

Vergaderjaar 1999–2000

<b>26 541</b>	<b>Financiële verantwoording over het jaar 1998</b>
<b>26 609</b>	<b>Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1998 (slotwet)</b>
<b>26 588</b>	<b>Analyse en aanbevelingen voor verantwoording over beleidsprestaties</b>

**Nr. 64****VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 15 oktober 1999

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft op 30 september 1999 overleg gevoerd met minister Korthals en staatssecretaris Cohen van Justitie over:

- **de financiële verantwoording van het ministerie van Justitie (VI) over het jaar 1998 (26 541, nr. 14);**
- **het rapport bij de financiële verantwoording 1998 van het ministerie van Justitie (26 541, nr. 15);**
- **de wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1998 (Slotwet) (26 609, nrs. 1–2);**
- **de brief van de president van de Algemene Rekenkamer d.d. 19 mei 1999 t.g.v. het rapport «Ambitieuze, maar haalbaar. Analyse en aanbevelingen voor verantwoording over beleidsprestaties», hoofdstuk 7 «Startnotitie Justitie», blz. 29 t/m 45 (26 588, nrs. 1–2).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

**Vragen en opmerkingen uit de commissie**

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA) constateerde dat het moeilijk is te komen tot de juiste procedures om meer inzicht te krijgen in de beleidsprestaties van Justitie. Over die prestaties zelf wordt nog helemaal niet gesproken. Voor haar fractie stond vast dat de beleidsverantwoording buitengewoon belangrijk is om op een serieuzere en meer onderbouwde manier politieke keuzes te kunnen doen.

De verantwoording van Justitie over 1998 is zoveel mogelijk op een nieuwe leest geschoeid, hetgeen op een aantal punten gelukt is. Er ontbreken echter een paar essentialia. De rekening bevat geen overzicht van de verschillen tussen de oorspronkelijke en de vastgestelde begroting. Het zou de toegankelijkheid van de rekening ten goede komen als een kolom met verschillen aan de stukken wordt toegevoegd, zodat direct zichtbaar wordt wat er veranderd is.

Het algemene deel van de toelichting op de rekening begint met een

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O.P.G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Brood (VVD)

Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Eurlings (CDA) en Kamp (VVD).

presentatie van het gerealiseerde beleid. Zij vond dit een goede aanzet, die nog verbeterd kan worden als per beleidsterrein consequent wordt aangegeven wat de doelen van het beleid waren, wat het resultaat is geweest, welke afwijkingen zijn opgetreden en welke instrumenten zijn ingezet. Beloofd is dat per beleidsonderwerp aangegeven zal worden welke begrotingsartikelen hierop betrekking hebben, maar dat gebeurt nog niet genoeg.

Over een aantal punten op het gebied van de jeugdcriminaliteit moet verantwoording afgelegd worden. De Kamer heeft een lijstje bij het ministerie ingediend van zaken waarover zij meer wil weten. De Algemene Rekenkamer heeft gezegd dat dit te vaag is en dat niet duidelijk is waaraan getoetst moet worden. Ten aanzien hiervan is derhalve operationalisatie nodig, evenals ten aanzien van prestatiegegevens met betrekking tot de doelstelling inzake jeugdcriminaliteit. Hoe moet die operationalisatie precies plaatsvinden? Is relevant hoeveel jongeren met justitie, c.q. politie in aanraking zijn gekomen? Kunnen aan de stijging of daling beleidsconsequenties worden verbonden? Moet gekeken worden naar het aantal jongeren dat blijkens slachtofferenquêtes strafbare feiten gepleegd moet hebben? Moeten cijfers worden gehaald uit een heel ander type wetenschappelijk onderzoek om te kunnen toetsen of de jeugdcriminaliteit teruggedrongen wordt? Moeten de gegevens uitgesplitst worden om erachter te komen wat de leeftijd is van de daders van strafbare feiten, of zij wonen in de Randstad dan wel in landelijke gebieden en of het allochtone dan wel autochtone jongeren zijn? Aan welke ijkpunten kan dit worden afgemeten? Moet het WODC hierbij betrokken worden? Als dit gebeurt, zal het allemaal niet zo snel gaan, hetgeen strijdig is met de wens om meer duidelijkheid te krijgen over die operationalisatie voordat de begrotingsbehandeling plaatsvindt. De Kamer moet immers bij die behandeling aangeven op welke punten het volgende jaar beleidsverantwoording moet worden afgelegd.

Ten aanzien van de jeugdcriminaliteit had de Kamer gevraagd de genomen maatregelen en de te leveren prestatie per artikel aan te geven. De Algemene Rekenkamer heeft ook hiervan gezegd dat het problemen geeft. Toch heeft het kabinet dit toegezegd. Hoe denken de bewindslieden dit in te vullen? Mevrouw Kalsbeek dacht aan het verkrijgen van vrij platte gegevens over het aantal jeugdofficieren van justitie, de capaciteitsuitbreiding van de Raden voor de kinderbescherming, maatschappelijk werkers, kinderrechters, bureaus voor jeugdzorg, het aantal cliënten dat verwerkt zal worden, de bijdrage van justitie in de buurt aan het sneller afdoen van jeugdzaken, alsmede het aantal plaatsen in justitiële inrichtingen en wie daar terechtkomen.

Het maakte haar argwanend dat Justitie ten aanzien van de wachtlijstenproblematiek heeft gezegd dat VWS op een aantal punten het voortouw heeft. Zij onderkende de hiermee samenhangende grote problemen, maar vond niet dat daarin mag worden berust en pleitte voor het zo snel mogelijk verkrijgen van een goed inzicht hierin.

Het was mevrouw Kalsbeek opgevallen dat veel van het beschrevene inzake jeugd en geweld plaatsvindt op experiment- en projectbasis. Zij was het ermee eens dat experimenten moeten worden uitgevoerd om na te gaan of het beoogde werkt, maar wees erop dat dit gevolgd moet worden door een grondige evaluatie, terwijl een instrumentarium nodig is voor een bredere implementatie. Hoe interfereren experimenten en projecten met de kengetallen? In elk geval moet bezien worden hoe de experimenten en projecten betrokken kunnen worden bij de verantwoording.

Uit de grafiek op blz. 16 van de financiële verantwoording blijkt dat het aantal de strafzaken dat door de Raad voor de kinderbescherming is afgedaan, is toegenomen, terwijl het aantal beschermingszaken gelijk is gebleven. Het is heel wel mogelijk dat er een verband tussen een en ander is. Door kinderrechters wordt wel gezegd: als men jongeren in problemen

door laat modderen, komt er een moment dat zij zulke strafbare feiten plegen dat ingegrepen moet worden. Het feit dat het aantal beschermingszaken op een gelijk niveau blijven, kan ertoe leiden, uitgaande van de veronderstelling dat het aantal jongeren in problemen is toegenomen, dat het aantal afgedane strafzaken toeneemt. Mevrouw Kalsbeek vond het verband bijzonder relevant, maar kon er op basis van gememoreerde grafiek geen inzicht in krijgen.

Uit de verantwoording blijkt dat het aantal pupillen dat onder toezicht is gesteld (OTS-pupillen) 1110 hoger is dan geraamd, terwijl het aantal onder voogdij geplaatste alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) 1758 hoger is dan geraamd. Dit betekent dat er voor de in Nederland langer verblijvende jongeren minder OTS-en zijn ontstaan. Geeft de problematiek onder jongeren daartoe wel aanleiding?

Blijkens het vermelde op blz. 46 van de verantwoording is het achterblijven van de productie van de stichting Reclassering Nederland bij rapporten en werkstraffen toe te schrijven aan het achterblijven van de vraag. Blijft de vraag echt achter? Mevrouw Kalsbeek had niet de indruk dat de laatste tijd minder zaken voor de strafrechter worden gebracht. De capaciteit voor jeugdigen in justitiële inrichtingen is achtergebleven bij de raming door vertraging in de bouw. Hoe is die vertraging ontstaan?

De dienst rechtspleging-openbaar ministerie-rijksrecherche kreeg er 92,1 mln. bij. Versterking van de rechtshandhaving en diverse andere maatregelen vergden 55,7 mln. Wat moet onder «versterking van de rechtshandhaving» worden verstaan? Waaraan moet worden gedacht bij «diverse andere maatregelen». Waaraan is de rest besteed?

Er is bij de rechterlijke organisatie minder rechtsgeleerd personeel in dienst gekomen dan geraamd. Het verschil bedraagt 142 personen. Wat is daarvan de oorzaak? Het is van belang die oorzaak op te sporen, omdat vervolgens beleid kan worden ontwikkeld om die oorzaak weg te nemen. Zowel bij de zittende magistratuur als bij het OM was de instroom van zaken lager dan verwacht. Is dit alleen te wijten aan de complexiteit van de zaken? Vooral bij strafzaken bleef de realisatie achter bij de raming, ook als het gaat om gefinancierde rechtshulpzaken. Wat is hiervoor de verklaring?

Uit het overzicht van de Algemene Rekenkamer inzake de tekortkomingen op het gebied van de Europese aanbestedingen valt niet af te leiden voor welke bedragen niet-Europees is aanbesteed. Mevrouw Kalsbeek vroeg de minister de Kamer daarvan op de hoogte te stellen. Wat is de oorzaak dat in bepaalde gevallen niet volgens de Europese richtlijn is aanbesteed? Op welke wijze is in die gevallen aanbesteed? Is bij de Europese Commissie melding gemaakt van het niet volgen van de Europese richtlijn? Heeft de Europese Commissie de regering hieromtrent in gebreke gesteld? Zo ja, zijn daar boetes of schadeclaims uit voortgevloeid? Zo nee, moet daar alsnog voor worden gevreesd? Is de procedure betreffende Europese aanbestedingen inmiddels sluitend?

De heer **Patijn** (VVD) was verheugd over de nieuwe wijze van verantwoording. Terecht is vermeld dat het een groeitraject betreft. Hij was zeer benieuwd naar de normontwikkeling voor de meting van beleidsprestaties en vroeg de bewindslieden in een aanvullende notitie aan te geven hoe zij denken over die normontwikkeling. Hij vond het niet per se noodzakelijk die notitie nog voor de begrotingsbehandeling te krijgen, maar dacht wel aan een apart debat daarover in het voorjaar, zodat de conclusies kunnen worden meegenomen in de verantwoording over 1999.

De beoordeling door de Rekenkamer van de kwaliteit van het financiële beheer komt neer op één keer voldoende en drie keer matig. Welke afspraak hebben de bewindslieden met de secretaris-generaal gemaakt over de stappen waarmee die «matigs» uit het beeld kunnen verdwijnen, wanneer kunnen tussentijdse rapportages worden verwacht en op welke termijn zullen die «matigs» verdwenen zijn?

Wat het vreemdelingenbeleid betreft, accepteerde de heer Patijn dat er sprake is van een zeer lastig hanteerbare opneemregeling. De kosten en de beheerstructuur worden sterk bepaald door de toestroom, de doorstroom en sinds kort de uitstroom. Het was hem opgevallen dat wat het COA betreft, de kosten per plaats in 1998 met 12% zijn gestegen. Wie bewaakt de soberheid van de opvang? Waarom zijn geen efficiencywinsten geboekt door schaalvergrotingseffecten? Kan inzicht worden verschaft in de verhouding tussen de directe kosten van opvang en de overheadkosten van het COA?

Over de gang van zaken met de IND, de werkdruk, de kwaliteit van de bezetting, het relatief grote verloop en de kwaliteitsbewaking van de beslissingen is veel gesproken. Hij verzocht de staatssecretaris met nadruk voort te gaan op de weg van bewaking van de kwaliteit van de organisatie, het personeel en de opleiding van de IND, omdat de beheersbaarheid van het asiel- en vreemdelingenbeleid van deze uitvoerende dienst daarmee in belangrijke mate staat of valt. Kan de staatssecretaris aangeven hoe het ermee gaat? Hanteert hij indicatoren en doelstellingen om te meten of vooruitgang wordt geboekt?

In het regeerakkoord zijn een aantal taakstellende bezuinigingen op het gevangeniswezen geformuleerd. Het exploitatieresultaat over 1998 van het agentschap DJI wijst erop dat er geen sprake is van bezuinigingen, maar van enorme overschrijdingen. Wat is de verklaring daarvoor? Leidt dit tot het tegenovergestelde van taakstellende bezuinigingen?

Uit blz. 113 van de verantwoording blijkt in het brede productengamma van de DJI dat de problemen niet zozeer zitten in het realiseren van mandagen, maar in vooral duurdere dagen. Dit geldt voor praktisch alle beleidsterreinen. Moeten wij ons daar zorgen over maken? Welke afspraken bestaan er tussen het departement en de DJI om deze trend een halt toe te roepen?

Op blz. 66 is vermeld dat er sprake is van een overschrijding van 35 mln. voor de opvang van extra ingestroomde AMA's. Kan de staatssecretaris uiteenzetten wat er aan de hand is? Is daar lering uit te trekken ten aanzien van het in de toekomst te voeren AMA-beleid?

De heer **Van de Camp** (CDA) had de stukken met een zeker plezier gelezen en vond de presentatie een compliment waard. Vergeleken met een paar jaar geleden is op een groot aantal punten vooruitgang geboekt. De uitgaven waren in 1998 1 mld. hoger dan was geraamd. Wat de ontvangsten betreft, was het hem opgevallen dat de opbrengst van de Plukzetwetgeving enorm tegenvalt. Geraamd was een opbrengst van ruim 48 mln., terwijl de werkelijke opbrengst slechts ruim 6 mln. bedroeg. Wanneer denkt de regering tot een daadwerkelijke verbetering op dit punt te komen? Eerder is er al over gesproken of de expertise versterkt zou moeten worden bij het OM, wellicht via het inhuren van derden. Is daar al wat meer over te zeggen? Misschien werkt het inhuren van derden wel net zo snel en effectief als het zelf trachten op te bouwen van de nodige kennis. De opbrengst van de Plukzetwetgeving is nog schrijnender als in aanmerking wordt genomen dat de meldingen van ongebruikelijke transacties in 1998 tot 22 500 zijn gestegen, terwijl er 16 000 geraamd waren. Is in dit dossier niet meer te doen dan in de afgelopen periode is gedaan?

Wat de administratieve organisatie betreft, verzocht hij om een weerwoord op de constatering van de Rekenkamer op de bladzijden 2 en 3 van stuk nr. 26 541, nr. 15. Welke stappen zijn gezet om deze constatering in de jaarrekening 1999 te weerleggen?

Uit de stukken blijkt dat op begrotingsartikel 7.01 een bedrag van 142 mln. meer is uitgegeven dan begroot. Kan uiteen worden gezet hoe dit komt?

Op artikel 09.04 is een bijdrage verstrekt om het geheel kloppend te krijgen. Kan een betere verantwoording worden gegeven van het bedrag

van 39 mln.? Wat wordt gedaan met de op de bladzijden 37 en 38 van stuk nr. 26 541, nr. 15 geconstateerde tekortkomingen?

Ten aanzien van het beleidsmatig jaarverslag 1999 waarin de beleidsmatige verantwoording wordt weergegeven van de IND en het jeugdonderdeel van het departement wil de Algemene Rekenkamer dat het ministerie op een zestal punten extra presteert. Verlopen de voorbereidingen daarvoor zoals die moeten verlopen?

De instroom van asielzoekers is fenomenaal anders verlopen dan in de begroting 1998 geraamd. Een instroomverhoging van 27 000 naar ruim 45 000 is extreem. Eerder is gesproken over het beter prognosticeren. Is al iets meer te melden over de voortgang op dat terrein?

Hij vroeg de regering een toelichting te geven op het in de tabel op blz. 29 van de financiële verantwoording aangegeven grote verschil tussen het aantal geprognosticeerde uitzettingen en het aantal gerealiseerde uitzettingen. Hij was het er niet mee eens om de componenten «uitzettingen» en «vertrek met onbekende bestemming» bij elkaar op te tellen, omdat het een niets met het ander te maken heeft. Van belang vond hij het te weten hoeveel personen daadwerkelijk zijn uitgezet.

Is iets te zeggen over de gemiddelde duur van de opvang van asielzoekers en over de gemiddelde lengte van de procedure? Het was hem opgevallen dat in de tabel op blz. 63 van de financiële verantwoording daarover niets is terug te vinden.

Bij de accountantsverklaring inzake de reclassering is een kanttekening gemaakt. Kan meegedeeld worden wat gedaan wordt ter verbetering? Is iets te zeggen over de tegenvallende prestaties, die blijken uit de tabel op blz. 46?

Het was de heer Van de Camp opgevallen dat de daling van de instroom van zaken bij de zittende magistratuur in de sector bestuursrecht zo groot is. Wat is hiervan de oorzaak?

Geraamd was om in 1998 450 000 processen-verbaal op te leggen in het kader van gericht verkeerstoezicht, terwijl het er slechts 241 000 zijn geworden. Wil de regering daarop een toelichting geven?

In de tabel op blz. 151 zijn wat 1998 betreft geen productiecijfers opgenomen. Kunnen die alsnog worden verstrekt?

Hij was hem opgevallen dat blijkens de tabel op blz. 152 het aantal uren dat is besteed aan diplomatieke beveiliging nihil is geweest. In 1998 zijn de heren Arafat en Jospin in Nederland op bezoek geweest. Hebben die geen «persoonsbeveiliging hoog» gehad?

De heer **Dittrich** (D66) had geconstateerd dat volgens de Rekenkamer de kengetallen inzake de volume- en prestatiegegevens, betrekking hebbend op asielzoekers, weinig informatief zijn. Heeft dit te maken met het feit dat nog niet volgens het cohortstelsel wordt gewerkt? Kan, nadat zo'n stelsel is ingevoerd, uit de cijfers worden opgemaakt hoelang een asielzoeker waar zit en welke kosten daaraan verbonden zijn?

Hij had een hele speurtocht moeten maken om de verantwoording van de bijzonder grote instroom van asielzoekers in 1998 te vinden, maar was er toch niet helemaal achter gekomen waaruit de verschillen in getallen voortkomen. Uit artikel 7.01 blijkt dat 152 mln. meer is uitgegeven dan geraamd. In de toelichting daarop wordt naar een bepaald hoofdstuk verwezen, daarin wordt doorverwezen naar een onderdeel enz. De heer Dittrich had die speurtocht gevolgd en was gestuit op een verschil van 31 mln. Kan voor dat verschil een verklaring worden gegeven?

De Kamer heeft de regering verzocht, de doelmatigheid van de IND goed te bekijken. De Rekenkamer heeft gemeld dat het in beginsel mogelijk moet zijn om de door het ministerie gevraagde gegevens te laten leveren. Daaraan heeft zij toegevoegd dat om echt inzicht te kunnen krijgen in de doelmatigheid van de IND een uitsplitsing moet worden gemaakt naar de hoofdtaken van die dienst. Bovendien is gezien de rapportages van de accountantsdienst voorzichtigheid geboden bij het beoordelen van het

cijfermateriaal dat de IND aanlevert, omdat dubbeltellingen plaatsvinden. De heer Dittrich vroeg de regering te komen tot die uitsplitsing, opdat de volgende keer veel beter zicht kan worden verkregen op de doelmatigheid.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) dankte de regering voor de impoerende stukken en de commissie voor de Rijksuitgaven voor de uitgebrachte notitie. Zij onderschreef het belang van een financiële verantwoording als een controle-instrument van de Kamer.

De Rekenkamer stelt dat op twee ijkpunten sprake is van een ernstige tekortkoming. Ten aanzien van de stichting Reclassering Nederland (SRN) is gesteld dat de subsidiëring gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). In 1996 maakte de Rekenkamer bezwaar tegen het gevoerde financiële beheer, omdat de inspanningen van het ministerie om te komen tot betrouwbare productiecijfers en om een adequaat M&O-beleid te voeren onvoldoende waren. In 1997 oordeelde de Rekenkamer dat de minister toereikende maatregelen had genomen, dat deze volgens planning waren uitgevoerd en dat de tekortkomingen waren opgeheven. In 1998 blijkt de foutenregistratie in de productieverantwoording weer te zijn toegenomen, waardoor de realisatiecijfers over het eerste halfjaar van 1998 niet betrouwbaar zijn. Dit wordt ook veroorzaakt door een volstrekt onvoldoende ontwikkeld beheersinstrumentarium bij de SRN. Justitie heeft vervolgens besloten, de afrekeningscriteria 1998 gelijk te houden aan die van 1997. Hoewel de Rekenkamer heeft vastgesteld dat dit niet in strijd is met de regelgeving heeft zij geconstateerd dat er bij de SRN ernstige tekortkomingen zijn. Verder heeft de Rekenkamer vastgesteld dat Justitie de problemen onderkent, voornemens is op korte termijn een onderzoek te laten uitvoeren, de DAD (accountantsdienst) in dit onderzoek te laten participeren en op korte termijn een plan van aanpak aan de Rekenkamer te zenden dat kan dienen als controleobject. Door het departement zijn in de eerste maanden van 1999 maatregelen genomen die vooralsnog door de Rekenkamer toereikend worden bevonden. Is dit zo? Op weg naar een nieuwe outputfinanciering is vanaf 1998 gewerkt met nieuwe productdefinities in het financieel beheer. Daartoe moest de automatisering worden aangepast en het personeel worden opgeleid. Derhalve is het afgelopen jaar erg veel energie gaan zitten in het turven op basis van de nieuwe productdefinities. In november 1998 kwam het bericht dat de afrekeningen over dat jaar toch weer zouden plaatsvinden op basis van de oude productdefinities. GGZ-Nederland kon daaraan echter niet voldoen, omdat de automatisering en het personeel inmiddels waren aangepast. Dit betekent in de praktijk dat GGZ-Nederland met de SRN afrekent op basis van haar cijfers over de nieuwe productdefinities, dat de SRN hierop een vrij ingewikkelde berekening moet toepassen en zelf ten slotte afrekent met het ministerie op basis van verantwoordingscijfers over de oude productdefinities. Die afrekening blijkt uiterst moeizaam te verlopen. In de afgelopen jaren is nog niet één eindafrekening definitief vastgesteld, omdat de SRN daartegen telkens in beroep gaat. Waarom gebeurt dit?

Het gevolg van een en ander is dat GGZ-Nederland haar kwartaalcijfers niet meer alleen verstrekt aan de SRN, maar ook rechtstreeks aan het ministerie uit onvrede met de trage verwerking door de SRN. Het ministerie krijgt dus de kwartaalcijfers van GGZ-Nederland zowel op basis van oude als nieuwe productdefinities. Is het niet onwenselijk dat de verschillende partners binnen de SRN verschillende productdefinities hanteren? Wat zijn de waarborgen die moeten worden ingebouwd om de betrouwbaarheid van de productiegegevens te borgen? Heeft de accountantsdienst al het aangekondigde onderzoek verricht naar de kwaliteitsborging in het nieuw ontwikkelde systeem? Hoe staat het met de opdracht aan een extern bureau om te komen tot de realisatie van de randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om over te kunnen

gaan tot verdergaande outputfinanciering en outputsturing? Is het juist dat er in het kader van het project outputfinanciering opnieuw zal worden gekeken naar de productdefinitie en dat dit dus binnen korte tijd tot weer nieuwe en ingrijpende wijzigingen kan leiden? Welke acties denkt de regering te ondernemen, welk tijdspad heeft zij daarbij voor ogen en wanneer wordt de Kamer hierover geïnformeerd?

Veroorzaakt de outputfinanciering niet een groot deel van de problemen? In de nieuwe systematiek kan de reclassering het product extramurale begeleiding leveren. Er blijken verschillende programma's te zijn voor extramurale begeleiding, zoals schuldhulpverlening, woonbegeleiding, ambulante begeleiding voor verslavingsproblematiek, cursussen over het omgaan met alcohol, gokken en drugs, alsmede arbeidstoeleiding. Voor de afrekening maakt het niet uit of in een concreet geval in het kader van extramurale begeleiding een of meer programma's zijn aangeboden en hoe lang die programma's hebben geduurd. De druk om de productiedoelstellingen te halen leidt er naar de mening van de fractie van GroenLinks toe dat steeds vaker kan worden volstaan met maar één programma en dat zo snel mogelijk af te ronden, waar wellicht bij een bepaalde cliënt meer geïndiceerd is. Is dit een juiste analyse?

### **Het antwoord van de regering**

De minister merkte op dat ter verbetering van het financiële beheer de volgende stappen zijn gezet. Ingevoerd zijn het integraal management, evenals de planning en controlcyclus. Verder wordt gewerkt met decentrale controllers. Bovendien zijn acties gevoerd, gericht op een volledige administratiebeschrijving en op verbetering van de infrastructuur. Voorts is ervoor gezorgd dat binnen de bestuursraad één persoon belast is met de kwaliteitszorg en is er aandacht voor de knelpunten in het financiële beheer op het niveau van de auditcommissie. Met de SG zijn inspanningsafspraken gemaakt, maar er kunnen nog geen resultaatsafspraken worden gemaakt, omdat eerst alles precies normatief moet worden vastgesteld. Hij wees erop dat het departement van Justitie vroeger niet of nauwelijks een accountantsverklaring kreeg. Dat is inmiddels wel het geval. De eerste resultaten zijn zichtbaar. Er is sprake van een beperking van de onrechtmatige en onzekere uitgaven bij Justitie, waarbij binnen de marge van 1% wordt gebleven. De bedoeling is dat met ingang van het jaar 2002 op de derde woensdag van mei verantwoording wordt afgelegd. De SG is opgelegd ervoor te zorgen dat het resultaat op die datum op tafel ligt.

Met het project «Versnelling en verbetering van de financiële verantwoording» is een eerste aanzet gegeven om te komen tot een volwaardiger behandeling van de verantwoording in het parlement. De verantwoordingen over 1997 en 1998 zijn vroegtijdiger totstandgekomen dan in de daaraan voorafgaande jaren. Daarmee wordt de mogelijkheid geopend om in ieder geval met de financiële verantwoording over 1999 in mei van het jaar 2000 klaar te zijn. Daarnaast wordt gewerkt aan een inhoudelijke versterking van die verantwoording. Via de motie-Melkert en de commissie-Van Zijl heeft de Kamer bijgedragen aan een verscherping van die verantwoording over 1999. Aan de hand van het project «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» wordt op volle kracht gewerkt aan verdere ontwikkelingen om te komen tot informatie over de inzet van de middelen en tot informatie over de resultaten van het gevoerde beleid. Kern van de voorstellen is het aangeven van een weg naar een duidelijke koppeling tussen beleid, prestaties en geld. In de begroting van Justitie is deze ambitie als volgt geformuleerd: «In het kader van het project «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» zullen de instrumentele inspanningen worden vertaald naar een begroting en verantwoording nieuwe stijl die naar beleidsthema's is geordend, prestatiegericht is geformuleerd, waarbij samenhang met de middelen is

gelegd en waarvan de leesbaarheid en toegankelijkheid is vergroot». Er zal enige jaren gestaag worden gewerkt om dit belangrijke resultaat te bewerkstelligen. Dit moet binnen het departement een enorme cultuuromslag meebrengen, omdat er sprake is van een totaal andere manier van werken.

De verdere ontwikkeling van kengetallen zal een belangrijke bouwsteen zijn om de ambities van de resultaatgerichte sturing en prestatiegerichte verantwoording waar te maken. In de verantwoording 1998 zijn reeds de eerste stappen gezet in deze richting. Uitgebreider dan voorheen wordt teruggeblikt op de feitelijke uitvoering van het voorgenomen beleid. Als vertrekpunt is daarbij de samenhang tussen begroting en verantwoording gehanteerd. In hoofdstuk 2 van het algemene deel van de memorie van toelichting is expliciet invulling gegeven aan deze koppeling, zodat de Staten-Generaal kunnen beoordelen of het gerealiseerde beleid in overeenstemming is met het voorgenomen beleid. Een en ander is verder uitgewerkt in de specifieke onderwerpen van hoofdstuk 4. Er is bewust voor gekozen die hoofdstukken uit elkaar te houden, maar de verdere voortgang kan ertoe leiden op den duur toch tot integratie te komen. In de verantwoording over 1999 worden de majeure verschillen ten opzichte van de begroting 1999 aangegeven.

In 2002 moet de financiële verantwoording geheel op de nieuwe leest zijn geschoeid. Daarbij gelden enkele speerpunten, namelijk de jeugd en de IND. Een werkgroep is bezig met het vaststellen van de kengetallen ten aanzien van intensiveringsgelden voor jeugd en geweld. In november 1999 moet dit werk klaar zijn. Dat zal na de begrotingsbehandeling zijn, waarna een afzonderlijk overleg daarover gevoerd kan worden. Gehoopt wordt dat de kengetallen inzake de andere delen van de begroting in het voorjaar van 2000 klaar zijn. Vervolgens worden die voorgelegd aan de Kamer, waarna Kamer en regering tot overeenstemming moeten komen over de voortgang. De Rekenkamer heeft gezegd dat het opstellen van die kengetallen ambitieus, maar haalbaar is. De minister vertrouwt erop dat het lukt.

De inspanningen op het terrein van de informatievoorziening moeten goed georganiseerd worden. De vragen die vorige jaar zijn gesteld over de prestatiegegevens en de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de haalbaarheid maken daarom deel uit van de implementatie van de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording». Hij meende aan de eerste drie door de commissie-Van Zijl gestelde vragen inzake prestatiegegevens over jeugdcriminaliteit te kunnen voldoen. Zulks zal blijken uit het rapport dat in november a.s. aan de Kamer wordt toegezonden.

Ten aanzien van de normen en streefwaarden voor de gemiddelde en maximale wachtlijsten in de jeugdhulpverlening merkte de minister op dat voor het wegwerken van de wachtlijsten nog geen meerjarenafspraken zijn gemaakt, terwijl dit wel nodig is. Daarvoor moet overleg worden gevoerd met VNG, IPO en VOG. Het probleem is dat de meer toegestane middelen gebruikt moeten worden voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden.

De intensiveringsgelden kunnen alleen uitgezet worden wanneer expliciete resultaatafspraken per provincie of grootstedelijke regio kunnen worden gemaakt. Uitwerking van het kader hiervoor zal voor 1 november a.s. plaatsvinden, zodat wellicht voor de begrotingsbehandeling daarover mededelingen kunnen worden gedaan.

De streefwaarden voor de bureaus voor jeugdzorg zullen worden verstrekt, maar de minister kon slechts de garantie geven voor het deel dat Justitie aangaat, i.c. de Raad voor de kindbescherming. Voor de andere delen moeten nog afspraken worden gemaakt.

In een grote organisatie als Justitie met integraal management op het niveau van decentrale diensten is implementatie van de Europese aanbestedingsvoorschriften een lastige zaak. Uit het oogpunt van



doelmatigheid is ervoor gekozen, binnen Justitie te werken met inkooporganisaties, meestal op het niveau van de hoofdkantoren. Dit vergt dat alle bestedingsvoornemens vooraf per inkoopdienst worden getotaliseerd en dat per groep van samenhangende activiteiten aanbestedingen worden geregeld. Dit gaat weliswaar nog niet vlekkeloos, maar er is al duidelijk vooruitgang te bespeuren.

Hoe kan het nog beter? Ingesteld is een voorafgaand toezicht op voorgenomen verplichtingen van het bestuursdepartement en het tussentijds rapporteren van de accountantsdienst over de aanbestedingen. Dit betreft bedragen boven f.30 000. Daarbij wordt bezien of aan de Europese regelgeving wordt voldaan. Verder is een platform Europese aanbesteding ingesteld waarin vertegenwoordigers van de inkoopdiensten plus juristen zitten om na te gaan of het goed gaat.

De minister deelde mee dat de Kamer over de omvang van de Europees aanbestede diensten nader wordt bericht. Niet-Europees aanbestede diensten zijn wel volgens normale offerteprocedures aanbesteed. Op dit moment is nog geen enkele schadeclaim bekend dan wel op komst. Geen informatie wordt verstrekt omtrent ten onrechte niet-Europees aanbestede diensten, tenzij een leverancier een klacht indient. Volgens de Europese richtlijn terzake moeten alle in aanmerking komende aanbestedingen worden gemeld bij de Europese Commissie. Het was hem niet bekend of het verplicht was om de gevallen, waarin die melding niet gebeurd was, alsnog aan de Europese Commissie kenbaar te maken.

Hij merkte op dat het bij AMA's niet gaat om ondertoezichtstelling, maar om voorgedij, zodat de cijfers terzake niet met elkaar kunnen worden vergeleken. De AMA's volgen een aparte procedure en worden niet bij de OTS-en meegeteld. Wat is vermeld op blz. 45 onderaan leek hem wat verwarrend en daarom zegde hij toe schriftelijk uitsluitel te zullen geven. De laatste jaren zijn bij Justitie veel inspanningen gepleegd om duurzame verbetering van de administratieve organisatie te realiseren. Zo is een statuut inzake de administratieve organisatie totstandgekomen waarin de kaders en richtlijnen zijn vermeld. Verder is een modelonderhoudsplan administratieve organisatie ontworpen aan de hand waarvan de actualiteit wordt gewaarborgd, alsmede een modelauditplan administratieve organisatie met behulp waarvan de infrastructuur wordt getoetst. Op die manier zijn de voorwaarden geschapen voor een adequate opzet van de administratieve organisatie. De Algemene Rekenkamer heeft gemeld dat zij van oordeel is dat een instrumentarium is ontwikkeld om de administratieve organisatie blijvend op niveau te houden.

De minister deelde mee dat een projectgroep is opgezet om te zorgen voor coördinatie en bewaking van het voorschrift informatiebeveiliging rijksoverheid. Er wordt een auditplan opgesteld dat in de komende twee jaar wordt uitgevoerd. De eerste audit bij een viertal onderdelen, te weten het bestuursdepartement, de IND, het CJIB en een arrondissement, leert dat er aanzienlijke verschillen zijn in de mate van implementatie. Bij het bestuursdepartement is de situatie de afgelopen jaren sterk verbeterd. De DJI verwacht medio 2000 te kunnen voldoen aan de eisen en de arrondissementen hebben een beveiligingsplan voor de rechterlijke organisatie opgesteld, waarin maatregelen zijn opgenomen om tot een verbetering van de situatie te komen. Alles is erop gericht om de tekortkomingen op te heffen. Dit zit in de planning en controlcyclus. Er zijn afspraken gemaakt tussen de SG en de diverse directeuren om op de geschetste wijze te werk te gaan.

Hij was het ermee eens dat de resultaten van de ontnemingswetgeving achterblijven bij wat begroot is. Voor 1999 is die begroting neerwaarts bijgesteld. De oorzaak is de bijzonder moeilijke procedure. Hij wees op het WODC-rapport over het te ontnemen vermogen. Op grond daarvan is een groot aantal maatregelen genomen. Hij hoopte dat daardoor een beter resultaat zou worden geboekt.

De invoering van de nieuwe productdefinities in een geautomatiseerd

systeem bij de reclassering heeft onverwachte problemen opgeleverd voor de subsidieverstrekking die gebaseerd is op productdefinities. Als oplossing voor dit probleem is teruggegrepen op de oude productdefinities, vastgelegd in de financieringssystematiek van 1997, waardoor de subsidieverlening over 1998 alsnog rechtmatig en tijdig kon plaatsvinden. Zolang dit probleem niet is opgelost, zal de subsidie worden verstrekt op basis van de oude productdefinities. Deze oude definities zijn inputgericht. De nieuwe definities zullen meer outputgericht zijn. Een tweede onderwerp dat in 1998 de aandacht heeft getrokken, is de ontwikkeling van het aantal werkstraffen. De verwachte groei van het aantal werkstraffen ter substitutie van de celcapaciteit is niet opgetreden als gevolg van vertraagde groei van het aantal vorderingen en opleggingen door het OM en de zittende magistratuur. Daarom was een betere planning tussen het OM en de SRN noodzakelijk. Daaraan wordt nu gewerkt.

Het project outputfinanciering, een omvangrijk project dat twee jaar zal duren, is opgedragen aan PriceWaterhouse. Gesproken is met het bestuur van de SRN om de zorg over de voortgang te benadrukken. De outputfinanciering gaat niet over weer nieuwe productdefinities, maar over dezelfde als in 1998. Het project is gericht op een zodanige beschrijving van producten dat betrouwbaarheid gegarandeerd is. Onderzoek van de kwaliteitsborging is deel van het project en wordt nog door de accountantsdienst gedaan. Ongelukkig is het dat de GGZ met andere definities werkt, maar het ministerie rekent af met de SRN. Hoe een en ander onderling wordt geregeld, is niet in eerste instantie een zaak van het ministerie. Weliswaar stuurt de GGZ de kwartaalcijfers op basis van de nieuwe productdefinities rechtstreeks aan het ministerie, maar daar wordt niet op afgerekend. De nieuwe productdefinities treden pas over twee jaar in werking, wat inhoudt dat dit verschil tussen de GGZ en de SRN twee jaar blijft bestaan. Aangezien dit een onbevredigende situatie is, wordt bezien of daar een mouw aan te passen is.

De minister deelde mee dat een aanvang is gemaakt met de intensivering van de verkeershandhaving in gebiedsgebonden projecten. Het aantal sancties is in 1998 sterk toegenomen. Ofschoon dit niet geldt voor de KLPD kan over het algemeen worden gesteld dat de inkomsten aan boetes en transacties hoger zijn geweest.

Persoonsbeveiliging wordt voor een deel door Haaglanden gedaan. Aangezien hij niet kon aannemen dat Arafat en Jospin bij hun bezoek aan Nederland niet beveiligd zijn, ging hij ervan uit dat Haaglanden die beveiliging heeft verzorgd.

In de memorie van toelichting op de begroting KLPD is afgeweken van het daarvoor vastgestelde format. Aangezien dit format wel is gehanteerd bij de verantwoording sluiten de omschrijvingen niet geheel op elkaar aan. In de toekomst wordt dit vermeden.

In dit verband is gesproken over een verschil van 39 mln. Daarvan is 5 mln. te verklaren door de toegepaste techniek en 10 mln. door de reguliere prijsbijstelling. Verder was oorspronkelijk een lening verstrekt, maar dat is later gecorrigeerd. Daarbij gaat het ook om een bedrag van 10 mln. Daarnaast is 6 mln. geïnvesteerd in een vingerafdrukstelsel (HAVANK). In een latere fase is nog 30 mln. verstrekt in verband met een investeringsachterstand, terwijl een correctie heeft plaatsgevonden van 5 mln. in verband met een efficiencykorting die is toegepast, maar later is teruggedraaid. In de afgelopen periode heeft verder een verzelfstandiging plaatsgevonden van het ITO, het automatiseringsonderdeel van de KLPD. De bijdrage in dat verband (24 mln.) is vervolgens gecorrigeerd. Dit alles bij elkaar leidt tot het verschil van 39 mln. De minister zegde toe een ruimere uitleg schriftelijk aan de Kamer te doen toekomen.

Hij merkte op dat er minder rechtsgeleerd personeel is dan geraamd. Door de uitleg van artikel 6 EVRM is duidelijk geworden dat sommige zaken wel eens niet ontvankelijk verklaard kunnen worden na twee jaar. Dit is des te

erger vanwege een tekort aan rechters. Aanvankelijk werd gedacht dat dit tekort een financieel probleem was, maar dit blijkt niet het geval te zijn. Er zijn structurele tekorten, hetgeen te maken heeft met werving, opleiding en selectie. Een voorstel ter verbetering is in juni jl. door de Kamer behandeld. Beoogd is te komen tot het intensiveren van bestaand beleid dat leidt tot verhoging van de feitelijke capaciteit en het herinrichten van het werkproces. Sinds 1 oktober 1998 is het aantal fte's met dertig toegenomen, de omvang van een middelgrote rechtbank. Verder komt er een aanpassing van de opleidingstrajecten, waarbij de gedachten uitgaan naar het toesnijden van de opleiding op het individu. Bovendien wordt gedacht aan meer samenhang in werving, selectie en plaatsing. Hieronder valt een veel snellere sollicitatieprocedure dan de huidige. De minister wees er nog op dat het werven van mensen door een gerechtshof vaak gebeurt bij rechtbanken en zodoende ten koste gaat van de capaciteit van rechtbanken.

De minister zegde toe de overige vragen schriftelijk te beantwoorden.

De staatssecretaris merkte op dat de kwaliteit en de soberheid van de opvang van asielzoekers door het COA-bestuur worden vastgesteld in een programma van eisen dat vervolgens aan zijn goedkeuring wordt onderworpen. De geconstateerde kostenstijging wordt veroorzaakt door de sterke groei van het aantal noodzakelijke opvangplaatsen in 1998. De snelheid waarmee onroerend goed moest worden aangeschaft, heeft prijsverhogend gewerkt.

Onderzoek heeft plaatsgevonden naar de efficiency. Het resultaat is met de Kamer besproken en de aanbevelingen worden geïmplementeerd. In de begroting voor volgend jaar is voor het COA een te behalen efficiency-winst van 5% opgenomen.

In verband met de vraag naar indicatoren voor het bewaken van de kwaliteit van de IND en de beleidsprestaties verwees hij naar het proces «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» waarvan de IND als voorhoedeproject integraal deel uitmaakt. In dat stuk wordt ingegaan op die indicatoren. De mate van de afdekking van het beleidsterrein speelt een rol op twee fronten. Het takenpakket van de IND bevat naast asiel-taken reguliere taken op het terrein van het vreemdelingenbeleid. Daarbij gaat het onder meer over beschikkingen op aanvragen tot verblijf, naturalisaties en de verstrekking van visa. Bij de uitvoering van het asielbeleid zijn ook andere actoren dan de IND betrokken, zowel binnen Justitie als daarbuiten.

Het aandachtspunt van de betrouwbaarheid heeft, benadrukte de staatssecretaris, vooral te maken met de veelheid van actoren op het vreemdelingenterrein. De verschillende actoren in de asielketen registreren de desbetreffende gegevens, gericht op de wijze die het meest aansluit op de diverse bijdragen in de vreemdelingenketen. Dit brengt het risico mee dat uiteenlopende definities worden gehanteerd die vervolgens tot verschillende registraties kunnen leiden. Mede gelet op dat risico is eerder dit jaar een projectgroep bezig geweest met onderzoek naar sturing in de vreemdelingenketen. Die projectgroep heeft haar onderzoek onlangs afgerond en thans wordt gewerkt aan concretisering van de aanbevelingen ter verbetering.

Hij meldde dat de IND de prestaties meet in aantallen beschikkingen en niet in personen die de aanvraag hebben ingediend. Om die reden is de IND een systeem aan het ontwikkelen, het cohortsysteem, waarin een koppeling kan worden gelegd tussen aantallen beschikkingen en de personen die deze hebben aangevraagd. In de verantwoording over de begroting voor 1998 is aangegeven op welke gebieden meer specifieke verantwoording zal worden afgelegd bij de verantwoording over 1999. Op het ogenblik wordt uitwerking gegeven aan de gedane toezegging. Hij hoopte bij de behandeling van de verantwoording over 1999 over de inhoud daarvan nader met de Kamer van gedachten te kunnen wisselen.

De staatssecretaris deelde mee dat de vraag inzake het verschil van 31 mln., betrekking hebbend op de IND, schriftelijk wordt beantwoord. Het cohortstelsel wordt ingericht voor asielzaken. Er moet een forse inspanning worden verricht om zulks te realiseren. Het leek hem dan ook niet juist dit stelsel nu te verbijzonderen naar de hoofdtaken van de IND. De overschrijding met 35 mln. voor de opvang van AMA's wordt veroorzaakt door de stijging van de instroom van AMA's. Hij vond die stijging zorgelijk en had al aangekondigd in dit najaar de Kamer een notitie toe te sturen over het AMA-beleid.

De ramingen over de instroom van asielzoekers zijn verschillende keren bijgesteld. De enorme fluctuaties hebben geleid tot de vraag of de ramingsmethodiek voldoende betrouwbaar is. Het CPB is verzocht de ramingen te toetsen. Het heeft op basis daarvan een eigen methodiek gemaakt, gebaseerd op de cijfers tot en met 1998. Met het oog op het eerste en het tweede kwartaal van 1999 hebben herijkingen plaatsgevonden. De uitkomst van de CPB-prognoses verschilt niet significant van de uitkomst van de ramingen van Justitie. Daaruit had de staatssecretaris geconcludeerd dat het niet mogelijk is, de onzekerheid in de asielramingen te reduceren door aanpassing van de ramingsmethodiek. Intussen zijn goede afspraken gemaakt om die onzekerheid kabinetsbreed op te lossen. Bovendien zijn structurele voorzieningen getroffen om de behandelende organisaties, waaronder de IND, meer zekerheid te bieden voor een adequate bedrijfsvoering. Daardoor kunnen fluctuaties van de instroom beter en sneller worden opgevangen. Afgesproken is dat de IND wordt ingericht op een mogelijke instroom van 60 000 asielzoekers, ongeacht het juiste aantal. Voor het COA geldt dat een buffer wordt gemaakt, maar dat het wel in de rede ligt om mee te groeien.

Hij vond de tabel inzake de uitzettingen wat ongelukkig. Die tabel is afkomstig van het COA en dit orgaan is geïnteresseerd in het aantal beschikbare bedden en niet in de precieze verdeling van de uitstroom. In de viermaandelijke asielrapportage zijn veel preciezere gegevens te vinden.

De gemiddelde verblijfsduur in de opvang komt in de buurt van twaalf maanden. Dit kan een indicatie zijn van de duur van de procedure, maar het hoeft niet. Als er opeens sprake is van een veel kleinere instroom kan dit tot gevolg hebben dat de gemiddelde duur toeneemt. Duidelijk is dat goed moet worden gekeken naar de hierbij te hanteren indicatoren.

De voorzitter van de commissie,  
Van Heemst

De griffier van de commissie,  
Pe