

Vergaderjaar 2022–2023

36 360 VI

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022

Nr. 5

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 6 juni 2023

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over de brief van 17 mei 2023 inzake het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Kamerstuk 36 360 VI, nr. 2).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 6 juni 2023. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Kat

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Tilburg

Vragen en antwoorden

Vraag 1

Heeft u op basis van de jaarcijfers van 2022 het vermoeden dat er reeds misbruik en oneigenlijk gebruik is gemaakt van de gelden die bestemd zijn voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne?

Wij hebben geen vermoeden dat er misbruik en oneigenlijk gebruik is gemaakt van de gelden. Uit de controle van de gemeentelijke accountants moet blijken of dit het geval is geweest. De gemeentelijke accountants controleren of de besteding van de door de Minister van JenV aan de gemeenten ter beschikking gestelde middelen aan de voorwaarden van het Rijk voldoen en rapporteren daarover vanaf 2023 aan het Rijk via de SiSa-systematiek¹. Omdat de voorschotten van het Rijk aan de gemeenten voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne de komende jaren worden afgerekend, kunnen gebreken in de uitvoering door gemeenten in de toekomst eventueel tot onrechtmatigheden en onzekerheden leiden. Bijvoorbeeld als blijkt dat de rechtmatige besteding van de gelden niet kan worden aangetoond of als aan gemeenten op grond van onjuiste informatie onrechtmatige voorschotten zijn verstrekt.

Vraag 2

Wat zijn de voornaamste oorzaken dat er in 2022 voor het vijfde jaar op rij opnieuw slechts beperkte vooruitgang is geboekt om de onvolkomenheid met betrekking tot de afpakketen op te lossen?

In ons rapport bij het Jaarverslag 2018 hebben wij de afpakketen voor het eerst als een onvolkomenheid aangemerkt. De problemen die wij toen signaleerden hadden onder meer betrekking op de verantwoording van in beslag genomen geldelijke zaken (zoals aandelen en cryptovaluta), de registratie van goederenbeslag en het beheer van ontnemingsmaatregelen. De daaropvolgende jaren heeft het Ministerie van JenV goede stappen gezet om dit complexe proces te verbeteren en is de onvolkomenheid op onderdelen opgelost. Er was over het geheel genomen in de praktijk echter nog geen sprake van een aantoonbaar beheerst proces. De resterende tekortkomingen hebben betrekking op het beheer van ontnemingsmaatregelen en het daaruit voortvloeiend openstaand recht. De Minister van JenV heeft in het afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid. Het OM heeft in 2022 een plan van aanpak opgesteld om te komen tot de invulling van randvoorwaarden voor het goed laten functioneren van een intern beheerssysteem dat inzicht moet bieden in de stand van het openstaand recht. De uitvoering van dit plan vindt plaats in 2023. Dat betekent dat de werking van het genoemde plan in 2022 nog niet is aangetoond. De onvolkomenheid kan daarom nog niet als opgelost beschouwd worden. Er zal eerst sprake moeten zijn van een aantoonbaar structureel effectieve werking van de getroffen maatregelen.

We vinden dat de Minister van JenV strakker moet sturen op de verbetering van de uitvoering van ontnemingsmaatregelen binnen de afpakketen door het OM. Wij vragen ons af waarom de Minister van JenV voor een passieve rol kiest en niet voor een sturende rol. Het OM speelt immers een sleutelrol bij deze problematiek in de afpakketen, die wij sinds 2018 constateren. De Minister kan het OM algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegd-

¹ SiSa staat voor: single information, single audit. SiSa is sinds 2006 de manier waarop provincies, gemeenten en samenwerkingsverbanden tussen gemeentes (zoals de GGD-regio's) zich jaarlijks aan het Rijk verantwoorden over de besteding van specifieke uitkeringen en/of provinciale middelen.

heden van het OM, dit conform de Wet op de rechterlijke organisatie, artikel 127.

Vraag 3

Kan uiteen worden gezet hoe een beter bekostigingsmodel voor de agentschappen eruit zou zien waardoor te krap begroten voorkomen zou kunnen worden?

Een beter bekostigingsmodel voor deze specifieke agentschappen (met een afgebakende opdracht en doelstellingen) zou niet een uitgavenplafond als enig uitgangspunt moeten nemen, maar zou de begroting moeten berekenen volgens reële kostprijzen. Toepassing van reële kostprijzen voor de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en Dienst Justitie Inrichtingen (DJI) maakt het agentschapsmodel beter werkbaar. De Minister van JenV kan dan het budget toekennen aan de hand van reële uitgavenniveaus op basis van een actuele kostprijsberekening.

Vraag 4

Gaan de te strakke begrotingskaders bij de agentschappen ook ten koste van de kwaliteit?

We zien dat de uitvoering bij twee van de vier agentschappen bemoeilijkt wordt door het lage (want steeds aangevulde) budget op basis van het begrotingskader. Met name de IND en DJI kwamen niet uit met hun begroting. Later het benodigde budget krijgen betekent ook later en mogelijk duurder investeren. Ook de uitvoering kan hier last van ondervinden. Bij DJI leidde dit bijvoorbeeld tot achterstallig onderhoud van ICT en huisvesting. En bij de IND waren in de afgelopen 4 jaar de mensen en de financiële middelen niet in balans met de taken en ambities. Deze uitvoeringsproblemen zouden beperkt kunnen worden als de Minister van JenV realistischer gaat ramen, begroten en toekennen volgens de essentie van het agentschapsmodel. Daarnaast zou de Minister transparanter kunnen zijn richting parlement over wat er in de praktijk speelt qua verschil in begroting en realisatie bij de agentschappen.

Vraag 5

Hoeveel onrechtmatigheden zijn geconstateerd bij minicompetities bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)?

Onrechtmatig aangegane verplichtingen in het inkoopbeheer van DJI hebben geleid tot fouten ten bedrage van circa € 71,5 miljoen. Hiervan betreft circa € 41,3 miljoen fouten bij aankopen die zijn verricht op basis van contracten die voor DJI zijn afgesloten door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. In het resterende bedrag van € 30,2 miljoen zitten onder meer fouten door niet goed naleven van regels rondom minicompetities.

Vraag 6

Kan het bedrag van circa 71,5 miljoen euro bij de fouten van het inkoopbeheer van DJI gespecificeerd worden?

Zie het antwoord op vraag 5.

Vraag 7

Waarom zijn de voorschotten die het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft toegekend te hoog?

Gemeenten en veiligheidsregio's konden in 2022 bij het Ministerie van JenV een voorschot aanvragen op de kostenvergoeding voor de opvang van Oekraïense ontheemden. Bij de aanvraag moest een gemeente of

veiligheidsregio het verwachte aantal te realiseren opvangplekken opgeven en het aantal dagen dat de opvangplekken beschikbaar zouden zijn. Op basis van een normbedrag per dag kon het ministerie vervolgens het voorschotbedrag berekenen. In de laatste maanden van 2022 ontving het ministerie een groot aantal voorschotaanvragen van gemeenten en veiligheidsregio's. De uitgangspunten die het ministerie hanteerde bij het toekennen van voorschotten resulteerden erin dat er (achteraf gezien) te hoge voorschotten zijn verstrekt aan gemeenten. De verleende voorschotten zijn in sommige gevallen te hoog, omdat het verkeerde normbedrag werd gehanteerd. Het normbedrag is gedurende 2022 gewijzigd. Op grond van de *Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne* was het normbedrag per dag per gerealiseerde opvangplek per 1 maart 2022 € 100 en per 15 oktober 2022 € 83.

Vraag 8

Voorziet u problemen bij het terugvorderen van de te hoge voorschotten voor de opvang van ontheemde Oekraïners?

Vooralsnog niet, tenzij er discussie ontstaat tussen het ministerie en de gemeenten over de vaststelling van de totale hoogte van de vergoeding. Het normbedrag staat vast, terwijl het aantal gerealiseerde opvangplekken onjuist of onvolledig kan zijn. Het Ministerie van JenV moet te hoge voorschotten terugvorderen bij de afrekening met de betreffende gemeenten. Wij vragen de Minister wel om extra aandacht voor de bevoorschotting te houden omdat de verwachting is dat de Minister van JenV ook in 2023 voorschotten zal verstrekken aan gemeenten en veiligheidsregio's voor de opvang van ontheemde Oekraïners.

Vraag 9

Wat zijn de vijftien risico's die een correcte werking van het algoritme kunnen verhinderen en bij welke zes hiervan ziet u een middelhoog tot hoog risico?

Ons Toetsingskader Algoritmes² kent de volgende perspectieven:

- sturing en verantwoording
- model en data
- privacy
- IT beheer
- ethiek.

Met het toetsingskader onderzoekt de Algemene Rekenkamer algoritmes op 15 risico's vanuit het perspectief privacy, namelijk:

1. Niet voldoen aan wettelijke verplichting op basis van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) met betrekking tot bijhouden van een register;
2. Ontwerp en opzet zijn onvoldoende gericht op bescherming van privacy»;
3. Niet voldoen aan wettelijke verplichting AVG met betrekking tot uitvoeren van een Data Protection Impact Assessment (DPIA);
4. Automatische besluitvorming terwijl dat volgens AVG niet is toegestaan;
5. Niet voldoen aan wettelijke verplichting AVG/hanteren menselijke maat;
6. Niet proportioneel gebruik/verzameling van persoonsgegevens;
7. Niet-wettelijk handelen met betrekking tot verwerking van gegevens;
8. Niet voldoen aan doelbinding volgens AVG;

² Het toetsingskader staat op www.rekenkamer.nl/onderwerpen/algoritmes/algoritmes-toetsingskader.

9. Niet voldoen aan wettelijke verplichting AVG met betrekking tot vastlegging van verantwoordelijkheden;
10. Handelen in strijd met artikel 1 uit de Grondwet (GW)/artikel 14 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM);
11. Profileren in de zin van AVG, art. 4, sub 4: risico handelen in strijd met AVG;
12. Niet voldoen aan wettelijke verplichting AVG met betrekking tot informeren betrokkenen;
13. Niet voldoen aan wettelijke verplichting AVG en algemene beginselen behoorlijk bestuur (abbb's) met betrekking tot logica en toegankelijkheid;
14. Niet voldoen aan wettelijke verplichting AVG met betrekking tot impact op betrokkenen;
15. Betrokkenen zijn niet op de hoogte van hun rechten, gebruikte algoritmes en data.

Voor het algoritme Ritax voor de jeugdstrafrechtketen beoordelen wij op basis van ons toetsingskader de door de Minister van JenV getroffen beheersmaatregelen deels effectief ten aanzien van risico's 1, 2, 7 en 9 en niet effectief ten aanzien van risico's 3 en 11.

Vraag 10

Hoe zou het algoritme kunnen worden aangepast zodat het kan werken zoals het oorspronkelijk is bedoeld?

Dit is niet aan de Algemene Rekenkamer, maar aan de Minister van JenV. Zij kan mede aan de hand van onze bevindingen en aan de hand van het toetsingskader de inzet van dit algoritme heroverwegen.

Vraag 11

Kan een voorbeeld worden gegeven van wat nu precies onduidelijk is vastgelegd over de verantwoordelijkheden en grondslagen met betrekking tot het algoritme voor risicotaxatie (Ritax) in het jeugdstrafrecht?

Er zijn wettelijke grondslagen voor de Ritax, maar die zijn nog niet in een samenhangend en actueel overzicht bij elkaar gezet. Dit geldt ook voor de actoren in de keten (het Ministerie van JenV, de Raad voor de Kinderbescherming, Justid etc.) en hun precieze verantwoordelijkheden ten aanzien van de Ritax. Tevens dient de Minister aan te geven welke organisatie verwerker is, welke organisatie verwerkingsverantwoordelijke is, welke organisatie de regie heeft en hoe de functionaris gegevensbescherming bij de verwerking betrokken is.

Vraag 12

Klopt het dat sommige risico's al gemitigeerd zijn door invoering van Ritax 2.0 in 2022? Zo ja, welke risico's?

We hebben geen vergelijking gemaakt tussen de risicobeheersing ten tijde van Ritax 1.0 en Ritax 2.0. Ons onderzoek brengt de stand van zaken wat betreft de risicobeheersing in kaart gedurende 2022. In 2022 werd Ritax 2.0 ingevoerd met onder meer een nieuwe, op Nederlandse data gebaseerde normering en een verfijnde indeling van risicoscores. Deze elementen zijn meegenomen in ons onderzoek naar de risicobeheersing op het gebied van data en model.

Vraag 13

Hoe zou de Minister van Justitie en Veiligheid anders dan gebruik te maken van de aanwijzingsbevoegdheid meer een actieve en sturende rol kunnen kiezen in plaats van een passieve rol bij het oplossen van de problemen in de afpakketen?

De Minister kan in de overlegvergadering tussen de Minister en het College van procureurs-generaal prioriteiten stellen met betrekking tot de uitoefening van taken en bevoegdheden van het OM. Dit kan dus ook de bedrijfsvoering in de afpakketen betreffen. We vinden dat de Minister van JenV strakker moet sturen op de verbetering van de uitvoering van ontnemingsmaatregelen binnen de afpakketen door het OM. Dit kan bijvoorbeeld beginnen met het opvragen van feitelijke informatie over prestatie en organisatie, de analyse daarvan en het regelmatig evalueren op bestuurdersniveau. Wij vragen ons af waarom de Minister van JenV voor een passieve rol kiest en niet voor een sturende rol. Het OM speelt immers een sleutelrol bij deze problematiek in de afpakketen, die wij sinds 2018 constateren. De Minister kan het OM algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM, dit conform de Wet op de rechterlijke organisatie, artikel 127.