

Vergaderjaar 2006–2007

**31 031 VI**

**Jaarverslag en slotwet ministerie van Justitie  
2006**

**Nr. 6**

## **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 11 juni 2007

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft over het rapport van de Algemene Rekenkamer bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Justitie (31 031 VI, nr. 2) de navolgende vragen ter beantwoording aan de regering voorgelegd.

Deze vragen, alsmede de daarop op 7 juni 2007 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie,  
Nava

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Wolfsen (PvdA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Velzen (SP), Azough (GL), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Kalma (PvdA), De Roon (PVV), Verdonk (VVD), Pechtold (D66), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Weekers (VVD), Van der Vlies (SGP), Van Dijken (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Gill'ard (PvdA), Jonker (CDA), Roemer (SP), De Vries (CDA), Abel (SP), Halsema (GL), Blok (VVD), Van Miltenburg (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Fritsma (PVV), Zijlstra (VVD), Koşer Kaya (D66), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Van Gijlswijk (SP), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (CU).

1

*Kan de regering een reactie geven op de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen?*

De Minister van Justitie heeft met aandacht kennisgenomen van de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen en de ambtelijke leiding opgedragen noodzakelijke maatregelen ter opheffing van deze tekortkomingen te treffen. De voortgang daarvan zal stelselmatig in het departementale audit committee aan de orde worden gesteld, terwijl voortgangsbewaking ook plaats vindt via de voortgangsrapportages aan de departementsleiding in de reguliere Planning- & Controlcyclus.

Ten aanzien van het Financieel beheer inburgering (punt 4) heb ik bij brief van 1 mei 2007 aan de President van de Algemene Rekenkamer gemeld dat deze problematiek inmiddels is opgelost.

2

*Wat gaat er gebeuren ter verbetering van de door de Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering, te weten het inkoopbeheer, de personeelsdossiers die niet op orde zijn en het beheer van voorschotten die tekort schieten?*

De verantwoordelijke directeur, die de regie heeft op het (inkoop/betaal/ personele) proces, zal de verbetering van dit proces als managementafpraak toevoegen aan zijn jaarplan. In de vaste rapportages wordt over de voortgang worden gerapporteerd. Over de voortgang van de vereiste verbeteringen zal ook separaat worden gerapporteerd aan de departementsleiding c.q. het audit committee.

Zie ook hiervoor het antwoord bij vraag 1.

3

*Hoe verhoudt zich de opmerking van de Rekenkamer over de betrouwbaarheid van beleidsinformatie tot de conclusie die uit blz. 35 zou kunnen worden getrokken, dat de kwaliteit van informatie is toegenomen? Acht de regering het wenselijk outcome-indicatoren, zoals beschikbare recidivecijfers, in de toekomst op te nemen?*

Naar de mening van de Algemene Rekenkamer is er een risico dat de betrouwbaarheid en de beschikbaarheid van de benodigde beleidsinformatie onvoldoende is geborgd. De betrouwbaarheid heeft betrekking op de juistheid en de volledigheid van de informatie. Met de kwaliteit van de informatie wordt bedoeld dat de informatie iets zegt over hetgeen beoogd wordt, met name dat de prestatieindicatoren valide zijn. Dit zijn twee manieren om naar informatievoorziening te kijken. De een heeft betrekking op procedurele juistheid (ongeacht de inhoud), de andere is gericht op doelbereik. Hiermee zijn dit twee verschillende begrippen die allebei op informatievoorziening betrekking hebben, maar echter niet direct met elkaar te vergelijken zijn.

Opname van outcome indicatoren acht ik wenselijk, waar mogelijk gebeurt dit ook, onder andere voor recidive. Zo wordt in het jaarverslag in de tabel beleidsinformatie verwezen naar het WODC onderzoek «Actualisering recidivemeting Justitiële inrichtingen». In dit onderzoek wordt recidive op wetenschappelijk verantwoorde wijze gemeten. Het geeft inzicht in de meerjarige ontwikkeling.

4

*Kan een reactie worden gegeven op de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de beleidsdirecties en de uitvoeringsorganisaties vaak nog niet de informatie leveren die de minister nodig heeft om zich goed te*

*kunnen verantwoorden over het bereiken van zijn (operationele) doelstellingen, in het bijzonder de door de Algemene Rekenkamer genoemde onderwerpen?*

Het geven van inzicht in het gevoerde beleid en de mate waarin de uitvoering een bijdrage levert aan de algemene doelstelling is niet eenvoudig. In hoeverre onze gedragsbeïnvloedende maatregelen ook leiden tot het gewenste gedrag en maatschappelijke effecten wordt door evaluatieonderzoeken en monitorsystemen in kaart gebracht. Indien dat niet mogelijk is wordt het «Comply or explain»-principe toegepast. Waar dat wel mogelijk is ben ik het met de Algemene Rekenkamer eens dat wij onze resultaten moeten koppelen aan de maatschappelijke (beleids)doelstelling. Ten aanzien van de door u opgemerkte onvolkomenheden kan ik u het volgende mededelen:

- uitvoering werkstraffen  
In de brief aan de Tweede Kamer (TK 29 270, nr. 8) zijn doelen geformuleerd die meetbaar zijn, als het gaat om het inzichtelijk maken van de doelbereiking. Dit wordt nog nader uitgewerkt.
- integriteit binnen JJI's  
De justitiële inrichtingen hebben een meldingsplicht op het gebied van integriteitsschendingen. Deze meldingsplicht is onderdeel van de voortgangsgesprekken met de inrichtingen. Deze gesprekken zijn niet gericht op het afrekenen van de manager, maar bedoeld om toekomstgerichte verbeteringen aan te brengen («de lerende organisatie»). Om de uitvoering van het integriteitsbeleid verder te versterken worden de huidige afspraken verduidelijkt, met name ten aanzien van de vraag wanneer een melding dient te worden gemaakt en wat de reden van de melding is.
- recidive ex-pupillen JJI's  
In het jaarverslag wordt in de tabel beleidsinformatie verwezen naar het WODC-onderzoek «Actualisering recidivemeting Justitiële inrichtingen».
- Halt-afdoeningen  
De definities «start Halt-afdoening» en «geslaagde Halt-afdoening» zijn inmiddels verduidelijkt en aangebracht in het informatieprotocol 2007.

5

*Is er enig inzicht in de mogelijke oorzaken voor het lage slagingspercentage werkstraffen?*

Het slagingspercentage taakstraffen laat een constant verloop zien van bijna 75%. Dit ondanks een enorme toename van het aantal opgelegde en aangeboden taakstraffen de afgelopen jaren en een verzwarende van de populatie. Het streven blijft gericht op het verder verbeteren van de uitvoering van de taakstraffen. Daarom heb ik onderzoek laten verrichten naar succes- en faalfactoren die van invloed zijn op het wel of niet afronden van taakstraffen. Op basis hiervan zijn een aantal maatregelen getroffen. Daarvoor verwijs ik naar de brief van de toenmalige minister van Justitie die op 11 november 2005 aan de Tweede Kamer (TK 29 270, nr. 8) is verzonden.

6

*a. Klopt het dat werkstraffen (kunnen) worden opgelegd aan geheelen gedeeltelijk arbeidsongeschikten?*

De rechter bepaalt voor welke straf iemand in aanmerking komt. Als de reclassering gevraagd wordt daarover advies uit te brengen, zal deze een werkstraf ontraden in geval van arbeidsongeschiktheid. Niettemin blijft de mogelijkheid bestaan dat een rechter een werkstraf oplegt aan geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikten. In dergelijke gevallen moet de werk-

gestrafte bij de uitvoeringsinstantie van de werknemersverzekeringen een lijst van toegelaten werkzaamheden opvragen. Daarnaast kan de werkgestrafte zich medisch laten keuren voordat de werkstraf aanvangt. Door deze medische keuring kan een verantwoorde keuze worden gemaakt voor een passende werkstraf.

*b. Voldoen de overdrachtsrapportages met betrekking tot jeugdigen aan de normen die zijn gesteld?*

Uit de vraag blijkt niet duidelijk op welke overdrachtsrapportages wordt bedoeld. Mogelijk dat bedoeld wordt op overdrachtsdocumenten van JJI naar een nazorgvoorziening (bijvoorbeeld jeugdreclassering). Een en ander is nog in ontwikkeling en derhalve is op dit moment nog geen sprake van normering.

*c. Is er enig inzicht in het aantal klachten dat jeugdige delinquenten hebben ingediend bij de raden van toezicht? Zijn hiervan analyses of is er een evaluatie gemaakt?*

Er is inzicht in het aantal klachten dat jeugdige delinquenten hebben ingediend bij de Commissie van Toezicht. De inrichtingen rapporteren over het aantal onherroepelijk afgehandelde klachten en over het aantal onherroepelijk gegrond verklaarde klachten.

Het totale aantal klachten wordt op landelijk niveau niet geanalyseerd. Wel worden alle beschikkingen van beklagcommissies uit de Commissies van Toezicht gelezen door de sectordirectie justitiële jeugdinrichtingen en in acht genomen. Indien daar aanleiding toe is, worden individuele uitspraken door de sectordirecteur met de directeur van de betreffende jeugdinrichting besproken. Twee keer per jaar vindt er onder leiding van de sectordirecteur justitiële jeugdinrichtingen een vergadering plaats met alle voorzitters van de Commissies van Toezicht. Daarin worden algemene onderwerpen besproken die de Commissies van Toezicht aangaan. Ook worden de onderwerpen besproken die de Commissie van Toezicht zelf aandraagt. De directeuren van de jeugdinrichtingen vergaderen eens per maand met hun Commissies van Toezicht. Daarin kunnen ook klachten van jongeren aan de orde komen.

7

*In hoeverre heeft de regering een sluitend overzicht van de toestroom en doorstroom naar en tussen jeugdinrichtingen?*

De regering beschikt over algemene informatie met betrekking tot instroom van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen en doorstroom tussen jeugdinrichtingen. De beschikbare automatiseringssystemen geven nog geen inzicht in de dagelijkse in- en doorstroom. Een systeem, dat dit mogelijk maakt, is in ontwikkeling.

8

*Is er inzicht in de mate van recidive van ex-pupillen uit justitiële jeugdinrichtingen? In hoeverre is er eventueel een verschil in recidivecijfers tussen respectievelijk de rijks- en particuliere jeugdinrichtingen?*

Volgens het WODC factsheet «Strafrechtelijke recidive van jongeren uit justitiële jeugdinrichtingen, uitstroomperiode 1997–2003» van juli 2006 (B.S.J. Wartna, S. N. Kalidien, N. Tollenaar & A.A.M. Essers) schommelde het percentage ex-JJI-pupillen dat binnen twee jaar na vertrek uit de inrichting (opnieuw) voor een misdrijf werd vervolgd in de periode 1997–2003 tussen 60 en 54 procent. De recidive onder jongeren die in preven-

tieve hechtenis zaten of een vrijheidsstraf ondergingen is in de onderzoeksperiode gedaald.

De ontwikkelingen in de terugval van de JJI-pupillen worden beïnvloed door veranderingen in de samenstelling van de populatie. Zo nam het aandeel uitgestroomde meisjes, OTS'ers en jongeren zonder eerdere justitiecontacten toe, met als gevolg dat de recidivecijfers afnamen. Wanneer de cijfers worden gecorrigeerd voor verschuivingen in de verdeling van sekse, leeftijd, geboorteland, plaatsingstitel, type delict en delictgeschiedenis, worden de verschillen tussen de uitstroomcohorten kleiner. Gerekend over de gehele onderzoeksperiode is er voor de JJI-sector een afname met naar schatting 4,2 procent. Tot 2000 daalde het recidive-niveau. In 2001 was er een stijging te zien, waarna weer een lichte daling optrad.

Over verschillen in recidivecijfers tussen de rijks- en particuliere jeugd-inrichtingen kunnen geen uitspraken worden gedaan. De onderzoeken van het WODC zijn gericht op het inzicht krijgen in de recidiveontwikkeling op nationaal niveau. De cijfers zijn niet uitgesplitst naar inrichting, omdat recidivecijfers alleen niet geschikt zijn om uitspraken te doen over de prestaties van de verschillende inrichtingen.

9

*Zal de bruikbaarheid van de verantwoordingsinformatie in de toekomst worden verbeterd (er is nu bijvoorbeeld vooral kwantitatieve informatie over werkstraffen en doorlooptijden, terwijl er nauwelijks kwalitatieve informatie voorhanden is over bijvoorbeeld de doelstellingen)? Zal de beleidsinformatie die wordt verstrekt in de toekomst meer inzicht geven over de (operationele) doelstellingen?*

Zie mijn antwoord bij vraag 4.

10

*Wat wordt verstaan onder «gerealiseerde Halt-afdoening»?*

Onder de gerealiseerde Halt-afdoening wordt verstaan de Halt-afdoening waarvan de laatste handeling met betrekking tot de afdoening is verricht en is geregistreerd. Verder ligt aan de gerealiseerde Halt-afdoening een getekend afdoeningsvoorstel door de jongere en/of de ouders ten grondslag.

11

*Welke maatregelen zullen worden genomen om de uitvoering van het integriteitsbeleid te versterken?*

Op 21 mei 2007 is het rapport van de Algemene Rekenkamer ontvangen met aanbevelingen voor verdere stroomlijning van het integriteitsbeleid bij de justitiële jeugdinrichtingen. Op dit moment wordt gezien welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen voor verdere stroomlijning. Met in achtname van lopende ontwikkelingen, zoals informatiseringstrajecten en de operatie waarbij een deel van de jeugd-inrichtingen in het kader van de scheiding tussen strafrechtelijke en civielrechtelijke wordt overgedragen aan de Minister voor Jeugd en Gezin, zullen binnenkort afspraken worden gemaakt om met implementatie van deze stroomlijning te kunnen starten.

12

*Op welke concrete punten hebben de fouten of onzekerheden betrekking, waarvan de bedragen genoemd worden in het oordeel onder 2.1?*

De fouten en onzekerheden die in het oordeel van de Algemene Rekenkamer worden gerapporteerd hebben met name betrekking op:

#### *Europese aanbestedingsrichtlijnen*

Niet naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen bij inkopen. Voor het gehele departement heeft dit in totaal geleid tot een bedenking van € 22,5 miljoen en een onzekerheid van € 1,0 miljoen in de verplichtingen (met name op art. 91).

#### *Bevoorschotting van projecten*

Het ontbreken van eenduidige criteria voor doelmatige bevoorschotting van het moederdepartement aan baten-lastendiensten voor de uitvoering van projecten.

In totaal heeft dit geleid tot een onzekerheid van € 38,2 miljoen in de uitgaven (art. 13, 14 en 15).

#### *Materiële uitgaven*

Als gevolg van het ontbreken van documenten kon de rechtmatigheid van de facturen niet altijd worden vastgesteld.

In totaal heeft dit geleid tot € 6 miljoen aan bedenkingen en € 8,9 miljoen aan onzekerheden (art. 13, 14 en 15).

13

*Wordt met de zinsnede dat de minister niet ingaat op werkstraffen opgelegd aan recidivisten «hoewel die op grond van de door hem opgestelde regels in beginsel niet voor een werkstraf in aanmerking komen.» en de zinsnede dat de minister niet ingaat op de oplegging van werkstraffen aan personen die geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn door de Rekenkamer aan de minister gevraagd verantwoording af te leggen of een oordeel te vellen over de autonome bevoegdheid van de rechter tot strafoplegging? Is een dergelijke vraag of opmerking door de Rekenkamer staatrechtelijk juist?*

Uit onderzoek blijkt dat er een aantal factoren samenhangt met het niet voltooiën van de werkstraf. Zo zijn personen met lichamelijke klachten minder succesvol in het volbrengen van een werkstraf, evenals personen die al eerder een vrijheidsstraf of een taakstraf opgelegd hebben gekregen. Deze faalfactoren komen grotendeels overeen met de contra-indicaties die het Openbaar Ministerie momenteel al in zijn «Aanwijzing Taakstraffen» hanteert om in bepaalde gevallen ter terechtzitting geen werkstraf te vorderen dan wel in het kader van een transactie aan te bieden. Uit onderzoek blijkt dat rechters ondanks deze contra-indicaties soms toch werkstraffen opleggen aan recidivisten en arbeidsongeschikten. De rechter mag hiertoe overgaan op grond van het beginsel van de rechterlijke onafhankelijkheid.

Het is niettemin onwenselijk dat recidivisten en arbeidsongeschikten een werkstraf opgelegd krijgen en daarom heeft de toenmalige minister van Justitie met inachtneming van de rechterlijke onafhankelijkheid een aantal maatregelen genomen. Daarvoor verwijs ik u naar de brief aan de Tweede Kamer van 11 november 2005 (TK 29 270, nr. 8).

14

*Hoe is de meldprocedure voor incidenten thans vormgegeven? Op welke punten in de procedure richt de kritiek van de Algemene Rekenkamer zich concreet?*

In artikel 5 BJJ (Beginselen wet Justitiële Jeugdinstellingen) is bepaald dat de directeur van een instelling bijzondere voorvallen meldt aan de minister. De sectordirectie JJI ontvangt informatie over calamiteiten in het primaire proces op een daarvoor bestemd formulier, waarop tevens de aard van het voorval wordt genoemd. Daarnaast worden calamiteiten gemeld aan de Inspectie Jeugdzorg.

De kritiek van de AR richt zich erop dat niet wordt onderzocht of de instellingen de aanschrijving bijzondere voorvallen juist toepassen. Met betrekking tot het formuleren van eenduidige definities worden maatregelen genomen.

15

*Om welke reden is de aangehaalde nulmeting van het dossierbeheer niet uitgevoerd?*

De nulmeting van het dossierbeheer binnen mijn ministerie is een tussenstap op weg naar substitutie (dat wil zeggen de overstap van fysieke dossiers naar digitale dossiers). Door de invoering van substitutie wordt het digitale dossier leidend in het dagelijks gebruik. Voor de invoering van substitutie is een systeem noodzakelijk dat dit ondersteunt. Indien de nulmeting te ver voor de ingebruikname van het systeem plaatsvindt, verliest de uitkomst van de nulmeting met het verlopen van de tijd haar waarde.

Bij brief van 1 mei 2007 aan de President van de Algemene Rekenkamer heb ik uiteengezet hoe een en ander vorm krijgt in de loop van 2007.

16

*Welke concrete maatregelen zijn en worden nog genomen om het inkoopbeleid verder te verbeteren?*

Om het inkoopbeleid te verbeteren is er een «best practice» ontwikkeld waarin de Europese aanbestedingsregels in samenhang met de aanbestedingsprocedures zijn opgenomen ter ondersteuning van de inkopers binnen Justitie. Deze best practice maakt de aanbestedingsregels concreet in toepassing. Voor de onderlinge samenwerking van de aanbestedende diensten bij Europese aanbesteding is intern een procedure afgesproken, waarvan vooronderzoek (markt en intern) deel uit maakt van de strategie-bepaling. Op basis van de resultaten van een vooronderzoek wordt bepaald of, en zo ja op welke wijze gezamenlijk wordt aanbesteed.

In juni wordt een speciale Intranetsite: Inkoopedia (gebaseerd op het Wikipedia) online beschikbaar gesteld, waarop medewerkers van Justitie, alles over inkopen en Europees aanbesteden kunnen vinden, inclusief instrumenten (inkoopplan, modelcontracten en modelbrieven), contractaspecten en financiële aspecten, alsmede de teksten van de vigerende Europese en nationale regelgeving op het gebied van de aanbesteding. Inkoopedia bevat ook een discussiefunctie voor de inkoopcommunity binnen Justitie en een editing functie waarmee (geautoriseerde) inkoopmedewerkers van Justitie Inkoopedia kunnen aanvullen en waar nodig wijzigen.

In juni wordt tevens een aanbestedingsregister online beschikbaar gesteld voor alle Justitiemedewerkers, waarin alle informatie over aanbestedingen inclusief de vigerende (getekende) contracten, is opgenomen, alsmede een signaleringsfunctie voor tijdige heraanbesteding van expirerende contracten.

17

*Wordt met «ontbrekende inkoopbescheiden» bedoeld op de betalingsbewijzen, de opdrachtformulieren of op andersoortige stukken?*

Met de ontbrekende inkoopbescheiden wordt ontbrekende contractinformatie bedoeld. Dat kan gaan om afwezigheid van het gehele contract, afwezigheid van relevante bijlagen of om verwijzingen naar eerdere contracten waarbij onduidelijk is wat de hoogte is van de prijsindexering.

18

*Wat is de actuele stand van het GPS-project?*

De invoering van het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS) wordt zorgvuldig voorbereid. Ik heb u hierover geïnformeerd bij brief van 12 december 2006 (TK 30 800 VI en 29 271, nr. 29). Het systeem zal stapsgewijs in praktijk worden gebracht, waarbij bijzondere aandacht zal bestaan voor de kwaliteit van het systeem. Toereikendheid van de functionaliteit en het prestatievermogen van het systeem worden nauwgezet getest. Op basis van proefondervindelijke ervaringen binnen enkele parketten, wordt de toepassing van GPS geoptimaliseerd en binnen de algehele bedrijfsvoering geïmplementeerd. Aan het eind van dit jaar zal GPS bij enkele parketten worden ingevoerd waarna, indien het naar behoren functioneert, verdere implementatie zal plaatsvinden.