

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2015

Nr. 9

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2014

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2015, de ontwerpmeerjarenraming 2016–2019 en het ontwerpbeheerplan 2015 van de Nationale politie. Een goede verantwoording begint bij een goede begroting. Deze brief kan uw Kamer gebruiken bij de voorbereiding op het wetgevingsoverleg Begrotingsonderdeel Nationale politie.

Op 17 november 2014 vindt het wetgevingsoverleg plaats waarin de Tweede Kamer met de Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) in gesprek gaat over de ontwerpbegroting 2015 van de Nationale politie, de ontwerpmeerjarenraming 2016–2019 en het ontwerpbeheerplan 2015 van de Nationale politie. Tegelijk met deze brief sturen wij een separate brief over de aandachtspunten bij de Begroting 2015 van het Ministerie van VenJ in brede zin (Kamerstuk 34 000 VI, nr. 8). De behandeling van de Begroting 2015 van het Ministerie van VenJ vindt plaats van 25 tot 27 november 2014.

De Minister heeft de ontwerpbegroting 2015, de ontwerpmeerjarenraming 2016–2019 en het ontwerpbeheerplan 2015 van de Nationale politie als bijlage bij de begroting 2015 van het Ministerie van VenJ naar de Tweede Kamer gestuurd. De Minister stelt deze stukken pas vast nadat de Staten-Generaal de begroting van het Ministerie van VenJ hebben goedgekeurd.

Op de totale uitgaven van de Minister van VenJ aan de Nationale politie (VenJ-begroting, artikel 31) 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 aan de Tweede Kamer.

De ontwerpbegroting van de Nationale politie omvat € 5.092 miljoen aan uitgaven. De ontvangsten bedragen € 4.967 miljoen. Het verschil van € 125 miljoen wordt gedekt met buitengewone baten uit de bestemmingsreserve voor het Aanvalsprogramma informatievoorziening politie en het eigen vermogen.

De Minister van VenJ heeft twee rollen ten aanzien van de politie:

- 1) Hij is kaderstellend voor de politie. Als zodanig is hij verantwoordelijk voor de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestedel, de vaststelling van de landelijke beleidsprioriteiten voor de politie en het jaarlijks ter beschikking stellen van bijdragen aan de politie ten laste van de begroting van zijn ministerie.
- 2) Hij is beheerder van de politie. Als zodanig stelt hij het beheerplan, de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening van de politie vast. Ook verdeelt hij de sterkte en de middelen over de onderdelen van de politie.¹

De kaderstellende rol komt tot uitdrukking in de Begroting 2015 van het Ministerie van VenJ. In een separate brief, die we u tegelijk met deze brief sturen, gaan we in op die eerste rol. De tweede rol van de Minister, als beheerder van de politie komt tot uitdrukking in de ontwerpbegroting 2015 van de Nationale politie, de ontwerpmeerjarenraming 2016–2019 en het ontwerpbeheerplan 2015 van de Nationale politie. In voorliggende brief gaan we in op de rol van de Minister als beheerder van de politie. Wij raden de Tweede Kamer aan er alert op te zijn of zij de Minister aanspreekt in zijn kaderstellende rol of in zijn rol van beheerder van de politie, omdat dit bepalend is voor de mate van invloed die de Tweede Kamer heeft.

We besteden in deze brief aandacht aan de volgende onderwerpen:

- 1) samenhang tussen beheerplan en begroting;
- 2) koppeling middelen en beleidsprioriteiten politie;
- 3) open data;
- 4) financiële consequenties en beheersmaatregelen in risicoparagraaf;
- 5) herijkte planning informatievoorziening.

1 Onduidelijke samenhang tussen ontwerpbeheerplan en ontwerpbegroting

De Minister gaat in het ontwerpbeheerplan in op de indeling van de eenheden in districten en basisteams, het sterktebeleid, het personeelsbeleid, de informatievoorziening en materieel. In de ontwerpbegroting wordt ingegaan op de financiën. Het ontwerpbeheerplan bevat informatie die relevant is voor het duiden van de ontwerpbegroting en vice versa. Een duidelijke samenhang tussen beide documenten ontbreekt echter. Zo is onduidelijk hoeveel geld is begroot voor de verschillende onderdelen van het beheer. De informatiewaarde voor de Tweede Kamer zou substantieel kunnen toenemen als de Minister in het vervolg een duidelijke koppeling legt tussen beide documenten.

2 Geen middelen gekoppeld aan beleidsprioriteiten politie

Net als vorig jaar legt de Minister van VenJ in zijn ontwerpbegroting geen koppeling tussen beleid, prestaties en middelen. Evenmin komt dit terug in het beheerplan, terwijl de Minister de Tweede Kamer heeft toegezegd dat hij in het beheerplan van de Nationale politie de link zal leggen tussen

¹ Zie artikel 34–37 van de Politiewet 2012 en artikel 4 van de Regeling financieel beheer politie en artikel 21 van de Regeling beheer politie.

beleidsprioriteiten en wat de organisatie daarvoor gaat doen.² De Minister gaf in zijn reactie op onze vorige begrotingsbrief aan geen één op één koppeling te kunnen maken tussen de middelen die gemoeid zijn met de landelijke beleidsdoelstellingen en de prestaties die daarvoor geleverd (moeten) worden door de politie.³ Hij wilde wel – langs een groeipad – meer zichtbaar een koppeling aanbrengen tussen landelijke beleidsdoelstellingen en de daarvoor benodigde financiële en beheermiddelen. Vanwege het ontbreken van de koppeling tussen beleid, prestaties en middelen, kan de Tweede Kamer niet controleren in hoeverre landelijke beleidsdoelstellingen voor de politie beslag leggen op de beschikbare middelen. Daarmee is ook onduidelijk of er «substantiële ruimte blijft in de beschikbare politiecapaciteit voor het realiseren van regionale en lokale afspraken en ambities ten aanzien van de politie inzet».⁴ Ten behoeve van de verantwoording over 2015 zou het aan te bevelen zijn als de Minister alsnog de samenhang tussen beleid, prestaties en middelen duidelijk maakt.

3 Open data over landelijke prioriteiten nog beperkt beschikbaar

Wij constateren dat informatie over de landelijke prioriteiten van de politie in beperkte mate als open data beschikbaar wordt gesteld. Zo worden gegevens over aangiften en opgeloste zaken als open data via de website van het CBS gepubliceerd.

Om open data in Nederland een verdere impuls te geven is het van belang dat departementen inzicht hebben in de beschikbaarheid van data. Het uitvoeren van een data-inventarisatie en het beschikken over een datacatalogus zijn hiervoor belangrijke instrumenten. Dit biedt niet alleen inzicht in welke data een departement in huis heeft, maar is ook cruciaal voor het bepalen welke data al dan niet op korte termijn open kunnen en welke niet. Een voorbeeld van data die relatief eenvoudig op korte termijn opengesteld kunnen worden zijn de cijfers over woninginbraken van de laatste drie maanden die via «Misdaad in kaart» kunnen worden opgevraagd (www.politie.nl). Deze cijfers zijn beschikbaar, maar niet in de vorm van open data als computerleesbaar bestand. Hetzelfde geldt voor cijfers die in het jaarverslag van de Nationale politie worden gepubliceerd, waaronder cijfers over:

- de landelijke prioriteiten zoals pakkans *high impact* criminaliteit (HIC)-delicten, oplossingspercentages overvallen, aantal HIC-delicten;
- het aantal agenten;
- het aantal vrijwilligers;
- de ICT-kosten (als onderdeel van de jaarrekening).

4 Financiële consequenties en beheersmaatregelen ontbreken in risicoparagraaf

De Minister geeft aan dat de ontwerpbegroting ambitieus is, waarbij scherpe sturing in de uitvoering en voortgang in de reorganisatie van de politie randvoorwaardelijk zijn. De Minister gaat in de risicoparagraaf van de ontwerpbegroting (hoofdstuk 8) in op de risico's die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van de begroting. De Minister geeft echter niet per risico aan wat dan de financiële consequenties voor de begroting kunnen zijn. Evenmin wordt per risico ingegaan op de genomen beheersmaatregelen en hoe risico's die zich desondanks voordoen financieel worden opgevangen. Mede daardoor is ook achterwege gebleven een

² Zie wetgevingsoverleg over het Jaarverslag 2013 (Kamerstuk 33 930 VI, nr. 10) en bijlage Moties en Toezeggingen (blz. 210) van de begroting 2015 van VenJ.

³ Algemene Rekenkamer (2013). *Aandachtspunten bij de begroting 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie*. Kamerstuk 33 750 VI, nr. 25.

⁴ VenJ (2014). *Veiligheidsagenda 2015–2018*. P. 1.

raming van het financiële risico op te nemen bij artikel 31 van de VenJ begroting 2015.

Zo valt op dat de Minister in de ontwerpbegroting aangeeft dat de gemiddelde operationele sterkte van de politie ver boven de in vorige begrotingen opgenomen sterkte ligt. Oorzaak hiervan is onder meer de latere start van de personele reorganisatie en de tegenvallende uitstroom tot dusverre. Een lagere operationele sterkte, zoals in 2010 met de Tweede Kamer is afgesproken, moet worden bereikt door de inzet van – nog in 2014 te ontwikkelen – strategisch personeelsbeleid, een vacaturestop en sturing op de inname van aspiranten. De Minister gaat in de ontwerpbegroting niet in op de financiële consequenties van de substantiële overbezetting voor de begroting. Hij stelt alleen dat de hogere operationele sterkte afgebouwd wordt tot een betaalbare omvang van 49.802 operationele fte's in 2017, daar waar in de begroting van de Nationale politie staat dat in de periode 2015 – 2020 de formatie en bezetting in kwalitatief en kwantitatief evenwicht met elkaar gebracht worden.

5 Herijkte planning informatievoorziening niet verwerkt in begroting

In de voortgangsbrief van het Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie (AVP) heeft de Minister aangegeven dat verschillende ontwikkelingen (bijvoorbeeld het aanpassen van de informatievoorziening van de politie voor de komende basisteams en districtsrecherches) gevolgen hebben voor de planning en prioritering van het AVP en de overige projecten van de portfolio informatievoorziening (IV).⁵ De politie is bezig om de gevolgen van die ontwikkelingen in kaart te brengen en op basis hiervan een herijkte meerjarige IV-planning op te stellen. De Minister heeft toegezegd de Tweede Kamer over de impact van deze herijkte planning te informeren voor de begrotingsbehandeling, bij gelegenheid van de volgende voortgangsrapportage. In de ontwerpbegroting verwijst de Minister hier echter niet naar. Aangezien de herijkte meerjarige IV-planning van invloed kan zijn op de ontwerpbegroting hadden we die verwijzing wel verwacht. Zeker omdat de Minister in de ontwerpbegroting schrijft dat de uitvoering van het AVP een belangrijke randvoorwaarde is voor de inrichting van het korps, het realiseren van besparingen op ondersteunend personeel en – volgens zijn voortgangsbrief⁶ – het succes van het actieprogramma «Minder regels, meer op straat».

Reactie Minister

Op 7 november 2014 heeft de Minister van VenJ gereageerd op een conceptversie van deze brief. De volledige reactie is te lezen op www.rekenkamer.nl.

De Minister geeft in zijn reactie aan dat niet hij, maar de korpschef de beheerder is van de politie. De Minister is volledig politiek verantwoordelijk voor het beheer en de leiding van de politie en beschikt hiervoor over het (vereiste) instrumentarium.

Het beheerplan en de begroting van de politie zijn volgens de Minister samenhangende sturingsinstrumenten. Hij streeft ernaar het beheerplan en de begroting verder te integreren en zover mogelijk een koppeling aan te brengen tussen beleid, middelen en prestaties.

⁵ VenJ (2014). *Voortgangsbrief politie*. Bijlage 2 Voortgang Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie. 10 juni 2014.

⁶ VenJ (2014). *Bijlage 3: voortgang actieprogramma «Minder regels, meer op straat»*. Voortgangsbrief politie, dd. 10 juni 2014.

De Minister geeft verder aan dat de nationale politie zal bezien welke mogelijkheden er zijn om meer gebruik te maken van openbare data.

De Minister geeft over het risicomanagement aan dat dit onderdeel uitmaakt van de verdere ontwikkeling van de Nationale politie en dat het uitwerken van de beheersmaatregelen daar deel van uit maakt.

Voor de impact van de herijkte planning van het bAVP verwijst de Minister naar zijn brief die hij op 10 november naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.

Nawoord Algemene Rekenkamer

We zien dat de Minister goede stappen zet om de informatie over de Nationale politie aan de Tweede Kamer te verbeteren. Dat de korpschef wettelijk is belast met de dagelijkse leiding en beheer van de politie, ontslaat de Minister van VenJ echter niet van zijn verantwoordelijkheid voor de begroting van VenJ. Daarbij hoort ons inziens dat hij bij beleidsartikel 31 (Nationale politie) van de VenJ-begroting een informatieve toelichting geeft over vooral de financiële risico's bij de Nationale politie en de beheersing daarvan. Het ontbreken daarvan wordt door ons dan ook als een gemis ervaren.

Tot slot

Wij gaan graag met u in gesprek over de door ons geconstateerde aandachtspunten bij de begroting 2015 van de Nationale politie.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. Vendrik,
wnd. president

drs. B. Goezinne,
wnd. secretaris