

Vergaderjaar 2008–2009

31 924 VI

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie
2008**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE
VAN JUSTITIE (VI)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 2009

Hierbij bieden wij u het op 11 mei 2009 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Justitie (VI)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Inhoud

| | | | | | |
|---------------------|--|-----------|------------------|---|-----------|
| Samenvatting | | 5 | | | |
| | Kwaliteit van de publieke verantwoording | 5 | | Deugdelijke totstandkoming bedrijfsvoeringsparagraaf | 30 |
| | Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering | 8 | 3.2.2 | Herinrichting van de controlfunctie krijgt vorm | 30 |
| | Audit Actielijst 2009 | 9 | 3.2.3 | Aanpassing kostprijsberekening nodig | 31 |
| | Kwaliteitskaart bedrijfsvoering | 11 | 3.2.4 | Betaalgedrag moet verbeteren | 32 |
| | | | 3.2.5 | Verbeterprogramma IND eind 2008 afgerond | 32 |
| 1 | Inleiding | 15 | 3.3 | Departementoverstijgende onderwerpen | 33 |
| 1.1 | Over dit onderzoek | 15 | 3.3.1 | Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 13 | 33 |
| 1.1.1 | Wettelijke taak | 15 | 3.3.2 | Personeelsbeheer | 34 |
| 1.1.2 | Goede publieke verantwoording | 16 | | | |
| 1.1.3 | Leeswijzer | 18 | 4 | Informatie over beleid nader beschouwd | 38 |
| 1.1.4 | Onderzoeksopzet | 18 | 4.1 | Beschikbaarheid van de beleidsinformatie | 38 |
| 1.2 | Over het Ministerie van Justitie | 19 | 4.2 | Bruikbaarheid van de beleidsinformatie | 40 |
| | | | 4.3 | Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag | 43 |
| 2 | Jaarverslag | 21 | 4.4 | Ontwikkelingen in de beleidsinformatie | 44 |
| 2.1 | Oordeel over de financiële informatie | 21 | 4.4.1 | Beleidsinformatie in het jaarverslag | 44 |
| 2.2 | Oordeel over de saldbalans en toelichting | 22 | 4.4.2 | Overheveling van taken naar Jeugd en Gezin | 45 |
| 2.3 | Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering | 22 | | | |
| 2.4 | Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid | 23 | 5 | Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 46 |
| | | | 5.1 | Reactie minister | 46 |
| 3 | Bedrijfsvoering | 24 | 5.2 | Nawoord Algemene Rekenkamer | 51 |
| 3.1 | Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer | 24 | Bijlage 1 | Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Justitie | 53 |
| 3.1.1 | Kwaliteit personeelsdossiers verbeterd, maar nog niet op orde | 24 | | | |
| 3.1.2 | Inkoopbeheer: naleving Europese aanbestedingsregels verslechterd | 26 | Bijlage 2 | Gebruikte afkortingen | 60 |
| 3.1.3 | Projectgeldenbeheer DJI verbeterd, maar nog niet op orde | 28 | | | |
| 3.2 | Ontwikkeling in de bedrijfsvoering | 29 | | Literatuur | 61 |

SAMENVATTING

Voor u ligt ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Justitie* (VI). In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek naar het jaarverslag en de bedrijfsvoering van dit ministerie.

In deze samenvatting gaan we in op onze belangrijkste bevindingen over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van Justitie. We zetten deze bevindingen af tegen de beginselen van goede publieke verantwoording, om zo te komen tot aanbevelingen voor het verbeteren van het functioneren van het ministerie.

Ook geven wij aan het eind van deze samenvatting onze wettelijke oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie. Deze staan in beknopte vorm in een schema, waarin we verwijzen naar de plaats in dit rapport waar we dieper ingaan op deze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

Het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de organisatie van de rechtspraak, de strafrechtketen en het vreemdelingenbeleid. Deze beleidsterreinen zijn toebedeeld aan de volgende directoraten-generaal:

- Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR);
- Preventie, Jeugd en Sancties (DGPJS);
- Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV).

Daarnaast is de organisatie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) organisatorisch en beheersmatig ondergebracht bij het Ministerie van Justitie.

Het Ministerie van Justitie heeft ongeveer 40 000 mensen in dienst, die werkzaam zijn in het kerndepartement¹ en in een groot aantal uitvoeringsorganisaties, zoals de gerechten, het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de Kinderbescherming en de zes baten-lastendiensten.

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2008 € 5,8 miljard. De verplichtingen bedroegen € 5,8 miljard en de ontvangsten € 1,2 miljard. Van de uitgaven is in 2008 € 2,6 miljard (45%) verstrekt aan de baten-lastendiensten, waarvan € 2,1 miljard aan de baten-lastendienst Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Daarnaast wordt justitiebeleid uitgevoerd door rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en stichtingen. Het Ministerie van Justitie financiert elf (clusters van) begrotingsgefinancierde RWT's met een financieel belang van in totaal € 1,4 miljard in 2008. Hieronder vallen het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) met € 459 miljoen en de Raden voor de Rechtsbijstand met € 420 miljoen.

Kwaliteit van de publieke verantwoording

Control wordt verder ontwikkeld

Het Ministerie van Justitie heeft in 2008 belangrijke stappen genomen om het «in control» zijn te verbeteren door:

- het beter formuleren van operationele doelstellingen;
- het verder ontwikkelen van geautomatiseerde systemen die bedrijfsvoerings- én beleidsinformatie moeten gaan genereren;

¹ Bij het Ministerie van Justitie bestuursdepartement genoemd.

- het inrichten van de controlfunctie bij de directoraten-generaal, waarbij DGRR tevens al ver gevorderd is met de uitvoering van de controlfunctie.

Om op elk van deze terreinen ook een goede werking te bewerkstelligen is nog wel een grote inspanning nodig.

Het Ministerie van Justitie is bij de realisatie van zijn beleid sterk afhankelijk van een groot aantal uitvoeringsorganisaties die vergaand zelfstandig functioneren en ook van organisaties waarmee het Ministerie van Justitie in het geheel geen gezags- of financiële relatie onderhoudt. Dit stelt hoge eisen aan het ministerie en met name aan de coördinatie en regie. DGRR heeft hiervoor al goede initiatieven ontwikkeld door in de strafrechtketen een overlegstructuur te ontwikkelen met een geregeld overleg op de verschillende niveaus in de organisaties, variërend van de werkvloer tot het hoogste management.

In ons onderzoek naar de ontwikkeling van de controlfunctie bij DGRR constateerden wij dat het ministerie, om de ketenregie in de strafrechtketen verder te versterken, meer inzicht moet verkrijgen in de wijze waarop de ketenpartners ook daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan de beleidsdoelstellingen van de minister. Hiertoe dient het ministerie tevens inzicht te verkrijgen in de beschikbare capaciteit van de ketenpartners, om vervolgens met deze ketenpartners, zoals bijvoorbeeld de politiediensten tot realistische en verantwoorde keuzes te kunnen komen over ieders aandeel in het verwezenlijken van de beleidsdoelen van de minister.

Het Ministerie van Justitie heeft om tot een betere afstemming tussen beleid en uitvoering te komen, ervoor gekozen om de controlwerkzaamheden bij één centrale directie van elk directoraat-generaal neer te leggen. Op deze wijze wordt de betrokkenheid van het directoraat-generaal bij de beleidsuitvoering versterkt en hebben de uitvoeringsorganisaties een inhoudelijke counterpart op het ministerie.

Deze herschikking van taken kost tijd en moet met name bij DGPJS en DGWIAV nog verder gestalte krijgen. Een voortvarende aanpak van de verdere ontwikkeling van de controlfunctie bij deze directoraten-generaal achten wij van groot belang.

Wij constateren dat uitvoeringsorganisaties of onderdelen daarvan, ondanks de maatregelen die het Ministerie van Justitie trof, soms een eigen koers blijven volgen en bijvoorbeeld de Europese aanbestedingsregels onvoldoende naleven.

Deze situatie vraagt erom dat de (plaatsvervangend) secretaris-generaal en de directeuren-generaal het toepassen van de regelgeving en het naleven van de procedures door deze uitvoeringsorganisaties monitoren en zo nodig het naleven ervan afdwingen.

De bedrijfsvoering kent enkele hardnekkige problemen

Bij het Ministerie van Justitie stellen we, evenals voorgaande jaren, over 2008 een over het algemeen ordelijk en controleerbaar financieel beheer en materieelbeheer vast. De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Justitie voldeden in 2008 over het algemeen aan de in de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) gestelde eisen.

Het ministerie ziet zich echter nog geconfronteerd met enkele hardnekkige problemen in de bedrijfsvoering, waarvan fouten in het inkoopbeheer het grootste knelpunt vormen. Verder hebben wij in 2008 onvolkomenheden

geconstateerd in het personeelsbeheer en het projectgeldenbeheer DJI. Het zijn dezelfde onvolkomenheden als in 2007.

Inkoopbeheer

Het inkoopbeheer hebben we in het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* (Algemene Rekenkamer, 2008c) vermeld als één onvolkomenheid. Over 2008 hebben we de fouten en onzekerheden bij het inkoopbeheer van het gehele Ministerie van Justitie als een ernstige onvolkomenheid aangemerkt. Twee onderdelen van het Ministerie van Justitie met een hoog bedrag aan fouten en onzekerheden zijn als een afzonderlijke onvolkomenheid aangemerkt. Deze twee onderdelen zijn de baten-lastendienst DJI en de Raad voor de Kinderbescherming.

Het niet naleven van de Europese aanbestedingsregelgeving als onderdeel van het inkoopbeheer is zeer hardnekkig. Wij concluderen dat de maatregelen die het ministerie in 2008 heeft getroffen niet het gewenste effect hebben gehad. Het inkoopbeheer in 2008 was niet op orde en is ten opzichte van 2007 verder verslechterd door het onvoldoende naleven van de Europese aanbestedingsregels. De fouten en onzekerheden in het inkoopbeheer in 2008 belopen in totaal circa € 96,8 miljoen.

Omdat het inkoopbeheer, inclusief het volgen van de Europese aanbestedingsregels ondanks genomen maatregelen niet verbetert en zelfs is verslechterd, zullen wij in 2009 een bezwaaronderzoek uitvoeren naar de reden waarom de onvolkomenheden niet worden opgelost. De uitkomsten van dit onderzoek leiden ons tot de beslissing om al dan niet bezwaar te maken tegen dit onderdeel van het financieel beheer.²

Personeelsbeheer

We concluderen dat het Ministerie van Justitie in 2008 veel werk heeft verricht om de kwaliteit van de personeelsdossiers te verbeteren. De uitkomsten van een onderzoek naar de kwaliteit van de personeelsdossiers en de resultaten van het ingezette verbetertraject moeten er toe leiden dat de dossiers in het derde kwartaal van 2009 op orde zijn. Weliswaar ontbreken in een deel van de dossiers nog stukken, maar dit betreft documenten waarvan het ontbreken geen gevolgen heeft voor de rechtspositie en de betaling van de salarissen.

Wij waarderen deze verbeteringslag, te meer omdat het bij het Ministerie van Justitie een zeer groot aantal dossiers betreft. Als het ministerie deze activiteiten conform planning realiseert, is deze onvolkomenheid in de bedrijfsvoering in 2009 opgelost.

De regels voor het aanvragen van uitkeringen op basis van de Ziektewet zijn in 2008 beter nageleefd.

Projectgeldenbeheer DJI

We merken het projectgeldenbeheer aan als een onvolkomenheid in het financieel beheer van DJI. In 2008 zijn belangrijke stappen gezet voor de verbetering van dit beheer, waarvan de resultaten echter eerst in 2009 en latere jaren zichtbaar zullen zijn. We bevelen aan om het nu in gang gezette verbetertraject met kracht verder inhoud te geven en erop toe te zien dat het beheer van de projectgelden volgens de nieuwe richtlijnen plaatsvindt.

² De Algemene Rekenkamer kan op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.

Resumé

Wij hebben in 2008 vier onvolkomenheden en een ernstige onvolkomenheid geconstateerd in het financieel beheer en/of de daartoe bijgehouden administratie van het ministerie:

- de kwaliteit van de personeelsdossiers als onderdeel van het personeelsbeheer;
- het inkoopbeheer, waaronder de naleving van de Europese aanbestedingsregels. We merken dit aan als een ernstige onvolkomenheid bij het ministerie als geheel. Voor de baten-lastendienst DJI en de Raad voor de Kinderbescherming merken we dit aan als twee afzonderlijke onvolkomenheden bij deze organisatieonderdelen;
- het projectgeldenbeheer DJI.

Oordeel over de informatie in het jaarverslag

In de financiële informatie in het jaarverslag en in de saldibalans staan, met uitzondering van artikel 11 Nederlandse rechtsorde, geen fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden. Bij artikel 11 «Nederlandse rechtsorde» zijn betalingen verricht zonder de noodzaak hiertoe en deels zonder de aanwezigheid van voldoende bewijsstukken. De fouten zijn het gevolg van de tekortkomingen in het inkoopbeheer. Zie hiervoor § 3.1.

De informatie over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Beleidsinformatie verder verbeteren

Het Ministerie van Justitie legt in de verantwoording nog onvoldoende relatie tussen de beleidsdoelstellingen, de voor het bereiken daarvan in de begroting genoemde maatregelen en de in de verantwoording onder «prestatiegegevens» opgenomen informatie. De informatie in de verantwoording is veelal kwantitatief van aard en betreft de omvang van de verrichte werkzaamheden en de vorderingen met de opzet van nieuwe maatregelen. De informatie geeft nog onvoldoende aan welke bijdrage die ingezette maatregelen leverden aan het bereiken van het resultaat.

De betrouwbare totstandkoming van de beleidsinformatie is in veel gevallen onvoldoende gewaarborgd. Het Ministerie van Justitie is hierbij, door de later dan geplande implementatie van nieuwe systemen, nog afhankelijk van inmiddels verouderde systemen.

Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering

In onderstaand schema staan onze oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie, die wij krachtens de Comptabiliteitswet 2001 geven.

| | | Oordeel | Meer informatie in |
|------------------------|---------------------------------------|--|--------------------|
| Jaarverslag | Financiële informatie | Voldoet met uitzondering van overschrijding van de artikeltolerantie bij artikel 11 Nederlandse rechtsorde | § 2.1 |
| | Saldibalans | Voldoet | § 2.2 |
| | Informatie over bedrijfsvoering | Voldoet | § 2.3 |
| | Informatie over het gevoerde beleid | Voldoet | § 2.4 |
| Bedrijfsvoering | Financieel beheer en materieelbeheer* | Voldoet met uitzondering van vier onvolkomenheden en een ernstige onvolkomenheid. Er volgt een bezwaaronderzoek in 2009. | § 3.1 |

* In de Audit Actielijst (AAL) achter in deze samenvatting staat een overzicht van *alle* onvolkomenheden.

Audit Actielijst 2009

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Dat zijn zowel de onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer als de onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.³

| Eerste jaar constatering, artikel en bedrag | Stand van zaken en conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister | Meer informatie |
|--|--|--|--|-----------------|
| Personeelsbeheer Ministerie van Justitie | | | | |
| 2003 Verschillende artikelen | In de personeelsdossiers ontbraken in 2008 nog diverse stukken. Het ministerie heeft maatregelen getroffen om de dossiers in 2009 op orde te krijgen | Verbetering personeelsdossiers voortvarend voortzetten en goed monitoren | De verbeteractiviteiten worden in het vierde kwartaal van 2009 afgerond. | § 3.1 |
| Inkoopbeheer Ministerie van Justitie | | | | |
| 2005 Verschillende artikelen € 71,2 miljoen | Europese aanbestedingsregels onvoldoende nageleefd (€ 44,8 mln.) en materiële uitgaven onvoldoende onderbouwd (€ 26,4 mln.) | Goede centrale toetsing uitvoeren en zo nodig sancties toepassen en regels beter naleven | De aanbevelingen en de audit naleving Europese aanbesteding worden zoveel mogelijk in 2009 ter hand genomen. Onderzocht wordt of een Expertise Centrum Europees aanbesteden kan bijdragen aan verbetering van het aanbestedingsproces. Het departement is begonnen met de verdere invoering van categoriemanagement en het centraal beleggen van het contractmanagement. Ook zal het sanctiebeleid nader worden uitgewerkt en uitgevoerd, waarbij overwogen kan worden om het mandaat van budgethouders in te perken of budgetten te korten. | § 3.1 |
| Inkoopbeheer baten-lastendienst DJJ | | | | |
| 2008 Artikel 13, 14, 15 € 18,7 miljoen* | Europese aanbestedingsregels onvoldoende nageleefd (€ 4,3 mln.) en materiële uitgaven onvoldoende onderbouwd (€ 14,3 mln.) | Regels beter naleven | DJJ heeft reeds in 2008 uitgebreide maatregelen getroffen ter verbetering van het inkoopbeheer waaronder het instellen van de Commissie Rechtmatigheid Europese aanbesteding. | § 3.1 |
| Inkoopbeheer Raad voor de Kinderbescherming | | | | |
| 2008 Artikel 14 € 6,9 miljoen* | Europese aanbestedingsregels onvoldoende nageleefd (€ 3,9 mln.) en materiële uitgaven onvoldoende onderbouwd (€ 3,1 mln.) | Regels beter naleven | | § 3.1 |

³ De Algemene Rekenkamer kan op grond van de CW 2001, artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.

| Eerste jaar constatering, artikel en bedrag | Stand van zaken en conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister | Meer informatie |
|---|--|--|---|-----------------|
| Projectgeldenbeheer baten-lastendienst DJI | | | | |
| 2007 | Projectadministraties nog onvoldoende, maar in opzet verbeterd | Introduceer nieuwe richtlijnen goed en monitor de uitvoering | De vinger zal aan de pols worden gehouden, zodat de verbetering ook geborgd worden. | § 3.1 |

* Door afronding wijkt het totaal af van de som der delen.

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering

De kwaliteitskaart bedrijfsvoering is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de kaart dit jaar voor het eerst. Op basis van de ervaringen van dit jaar willen we de kwaliteitskaart de komende jaren verder ontwikkelen. De kwaliteitskaart plaatst de geconstateerde onvolkomenheden in het licht van de totale bedrijfsvoering van een ministerie en maakt zichtbaar welke artikelen worden geraakt door de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd. De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. Deel I van de kwaliteitskaart richt zich op de organisatieonderdelen van het Ministerie van Justitie. Deel II van de kwaliteitskaart richt zich op de begrotingsartikelen van het ministerie.

Deel I van de kwaliteitskaart zet het aantal geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden af tegen het totale aantal mogelijke onvolkomenheden. Dit deel van de kaart is gebaseerd op de *Baseline financieel beheer en materieelbeheer* van het Ministerie van Financiën. Deze baseline bevat de normen voor een goed financieel beheer en materieelbeheer. Het totale aantal mogelijke onvolkomenheden in de bedrijfsvoering bestaat uit alle beheardomeinen die voor het ministerie voor een goed functioneren relevant respectievelijk kritisch zijn. Doordat de kwaliteitskaart een nieuw instrument is, zal de inschatting van het *belang* van de beheardomeinen in de toekomst nog kunnen wijzigen.

Deel I van de kwaliteitskaart maakt ook zichtbaar aan welke beheardomeinen wij en/of de departementale auditdienst in de controle over 2008 extra aandacht hebben besteed en waar wij (ernstige) onvolkomenheden hebben geconstateerd. Met extra aandacht van de auditdienst bedoelen wij die aandacht voor de bedrijfsvoering die de reguliere aandacht uit hoofde van de jaarlijkse wettelijke controle overstijgt. Met extra aandacht van de Algemene Rekenkamer doelen wij op ons departementspecifiek, departementsoverstijgend en ons rijksbrede onderzoek (zie hoofdstuk 1 voor informatie over onze onderzoeksopzet). Extra aandacht van de Algemene Rekenkamer en van de auditdienst betekent niet per definitie dat *alle* aspecten van het desbetreffende beheardomein in het onderzoek zijn betrokken, het kan ook betrekking hebben op een enkel aspect binnen het beheardomein.

Deel II van de kwaliteitskaart maakt zichtbaar welke artikelen door de geconstateerde onvolkomenheden worden geraakt en waar gevolgen voor de rechtmatigheid zijn geconstateerd en of de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In de AAL 2009 staat een korte beschrijving van de onvolkomenheden en in § 3.1 worden de onvolkomenheden toegelicht.

Uit deel I van de kwaliteitskaart van het Ministerie van Justitie blijkt dat bij het ministerie 138 beheardomeinen van belang zijn voor de bedrijfsvoering. Daarvan zijn 43 beheardomeinen als kritisch aan te merken. Van de 138 beheardomeinen die van belang zijn voor het goed functioneren van het Ministerie van Justitie hebben wij en de auditdienst van het ministerie 28 beheardomeinen extra onderzocht. Wij hebben vier onvolkomenheden geconstateerd en een ernstige onvolkomenheid. Van deze vier onvolkomenheden heeft een onvolkomenheid betrekking op een relevant beheardomein en twee onvolkomenheden op een kritisch beheardomein. Een onvolkomenheid en de ernstige onvolkomenheid konden niet toegedeeld worden aan een beheardomein.

Uit deel II van de kwaliteitskaart van het Ministerie van Justitie blijkt dat alle artikelen geraakt worden door de door ons geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden bij dit ministerie.

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van Justitie
Deel I: Stand van zaken per organisatieonderdeel

| Elementen bedrijfsvoering | Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten | | | Opzet en beheer transactie-uitgaven en -ontvangsten | | | Financiële administratie (registratie) | | Materieel-beheer | | Interne organisatie | | (toezicht) relaties/aansturing veld |
|---|--|------------------------|-----------------------|---|--------------------|-------------|---|----------------------------|--------------------|---------------------------|---------------------------|---|-------------------------------------|
| | Subsidies/rijksbijdragen | Specifieke uitkeringen | (Belasting) heffingen | Uitgaven personeel | Uitgaven materieel | Ontvangsten | Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven | Overige (sald)balansposten | Beheer eigendommen | Administratie/registratie | Managementcontrolesysteem | Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT | |
| Directoraten-generaal/clusters (aantal organisatieonderdelen) | | | | | | | | | | | | | |
| Cluster SG (4 onderdelen) | | | | | | | | | | | | | |
| Cluster pSG (6 onderdelen) | | | | | | | | | | | | | |
| DG Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (5 onderdelen) | | | | | | | | | | | | | |
| DG Preventie, Jeugd en Sancties (6 onderdelen) | | | | | | | | | | | | | |
| DG Rechtspleging en Rechtshandhaving (4 onderdelen) | | | | | | | | | | | | | |
| Rechtspraak | | | | | | | | | | | | | |
| Openbaar Ministerie | | | | | | | | | | | | | |
| Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding | | | | | | | | | | | | | |
| Baten-lastendiensten (6 onderdelen) | | | | | | | | | | | | | |
| Onvolkomenheid niet toegedeeld aan organisatieonderdeel | | | | | | | | | | | | | |

Inkoopbeheer Raad voor de Kinderbescherming, zie AAL punt 4

Inkoopbeheer DJI, zie AAL punt 3

Projectgeldenbeheer DJI, zie AAL punt 5

Inkoopbeheer, zie AAL punt 2

Personeelsbeheer, zie AAL punt 1

Totaal: 138 relevante en kritische processen (= het maximale aantal mogelijke onvolkomenheden)

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie voor Justitie
Deel II: Gevolgen onvolkomenheden voor begrotingsartikelen

| | | Onvolkomen bij: | | | | | Tolerantiegrenzen overschreden? | Artikelniveau (zie bijlage 1) |
|--|--|------------------|--------------|------------------|---|-------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| | | Personeelsbeheer | Inkoopbeheer | Inkoopbeheer DJJ | Inkoopbeheer Raad voor de Kinderbescherming | Projectgeldenbeheer DJJ | | |
| | | Zie AAL punt: | | | | | | |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | |
| Beleidsartikelen | | | | | | | | |
| Art. nr. | Omschrijving | | | | | | | |
| 11 | Nederlandse rechtsorde | | € | | | | | nee |
| 12 | Rechtspleging en rechtsbijstand | | € | | | | | nee |
| 13 | Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding | | € | € | | | | nee |
| 14 | Jeugd | | | € | € | | | nee |
| 15 | Vreemdelingen | | € | € | | | | nee |
| 17 | Internationale rechtsorde | | | | | | | nee |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | |
| Art. nr. | Omschrijving | | | | | | | |
| 91 | Algemeen | | € | | | | | nee |
| 93 | Geheim | | | | | | | nee |
| Baten-lastendiensten | | | | | | | | |
| | Immigratie- en Naturalisatiedienst | | | | | | | nee |
| | Dienst Justitiële Inrichtingen | | | | | | | nee |
| | Centraal Justitieel Incassobureau | | | | | | | nee |
| | Nederlands Forensisch Instituut | | | | | | | nee |
| | Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening | | | | | | | nee |
| | Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT | | | | | | | nee |
| Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden? (zie bijlage 1) | | | | | | | nee | |

1 INLEIDING

1.1 Over dit onderzoek

Ministers verantwoorden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over de vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid).

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste komen we ten behoeve van onze *wettelijke taak* tot oordelen over het al dan niet voldoen aan de eisen van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). Daarnaast zetten we onze bevindingen af tegen de beginselen van *goede publieke verantwoording* om te komen tot aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het Rijk.

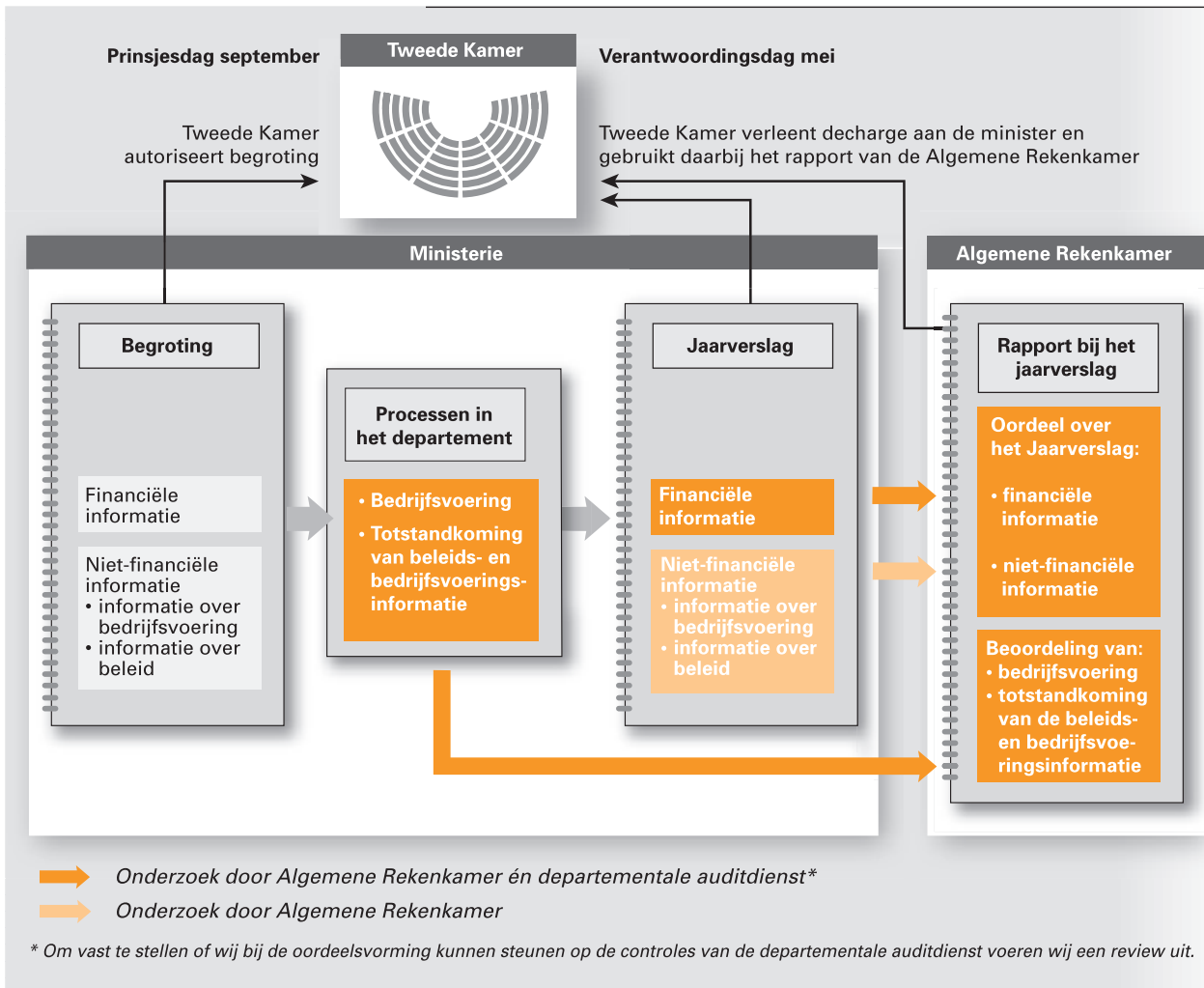
1.1.1 Wettelijke taak

Met ons onderzoek gaan we na of de jaarverslagen en de bedrijfsvoering van de ministeries voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit is onze wettelijke taak. We beoordelen of de informatie in de jaarverslagen over verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, over bedrijfsvoering en over beleid tot stand gekomen is volgens de daarvoor geldende regels en of deze goed is weergegeven. Bij de bedrijfsvoering zelf van het ministerie beoordelen we of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen van de CW 2001.

Met onze wettelijke oordelen ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de ministers.

Figuur 1 laat zien wat wij uit hoofde van onze wettelijke taken wanneer onderzoeken en voor wie.

Figuur 1 Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



In onze rapporten bij de jaarverslagen melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die onze *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand is gekomen (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van «onzekerheden» wanneer we, bijvoorbeeld door onvolkomenheden in het financieel beheer, niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

1.1.2 Goede publieke verantwoording

Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het

functioneren en het presteren van het openbaar bestuur. Uitgaande van onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons vooral op het onderdeel «publieke verantwoording». Wij zijn van mening dat iedere overheid te allen tijde goede publieke verantwoording over haar functioneren en presteren moet kunnen afleggen. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur zie www.rekenkamer.nl.

Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur



1.1.3 Leeswijzer

De rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, een van de beginselen van goede publieke verantwoording (zie figuur 2), onderzoeken wij krachtens onze wettelijke controletaak. Onze bevindingen staan beschreven in hoofdstuk 2.

Voor de andere beginselen van goede publieke verantwoording kijken we verder dan de eisen van de CW 2001.

In hoofdstuk 3, over de bedrijfsvoering, gaan we niet alleen in op onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer maar ook op onvolkomenheden in andere onderdelen van de bedrijfsvoering. Verder geven we in dat hoofdstuk een beeld van hoe het ministerie omgaat met die aspecten van de bedrijfsvoering die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording. We onderzoeken in hoeverre de minister belangrijke bedrijfsprocessen in de greep houdt (is hij «in control»?) en we besteden aandacht aan de verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid.

Publieke verantwoording over de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken geschiedt onder meer in de vorm van in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie over behaalde prestaties. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen en conclusies uit ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van deze beleidsinformatie beschreven.

1.1.4 Onderzoeksopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2008 bij het Ministerie van Justitie. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan rijksbrede en departementspecifieke onderwerpen.

De rijksbrede onderwerpen betreffen:

- Europese aanbesteding;
- personeelsbeheer, waaronder inhuur van externen;
- managementcontrolsysteem.

De departementspecifieke onderwerpen betreffen:

- inkoopbeheer;
- personeelsbeheer;
- projectgeldenbeheer baten-lastendienst DJI;
- planning & controlcyclus;
- geïntegreerde controle begrotingsartikel 13, onderdeel Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening (dienst Justis);
- de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);
- boeken van verplichtingen;
- bestuurskosten;
- screenen van personeel in vertrouwensfuncties;
- vervoer en vernietiging van drugs;
- betaalgedrag ministerie.

De onderwerpen die in dit *Rapport bij het Jaarverslag 2008* niet aan bod komen, zijn: boeken van verplichtingen, bestuurskosten, screenen van personeel in vertrouwensfuncties en vervoer en vernietiging van drugs. Deze onderwerpen hebben niet tot noemenswaardige bevindingen voor 2008 geleid.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport zijn opgenomen in bijlage 2.

1.2 Over het Ministerie van Justitie

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 27 jaarverslagen. Dit rapport gaat over jaarverslag van het Ministerie van Justitie (VI).

Het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de organisatie van de rechtspraak, de hele strafrechtketen (wetgeving, preventie, opsporing, berechting en tenuitvoerlegging van opgelegde straffen) en het vreemdelingenbeleid.

In onderstaand overzicht geven wij een beschrijving van het ministerie aan de hand van een aantal kengetallen.

Overzicht 1 Het Ministerie van Justitie in kengetallen

| | |
|---|--|
| Totaal verplichtingen | € 5,8 miljard |
| Totaal uitgaven | € 5,8 miljard |
| Totaal ontvangsten | € 1,2 miljard |
| – waarvan boetes en transacties | € 0,7 miljard |
| – waarvan griffieontvangsten | € 0,2 miljard |
| Transactie-uitgaven kerndepartement | € 0,2 miljard |
| Bijdragen aan uitvoeringsorganisaties en overdrachtsuitgaven (subsidies) | € 5,6 miljard |
| – waarvan bijdragen aan baten-lastendiensten | € 2,6 miljard |
| – waarvan bijdragen aan RWT's en zbo's | € 1,4 miljard |
| – waarvan (Raad voor de) Rechtspraak | € 0,9 miljard |
| – waarvan OM | € 0,6 miljard |
| – waarvan specifieke uitkeringen | € 0,1 miljard |
| Aantal begrotingsartikelen | 9 |
| – waarvan beleidsartikel | 6 |
| – waarvan niet-beleidsartikel | 3 |
| Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2008 | 40 543 (zie Derde voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst) |
| Aantal directoraten-generaal | 3 (DGRR, DGPJS en DGWIAV) |
| Aantal baten-lastendiensten | 6 (IND, DJI, CJIB, NFI, Justis en GBO) |
| – bijdrage van moederdepartement | € 2,6 miljard |
| – waarvan voor DJI | € 2,1 miljard |
| – eigen vermogen totaal | -/- € 4,8 miljoen |
| – waarvan een (negatief) vermogen bij de IND van | -/- € 32 miljoen |
| (Clusters van) rechtspersonen met wettelijke taak | 9 (waaronder het COA, Raden voor de Rechtsbijstand, particuliere Justitiële Jeugdinstellingen, particuliere TBS-inrichtingen en reclasseringsorganisaties) |
| Recent onderzoek (vanaf 2006) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van Justitie | – Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (Algemene Rekenkamer, 2008a) – Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering (Algemene Rekenkamer, 2008b) – Detentie, behandeling en nazorg voor criminele jeugdigen (Algemene Rekenkamer, 2007a) – Beloningen en ontslagregelingen bij de rechterlijke macht (2007b) – Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5 (2006) |

Bron voor gegevens: Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Justitie en www.rekenkamer.nl (voor rapporten Algemene Rekenkamer).

Uit dit overzicht blijkt dat het Ministerie van Justitie een aantal grote uitvoeringsorganisaties heeft. Hierbij is sprake van relatief veel transactie-uitgaven.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Justitie (Justitie, 2009) beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd. Ook hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

2.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij;
- de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de samenvattende verantwoordingsstaat van de batenlastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Justitie* voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat:

Artikel 11 «Nederlandse rechtsorde»: een bedrag van € 1,1 miljoen in de uitgaven dat onrechtmatig is en een bedrag van € 0,4 miljoen waarbij onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid. Het gaat om het onterecht betalen van voorschotten en om het ontbreken van onderliggende documenten om de rechtmatigheid te kunnen vaststellen.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 65,6 miljoen, respectievelijk € 0,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 13, 15 en 17. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

In bijlage 1 van het rapport staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd in hoeverre de ministeries de Europese aanbestedingsregels naleven. Wij constateren dat bij het Ministerie van Justitie in tientallen gevallen met een totaalbedrag van € 45,1 miljoen deze regels niet nageleefd zijn en dat er eveneens in tientallen gevallen voor een totaalbedrag van € 7,8 miljoen geen zekerheid bestaat over de naleving van de Europese aanbestedingsregels. De fouten en onzekerheden in de aanbesteding betreffen grotendeels de aanschaf van software en kantoorartikelen en de inhuur van uitzend-

krachten. Daarbij zijn opdrachten verstrekt met (onrechtmatige) overbruggingscontracten, buiten raamcontracten om en in sommige gevallen ten onrechte zonder Europese aanbesteding. Zie hiervoor ook § 3.1.

2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het *Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Justitie* voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

In 2008 heeft het Ministerie van Justitie voor een bedrag van € 2 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel.

In bijlage 1 van het rapport staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

2.3 Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd voor wat moet worden aangemerkt als opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering?

- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het *Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Justitie* is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan beschreven in hoofdstuk 3.

2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid

In het jaarverslag verstrekt de minister ook beleidsinformatie: informatie over de gerealiseerde effecten van het beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor bestede middelen.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevings-eisen.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het *Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Justitie* is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevings-eisen.

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie beschrijven we in hoofdstuk 4.

3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op onvolkomenheden die we daar hebben aangetroffen (§ 3.1). We schetsen de ontwikkeling in de bedrijfsvoering (§ 3.2) en gaan in op de departementsoverstijgend onderzochte onderwerpen⁴ (§ 3.3).

Bij het Ministerie van Justitie constateren we, evenals in voorgaande jaren, over 2008 een over het algemeen ordelijk en controleerbaar financieel beheer en materieelbeheer. De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het ministerie voldeden in 2008 over het algemeen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Het Ministerie van Justitie heeft in 2008 belangrijke stappen genomen om beter «in control» te zijn door de controlfunctie bij de directoraten-generaal in te richten. Daarbij is DGRR al vergevorderd met de uitvoering van de controlfunctie. Om hierbij een goede werking te bewerkstelligen is nog een grote inspanning nodig. Op dit moment heeft het ministerie nog te maken met enkele hardnekkige problemen in de bedrijfsvoering, waarvan fouten in het inkoopbeheer het grootste knelpunt vormen. Daarnaast moet het ministerie de volgende stappen zetten om beter «in control» te zijn:

- de controlfunctie bij DGPJS en DGWIAV verder inrichten;
- de werking van de controlfunctie bij alle drie de directoraten-generaal verder ontwikkelen.

3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten op grond van de CW 2001 voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Justitie voldeden in 2008 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het personeelsbeheer;
- het inkoopbeheer;
- het projectgeldenbeheer DJI.

Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

3.1.1 Kwaliteit personeelsdossiers verbeterd, maar nog niet op orde

Het Ministerie van Justitie heeft rond de 40 000 personeelsleden. Het personeelsbeheer is daarom een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering. Al jarenlang vormt het personeelsbeheer bij het ministerie een probleem. In het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* (Algemene Rekenkamer, 2008c) concludeerden we dat de in 2007 getroffen maatregelen om de

⁴ Dit betreft onderwerpen die bij meerdere departementen onderzocht zijn.

kwaliteit van personeelsdossiers te waarborgen nog steeds onvoldoende effectief waren. We merkten de tekortkomingen in de digitale personeelsdossiers aan als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering en gaven aan dat de onvolkomenheid eind 2008 diende te zijn opgelost.

In § 3.3.2 gaan we nader in op de bevindingen van het rijksbrede onderzoek naar de in 2005 uitgevoerde *digitalisering* van de personeelsdossiers. Hieronder gaan we in op het onderzoek naar *de kwaliteit* van de gedigitaliseerde personeelsdossiers.

In het Jaarverslag 2008 maakt de minister melding van de diverse maatregelen die hij in 2008 heeft getroffen om de kwaliteit van de digitale personeelsdossiers te verbeteren:

Stand van zaken personeelsdossiers

- a. Het plan van aanpak substitutie is vastgesteld en uitvoering ter hand genomen. Planning is dat alle sectoren van het Ministerie van Justitie in de loop van 2009 overgaan tot substitutie. Uitzondering is de Rechtspraak die naar de huidige inzichten in 2010 zover zal zijn.
- b. Het Project Initiatie Document van het project Verbetering Kwaliteit Personeelsdossiers (VKP) met hierin het gewenste kwaliteitsniveau van het (digitale) personeelsdossier is vastgesteld. In maart 2009 wordt de wijze waarop een personeelsdossier dat niet aan het kwaliteitsniveau voldoet moet worden hersteld vastgesteld. De justitiesectoren zijn gestart met het inrichten van een projectorganisatie om de noodzakelijke werkzaamheden voor het einde van 2009 af te ronden.
- c. Vanuit het project VKP is gestart met het inrichten van een reguliere controlecyclus ten behoeve van de kwaliteitsmonitoring van de digitale personeelsdossiers. Deze controlecyclus zal voor afronding van de herstelwerkzaamheden gereed zijn.

De minister heeft met deze maatregelen in 2008 belangrijke stappen gezet om de kwaliteit van de personeelsdossiers te verbeteren.

Met de door de auditdienst van het Ministerie van Justitie in 2008 uitgevoerde steekproef op de kwaliteit van de digitale personeelsdossiers heeft het departement, voor het eerst sinds de digitalisering van de personeelsdossiers in 2005, justitiebreed inzicht gekregen in de kwaliteit van de personeelsdossiers. Uit de steekproef blijkt dat slechts in een enkel geval stukken in een verkeerd dossier zijn opgeborgen. Wel is vastgesteld dat bij veel dossiers stukken ontbraken. Het ging hierbij meestal om de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), het eeds- of belofteformulier en het document met het bankrekeningnummer van betrokkene. De afwezigheid van deze documenten heeft overigens geen gevolgen voor de rechtspositie en de betalingen aan personeelsleden. Uit het onderzoek van de auditdienst blijkt tevens dat belangrijke onderdelen van het Ministerie van Justitie, zoals DJI en het OM, inmiddels een verbetertraject hebben uitgevoerd of zijn gestart.

De Directie Personeel en Organisatie (DP&O) is in 2008 een project «Verbetering Kwaliteit Personeelsdossiers» gestart. Daarbij is voor alle onderdelen van het ministerie nagegaan wat er nog moet worden verbeterd in de personeelsdossiers. Met dit project geeft het ministerie op centraal niveau inhoud aan zijn toezichthoudende taak voor de sturing en bijsturing van het personeelsbeheer bij de uitvoeringsorganisaties. Bij het verbeterproject stelt DP&O richtlijnen op en ondersteunt ze de dienstonderdelen. Ook monitort de directie maandelijks de voortgang van het verbetertraject. De verwachting is dat het verbetertraject in het derde kwartaal van 2009 zal worden afgerond.

Verder heeft het departement medio 2008 nieuwe afspraken met de budgethouders gemaakt over het aanvragen van een uitkering op basis van de Ziektewet bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Daardoor is dit onderdeel van het personeelsbeheer aanzienlijk verbeterd in het tweede halfjaar van 2008.

Conclusie

We concluderen dat het Ministerie van Justitie in 2008 veel werk heeft verricht om de kwaliteit van de personeelsdossiers te verbeteren. Het in 2008 ingezette verbetertraject, met de daarbij opgestelde planning, moet ertoe leiden dat de dossiers in het derde kwartaal van 2009 op orde zijn. Wij waarderen deze verbetering, vooral omdat het bij het Ministerie van Justitie om een aanzienlijk aantal dossiers gaat.

Wel concluderen we dat de personeelsdossiers in 2008 nog niet op orde waren en merken dit dus aan als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering over 2008. We dringen erop aan dat het Ministerie van Justitie de in gang gezette activiteiten conform planning in 2009 ook realiseert. Daarnaast concluderen we dat de regels voor het aanvragen van een uitkering op basis van de Ziektewet bij UWV in 2008 beter zijn nageleefd dan in 2007.

3.1.2 Inkoopbeheer: naleving Europese aanbestedingsregels verslechterd

Het Ministerie van Justitie worstelt al jaren met een onordelijk inkoopbeheer. In het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* stelden we vast dat de maatregelen die het ministerie in 2007 had getroffen nog niet het gewenste effect hadden gehad en dat het inkoopbeheer in 2007 nog niet op orde was. We bevalen aan de taken op het gebied van inkopen nog verder te bundelen en de verantwoordelijke leidinggevendenden nadrukkelijk aan te spreken op onjuiste aanbestedingen.

In het Jaarverslag 2008 geeft de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf aan dat aanvullende maatregelen zijn getroffen om het inkoopbeheer in 2009 te verbeteren:

Maatregelen inkoopbeheer 2008

De audit naleving Europese aanbestedingsregels is uitgevoerd. De aanbevelingen uit het rapport audit naleving Europese aanbestedingsregelgeving worden zo veel mogelijk in 2009 ter hand genomen. Op basis hiervan wordt een voorstel geformuleerd voor de inrichting van een Expertisecentrum Europees aanbesteden.

Tevens is een aanzet gegeven voor de invoering van categoriemanagement binnen het Ministerie van Justitie, mede in het verlengde van rijksbreed categoriemanagement.

Verder is als tijdelijke maatregel een aanvang gemaakt met het inrichten van een eenheid voor contractmanagement van justitiebrede contracten.

De door de minister in 2008 genomen maatregelen hebben nog niet geleid tot verbetering van het inkoopbeheer in 2008. Wel heeft de door de auditdienst uitgevoerde audit inzicht gegeven in de aard van de fouten in het inkoopbeheer.

Naleving Europese aanbestedingsregels

Ondanks de getroffen maatregelen is de naleving van de Europese aanbestedingsregels ten opzichte van 2007 in 2008 verder verslechterd. Evenals in 2007 zijn bij tientallen aanbestedingen de Europese aanbestedingsregels ten onrechte niet nageleefd. Over 2008 bedraagt het bedrag aan onrechtmatigheden € 45,1 miljoen tegenover € 24 miljoen in 2007.

Een bedrag van in totaal ongeveer € 7,8 miljoen merken wij als onzeker aan (2007: € 9,9 miljoen).

De onrechtmatigheden van 2008 € 45,1 miljoen betreffen vooral:

- het aangaan van zogenoemde overbruggingscontracten door raamovereenkomsten niet tijdig opnieuw aan te besteden (€ 14,9 miljoen);
- het verstrekken van opdrachten buiten de bestaande raamovereenkomsten, zonder een goed gemotiveerde onderbouwing (€ 12,3 miljoen);
- de inhuur van specifieke externe deskundigen die worden ondergebracht bij bestaande raamovereenkomsten (€ 3,3 miljoen);
- het afsluiten van contracten en overeenkomsten waarbij om andere redenen ten onrechte niet Europees is aanbesteed (€ 14,2 miljoen).

De fouten en onzekerheden in de aanbesteding betreffen grotendeels de aanschaf van software en kantoorartikelen en de inhuur van uitzendkrachten en externe deskundigen.

Uit onderzoek van de auditdienst blijkt dat het kerndepartement onvoldoende greep heeft op het inkoopbeheer van de uitvoerende diensten. Deze diensten leven de regels veelal bewust niet na en leggen bijvoorbeeld de voorgenomen inkopen niet eerst voor aan de centrale toetsingscommissie. Directies en diensten van het ministerie leggen over de wijze waarop zij aanbesteden niet expliciet verantwoording af aan de hoogste ambtelijke leiding. Deze vult op haar beurt haar verantwoordelijkheid voor de naleving van de Europese aanbestedingsregels onvoldoende in. Zij laat zich namelijk niet altijd tijdig informeren over knelpunten in het aanbesteden bij de organisatieonderdelen en past het sanctiebeleid niet toe, nadat is vastgesteld dat de Europese aanbestedingsregels niet of onvoldoende zijn nageleefd.

Overige tekortkomingen inkoopbeheer

Ook in 2008 stellen we vast dat het Ministerie van Justitie regelmatig betaalt, terwijl de vereiste onderliggende bewijsstukken, zoals onder meer bestelopdrachten van de bestelde goederen en contracten voor ingehuurde diensten, ontbreken. Ook constateren we dat in de door de diensten afgesloten inkoopcontracten geen bepalingen zijn opgenomen, waarin het betalen van voorschotten is vastgelegd. We hebben een bedrag van ongeveer € 43,8 miljoen aan fouten en onzekerheden vastgesteld. In 2007 betrof dit een bedrag van € 50,2 miljoen.

Recapitulatie

De fouten en onvolkomenheden bij de Europese aanbestedingen en het betalen zonder voldoende onderbouwing of noodzaak van in totaal € 96,8 miljoen, doen zich voor bij vrijwel alle sectoren binnen het Ministerie van Justitie. De onderdelen van het ministerie met het grootste bedrag aan fouten en onzekerheden zijn:

- de DJI (18,7 miljoen);
- de Raad voor de Kinderbescherming (€ 6,9 miljoen).⁵

Conclusie

Het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels als onderdeel van het inkoopbeheer is zeer hardnekkig. De onrechtmatigheden en onzekerheden komen bij veel onderdelen van het Ministerie van Justitie voor. Wij concluderen dat de maatregelen die het ministerie in 2008 heeft getroffen niet het gewenste effect hebben gehad, waardoor het inkoopbeheer in

⁵ Daarnaast is een fout in de Europese aanbesteding bij de Raad voor de Kinderbescherming voor een bedrag van € 2,9 miljoen toegerekend aan de verantwoording van Jeugd en Gezin.

2008 niet op orde was. Ten opzichte van 2007 is het inkoopbeheer zelfs verder verslechterd door het onvoldoende naleven van de Europese aanbestedingsregels. De fouten en onzekerheden in het inkoopbeheer in 2008 belopen in totaal € 96,8 miljoen. We merken de onvolkomenheden in het inkoopbeheer van het departement aan als een *ernstige* onvolkomenheid in het financieel beheer. Het inkoopbeheer van DJI en de Raad voor de Kinderbescherming merken we aan als afzonderlijke onvolkomenheid bij deze dienstonderdelen. We bevelen de minister aan om goed toe te zien op de naleving van de Europese aanbestedingsregels en het sanctiebeleid toe te passen.

Wij constateren dat het inkoopbeheer al jaren veel en steeds dezelfde onvolkomenheden vertoont. Hoewel ieder jaar (ook in 2008) in opzet zaken worden verbeterd, beklijft dit maar niet in de uitvoering. Met name de wijze waarop het ministerie met de Europese aanbestedingsregels omgaat is in 2008 ten opzichte van 2007 verslechterd. De Algemene Rekenkamer besluit daarom om in 2009 een bezwaaronderzoek uit te voeren naar de redenen waarom de onvolkomenheden in het inkoopbeheer, en in het bijzonder in de Europese aanbestedingen niet worden opgelost. Hierbij zullen we in aansluiting op de audit van de auditdienst de dieperliggende oorzaken nagaan van het steeds weer ontstaan van fouten in de Europese aanbestedingen en nagaan hoe deze kunnen worden voorkomen door een betere bedrijfsvoering (contractregister, centrale inkoop, etc.), een betere naleving van interne procedures en een betere toepassing van het sanctiebeleid.

3.1.3 Projectgeldenbeheer DJI verbeterd, maar nog niet op orde

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* stelden wij vast dat het projectgeldenbeheer bij DJI beter kan. Projectuitgaven werden niet altijd op de juiste kostensoorten geboekt, waardoor onvoldoende duidelijk was hoeveel geld aan een bepaald project werd besteed. Ook ontbraken goede projectadministraties en was onduidelijk welke resultaten met deze projecten werden behaald.

In het Jaarverslag 2008 maakt de minister melding van de diverse maatregelen die hij in 2008 heeft getroffen om het projectgeldenbeheer bij DJI te verbeteren:

Projectgeldenbeheer DJI

In 2008 is een circulaire uitgegaan over projectgeldenbeheer. Het instrumentarium is ontwikkeld en geïmplementeerd. In 2009 wordt gemeten of dit ook daadwerkelijk leidt tot een verbetering.

In de eind 2008 door DJI uitgebrachte circulaire *Richtlijnen voor het voeren van een projectadministratie* is aangegeven hoe per projectfase het inzicht kan worden verbeterd in de projectadministratie en de projectkosten. Daarnaast is sinds eind januari 2009 een handleiding *Wegwijzer projectbeheersing* beschikbaar als leidraad voor het projectmanagement.

Een ander initiatief dat het projectgeldenbeheer kan verbeteren, is het opzetten van een programma voor het verbeteren van de kwaliteit, de samenhang en de structuur van de informatievoorziening binnen DJI. Dit programma wordt stapsgewijs geïmplementeerd en zal naar verwachting in 2009 worden afgerond. Voor de begeleiding en implementatie van ICT-projecten wordt vooraf een zogenoemde businesscase uitgevoerd.

Met deze maatregelen heeft DJI de opzet van het projectgeldenbeheer verbeterd. Uit de audits die DJI in 2008 heeft uitgevoerd blijkt dat de *werking* van het projectgeldenbeheer bij deze dienst in 2008 nog onvoldoende verbeterd is. De nieuwe maatregelen zullen naar verwachting vanaf 2009 leiden tot aantoonbare verbeteringen.

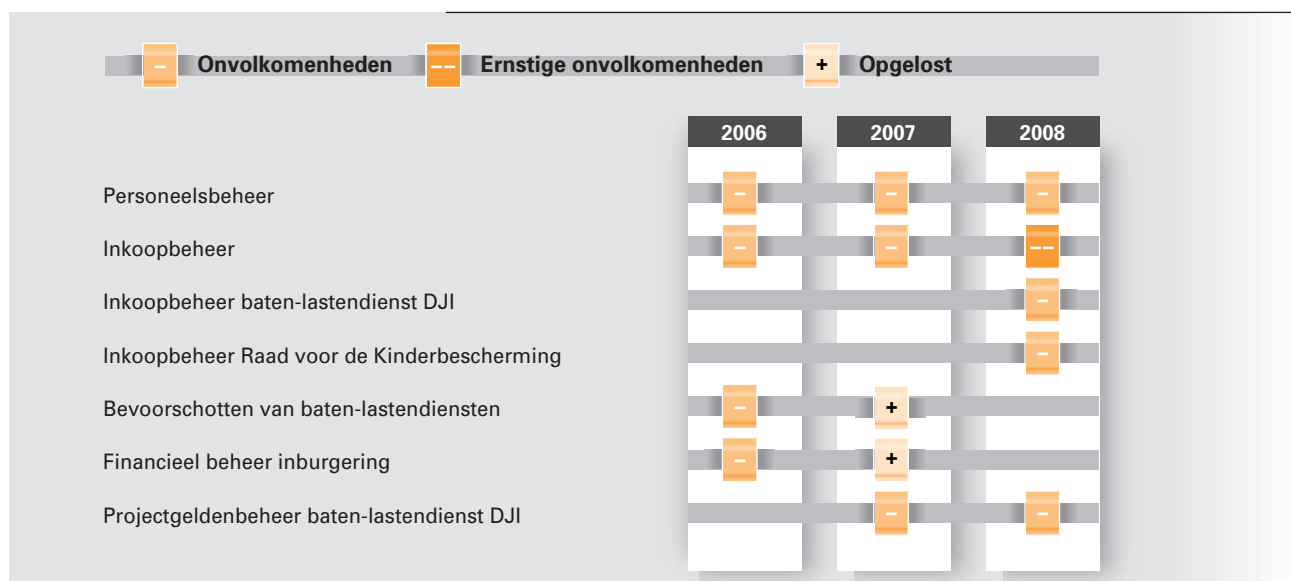
Conclusie

We merken het projectgeldenbeheer aan als een onvolkomenheid in het financieel beheer van DJI. In 2008 zijn belangrijke stappen gezet voor de verbetering van dit beheer, waarvan de resultaten echter pas in de loop van 2009 zichtbaar zullen zijn. We bevelen aan om het nu in gang gezette verbetertraject met kracht te vervolgen en erop toe te zien dat de projectgelden worden beheerd volgens de richtlijnen van de nieuwe circulaire en de nieuwe handleiding. Een goede introductie hiervan is daarbij essentieel. Wij gaan ervan uit dat DJI over 2009 voldoet aan de eisen van een toereikend projectgeldenbeheer en daarmee op dit onderdeel van het financieel beheer «in control» zal zijn.

3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In figuur 3 hebben we de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering. Ook laat het zien welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Figuur 3 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van Justitie



We constateren dat er voor het personeelsbeheer bij het Ministerie van Justitie en het projectgeldenbeheer bij de baten-lastendienst DJI voldoende maatregelen zijn getroffen om de onvolkomenheden in 2009 te kunnen oplossen. In 2009 komt het aan op de uitvoering van de genomen maatregelen.

Bij het inkoopbeheer constateren we over 2008 dat de Europese aanbestedingsregels slechter zijn nageleefd. We merken dit aan als een ernstige onvolkomenheid in het inkoopbeheer van het Ministerie van Justitie. Voor de baten-lastendienst DJI en Raad voor de Kinderbescherming merken we dit aan als een afzonderlijke onvolkomenheid bij deze organisatieonderdelen. Hiermee wijkt de presentatie van de onvolkomenheden af van de presentatie in het *Rapport bij het Jaarverslag 2007*. Nu zijn de tekortkomingen in het inkoopbeheer vertaald in één ernstige onvolkomenheid bij het ministerie en twee onvolkomenheden bij dienstonderdelen. Bij gelijke presentatie als over 2007 zou sprake zijn geweest van één ernstige onvolkomenheid.

Hierna gaan wij in op enkele ontwikkelingen in de bedrijfsvoering. Het gaat hier niet om onvolkomenheden, maar om andere punten die wij onder de aandacht willen brengen. Deze punten zijn:

- de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf;
- de herinrichting van de controlfunctie;
- de kostprijsberekening van baten-lastendiensten;
- het betaalgedrag;
- het verbeterprogramma van de baten-lastendienst IND.

3.2.1 Deugdelijke totstandkoming bedrijfsvoeringsparagraaf

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* stelden we vast dat de bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2007 summier was. Ook signaleerden we dat de gehanteerde wegingscriteria, om informatie die de dienstonderdelen hadden aangeleverd om in de bedrijfsvoeringsparagraaf op te nemen, beter moesten worden vastgelegd.

De bedrijfsvoeringsparagraaf bij het Ministerie van Justitie is aan de hand van informatie van de dienstonderdelen opgebouwd en over 2008 beter ingebed in de planning & controlcyclus. De Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ) heeft de bedrijfsvoeringsparagrafen van de dienstonderdelen geaggregeerd naar de bedrijfsvoeringsparagraaf van het ministerie. Deze is hiermee op deugdelijke wijze tot stand gekomen. We melden dit ook in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering in § 2.3.

Wel constateren we dat het normenkader dat het departement hanteert nog te weinig gericht is op knelpunten in de bedrijfsvoering van het primaire proces. Hierdoor bestaat het risico dat belangrijke knelpunten in dit proces onvoldoende in de bedrijfsvoeringsparagraaf worden belicht. Daarnaast ontbreken nog steeds eenduidige criteria voor de weging van de knelpunten die de dienstonderdelen constateren.

In het Jaarverslag 2008 gaat de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf in op de tekortkomingen in het inkoopproces en op de knelpunten bij de totstandkoming van beleidsinformatie.

3.2.2 Herinrichting van de controlfunctie krijgt vorm

Het Ministerie van Justitie heeft formeel per 1 januari 2008 de controlfunctie ingevoerd bij DGRR en per 1 januari 2009 bij DGPJS en DGWIAV. Hiermee wil het kerndepartement komen tot een betere aansturing en afstemming en daarmee tot een betere informatievoorziening naar en van de uitvoeringsorganisaties. DGRR voerde feitelijk al in 2007 de controlfunctie in. DFEZ toetst als concerncontroller de controlprocedure bij de directoraten-generaal op juistheid, tijdigheid en volledigheid.

Wij constateren dat, mede door voldoende steun van DFEZ in de overgangsfase, DGPJS en DGWIAV de controlfunctie per 1 januari 2009 hebben ingericht. Ook zullen DGPJS en DGWIAV voor de verdere ontwikkeling van de controlfunctie in 2009 de steun van DFEZ krijgen. DGRR stemde de controlwerkzaamheden in 2008 voldoende af met DGPJS en DGWIAV. DGRR heeft in 2008 de aansturing van en het overleg met uitvoeringsorganisaties in het kader van de controlfunctie verder gestroomlijnd.

De directoraten-generaal zijn bij de uitvoering van hun beleid afhankelijk van een groot aantal ketenpartners⁶, die voor een belangrijk deel buiten de directe verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie vallen. Met deze ketenpartners moeten wel afspraken worden gemaakt over ieders aandeel in het realiseren van de beleidsdoelen van de minister. Voor de sturing en bijsturing van de uitvoering van het beleid en de bedrijfsvoering voert DGRR op diverse niveaus overleg met de uitvoeringsorganisaties en de andere ketenpartners. Behalve door alle formele procedures, richtlijnen, normen en administratiesystemen, stelt DGRR zich ook via overleg op de hoogte van relevante ontwikkelingen en eventuele knelpunten in de bedrijfsvoering. Zo kan DGRR tijdig inspelen op de knelpunten die zich in de bedrijfsvoering voordoen. Dat DGRR hiermee op de goede weg is, constateerden wij bijvoorbeeld bij de uitvoeringsorganisatie Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

Voor een goede samenwerking met de andere ketenpartners moeten zowel DGRR als DGPJS en DGWIAV een plan van aanpak ontwikkelen. Zo dient DGRR een beter inzicht te krijgen in de wijze waarop de ketenpartners een bijdrage kunnen leveren aan de beleidsdoelstellingen van de minister, naast de doelen die zij op andere beleidsterreinen nastreven. Dit vereist naar onze mening dat het Ministerie van Justitie het gehele takenveld analyseert en de beschikbare capaciteit van de ketenpartners kent. Vervolgens dient het ministerie met deze ketenpartners, zoals de politiediensten, tot verantwoorde keuzes te komen over ieders aandeel in het verwezenlijken van de beleidsdoelen van de minister.

Voor een goede verdere ontwikkeling van de opzet en de werking van de controlfunctie bij de directoraten-generaal en bij DFEZ als concern-controller, vragen wij aandacht voor de consequenties die de invulling van de taakstelling kan hebben. In 2007 en 2008 is de beschikbare capaciteit bij DFEZ en de auditdienst al zo ver teruggebracht, dat weinig capaciteit beschikbaar is voor de toezichts- en ondersteuningsfunctie. Op grond van interne overzichten constateren wij dat de directoraten-generaal bij het invullen van hun toezichtstaak ervan uitgaan dat zij de auditdienst kunnen inschakelen. Wij pleiten ervoor dat de directoraten-generaal goede afspraken maken met de auditdienst over de inzet van deze dienst. We bevelen aan zo nodig tijdig alternatieven te ontwikkelen, opdat de goede werking van de controlfunctie niet in gevaar komt, indien blijkt dat de directoraten-generaal vanwege capaciteitsgebrek bij de auditdienst geen beroep op deze dienst kunnen doen.

3.2.3 Aanpassing kostprijsberekening nodig

Uit ons onderzoek bij het CJIB en dienst Justis blijkt dat de regels voor de berekening van kostprijzen van producten van deze diensten en de verantwoordelijke beleidsdirecties veel ruimte laten voor eigen invulling. Zo ontbreken nadere richtlijnen voor het activeren van software, waardoor de baten-lastendiensten hier verschillend mee omgaan. Daarnaast worden de (voorcalculatorische) kostprijzen niet altijd tijdig aangepast.

⁶ Belangrijke partners voor DGRR in de strafrechtketen zijn bijvoorbeeld het OM, de Rechtspraak, het Nederlands Forensisch Instituut, het Centraal Justitieel Incassobureau, de Raden voor Rechtsbijstand, bijzondere opsporingsdiensten, de gemeenten en de politieregio's. Daarnaast betreft het partners in de civiele en bestuursrechtketen.

Bij de dienst Justis heeft dit ertoe geleid dat de werkelijke kostprijs van de Verklaring Omtrent het Gedrag natuurlijke personen al een aantal jaren ver onder de aan derden in rekening gebrachte prijs ligt (in 2008 39%). De verwachting is dat deze prijs pas in 2010 zal worden aangepast.

Het CJIB heeft, bij gebrek aan nadere richtlijnen, in overleg met DFEZ besloten om bij de ontwikkeling van software uitsluitend de kosten van ingehuurd consultants en overig ingehuurd personeel te activeren. De kosten van eigen personeel worden niet geactiveerd en komen ten laste van het jaarresultaat.

Voor de toerekening van de indirecte kosten aan de kostprijs van producten, het tijdig bijstellen van deze kostprijzen en de te activeren ontwikkelingskosten van software bij het Ministerie van Justitie moet DFEZ naar onze mening heldere richtlijnen ontwikkelen.

DGPJS dient naar onze mening zo spoedig mogelijk in 2009 de tarieven die de dienst Justis hanteert aan te passen aan de reële kostprijzen.

3.2.4 Betaalgedrag moet verbeteren

In reactie op de financiële crisis heeft het kabinet in november 2008 aangegeven dat de overheid haar rekeningen aan ondernemers sneller moet betalen. De staatssecretaris van Financiën en de minister van Economische Zaken hebben als reactie op een vraag hierover van de Tweede Kamer op 8 januari 2009 gemeld (Financiën en Economische Zaken, 2009) dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ervoor zal zorgen dat de betalingstermijn in de Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van Diensten en de Algemene Rijksinkoopvoorwaarden in 2009 van 45 in 30 dagen gewijzigd wordt.

Ruim 50% van alle facturen is bij het kerndepartement in 2008 binnen dertig dagen betaald. Veel facturen blijven echter lang onbetaald. Zo is voor het kerndepartement over 2008 voor ruim 300 facturen, in totaal voor een bedrag van ongeveer € 4,9 miljoen, een betaaltermijn van langer dan 250 dagen geconstateerd. Het Audit Committee heeft in maart 2009 besloten de auditdienst te vragen het betaalgedrag van het Ministerie van Justitie te onderzoeken en om, indien nodig, met verbetervoorstellen te komen. We gaan ervan uit dat het ministerie in 2009 zijn betaalgedrag zal verbeteren.

3.2.5 Verbeterprogramma IND eind 2008 afgerond

In het Jaarverslag 2008 gaat de minister bij de operationele doelstelling 15.1 in op de vernieuwing van de IND:

Vernieuwing IND

Het programma «IND bij de tijd» heeft zich in 2008 met name gericht op de vormgeving van de structurele vernieuwing: het nieuwe informatiesysteem, personeelsontwikkeling en verbetering van de dienstverlening. Begin 2008 is de aanbesteding Informatievoorziening (INDIGO) afgerond. In de zomer van 2008 is het globaal ontwerp (proces- en systeemontwerp) afgerond. In het najaar van 2008 is de realisatiefase van start gegaan. Binnen het vernieuwingsprogramma is in 2008 een nieuw organisatiemodel opgesteld. Eind 2008 is een start gemaakt met de uitvoering en implementatie van een nieuw organisatiemodel. In 2008 zijn acht basisprincipes voor dienstverlening opgesteld. Deze basisprincipes bieden handvatten voor alle medewerkers van de IND om in houding en gedrag vorm te geven aan een betere dienstverlening en klantgerichtheid. De verbeterde dienstverlening

komt o.a. tot uitdrukking in de daling van het aantal klachten. 2008 was het laatste jaar van de twinning met de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Deze twinning was succesvol. De IND heeft met hulp van de SVB een aantal structurele veranderingen doorgevoerd op het gebied van dienstverlening en sturen op kwaliteit en tijdigheid. De resultaten hiervan komen mede tot uitdrukking in de stijging van de klanttevredenheid (vanuit onderzoek) en een afname van de aantallen klachten (met ruim 31%).

We constateren dat de IND ook in 2008 verder heeft gewerkt aan de verbeteringen in de bedrijfsvoering en daarmee aan de dienstverlening. Het verbeterprogramma vloeide voort uit ons in 2005 gepubliceerde onderzoek naar het primaire proces en de onderliggende bedrijfsvoering van de IND (Algemene Rekenkamer, 2005). We constateren dat het verbeterprogramma eind 2008 is afgerond en dat op 1 januari 2009 een nieuw organisatiemodel is geïntroduceerd. De IND zal de bedrijfsprocessen de komende jaren verder vernieuwen. In de tweede helft van 2009 neemt de IND gefaseerd een nieuw informatiesysteem in gebruik, waardoor de informatievoorziening verder kan verbeteren.

Uit het *Verslag van de Nationale ombudsman over 2008* (Nationale ombudsman, 2008) blijkt dat in 2008 het aantal klachten over de IND ten opzichte van 2007 weer verder is afgenomen. De afname van het aantal klachten is voor een deel te danken aan een verdere versnelling van de procedures voor de behandeling van de bezwaarzaken en de zogenoemde eerste aanleg zaken. De IND heeft de afgelopen jaren diverse verbeteringen kunnen doorvoeren op het gebied van dienstverlening, sturen op kwaliteit en tijdigheid, mede als resultaat van een twinning met de Sociale Verzekeringsbank.

We concluderen dat de IND het in 2006 ingezette verbetertraject volgens planning eind 2008 heeft afgerond. De komende periode komt het erop aan datgene wat bereikt is verder in de organisatie te verankeren door onder meer een goede werking van het nieuwe informatiesysteem.

3.3 Departementsoverstijgende onderwerpen

In deze paragraaf geven we een beeld van de aspecten van bedrijfsvoering die wij onder andere hebben onderzocht, omdat we ze van belang achten voor een goede publieke verantwoording, en dan in het bijzonder voor het «in control» zijn van de minister. We hebben onderzoek gedaan naar de beheersing van de realisatie van een beleidsdoel (§ 3.3.1) en naar het personeelsbeheer (§ 3.3.2).

3.3.1 Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 13

Om inzicht te krijgen in de mate waarin het Ministerie van Justitie «in control» is, bij het op rechtmatige wijze realiseren van een beleidsdoel hebben we onderzocht of voor beleidsartikel 13 operationele doelstelling 1 «Het bewerkstelligen van een doeltreffende preventie van criminaliteit» de sturing, het beheer en de verantwoording en controle in overeenstemming zijn met het afgesproken beleid, en of deze op logische wijze samenhangen:

- Is de informatie over de niet-financiële doelstellingen op orde?
- Is er een op dit beleid logisch aansluitende planning & controlcyclus?
- Zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rechtmatig?
- Zijn in de saldibalans de juiste standen van de aan dit beleid gekoppelde verplichtingen, vorderingen en voorschotten opgenomen?

Op basis van ons onderzoek bij de dienst Justis, die een bijdrage levert aan de realisatie van de onderhavige doelstelling, constateren wij tekortkomingen in de betrouwbare totstandkoming van de beleidsinformatie. Ook de bruikbaarheid van deze informatie moet verbeterd worden. We verwijzen voor deze punten naar § 4.2.

Wel stellen we vast dat de planning en controlcyclus logisch aansluit op het beleid en dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rechtmatig zijn. De saldibalans van deze dienst bevat de juiste standen van de aan dit beleid gekoppelde verplichtingen, vorderingen en voorschotten.

Hoewel wij in de verantwoording geen onrechtmatigheden constateerden, bleek tijdens het onderzoek wel dat de bedrijfsvoering bij de dienst Justis verbeterd moet worden en dat het proces van totstandkoming van de verantwoording niet goed is verlopen. Na oplevering van de conceptversie van het Jaarverslag 2008 aan de Algemene Rekenkamer dienden nog veel wijzigingen aangebracht te worden.

Eind 2007, begin 2008 dreigde de pas vanaf 2005 opererende dienst Justis «out of control» te raken door een stagnerende bedrijfsvoering. Dit was het gevolg van een te snelle groei van de werkstromen en een andere inrichting van de oorspronkelijke kerntaak «Preventief toezicht op rechtspersonen». Tekenen hiervoor waren oplopende werkachterstanden, een hoog ziekteverzuim, veel tijdelijke contracten en een eenzijdige afdoening van de productie. Daardoor werd onvoldoende aandacht geschonken aan de efficiency en effectiviteit van de werkzaamheden. In 2008 zijn de werkachterstanden grotendeels ingelopen en is het verbeterplan *Zevensprong* gestart. Dit plan moet ertoe leiden dat zowel de organisatie zelf als de bedrijfsvoering op orde komt. De belangrijkste knelpunten die zich eind 2008 nog voordeden, zijn de totstandkoming van betrouwbare prestatiegegevens, de aansluiting tussen productiegegevens en de verantwoorde opbrengsten in de financiële administratie en het inkoopbeheer, met als aandachtspunt de boeking van nog te ontvangen facturen.

Wij constateerden dat de dienst Justis, om als kleine uitvoeringsorganisatie goed te functioneren, extra steun nodig heeft van DGPJS bij onder meer de verdere ontwikkeling van de strategie en de inrichting van de bedrijfsvoering. Met de inrichting van de controlfunctie bij DGPJS vanaf 1 januari 2009 is een goede basis gelegd om de dienst Justis te ondersteunen en verder «in control» te brengen. De dienst Justis zelf heeft in 2008 al veel initiatieven ondernomen om het eigen functioneren (ook op de langere termijn) te verbeteren.

3.3.2 Personeelsbeheer

Op het gebied van personeelsbeheer hebben wij ons verdiept in twee actuele thema's: de digitalisering van de personeelsdossiers en de inhuur van externen. Daarnaast voerden we een separaat onderzoek uit naar de vergoedingen bij buitengewoon verlof.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij onderzoek gedaan naar de vergoedingen aan ambtenaren die met buitengewoon verlof, zonder bezoldiging, tijdelijk werkzaam zijn bij internationale organisaties. Over de resultaten van dit onderzoek rapporteren wij in ons rapport *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: detacheringen zonder bezoldiging* (Algemene Rekenkamer, 2009) dat wij op 9 april 2009 hebben uitgebracht.

Digitalisering van personeelsdossiers

Wij hebben bij alle ministeries onderzocht hoe digitalisering van de personeelsdossiers verloopt (aanpak, voortgang, resultaten en mogelijke knelpunten). Bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Economische Zaken, van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben we ook gekeken naar de kwaliteit van personeelsdossiers (juistheid, volledigheid en toegankelijkheid).

Wij constateren dat de digitalisering van de personeelsdossiers bij het Ministerie van Justitie vanaf de start met de voorbereidingen in 2003, planmatig is opgepakt. De circa 45 000 personeelsdossiers van het Ministerie van Justitie, met gemiddeld 165 pagina's per dossier, zijn gedigitaliseerd tussen september 2004 en juli 2005. De hiervoor ingerichte programmaorganisatie heeft na de digitalisering het beheer van de dossiers in het laatste kwartaal van 2005 overgedragen aan de staande organisatie en is na deze overdracht ontmanteld. Bij de overdracht is de digitalisering niet geëvalueerd en zijn de kosten niet in beeld gebracht. Ook blijkt uit ons onderzoek dat er na afronding van de digitalisering in 2005 niet justitiebreed onderzoek is gedaan naar de kwaliteit van de personeelsdossiers. Pas in 2008 is er een specifieke (justitiebrede) audit uitgevoerd naar de kwaliteit van de personeelsdossiers. Hieruit bleek dat er in 2008 in de dossiers nog diverse stukken ontbraken. Zie hiervoor § 3.1.1.

In 2008 is het ministerie gestart met de invoering van een zelfbedieningsportaal waarmee medewerkers onder andere hun eigen dossier kunnen inzien. In 2009 zal dit verder binnen het Ministerie van Justitie worden uitgerold zodra de benodigde software is opgeleverd en geïmplementeerd.

Inhuur van externen

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV is onder meer afgesproken om het aantal rijksambtenaren te verminderen. De minister van BZK heeft namens het Rijk de regie over die operatie. Volgens de nota *Externe inhuur* (BZK, 2008) dienen ministers ervoor te waken dat zij de gaten die in het personeelsbestand vallen door de vermindering van het aantal rijksambtenaren, niet opvullen door de inhuur van externen. Verder is volgens de nota terughoudendheid geboden bij de inhuur van externen op reguliere functies of het vragen van extern advies voor bijvoorbeeld beleidsvraagstukken. De doelstelling van het kabinet is namelijk dat de uitgaven aan externe inhuur niet hoger worden dan in 2007 en waar mogelijk afnemen.

De ministeries treffen zelf de benodigde beheersmaatregelen. Sinds 2007 rapporteren de ministeries in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur en over de beheersmaatregelen die ze getroffen hebben. Wij zijn bij alle ministeries nagegaan hoeveel zij hebben uitgegeven aan externe inhuur in 2008, welke beheersmaatregelen ze hebben getroffen en hoe zij hierover rapporteren in hun jaarverslagen. Bij de Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), van Economische Zaken en van Financiën hebben we ook een aantal facturen onderzocht.

Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van Justitie voor de inhuur van externen van een toetsingskader gebruikt. Bij het ministerie is sprake van integraal management, waarbij de beslissingsbevoegdheid ligt bij de hoogste leiding van het betreffende organisatieonderdeel. Deze onderdelen beschikten voor 2008 niet over specifieke kaderstellende budgetten voor inhuur van externen. Het kerndepartement stuurt alleen op het totaal

van de uitgaven van het ministerie en rapporteert maandelijks over de omvang van de inhuur van externen.

In hoofdstuk 15 van het Jaarverslag 2008 is een *Overzicht niet financiële informatie over inkoop van adviseurs en tijdelijk personeel* opgenomen:

Overzicht niet financiële informatie over inkoop van adviseurs en tijdelijk personeel, uitgaven in 2008 (in €)

| | |
|--|--------------------|
| Programma- en apparaatskosten | |
| 1. Interim-management | 24 769 664 |
| 2. Organisatie- en Formatieadvies | 34 769 932 |
| 3. Beleidsadvies | 2 916 210 |
| 4. Communicatieadvisering | 180 972 |
| Beleidsgevoelig (som 1 t/m 4) | 62 636 777 |
| 5. Juridisch advies | 8 626 381 |
| 6. Advisering opdrachtgevers automatisering | 78 415 977 |
| 7. Accountancy, financiën en administratieve organisatie | 2 920 592 |
| Beleidsondersteunend (som 5 t/m 7) | 89 962 950 |
| 8. Uitzendkrachten (formatie en piek) | 167 038 702 |
| Ondersteuning bedrijfsvoering (som 8) | 167 038 702 |
| Totaal uitgaven inhuur externen | 319 638 429 |

Uit het overzicht blijkt dat in 2008 voor een bedrag van € 319,6 miljoen aan externen is ingehuurd (2007: € 298,5 miljoen). In het overzicht zijn de bedragen over 2008 van de Rechtspraak van in totaal € 30,5 miljoen niet opgenomen. In de toelichting bij het overzicht is dit ook vermeld. Het overzicht in het Jaarverslag 2007 vermeldde een totaalbedrag voor het Ministerie van Justitie van € 298,5 miljoen. Hierin was het bedrag van de Rechtspraak over 2007 van in totaal € 36,6 miljoen nog wel opgenomen. Inclusief de bedragen voor de Rechtspraak steeg het bedrag aan inhuur van externen volgens de opgave van het Ministerie van Justitie van € 298,5 miljoen in 2007 tot € 350,1 miljoen in 2008. Dit is een stijging van 17%.

De deugdelijke totstandkoming van het overzicht externe inhuur in het Jaarverslag 2008 is niet gewaarborgd omdat de categorieën van het overzicht niet geheel aansluiten op de kostensoorten van de departementale administratie. De kosten van de categorie *interim-management* in het overzicht externe inhuur zijn niet de werkelijke kosten. Het betreft een extracomptabele toedeling van de kosten van de kostensoort *uitzendkrachten*. De uitgangspunten voor deze toedeling zijn niet duidelijk. Ook constateren we dat de kosten van de inhuur van externen niet altijd op de juiste kostensoort worden geboekt. Veelal worden de kosten geboekt op de kostensoort *overige externe inhuur*. Deze kosten dienen te worden toegerekend aan de acht categorieën van de Rijksbegrotingsvoorschriften voor inhuur van externen. Voor een deel zijn deze kosten niet toegerekend aan een van de acht categorieën en zijn de bedragen niet opgenomen in het overzicht externe inhuur. Het betreft bijvoorbeeld de kosten van inhuur voor het project «IND bij de tijd» voor een bedrag van € 17 miljoen.

Daarnaast is in het bedrag over 2008 € 58,4 miljoen voor de inhuur van beveiligingspersoneel bij DJI niet opgenomen in het overzicht in het Jaarverslag 2008. Ook in het overzicht in het Jaarverslag 2007 was het bedrag voor de inhuur van beveiligingspersoneel (€ 75 miljoen) niet opgenomen.

Gelet op het voorgaande is het bedrag aan inhuur van externen van het Ministerie van Justitie in 2008 minstens € 425 miljoen (in 2007 minstens € 373,5 miljoen).

Om een onjuiste toerekening verder te voorkomen heeft het Ministerie van Justitie de kostensoorten voor 2009 herijkt. De in 2009 aangepaste kostensoorten sluiten aan op de verplichte acht categorieën, met uitzondering van de kostensoort *overige externe inhuur*. Hoe deze kostensoort in 2009 wordt toegerekend aan de acht categorieën is nog niet bepaald.

4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD

Jaarlijks doet de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek naar de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (§ 4.2)? Daarnaast schenken we in dit hoofdstuk aandacht aan informatie over grote ICT-projecten (§ 4.3). Ten slotte staan we stil bij de ontwikkelingen in de beleidsinformatie (§ 4.4). We gaan hierbij onder meer in op de overheveling van taken naar Jeugd en Gezin.

Het Ministerie van Justitie heeft de beleidsdoelstellingen in de Begroting 2009 (Justitie, 2008) meer richtinggevend gemaakt en daarmee gezorgd voor een sterke verbetering ten opzichte van 2008.

Bij de totstandkoming van de niet-financiële informatie in het Jaarverslag 2008 is een aantal tekortkomingen gesignaleerd dat veelal samenhangt met het onttrekken van informatie uit decentrale systemen en het aggregeren ervan naar centrale (management)informatie. De betrouwbaarheid van het aggregatieproces is onvoldoende gewaarborgd. Veel onderdelen van het ministerie zijn echter reeds geruime tijd bezig om hun informatiesystemen te vernieuwen en de tekortkomingen op te lossen. We zien verbetering bij de IND, het OM, de Raad voor de Kinderbescherming en de Dienst Terugkeer en Vertrek. De voortgang van deze vernieuwingsinslag is nog beperkt, en nog niet alle tekortkomingen zijn hier opgeheven.

Enkele onderdelen van het Ministerie van Justitie, zoals de dienst Justis (zie § 4.2), wachten met structurele verbeteringen in het totstandkomingsproces van niet-financiële informatie, totdat nieuwe systemen zijn geïmplementeerd. Zij treffen intussen echter nauwelijks maatregelen om in de tekortkomingen te voorzien. De implementatie van de nieuwe systemen duurt al snel enkele jaren. Deze periode is te lang om geen tussentijdse maatregelen te treffen.

De prestatiegegevens in het Jaarverslag 2008 zijn nog steeds veelal kwantitatief van aard of geven vooral informatie over doorlooptijden. De informatie zegt daarmee meer over de omvang van de verrichte werkzaamheden en de tijdige afdoening daarvan, dan over het daarmee bereikte beleidsresultaat. Zowel in de begroting als in de verantwoording wordt veelal ingegaan op de ontwikkeling van nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving. Wij vragen met name in het jaarverslag meer aandacht voor de verantwoording over de resultaten en de effecten van het uitgevoerde beleid.

Waar de aanpassing van de informatiesystemen op zich laat wachten, bevelen wij aan tijdelijke maatregelen te treffen om ook tijdens de implementatieperiode te waarborgen dat toereikende beleidsinformatie in de verantwoording is opgenomen.

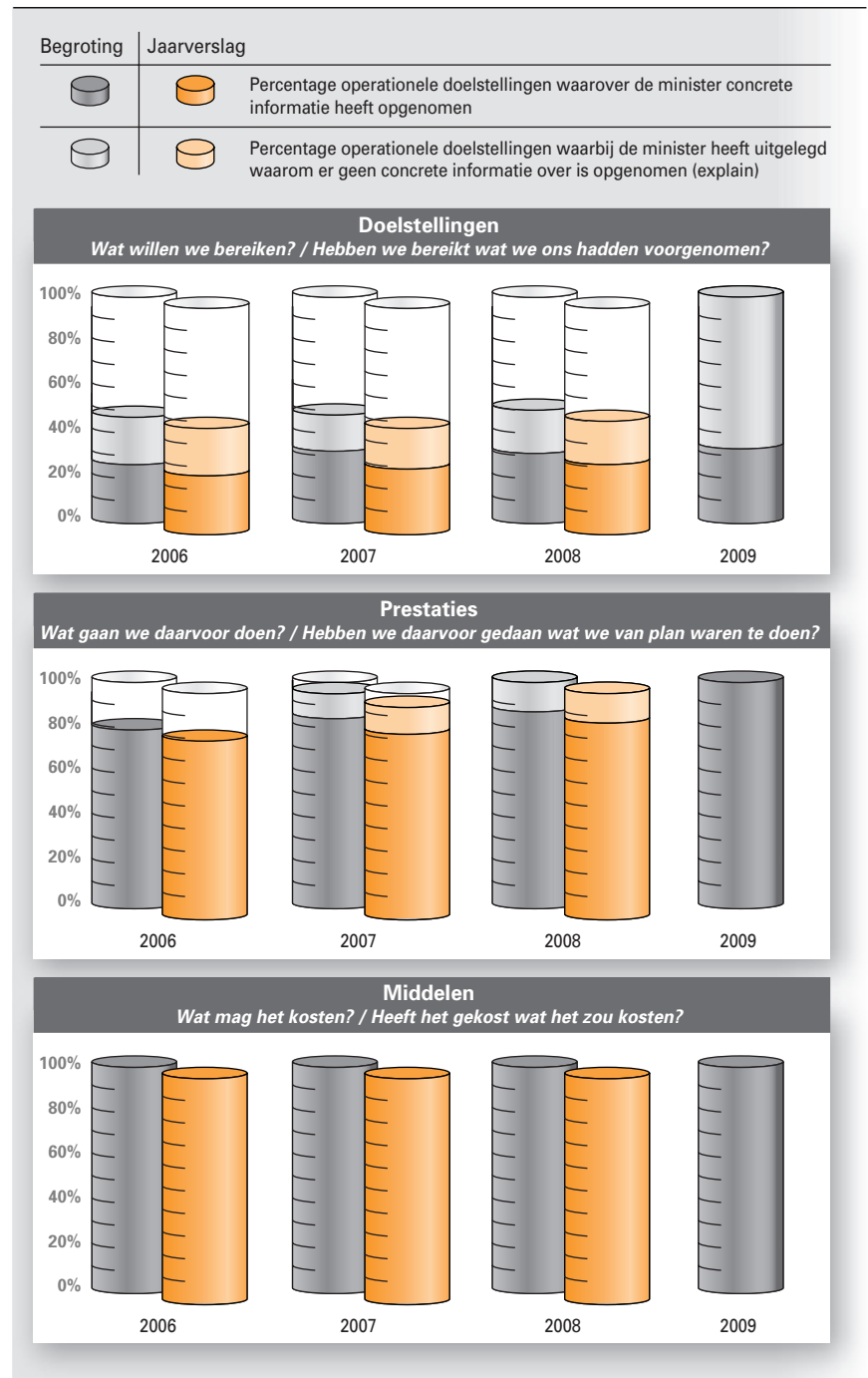
4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in het jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. We gaan daarvoor na in hoeverre concrete informatie over beleidsresultaten beschikbaar is: heeft de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, wordt het

ontbreken van die informatie uitgelegd (het zogenoemde «comply or explain»-principe)?

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 4. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2008 vergeleken met de resultaten van 2006 en 2007 en de Begroting 2009.

Figuur 4 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag
Ministerie van Justitie



De minister heeft in de Begroting 2009 voor meer doelstellingen dan in de Begroting 2008 (Justitie, 2007) gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uit te leggen («explain») waarom hij zich niet met behulp van prestatie-indicatoren («comply») kan verantwoorden over de realisatie van zijn beleidsdoelstellingen. Wij waarderen deze ontwikkeling. Tevens heeft de minister zijn operationele doelstellingen in de begroting zo geformuleerd, dat zij meer richtinggevend zijn voor de uitvoeringsorganisaties. Verder constateren wij dat de beleidsinformatie met de toelichting daarop in de verantwoording over 2008 een beter inzicht geeft in de mate waarin de minister zijn doelstellingen bereikt, dan in de verantwoording over 2007. Met de herinrichting van de controlfunctie bij de directoraten-generaal heeft het Ministerie van Justitie een basis gelegd om dit traject, in nauwe samenwerking met DFEZ, verder te verbeteren.

De kern van het Justitiebeleid spitst zich toe op de beleidsartikelen 13, 14 en 15. De minister van Justitie is voor de realisatie van zijn beleidsdoelstellingen op deze beleidsterreinen voor een groot deel afhankelijk van de prestaties van derden waarmee hij geen sturingsrelatie heeft, zoals de politieregio's (beleidsartikel 13 «Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding»), instanties voor jeugdzorg (beleidsartikel 14 «Jeugd») en de Koninklijke Marechaussee (beleidsartikel 15 «Vreemdelingenbeleid»). Met deze partners moeten nog nadere afspraken worden gemaakt over de keteninformatievoorziening.

4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

We hebben niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. We hebben ook onderzocht of de informatie in het jaarverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en -prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor ingezette middelen. Dit jaar hebben we onderzoek gedaan naar de bijdrage die de dienst Justis levert aan een van de operationele doelstellingen van artikel 13 van de Justitiebegroting «Het bewerkstelligen van een doeltreffende preventie van criminaliteit» door het bevorderen van integriteit.

Artikel 13 in Begroting en Jaarverslag 2008

De dienst Justis draagt bij aan het beleidsartikel 13 van de Justitiebegroting: «Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding». Binnen dit beleidsartikel is in de Begroting 2008 de volgende algemene beleidsdoelstelling geformuleerd: «Een goed functionerende rechtshandhaving en sanctietoepassing, waaronder begrepen het voorkomen en bestrijden van nationale en grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme».

De dienst Justis levert een bijdrage aan operationele doelstelling 13.1: «Het bewerkstelligen van een doeltreffende preventie van criminaliteit» en aan operationele doelstelling 13.3.

Dit onderzoek beperkt zich tot artikel 13.1 en de daarbij behorende prestatiegegevens, voor zover zij betrekking hebben op het instrument «bevorderen van integriteit», waarvoor de dienst Justis grotendeels verantwoordelijk is.

De minister geeft in zijn operationele doelstelling in de Begroting 2008 voldoende aan wat hij wil bereiken en welke instrumenten en middelen hij inzet om het doel te bereiken. Deze instrumenten zijn niet zo specifiek dat zij voor de dienst Justis voldoende richtinggevend zijn.

Betrouwbare totstandkoming prestatiegegevens niet zeker

We constateren dat de betrouwbare totstandkoming van de prestatiegegevens bij de dienst Justis nog niet is gegarandeerd. Dit komt onder meer doordat er verouderde geautomatiseerde systemen worden gebruikt. Dit wordt aangevuld met informatie uit handmatig bijgehouden bestanden en beperkte beveiligings- en controle mogelijkheden op de data in deze bestanden.

Veel cijfers maar weinig nadere analyse

In de Begroting 2008 respectievelijk het Jaarverslag 2008 meldt de minister het volgende over de instrumenten van artikel 13.

Artikel 13 Instrumenten in begroting en verantwoording

Begroting 2008

Bevorderen van integriteit

In 2007 zijn de evaluaties van de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en de Wet Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur (BIBOB) gepubliceerd en aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Tweede Kamer 31 109, nr. 1). In de begeleidende brieven beschreven maatregelen worden in 2008 verder uitgevoerd.

Jaarverslag 2008

Bevorderen van integriteit

Naar aanleiding van de evaluatie van de Verklaring omtrent het gedrag zijn de beleidsregels voor de verklaring omtrent gedrag in 2008 integraal herzien. De strengere screening op zedendelicten is hierin meegenomen. De BIBOB wordt, als gevolg van de evaluatie van de wet aangepast. Deze wordt uitgebreid met de sectoren vastgoed (voor zover een bestuursorgaan optreedt als civiele partij, exploitatie van speelautomaten en headshops (Tweede Kamer 31 109, nr. 4) Tevens wordt de bescherming van belanghebbenden beter geregeld door belanghebbenden, met inachtneming van de wettelijke beperkingen, een advies te verstrekken en externe bezwarencommissies de mogelijkheid te geven een BIBOB advies in te kunnen zien ten behoeve van de bezwaarschriftprocedures. Bestuursorganen kunnen voor die sectoren waarop de wet BIBOB van toepassing is justitiële en strafvorderlijke gegevens ontvangen over de vergunningaanvragers. Daarnaast maakt de aanpassing van de wet het mogelijk dat het openbaar bestuur een betere informatiepositie krijgt om zich te beschermen tegen het ongewenste faciliteren van criminaliteit. De Tweede Kamer is hierover eind 2008 per brief geïnformeerd (Tweede Kamer, 31 109 VI, nr. 4).

Wij constateren dat de minister zich in de verantwoording over de vraag «Wat gaan we ervoor doen?» uitgebreid verantwoordt over vooral voorstellen tot wetwijziging die naar aanleiding van twee evaluaties aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd. Omdat in de begroting geen specifiek voor de dienst Justis richtinggevende instrumenten voor het uitvoeringsbeleid zijn opgenomen, is in de verantwoording niet aangegeven of de doelstelling met de ingezette instrumenten in 2008 is gerealiseerd. In de verantwoording over 2008 geeft de minister uitsluitend voor het instrument *Bevorderen van integriteit* onder de kop «Realisatie meetbare gegevens bij de operationele doelstelling» het begrote en gerealiseerde volume van de werkstromen. Ook geeft hij hier informatie over de realisatie van genormeerde doorlooptijden van de verschillende producten, zoals de aantallen afgegeven verklaringen van geen bezwaar inzake nieuwe statuten en wijziging van statuten vennootschappen, Verklaringen Omtrent het Gedrag natuurlijke personen en het aantal adviesaanvragen op grond van de wet BIBOB.

In het Jaarverslag 2008 is informatie opgenomen over verschillen tussen de begrote en gerealiseerde kostprijzen en geeft antwoord op de vraag

«Heeft het beleid gekost wat het mocht kosten». De toelichting op de tabel volume- en prestatiegegevens bij artikel 13.1 van het Jaarverslag 2008 meldt: «Ten aanzien van het productieproces VOG wijkt de gerealiseerde kostprijs af van de begrote kostprijs. Deze wijziging is veroorzaakt door een efficiencyverbetering.» De minister geeft hiermee naar onze mening geen afdoende verklaring voor de omvang van het ontstane verschil in de kostprijs die aan derden in rekening wordt gebracht voor in het bijzonder het product VOG natuurlijke personen, mede omdat dit verschil al een aantal jaren bestaat en niet uitsluitend aan een efficiencyverbetering in 2008 is toe te schrijven. Het verschil is ruim 39% en zal zich ook in 2009 voordoen aangezien de kostprijs pas in 2010 zal worden herzien. Mede door dit verschil is een aanzienlijk vermogensoverschot ontstaan, waardoor de dienst Justis in 2008 voor een bedrag van ongeveer € 3,6 miljoen budget overhield. Alhoewel het Ministerie van Justitie in de begroting wel heeft voorzien in een eigen bijdrage die zij geacht wordt te betalen voor de producten van de dienst Justis, heeft het kerndepartement over 2008 in feite niet bijgedragen aan de kosten voor deze producten. Op het aspect van de kostprijzen gaan we in paragraaf 3.2 nader in.

Effectiviteit van het uitgevoerde preventiebeleid beter meten

We constateren dat de verantwoordingsinformatie van de dienst Justis in het Jaarverslag 2008 sterk gericht is op de omvang van de productie en de realisatie van nagestreefde doorlooptijden. Deze informatie geeft hooguit een indicatie over de bijdrage die de dienst Justis levert aan de effectiviteit van het uitgevoerde preventiebeleid. Hoewel het leveren van een bijdrage aan het preventiebeleid moeilijk meetbaar is, is het naar onze mening wel mogelijk een nadere indicatie te geven over de effectiviteit van het beleid en daarmee over de bijdrage van de dienst Justis aan de operationele beleidsdoelstelling. Dit zou bijvoorbeeld kunnen aan de hand van de aantallen afgewezen aanvragen en negatieve adviezen. Ook informatie over de meerwaarde van de informatie die de dienst Justis levert aan de afnemers, zoals de Belastingdienst en het OM, kan een indruk geven over de effectiviteit van de uitvoering van het beleid door de dienst Justis.

Conclusie

De Tweede Kamer moet zich een oordeel kunnen vormen over de mate waarin de minister zijn beleidsdoelen en -prestaties heeft gerealiseerd van artikel 13 van de Justitiebegroting: een goed functionerende rechtshandhaving en sanctietoepassing. De minister wil deze doelstelling onder meer bereiken door het bewerkstelligen van een doeltreffende preventie van criminaliteit. Wij concluderen dat de minister nog de volgende stappen moet nemen om zich te verantwoorden over de bijdrage die de dienst Justis levert aan de realisatie van het preventiebeleid en daarmee aan een goed functionerende rechtshandhaving:

- In de verantwoording moet het Ministerie van Justitie een duidelijker verband leggen tussen de instrumenten die de dienst Justis inzet en de bijdrage die de dienst hiermee levert aan het preventiebeleid.
- De dienst Justis moet verdere verbeteringen in de bedrijfsvoering doorvoeren, waardoor zij betere en meer betrouwbare informatie kan opleveren over de kwaliteit van de geleverde producten.
- DGPJS moet met de dienst Justis nagaan welke meerwaarde de geleverde informatie heeft voor de afnemers ervan, zoals de Belastingdienst en het OM. Deze meerwaarde kan in de verantwoording worden gepresenteerd als een indicatie voor de bijdrage die de dienst Justis

levert aan de operationele doelstelling: een doeltreffende preventie van criminaliteit.

- In de toelichting op het verschil tussen de in rekening gebrachte kostprijzen en de feitelijke kostprijzen kan de minister de Tweede Kamer beter informeren door informatie te geven over de achterliggende oorzaken van de verschillen tussen in rekening gebrachte leges en feitelijk gemaakte kosten en de gevolgen daarvan.

4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer in 2007 verzocht onderzoek te doen naar de problemen met ICT-projecten bij de overheid. Deze projecten vragen vaak meer geld en tijd dan gepland en de Tweede Kamer wilde weten wat daarvan de oorzaak is. Op 29 november 2007 is het eerste deel van het onderzoek gepubliceerd: *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007c). Op 1 juli 2008 is het definitieve rapport *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel B* gepubliceerd (Algemene Rekenkamer, 2008d).

Wij zijn nagegaan of de departementale jaarverslagen de Tweede Kamer informatie verschaffen over ICT-projecten bij de overheid. De minister van Justitie meldt in het Jaarverslag 2008 onder andere het volgende over ICT-projecten binnen het ministerie:

- Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (OM en gerechten): door het tijdsbeslag dat de invoering van het systeem inneemt bij de parketten is er sprake van stijging van de doorlooptijd. Er is een tegenvaller van € 5 miljoen (toelichting bij operationele doelstelling 13.3).
- Elektronisch berichtenverkeer OM-afdoening (OM): ten opzichte van de oorspronkelijke planning is bij de OM-afdoening enige vertraging opgetreden vanwege de complexiteit van het hiervoor in te richten elektronische berichtenverkeer in samenhang met systeemvernieuwingen bij betrokken ketenpartners (toelichting bij operationele doelstelling 13.3).
- Leonardo (kerndepartement): ondersteunend voor het inkoopproces wordt het nieuwe financiële systeem (Leonardo), waarin naast het betaalproces ook begrotingaspecten en het inkoopproces integraal worden meegenomen. Naar verwachting komt dit nieuwe systeem medio 2011 beschikbaar (toelichting bij niet-beleidsartikel 91).
- INDIGO, nieuw informatiesysteem (IND): een noodzakelijk voorwaarde voor de invoering van het Modern Migratiebeleid is een goed functionerend IND-informatiesysteem, voorzien in het programma Vernieuwing IND. De middelen (€ 10 miljoen) zijn in 2008 aangewend voor de uitvoering van het programma. Begin 2008 is de aanbesteding van het nieuwe informatiesysteem afgerond. In het najaar van 2008 is de realisatiefase van start gegaan (toelichting bij operationele doelstelling 15.1).
- NoorderWint (CJIB): de afschrijvingskosten van de materiële vaste activa van NoorderWint zijn iets lager doordat investeringen lager waren dan begroot, dan wel zijn uitgesteld. In verband met de activering van de ontwikkelkosten van het programma NoorderWint onder de immateriële vaste activa zijn deze kosten hoger dan verwacht (toelichting bij de exploitatie 2008 baten-lastendienst CJIB).
- Track & Trace-systeem (NFI): de post «opbrengst derden» is € 3,3 miljoen hoger; dit betreft met name onttrekkingen aan de balans van het NFI zelf door de ontwikkeling van het track & trace-systeem en DNA-onderzoek (toelichting bij de exploitatie 2008 baten-lastendienst NFI).

- Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT (Bundeling GBO met ICT-afdeling kerndepartement): 2008 was het laatste verslagjaar voor de baten-lastendienst GBO. Vanaf 1 januari 2009 is GBO opgegaan in het Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT (GDI). Het jaar 2008 stond in het teken van de bundeling van GBO met de ICT-afdeling van het kerndepartement als eerste stap naar het toekomstig Shared Service Centre ICT van het Ministerie van Justitie (toelichting bij de exploitatie 2008 baten-lastendienst GBO).
- Landelijk volgsysteem (OM): in 2008 is in het kader van het programma Versterking Opsporing en Vervolgung een landelijk volgsysteem voor stukken van overtuiging geïntroduceerd (toelichting bij operationele doelstelling 13.3).

Daarnaast meldt de minister in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf dat het Audit Committee besloten heeft om ICT-projecten strak te monitoren. Deze beslissing is gebaseerd op de in 2006 gesignaleerde risico's voor het stagneren van de bedrijfsvoeringsprocessen door informatiseringsperikelen.

In ons onderzoek zijn wij nagegaan of de informatieverstrekking aan de minister van BZK over de grote ICT-projecten⁷ daadwerkelijk aan een onderzoek van de auditdienst onderworpen is. De auditdienst heeft in 2008 onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de ICT-systemen Geïntegreerd Processysteem Strafrecht, NoorderWint en Leonardo. Op verzoek van het Audit Committee monitort de auditdienst de ontwikkelingen en geeft advies over opgeleverde stukken, zoals een programma van eisen bij een (Europese) aanbesteding. De informatieverstrekking aan de minister van BZK wordt niet specifiek onderzocht.

Wij concluderen dat de minister, evenals in het Jaarverslag 2007, in tal van passages in het Jaarverslag 2008 slechts zijdelings ingaat op de ICT-ontwikkelingen bij het ministerie. Er ontbreekt een specifieke paragraaf met de meest relevante ontwikkelingen in de ICT. Wij bevelen de minister aan dergelijke ontwikkelingen in het Jaarverslag 2009 wel te melden, zo mogelijk op één plaats in het jaarverslag.

4.4 Ontwikkelingen in de beleidsinformatie

4.4.1 Beleidsinformatie in het jaarverslag

DFEZ heeft met de jaarplanaanschrijving 2009 en de begrotingsaanschrijving 2008–2010 een goede bijdrage geleverd aan het bevorderen van het meer SMART-C⁸ formuleren van de algemene en operationele doelstellingen in de Begroting 2009. Wij stellen vast dat ten opzichte van 2007 de verantwoording over de realisatie van de doelstellingen in het Jaarverslag 2008 is verbeterd.

Het ministerie onderkent dat het niet altijd mogelijk is goede prestatiegegevens te genereren en heeft dit in de Begroting 2009 vaker dan in 2008 onderbouwd door gebruik te maken van de «explain»-optie.

Het Ministerie van Justitie is voor de realisatie van veel van de doelstellingen afhankelijk van partijen waarmee het geen gezagsrelatie onderhoudt, zoals de politie. Dit compliceert de informatievoorziening over de beleidsuitvoering.

Het departement legt in de verantwoording veelal geen directe relatie tussen de beleidsdoelstellingen en de in de verantwoording onder de kop

⁷ Onder grote ICT-projecten worden verstaan ICT-projecten van meer dan € 20 miljoen en projecten met een ICT-component van meer dan € 20 miljoen. (Ontleend aan de brief van de minister van BZK d.d. 12 december 2008, kenmerk 2008-0000594762.)

⁸ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden en consistent.

«Prestatiegegevens» opgenomen informatie. Deze informatie is veelal kwantitatief van aard en zegt meer over de omvang van de verrichte werkzaamheden dan over het daarmee bereikte resultaat. Zowel in de begroting als in de verantwoording wordt veelal ingegaan op de ontwikkeling van nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving. De uitvoering van het nieuwe beleid door de uitvoeringsorganisaties heeft tot dusver in mindere mate centraal gestaan. Wij vragen in de verantwoording meer aandacht voor de resultaten van de uitvoering van beleid door de uitvoeringsorganisaties.

4.4.2 Overheveling van taken naar Jeugd en Gezin

De minister voor Jeugd en Gezin beschikt vanaf 2008 over een eigen begroting en voert taken uit op het gebied van de jeugd. Hiertoe worden gelden overgeheveld van de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), van OCW, van VWS en van Justitie. We stellen vast dat met de overheveling van onderdelen van begrotingsartikel 14 «Jeugd» uit de *Begroting 2008 van het Ministerie van Justitie* naar de begroting van Jeugd en Gezin een bedrag van ruim € 333 miljoen is gemoeid.

Het gaat hierbij om begrotingsgeld voor de uitvoering van taken op het gebied van de jeugdbescherming en de voogdij van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het Ministerie van Justitie voert deze taken namens de minister voor Jeugd en Gezin uit en blijft verantwoordelijk voor het financieel beheer dat ermee samenhangt.

Hierin zijn gelden inbegrepen die zijn overgeheveld voor de bekostiging van plaatsen voor de opvang van jeugdigen in de zogenoemde gesloten jeugdzorg. Het betreft civielrechtelijk geplaatste jeugdigen die tot dan toe in de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJl's)⁹ werden opgevangen. Op basis van een kabinetsbesluit uit 2005 staan de JJl's vanaf 2008 voor deze vorm van opvang, in de loop van drie jaar, capaciteit af.

Per 1 januari 2008 zijn vanuit vijf daartoe aangewezen JJl's in totaal 536 plaatsen aan Jeugd en Gezin overgedragen. Hiervoor is een bedrag van in totaal ongeveer € 53 miljoen uit de *Begroting 2008 van het Ministerie van Justitie* overgebracht naar de begroting van Jeugd en Gezin. Per 1 januari 2009 vond eenzelfde overdracht plaats voor in totaal 246 plaatsen uit twee andere JJl's. Ten slotte is voorzien dat per 1 januari 2010 een budget wordt overgedragen dat overeen komt met 60 plaatsen uit een Justitiële Jeugdinrichting en een bedrag om nog eens 188 plaatsen te kunnen bekostigen (in totaal 248 plaatsen). Het Ministerie van Justitie zal uiteindelijk 1 030 plaatsen voor jongeren in de gesloten jeugdzorg overhevelen.

Onder andere in de *Begroting 2008* en de *Begroting 2009* heeft het Ministerie van Justitie het aantal over te hevelen plaatsen van de eerste en tweede tranche aan de Tweede Kamer medegedeeld. De beslissing dat in de derde tranche zestig plaatsen fysiek zullen worden overgeheveld, is medegedeeld in een brief van de minister voor Jeugd en Gezin aan de Tweede Kamer van 3 juli 2008 (Jeugd en Gezin, 2008). De overheveling van 188 plaatsen in geld is nog niet aan de Tweede Kamer medegedeeld. Wij voeren momenteel een onderzoek uit naar de gesloten jeugdzorg, waarin wij onder meer ingaan op het aantal plaatsen dat uit de JJl's naar de gesloten jeugdzorg is/zal worden overgeheveld.

Op grond van de resultaten van de controle door de auditdienst van het Ministerie van Justitie stellen wij vast dat het uit de *Begroting 2008* overgeheveld bedrag van in totaal ruim € 333 miljoen juist is berekend.

⁹ De JJl's maken deel uit van de batenlastendienst Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

5 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Justitie heeft op 11 mei 2009 gereageerd op ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Justitie (VI)*. Hieronder volgt de integrale tekst van zijn reactie (§ 5.1). De brief, inclusief bijlage staat ook op onze website: www.rekenkamer.nl. De reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 5.2).

5.1 Reactie minister

«Op 20 april 2009 zond u mij uw conceptrapport bij het jaarverslag 2008, met het verzoek te reageren op uw bevindingen en aanbevelingen.

U vraagt mij in het bijzonder op de audit actielijst in te gaan. Onder «bedrijfsvoering – financieel en materieel beheer» reageer ik op de onvolkomenheden. Daarna ga ik in op de andere opmerkingen die u plaatst ten aanzien van de bedrijfsvoering en departements-overschrijdende onderwerpen, om tot slot af te sluiten met mijn commentaar op uw bevindingen over de beleidsinformatie. In de bijlagen stel ik een aantal correcties en suggesties voor tekstuele veranderingen voor.

Algemeen

U constateert dat er in de financiële informatie in het jaarverslag 2008 en in de saldi-balans, met uitzondering van artikel 11, geen fouten of onzekerheden staan die uw tolerantiegrenzen overschrijden. U geeft daarnaast aan dat de informatie over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid op een deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Ten aanzien van de bedrijfsvoering constateert u evenals in voorgaande jaren dat het financieel en materieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties over het algemeen aan de gestelde eisen voldoen. U maakt echter wel melding van hardnekkige problemen in de bedrijfsvoering. Deze heeft u als onvolkomenheden, waarvan één ernstig, in uw audit actielijst opgenomen.

Bedrijfsvoering

Financieel beheer en materieel-beheer

U concludeert dat het Ministerie van Justitie in 2008 veel werk heeft verricht om de kwaliteit van de personeelsdossiers te verbeteren. Ook meldt u dat de uitkomsten van een onderzoek naar de kwaliteit van de personeelsdossiers en de resultaten van het ingezette verbetertraject er toe moeten leiden dat de dossiers in het derde kwartaal van 2009 op orde zijn.

U heeft dit jaar, vanwege het gebruik van de kwaliteitskaarten, gekozen voor een andere weergave van de onvolkomenheden. Deze nieuwe rapportagevorm laat een groei in onvolkomenheden zien, waar het aantal in feite ten opzichte van vorig jaar gelijk is gebleven. In dit verband verwijs ik naar de reactie van het Ministerie van Financiën op het conceptrapport «*Rijk verantwoord*». Daarin wordt vermeld dat met de presentatie van de kwaliteitskaart het verschil in rapporteren tussen de Algemene Rekenkamer en de ministeries manifest wordt. De Algemene Rekenkamer rapporteert met de kwaliteitskaart op het niveau van organisatieonderdelen. De ministers rapporteren op grond van de Comptabiliteitswet op artikelniveau aan de Tweede Kamer. Dit verschil en de effecten daarvan voor uw rapportage verdienen mijns inziens vermelding.

Kwaliteit Personeelsdossiers

In uw conceptrapport schrijft u dat het verbetertraject in het derde kwartaal 2009 zal worden afgerond. Echter, in het Project Initiatie Document VKP, dat eind 2008 naar de Algemene Rekenkamer is verstuurd, staat aangegeven dat de betreffende verbeteractiviteiten in het vierde kwartaal worden afgerond.

Inkoopbeheer

U concludeert in uw conceptrapport: «*Het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels als onderdeel van het inkoopbeheer is zeer hardnekkig.*»

In het Jaarverslag 2008 heb ik in de bedrijfsvoeringsparagraaf aangegeven dat aanvullende maatregelen zijn getroffen om het inkoopbeheer in 2009 te verbeteren. Het is u bekend dat de audit naleving Europese aanbestedingsregels is uitgevoerd. De aanbevelingen uit dit rapport worden zoveel mogelijk in 2009 ter hand genomen. Op enkele maatregelen ga ik nader in.

Wij onderzoeken momenteel of een (virtueel) Expertise Centrum Europees aanbesteden kan bijdragen aan een verbetering van het aanbestedingsproces.

Voordeel van het opzetten van een expertisecentrum is dat de kwaliteit van de Europese aanbesteding onder andere door de beoogde uniformering van het inkoop aanbestedingsproces wordt verbeterd en dat de aansluiting tussen de opdrachtgever en uitvoering beter is geborgd. Besluitvorming hierover is medio 2009 voorzien.

Voorts zetten wij de verdere invoering van categoriemanagement binnen het Ministerie van Justitie voort, mede in het verlengde van rijksbreed categoriemanagement. In mei 2009 zal besluitvorming plaatsvinden op het plan om categoriemanagement in te voeren voor de producten «Drukwerk» en «Papier». Het contractmanagement voor hardware contracten was reeds belegd bij de contractmanagementorganisatie «Contract Management Justitie (CMJ)¹⁰. Dit zal uitgebreid worden naar genoemde categorieën. Verder zal in de komende maanden het sanctiebeleid nader worden uitgewerkt en – na vaststelling – worden uitgevoerd voor budgethouders die zich niet aan de voorgeschreven inkoopprocedures houden. Hierbij kan overwogen worden om het mandaat van deze budgethouders in te perken of op het budget te korten.

Inkoopbeheer Raad voor de Kinderbescherming en DJI

U stelt dat ten opzichte van 2007 «*het inkoopbeheer zelfs verder is verslechterd door onvoldoende naleven van de Europese aanbestedingsregels*». Daarbij merkt u het inkoopbeheer van de DJI en de Raad voor de Kinderbescherming aan als afzonderlijke onvolkomenheden.

Uw keuze om het inkoopbeheer van de DJI en de Raad voor de Kinderbescherming als (twee) onvolkomenheden aan te merken verbaast mij.

De onrechtmatige aanbestedingen van de Raad van de Kinderbescherming overschrijden de artikeltolerantie niet. Dit geldt ook voor de onvolkomenheden in het inkoopbeheer. Voor het inkoopbeheer geldt zelfs dat de tolerantie voor de afzonderlijke accountantsverklaring niet wordt overschreden. Het inkoopbeheer van de Raad voor de Kinderbescherming voldoet hiermee aan de gestelde eisen. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat de Raad, met de afzonderlijke accountantsverklaring, een geringere tolerantie heeft dan voorgaande jaren, waarbij de Raad voor de Kinderbescherming in het totaal van het departement werd meegenomen.

Ook bij de DJI valt het totaal van de bevindingen ruimschoots binnen de rapportage- en controletoleranties, zoals die van toepassing zijn op de financiële verantwoording van een baten-lastendienst. De DJI heeft in 2008 uitgebreide maatregelen, waaronder het instellen van een Commissie Rechtmatigheid Europese Aanbestedingen, getroffen ter verbetering van het inkoopbeheer. Het feit dat bij de DJI het aantal fouten en onvolkomenheden in 2008 in absolute omvang juist is afgenomen blijft onderbelicht. Overigens was de totale omvang van de bevindingen in 2007 geen reden om het inkoopbeheer als een onvolkomenheid aan te merken.

Het valt op dat wanneer een dienst ruim binnen de gestelde toleranties¹¹ blijft, de Algemene Rekenkamer op basis van kwantitatieve gegevens, namelijk het totaal van bevindingen op het gebied van inkoopbeheer en Europese aanbestedingen, toch tot een onvolkomenheid komt. Uw weging om te komen tot een oordeel wijkt daarmee af van hetgeen gebruikelijk is bij de Departementale Audit Dienst (DAD).

¹⁰ Voorheen Coördinerend Inkoop en Contractmanagement Organisatie (CICO)

¹¹ Deze zijn in overleg met de Algemene Rekenkamer bepaald.

Projectgeldenbeheer DJI

Ik stel vast dat u constateert dat het beheer van projectgelden bij DJI belangrijk verbeterd is. Met de DJI zal »de vinger aan de pols worden gehouden», zodat de verbetering ook geborgd wordt.

Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

Totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf

Het Normenkader bedrijfsvoering Justitie 2008 dient als referentiekader voor het opstellen van de bedrijfsvoeringsparagraaf. Het betreft een zo volledig mogelijk overzicht van de voor de bedrijfsvoering van Justitie relevante kaders. Met behulp van een checklist kunnen opzet, bestaan, werking en borging binnen de bedrijfsvoering door managers in hun eigen context worden beoordeeld. Dit is, als onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering en de daarmee samenhangende beleids- en beheerscyclus van de verantwoordelijkheid van de betreffende managers.

Belangrijke aandachtspunten in de bedrijfsvoering, zoals de uitkomsten van risicoanalyses maar ook de punten die door de Algemene Rekenkamer zijn opgemerkt, zijn op diverse momenten in het jaar expliciet en formeel ter attentie van het management gebracht; onder andere in de begrotingsaanschrijving 2008–2010 en eveneens in het Audit Committee bij gelegenheid van de concernrapportage over de begrotingsuitvoering in oktober.

Ten aanzien van de eenduidige criteria voor de weging van de door de dienstonderdelen geconstateerde knelpunten is het voornemen deze in goed overleg met de DAD vorm te geven.

Herinrichting van de controlfunctie

Het verheugt mij dat u positief oordeelt over invoering van DG-control op mijn departement en in het bijzonder ook over de werking daarvan bij het Directoraat Generaal Rechtspleging & Rechtshandhaving.

In het kader van de herinrichting van de controlfunctie schetst u het risico van onvoldoende capaciteit bij de Departementale Audit Dienst (DAD). Ik ben van mening dat de herinrichting van de controlfunctie niet van invloed is op de omvang van de benodigde capaciteit van de DAD. Tot op heden is niet gebleken, dat er capaciteitsproblemen optreden. Mocht dat op enig moment wel het geval zijn, dan wordt in overleg met de DAD, natuurlijk gezocht naar passende oplossingen voor het uitvoeren van de noodzakelijke audits.

Overigens is er – gelet op hetgeen u stelt in de samenvatting van uw conceptrapport – sprake van een warme overdracht van taken tussen DFEZ enerzijds en de DG-control anderzijds.

Aanpassing kostprijsberekening

De Dienst Justis heeft in 2008 een nieuw kostprijsmodel ontwikkeld. Dit is gebeurd in overleg met de betrokken beleidsdirecties en DFEZ. In 2009 wordt dit nieuwe kostprijsmodel met de eigenaar en de opdrachtgevers besproken en de begroting 2010 wordt op basis van dit nieuwe kostprijsmodel opgesteld. In overleg met de opdrachtgevende beleidsdirecties wordt in 2009 onderzocht wat de consequenties zijn voor de financiering. Overigens betekent dit mijns inziens niet dat de tarieven die in rekening worden gebracht bij burgers en bedrijven per product 1-op-1 moeten aansluiten bij de kostprijzen van dat product. Het kan van politiek belang zijn om een product onder de kostprijs aan te bieden omdat het effect voor de maatschappij groter is dan het belang van een afzonderlijke aanvrager.

Wat betreft het door u gesignaleerde gebrek aan richtlijnen merk ik het volgende op. Het beleid van Justitie is dat indien er al regelgeving is voorgeschreven, i.c. de Regeling baten-lastendiensten 2007 van het ministerie van Financiën waarin Boek 2, Titel 9, het niet doelmatig is om dit weer in verdere Justitieregelgeving uit te werken en te verfijnen. De

wijze van activeren van de vaste immateriële activa wordt met het ministerie van Financiën, de DAD en betrokken baten-lastendienst afgestemd.

Betaalgedrag

In de Ministerraad is in het kader van de economische recessie aandacht gevraagd voor het tijdig betalen van verschuldigde bedragen door ministeries. De ministeries moeten voorkomen dat bedrijven in liquiditeitsproblemen komen doordat het Rijk in gebreke blijft bij betaling.

Naar aanleiding hiervan is in de vergadering van het Audit Committee van 6 maart 2009 aan de DAD gevraagd een audit te doen naar het betaalgedrag aan externe partijen door Justitie en om indien nodig met verbetervoorstellen te komen. Deze audit is prospectief, gericht op verbeteringen in de toekomst. Daarom is het doel van de audit te komen tot verbetermaatregelen die leiden tot een kwalitatief goede betaalorganisatie binnen Justitie.

Om invulling te kunnen geven aan de doelstelling zal het auditteam een aantal activiteiten uitvoeren.

1. Inventariseren welke wet- en regelgeving en welke inzichten uit de literatuur van belang zijn voor het betaalproces;
2. Het maken van een analyse van het betaalproces van verschillende Justitieonderdelen;
3. Op basis van deze analyse stelt de DAD een overzicht op van best practices en knelpunten in het betaalproces bij verschillende Justitieonderdelen;
4. Het aandragen van verbetermaatregelen.

De rapportage naar aanleiding van deze audit is voorzien in juli 2009.

Verbeterprogramma IND

Ten aanzien van de IND onderschrijf ik uw conclusie dat het zaak is om de komende periode de resultaten van het afgeronde verbeterprogramma «IND bij de Tijd» verder in de IND-organisatie te verankeren. Een goede werking van het nieuwe informatiesysteem is daarbij van groot belang.

Departementsoverschrijdende onderwerpen

Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 13

Ook de dienst Justis heeft onderkend dat verbeteringen met betrekking tot efficiency en effectiviteit mogelijk zijn. Eind 2007 is een omvattend vernieuwingsprogramma in gang gezet. De bedrijfsvoering heeft daarin een belangrijke plaats. Zo zijn er projecten die zich richten op het beheersen van de doorlooptijden, op het terugdringen van het ziekteverzuim en op het verbeteren van de managementinformatie. De resultaten van deze projecten zijn deels al in 2008 zichtbaar geworden en zullen verder verbeteren in 2009.

Inhuur externen

U beschrijft in paragraaf 3.3.3 onder meer de wijze van rapporteren over de inhuur van externen: «*Het bestuursdepartement stuurt alleen op het totaal van de uitgaven en rapporteert maandelijks over de omvang van de inhuur van externen*». Feitelijk worden echter de bedragen per onderdeel van Justitie zoals uitgegeven in 2007 ook toegevoegd aan deze maandelijksse rapportages zodat nadrukkelijk duidelijk is wat de norm per onderdeel is. Daarbij wordt ook een verdeling van de uitgaven naar categorie van externe inhuur gemaakt. Genoemde rapportage is dus breder en gedetailleerder dan wordt gesuggereerd.

De weergave van de cijfers over 2008 zoals opgenomen in de tabel in paragraaf 3.3.3 *Personeelsbeheer -Inhuur van externen* en de beschrijving daaronder stemmen overeen met onze cijfers en inzichten. In afstemming met het Ministerie van BZK is besloten om de uitgaven die de Raad voor de rechtspraak op dit terrein doet, gelet op de positie van de Raad, niet in het overzicht op te nemen. In het Jaarverslag 2008 van Justitie is daarvan melding gemaakt.

In de rubriek «*interim-management*» stelt U dat Justitie niet de werkelijke kosten weergeeft van deze categorie. Bij Justitie is in 2007 een goed onderbouwde schatting

gedaan van het percentage uitzendkrachten dat kan worden aangemerkt als «interim-management». Daarbij is een percentage vastgesteld dat in de cijfers zowel in 2007 als in 2008 is verwerkt. De cijfers zijn daarmee vergelijkbaar. In 2009 heeft Justitie – zoals aangegeven in uw rapport – de categorie «interim-management» als afzonderlijke kostensoort in de administratie opgenomen, zodat over 2009 de verdeelsleutel niet meer gehanteerd hoeft te worden. Met ingang van 2009 is derhalve dit punt niet meer aan de orde.

Wat betreft de kostensoort «overige deskundigen» stelt u in paragraaf 3.3.3 *Personeelsbeheer -Inhuur van externen*, dat deze zoveel als mogelijk en relevant is, moet worden toegedeeld aan de 8 rubrieken zoals voorgeschreven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Deze zienswijze onderschrijf ik niet, omdat deze kostensoort alleen wordt gebruikt in het geval de kosten niet aan specifieke kostensoorten (en dus categorie) kunnen worden toegerekend. Uw stelling dat de € 17 miljoen voor «IND bij de Tijd» moeten mee tellen in het totaal aan uitgaven voor externen is dan ook op basis van het bovenstaande onjuist. Dit betreft namelijk kosten voor het ontwikkelen van informatiesystemen en technische infrastructuur. Dat valt mijns inziens onder uitbesteding en hoort daarom niet mee te tellen in het totaal aan uitgaven voor «niet-financiële informatie over de inkoop van adviseurs en tijdelijk personeel». Het Ministerie van Binnenlandse Zaken onderschrijft deze zienswijze.

Jaarverslag

Ten aanzien van uw bevindingen over het departementaal jaarverslag heb ik alleen opmerkingen over de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Ik meldde deze hierboven.

Beleidsinformatie

Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

In het veranderprogramma van de Dienst Justis ligt het accent in eerste instantie op het verkrijgen van een stabiele basis voor het productieproces. Daarna zal het accent liggen op de kwaliteit van de producten. Het meetbaar maken van de effectiviteit van de ingezette instrumenten moet ook aandacht krijgen. De Dienst Justis zal zich in toeneemende mate richten op het verzamelen van niet-financiële informatie. Daarnaast zijn onderzoeken door bijvoorbeeld het WODC een geëigend middel om de beleidseffectiviteit te meten. Ik onderschrijf het belang van een goede afstemming met de afnemers van de producten.

Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

U constateert dat het ministerie van Justitie de beleidsdoelstellingen in de begroting 2009 meer richtinggevend heeft gemaakt en daarmee heeft gezorgd voor een sterke verbetering ten opzichte van 2008. Zoals eerder aan u gemeld, heeft het project «Verbetering begroting» dat met ingang van de begroting 2009 is gestart, reeds voor aanzienlijke verbetering gezorgd van de kwaliteit van de niet-financiële beleidsinformatie. Het project heeft zijn vruchten afgeworpen op de volgende aspecten van de kwaliteit van de beleidsinformatie:

- de bruikbaarheid van de beleidsinformatie: verbeterde toegankelijkheid en leesbaarheid van de begroting en het jaarverslag;
- het meer SMART formuleren van de algemene en operationele doelstellingen;
- het verbeteren van de samenhang tussen doelstellingen;
- het verbeteren van de logische verbanden tussen weergegeven beleidsinstrumenten (en daaruit voortvloeiende activiteiten) en de operationele doelstellingen in de beleidsartikelen. Het expliciet maken van de verbanden tussen kwantitatieve gegevens over beleidsprestaties aan de te realiseren doelstellingen;
- het streven naar betere effectindicatoren en daaruit volgende verbeterde interne sturing op beleidseffecten;
- het systematischer aanwenden van evaluatieonderzoek voor verbetering van de effectiviteit van beleid en verbetering van de kwaliteit van de niet-financiële beleidsinformatie.

De progressie voor wat betreft de toepassing van de «comply or explain»-regel is ook door u gewaardeerd met een veel positiever oordeel in de staat van de beleidsinformatie in de begroting 2009. Dit heeft naar verwachting ook een positieve uitwerking op het jaarverslag 2009.

Beleidsinformatie in het jaarverslag

Ik wil hierbij verwijzen naar mijn reactie onder «Bruikbaarheid van de beleidsinformatie».

Overheveling taken naar Jeugd en Gezin

Het is juist dat de Tweede Kamer niet eerder is geïnformeerd over de overheveling van financiële middelen voor 188 plaatsen, zonder dat tegelijkertijd ook (delen van) inrichtingen worden overgeheveld. Deze begrotingsmutatie vormt onderdeel van de begrotingsvoorbereiding voor het jaar 2010, waarover de Kamer zal worden geïnformeerd bij gelegenheid van de Miljoenennota 2010.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn verheugd dat de minister zich over het algemeen kan vinden in de conclusies van ons rapport en inmiddels maatregelen neemt of toezegt om geconstateerde onvolkomenheden op te lossen. Het antwoord van de minister geeft ons voor de volgende onderwerpen aanleiding tot een reactie.

Inkoopbeheer

Wij zijn het eens met de minister dat het totaal van de bevindingen ruimschoots binnen de rapportage- en controletoleranties valt; deze gelden voor de controle van de *jaarrekening*. Dat wij het inkoopbeheer van Justitie als een onvolkomenheid in het financieel beheer aanmerken, heeft betrekking op de kwaliteit van de inrichting van de *bedrijfsvoering* voor het proces inkoopbeheer. Ook duiden wij een onvolkomenheid in het inkoopbeheer aan bij de dienstonderdelen DJI en de Raad voor de Kinderbescherming, zodat zichtbaar is in welk beheersdomein de belangrijkste onvolkomenheden zich voordoen. In onze publicatie *Rijk verantwoord* (Algemene Rekenkamer, 2009) gaan we in op de reactie op de introductie van de kwaliteitskaart bedrijfsvoering. In het bezwaaronderzoek inkoopbeheer zullen wij de maatregelen nagaan die de minister treft om de Europese aanbestedingsregels beter na te leven.

Aanpassing kostprijsberekening

De minister wijst op de introductie van een nieuw kostprijsmodel en de (beoogde) wijze van kostprijsberekening. Wij zullen komend jaar model en berekening in ons onderzoek betrekken. Daarbij zullen we letten op de redelijkheid van de verhouding tussen tarieven en de daarmee samenhangende kosten voor het Rijk. Verwacht mag worden dat als er sprake is van verschillen in kostendekking tussen verschillende tarieven, daarvoor een motivering wordt aangevoerd. Nu hebben wij vastgesteld dat dienstonderdelen binnen het Ministerie van Justitie verschillend met de gegeven algemene kaders omgaan, als ze kosten aan een product toerekenen. Zo activeert het CJIB de kosten van de ontwikkeling van software door eigen personeel niet en werkzaamheden uitgevoerd door externen wel. De keuze voor ontwikkeling door eigen personeel of door externen heeft belangrijke consequenties voor het jaarresultaat, hetgeen niet de bedoeling kan zijn.

Inhuur externen

We hebben geconstateerd dat het departement grote bedragen onterecht op de kostensoort *overige externe inhuur* boekt. Bovendien is een groot deel van dit bedrag onterecht niet opgenomen in het overzicht van de inhuur van externen in het *Jaarverslag 2008 Justitie*, waaronder bedragen voor het project «IND bij de tijd». We dringen erop aan dat het departement de kosten voor de inhuur van externen op de juiste kostensoorten boekt, zodat aan het eind van het kalenderjaar geen bedragen blijven staan op de kostensoort *overige externe inhuur*. Door te boeken op de juiste kostensoorten en bedragen op de kostensoort *overige externe inhuur* correct toe te rekenen en dit goed te beargumenteren, kan het departement een meer inzichtelijk overzicht tot stand brengen van de kosten van de inhuur van externen in het jaarverslag.

BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE VAN JUSTITIE (VI)

A. Verplichtingen (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Fout | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|----------|--|--------------------|----------------|----------------------|--------------|----------------|----------------------|-------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| 11 | Nederlandse Rechtsorde | 12 289 | 34 | - | - | - | - | - | 34 | nee | - |
| 12 | Rechtspleging en rechtsbijstand | 1 314 339 | 936 | 1 408 | 79 | - | - | - | 2 423 | nee | - |
| 13 | Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding | 2 722 045 | 19 779 | 4 034 | 4 216 | - | - | - | 28 029 | nee | - |
| 14 | Jeugd | 481 470 | 2 644 | - | - | - | - | - | 2 644 | nee | - |
| 15 | Vreemdelingen | 1 107 045 | 6 080 | 705 | 3 330 | - | - | - | 10 115 | nee | - |
| 17 | Internationale Rechtsorde | 2 123 | - | - | - | - | - | - | - | nee | - |
| 91 | Algemeen | 185 624 | 12 772 | - 299 | 197 | - | - | - | 13 268 | nee | - |
| 92 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 93 | Geheim | 2 808 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Totaal | 5 827 743 | 42 245 | 5 848 | 7 822 | - | - | - | - | - | - |

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

| Art. nr. | Post | Fout |
|----------|---------------------------|-----------------------------------|
| | Totaal individuele fouten | 0 |
| | Totaal verplichtingen | 5 827 743 |
| | Procentuele fout | 0,83% |
| | Procentuele onzekerheid | 0,13% |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |

B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|----------|--|--------------------|----------------|----------------------|----------------------|---------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Deugdelijke weergave | | | |
| 11* | Nederlandse Rechtsorde | 12 221 | 1 051 | - | - | 1 481 | ja | - |
| 12 | Rechtspleging en rechtsbijstand | 1 529 199 | 146 | - | 3 166 | 3 587 | nee | - |
| 13 | Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding | 3 512 646 | 5 066 | 3 090 | 22 733 | 48 962 | nee | - |
| 14 | Jeugd | 521 931 | 67 | 299 | 5 517 | 8 271 | nee | - |
| 15 | Vreemdelingen | 1 254 987 | 135 | 99 | 2 166 | 3 917 | nee | - |
| 17 | Internationale Rechtsorde | 2 117 | - | - | - | - | - | - |
| 91 | Algemeen | 190 418 | 3 705 | 329 | 139 | 11 027 | nee | - |
| 92 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - | - |
| 93 | Geheim | 3 455 | - | - | - | - | - | - |
| | Totaal | 7 026 974 | 10 170 | 3 816 | 33 722 | 29 537 | | |

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

| | | | |
|-----|--------------------------------|-----------|---|
| (1) | Totaal Uitgaven en Ontvangsten | 7 026 974 | Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten |
| | Procentuele fout | 0,20% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | Procentuele onzekerheid | 0,90% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| (2) | Totaal | 7 184 172 | Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten |
| | Procentuele fout | 0,45% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | Procentuele onzekerheid | 1,90% | Tolerantiegrens niet overschreden |

B. Uitgaven (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|----------|--|--------------------|----------------|----------------------|----------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Deugdelijke weergave | | | |
| 11* | Nederlandse Rechtsorde | 12 187 | 1 051 | - | - | 1 481 | ja | - |
| 12 | Rechtspleging en rechtsbijstand | 1 346 680 | 146 | - | 1 583 | 2 004 | nee | - |
| 13 | Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding | 2 694 104 | 5 066 | 2 451 | 22 481 | 48 071 | nee | - |
| 14 | Jeugd | 517 921 | 67 | 299 | 5 517 | 8 271 | nee | - |
| 15 | Vreemdeelingen | 1 064 761 | 135 | 99 | 2 139 | 3 890 | nee | - |
| 17 | Internationale Rechtsorde | 2 113 | - | - | - | - | - | - |
| 91 | Algemeen | 185 032 | 3 705 | 329 | 94 | 10 982 | nee | - |
| 92 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - | - |
| 93 | Geheim | 2 828 | - | - | - | - | - | - |
| Totaal | | 5 825 626 | 10 170 | 3 177 | 31 815 | 29 537 | | |

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

| Art. nr. | Post | Fout |
|----------|---------------------------|-----------------------------------|
| | Totaal individuele fouten | 0 |
| | Totaal uitgaven | 5 825 626 |
| | Procentuele fout | 0,23% |
| | Procentuele onzekerheid | 1,05% |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |

C. Ontvangsten (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|----------|--|--------------------|----------------|----------------------|----------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Deugdelijke weergave | | | |
| 11* | Nederlandse Rechtsorde | 34 | - | - | - | - | | - |
| 12 | Rechtspleging en rechtsbijstand | 182 519 | - | - | 1 583 | 1 583 | nee | - |
| 13 | Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding | 818 542 | - | 639 | 252 | 891 | nee | - |
| 14 | Jeugd | 4 010 | - | - | - | - | | - |
| 15 | Vreemdelingen | 190 226 | - | - | 27 | 27 | nee | - |
| 17 | Internationale Rechtsorde | 4 | - | - | - | - | | - |
| 91 | Algemeen | 5 386 | - | - | 45 | 45 | nee | - |
| 92 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | | - |
| 93 | Geheim | 627 | - | - | - | - | | - |
| Totaal | | 1 201 348 | - | 639 | 1 907 | | | - |

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

| Art. nr. | Post | Fout |
|----------|---------------------------|-----------------------------------|
| | Totaal individuele fouten | 0 |
| | Totaal ontvangsten | 1 201 348 |
| | Procentuele fout | 0,05% |
| | Procentuele onzekerheid | 0,16% |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | | Tolerantiegrens niet overschreden |

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|---|---|--------------------|----------------|-------|----------------|----------------------|--------------|--------------------------|-----------------------------------|
| | Immigratie- en Naturalisatiedienst | | | | | | | | |
| * | Baten | 328 501 | 5 224 | - | 2 716 | 72 | 8 012 | - | |
| * | Bijdrage moederdepartement | 283 423 | - | - | - | - | - | - | |
| | Dienst Justitiële Inrichtingen | | | | | | | | |
| * | Baten | 2 191 594 | 8 511 | 1 099 | 47 154 | 22 679 | 79 443 | - | |
| | Bijdrage moederdepartement | 2 113 263 | - | - | - | - | - | - | |
| | Centraal Justitieel Incassobureau | | | | | | | | |
| | Baten | 97 861 | 704 | 101 | - | - | 805 | - | |
| | Bijdrage moederdepartement | 93 801 | - | - | - | - | - | - | |
| | Nederlands Forensisch Instituut | | | | | | | | |
| | Baten | 68 218 | 107 | - | 496 | 9 | 612 | - | |
| | Bijdrage moederdepartement | 62 305 | - | - | - | - | - | - | |
| | Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening | | | | | | | | |
| | Baten | 23 942 | 502 | 40 | 315 | 47 | 904 | - | |
| | Bijdrage moederdepartement | 2 909 | - | - | - | - | - | - | |
| | Gemeenschappelijke beheerorganisatie | | | | | | | | |
| | Baten | 25 633 | 2 373 | 6 | - | 49 | 2 427 | - | |
| | Bijdrage moederdepartement | 22 850 | - | - | - | - | - | - | |
| | Totaal baten | 2 735 749 | 17 421 | 1 245 | 50 681 | 22 856 | | | |
| * De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering | | | | | | | | | |
| | Totale baten baten-lastendiensten | 2 735 749 | | | | | | | |
| | Procentuele fout | 0,68% | | | | | | | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | Procentuele onzekerheid | 2,69% | | | | | | | Tolerantiegrens niet overschreden |

E. Saldibalans (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | Onzekerheid | Totaal F + O | Onzekerheid over volledigheid |
|----------|--------------------------------------|--------------------|----------------------|----------------|----------------------|-------------------------------|
| | | | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | |
| 3 | Liquide middelen | 263 | 4 | - | 4 | - |
| 5 | Uitgaven buiten begrotingsverband | 4 390 | 4 | - | 4 | - |
| 6 | Ontvangsten buiten begrotingsverband | 279 047 | 71 | 131 | 202 | - |
| 7 | Openstaande rechten | - | - | - | - | - |
| 8 | Extra-comptabele vorderingen | 520 661 | 2 440 | - | 2 440 | - |
| 9 | Extra-comptabele schulden | - | - | - | - | - |
| 10 | Voorschotten | 1 400 183 | 4 561 | 1 445 | 6 664 | - |
| 11 | Garantieverplichtingen | 113 172 | - | - | - | - |
| 12 | Openstaande verplichtingen | 1 062 507 | - | - | - | - |
| 13 | Deelhemingen | - | - | - | - | - |
| | Totaal beoordeeld | 3 380 223 | 7 080 | 1 576 | | |

(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)

| | | |
|-------------------------|-----------|-----------------------------------|
| Totaal saldibalans | 3 380 223 | Tolerantiegrens niet overschreden |
| Procentuele fout | 0,23% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| Procentuele onzekerheid | 0,05% | Tolerantiegrens niet overschreden |

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

| Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Onzekerheid | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|--------------------------------------|--------------------|----------------|----------------------|----------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Deugdelijke weergave | | | |
| Totaal afgerekende voorschotten 2008 | 198 000 | - | - | - | - | | - |
| Totaal afgerekende voorschotten | 198 000 | - | - | - | - | | - |

BIJLAGE 2

GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.

| | |
|-------------|--|
| AAL | Audit Actie Lijst |
| BIBOB | Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur |
| BZK | (Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| CJIB | Centraal Justitieel Incassobureau |
| COA | Centraal Orgaan opvang asielzoekers |
| CW 2001 | Comptabiliteitswet 2001 |
| DFEZ | Directie Financieel-Economische Zaken |
| DGPJS | Directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties |
| DGRR | Directoraat-generaal Rechtspleging en Rechts-handhaving |
| DGWIAV | Directoraat-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken |
| DJI | Dienst Justitiële Inrichtingen |
| DP&O | Directie Personeel en Organisatie |
| Fte | Fulltime equivalent |
| GBO | Gemeenschappelijke beheerorganisatie (vanaf 1 januari 2009 opgegaan in het GDI) |
| GDI | Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT |
| GPS | Geïntegreerd Processysteem Strafrecht |
| IND | Immigratie- en Naturalisatiedienst |
| INDIGO | Nog te ontwikkelen informatiesysteem IND |
| JJI's | Justitiële Jeugdinrichtingen |
| Justis | (Dienst) Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening |
| NCTb | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding |
| NFI | Nederlands Forensisch Instituut |
| NoorderWint | Nieuw informatiesysteem van CJIB |
| OCW | (Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| OM | Openbaar Ministerie |
| RWT's | Rechtspersonen met een wettelijke taak |
| SMART-C | Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden en consistent |
| UWV | Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen |
| VOG | Verklaring Omtrent het Gedrag |
| VWS | (Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport |
| Zbo's | Zelfstandige bestuursorganen |

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2009). *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: detacheringen zonder bezoldiging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 910, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008a). *Alerteringssysteem terrorismebestrijding*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 499 VI, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008b). *Bestrijden witwassen en terrorisme-financiering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 447 VI, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008c). *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie (VI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 VI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008d). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, deel B*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 130. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007a). *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 215, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Beloningen en ontslagregelingen rechterlijke macht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 030, 31 032 en 31 033, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006). *Verantwoording en toezicht bij rechts-personen met een wettelijke taak*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 850, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005). *Immigratie- en Naturalisatiedienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 240, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

BZK (2009). *Derde voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst*. www.vernieuwingrijksdienst.nl BZK (2008). *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 juni 2008 over externe inhuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 201, nr. 38. Den Haag: Sdu.

Financiën en Economische Zaken (2009). *Brief van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Economische Zaken van 8 januari 2009*, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 84. Den Haag: Sdu.

Jeugd en Gezin (2008). *Brief van de minister voor Jeugd en Gezin van 3 juli 2008*, vergaderjaar 2007–2008, 29 815, nr. 161. Den Haag: Sdu.

Justitie (2009). *Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Justitie*, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 VI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Justitie (2008). *Begroting 2009 van het Ministerie van Justitie*, pagina 23, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 VI, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

stie (2007). *Begroting 2008 van het Ministerie van Justitie*, pagina 25, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VI, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Nationale ombudsman (2009). *De burger in ketens. Verslag van de Nationale ombudsman over 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 350. Den Haag: Sdu.