

36 600 VI Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2025

Nr. 4 Brief van de Algemene Rekenkamer

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2024

Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer uw Kamer enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling. Deze brief gaat in op de ontwerpbegroting 2025 (begrotingshoofdstuk VI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Separaat ontvangt u een brief van ons met enkele aandachtspunten over de ontwerpbegroting 2025 (begrotingshoofdstuk XX) van het nieuwe Ministerie van Asiel en Migratie (AenM).

Voor de ontwerpbegroting 2025 van het Ministerie van JenV zijn - als gevolg van het *Hoofdlijnenakkoord 2024-2028* van de coalitiepartijen PVV, VVD, NSC en BBB en het *Regeerprogramma* - mutaties doorgevoerd in de eerder bestaande begrotingsindeling van het ministerie. Daarvan zijn de 2 belangrijkste mutaties dat voor de inrichting van de ontwerpbegroting van het Ministerie van AenM beleidsartikel 37 (Migratie) in z'n geheel uit de JenV-begroting is gehaald (€ 9.481 miljard). Daarnaast is het agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) overgeheveld van de begroting van JenV naar AenM (€ 866.4 miljoen). Budgetten waarop de taakstelling op het apparaat van toepassing is en die beide ministeries raken, zijn in de ontwerpbegroting 2025 AenM nog niet verwerkt. Het budget van de uitgaven van het kerndepartement AenM staat nu nog op de ontwerpbegroting van JenV en wordt later overgeheveld.

Nieuw op de begroting van het Ministerie van JenV is het beleidsartikel 38 (Inburgering) - € 483 miljoen. Het thema 'inburgering' alsmede het daarbij behorende programmabudget is overgeheveld uit de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) naar de begroting van JenV. Het daarbij behorende apparaatsbudget wordt - vanwege nog lopende impactanalyses - eveneens later overgeheveld.

Als gevolg van alle mutaties ziet de artikelverdeling er met ingang van dit begrotingsjaar als volgt uit:¹

Ministerie van JenV 2024 Uitgaven: € 24.116 mld Verplichtingen: € 24.068 mld Ontvangsten: € 1.484 mld	Ministerie van JenV 2025 Uitgaven: € 18.325 mld Verplichtingen: € 18.262 mld Ontvangsten: € 1.650 mld	Ministerie van AenM 2025 Uitgaven: € 9.481 mld Verplichtingen: € 9.491 mld Ontvangsten: € 12.826 mln
Beleidsartikelen 31 Politie 32 Rechtspleging en rechtshandhaving 33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding 34 Straffen en beschermen 36 Nationale veiligheid en contraterrorisme 37 Migratie	Beleidsartikelen 31 Politie 32 Rechtspleging en rechtshandhaving 33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding 34 Straffen en beschermen 36 Nationale veiligheid en contraterrorisme 38 Inburgering (nieuw)	Beleidsartikel 37 Migratie
Niet-beleidsartikelen 91 Apparaatsuitgaven beleidskern 92 Nog onverdeeld 93 Geheim	Niet-beleidsartikelen 91 Apparaat kerndepartement 92 Nog onverdeeld 93 Geheim	Niet-beleidsartikelen 91 Apparaat kerndepartement 92 Nog onverdeeld
Begroting Agentschappen DJI CJIB NFI Dienst Justis Justid Justitiële ICT organisatie IND	Begroting Agentschappen DJI CJIB NFI Dienst Justis Justid Justitiële ICT organisatie	Begroting Agentschappen IND

De onderwerpen in deze begrotingsbrief zijn:

1. Stand van zaken aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
2. Indicatoren Brede Welvaart, doelen en kengetallen
3. Financiële risico's en onzekerheden
4. Strategische Evaluatie Agenda
5. Aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

1. Stand van zaken aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Graag brengen wij 2 aanbevelingen uit ons eerdere onderzoek onder uw aandacht.

¹ De in deze tabel opgenomen bedragen zijn de verwachte aangegane verplichtingen en de verwachte uitgaven en ontvangsten.

In het Rapport *Een onzichtbaar probleem: gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen* (2021) constateerden we dat bedrijfsvestigingen die zich schuldig maken aan milieucriminaliteit niet correct worden geïdentificeerd in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Hierdoor was het nauwelijks mogelijk om 'veelplegende' bedrijven adequaat te identificeren. Hierom deden we de aanbeveling 'Maak versneld werk identificeerbaarheid van rechtspersonen in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) door de ketenbrede analyse versneld af te ronden en met oplossingen te komen, voor zowel het departement als Nationale politie, Openbaar Ministerie (OM) en rechterlijke macht'. Drie jaar na het verschijnen van ons rapport blijkt dat rechtspersonen nog steeds niet correct worden geïdentificeerd. Veelplegende bedrijven zijn daardoor niet goed in beeld.

In het Rapport *Strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen; veel gezaaid en beperkt geoogst* (2022) stelden we vast dat de gerealiseerde opbrengsten van strafrechtelijk afpakken sterk achterbleven bij de gewekte verwachtingen en dat de effectiviteit van het gevoerde beleid onduidelijk was. Daarom deden we de aanbeveling 'Beleg de integrale verantwoordelijkheid: neem het initiatief voor het samen (laten) komen van effectief beleid en uitvoering rekening houdend met de ministeriële verantwoordelijkheid en rechtstatelijke beginselen'. In paragraaf 3, onder c, van deze brief gaan wij nader in op de ketenproblematiek binnen het Ministerie van JenV en het gebrek aan regie hierop.

2. Indicatoren Brede Welvaart, doelen en kengetallen

Indicatoren Brede Welvaart stapsgewijs ontwikkeltraject

Bij elke begroting wordt ook een factsheet *Brede Welvaart* van het CBS gepubliceerd, dit keer nog gebaseerd op de 'oude' indeling van de ministeries. Deze bevat een selectie van de indicatoren passend bij de betreffende begroting. Wij hebben in de ontwerpbegroting 2025 verwijzingen naar indicatoren Brede Welvaart gevonden. Dit betreft vooral contextinformatie. De minister van JenV wijst onder meer op het relatief hoge vertrouwen dat de bevolking in 2023 in de politie en de rechterlijke macht had (resp. 77,4% en 77,5%). In tegenstelling tot de ontwerpbegroting 2024 gaat de ontwerpbegroting 2025 ook in op bevindingen uit de *Brede Welvaartsmonitor* waar Nederland *niet* gunstig bij afsteekt in de EU-vergelijking. Als voorbeeld wordt genoemd

dat in Nederland het percentage van de bevolking van 15 jaar en ouder dat slachtoffer is geworden van traditionele criminaliteit in 2023 19,9% was, terwijl dit percentage in 14 van de 27 EU-landen lager lag. De minister geeft aan dat het opnemen van de brede welvaartsindicatoren in de begrotingscyclus een stapsgewijs ontwikkeltraject (groeimodel) is. Niet wordt aangegeven wanneer dit is afgerond.

Doelen en beoogde resultaten niet goed navolgbaar

In de *Staat van de rijksverantwoording 2023* (mei 2024) deden we de aanbeveling om bij een nieuw regeerakkoord de intensiveringen, ombuigingen en doelstellingen zodanig vast te leggen dat het parlement de voortgang en resultaten kan monitoren. De door uw Kamer op 29 mei 2024 aangenomen motie Van der Lee laat zien dat de Tweede Kamer het belang van concrete doelstellingen onderschrijft (Kamerstuk 36 560, nr. 5). We verwachten dat de minister de doelen duidelijk en vindbaar in zijn begroting formuleert

De ontwerpbegroting 2025 bevat zoals voorgeschreven per begrotingsartikel doelstellingen van het beleid van de minister. Een voorbeeld hiervan is de doelstelling van artikel 31 (Politie): 'Een veilige samenleving met behulp van een goed functionerende politie'. Ook de beleidsagenda in de ontwerpbegroting bevat prioriteiten en/of doelstellingen. We stellen vast dat de doelstelling van beleidsartikel 31 (met een omvang van € 8.209 miljard) niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden is geformuleerd. Dit geldt ook voor de beleidsartikelen 32 tot en met 38. Hierdoor is voor uw Kamer niet duidelijk waarop de minister van JenV stuurt of monitort welke resultaten voor burgers en bedrijven worden behaald.

Het formuleren van meetbare doelen is essentieel om resultaten van beleid vast te stellen daarvan te leren en om bij te sturen. We illustreren dit aan de hand van ons verantwoordingsonderzoek JenV 2023 (mei 2024) waarin we aandacht hebben besteed aan *ondermijnende criminaliteit*. Havens en bloemenveilingen zijn interessante plekken om drugs Nederland in en uit te smokkelen. Om dit soort ondermijnende criminaliteit tegen te gaan is er voor 3 mainports € 9,3 miljoen gereserveerd. Dit is extra geld, bedoeld voor de logistieke knooppunten de Mainport Zeehavens Zeeland - West-Brabant, de havens in het Noordzeekanaalgebied en de sierteeltsector. Hoewel er veel activiteiten zijn uitgevoerd, kon de minister - bij gebrek

aan meetbare doelen - niet evalueren of deze activiteiten effect hebben gehad. Ook was er geen nulmeting uitgevoerd.

Beperkt aantal kengetallen

Daarnaast wijzen wij u erop dat de ontwerpbegroting 2025 slechts een beperkt aantal kengetallen bevat. De meest duidelijk omschreven kengetallen betreffen de formatie en bezetting van de politie met informatie over de gerealiseerde en meerjarige prognoses hierover. Deze kengetallen zijn overigens overgenomen uit het *Beheerplan politie 2025-2029* dat samen met de *Begroting politie 2025* met de ontwerpbegroting JenV ter kennisneming aan uw Kamer worden aangeboden.

3. Financiële risico's en onzekerheden

In de *Staat van de rijksverantwoording 2023* (mei 2024) stelden we vast dat de Tweede Kamer regelmatig verrast wordt door berichten over uitgaven, inkomsten of resultaten die in de praktijk substantieel anders uitpakken dan was verwacht. We deden de aanbeveling om risico's pro-actiever in beeld te brengen en om aandacht te vragen voor de kwaliteit van ramingen.

Geen expliciet aandacht voor financiële risico's en onzekerheden

In deze begroting vinden wij die aandacht voor financiële risico's binnen de beleidsartikelen niet expliciet terug. In de ontwerpbegroting 2025 wordt alleen ingegaan op de financiële risico's rond de 'Risicoregelingen' waarvan een overzicht is opgenomen in paragraaf 2.6. Het Ministerie van JenV staat bijvoorbeeld garant voor het restantbedrag van hypothecaire leningen (€ 16.7 miljoen) die particuliere jeugdinstellingen zijn aangegaan ter financiering van de gebouwen. Deze garantstellingen moeten volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften worden opgenomen in het 'Overzicht risicoregelingen'. Op deze wijze laat de minister zien dat deze onzekerheden in beeld zijn en kan de Tweede Kamer de minister daarop bevragen en aan de orde stellen of en hoe op deze onzekerheid ingespeeld wordt.

In de ontwerpbegroting 2025 gaat de minister niet in op overige verwachte financiële risico's en onzekerheden. Een blik op de *Begroting politie 2025* leert ons dat de politie wel een aantal financiële

risico's benoemt, zoals de stapeling van werkzaamheden en de spanning die dit oplevert met de beschikbare mensen en middelen. Dergelijk informatie wordt niet in de ontwerpbegroting JenV opgenomen.

Realistisch ramen en begroten lastig

In ons verantwoordingsonderzoek JenV 2022 (2023) hebben wij gekeken naar *de financiële positie van 4 agentschappen van het Ministerie van JenV*: de IND, de Dienst Justitiële Instellingen (DJI), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Deze instellingen hadden in 2022 gezamenlijk gemiddeld € 326 miljoen per jaar extra nodig gedurende de afgelopen 4 begrotingsjaren. Dit komt vooral doordat de minister van JenV ze financiert aan de hand van strakke begrotingskaders. De minister herstelde de tekorten bij de agentschappen steeds, maar met name bij DJI en IND heeft hun taakuitvoering onder de situatie te lijden. Zo zorgden de tekorten bij de IND - thans behorende tot de verantwoordelijkheid van de minister van Asiel en Migratie - tot olopemde wachttijden bij asielaanvragen en bij DJI tot achterstallig onderhoud van ICT en huisvesting. Deze uitvoeringsproblemen zouden beperkt kunnen worden als de betrokken ministers realistischer gaan ramen, begroten en toekennen volgens de essentie van het agentschapsmodel. Overigens is de problematiek van niet realistisch ramen, begroten en toekennen niet persé gekoppeld aan het agentschapsmodel, maar speelt ook bij zelfstandig bestuursorganen zoals het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Uit ons onderzoek *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers* (2023) bleek dat de uitgaven aan asielopvang in 23 jaar maar liefst 21 keer te laag waren begroot. Wij verwijzen u in dit verband graag naar onze brief met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting Asiel en Migratie 2025.

De minister van JenV is met deze problematiek aan de slag gegaan, maar opgelost is het niet. Aandacht hiervoor vinden wij relevant en hadden wij vermeld verwacht in de ontwerpbegroting JenV 2025.

4. Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

De minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan zijn begroting ten grondslag ligt. Zo kan een minister beleid op een onderbouwde manier inrichten en bijsturen en zich goed

verantwoorden over behaalde resultaten. De SEA laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland op de belangrijke beleidsthema's van het departement. Eens per 4 tot 7 jaar vindt er per beleidsthema een periodieke rapportage plaats die - als het goed is - een compleet beeld geeft van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid per thema. Alle (terugkerende) uitgaven van de minister worden zo op deze wijze afgedekt met evaluaties. We hebben de SEA van het Ministerie van JenV op 3 aspecten beoordeeld.

a. Afdekking van de uitgaven door evaluatieonderzoek onduidelijk

Het aantal hoofdthema's van de SEA in de ontwerpbegroting 2025 is - ten opzichte van 2024 - gereduceerd van 28 naar 12. Het aantal thema's is met name binnen de beleidsterreinen van artikelen 32 (Rechtspleging en rechtshandhaving), 33 (Veiligheid en criminaliteitsbestrijding) en 34 (Straffen en beschermen) fors teruggebracht. De minister beoogt hiermee het inzicht in en de kwaliteit van het JenV beleid te versterken door de hoofdthema's beter te laten aansluiten bij de ontwikkelagenda van het Ministerie van JenV. In Bijlage 5 van de ontwerpbegroting 2025 wordt de SEA nader toegelicht. Per hoofdthema is een groot aantal onderzoeken opgenomen. Deze worden weliswaar toegelicht, maar onduidelijk is of deze de hoofdthema's geheel afdekken. Verder valt ons op dat de geplande periodieke rapportages met syntheseonderzoek op de thema's verder weg in de tijd liggen dan in 2024. In de ontwerpbegroting 2025 staat de afronding van 1 periodieke rapportage gepland in 2025 (Nationale veiligheid), 1 in 2026, 4 in 2027 en de overige in de periode 2028-2030.

Uit de SEA blijkt dat voor alle beleidsartikelen, ook voor het nieuwe beleidsartikel 38 (Inburgering), evaluaties dan wel onderzoek in de periode 2025-2032 gepland zijn. De minister maakt in zijn ontwerpbegroting niet inzichtelijk in hoeverre begrotingsmiddelen met evaluaties zijn afgedekt. Dit is geen formele verplichting, maar uw Kamer heeft zo niet een duidelijk beeld van de afdekking van de financiële middelen met evaluaties en van toekomstige evaluaties.

b. Geplande evaluatie in de SEA naar Politiewet 2012 van bijzonder belang

De begrote uitgaven voor de politie bedragen in 2025 € 8.209 miljard. Dit is veruit de grootste kostenpost van de totale JenV-begroting. Wij vinden de in 2026 geplande evaluatie van de Politiewet 2012, met een

specifieke focus op de inzet van wijkagenten en de landelijke beleidsprioriteiten uit de Veiligheidsagenda, daarom van bijzonder belang voor de Vaste Kamercommissie van JenV.

c. Evidente witte vlekken in de SEA: regiefunctie op strafrechtketen

Op het terrein van JenV geldt dat (overheids)organisaties veelal samenwerken in ketens, waarin zaken worden doorgeleid van de ene naar de organisatie. Dit geldt bijvoorbeeld in de strafrechtketen. Uit onze onderzoeken blijkt dat er het nodige schort aan het functioneren van deze ketens: informatie wordt niet goed gedeeld, doorlooptijden zijn lang, ketenpartners hebben eigen werkwijzen die niet op elkaar aansluiten, (extra) financiering is vaak niet ketengestuurd, maar per ketenpartner en kan onbedoeld leiden tot vastlopen van zaken. Rond deze problematiek in de strafrechtketen publiceerden wij al in 2012 in het onderzoek *Prestaties in de strafrechtketen*. Bepaalde ketenpartners belichtten wij ook daarna met de effecten van hun prestaties op andere ketenpartners. Bijvoorbeeld onze onderzoeken naar *Bekostiging rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid* (2016), *Voorraad strafzaken bij het Openbaar Ministerie* (2018), *Politie ter plaatse* (2020) en het in deze brief al genoemde onderzoek *Strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen*.

Wij concludeerden steeds dat de minister van JenV te weinig regie neemt om ketens als totaal effectief te laten werken, terwijl de minister wel bevoegdheden heeft en bestuurlijke verantwoording draagt. Dit is ook terug te lezen in de parlementaire verkenning *Prestaties in de Strafrechtketen* (2023) waar in hoofdstuk 7 rode draden te vinden zijn uit meer dan 30 rapporten van de Algemene Rekenkamer uit de afgelopen 15 jaar.

De SEA besteedt weliswaar met 3 voorgenomen onderzoeken aandacht aan ketenproblematiek, maar deze zijn gericht op deelterreinen en gaan niet in op de regiefunctie van de minister. We achten dit onderwerp relevant voor de oordeelsvorming van uw Kamer over het functioneren en presteren van ketens op het terrein van het Ministerie van JenV. Uw Kamer heeft op 6 juli 2023 de motie Ellian c.s. unaniem aangenomen waarin de minister wordt opgeroepen om zijn regie op de strafrechtketen te versterken, onder andere door de wettelijke sturingsmogelijkheden te expliciteren, financiële keuzes inzichtelijk te maken en ketendoelstellingen te formuleren (Kamerstuk 29 279, nr. 805).

5. Aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

We brengen onder uw aandacht dat momenteel verschillende activiteiten en onderzoeken worden uitgevoerd op het terrein van het Ministerie van JenV. Wij nemen het moment van publicatie als uitgangspunt en geven deze in chronologische volgorde weer.

Focus op AI bij de rijksoverheid

Momenteel voeren wij een focusonderzoek naar het gebruik van artificiële intelligentie (AI) binnen de rijksoverheid. Een groot aantal uitvoeringsorganisaties zoals alle agentschappen van het Ministerie van JenV, maar ook het OM en politie, zijn hierbij betrokken. De verwachte publicatiedatum is 16 oktober 2024. AI heeft veel potentie in zowel de samenleving als de publieke sector, denk aan betere werkprocessen, economische groei en het oplossen van maatschappelijke opgaven. Maar het gebruik van AI brengt ook risico's met zich mee, zoals desinformatie, discriminatie en privacy schendingen. Ons onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan een lerende overheid door het inzicht in het gebruik van AI bij de rijksoverheid en daarmee verbonden organen te vergroten.

Brief over verdeling politiebudget

Ten behoeve van de begrotingsbehandeling dit najaar ontvangt u - naast deze brief met onze aandachtspunten bij de ontwerpbegroting JenV 2025 - in november 2024 een afzonderlijke brief over de verdeling van het totale politiebudget van € 8.209 miljard over de 3 wettelijke taken van de politie. Tijdens de behandeling van de departementale ontwerpbegroting 2024 heeft uw Kamer interesse getoond om meer inzicht te krijgen in de besteding van het politiebudget en daaraan leveren wij graag een bijdrage. Dit inzicht faciliteert het maken van strategische keuzes over de inzet van de politie. Gelet op de omvang is een opsplitsing van dit beleidsartikel een optie om uw budgetrecht te versterken.

Verantwoordingonderzoek JenV 2024

Daarnaast bereiden wij het verantwoordingsonderzoek JenV 2024 voor. We onderzoeken hierin onder meer de regie van de minister van JenV op de strafrechtketen, de uitvoering van slachtofferrechten door het OM, de tenaamstelling van veroordeelden bij de Justitiële

Informatiedienst (Justid) en betalingsregelingen bij het CJIB, in navolging op een eerder onderzoek hierover. Publicatie is op 21 mei 2025.

Arbeidsmarktparticipatie statushouders

In september 2023 zijn wij gestart met een onderzoek naar de arbeidsmarktparticipatie van statushouders. Wij onderzoeken of het aannemelijk is dat de uitvoering van de nieuwe Inburgeringswet (Wi2021) bijdraagt aan het snel vinden en behouden van (passend) betaald werk door statushouders. We bekijken vooral wat de uitvoering van deze wet in de praktijk betekent voor onder andere statushouders, gemeenteambtenaren en werkgevers. Publicatie is eind 2025 gepland.²

Prioritering in de Politieopsporing

In vervolg op de eerder genoemde parlementaire verkenning naar de strafrechtketen zijn wij gestart met een onderzoek naar de prioritering in de politieopsporing. Wij beogen met dit onderzoek een alternatieve invalshoek te bieden om de schaarse politiecapaciteit meer maatschappelijk gericht in te zetten en om daarmee de gehele strafrechtketen een nieuwe impuls te geven. Ook hiervan is de publicatie eind 2025 gepland.

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

Algemene Rekenkamer

drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,
president

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

² Deze passage is ook opgenomen in onze brief met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2025 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.