

Vergaderjaar 2010–2011

32 710 VI

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2010

Nr. 7

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 8 juni 2011

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie¹ heeft over het Rapport van de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag 2010 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Kamerstuk 32 710 VI, nr. 2) de navolgende vragen ter beantwoording aan de regering voorgelegd.

Deze vragen, alsmede de daarop 6 juni 2011 gegeven antwoorden, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Roon

De griffier van de commissie,
Nava

¹ Samenstelling:

Plv. leden: Leden: Staaij, C.G. van der (SGP), Arib, K. (PvdA), Çörüz, C. (CDA), Koopmans, G.P.J. (CDA), Roon, R. de (PVV), voorzitter, Brinkman, H. (PVV), Vermeij, R.A. (PvdA), ondervoorzitter, Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Dibi, T. (GL), Toorenburg, M.M. van (CDA), Peters, M. (GL), Berndsen, M.A. (D66), Nieuwenhuizen-Wijbenga, C. van (VVD), Schouw, A.G. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Steur, G.A. van der (VVD), Recourt, J. (PvdA), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Helder, L.M.J.S. (PVV), Taverne, J. (VVD) en Schouten, C.J. (CU).

Plv. leden: Dijkgraaf, E. (SGP), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Bochove, B.J. van (CDA), Sterk, W.R.C. (CDA), Dille, W.R. (PVV), Elissen, A. (PVV), Smeets, P.E. (PvdA), Kooiman, C.J.E. (SP), Ouweland, E. (PvdD), Karabulut, S. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Smilde, M.C.A. (CDA), Voortman, L.G.J. (GL), Pechtold, A. (D66), Burg, B.I. van der (VVD), Dijkstra, P.A. (D66), Kuiken, A.H. (PvdA), Liefde, B.C. de (VVD), Spekman, J.L. (PvdA), Azmani, M. (VVD), Bontes, L. (PVV), Dijkhoff, K.H.D.M. (VVD) en Slob, A. (CU).

1

Welk effect verwacht de minister van de herstructurering van het departement op de gebieden: inkoopbeheer en personeelsmanagement?

Met betrekking tot inkoopbeheer worden geen effecten verwacht. De bestaande werkwijzen en procedures met betrekking tot het inkoopbeheer bij DG Veiligheid en het KLPD worden geharmoniseerd met die van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het ministerie van Veiligheid en Justitie verwacht dat de lopende herstructurering van het departement voor het personeelsmanagement met name effect zal hebben op de wijze van werken binnen het ministerie. Achtergrond hiervoor vormen de inhoudelijke opdrachten en prioriteiten uit ondermeer het werkprogramma Nederland Veiliger dat resultaatgericht en interactief werken vraagt in een complexe, heterogene en dynamische omgeving. Dit vergt meer flexibele inzet van personeel, zoals de inzet op programma-, project- en procesmanagement. Kennis- en informatiedeling en keten- en netwerkgericht werken worden daarbij steeds meer ondersteunend naast de reguliere lijn/staf-organisatie. Een ander type leiderschap dat eerder stuurt op resultaat vanuit autonomie is daar essentieel in. Het zogenaamde nieuwe werken (HNW) en de toepassing van de sociale media worden nadrukkelijk ingezet bij de beleidsvorming en -uitvoering.

2

Op welke manier garandeert de minister dat grote ICT-projecten in de toekomst binnen het gestelde budget blijven?

Door de invoering en toepassing van een groot aantal beheersmaatregelen zoals gateway reviews, business cases, audits, risicomanagement, toepassing architecturen en kwaliteitssystemen voor project- en programmanagement, tracht ik grote toekomstige ICT-projecten binnen de gestelde financiële kaders te houden.

3

Wanneer wordt de CIO operationeel?

De CIO binnen MV&J is vanaf 1/1/2009 operationeel.

4

Welke concrete maatregelen neemt de minister met betrekking tot de geconstateerde en voortdurende problemen bij DJI met het inkoopbeheer?

In 2010 is voor het gehele departement het project verbetering inkoopbeheer van start gegaan. Doel van het project is de rechtmatigheid van de inkoopuitgaven te verbeteren. Als onderdeel van een pakket van 16 verbetermaatregelen zijn aanbestedende diensten van het departement verplicht maandelijks te rapporteren over de geconstateerde onrechtmatigheden opdat deze tijdig bekend zijn en eventueel passende maatregelen kunnen worden genomen. Ook DJI rapporteert dus maandelijks over het inkoopbeheer. Binnen DJI is daarnaast een aantal specifieke maatregelen genomen om het inkoopbeheer te verbeteren; onder andere het uitbreiden van voorafgaand toezicht, en een intensievere beoordeling van inkoopuitgaven. Daarnaast is recent een speciale taskforce ingesteld die als taak heeft onrechtmatig afgesloten contracten daar waar mogelijk te beëindigen en indien gewenst te ondersteunen bij het afsluiten van een rechtmatig contract.

5

Wat is de reactie van het ministerie op de algemene kritiek van de Rekenkamer op het gehele jaarverslag dat er onvoldoende verant-

woording plaats vindt over de concreet behaalde resultaten, en dat met name opgesomd wordt wat het ministerie gedaan heeft en welke maatregelen nog zullen worden genomen? Hoe zal de concrete verantwoording in komende jaarverslagen verbeterd worden?

Zie antwoord 7.

6

Wat is de reactie van de minister op de nadere uitleg van de rekenkamer over de constatering dat het jaarverslag onvoldoende beleidsinformatie bevat?

Zie antwoord 7.

7

Is de minister bereid om in een volgend jaarverslag meer concreet te rapporteren over de behaalde en niet behaalde doelstellingen?

Ik ben het eens met de Algemene Rekenkamer dat het van belang is dat in het jaarverslag helder verantwoord wordt over behaalde resultaten en effecten.

De opmerkingen van de Rekenkamer wekken echter de indruk dat alleen sprake is van voldoende verantwoording indien dit gegoten is in getallen. Waar mogelijk is (ook) in een kwantitatieve verantwoording bij alle beleidsartikelen voorzien, zoals ook in de begroting aangekondigd («comply»). Er zijn echter doelen, zoals bijdragen aan nationale en internationale rechtsorde en daaraan verbonden werkzaamheden waarvan de effecten niet in cijfers zijn uit te drukken. Daar waar dat het geval is, is dat voorzien van een toelichting («explain») zowel in begroting als in jaarverslag, zijnde het spiegelbeeld van de begroting.

Het is uiteraard mijn streven om ieder jaar een zo informatief mogelijke verantwoording aan u voor te leggen. Dit leidt ieder jaar tot een, mijn inziens, verbeterde begroting en een in het verlengde daarvan een verbeterd jaarverslag.

8

Kan alsnog worden toegelicht wat er met de uitgegeven 1,1 miljard euro op de beleidsartikelen over prestaties is gebeurd?

De in de artikelen 11 (Nederlandse rechtsorde) en 17 (Internationale rechtsorde) genoemde budgetten zijn apparaatsuitgaven, d.w.z. personeelskosten. Deze zijn geheel besteed aan het doel van de beleidsartikelen. Voor artikel 11 «Nederlandse rechtsorde» gaat het deels om het maken van (nationale) wetgeving (artikel 11.1) en deels om het ontwikkelen van wetgevingskwaliteitsbeleid (artikel 11.2).

Voor artikel 17 betreft dit bijdragen aan de ontwikkeling en instandhouding van instituties die aan de Europese en internationale rechtsorde zijn verbonden, aan Europese en internationale regelgeving en structuren voor juridische en politieke samenwerking.

9

Kan ten aanzien van de effecten van het gevoerde beleid, waarvan de uitgaven ruim 2,5 miljard euro bedroegen, alsnog worden toegelicht of het desbetreffende beleidsdoel is bereikt?

De effecten van de artikelen 11 en 17 zijn lastig te meten. Voor artikel 11 is in het jaarverslag 2010, evenals in eerdere jaarverslagen, toegelicht dat de maatschappelijke effecten van een goede functionerende (internationale) rechtsorde waarin mensen vertrouwen stellen zich niet goed cijfermatig in beeld laten brengen. De prestatie is niet in aantal wetten of bijdragen te

meten, omdat dit op zich geen beleidsdoel is. Ook zijn de directe maatschappelijke effecten van instrumenten om de kwaliteit van wetgeving te versterken moeilijk meetbaar. Wetgevingstrajecten die worden geëvalueerd worden ieder jaar in het jaarverslag vermeld («overzicht onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid» bij artikel 11). Daarnaast wordt de kwaliteit van wetgeving continu getoetst per wetsvoorstel en de wetgevingskwaliteit wordt voortdurend gemonitord onder meer via het clearing house wetsevaluatie en de implementatie van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (zie overzicht «rijksbrede wetgevingskwaliteit» bij artikel 11). Zoals aangegeven in de begroting onder de kopjes verantwoordelijkheid en prestatiegegevens bij de algemene doelstelling van artikel 12 is de verantwoordelijkheid van de minister voor een effectieve toegang tot het rechtsbestel beperkt tot het scheppen van optimale voorwaarden. De verantwoordelijkheid van de minister voor de samenhang, slagvaardigheid en doelmatigheid van het rechtsbestel, beperkt zich tot het scheppen van optimale voorwaarden. Derhalve zijn nog geen outcome-indicatoren opgenomen, maar wordt volstaan met input-, throughput- en outputindicatoren. In de tabellen worden gegevens gepresenteerd die samen inzicht bieden in de effectiviteit van de ingezette beleidsinstrumenten. Daarnaast geven evaluatieonderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid kwantitatief en kwalitatief inzicht in de beleidseffecten. Bijvoorbeeld de twee rapporten van het WODC inzake onderscheidenlijk geschillenbeslechting voor burgers en geschillenbeslechting in het midden- en kleinbedrijf (TK 31 753, nr. 19) en de jaarlijkse monitors en trendrapportages bij dit beleidsartikel (onder meer programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing, WSNP, gesubsidieerde rechtsbijstand. Een aantal jaren geleden is de Raad voor de rechtspraak begonnen met het publiceren van kengetallen over het functioneren van de gerechten in de vorm van afzonderlijke analyses per gerecht. Uit een evaluatie kwam naar voren dat er bij de rechtspraak zelf, maar ook bij het ministerie behoefte is aan een rechtspraakbrede vergelijkende analyse. Voor informatie over de waardering van of het vertrouwen in de rechtspraak en de kwaliteitsindicatoren die de rechtspraak hanteert wordt dan ook verwezen naar het jaarplan en het jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak met als bijlage de publicatie kengetallen gerechten van de Raad voor de rechtspraak die elk jaar aan de Staten-Generaal worden gestuurd.

10

Verwacht de minister de al dan niet formeel bestaande doelstelling van het HALT project in 2011 (start binnen 30 dagen) te halen?

Op grond van de tot dusverre door HALT behaalde prestaties, verwacht ik dat de ambitie om eind 2011 in 80% van de ontvangen HALT-verwijzingen binnen 30 dagen te starten met het startgesprek, gerealiseerd wordt.

11

Bij de uitvoering van jeugdbescherming zijn geen indicatoren vermeld vanwege gevoelige informatie. Wat zijn deze zwaarwegende gevoeligheden?

De Algemene Rekenkamer heeft bij dit artikel niet de juiste classificatie gehanteerd. Er zou moeten staan: «afhankelijkheid van derden». Voor de classificatie van dit artikel is gebruik gemaakt van de onderstaande toelichting van het Ministerie van Justitie» uit de begroting 2010; artikel 14.1 «Meetbare gegevens bij algemene doelstelling»: «De resultaten op het gebied van internationale kinderonvervoering, interlandelijke adoptie en jeugdcriminaliteit worden door verschillende factoren beïnvloed. Deels ook buiten de directe beïnvloedingssfeer van de

minister van Justitie. Hierdoor is het niet eenvoudig om precies te meten c.q. inzichtelijk te maken in hoeverre het beleid van Justitie bijdraagt aan de realisatie van de maatschappelijk effecten (outcome) die met dit artikel worden beoogd. Voor de bestrijding van de jeugdcriminaliteit en vermindering van recidive (operationele doelstelling 14.2) zijn maatschappelijke effecten redelijk goed inzichtelijk te maken, op basis van een geheel aan input, output en outcome-indicatoren.»

12

Waarom is het personeelsbeheer en -administratie nog niet op orde? Per wanneer zal dit wel het geval zijn?

De constatering van de Algemene Rekenkamer dat een groot aantal controlemaatregelen in 2010 nog moest worden ingevoerd is correct. De situatie is een gevolg van de invoering van P-Direkt en de aanzienlijke verschuiving in verantwoordelijkheden en bevoegdheden die als gevolg daarvan plaatsvonden. Hoewel de hoofdlijnen duidelijk waren (van uitvoering door de P&O-afdelingen naar zelfbediening door manager en medewerker) bleek het aanpassen van de veelheid van processen die hiermee gepaard gingen een forse inspanning. In 2010 is veel energie gestoken in het in kaart brengen van met name de controlemaatregelen en de wijze van invoering daarvan. De implementatie is inmiddels gestart en zal eind 2011 zijn voltooid.

13

Hoe kan het dat het bedrag aan fouten en onzekerheden bij het inkoopbeheer van DJI zelfs is toegenomen in 2010?

Zoals gemeld onder vraag 4 zijn er in 2010 niet alleen departementsbreed maatregelen genomen, maar ook specifieke maatregelen binnen DJI. Dat er desondanks toch nog sprake is van een toename van het bedrag aan onrechtmatigheden is toe te schrijven aan het feit dat binnen een grote organisatie een verbetering van het inkoopbeheer de nodige tijd vraagt. Daarnaast is sprake van onrechtmatige uitgaven die zijn verricht onder contracten die reeds vóór 2010 waren aangegaan en doorwerken in de verantwoording over 2010.

14

De kosten van het project GPS zijn overschreden door de reikwijdte bewust uit te breiden. Hoe is de reikwijdte uitgebreid? En hoe komt het dat destijds de reikwijdte niet zo uitgebreid was als dat nu het geval is? Hoe komt het dat de technische architectuur en de functionele eisen verkeerd werden ingeschat?

Toen het GPS project van start ging was er sprake van een decentrale architectuur. De arrondissementsparketten zouden ieder een eigen op maat gesneden GPS omgeving krijgen. Rond 2004 is besloten om, in lijn met het veranderprogramma OM Verandert, om te schakelen naar 1 centrale GPS omgeving. Deze herziening van de architectuur heeft aanzienlijke meerkosten veroorzaakt, maar is wel randvoorwaardelijk voor de organisatie ontwikkelingen van het OM. In GPS zijn de afgelopen jaren verder functionaliteiten gerealiseerd voor het ondersteunen van deze organisatorische ontwikkelingen, denk aan de opschaling van arrondissementsparketten naar regio's en het oprichten van de CVOM. Daarnaast zijn in GPS, mede naar aanleiding van wets- en beleidswijzigingen, continu functionaliteiten toegevoegd. Voorbeelden daarvan zijn: Verbetering Positie Slachtoffers, OM Afdoening (BSB, PSB), Conservatoir beslag, DNA, Digitaal Proces Dossier, Integer Persoonsbeeld.

15

Hoe komt het dat de kosten voor het project NoorderWint destijds waren geschat op EUR 29 miljoen terwijl die nu worden geschat op 56 miljoen?

De bijgestelde schatting van € 56 miljoen is reeds in de rapportage grote ICT-projecten van januari 2008 (TK 26 643, nr. 101 van 6 februari 2008) vermeld.

Zoals destijds al is aangegeven, is in de oorspronkelijke schatting geen rekening gehouden met

1. Voor de vervanging van de randvoorwaardelijke systemen zoals Betmod, VZD, Toedeel, etc. benodigde inspanning (niet geraamd in Business Case).
2. Vervolgfases van OM-Afdoening (scope uitbreiding).
3. Bestuurlijke Strafbeschikking (scope uitbreiding).
4. CEDEX (scope uitbreiding).

Deze scopewijzigingen hebben onder meer gevolgen gehad voor de systeemarchitectuur (van zaakgericht naar persoonsgericht). Daarbij leverden een aantal technische keuzes, mede door de toegenomen complexiteit van het systeem, gedurende de uitvoering van het project onvoorziene problemen op.

De bijgestelde schatting is gebaseerd op de nieuwe scope en veranderde architectuur inzichten.

16

Waarom wordt het nieuwe systeem (NoorderWint) vooralsnog alleen gebruikt voor de nieuw OM-afdoening?

De implementatie van de OM-Afdoening geschiedt in fasen en is nog niet afgerond. Naar verwachting zal de implementatie van de resterende stromen van de OM-Afdoening nog zeker tot eind 2012 duren.

Programma NoorderWint levert een systeem op volgens een «Service Oriented Architecture» (SOA). Onderdelen van deze architectuur («services») worden reeds ingezet ter vervanging van onderdelen van bestaande systemen, bv. ten behoeve van Verhaal Zonder Dwang in het inningsproces van ook andere producten van het CJIB. Daarnaast is met de realisatie van de verschillende onderdelen ten behoeve van de OM-Afdoening een basis gelegd voor de verdere vervanging van de bestaande systemen.

Overigens omvatten de OM-afdoeningen ook de bestuurlijke strafbeschikking.

17

Welke «oude systemen» worden bedoeld? Op welke termijn moeten de oude systemen worden vervangen? Wat is de inschatting van de kosten van het vervangen van de oude systemen?

Bedoeld worden de systemen Mulder (boetes in het kader van de WAHV-sancties), Strabis (strafrechtboetes), Levita (vrijheids- en taakstraffen) en hieraan ondersteunende systemen zoals Betmod (Betaalmodule).

De oude systemen zullen de komende jaren geleidelijk worden vervangen.

Dit gebeurt op organische wijze, waarbij onderdelen van de oude systemen geleidelijk worden vervangen door nieuwe «services».

Het vervangen van de oude systemen is onderdeel van de eigen projectenportfolio en wordt hiermee betaald uit het reguliere exploitatiebudget van het CJIB.

18

Zijn er overeenkomsten in de overschrijdingen van de systemen Noorderwint en INDIGO?

Beide projecten, Noorderwint en INDIGO, zijn in kosten uitgelopen als gevolg van tussentijdse wijziging van de reikwijdte van het project. De overschrijding bij INDIGO heeft echter ook deels te maken met het feit dat het implementeren ervan meer tijd heeft geveerd dan op voorhand was ingeschat.

In de brief van 30 maart 2011 (TK 30 573, nr. 66) is uw Kamer daarover uitgebreid geïnformeerd.

19

Wat is de reactie op de kritiek van de Rekenkamer dat bij 3 grote ICT-projecten de kosten zijn verdubbeld?

Aan de Rekenkamer is een nadere toelichting gegeven de verdubbeling van projectkosten. Het betreft de projecten Leonardo, Noorderwint en GPS.

De kostenverdubbeling van Leonardo is het resultaat van het uitvoeren van een Europese Aanbesteding. De kosten van het project bleken derhalve vooraf te laag te zijn geraamd. De kostenstijging van Noorderwint en GPS kan worden toegeschreven aan de uitbreiding van de reikwijdte van het project.

De Rekenkamer constateert verder dat MV&J voldoende maatregelen heeft getroffen om in control te zijn op de genoemde projecten. (Het project Noorderwint is in 2010 afgerond). T.a.v. de adviesfunctie constateert de Rekenkamer dat «de CIO overeenkomstig de kabinetslijn heeft gehandeld, ook al was die formeel nog niet van toepassing op GSP en Noorderwint».

De Rekenkamer sluit af met de constatering dat MV&J stappen heeft gezet voor een betere beheersing van de projecten, maar dat het moeilijk is een balans te vinden tussen ambitie, middelen en tijd. MV&J onderschrijft deze constatering en blijft inspanningen plegen ter versterking van de I-functie.

20

Hoe komt het dat in 203 gevallen met een totaalbedrag van EUR 39 miljoen de Europese aanbestedingsregels niet zijn nageleefd?

Het totaal aan fouten en onzekerheden in het inkoopbeheer bedroeg € 33,7 miljoen. Dit is exclusief een bedrag € 9,2 miljoen toe te schrijven aan uitgaven onder het rijksbrede contract voor wagenparkbeheer. Dit contract is zoals de Rekenkamer in het rapport aangeeft een fout die het Ministerie van VenJ niet is aan te rekenen.

Het bedrag van € 33,7 miljoen bestaat voor € 29,7 miljoen uit onrechtmatigheden. Het resterende bedrag van € 4 miljoen zijn uitgaven waarvan de zekerheid van de rechtmatigheid niet kon worden vastgesteld.

Begin 2010 is met de Rekenkamer afgesproken dat de verbetering van het inkoopbeheer zou plaatsvinden aan de hand van een stappenplan. De Rekenkamer geeft in het rapport over 2010 ook aan dat er sprake is van een voldoende mate van verbetering.

Dat er nog steeds fouten worden gemaakt is toe te schrijven aan het feit dat binnen een grote organisatie een verbetering van het inkoopbeheer de nodige tijd vraagt. Daarnaast is er ook sprake van een doorwerking van fouten die in het verleden zijn gemaakt.

Een aantal in het verleden onrechtmatig afgesloten contracten leidt nog steeds tot onrechtmatige uitgaven. Oorzaken achter de onrechtmatigheid zijn verder het ten onrechte niet Europees aanbesteden en het verstrekken van opdrachten buiten bestaande raamcontracten om.

Hoe komt het dat het voor de rekenkamer niet mogelijk is om in vijf gevallen met een totaalbedrag van € 4 miljoen niet te controleren valt of de Europese aanbestedingsregels zijn nageleefd?

Er zijn situaties waarbij door het niet volledig zijn van een dossier, de rechtmatigheid (maar ook de onrechtmatigheid) niet met zekerheid kan worden vastgesteld.