

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1999

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 oktober 1998

Mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid en de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Volksgezondheid, Welzijn en Sport bied ik u hierbij de beantwoording aan van vragen die zijn gesteld in **de motie van het lid Kalsbeek-Jasperse c.s.** van 25 juni 1998, 25 600 VI, nr. 67.

De motie vraagt om uitwerking van de volgende vragen:

1. Wat wordt verwacht van degenen die, hetzij rechtstreeks, hetzij via andere overheden, gelden ontvangen in het kader van de «rijksbrede uitgaven voor het jeugdbeleid»?
2. Hoe zal jaarlijks samenhangende en betrouwbare verantwoordingsinformatie worden gepresenteerd waarin onder meer duidelijk wordt wat met de reguliere geldstroom wordt gefinancierd en wat met het extra geld gebeurt?
3. Hoe zo spoedig mogelijk een landelijk beleidsinformatiesysteem zal worden ingericht dat geldt voor de jeugdhulpverlening en de inspanningen die zijn gericht op het voorkomen van en bestrijden van de jeugdcriminaliteit?
4. Op welke wijze het werken met projecten wordt gezien op effectiviteit?
5. Op welke wijze er een follow-up wordt gegeven aan het vastgestelde probleem dat er veel uiteenlopende bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn die deels op een andere schaal functioneren.

1. Wat wordt verwacht van degenen die, hetzij rechtstreeks, hetzij via andere overheden, gelden ontvangen in het kader van de «rijksbrede uitgaven voor het jeugdbeleid»?

De wijze waarop organisaties rechtstreeks dan wel via andere overheden gelden ontvangen in het kader van de rijksbrede uitgaven voor het jeugdbeleid loopt uiteen. De verschillen worden bepaald door de binding van de betrokken organisaties aan de overheid, de wijze van financiering

en aansturing en de mate waarin de te verwachten activiteiten de kerntaak van de organisatie betreffen.

Het «jeugdterrein» omvat meerdere beleidsterreinen en programma's, zoals jeugdzorg en jeugdcriminaliteit. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid op deze terreinen ligt:

- A. wat Justitie betreft voor het merendeel bij de diverse uitvoeringsorganisaties van Justitie o.a. Raad voor de Kinderbescherming, OM, ZM, Halt, Gezinsvoogdij-instellingen, Justitiële Jeugdinstellingen
- B. voor VWS vooral bij de instellingen voor jeugdhulpverlening die door de provincies via een doeluitkering worden gefinancierd en
- C. voor BZK en OCW zijn het de gemeenten die de brede doeluitkering jeugd en veiligheid toedelen aan de organisaties die bij het jeugd en veiligheidsbeleid betrokken zijn.

ad. A.

De wijze waarop het departement van justitie de justitiële uitvoeringsorganisaties financiert is afhankelijk van de zelfstandigheid ervan. Het departement verstrekt aan de justitiële rijksdiensten (de Raden voor de Kinderbescherming, OM, ZM) en aan agentschappen (Justitiële Jeugdinstellingen) budgetten en aan stichtingen (Gezinsvoogdij-instellingen, Halt) subsidies. Ondanks het gegeven dat de bekostiging tussen het Justitiedepartement en genoemde uitvoeringsorganisaties op verschillende wijze is vormgegeven, is er sprake van een eenduidige sturing via de Planning & Controlcyclus.

In de praktijk betekent dit dat uitvoeringsorganisaties voorafgaand aan het uitvoeringsjaar een jaarplan indienen met een gedetailleerde uitwerking van de voorgenomen activiteiten/productie. Gedurende het uitvoeringsjaar leggen de uitvoeringsorganisaties verantwoording af door middel van viermaandelijke rapportages. In het jaar volgend op het uitvoeringsjaar wordt tenslotte een jaarverslag aangeleverd voorzien van een accountantsverklaring, die een verantwoording geeft van de rechtmatigheid van uitgaven.

Getracht wordt om het merendeel van de budgetten voor het jaar 2000 met productieafspraken en kostprijzen te onderbouwen. Ten behoeve van deze ontwikkeling lopen bij diverse uitvoeringsorganisaties intensieve kostprijsprojecten.

Naast de reguliere geldstromen worden ook projecten gefinancierd. Deze projecten worden zoveel mogelijk in de Planning en Controlcyclus ondergebracht, hetgeen betekent dat zij dienen te worden verwerkt in de jaarplannen. Indien deze projecten niet zijn opgenomen in de Planning en Controlcyclus worden aparte afspraken gemaakt over de financiering en verantwoording.

Ad. B.

Ten aanzien van de structurele doeluitkering vanuit het rijk ten behoeve van jeugdhulpverlening aan provincies en grootstedelijke regio's wordt de wijze van verantwoording door de Wet op de jeugdhulpverlening bepaald.

Ad. C.

Ter uitvoering van het plan van aanpak op basis van de adviezen van de commissie «Van Montfrans» – gericht op het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit – zijn door het vorig Kabinet extra middelen ter beschikking gesteld aan de departementen van OCW en BZK met de opdracht deze uitvoering bij voorrang te laten plaatsvinden in de grote

steden. De toekenning heeft plaatsgevonden op basis van vierjarige programma's Jeugd en Veiligheid.

De inzet van deze middelen heeft grotendeels plaatsgevonden in het kader van de convenantsafspraken van het grotestedenbeleid en zijn gericht op het bevorderen van een sluitend en integraal jeugd- en veiligheidsbeleid op lokaal niveau. Hieraan wordt door de steden zelf voor een belangrijk deel ook financieel bijgedragen.

Voorafgaand aan elk uitvoeringsjaar dienen de steden vervolgens een voor dat jaar nader uitgewerkt actieprogramma in op basis waarvan de voorschotten voor het betreffende jaar worden uitgekeerd. In het jaar volgend op het uitvoeringsjaar rapporteren de G4 inhoudelijk over de stand van zaken. Daarnaast wordt afzonderlijk een financiële verantwoording afgelegd, voorzien van een accountantsverklaring.

Conform de convenantsafspraken met de G21 (G15 en G6) geschiedt de rapportage door middel van een regime van audit en visitatie, waarbij het onderwerp Jeugd en Veiligheid een onderdeel vormt van het totaal aan activiteiten met betrekking tot de uitvoering van het grotestedenbeleid. Daarnaast wordt afzonderlijk verantwoording afgelegd, voorzien van een accountantsverklaring.

In kleinere gemeenten (circa 45) die buiten het grotestedenbeleid vallen is vanaf 1997 een relatief gering deel van de middelen voor jeugd en veiligheid ingezet. Dit traject, dat loopt tot en met 2000, wordt elk jaar geëvalueerd op basis van de voortgangsrapportages van de gemeenten. Tevens worden, naar aanleiding van deze tussentijdse evaluaties, werkconferenties belegd met de betreffende gemeenten teneinde uitwisseling van kennis en ervaring tussen de gemeenten te bevorderen. Ook door deze steden wordt telkenjare, in het jaar volgend op het uitvoeringsjaar, financiële verantwoording afgelegd.

2. Hoe zal jaarlijks samenhangende en betrouwbare verantwoordingsinformatie worden gepresenteerd waarin onder meer duidelijk wordt wat met de reguliere geldstroom wordt gefinancierd en wat met het extra geld gebeurt?

Bij de presentatie van verantwoordingsinformatie dient onderscheid gemaakt te worden tussen de jeugdzorg en de aanpak van jeugd-criminaliteit. Door de ministeries van Justitie en VWS wordt jaarlijks aan de Tweede Kamer de «Voortgangsrapportage beleidskader jeugdzorg» aangeboden waarin een weerslag wordt gegeven van de rijksbrede inhoudelijke inspanningen op het gebied van jeugdzorg.

Hierin wordt ook de voortgang van de projecten gericht op verbetering van kwaliteit en doelmatigheid in het kader van de Regie in de jeugdzorg beschreven. Het betreft verbetering van de toegang tot de jeugdzorg, kwaliteitszorg, beleidsinformatie en zorgprogrammering. De voortgang op deze projecten wordt jaarlijks beschreven in de reeds eerder genoemde voortgangsrapportages. De inzet van de extra middelen aangaande deze projecten zal per 1 januari 2000 opnieuw worden bezien.

Rapportage aan de Kamer over de middelen die in de convenanten met de grote steden worden toebedeeld, vindt plaats in het kader van het grotestedenbeleid.

De uitvoering van de jeugd- en veiligheidsprogramma's in de kleinere gemeenten kent nog maar een korte looptijd. Het evaluatierapport zal de Kamer aan het eind van de bekostigingsperiode worden aangeboden.

Voor wat betreft de inzet van de extra middelen het volgende.

Voor de jeugdhulpverlening zijn er met ingang van 1996 extra middelen beschikbaar gekomen. Het totaal van deze middelen komt gefaseerd

beschikbaar. Het leeuwendeel wordt aangewend voor regionale capaciteitsuitbreiding. Gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling zoals neergelegd in de Wet op de jeugdhulpverlening zijn de middelen toegevoegd aan de doeluitkering die wordt verstrekt aan een aantal provincies en Haaglanden. Bij het uitzetten van de middelen zijn in het kader van het Gestructureerd Overleg jeugdbeleid afspraken gemaakt over de speerpunten in de beoogde capaciteitsuitbreiding, te weten: intensief ambulante hulpverlening, pleegzorg en zwaardere vormen van residentiële hulpverlening. Over de wijze waarop de voortgang wordt gemonitord zijn heldere afspraken gemaakt. In de voortgangsrapportages Jeugdzorg 1998–2001 en 1999–2002 is de voortgang voor wat betreft de capaciteitsuitbreiding beschreven. Voorts is de Tweede Kamer met de brief DJB/JHV-98 1685 d.d. 12 mei 1998 afzonderlijk geïnformeerd over de stand van zaken. Per 1 januari 1999 komt de laatste tranche van de extra middelen beschikbaar. Hiervoor gelden dezelfde speerpunten en afspraken die in 1996 zijn overeengekomen voor de eerdere tranches.

Thans bestaat de financiële verantwoordingsstructuur, zoals die in de Wet op de jeugdhulpverlening is neergelegd, tussen het rijk en de provincies uit een accountantsverklaring van het provinciaal bestuur waaruit blijkt in hoeverre de middelen zijn gereserveerd dan wel besteed voor het daartoe bestemde doel. Voorzover niet uit de verklaring blijkt dat een bepaald bedrag is besteed of gereserveerd dan wel de reservering meer bedraagt dan een wettelijk percentage, wordt het bedrag teruggevorderd. Tijdens het Algemeen Overleg van 17 juni 1998 naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer «Rapport bij de financiële verantwoording van het ministerie van VWS 1997» is geconstateerd dat artikel 13 van de wet onduidelijk is op het punt van de verantwoordingsinformatie. Tijdens genoemd overleg heeft de minister toegezegd de Kamer op dit punt een wetswijziging voor te leggen ertoe strekkende dat in het kader van de financiële verantwoording directe aansluiting dient te worden gezocht bij de provinciale jaarrekening. Dit is in lijn met het Kabinetsstandpunt inzake het rapport «Single Audit specifieke uitkeringen van het Rijk aan mede-overheden naar verlaging van beheerslasten», ook wel aangehaald als «Griffioen», welk standpunt door Uw Kamer instemmend is ontvangen. Thans wordt vanuit de ministeries van VWS en Justitie gewerkt aan een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening, dat ertoe strekt om het verantwoordings- en controleproces – gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling zoals neergelegd in de Wet op de jeugdhulpverlening – nadrukkelijk op het provinciale niveau te laten.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening verandert de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid terzake niet, maar leidt tot een verduidelijking daarvan, namelijk de minister blijft verantwoordelijk voor het vaststellen van de omvang van de middelen voor de jeugdhulpverlening en de verdeling daarvan over de provincies. De blijvende verantwoordelijkheid van de minister voor het vaststellen van de omvang van de middelen van de jeugdhulpverlening en de verdeling daarvan over de provincies maakt dat de minister beleidsmatige informatie behoeft, nodig om op rijksniveau inzicht te hebben over de voornemens tot besteding van de toe te zeggen gelden en de effecten van de toegekende middelen met betrekking tot de jeugdhulpverlening. Op landelijk niveau komt informatie ten behoeve van het Rijk beschikbaar via participatie van de instellingen voor jeugdhulpverlening en van de provincies en grootstedelijke regio's in het landelijke beleidsinformatiesysteem. Er is een Handboek Planning en Control binnen de jeugdhulpverlening vastgesteld waarin is neergelegd welke beleidsinformatie landelijk wordt verzameld, betreffende zowel de planning als de realisatie (zie ook het antwoord op de volgende vraag). Deze informatiebehoefte is in het licht van «Regie in de jeugdzorg» jeugdzorgbreed ook van belang.

De huidige wet komt gedeeltelijk aan deze informatiebehoefte tegemoet. Om die reden wordt in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening reeds thans aangegeven dat de informatiebehoefte ten behoeve van het Rijk – in het kader van de voorgenomen Wet op de jeugdzorg – zal worden verbreed en aangescherpt. Het ligt in de bedoeling om het wetsvoorstel strekkende tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met de financiële verantwoording zo spoedig mogelijk voor advies aan de Raad van State voor te leggen.

In de Miljoenennota heeft u kunnen lezen dat een rijksbrede werkgroep in juni van dit jaar het rapport «Het jaarverslag in de politieke arena» heeft uitgebracht. Dit rapport bevat een advies over hoe de verantwoordingsinformatie, die de Kamer jaarlijks op de 3e woensdag in mei wordt aangeboden, beter in de behoefte van de Staten-Generaal kan voorzien. Eén van de voorstellen is om te komen tot een geïntegreerde verantwoording over beleid, bedrijfsvoering en financiële middelen. Voor de nadere uitwerking is een rijksbrede werkgroep in het leven geroepen. Na de uitwerking zal de regering een eindoordeel over het rapport geven. Daarbij kan tevens worden ingegaan op de vraag hoe jaarlijks samenhangende en betrouwbare begrotingsinformatie zal worden gepresenteerd.

Naar aanleiding van de motie Melkert tijdens de Algemeen Politieke Beschouwingen (26 200) zal door de Kamer bij de behandeling van de begrotingshoofdstukken worden aangegeven van welke beleidsprioriteiten meer in het bijzonder prestatiegegevens worden opgenomen in de departementale jaarverslagen over het begrotingsjaar 1999. De Kamer is separaat door middel van de brief van 6 oktober 1998, nr. 719 270/98/4 geïnformeerd over de invulling van de extra middelen (waaronder die van jeugd en geweld) alsook over de taakstellingen.

3. Hoe zo spoedig mogelijk een landelijk beleidsinformatiesysteem zal worden ingericht dat geldt voor de jeugdhulpverlening en de inspanningen die zijn gericht op het voorkomen van en bestrijden van de jeugdcriminaliteit?

In alle deelsectoren van de jeugdzorg wordt op landelijk niveau beleidsinformatie verzameld. Zo is bijvoorbeeld in het kader van de huidige Wet op de jeugdhulpverlening een landelijk informatiesysteem beschikbaar, in beheer bij de Stichting Registratie Jeugdvoorzieningen (SRJV). Op dit moment wordt gewerkt aan een landelijk informatiesysteem voor de gehele jeugdzorg (ISIS; jeugdhulpverlening, -ggz, -bescherming en justitiële jeugdinrichtingen). Met dit systeem komt er intersectorale beleidsinformatie binnen de zorg beschikbaar zowel cliëntgebonden informatie (zogenaamde «Bron- en Beleidsgegevens») als financiële en productiegegevens («Planningen Controlgegevens»). Het tempo waarin de gegevens voor de gehele jeugdzorg beschikbaar zullen komen verschilt per (deel)sector en -systeem. De beoogde opleveringstermijn voor de eerste «informatieproducten» is naar verwachting begin 1999. Voorts wordt verwezen naar bijlage 12 van de Voortgangsrapportage beleidskader jeugdzorg 1999–2002 waarin de te verzamelen gegevens staan genoemd. Met dit systeem wordt beoogd de aansluiting tussen vraag en aanbod in de jeugdzorg te verbeteren.

Op het terrein van de jeugdcriminaliteit komt de beleidsinformatie uit vele diverse bronnen: de genoemde Planning en Controlcyclus van de uitvoeringsorganisaties, de jaarverslagen van gemeenten over hun jeugd en veiligheidsactiviteiten en de gegevens van politie en justitie over de ontwikkeling van de criminaliteit.

Aangezien, zoals boven is uiteengezet, de beleidsinformatie ten behoeve van de jeugdcriminaliteit gebaseerd is op diverse uiteenlopende bronnen, is het niet uitvoerbaar om één landelijk beleidsinformatiesysteem hiervoor in te richten, laat staan om in één systeem alle beleidsinformatie voor zowel jeugdzorg als de jeugdcriminaliteit op te nemen.

Hierbij speelt mede een rol dat de beleidsinformatie in veel gevallen een afgeleide is van de primaire behoefte aan beheersgegevens. De strafrechtelijke kant van veel gegevens en de daartoe vereiste privacy van persoonsgebonden informatie, maakt koppeling van beleidsinformatie tussen zorginstellingen en justitiële organisaties op basis hiervan onuitvoerbaar.

4. Op welke wijze wordt het werken met projecten gezien op effectiviteit?

Projecten worden voornamelijk uitgevoerd ten behoeve van de ontwikkeling van nieuw beleid, de verbetering van bestaand beleid en het oplossen van knelpunten. De doelstelling, het resultaat, het tijdspad, de organisatie en de kosten van ieder project worden vastgelegd in een projectvoorstel. Na uitvoering van het project worden de resultaten geëvalueerd. Indien het project succesvol is geweest worden de activiteiten of werkwijze meestal in een protocol vastgelegd en ingebracht in de reguliere bedrijfsvoering.

De resultaten van de projecten worden verzameld en uitgewisseld door onder andere de Stichting Jeugdinformatie.

De projecten die in het kader van «Regie in de jeugdzorg» worden uitgevoerd (verbetering van de toegang tot de jeugdzorg, kwaliteitszorg, beleidsinformatie, zorgprogrammering) richten zich veelal op de ontwikkeling van nieuwe systemen of richtinggevende kaders. Deze ontwerp-systemen en kaders worden in het bestuurlijk Gestructureerd Overleg jeugdbeleid besproken en vastgesteld. Tot de bestuurlijke afspraken behoort dat deze systemen en kaders worden ingevoerd en op basis van ervaringen met praktische toepassing na één of twee jaar worden geëvalueerd alvorens deze in wet- en regelgeving worden doorvertaald. Mede in verband hiermee wordt de invoering van deze nieuwe ontwikkelingen nauwkeurig gevolgd. De voortgang op deze trajecten wordt jaarlijks beschreven in de reeds genoemde voortgangsrapportages. Uiteindelijk wordt de voortgang op de verschillende regietrajecten verankerd in de nieuwe wet op de jeugdzorg, zoals voorzien in het Regeerakkoord 1998.

5. Op welke wijze er een follow-up wordt gegeven aan het vastgestelde probleem dat er veel uiteenlopende bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn die deels op een andere schaal functioneren?

Onder vraag 1 is al aangegeven dat het merendeel van de justitiële jeugdtaken wordt uitgevoerd door uitvoeringsorganisaties die direct aan het departement verantwoording afleggen. De andere departementen die betrokken zijn bij het jeugdbeleid verstrekken echter het merendeel van hun jeugdmiddelen aan lagere overheden, die een eigen verantwoordelijkheid hebben en niet direct aan het parlement verantwoording hoeven af te leggen.

De verschillende bestuurlijke niveaus zijn complementair verantwoordelijk voor het jeugdbeleid.

In het kader van «Regie in de jeugdzorg» is een nieuw bestuurlijk instrumentarium geïntroduceerd: de regiovisies jeugdzorg en het landelijk beleidskader jeugdzorg. Met dit instrumentarium wordt beoogd om de samenhang en de afstemming tussen de activiteiten van de diverse bestuurslagen betrokken bij de jeugdzorg te vergroten. De eerste regiovisies zullen in 1998 verschijnen. Van veel provincies zijn reeds concept-regiovisies ontvangen.

In de nieuwe convenanten met de grote steden, die voor de komende regeerperiode zullen worden afgesloten, zullen over invulling van de complementaire verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten met betrekking tot het jeugd- en veiligheidsbeleid nadere afspraken worden gemaakt.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals