

Vergaderjaar 2019–2020

33 199

Beleidsdoorlichting Justitie en Veiligheid

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2020

Inleiding

In deze brief informeer ik uw Kamer over het doel, de reikwijdte, de voorgenomen opzet en planning van de beleidsdoorlichting van artikel 33 van de begroting van Justitie en Veiligheid (JenV, eerder: VenJ) over de periode 2014 t/m 2019. Artikel 33 is getiteld «veiligheid en criminaliteitsbestrijding» en heeft tot doel om een veiligere samenleving te creëren door een doelmatige en effectieve rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding, en door versterking van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit door de decentrale overheden.

Het streven naar sociale veiligheid – de bescherming tegen criminaliteit en overlast – is een kerntaak van de overheid, waarbij zowel de rijksoverheid als de lokale overheid een rol heeft. Die rol is echter niet alomvattend. Burgers en bedrijven dragen immers zelf ook verantwoordelijkheid voor de bescherming tegen vooral lichtere veiligheidsinbreuken die zij zelf kunnen opvangen of waartegen zij zichzelf kunnen beschermen.

Beleidsartikel Veiligheid en Criminaliteitsbestrijding

Beleidsartikel 33 van de begroting van het Ministerie van JenV heeft de volgende onderdelen:

- Artikel 33.1: Apparaatsuitgaven Openbaar Ministerie (573 mln. euro in 2019). Dit betreft de personele en materiële uitgaven van het OM en dus niet aan beleid gelieerde programma-uitgaven. De beleidsresultaten van de aan dit artikelonderdeel verbonden input zullen worden meegenomen in de doorlichting van de artikelonderdelen 33.2 en (vooral) 33.3.
- Artikel 33.2: Bestuur, Informatie en Technologie. Dit onderdeel richt zich op het vergroten van veiligheid in gemeenten. JenV zet zich in om het lokaal bestuur in staat te stellen de lokale veiligheid te vergroten. Op het gebied van veiligheid en lokaal bestuur heeft de Minister een stimulerende rol. Hij is belast met het ontwikkelen van visie, beleid en

samenwerkingsvormen op het terrein van de bestuurlijke aanpak van onveiligheid en criminaliteit. Dit artikel heeft primair de zorg van de directie Veiligheid en Bestuur (DVB).

- Artikel 33.3: Opsporing en vervolging, namelijk van criminaliteit als component van het strafrechtelijk optreden dat ziet op de bestrijding van criminaliteit. De Minister is beleidsverantwoordelijk voor het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid en financiert daartoe onder andere het OM en het NFI. Dit artikel heeft primair de zorg van de directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC) (met overlappingsen op deelonderwerpen).

Artikel 33 van de begroting van JenV had in 2019 een totaal budgettair beslag van circa 903 mln. euro (naast 1,1 mld. euro inkomsten, met name uit boetes en transacties en afpakken). De programma-uitgaven van onderdeel 2 en 3 samen besloegen in die periode ruim 276 mln. euro.

Onder artikel 33 is in 2018 tijdelijk een vierde onderdeel toegevoegd, namelijk vervolging en berechting van MH17-verdachten. Artikel 33.4 zal echter geen onderdeel uitmaken van de doorlichting, aangezien dat een vertrouwelijk operationeel project betreft en een eigen evaluatie zal hebben.¹

Doel

De kern van de beleidsdoorlichting is het verantwoorden van de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderhavige beleidsartikel als geheel. Vanzelfsprekend is het doel eveneens het lerend vermogen van de eigen organisatie te versterken. De centrale onderzoeksvragen zullen zijn:

- In hoeverre heeft rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding in de periode 2014 t/m 2019 geleid tot een veiliger samenleving?
- In hoeverre heeft versterking van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit door decentrale overheden in de periode 2014 t/m 2019 bijgedragen aan een veiliger samenleving?

Voor beide vragen zijn de volgende subvragen van toepassing:

- Wat verstaan we onder een veilige(r) samenleving?
- Welke uitgaven zijn ingezet om de beoogde doelen te realiseren?
- In hoeverre is het beleid doeltreffend geweest?
- In hoeverre is het beleid doelmatig geweest?
- Welke (gewenste of ongewenste) neveneffecten zijn opgetreden?

De beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)². De beantwoording van de onder artikel 3, vierde lid, van de RPE genoemde vijftien vragen is bij de doorlichting leidend.

Reikwijdte en afbakening

De beleidsdoorlichting van artikel 33, zoals hierboven beschreven, heeft betrekking op de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2019. De vorige beleidsdoorlichting vond plaats in 2014 en besloeg de periode 2008 t/m 2013. In 2010 vond een departementale herindeling plaats waardoor de bestuurlijke invalshoek, die aanvankelijk bij het Ministerie van BZK belegd was, gevoegd werd bij opsporing en vervolging dat als doel had en heeft: bestrijding van criminaliteit. De doelstelling en

¹ Zie Kamerstuk 35 000 VI, nr. 2, p 31

² Stcrt. 2018, nr. 16632

onderverdeling van begrotingsartikel 33 is sindsdien niet meer veranderd (afgezien van onderdeel 33.4, zie hierboven).

Beleidsartikel 33 heeft veelal raakvlakken met de beleidsartikelen 31 (politie), 32 (rechtsbijstand en rechtspleging), 34 (sancties, preventie en slachtoffers) en 35 (jeugdbeleid). Derhalve zal er goed afgebakend worden om de inspanningen onder artikel 33 te onderscheiden van die onder de andere artikelen.

Opzet aanpak

De doorlichting zal intern worden uitgevoerd, door medewerkers van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, meer in het bijzonder door medewerkers van de directies Veiligheid en Bestuur (DVB) en Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC). Het door hen vervaardigde concept zal intern en extern worden beoordeeld en waar nodig op grond daarvan aangepast. De doorlichting zal de volgende elementen bevatten:

- Reconstructie van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan artikel 33: door inzet van welke instrumenten beogen we bedoelde veiliger samenleving (*outcome*) te bereiken en hoe plausibel is deze beleidstheorie?
- Analyse van bestaand bronmateriaal, zoals evaluatiestudies (van o.a. WODC, Inspectie JenV en Stichting Politie en Wetenschap) naar de effectiviteit en (indien beschikbaar) de efficiency van gevoerd beleid op het terrein van de bestuurlijke aanpak van de lokale sociale veiligheid (art 33.2) en de opsporing en vervolging (art 33.3).
- Toegelicht wordt in hoeverre dit materiaal uitspraken over effectiviteit en doelmatigheid mogelijk maakt. De doeltreffendheid is de mate waarin het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het halen van de algemene doelstelling. Bij de doelmatigheid moeten de kosten van het beleid worden afgewogen tegen het effect van het beleid (en de eventuele neveneffecten) en wordt de vraag beantwoord of met een andere beleidsmix hetzelfde effect tegen minder kosten had kunnen worden bereikt, of een groter effect tegen dezelfde kosten. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de uitvoeringskosten van het beleid. In de doorlichting gaat het dus om de doeltreffendheid én doelmatigheid van alle onderzochte beleidsinstrumenten samen, in hun onderlinge samenhang.
- Vergelijking van deze analyse met de beleidstheorie artikel 33 om te bepalen in hoeverre het betreffende beleid heeft bijgedragen aan het doel ervan. Waar uit beschikbare beleidsevaluaties geen oorzakelijke verband tussen prestaties en veiligheid kan worden getoond, zal plausibel worden gemaakt welke verbinding er is tussen de gepleegde inzet en het daarmee verbonden maatschappelijk effect.
- Bij dit onderzoek zal een onderscheid gemaakt worden tussen directe beleidsinstrumenten (vooral van toepassing op art 33.3) die zijn bedoeld voor het tot stand brengen van een bepaalde situatie (overheidsproductie of overheidsvoorziening), en indirecte beleidsinstrumenten (vooral van toepassing op art 33.2) die gericht zijn op gedragsbeïnvloeding van de actoren in het beleidsveld, met juridische, economische of communicatief/financiële middelen. Daarbij moet ook onderscheid gemaakt worden tussen de beleidseffecten vallend onder artikel 33 en resultaten van ander beleid dat op dezelfde doelen is gericht, zoals met betrekking tot rechtspleging, sancties, preventie, jeugd en slachtoffers.
- Aangegeven zal worden welke beleidsterreinen (nog) niet zijn geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid en de reden waarom dit (nog) niet kan of (nog) niet is gebeurd. Daarmee ontstaat

een overzicht van de mogelijkheden en keuzen die zijn gemaakt om het betreffende beleidsterrein te evalueren.

Om de investeringen en de daarmee gepaard gaande prestaties te kunnen beoordelen, zal niet alleen geïnventariseerd worden welke evaluaties voorhanden zijn, ook zal de maatschappelijke uitwerking daarvan geplaatst worden in het kader van de vigerende beleidstheorie op het domein van artikel 33.

Het doorlichtingsrapport zal inzicht geven in de gebruikte evaluatiemethode en in de mogelijkheden en onmogelijkheden om de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen. Het zal qua structuur en hoofdstukindeling aansluiten op de opzet en chronologie van de RPE. Bij het beantwoorden van de RPE-vragen zal voor de periode 2014 tot en met 2019 gebruik worden gemaakt van beschikbare beleidsinformatie, evaluaties, onderzoeken en monitoring die door of in opdracht van het WODC zijn verricht, dan wel door andere onderzoeksinstanties.

In de bijlage³ is een initiële lijst bijgevoegd met ruim honderdvijftig onderzoeken die gebruikt zullen worden bij deze beleidsdoorlichting. Waar nodig kunnen de resultaten daarvan door middel van interviews nader aangevuld worden met inzichten en opvattingen van deskundigen over de effectiviteit van het beleid. Te denken valt aan criminologen c.q. wetenschappers, leden van het OM en politie.

Concepten van het rapport zullen intern worden beoordeeld door een coördinatiegroep en een klankbordgroep waarin o.a. specialisten van de Directie Financieel-Economische Zaken en de Directie Financieel Beheer en Control deelnemen. Daarnaast is de Inspectie Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën nauw betrokken bij de opzet van het onderzoek en de beoordeling van de resultaten.

Conform de RPE zal een onafhankelijk deskundige aangesteld worden bij deze doorlichting. In het geval van deze beleidsdoorlichting is het WODC bereid gevonden op te treden als onafhankelijke deskundige. Deze deskundige zal een schriftelijk oordeel geven over de doorlichting dat met het eindrapport aan uw Kamer zal worden aangeboden. Het WODC zal in een vroeg stadium bij de beleidsdoorlichting betrokken worden en tevens deel uitmaken van de coördinatiegroep. Voor de consultatie binnen het departement en bij de relevante ketenpartners wordt een klankbordgroep ingericht.

Planning

De beleidsdoorlichting van artikel 33 zal worden gestart in het najaar van 2020. Het eindrapport zal in het tweede kwartaal van 2021 aan uw Kamer worden toegezonden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.