

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014

Nr. 25

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2013

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer bij de begroting 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ).¹ Voor de Tweede Kamer is het namelijk van belang inzicht te hebben in de mate waarin de Minister in de begroting informeert over bezuinigingen of intensiveringen en de bijbehorende maatregel(en) en effecten. Goede verantwoording begint immers bij een goede begroting.

De begroting van het Ministerie van VenJ omvat 11.831 miljoen euro aan uitgaven. Daarvan gaat bijna de helft, 5.131 miljoen euro naar de Nationale politie. De Minister heeft de Begroting Nationale politie 2014 als bijlage bij de Begroting VenJ 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd. De Minister stelt de Begroting Nationale politie pas vast nadat de Tweede Kamer zich hierover heeft kunnen uitspreken bij de behandeling van de VenJ-begroting.

Op de totale uitgaven van de Minister van VenJ aan de Nationale politie (beleidsartikel 31 van de VenJ-begroting) heeft de Tweede Kamer budgetrecht, inclusief het recht van amendement. De Tweede Kamer heeft echter geen recht van amendement op de verdeling van de middelen binnen de begroting Nationale politie. De Minister hoeft zich ook niet te verantwoorden over die verdeling.

De ontvangsten in de VenJ-begroting bedragen 1.353 miljoen euro, waarvan 1.030 miljoen euro vanuit veiligheid en criminaliteitsbestrijding (boetes, transacties en terughalen crimineel vermogen).

¹ Wij baseren ons op de begroting zoals de Minister deze op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer heeft aangeboden.

Over de aandachtspunten bij artikel 31 van de VenJ-begroting 2014 hebben wij u op 4 november jongstleden een separate brief² gestuurd. Deze punten zijn samengevat ook in deze brief opgenomen.

Belangrijkste aandachtspunten

Bij de begroting 2014 van het Ministerie van VenJ vragen we aandacht voor artikelen 91, 31, 32, 33 en 34:

- Aan de verbetering van het financieel beheer is veel gedaan, maar deze is nog niet op orde (artikel 91);
- De informatie over de Nationale politie in de begroting is nog niet volledig. De openingsbalans van de nationale politie is zorgvuldig tot stand gekomen (artikel 31).
- Voor de strafrechtketen is er geen inzicht in de verbeteracties gericht op de jeugdstrafrechtketen, op veroordeelden met een openstaande boete en op de inzet van middelen van de politie op de uitscreening van zaken en de opsporing van veroordeelden (artikel 31–34).
- Er is geen volledig beeld mogelijk van de ingezette middelen en opbrengsten van het Ketenprogramma Afpakken (artikel 33).

Hieronder lichten wij de afzonderlijke punten nader toe.

Verbetering financieel beheer: veel gedaan, maar nog niet op orde

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)*³ hebben wij een ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer bij het ministerie vastgesteld. De Minister deed aan ons de toezegging dat het financieel beheer eind 2013 geheel op orde zou zijn. In het aansluitende wetgevingsoverleg heeft de Minister de Kamer toegezegd dat het financieel beheer over het jaar 2014 op orde zal zijn. Wij vroegen in ons rapport de Minister om aandacht voor een grondige herbezinning van de controlfunctie. Het ministerie heeft zich de afgelopen maanden flink ingezet om het financieel beheer te verbeteren. We waarderen de inspanningen van het ministerie, maar stellen vast dat het financieel beheer eind september 2013 inderdaad nog niet op orde is. We blijven aandacht vragen voor de tijdige totstandkoming van een juiste verantwoording. Dat is een verantwoording waarin de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Over de voortgang verbetering financieel beheer informeert de Minister de Tweede Kamer bij de begrotingsbehandeling.⁴ Deze informatie van de Minister aan de Tweede Kamer hebben wij niet kunnen betrekken in onze onderhavige begrotingsbrief.

Uitvoering verbeterplan financieel beheer

Om het financieel beheer op orde te krijgen, heeft het ministerie begin dit jaar een ambitieus verbeterplan opgesteld. Wij constateren dat het ministerie steeds beter zicht heeft gekregen op de zwakke kanten van de administratie, de gebreken van het financiële systeem Leonardo en de eigen organisatie. Zo hanteren bijvoorbeeld verschillende organisatieonderdelen verschillende interpretaties en toepassingen van de regelgeving. Dit voortschrijdend inzicht van het ministerie in de problematiek heeft in

² Algemene Rekenkamer (2013). *Aandachtspunten bij artikel 31 van de begroting 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de begroting 2014 Nationale politie*. Brief van 4 november 2013 aan de Tweede Kamer. Kamerstuk 33 750 VI, nr. 11

³ Kamerstuk 33 605 VI, nr. 2.

⁴ Zie de begroting 2014 onder artikel 91 Apparaat kerndepartement.

augustus geleid tot aanpassing en fasering van het verbeterplan. Daarin is onder meer onderscheid gemaakt in een bewustwordingsproces, vervolgens het verkrijgen van een betrouwbaar administratief systeem en in een, per eind 2013, betrouwbaar, rechtmatig en opgeschoond systeem met bijbehorende processen. In 2014 wordt dan verder gewerkt aan de verbetering van het beheer. Daarbij gaat het om de structurele verbetering van de controlfunctie en de duurzame kwaliteit van het beheer. Het aangepaste plan is concreter, maar blijft tegelijkertijd ambitieus. De Minister zou er goed aan doen de komende maanden de prioriteit te leggen bij de totstandkoming van het jaarverslag met betrouwbare cijfers.

Periode-afsluitingen

Verbeteringen in het financieel beheer worden onder meer zichtbaar in de periodieke proefafsluitingen. Bij een proefafsluiting wordt getest of de financiële administratie juist en volledig de cijfers oplevert van zowel de saldibalans als de verantwoordingsstaat. Doel is om vanuit de ervaringen van proefafsluitingen toe te werken naar een succesvolle eindejaarafsluiting 2013. In het verbeterplan zijn drie proefafsluitingen opgenomen: ultimo juni, september en november.

Bij de proefafsluiting van 30 september concluderen we dat het proces van afsluiting beter is verlopen dan per 30 juni. De directie FEZ van het ministerie heeft het proces goed begeleid en er is hard gewerkt om de periode-afsluiting te realiseren. We stellen vast dat het proces betrouwbaar is doorlopen, maar dat deze proefafsluiting nog geen zekerheid kan bieden over de juistheid van de financiële informatie. Hoewel stappen zijn gemaakt om het financiële systeem op orde te brengen, is dat nog niet volledig gerealiseerd. Zo wordt nog gewerkt aan de verplichtingenadministratie, projectenadministratie, voorschotrekeningen en tussenrekeningen, betalingsachterstanden en aan (management)rapportages. Aan de Auditdienst Rijk (ADR) is gevraagd een EDP-audit uit te voeren om de betrouwbaarheid van het systeem vast te stellen.

De directie FEZ constateert in haar rapportage over de proefafsluiting⁵ dat er nog veel werk te doen is. Het ministerie heeft extra menskracht ingehuurd om het doel van een betrouwbaar, rechtmatig en geschoond systeem per 31 december 2013 te realiseren. Het ontwikkelen en waarborgen van eigen expertise is een aandachtspunt.

Het ministerie heeft inmiddels vereenvoudigde voorschriften voor de voorschotten en verplichtingen opgesteld. Over de uitwerking hiervan is nog overleg gaande.

Informatie over de Nationale politie in VenJ-begroting nog niet volledig, openingsbalans zorgvuldig tot stand gekomen⁶

We constateren dat de Minister van VenJ de informatie over de Nationale politie in zijn begroting 2014 weliswaar verbeterd heeft ten opzichte van de begroting 2013, maar dat deze nog niet volledig is. Zo missen wij:

- De middelen die de Minister nodig heeft voor de realisatie van de landelijke beleidsprioriteiten van de politie en de daaraan gekoppelde prestaties. Hierdoor ontbreekt de samenhang tussen beleid, prestaties en middelen. De begroting 2014 van de Nationale politie geeft deze samenhang ook niet weer.

⁵ Conceptrapportage «Afsluiting 30 september 2013», versie 0.4, 28-10-2013.

De ADR had bij het schrijven van deze brief nog geen rapport uitgebracht over de proefafsluiting.

⁶ Algemene Rekenkamer (2013). *Aandachtspunten bij artikel 31 van de begroting 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de begroting 2014 Nationale politie*. Brief van 4 november 2013 aan de Tweede Kamer. Kamerstuk 33 750 VI, nr. 11

- Een toelichting van de Minister van VenJ op zijn verantwoordelijkheid en bevoegdheid voor het beheer van de Nationale politie en informatie over het beheer van de Nationale politie. Omdat de Minister aangeeft dat de korpschef belast is met de leiding en het beheer van de Nationale politie, blijft hierdoor onduidelijk waarop de Minister voor het beheer aanspreekbaar is en welke informatie hij hierover in zijn begroting moet opnemen. Verder verwachten wij dat de Minister de risico's voor het beheer en de gevolgen ervan aan de Tweede Kamer kenbaar maakt.
- De doelstellingen die de Minister voor ogen heeft met de vorming van de Nationale politie. De Minister heeft wel drie voorwaarden benoemd, waarlangs hij de voortgang van de vorming volgt: vorming vindt plaats binnen de vastgestelde budgettaire kaders, de operationele doelsterkte van de politie blijft 49.500 fte en de politie levert de afgesproken prestaties.

Hierdoor kan de Tweede Kamer de Minister nog niet voldoende controleren op het waarmaken van zijn verantwoordelijkheden.

In zijn reactie zegt de Minister toe voor de begroting VenJ 2015 te bezien of hij de belangrijkste ontwikkelingen van en risico's voor het beheer en de bedrijfsvoering van de Nationale politie kan opnemen. Voorts dat hij de Tweede Kamer halfjaarlijks informeert over de feitelijke inrichting van de Nationale politie.

In ons nawoord geven wij aan, dat wij ons realiseren, dat sprake is van een groeipad om een nieuwe begrotings- en verantwoordingscyclus voor de Nationale politie vorm te geven en het geheel daarvan tegelijkertijd goed in te bedden in de «klassieke» begrotings-en verantwoordingscyclus van het hoofdstuk van het Ministerie van VenJ. De door ons aangedragen aandachtspunten illustreren dat er nog een aantal kwesties speelt. Overwogen zou bijvoorbeeld kunnen worden de koppeling tussen beleid (waaronder de landelijke prioriteiten), prestaties en middelen wel op te nemen in het volgende beheersplan Nationale Politie. Om ook de Tweede Kamer hierin inzicht te bieden zou dit beheersplan tezamen met de begroting Nationale politie aangeboden kunnen worden, een en ander als bijlage bij de Begroting 2015 van het Ministerie van VenJ.

Verder constateren wij dat de openingsbalans van de Nationale politie zorgvuldig tot stand is gekomen. Op 22 juli 2013 heeft de Minister van VenJ de openingsbalans van de Nationale politie naar de Tweede Kamer gestuurd.⁷ De Minister schrijft in de aanbiedingsbrief dat hij de openingsbalans heeft vastgesteld. De balans is voorzien van een goedkeurende controleverklaring van een externe accountant.

Prestaties in de strafrechtketen: geen inzicht in verbeteracties gericht op jeugdstrafrechtketen, op veroordeelden met openstaande boete en inzet middelen politie op uitscreening zaken en opsporing veroordeelden

De Minister van VenJ geeft in de beleidsagenda bij de begroting 2014 aan dat de prestaties van de strafrechtketen verder worden verbeterd en versterkt. Dit mede naar aanleiding van ons onderzoek *Prestaties in de strafrechtketen*.⁸ Op basis van de beleidsagenda en eerdere brieven van

⁷ Kamerstuk 29 628, nr. 407.

⁸ Algemene Rekenkamer (2012). *Prestaties in de strafrechtketen*. Kamerstuk 33 173, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu en de brief over de maatregelen naar aanleiding van het onderzoek, Kamerstuk 33 173, nr. 6.

de Minister aan de Tweede Kamer⁹ vragen we aandacht voor de volgende punten:

- De Minister benoemt veel verbeteracties, ambities en doelstellingen. Met het oog op samenhang in alle activiteiten, stellen wij vast dat de Minister, in tegenstelling tot eerdere rapportages, niet ingaat op verbeteracties die zich richten op de jeugdstrafrechtketen. Ook constateren we dat de plannen voor opsporing van veroordeelden zich alleen richten op personen die nog een vrijheidsstraf hebben openstaan en niet op veroordeelden met een openstaande boete. Ten tijde van ons onderzoek stroomde 14% van de opgelegde boetes uit door executieverjaring.
- De Minister zal pas concrete kwantitatieve doelen formuleren om het aantal zaken dat ongewenst uitstroomt tegen te gaan, nadat het WODC de omvang ervan heeft onderzocht. Naar verwachting bepaalt de Minister in de eerste helft van 2014 de kwantitatieve doelstellingen. We blijven dit met belangstelling volgen.
- Politie en Openbaar Ministerie (OM) maken medio 2014 afspraken over de criteria voor uitscreening en vroegtijdige beëindiging van zaken. De Minister verwacht dat het College van procureurs-generaal hiertoe nog voor het einde van 2013 de Aanwijzing voor de opsporing heeft herzien. Ook het vervolg hiervan blijft onze aandacht houden.

Verder zien we dat de Nationale Politie een belangrijke rol heeft in het verbeteren van de prestaties van de strafrechtketen, zowel bij de screening van zaken als bij de opsporing van veroordeelden. De begroting geeft echter geen inzicht in de middelen die de politie daadwerkelijk inzet op de uitscreening van zaken en de opsporing van veroordeelden. Wellicht kan dit in het Beheersplan 2015 aandacht krijgen.

Geen volledig beeld mogelijk van ingezette middelen en opbrengsten Ketenprogramma Afpakken

De Minister geeft in zijn begroting – naar aanleiding van ons rapport bij het Jaarverslag 2012 – meer inzicht in de kosten en baten van het Ketenprogramma Afpakken. De Tweede Kamer kan zich op basis van deze informatie echter nog geen volledig beeld vormen van de middelen die Minister inzet om de beoogde 60 miljoen euro crimineel vermogen per jaar af te pakken. De Minister meldt namelijk alleen de kosten die de ketenpartners (opsporingsdiensten en het Centraal Justitieel Incassobureau) maken voor het afpakken van crimineel vermogen. De personele en materiële kosten die het OM in 2014 maakt voor het programma is niet afzonderlijk terug te vinden in de begroting. Bovendien blijkt uit de begroting niet wat de gevolgen zullen zijn van de taakstelling bij het OM voor zijn bijdrage aan het programma. Dit alles belemmert het inzicht in de door de Minister verwachte «return on investment» van 1:3.

Reactie Minister

Op 8 november 2013 heeft de Minister van VenJ gereageerd op een conceptversie van deze brief. De volledige reactie is te lezen op www.rekenkamer.nl.

⁹ Brieven over de Voortgang versterking prestaties strafrechtketen op 23 november 2012 en 5 juli 2013 (Tweede Kamer, Kamerstuk 29 279, nr. 156 en 165), Brief over onherroepelijke vrijheidsstraffen die nog niet ten uitvoer zijn gelegd (Kamerstuk 33 400 VI, nr. 90), Brief over de verbetering van de kwaliteit van de aangifte (Kamerstuk 29 628, nr. 404).

Financieel beheer

De Minister geeft de komende maanden prioriteit aan de totstandkoming van een betrouwbaar jaarverslag over 2013 en een «geschoonde» administratie voor 2014. De voorlopige uitkomst van de EDP-audit van het financiële systeem sterkt de Minister dat de ingezette aanpak van het financieel beheer op koers ligt en belangrijke resultaten heeft gerealiseerd. Daarnaast zijn vier externe leden benoemd in het Audit Committee. Ook is de vergaderfrequentie tijdelijk verhoogd tot een keer per maand, om de verbeteringen nauwlettend te monitoren. Verder onderschrijft de Minister dat het van belang is om de controlfunctie van zijn ministerie en in het bijzonder zijn directie FEZ te versterken en scherper in te richten. Daarom richten de verbeteringen in 2014 zich op het realiseren en borgen van een structurele en duurzame verbetering van het financieel beheer en zal het door de Minister toegezegde onderzoek naar de inrichting van de controlfunctie binnen VenJ in het voorjaar 2014 plaatsvinden.

Politie

In aanvulling op zijn eerdere reactie op onze aandachtspunten over de Nationale politie¹⁰ beschrijft de Minister zijn beheersverantwoordelijkheid voor de Nationale politie. De Minister stelt daarbij dat hij vanuit zijn politieke eindverantwoordelijkheid aanspreekbaar is op de volgende onderdelen:

1. De Minister is verantwoordelijk voor de begroting van het Ministerie van VenJ – inclusief het beleidsartikel Nationale politie – en legt hierover verantwoording af aan de Tweede Kamer.
2. De Minister is verantwoordelijk voor de begroting van de Nationale politie en legt hierover verantwoording af aan de Tweede Kamer.
3. De Minister is volledig verantwoordelijk voor een goede inrichting en werking van het (financieel) beheer van de Nationale politie.

Daarnaast geeft de Minister aan dat hij vanaf volgend jaar het beheersplan van de Nationale politie naar de Tweede Kamer zendt. Hiermee heeft de Tweede Kamer, samen met andere informatie over de Nationale politie, een goed en actueel inzicht in de ontwikkelingen op het terrein van de landelijke beleidsdoelstellingen en het beheer van de Nationale politie. Verder wil de Minister – langs een groeipad – meer zichtbaar een koppeling aanbrenge(n) tussen landelijke beleidsdoelstellingen en de daarvoor benodigde financiële en beheersmiddelen.

Strafrechtketen

De Minister geeft aan dat de belangrijkste verbeterprojecten in de volwassenenstrafrechtketen ook betrekking hebben op de jeugdstrafrechtketen. Alleen waar het pedagogische karakter van de jeugdstrafrechtketen vraagt om specifieke maatregelen wijkt het af. Daarnaast geeft de Minister aan dat er ook actief wordt ingezet op het terugdringen van de executieverjaring van boetes. Dit gebeurt in het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen. Verder geeft de Minister aan dat de uitscreening van zaken en de opsporing van veroordeelden tot het reguliere werk van de politie horen. In de begroting wordt daarom niet expliciet ingegaan op de daarvoor benodigde middelen.

¹⁰ De Minister heeft al op 28 oktober 2013 in een brief gereageerd op onze aandachtspunten voor de Nationale politie: de reactie is te lezen op www.rekenkamer.nl. Deze reactie is op pagina 5 van deze brief samengevat opgenomen bij het onderdeel *Informatie over de Nationale politie in VenJ-begroting*.

Afpakken

De Minister geeft aan dat de capaciteit van verschillende ketenorganisaties structureel is uitgebreid om te borgen dat het aspect afpakken voldoende aandacht krijgt in het proces van opsporen tot en met berechten. Het Ketenprogramma Afpakken stopt daarom eind dit jaar. Over de realisatie van de oplopende doelstelling om vanaf 2017 jaarlijks 100 miljoen euro af te pakken, zal de Minister in het jaarverslag verantwoording afleggen en de Tweede Kamer desgevraagd tussentijds informeren over de voortgang.

Nawoord Algemene Rekenkamer

We zien dat de Minister goede stappen zet om het financieel beheer op orde te krijgen. We verwachten dat een versterkte controlfunctie eraan bijdraagt dat de Minister volgend jaar tijdig kan beschikken over een verantwoording waarin de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten betrouwbaar zijn.

We zien ook dat de Minister goede stappen zet om de informatie over de Nationale politie aan de Tweede Kamer te verbeteren. De beschrijving van de beheersverantwoordelijkheid van de Minister voor de Nationale politie vormt een duidelijk vertrekpunt voor het verder inrichten van de verhouding tussen de Minister en de korpschef Nationale politie, de begrotings- en verantwoordingscyclus voor de Nationale politie en de inbedding ervan in de begrotings- en verantwoordingscyclus van het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van VenJ. Wij blijven hier graag bij betrokken.

We onderkennen dat de uitscreening van zaken en de opsporing van veroordeelden tot het reguliere werk van de politie horen. Deze zijn bepalend voor het verloop van zaken in de strafrechtketen. Mogelijk kan ook voor deze onderdelen aangesloten worden bij onze eerdere suggestie om de koppeling tussen beleid, prestaties en middelen op te nemen in het beheersplan Nationale politie.

We hopen dat de Minister in zijn jaarverslag ook aandacht besteedt aan de koppeling van de kosten die zijn gemaakt voor het afpakken van crimineel vermogen en de opbrengsten. Zonder die koppeling kan de Tweede Kamer niet vaststellen of de Minister de «return on investment van 1:3» realiseert.

Publicaties

Naast deze brief brengen we het rapport *Voortgang verbeteringen Immigratie- en naturalisatiedienst; Stand van zaken 2012*¹¹ uit. In dit rapport gaan wij in op de behandeling van aanvragen tot toelating regulier verblijf.

Beoogde publicaties:

- Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013. *Verwachte publicatiedatum: 30 januari 2014.*
- Ambities en capaciteit rampenbestrijding en crisisbeheersing. *Verwachte publicatiedatum: 1^e kwartaal 2014.*
- Resultaten onderzoek naar de verantwoording 2013 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. *Verwachte publicatiedatum: 21 mei 2014.*

¹¹ Kamerstuk 30 240, nr. 22

Tot slot

Een brief met dezelfde inhoud sturen we op 14 november 2013 ter informatie naar de Minister van VenJ.

We zijn graag bereid om onze opmerkingen uit deze brief nader toe te lichten.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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