

Vergaderjaar 2008–2009

31 924 VI

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie
2008**

Nr. 5

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 5 juni 2009

De vaste commissie voor Justitie¹, heeft over het Rapport bij het Jaarverslag van het ministerie van Justitie (VI) 2008 (31 924 VI, nr. 2) de navolgende vragen ter beantwoording aan de regering voorgelegd.

Deze vragen, alsmede de daarop op 4 juni 2009 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Pater van der Meer

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Doorn

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Krom (VVD), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Roemer (SP), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenborg (CDA), Anker (CU) en Heemelaar (GL).

Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Smeets (PvdA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Leijten (SP), Ulenbelt (SP), De Vries (CDA), Weekers (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Karabulut (SP), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Slob (CU) en Halsema (GL).

1

Kan de regering een oordeel vellen over de doelmatigheid en rechtmatigheid inzake de kosten asiel en kosten regulier (pagina 120 van het jaarverslag). Kan worden aangegeven of de fouten en onzekerheden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de tolerantie hebben overschreden?

Onderzoek naar de rechtmatigheid van de financiële mutaties is onderdeel van de wettelijke taak van de Departementale Auditdienst. Onderzoek naar de doelmatigheid maakt deel uit van de reguliere controlfunctie binnen mijn ministerie. De fouten en onzekerheden bij de IND hebben niet geleid tot overschrijding van de ultimo 2007/begin 2008 met de Tweede Kamer gecommuniceerde rapporteringstoleranties. Daarbij wordt opgemerkt dat deze rapporteringstoleranties niet zijn afgesproken op het niveau van de individuele baten-lastendienst, maar op het samenvattende overzicht van alle baten-lastendiensten samen.

2

Hoe kan het ministerie van Justitie meer inzicht verkrijgen in de wijze waarop de ketenpartners een bijdrage kunnen leveren aan de beleidsdoelstellingen van het ministerie van Justitie?

Het is van belang voor Justitie om voortdurend de vraag te stellen of de inspanningen van de ketenpartners maximaal bijdragen aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen. In de praktijk geeft Justitie hier invulling aan door middel van rapportages over diverse beleidsonderdelen aan de Tweede Kamer, soms in de begrotingen en jaarverslagen van de ketenpartners en op hoofdlijnen in jaarverslag en begroting. Er wordt voortdurend actief gezocht naar indicatoren die inzichtelijk maken in hoeverre de inspanningen op beleidsniveau, maar ook van individuele ketenpartners, bijdragen aan de beleids- en onderliggende subdoelstellingen van Justitie. Ik heb de intentie om op deze wijze te komen tot een kwaliteitsverbetering van zowel de begroting als van het jaarverslag.

3

Hoe kan het ministerie van Justitie inzicht verkrijgen in de beschikbare capaciteit van de ketenpartners? Waarom kan dat inzicht niet nu verkregen worden?

Mijn ministerie heeft voldoende inzicht in de beschikbare capaciteit bij de verschillende taakorganisaties. Bij de raming van de benodigde capaciteit per taakorganisatie wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met brede maatschappelijke ontwikkelingen en nieuw voorgenomen beleid (Prognose Model Justitiële ketens). In deze fase vindt veelvuldig overleg plaats tussen ketenpartners om uitgangspunten op elkaar af te stemmen. Op basis van deze gegevens worden keuzes gemaakt ten aanzien van de toedeling van capaciteiten.

4

In welk jaar heeft het ministerie van Justitie ervoor gekozen om de controlewerkzaamheden bij één centrale directie van elk directoraat-generaal neer te leggen?

In 2007 is gestart met een pilot bij het directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving. Een verdere uitrol bij de andere directoraten-generaal heeft in 2008 plaatsgevonden. De daadwerkelijke implementatie is begin 2009 geweest.

5

Hoe kan het dat sommige uitvoeringsorganisaties of onderdelen daarvan nog altijd een eigen koers blijven varen en bepaalde regels onvoldoende naleven?

In het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt vermeld dat de uitvoeringsorganisaties, of onderdelen daarvan, ondanks de door Justitie getroffen maatregelen soms een eigen koers blijven volgen en bijvoorbeeld de Europese aanbestedingsregels onvoldoende naleven. Het gestelde van het volgen van een eigen koers zou in het ongunstigste geval kunnen worden opgevat als een bewuste afwijking van de aanbestedingsregels. In dit geval is dit niet aan de orde. Het niet naleven is in het algemeen te wijten aan interpretatieverschillen van de complexe Europese aanbestedingsregels, of een verkeerde toepassing.

6

Welke sancties zijn er opgelegd op het varen van een eigen koers en het niet naleven van bepaalde regels?

Het niet naleven van de aanbestedingsregels en het varen van een eigen koers zijn, zoals bij het antwoord op vraag 5 toegelicht, niet te wijten aan een bewuste overtreding van de regelgeving, zodat het opleggen van sancties aan de instellingen een minder geëigend instrument is om verbetering in de situatie aan te brengen. De tekortkomingen dienen uiteraard spoedig te worden opgeheven. Dit is onder meer mogelijk met een scherper toezicht en control op de aanbestedende diensten en op het geven van meer voorlichting en advies.

7

Zijn er in 2008 maatregelen genomen om het inkoopbeheer, in het Rapport bij het Jaarverslag 2007 aangemerkt als «één onvolkomenheid», te verbeteren?

Naar aanleiding van de geconstateerde tekortkomingen in 2007 is besloten in 2008 een audit naar de naleving van Europese Regelgeving uit te voeren. De aanbevelingen uit dat rapport worden in 2009 verder geïmplementeerd. Een voorbeeld hiervan is de instelling van een Commissie Rechtmatigheid Europese Aanbestedingen bij DJI.

8

Hoe kan het dat na de ernstige kritiek over het inkoopbeleid van 2007, dit inkoopbeleid nog weer is verslechterd?

Europese aanbesteding is een complex proces. Grote aanbestedingsprojecten waarbij onrechtmatigheden optreden leiden dan ook direct tot een omvangrijke rechtmatigheidsfout. Gevolg daarvan is dat het aantal fouten kan afnemen, terwijl het bedrag waar het om gaat toeneemt. Meer specifiek wil ik er op wijzen dat de Algemene Rekenkamer de DJI en de Raad voor de Kinderbescherming noemt als diensten met het grootste bedrag aan fouten en onzekerheden. Hierbij zijn wel enkele nuanceringen te plaatsen. De onrechtmatigheden bij de Raad voor de Kinderbescherming overtreffen de artikeltolerantie niet. Dit geldt ook voor de onvolkomenheden in het inkoopbeheer. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat de Raad voor de Kinderbescherming, met de afzonderlijke accountantsverklaring, een geringere tolerantie heeft dan voorgaande jaren. Ook bij de DJI valt het totaal van de bevindingen ruimschoots binnen de rapportage- en controletoleranties. Het feit dat bij de DJI het aantal fouten en onvolkomenheden in 2008 in absolute omvang juist is afgenomen blijft onderbelicht. De genoemde «verslechtering» moet dus genuanceerd gezien worden.

9

Welke maatregelen worden genomen om het inkoopbeleid op orde te krijgen?

Onderzocht wordt of binnen Justitie een (virtueel) Expertisecentrum Europees Aanbesteden kan bijdragen aan een verbetering van het aanbestedingsproces. Verder is een aanzet gegeven voor de invoering van categoriemanagement binnen het ministerie van Justitie, mede in het verlengde van rijksbreed categoriemanagement. Verder zal in de komende maanden het sanctiebeleid nader worden uitgewerkt en – na vaststelling – worden uitgevoerd voor budgethouders die zich niet aan de voorgescreven inkoopprocedures houden.

10

Is de Nederlandse staat door de fouten in het inkoopbeheer duurder of goedkoper af dan in de situatie waar ze zich aan alle regels hadden gehouden?

Bij aanbestedingen is de prijs lang niet altijd het leidende criterium op basis waarvan een opdracht wordt gegund. Veelal worden ook aanvullende criteria gesteld die mede bepalend zijn voor de gunning. De vraag of een onrechtmatig uitgevoerde aanbesteding leidt tot hogere uitgaven of kosten voor een departement is dan ook niet eenduidig te beantwoorden.

11

Waarom is er bij de informatie nog onvoldoende aangegeven welke bijdrage de maatregelen leverden aan het bereiken van de resultaten?

Zie het antwoord op vraag 17.

12

Kunnen de bevindingen op het beleidsartikel nummer 15 (weergegeven in de kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008) worden toelicht? Wat zijn de onvolkomenheden in dit beleidsartikel en welke rechtmatigheidsgevolgen zijn geconstateerd?

De onvolkomenheden op artikel 15 hebben betrekking op het inkoopbeheer van de IND en op de vreemdelingenbewaring bij de DJI. Het betreft hoofdzakelijk de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Er zijn overbruggingsovereenkomsten met mantelpartijen afgesloten vanwege het niet tijdig afronden van nieuwe Europese aanbestedingstrajecten. Het afsluiten van overbruggingsovereenkomsten is volgens de bestaande richtlijnen in principe onrechtmatig. De overige bevindingen hebben betrekking op het ontbreken van onderliggende stukken bij betaalde facturen waardoor bij de controle de rechtmatigheid van deze betalingen niet kon worden vastgesteld.

13

Waarom is de inhuur van beveiligingspersoneel bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) niet in het overzicht «inhuur externen» opgenomen?

De kosten die zijn gemaakt door de DJI betreffen «Bewakings- en beveiligingsdiensten». Gezien de voortdurende groei en krimp van een dienst als DJI is flexibiliteit ten behoeve van de personeelsomvang noodzakelijk. Om deze reden wordt gebruik gemaakt van een beperkt aantal leveranciers voor de inhuur van personeel. Mijns inziens betreft het hier dan ook geen externe inhuur, maar facilitaire dienstverlening. Door gebruik te maken van de inzet van ingehuurd beveiligingspersoneel en te

werken met een flexibele schil van personeel kan worden ingespeeld op fluctuaties in het aanbod.

14

Wat is de verklaring voor de daling van de inhuur van beveiligingspersoneel bij DJI ten opzichte van het jaar 2007? Is een verdere daling voorzien?

Voor het jaar 2007 is er in totaal een bedrag van bijna € 75 miljoen uitgegeven aan «Bewakings- en beveiligingsdiensten». In het jaar 2008 ging het om een bedrag van circa € 58 miljoen. De lagere uitgaven in 2008 worden verklaard door de lagere bezettingsgraad in het gevangeniswezen en in de vreemdelingenbewaring waardoor de behoefte aan in te huren personeel in 2008 minder hoog is uitgevallen. Naar verwachting zal dit zich voortzetten gezien de overvloedige detentiecapaciteit waarover ik u reeds heb bericht.

15

Waarom zijn de kosten van het project «IND bij de Tijd» niet opgenomen in het overzicht externe inhuur?

Bij de inzet van externen wordt een onderscheid gemaakt tussen inhuur en uitbesteding. Bepalend voor dat onderscheid is de aansturingrelatie. In het geval de externe partij een kant-en-klaar product levert op basis van een gegeven opdracht en de daarin vermelde opdrachtspecificaties wordt gesproken over uitbesteding. Daarbij valt te denken aan onder andere het ontwikkelen, bouwen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele netwerken, waaronder ICT. Ik ben van mening dat de kosten voor het project «IND bij de Tijd» daarom niet moeten mee tellen in het totaal aan uitgaven voor externen. Dit project betreft namelijk het ontwikkelen van informatiesystemen en technische infrastructuur.

16

Waarom is het bedrag aan inhuur externen gestegen met meer dan € 50 miljoen en wat zijn de oorzaken van deze stijging?

Ten opzichte van de opgave in het jaarverslag 2007 zijn de uitgaven aan externen gestegen met meer dan € 50 miljoen. Er zijn diverse oorzaken voor deze stijging aan te geven.

In het algemeen geldt dat er meer uitzendkrachten ingehuurd moesten worden voor tijdelijke opvang van capaciteitsproblemen. Dat is het gevolg van een stijgende instroom van zaken, van seizoenseffecten of van tijdelijk hoger ziekteverzuim. Belangrijke oorzaak is ook het langdurig openstaan van vacatures. De tijdelijk ingehuurde krachten zijn dan noodzakelijk om het primaire proces in stand te houden en geen lange wachttijden of vertragingen te laten plaatsvinden. In veel gevallen gaat het ook om speciale deskundigheid die door een groot aantal projecten in het jaar 2008 bij Justitie nodig bleek. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld automatiseringsdeskundigen met specialistische kennis, die moeilijk te vinden zijn, maar soms ook niet structureel aanwezig hoeven te zijn.

17

Wat is de reactie op de kritiek van de Algemene Rekenkamer dat er vooral wordt ingegaan op de ontwikkeling van nieuw beleid en nieuwe wetten, terwijl het jaarverslag vooral over de effecten en resultaten daarvan zou moeten gaan?

In het jaarverslag wordt teruggeblikt op de resultaten van het afgelopen jaar. Voor zover mogelijk wordt ingegaan op de bereikte maatschappelijke

effecten van het beleid. Dit is niet altijd eenvoudig omdat het causale verband tussen de genomen maatregelen en de bereikte effecten niet altijd eenduidig is te leggen en mijn beleid vaak maar voor een deel verantwoordelijk is voor het te behalen effect. Niettemin streef ik er voortdurend naar om zoveel mogelijk te verantwoorden op effecten.

18

Bestaat het voornemen om ook de post «overige externe inhuur» in één van de kosten categorieën in te voeren?

Wij kennen bij Justitie geen post «overige externe inhuur». In de boeken wordt gewerkt met een veelheid aan kostensoorten, onder andere is er de mogelijkheid om kosten te labelen als «overige deskundigen». Deze laatste kostensoort wordt alleen gebruikt in het geval de kosten niet aan specifieke kostensoorten (en dus categorie) kunnen worden toegerekend.

19

Wat is er zo speciaal aan de positie van de Raad voor de rechtspraak, dat er is besloten om de uitgaven van inhuur van externen vanaf 2008 niet op te nemen in de kostentabel voor de inhuur van externen?

Met de bijzondere positie van de rechtspraak wordt hier de positie van de rechterlijke macht binnen het systeem van de trias politica bedoeld. Hoewel Justitie wel toezicht houdt op de rechterlijke macht is de zeggenschap over de wijze waarop de rechterlijke macht zijn werk uitvoert uiterst beperkt. Dit om de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de rechterlijke macht zoveel mogelijk te borgen. In de wet op de rechterlijke organisatie zijn de wederzijdse taken en verantwoordelijkheden vastgelegd. De verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering, en daarmee ook de inzet van externen, ligt uitdrukkelijk (en wettelijk) bij de rechtspraak zelf. Het afzonderlijk sturen op slechts één van de kostenaspecten van de rechtspraak door de minister van Justitie past niet in de rol van de Minister jegens de rechtspraak. Gezien die beperkte verantwoordelijkheid en zeggenschap van de minister van Justitie jegens de rechtspraak is besloten deze afzonderlijke kostencomponent ook niet op te nemen in de kostentabel.

20

Is het mogelijk om alsnog de werkelijke kosten voor de categorie «interim-management» uit te zoeken?

De administratie van Justitie kent op dit moment geen afzonderlijke kostensoort Interim-management. Justitie hanteert daarom een verdeelsleutel, op basis van een goed onderbouwde schatting van het percentage uitzendkrachten dat kan worden aangemerkt als «interim-management». Deze verdeelsleutel is gebaseerd op ervaringscijfers en is nodig omdat het bepalen van de werkelijke kosten voor de categorie «interim-management» teveel tijd kost. Deze extra benodigde tijd weegt niet op tegen de daarmee verkregen grotere betrouwbaarheid van de cijfers. Voor het jaar 2009 hoeft Justitie overigens geen verdeelsleutel meer te hanteren omdat de categorie «Interim-management» dan is opgenomen als afzonderlijke kostensoort in de administratie.