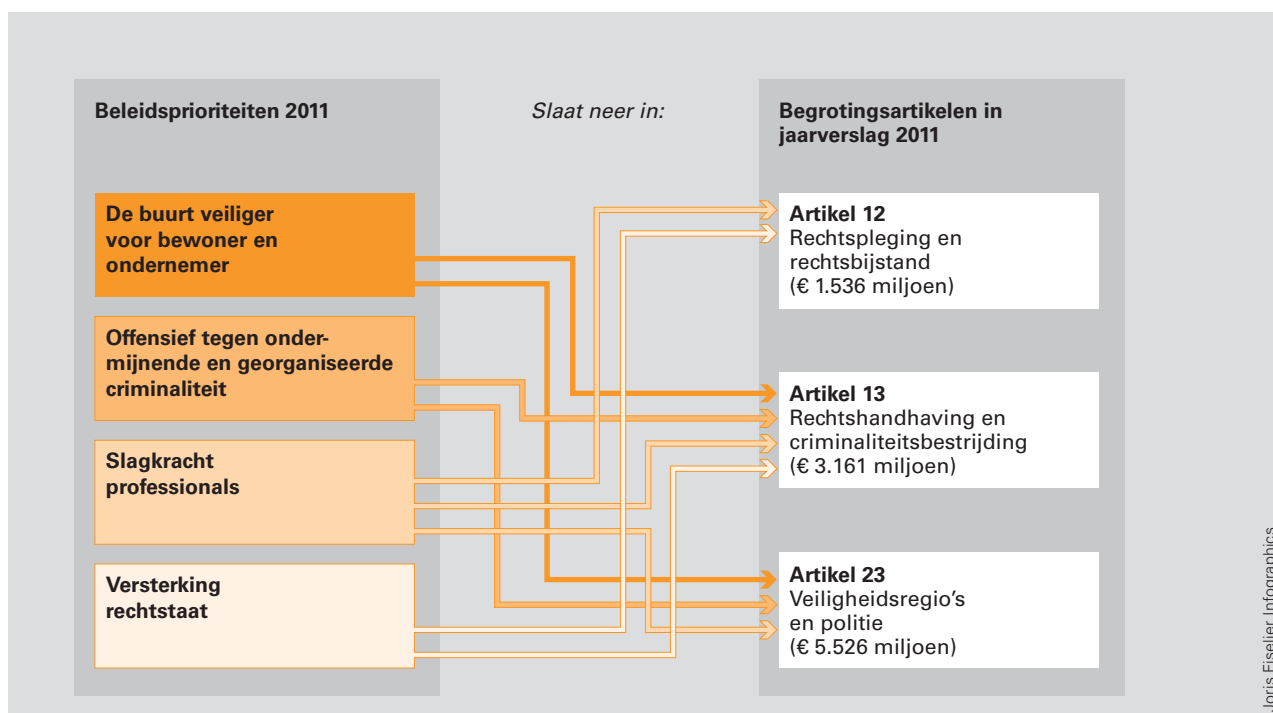
Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft bij zijn aantreden het thema Veiligheid uit het regeerakkoord van 2010 nader uitgewerkt in een viertal prioriteiten. Voor de Tweede Kamer is het van belang dat zij kan zien in hoeverre er op deze prioriteiten vooruitgang wordt geboekt. Wij zijn daarom nagegaan of deze beleidsprioriteiten herkenbaar terugkomen in het Jaarverslag 2011 van de minister van VenJ. Dat blijkt niet in alle gevallen zo te zijn. Vaak is de betreffende informatie echter wel beschikbaar. Wij brengen beknopt in kaart welke informatie er beschikbaar is over de bereikte effecten, de geleverde prestaties en de gemaakte kosten.

Beleidsprioriteiten 2011

Het kabinet heeft op het gebied van veiligheid de volgende beleidsprioriteiten:

- de buurt veiliger voor bewoner en ondernemer;
- een offensief tegen ondermijnende en georganiseerde criminaliteit;
- slagkracht voor professionals;
- versterking van de rechtstaat.

Beleidsprioriteiten veiligheid



In het *Regeerakkoord VVD-CDA: Vrijheid en verantwoordelijkheid*⁸ heeft het kabinet-Rutte/Verhagen voor ongeveer € 18 miljard aan bezuinigingsmaatregelen voor 2011–2015 aangekondigd.

Voor het Ministerie van VenJ zijn de volgende maatregelen ingeboekt in de Rijksbegroting 2011 en in overige posten:

- verlaging budget voor reclassering met € 10 miljoen;
- intensivering van per saldo € 10 miljoen voor de maatregel «Plukze»;
- intensivering van € 90 miljoen voor oprichting van de nationale politie;
- intensivering van € 300 miljoen aan extra middelen voor de politie.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 417, nr. 14. Den Haag: Sdu.

Alle negen beleidsartikelen waarover de minister van VenJ in zijn jaarverslag rapporteert zijn verbonden met de vier prioriteiten. Het gezamenlijk financieel belang van artikelen 12, 13 en 23 bedraagt in 2011 ruim € 10 miljard. Aangezien dit 89% is van het totale budget voor het Ministerie van VenJ, zijn we alleen voor deze drie artikelen nagegaan welke informatie beschikbaar is over de bereikte effecten, de geleverde prestaties en de gemaakte kosten. De figuur op de vorige bladzijde laat zien hoe de vier prioriteiten verbonden zijn met deze drie beleidsartikelen.

Wat heeft de minister bereikt?

Hoewel het Jaarverslag 2011 op onderdelen relevante informatie bevat over de resultaten per beleidsartikel, wordt er weinig informatie gegeven over wat de minister van VenJ in 2011 heeft bereikt op het terrein van veiligheid. Veel informatie ontvangt de Tweede Kamer buiten het jaarverslag om. In het jaarverslag verwijst de minister naar evaluaties, monitors en jaarverslagen van derden die in sommige gevallen nog moeten worden uitgevoerd dan wel afgerond. De informatie uit deze rapportages sluit inhoudelijk aan bij de beleidsdoelstellingen van de minister. Onderstaande tekst biedt een illustratief overzicht van dergelijke informatie, die vaak niet op tijd beschikbaar is om in het jaarverslag op te nemen.

Veiliger buurt

De landelijke rapportage van de *Integrale Veiligheidsmonitor 2011* van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Ministerie van VenJ geeft inzicht in de sociale veiligheid van burgers in Nederland. De eerste zes indicatoren hebben van burgers een rapportcijfer gekregen op een schaal van 0 en 10. Een lager cijfer komt overeen met minder beleefde sociale veiligheid.

Indicatoren sociale veiligheid	2010	2011
Leefbaarheid in de buurt	6,3	6,3
Sociale overlast	1,7	1,7
Overige overlast	1,4	1,4
Fysieke verloedering	3,5	3,3
Vermogensdelicten	2,8	2,7
Verkeersoverlast	3,7	3,6
% Slachtoffer van delict	25,4%	24,9%
% Voelt zich wel eens onveilig	26,3%	25,2%

Offensief tegen criminaliteit

De *Nulmeting bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad*⁹ geeft inzicht in de resultaten die zijn bereikt met de aanpak van de georganiseerde misdaad (peiljaar 2009):

- 57% van de gemeenten bestrijdt georganiseerde misdaad (via Wet Bibob en inrichten van handhavingsbeleid). 43% van de gemeenten voert geen beleid, waarvan 13% wel kennis heeft van georganiseerde criminaliteit in hun gemeente.
- Redenen waarom gemeenten geen beleid voeren zijn volgens de nulmeting: aanwezigheid georganiseerde criminaliteit onbekend, bestrijding ervan wordt gezien als taak van politie en OM, gebrek aan kennis en expertise, omvang van gemeente.
- Gemeenten hebben sterke behoefte aan ondersteuning bij de inrichting van misdaadbestrijding en aan verbetering van hun informatiepositie.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 911, nr. 42. Den Haag: Sdu.

Slagkracht professionals

De *Integrale Veiligheidsmonitor 2011* van het CBS geeft inzicht in de tevredenheid van burgers over het functioneren van de politie. De eerste vier indicatoren hebben van burgers een rapportcijfer gekregen op een schaal van 0 en 10. Een lager cijfer komt overeen met minder tevredenheid over het functioneren van de politie.

Indicatoren tevredenheid functioneren politie	2010	2011
Vertrouwen in politie	6,3	6,4
Politie als «crimefighter»	5,1	5,2
Wederkerigheid politie-burgers	5,2	5,3
Communicatie politie-burgers	5,5	5,7
Tevredenheid «totale functioneren politie in buurt»	41,5%	43,5%
Bij de politie aangegeven delicten	25,0%	26,3%

Versterking rechtsstaat

De publicatie *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010*¹⁰ geeft inzicht in de waardering van burgers voor de rechtspraak. (Een liggend streepje in onderstaande tabel betekent dat er geen gegevens beschikbaar waren.)

Indicatoren waardering rechtspraak	2008	2010	2011
Algemeen waardering burgers	66%	60%	–
Algemeen waardering professionals (p)	79%	–	81%
Algemeen waardering rechtzoekenden (r)	80%	–	73%
Tevredenheid doorlooptijden (p)	44%	–	54%
Tevredenheid doorlooptijden (r)	33%	–	46%
Gehonoreerde wrakingen	39	21	–
Ingediende klachten gerechten	1 094	1 208	–
Gegronde klachten gerechten	200	208	–
Ingediende klachten Hoge Raad	52	43	–

Eigen onderzoek: Prestaties in de strafrechtketen

Uit ons rapport *Prestaties in de strafrechtketen*¹¹ blijkt dat circa 5% van de meldingen van gewelds- en vermogenscriminaliteit die tussen 1 oktober 2009 en 30 september 2010 bij de politie binnenkwamen, tot een veroordeling in eerste aanleg heeft geleid. Daarnaast leidt circa 3% van de meldingen tot een transactie of andere afdoening door politie of OM. Verder kon in die periode bij 16% van de door het CJIB opgelegde (principale) vrijheidsstraffen en 14% van de boete-vonnissen niet worden geëffectueerd omdat sprake was van executieverjaring.

Wat heeft de minister gedaan?

De minister hecht aan een daadkrachtige aanpak en er is dan ook in 2011 een aanzienlijk aantal maatregelen uitgevoerd. Uit het Jaarverslag 2011 blijkt dat veel maatregelen grote wetgevingstrajecten betreffen (bijvoorbeeld over adolescentenstrafrecht, bescherming persoonsgegevens en herziening gerechtelijke kaart) en belangrijke koerswijzigingen (zoals vorming Nationale Politie) die in gang zijn gezet. Hieronder geven we per beleidsprioriteit de belangrijkste overige prestaties van de minister weer.

Veiliger buurt

- 41% van door de politie in beeld gebrachte problematische jeugdgroepen is aangepakt. Wat dit «aanpakken» inhoudt wordt niet duidelijk uit het jaarverslag.
- De deoogcriteria voor coffeeshops zijn aangescherpt (toegankelijk voor maximaal 2 000 leden, lidmaatschap alleen voor ingezetenen van Nederland van 18 jaar of ouder, minimale afstand tot scholen 350 meter).

¹⁰ WODC et al. (2011). Den Haag: Boom juridische uitgevers.

¹¹ Algemene Rekenkamer (2012). Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 173, nr. 2. Den Haag: Sdu.

- Voor de dierenpolitie is een specifieke opleiding gestart, 131 dierenagenten waren eind 2011 fulltime aan de slag, het meldnummer is operationeel geworden en het strafvorderingsbeleid verzaamd.
- Offensief tegen criminaliteit
- Naar 30% van de criminele samenwerkingsverbanden is een strafrechtelijk onderzoek gestart. Hoe het ministerie tot dit percentage is gekomen is onduidelijk.
 - Er zijn twee landelijke specialistische teams gevormd die zich bezighouden met criminele, financiële dienstverleners.
 - Voor de Regionale Informatie- en Expertisecentra is structurele financiering gekomen en de mogelijkheden van de Wet Bibob zijn verruimd.
 - De Nationale Cyber Security Strategie en het Cyber Security Beeld Nederland zijn vastgesteld en de Cyber Security Raad is geïnstalleerd.
 - Het controleren, identificeren en overdragen van illegale vreemdelingen aan de strafrechtketen is versterkt. In 2011 is de implementatie van het programma informatievoorziening strafrechtketen (Progis) afgerond.
- Slagkracht professionals
- De invoering van de nationale politie is voorbereid.
 - Er is een aanvalsplan geformuleerd voor minder bureaucratie (wegnemen van ergerlijke bureaucratie, slimmer organiseren van politiewerk en versterking van vakmanschap zou het aantal direct inzetbare uren politiewerk moeten verhogen met circa 1 000 fte).
 - Er zijn pilots gehouden om de heterdaadkracht bij de politie te vergroten.
 - In september 2011 is een aanvalsprogramma vastgesteld om te komen tot een landelijke informatiehuishouding voor de politie.
- Versterking rechtsstaat
- De innovatieagenda ter verbetering van geschiloplossing is vastgesteld.
 - In drie regio's is het programma herontwerp keten strafrechtelijke handhaving (voor optimalisering van werkprocessen van alle ketenpartners) van start gegaan.
 - In vijf andere regio's is begonnen met de snelle selectie en afdoening van eenvoudige strafzaken binnen drie dagen.

Wat heeft het beleid in 2011 gekost?

Over de budgettaire ontwikkelingen per beleidsprioriteit geeft het jaarverslag geen informatie. De informatie is verspreid over de verschillende beleidsartikelen. Door de overheveling van onder meer de politie naar het Ministerie van VenJ zijn de uitgaven in 2011 toegenomen van ruim € 6 miljard naar ruim € 11 miljard.

Voor de drie onderzochte artikelen geldt dat er geen substantiële budgetoverschrijdingen zijn. Wat betreft ontvangsten, blijken alleen de griffieontvangsten substantieel te zijn toegenomen. Dit wordt in het jaarverslag nader toegelicht.

Hierna geven we nog meer aanvullende beleidsinformatie over het thema Veiligheid op basis van eigen onderzoek en op basis van onderzoek door derden.

Uit ons rapport *Prestaties in de strafrechtketen* blijkt dat aan opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van misdrijven in 2010 in totaal ruim € 6 miljard is uitgegeven.

Deelterrain	Betrokken ketenpartners	Uitgaven (x € 1 miljoen)
Opsporing	Politie	2 917,0
Vervolgning	Openbaar Ministerie	699,6
Berechting	Rechtspraak	315,8
Tenuitvoerlegging	CJIB, DJI, HALT, reclassering	2 257,9
<i>Totaal</i>		<i>6 190,3</i>

Bron: CBS Statline, Veiligheidszorgrekeningen 2010.

In ons rapport *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen; Terugblik*¹² van 22 maart 2012 hebben we aangegeven dat de nominale kostprijs van een plaats per dag in een jeugdinstelling in de periode 2007 t/m 2011 met 83% is toegenomen door forse inspanningen om de kwaliteit van detentie en behandeling te verbeteren. Wij constateren dat de minister pas in 2017 weet of deze inspanningen tot betere effecten hebben geleid.

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) legt in het rapport *Waar voor ons belastinggeld?* van januari 2012 een relatie tussen de ontwikkeling van kostprijzen en (kwaliteit van) prestaties:

- Het ophelderingspercentage van de politie is sterk gestegen (met 21%), maar tegelijkertijd zijn de reële uitgaven per product met 80% gestegen.
- Geboekte successen zijn behaald dankzij een hogere inzet van middelen.
- Voor de strafrechtketen is sprake van een verhoogde doelmatigheid in de vorm van een grotere strafbans en verminderde criminaliteit.
- De uitgavenstijging van 120% lijkt niet het gevolg van expliciete maatregelen, maar vooral van hogere prijzen en/of productie (het aantal afgedane zaken).

Aandachtspunt

In 2012 zal naar verwachting een begin gemaakt worden met de vorming van de Nationale Politie als de nieuwe wet wordt aangenomen. Hoewel dit om extra aandacht vraagt van het ministerie, heeft deze nog niet duidelijk voor ogen hoe het zijn informatiehouding en de aansturing hierop moet aanpassen.

Conclusie

Het Jaarverslag 2011 bevat veel voorlopige realisatiecijfers over 2011. Dit geldt onder meer voor de Raad voor de rechtspraak en het OM. De jaarverslagen van de politiekorpsen zijn pas op 1 april beschikbaar. Ook voor veel effectevaluaties en monitors geldt dat deze nog in ontwikkeling zijn of nog moeten worden afgerond. Over de budgettaire ontwikkelingen per beleidsprioriteit geeft het jaarverslag evenmin informatie. De Tweede Kamer zou de minister erop kunnen aanspreken deze informatie volgend jaar wel (tijdig) beschikbaar te hebben en op te nemen in het jaarverslag.

Onderzoek Algemene Rekenkamer

Gepubliceerd in 2011 en 2012

- ICT Politie 2010;
- Prestaties in de strafrechtketen;
- Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen; Terugblik.

¹² Algemene Rekenkamer (2012). Vergaderjaar 2011–2012, 31 215, nr. 7). Den Haag: Sdu.

Gepland in 2012

- Nationale Politie;
- Transparantie en verantwoording besteding publieke middelen voor rampen- en crisisbestrijding;
- Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering; Terugblik.

Reactie

Reactie van de minister en nawoord

De minister wijst in zijn reactie op het feit dat de wettelijke termijnen voor het opleveren van hun jaarverslag door het OM, de politiekorpsen en de Raad voor de rechtspraak worden nageleefd. Daarnaast kunnen over sommige zaken nog geen resultaten worden verstrekt, omdat het effect van het beleid pas na enige tijd zichtbaar wordt.

Nawoord

Wij hebben er begrip voor dat soms het effect van het beleid pas na enige tijd zichtbaar wordt. Wat betreft de wettelijke termijnen voor de jaarverslagen van de genoemde organisaties, zou het te overwegen zijn deze naar voren te halen, zodat deze informatie ook meegenomen kan worden in het jaarverslag van de minister.