

---

Vergaderjaar 2010–2011

---

**32 710 VI**

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Veiligheid  
en Justitie 2010**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2010 VAN HET MINISTERIE  
VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE (VI)**

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 mei 2011

Hierbij bieden wij u het op 6 mei 2011 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

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



## INHOUD

	Pag.
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Over dit onderzoek</b>	<b>7</b>
1.1 Wettelijke oordelen	7
1.2 Onderzoek naar de beleidsinformatie	8
1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering	8
1.4 Onderzoek naar de financiële informatie	8
1.5 Het Ministerie van Justitie	9
<b>2 Beleidsinformatie</b>	<b>11</b>
2.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	11
2.2 Bruikbaarheid beleidsinformatie	14
2.3 Oordeel over totstandkoming informatie over gevoerd beleid	15
<b>3 Bedrijfsvoering</b>	<b>17</b>
3.1 Ontwikkeling van de bedrijfsvoering	17
3.2 Overzicht bedrijfsvoering 2010	18
3.3 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	21
3.4 Inkoopbeheer	21
3.4.1 Algemeen beeld	21
3.4.2 Onvolkomenheid bij het inkoopbeheer van kerndepartement	22
3.4.3 Onvolkomenheid bij het inkoopbeheer van DJI	23
3.4.4 Opgeloste onvolkomenheden bij het inkoopbeheer	23
3.4.5 Vereenvoudigde procedure voor inkopen	23
3.5 Personeelsbeheer	24
3.5.1 Opzet onderzoek	24
3.5.2 Onvolkomenheid personeelsbeheer kerndepartement, DJI en OM	24
3.5.3 Inhuur van extern personeel	25
3.6 Het beheer van programmagelden	26
3.7 Grote ICT-projecten	27
3.8 Oordeel over totstandkoming informatie over de bedrijfsvoering	28
<b>4 Financiële informatie</b>	<b>29</b>
4.1 Oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag	29
4.2 Oordeel over de saldbalans en toelichting	29
4.3 Overzicht per begrotingsartikel	30
<b>5 Reactie minister van Veiligheid en Justitie en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>32</b>
5.1 Reactie minister van Veiligheid en Justitie	32
5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	34
<b>Audit actielijst</b>	<b>36</b>
<b>Bijlage Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het jaarverslag 2010 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie</b>	<b>37</b>
<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>44</b>
<b>Literatuur</b>	<b>45</b>



## **SAMENVATTING**

In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons onderzoek naar het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) en naar de bedrijfsvoering van dit ministerie. Het jaarverslag van dit ministerie gaat uitsluitend over het voormalige Ministerie van Justitie.

Een van de beleidsterreinen van het Ministerie van Justitie (te weten het migratiebeleid dat onder meer wordt uitgevoerd door de Immigratie- en Naturalisatiedienst) is in oktober 2010 met het aantreden van het kabinet-Rutte/Verhagen overgegaan naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Wij richten onze rapportage daarom zowel tot de huidige bewindspersoon van het Ministerie van Veiligheid en Justitie als tot de huidige bewindspersonen van het Ministerie van BZK. Van het Ministerie van BZK is het beleidsterrein van het directoraat-generaal Veiligheid toegevoegd.

Wij hebben onderzocht of het gevoerde financieel beheer en materieel-beheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Justitie voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid. Daarnaast hebben wij onderzoek gedaan naar het gevoerde beleid en naar overige onderdelen van de bedrijfsvoering.

De belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek naar het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Justitie zijn:

- Het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Justitie geeft meer informatie over de beleidseffecten dan het jaarverslag over 2009, maar minder informatie over de beleidsprestaties. Uit ons onderzoek naar de bruikbaarheid van de beschikbare informatie over het gevoerde beleid blijkt dat de minister voor de door ons onderzochte doelstelling in het jaarverslag onvoldoende inzichtelijk maakt of de prestaties daadwerkelijk tot stand zijn gekomen.
- De bedrijfsvoering laat een duidelijke vooruitgang zien. Het aantal (ernstige) onvolkomenheden in de bedrijfsvoering is van zeven onvolkomenheden en één ernstige onvolkomenheid afgenomen naar vijf onvolkomenheden.
- Bij het inkoopbeheer is er nog noodzaak tot verdere verbetering, ook al is de omvang van de fouten en onzekerheden in 2010 aanzienlijk afgenomen.
- Het personeelsbeheer van het Ministerie van Justitie was, evenals in eerdere jaren, nog onvoldoende op orde. Veel controlemaatregelen ontbreken nog in 2010.
- De financiële informatie is over het algemeen op orde, met uitzondering van de baten-lastendiensten, waarin fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en deugdelijke weergave geconstateerd zijn, die de tolerantiegrens overschrijden. Dit wordt met name veroorzaakt door fouten in het inkoopbeheer bij de Dienst Justitiële Inrichtingen. Wij hebben in het jaarverslag geen fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en deugdelijke weergave geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft op 2 mei gereageerd op ons rapport. Hij is verheugd over de constatering dat de bedrijfsvoering van het Ministerie van Veiligheid en Justitie een duidelijke vooruitgang laat zien en dat het aantal onvolkomenheden van zeven naar vijf is gedaald. De minister is verbaasd over de lagere score bij de beschikbaarheid van beleidsinformatie. Met ons oordeel over de totstandkoming van de

informatie over het gevoerde beleid is hij het niet eens. Over de bedrijfsvoering schrijft de minister dat een verbetering van het inkoopbeheer binnen een omvangrijke en complexe organisatie als het Ministerie van Veiligheid en Justitie een grote inspanning vraagt. Hij zal een maximale inspanning doen om in 2011 minder dan € 10 miljoen onrechtmatigheden te realiseren. Bij het personeelsbeheer is gestart met de implementatie van de controlemaatregelen.

In ons nawoord stellen we vast dat de minister in zijn reactie op veel punten toezegt nog extra aandacht te zullen geven aan verbeteracties. Ten aanzien van de beleidsinformatie zijn we in 2010 kritischer geworden in onze beoordeling. Bij het oordeel over de totstandkoming laten we de duidelijkheid en de vergelijkbaarheid met de begroting zwaar wegen.

## **1 OVER DIT ONDERZOEK**

Een minister verantwoordt zich in zijn jaarverslag over hoe zijn ministerie in het afgelopen jaar heeft gepresteerd en gefunctioneerd. In het jaarverslag staat of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, zijn gerealiseerd (informatie over het beleid), hoe het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en wat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie zijn geweest (financiële informatie). Wij onderzoeken in welke mate hierbij sprake is van rechtmatigheidsfouten of onzekerheden. Wij onderzoeken de informatie in het jaarverslag en kijken ook naar de achterliggende processen binnen het ministerie. De resultaten van dit onderzoek leggen wij vast in de vorm van oordelen. Met deze wettelijke oordelen ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers. In dit rapport treft u de resultaten aan van:

- onderzoek naar beleidsinformatie (hoofdstuk 2);
- onderzoek naar bedrijfsvoering (hoofdstuk 3);
- onderzoek naar financiële informatie (hoofdstuk 4).

De reactie van de minister van Veiligheid en Justitie en ons nawoord treft u aan in hoofdstuk 5.

Met het aantreden van het kabinet-Rutte/Verhagen in oktober 2010 heeft een herverdeling van de departementen plaatsgevonden. De verantwoording over het jaar 2010 volgt echter nog de begrotingsindeling die door het vorige kabinet werd gehanteerd bij het indienen van de begroting 2010. Als onze bevindingen betrekking hebben op een beleidsterrein dat is overgedragen aan een ander ministerie, geven wij aan om welk ministerie het gaat.

Van het Ministerie van Justitie is migratiebeleid van het directoraat-generaal Wetgeving, Internationale aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (inclusief de Immigratie- en Naturalisatiedienst) overgegaan naar het Ministerie van BZK. In omgekeerde richting is het directoraat-generaal Veiligheid (inclusief het Korps Landelijke Politiediensten) aan het huidige Ministerie van Veiligheid en Justitie toegevoegd.

Afkortingen die specifiek zijn voor dit onderzoek hebben we opgenomen in een aparte lijst achter in dit rapport.

### **1.1 Wettelijke oordelen**

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). Wij beoordelen het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid, over de bedrijfsvoering en over de financiën tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels. Wij beoordelen of deze informatie goed is weergegeven in de jaarverslagen en of en in welke mate sprake is van rechtmatigheidsfouten of onzekerheden. Met onze wettelijke oordelen ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers.

## **1.2 Onderzoek naar de beleidsinformatie**

Niet alleen het onderzoek naar de jaarverslagen behoort tot de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. De CW 2001 schrijft daarnaast voor dat wij onderzoeken of de in het jaarverslag opgenomen informatie op een deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen. De kwaliteitsnormen hebben we vertaald in beschikbaarheid en bruikbaarheid. In § 2.1 schetsen we een beeld van de beschikbaarheid van informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid. In § 2.2 gaan we in op de bruikbaarheid ervan. Tot slot geven we in § 2.3 een oordeel over de wijze waarop de beleidsinformatie tot stand is gekomen en of deze voldoet aan de normen.

## **1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering**

Volgens de CW 2001 (artikel 82) doet de Algemene Rekenkamer ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van departementen. In hoofdstuk 3 geven we een oordeel over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties. Ook beschrijven we in dit hoofdstuk de geconstateerde onvolkomenheden in de overige bedrijfsprocessen die belangrijk zijn voor het functioneren van het Ministerie van Justitie; we doen waar nodig aanbevelingen. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel of de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en we geven aan of deze informatie voldoet aan de te stellen kwaliteitsnormen.

## **1.4 Onderzoek naar de financiële informatie**

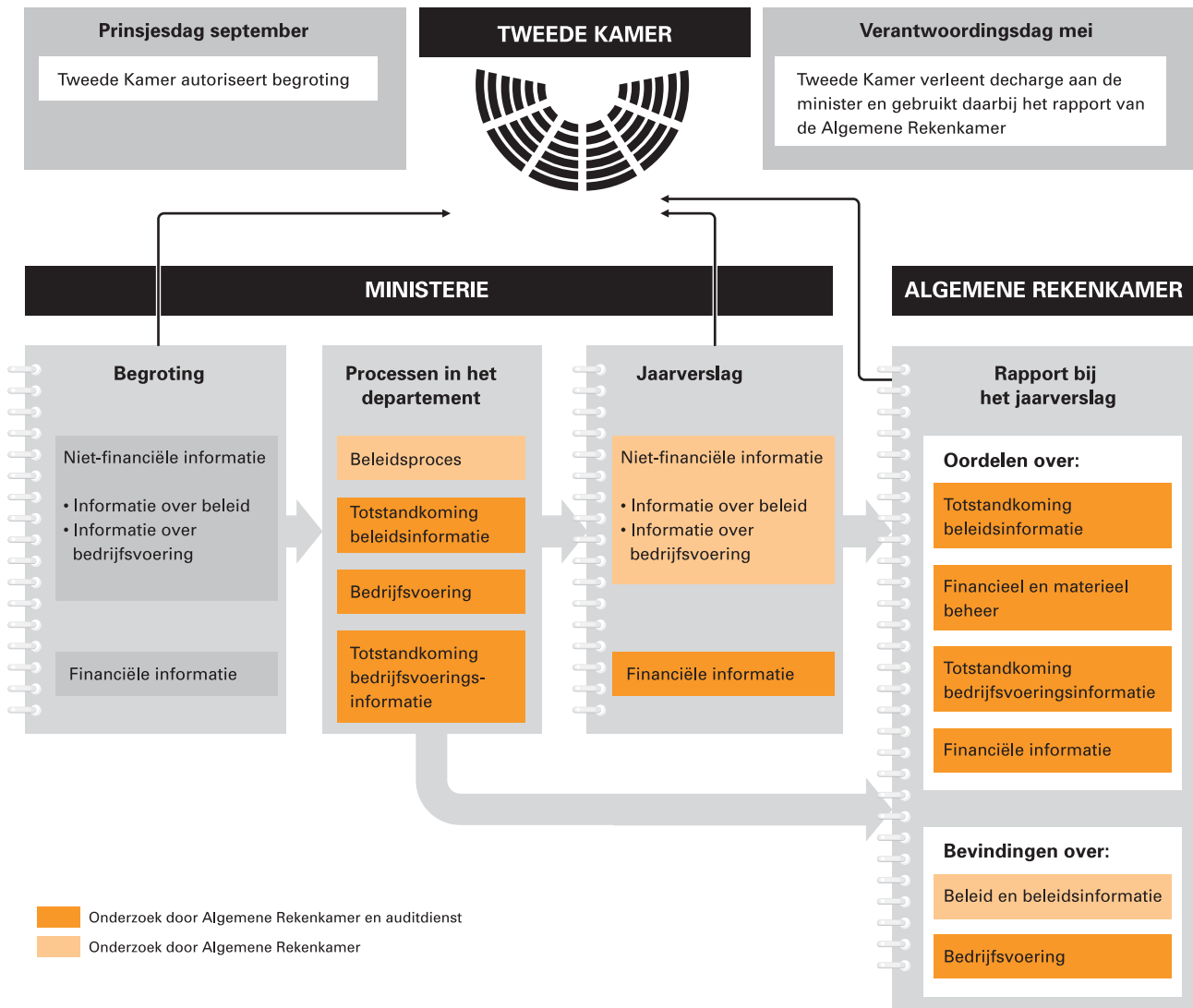
Volgens de CW 2001 (artikel 82) onderzoekt de Algemene Rekenkamer of het jaarverslag overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften voor financiële informatie is opgesteld en of de erin opgenomen financiële informatie deugdelijk is weergegeven en rechtmatig tot stand is gekomen.

Voorts onderzoekt de Algemene Rekenkamer of de departementale saldibalans volgens de verslaggevingsvoorschriften is opgesteld. De Algemene Rekenkamer onderzoekt of de opgenomen informatie en de op het jaareinde openstaande posten deugdelijk zijn weergegeven en of de erin opgenomen balansposten rechtmatig tot stand zijn gekomen.

In hoofdstuk 4 melden wij de rechtmatigheidsfouten en onzekerheden in de financiële informatie die de tolerantiegrenzen overschrijden. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet rechtmatig tot stand is gekomen (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels ontvangen of uitgegeven) of niet deugdelijk is weergegeven (dat wil zeggen: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van «onzekerheden» wanneer we niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten, bijvoorbeeld als gevolg van onvolkomenheden in het financieel beheer.



## Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



Zoals uit bovenstaande figuur blijkt maken wij bij de uitvoering van ons onderzoek gebruik van de controle door de auditdienst. Dat geldt in ieder geval voor ons onderzoek naar de financiële informatie, naar het financieel beheer en materieelbeheer en voor het onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie en van de bedrijfsvoeringsinformatie. Om vast te stellen of wij gebruik kunnen maken van de onderzoeksuitkomsten van de auditdienst, voeren wij daar jaarlijks een review op uit. Daarnaast voert de Algemene Rekenkamer zelf per ministerie en/of rijksbreed onderzoeken uit naar specifieke onderwerpen op gebied van beleidsinformatie en bedrijfsvoering.

### 1.5 Het Ministerie van Justitie

Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft in oktober 2010 in het regeerakkoord nieuwe beleidsprioriteiten geformuleerd, onder andere op de beleids-terreinen justitie en veiligheid. In het nieuwe Ministerie van Veiligheid en Justitie is het streven naar een veilige samenleving de rode draad

gebleven. Door een gecoördineerd beleid, waarin preventie en repressie elkaar dienen te versterken, wordt zowel de kleine criminaliteit als de georganiseerde misdaad aangepakt.

Het Ministerie van Justitie had in 2010 zes baten-lastendiensten: de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND); de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI); het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB); het Nederlands Forensisch Instituut (NFI); de Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening (JUSTIS) en het Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT (GDI).

De ambtelijke organisatie van het Ministerie van Justitie omvatte in 2010 37 166 fte. De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2010 € 6,1 miljard, de verplichtingen € 5,7 miljard en de ontvangsten € 1,1 miljard.

## **2 BELEIDSINFORMATIE**

Beleid en de uitvoering daarvan worden voor een groot deel betaald met rijksgeld. Hoe effectiever en doelmatiger het beleid en de uitvoering daarvan is, hoe meer bereikt kan worden voor hetzelfde geld, of hoe minder het Nederland kost.

De Tweede Kamer heeft bruikbare informatie over beleid(-uitvoering) nodig om daarin de juiste keuzes te maken, het budgetrecht uit te oefenen en sturend op te treden.

### **2.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie**
















Het kabinet en de Tweede Kamer hebben verantwoordingsinformatie nodig over de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn bereikt, prestaties zijn geleverd en begrote gelden zijn besteed. Op basis van die informatie kunnen zij desgewenst bijsturen. Hiertoe dienen de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken.

Elk jaar onderzoeken we in hoeverre er informatie beschikbaar is in het jaarverslag van de minister over de uitvoering van beleid.

Het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Justitie geeft meer informatie over de beleidseffecten dan het jaarverslag over 2009, maar minder informatie over de beleidsprestaties. Wij constateren dat het jaarverslag 2010 voor de *prestaties* van de minister voldoende concrete informatie biedt bij twaalf van de vijftien (80 %) operationele doelstellingen (OD's). Voor de *effecten* daarentegen biedt het jaarverslag 2010 voldoende concrete informatie voor acht van de vijftien OD's (53 %), tegenover vijf van de vijftien (33%) het jaar ervoor.

In het volgende overzicht geven we per begrotingsartikel aan hoeveel procent van de gerealiseerde uitgaven in het jaarverslag wordt toegelicht met beleidsinformatie.

## Beleidsinformatie per begrotingsartikel, Ministerie van Justitie

Artikel waarvan tussen de			Jaarverslag 2010	
	0% en 50%		Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?	Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?
	50% en 90%			
	90% en 100%			
<p>...van de gerealiseerde uitgaven is toegelicht met beleidsinformatie. Met beleidsinformatie bedoelen we informatie die specifiek, meetbaar en tijdsgebonden is.</p> <p>* Artikel waarbij onvoldoende is uitgelegd waarom een deel van de gerealiseerde uitgaven niet is toegelicht met specifieke, meetbare en tijdsgebonden beleidsinformatie.</p> <p><i>Onvoldoende wil zeggen dat voor minder dan 75% van de niet toegelichte gerealiseerde uitgaven wordt uitgelegd waarom de toelichting ontbreekt, of dat de uitleg die wordt gegeven geen goede verklaring biedt.</i></p>				
Beleidsartikelen			Beleidsinformatie	
Art. nr.	Omschrijving	Uitgaven (x1.000)		
11	Nederlandse rechtsorde	€ 18.454		
12	Rechtspleging en rechtsbijstand	€ 1.436.132		
13	Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding	€ 2.913.129		
14	Jeugd <sup>1</sup>	€ 445.169		
15	Vreemdelingen	€ 1.055.196		
17	Internationale rechtsorde	€ 2.415		
<sup>1</sup> Bruikbaarheidstoets: Prestaties Halt				

Het jaarverslag bevat bij drie van de zes artikelen onvoldoende concrete beleidsinformatie over *prestaties*. De uitgaven op deze beleidsartikelen bedroegen in totaal ruim € 1,1 miljard. Voor dit bedrag wordt dus niet voldoende toegelicht of de minister met het geld heeft gedaan wat hij van plan was ermee te doen.

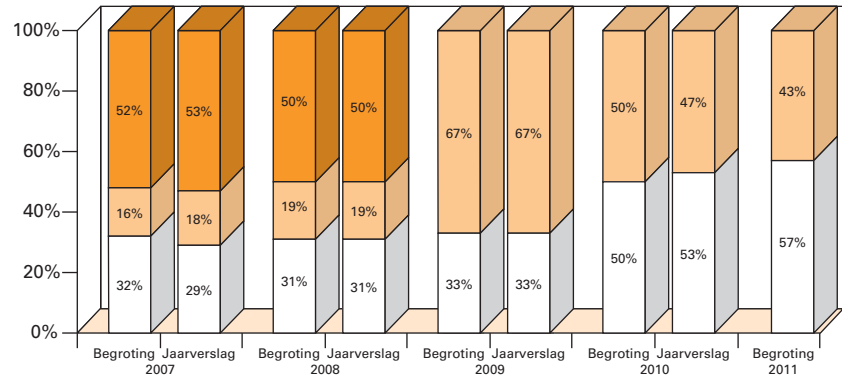
Daarnaast heeft de minister in zijn jaarverslag bij vier van de zes artikelen onvoldoende concrete beleidsinformatie over de *effecten* van het gevoerde beleid opgenomen. De uitgaven op deze beleidsartikelen bedroegen in totaal ruim € 2,5 miljard. Voor dit bedrag wordt dus niet voldoende toegelicht of de minister er het desbetreffende beleidsdoel mee heeft bereikt.

We presenteren hieronder de beschikbaarheid van beleidsinformatie in de jaarverslagen 2007–2010 en in de begrotingen 2007–2011.

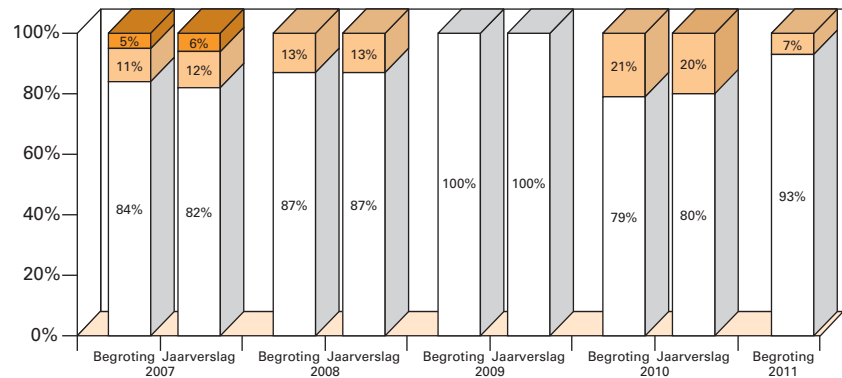
**Beschikbaarheid van beleidsinformatie in de jaarstukken**

- Percentage doelstellingen waarover de minister geen concrete informatie heeft opgenomen en dit niet heeft uitgelegd
- Percentage doelstellingen waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen
- Percentage operationele doelstellingen waarover de minister concrete informatie heeft opgenomen

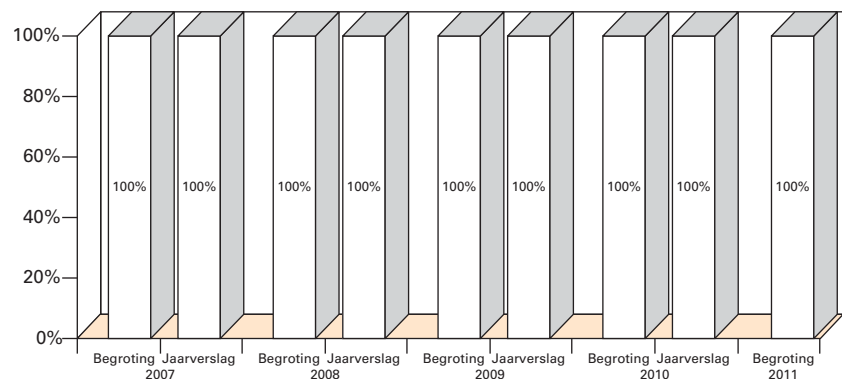
Wat willen we bereiken? / Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenoemen?



Wat gaan we daarvoor doen? / Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?



Wat mag het kosten? / Heeft het gekost wat het zou kosten?



Daar waar informatie over prestaties of effecten ontbreekt, legt de minister meestal uit wat hiervoor de reden is.

#### Uitleg bij niet-opnemen beleidsinformatie

Operationele doelstelling	Prestaties of effecten	Reden
11.1 Tot stand brengen van de grondwettelijke opdracht voor nationale wetgeving op alle gebieden	Effecten	Geen zinvolle indicator
11.2 Bevorderen van de kwaliteit van wet- en regelgeving	Prestaties en Effecten	
12.2 Adequate toegang tot het rechtsbestel	Effecten	
12.3 Een slagvaardige en kwalitatief goede rechtspleging	Effecten	
15.2 Opvang gedurende beoordeling verblijf	Effecten	
13.6 Risico op terrorisme verkleinen	Prestaties	Verwijzing naar een ander rapport/website
14.1 Uitvoering Jeugdbescherming	Effecten	Indicator is niet vermeld omdat het gevoelige informatie betreft
15.3 Terugkeer Vreemdelingen	Prestaties	Afhankelijkheid van derden voor effecten beleid
17.1 Bevorderen Europese en Internationale rechtsorde	Effecten	

## 2.2 Bruikbaarheid beleidsinformatie

De informatie over de uitvoering van beleid zou onder andere moeten gaan over de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn bereikt, prestaties zijn geleverd, begrote gelden zijn besteed en de samenhang daartussen. Dit toetsen we met het onderzoek naar de bruikbaarheid van de beschikbare beleidsinformatie.

Dit jaar hebben wij onderzocht of de informatie in het jaarverslag over operationele doelstelling «Het voorkomen dat jeugdigen delicten plegen en wanneer zij dat wel doen, niet in *herhaling* vervallen (het verminderen van recidive)» van artikel 14 bruikbaar is voor de Tweede Kamer. Binnen deze doelstelling kijken we naar de prestatie van Halt op het gebied van doorlooptijden, namelijk dat minstens 80% van de Halt-afdoeningen dient te starten binnen 60 dagen na het eerste verhoor door de politie.

Het programma Aanpak Jeugdcriminaliteit, is een onderdeel van het project «Veiligheid begint bij voorkomen». Over dit programma wordt periodiek gerapporteerd aan de Tweede Kamer. De minister van Justitie is eerstverantwoordelijk voor de effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit. Verschillende departementen en organisaties zijn verantwoordelijk voor de *preventie* van jeugdcriminaliteit. Ook voor de *bestrijding* van jeugdcriminaliteit wordt door vele organisatie samengewerkt, zoals politie, Halt, het Openbaar Ministerie (OM), de Bureaus Jeugdzorg (ten aanzien van de jeugdreclassering), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), DJI en de Zittende Magistratuur. De minister van Justitie stuurt door middel van regelgeving, kaderstelling en financiering.

Het jaarverslag maakt onvoldoende inzichtelijk of de prestaties daadwerkelijk tot stand zijn gekomen. In de begroting 2010 staat dat 80% van de Halt-afdoeningen dient te starten binnen 60 dagen na het eerste verhoor door de politie. Per 1 januari 2010 is deze norm voor nieuwe afdoeningen aangescherpt tot 30 dagen. De streefwaarde is 80% gebleven. In het

jaarverslag verantwoordt de minister zich alleen over de prestatie realisatie van afdoeningen volgens de oude norm. De minister geeft geen inzicht in de prestatie realisatie van de afdoeningen volgens de nieuwe norm.

Uit ons onderzoek blijkt dat de prestaties niet volledig geleverd zijn. Er zijn in 2010 bijna 4 100 afdoeningen gestart volgens de oude norm. Volgens het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Justitie is 69% van deze afdoeningen binnen 60 dagen gestart. Het jaarverslag van de minister van Justitie biedt geen inzicht in de afdoeningen volgens de nieuwe norm. Uit de rapportage van Halt blijkt dat het in 2010 ongeveer 12 000 afdoeningen betreft. Volgens Halt is 57% daarvan binnen 30 dagen gestart. Daarmee wordt noch de oude, noch de nieuwe streefwaarde gehaald.

Uit ons onderzoek blijkt tevens dat de minister in het jaarverslag niet optimaal transparant maakt in hoeverre het doel behaald is met de wel geleverde prestaties. De doelstelling is om de zeven-jaars-recidive in de periode 2002–2010 terug te dringen van 60% naar 50%. Dat is een doelstelling waar in de praktijk van de jaarverantwoording lastig mee te werken is, want het is pas in 2017 te meten. Daarom wordt in plaats daarvan verantwoord over twee-jaars-recidive.

### 2.3 Oordeel over totstandkoming informatie over gevoerd beleid

Voor ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid hebben wij dit jaar acht van de circa 62 prestatie-indicatoren uit het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Justitie onderzocht:

- wapengerelateerd geweld: incidenten in percentages op scholen;
- wapengerelateerd geweld: incidenten in percentages rond scholen;
- wapengerelateerd geweld: incidenten in percentages in de horeca;
- wapengerelateerd geweld: incidenten in percentages rond horeca;
- percentage vreemdelingenzaken waarop binnen de gestelde wettelijke termijn is besloten: asiel;
- standhouding beslissingen: asiel;
- percentage «start Halt-afdoeningen» binnen de norm voor doorlooptijden;
- percentage «Halt-verwijzingen» binnen de norm voor doorlooptijden het recidivepercentage.

#### Oordeel

Op grond van ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de informatie over de onderzochte indicatoren op deugdelijke wijze tot stand is gekomen met uitzondering van het volgende:

De indicatoren over wapengerelateerd geweld zijn niet eenduidig en er wordt iets anders gemeten dan waarover gerapporteerd wordt. De titel van de indicator suggereert dat het percentage *incidenten* op en om scholen respectievelijk horecagelegenheden wordt gerapporteerd. Wat dat percentage betekent blijkt niet uit de indicator en wordt ook niet toegelicht. Uit het brondocument blijkt dat hetgeen gemeten wordt het percentage *scholen en horecagelegenheden* is dat aangeeft incidenten te hebben ervaren.

De doorlooptijd waarbinnen Halt-zaken dienen te starten is in 2010 verlaagd van 60 naar 30 dagen. De realisatiecijfers van deze indicator in het jaarverslag hebben echter alleen betrekking op afdoeningen met een doorlooptijd binnen 60 dagen. Dit is ongeveer een kwart van de zaken. Het realisatiecijfer geeft daarmee geen volledig beeld.

Het jaarverslag van het Ministerie van Justitie voldoet niet geheel aan de verslaggevingsvoorschriften. In het jaarverslag is geen helder onderscheid gemaakt tussen indicatoren en kengetallen. Dit onderscheid is belangrijk omdat een indicator iets zegt over de mate waarin een minister een beleidsdoelstelling bereikt en een kengetal alleen achtergrondinformatie geeft bij het beleid en het beleidsterrein.

Wij hebben bij de onderzochte indicatoren geen problemen met de betrouwbaarheid geconstateerd. Betrouwbaarheid is nu geen onderdeel van de wettelijke controle door de auditdiensten.



### **3. BEDRIJFSVOERING**

Wij hebben de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert, zoals het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

#### *Inkoopbeheer*

Er is ten opzichte van 2009 een duidelijke voortgang geboekt met de verbetering van het inkoopbeheer bij het Ministerie van Justitie. De omvang van de fouten en onzekerheden is in 2010 aanzienlijk afgenomen. Toch is er nog verdere verbetering nodig. Er zijn inmiddels inkoopplannen en er worden maandrapportages opgesteld over de geconstateerde onrechtmatigheden in de inkoopuitgaven, maar de kwaliteit van beide documenten kan nog verbeteren. Verder is de interne controle binnen het ministerie verbeterd, maar bij de «zelfstandig aanbestedende diensten» (ZAD's) zoals DJI worden nog niet alle stappen in het inkoopproces consequent vastgelegd. Evenmin is het contractregister overal op orde. Begin maart 2011 heeft het ministerie ook vastgesteld dat de verbetermaatregelen voor interne controle een nieuwe impuls verdienen.

Vorig jaar rapporteerden we bezwaar te zullen maken wanneer het ministerie er niet in zou slagen een aanmerkelijke verbetering in het inkoopbeheer te realiseren. Wij zijn van mening dat het ministerie voldoende vooruitgang heeft geboekt met het verbeteren van het inkoopbeheer en we zullen dan ook geen bezwaar maken. In 2011 zal de verbetering van de rechtmatigheid van de inkoop wel met kracht moeten worden voortgezet, temeer daar de doelstelling van de minister voor dat jaar is gesteld op maximaal € 10 miljoen aan fouten. Wij zien zeker mogelijkheden om het aantal fouten en onzekerheden verder terug te brengen, wanneer het toezicht op processen met een groot risico op fouten wordt aangescherpt.

#### *Personeelsbeheer*

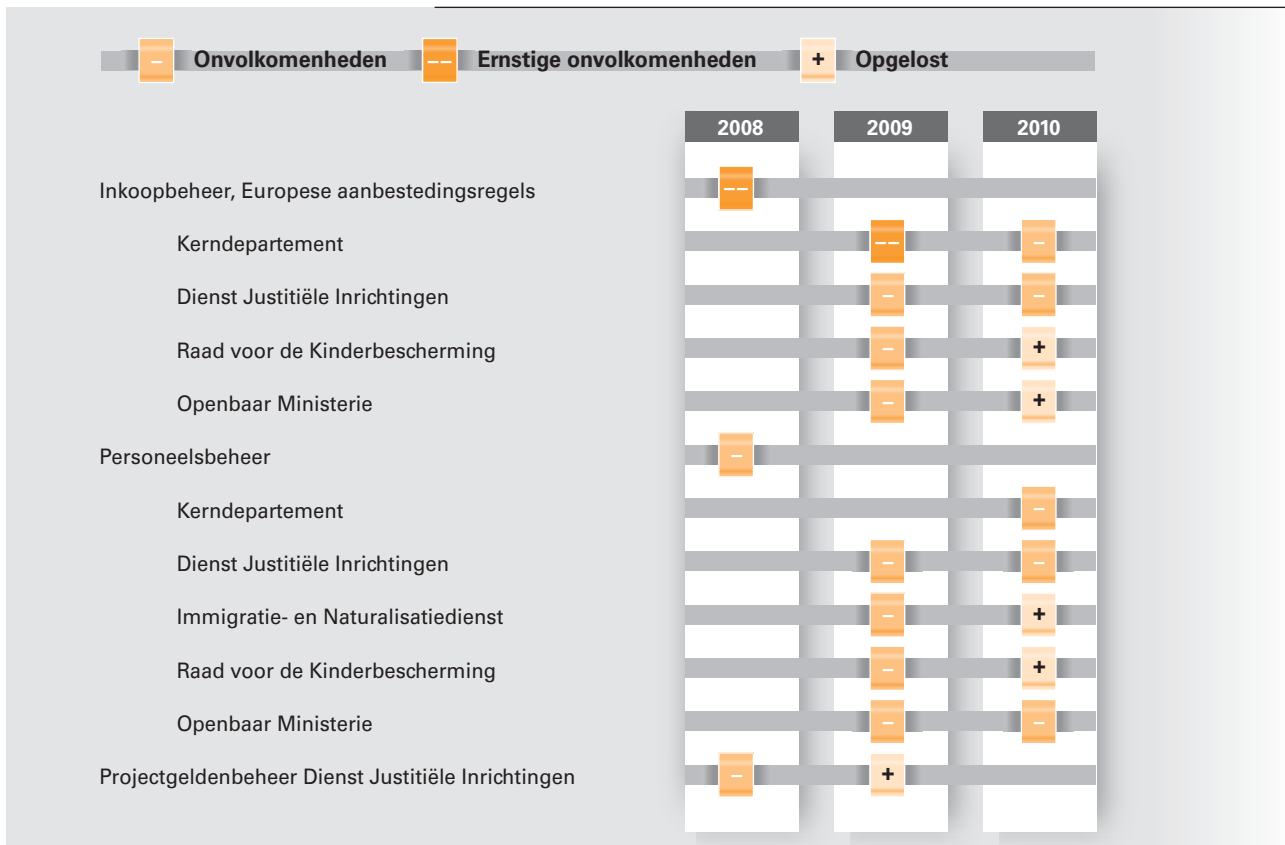
Het personeelsbeheer vraagt al jaren veel aandacht bij het Ministerie van Justitie. Ook in 2010 is het beheer niet verbeterd. Voor de opzet van de personeelsadministratie moeten nog veel controles waarvan P-Direkt de uitvoering bij de ministeries heeft neergelegd, worden ingevoerd. In de praktijk zijn er veel ontslagmutaties die te laat worden verwerkt. Ook worden declaraties en mutaties te weinig gecontroleerd.

We lichten de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering hieronder nader toe. We maken onderscheid tussen financieel beheer, materieelbeheer en overige onderdelen van de bedrijfsvoering. Ten slotte geven we een oordeel over de totstandkoming van informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag.

#### **3.1 Ontwikkeling van de bedrijfsvoering**

Onderstaande figuur toont de ontwikkeling van het aantal en soort onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie over de afgelopen drie jaar. Te zien is welke (ernstige) onvolkomenheden wij in de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en het materieelbeheer. Wij tonen eveneens de (ernstige) onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie, en de onvolkomenheden die zijn opgelost.

Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering, Ministerie van Justitie



De bedrijfsvoering bij het Ministerie van Justitie is ten opzichte van 2009 aanzienlijk verbeterd. Het aantal (ernstige) onvolkomenheden in de bedrijfsvoering is van zeven onvolkomenheden en een ernstige onvolkomenheid afgenomen naar vijf onvolkomenheden. Deze onvolkomenheden hebben betrekking op het inkoopbeheer en het personeelsbeheer. Ook de opgeloste onvolkomenheden vallen onder deze onderwerpen. In § 3.4 en § 3.5 zullen we hieraan aandacht besteden.

Behalve de onvolkomenheden zijn er nog andere ontwikkelingen in de bedrijfsvoering die de aandacht vragen van het ministerie. Het betreft het beheer van programmagelden en de beheersing van grote ICT-projecten. In § 3.6 en § 3.7 gaan we hierop in.

### 3.2 Overzicht bedrijfsvoering 2010

Uit het volgende overzicht bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie blijkt dat 102 beheerdomeinen relevant zijn voor de bedrijfsvoering.<sup>1</sup> Daarnaast zijn 38 beheerdomeinen aan te merken als kritisch voor het goed functioneren van het ministerie. Van deze in totaal 140 beheerdomeinen die van belang zijn voor het goed functioneren van het ministerie, zijn er negen waaraan wij extra onderzoeks-aandacht hebben besteed. De auditdienst heeft bij drie onderwerpen Justitiebreed (dus de hele kolom) extra aandacht gegeven: aan het betaalgedrag, aan het inkoopbeheer en aan de personeelsuitgaven. Bij vijf beheerdomeinen hebben wij een onvolkomenheid geconstateerd.

<sup>1</sup> In het overzicht bedrijfsvoering onderscheiden wij verschillende elementen van de bedrijfsvoering, zoals het beheer van subsidies of eigendommen. Met een beheerdomein doelen wij op het beheer van een element van de bedrijfsvoering waarvoor een organisatieonderdeel verantwoordelijk is. Elk beheerdomein komt overeen met één cel in het overzicht bedrijfsvoering.

Bedrijfsvoering; organisatieonderdelen, Ministerie van Justitie

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 (saldi)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolestelsysteem	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	
<b>Directoraten-generaal/clusters</b> (aantal organisatie-onderdelen)													
<b>Cluster SG</b> (4 onderdelen)													
<b>Cluster pSG</b> (7 onderdelen)													
<b>DG Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken</b> (6 onderdelen)													
<b>DG Preventie, Jeugd en Sancties</b> (9 onderdelen)													
<b>DG Rechtspleging en Rechtshandhaving</b> (6 onderdelen)													
<b>Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding</b> (5 onderdelen)													

Onvolkomenheid  
 Ernstige onvolkomenheid  
 Onvolkomenheid heeft gevolgen voor de rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave

Marginaal beheerdomein of n.v.t.  
 Relevant beheerdomein  
 Critisch beheerdomein

Extra aandacht aan besteed door:  
 auditdienst  
 Algemene Rekenkamer  
 Algemene Rekenkamer en auditdienst

Personeelsbeheer bij kerndepartement, zie AAL punt 1

Inkoopbeheer, Europese aanbestedingsregels bij kerndepartement, zie AAL punt 4

(vervolg bedrijfsvoering Ministerie van Justitie)

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 (saldi)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolestelsel	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	
<b>Directoraten-generaal/clusters</b> (aantal organisatie-onderdelen)													
<b>Rechtspraak</b> (1 onderdeel)													
<b>Openbaar Ministerie</b> (2 onderdelen)													
<b>Baten-lastendiensten</b> (6 onderdelen)													
Onvolkomenheid niet toegeedeeld aan organisatieonderdeel													

Totaal: 140 relevante en kritische beheerdomeinen (= het maximale aantal mogelijke onvolkomenheden)

### 3.3 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

#### Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Justitie voldeden in 2010 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het inkoopbeheer bij het kerndepartement (zie § 3.4.2);
- het inkoopbeheer bij DJI (zie § 3.4.3);
- het personeelsbeheer bij kerndepartement (zie § 3.5.2);
- het personeelsbeheer bij DJI (zie § 3.5.2);
- het personeelsbeheer bij het OM (zie § 3.5.2).

### 3.4 Inkoopbeheer

Over het inkoopbeheer stelden wij in ons Rapport bij het Jaarverslag 2009 (Algemene Rekenkamer, 2010) vast dat het beheer nog steeds gebreken vertoonde. Bij vier organisatieonderdelen van het ministerie stond in 2009 een onvolkomenheid, waarvan die bij het kerndepartement ernstig was. De andere organisatieonderdelen met een onvolkomenheid betroffen DJI, de RvdK en het OM. Wij gaven aan dat er in ieder geval eind 2010 inkoopplannen moesten zijn, dat er maandelijks gerapporteerd moest worden over de voortgang van de verbeterpunten en de gemaakte fouten bij de aanbesteding, dat er interne controle moest plaatsvinden en dat het bedrag aan fouten en onzekerheden in het voorgenomen tempo moest worden gereduceerd. Het voorgenomen tempo is vastgesteld op een daling van het bedrag aan fouten en onzekerheden naar € 30 miljoen. Bij onvoldoende vooruitgang zou dit kunnen betekenen dat wij bezwaar maken ingevolge artikel 89 derde lid CW 2001. Eind 2009 is het Ministerie van Justitie hierop een verbetertraject gestart.

Wij hebben onderzoek gedaan naar:

- de vorderingen met de realisatie van de toegezegde verbetermaatregelen ten behoeve van het inkoopbeheer (zie § 3.4.1 tot en met § 3.4.4);
- de vereenvoudigde controleprocedures voor inkopen (zie § 3.4.5).

#### 3.4.1 Algemeen beeld

Er is ten opzichte van 2009 een duidelijke vooruitgang geboekt. De omvang van de fouten en onzekerheden is in 2010 met circa € 26 miljoen aanzienlijk afgenomen.<sup>2</sup> Er zijn inmiddels inkoopplannen en er worden maandrapportages opgesteld over de geconstateerde onrechtmatigheden in de inkoopuitgaven, maar de kwaliteit van beide documenten kan nog verbeteren. Verder is de interne controle binnen het ministerie verbeterd, maar bij de zelfstandig aanbestedende diensten zoals de DJI worden nog niet alle stappen in het inkoopproces consequent vastgelegd. Evenmin is het contractregister overal op orde. Begin maart 2011 heeft het ministerie vastgesteld dat de verbetermaatregelen voor interne controle een nieuwe impuls verdienen. Er is inderdaad noodzaak voor verdere verbetering. Het aantal fouten en onzekerheden kan zeker worden teruggebracht door een verscherpt toezicht op de processen waar het risico op fouten het grootst is.

<sup>2</sup> De auditdienst rekent de geïmporteerde fout die betrekking heeft op het contract van het wagenparkbeheer ten bedrage van € 9,2 miljoen, niet mee. Dit betreft een fout veroorzaakt door de aanbestedende dienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), die voor het hele Rijk het wagenparkbeheer heeft aanbesteed. De fout werkt door bij het Ministerie van Justitie, maar het ministerie zelf kan daar niet echt iets aan doen. De fout kwam voort uit late extra eisen van een van de deelnemende ministeries en een proces van een van de leveranciers. De aanbesteding duurde als gevolg daarvan langer en daardoor moest er een overbruggings-contract komen; dat is onrechtmatig.

In onderstaande tabel hebben we de vier voorwaarden voor de verschillende organisatieonderdelen op een rij gezet.

**Voortgang verbeterplan inkoopbeheer (in miljoenen euro's)**

Organisatieonderdeel	Inkoopplannen en maandrapportages	Interne controle	fouten en onzekerheden 2009	fouten en onzekerheden 2010
Kerndepartement	Ja	Deels	12,2	7,1
DJI	Ja	Deels	15,7	17,2
RvdK	Ja	Ja	5,4	3,4
OM	Ja	Ja	14,6	3,8
Overige	–	–	9,7	2,2
<b>TOTAAL</b>			<b>57,3</b>	<b>33,7<sup>1</sup></b>

<sup>1</sup> Dit is exclusief een fout ten bedrage van € 9,2 miljoen, geïmporteerd via de aanbestedende dienst van het Ministerie van VenW. Zie verder vorige voetnoot.

Wij zijn van mening dat het ministerie vooruitgang heeft geboekt met het verbeteren van het inkoopbeheer. Op grond van deze vooruitgang hebben we besloten geen bezwaar te maken.

In 2011 zal de verbetering van de rechtmatigheid van de inkoop wel met kracht moeten worden voortgezet, temeer daar de doelstelling van de minister voor dat jaar is gesteld op maximaal € 10 miljoen aan fouten.

In de volgende paragrafen lichten we de onvolkomenheden per stuk toe.

### **3.4.2 Onvolkomenheid bij het inkoopbeheer van kerndepartement**

Het kerndepartement heeft in 2010 veel werk verzet om het inkoopbeheer te verbeteren en niet zonder effect. Het bedrag aan fouten en onzekerheden is in 2010 ten opzichte van 2009 afgenomen tot € 7,1 miljoen, een afname van 42% (zie tabel). Wij constateren verder dat de coördinerende rol van het kerndepartement in 2010 duidelijk is opgepakt. De Directie Inkoop en Informatisering (DI&I) heeft als «concerncontroller inkoop» gewerkt aan de implementatie van de maatregelen uit het in 2009 ontwikkelde verbeterplan inkoop bij de verschillende aanbestedende diensten. Dit proces is nog niet afgerond.

De opzet van de interne controle en daarbinnen de ontwikkeling van een meldingssysteem voor fouten verloopt nog traag. Begin maart 2011 heeft het ministerie vastgesteld «dat de verbetermaatregelen over de versterking van de interne controle en control een nieuwe impuls verdienen. Het is van belang dat er meer duidelijkheid komt over de betrokkenheid van de controlfunctie bij het inkoopproces en ook over een eventuele discrepantie tussen opzet en werking van de administratieve organisatie». DI&I zal in 2011 een doorlichting uitvoeren van de interne controle, de control en de opzet van een meldingssysteem binnen de ZAD's. Zolang de interne controle niet goed functioneert, is ook de betrouwbaarheid van de informatie in de maandrapportage niet gewaarborgd.

Op basis van de vooruitgang in 2010 wordt de ernstige onvolkomenheid uit het Rapport bij het Jaarverslag 2009 een «gewone» onvolkomenheid.

### 3.4.3 Onvolkomenheid bij het inkoopbeheer van DJI

DJI heeft in 2010 maatregelen uitgevoerd om onrechtmatigheden te signaleren en waar mogelijk te voorkomen. Het instellen van voorafgaand toezicht en het per locatie aanstellen van een implementatiemanager zijn enkele voorbeelden hiervan. DJI heeft bovendien in 2010 voor het eerst een extra controle uitgevoerd naar het correct afnemen van raamovereenkomsten, waar een correctie van € 2,8 miljoen uit voortvloeide. Daarnaast is het contractregister beter toegankelijk gemaakt door te starten met het inscannen van de raamovereenkomsten en alle nadere overeenkomsten in ISIS (een digitaal inkoop- en factuursysteem).

Wij juichen de initiatieven toe, maar stellen tevens vast dat het proces van het op orde brengen en het toegankelijk maken van het contract-register nog lopende is en dat de analyse rondom het contractmanagement nog kan verbeteren. Daarnaast worden procedures nog te weinig gevolgd. Wij zien zeker mogelijkheden om het aantal fouten en onzekerheden verder terug te brengen, wanneer het toezicht op processen met een groot risico op fouten wordt aangescherpt. Het bedrag aan fouten en onzekerheden is in 2010 met € 1,5 miljoen (10%) toegenomen (zie tabel).

Mede op basis van deze fouten en de geïmporteerde fout met betrekking tot het wagenparkbeheer leidt dit tot een tolerantieoverschrijding bij de baten-lastendiensten. Wij handhaven dan ook de onvolkomenheid.

### 3.4.4 Opgeloste onvolkomenheden bij het inkoopbeheer

Het bedrag aan fouten en onzekerheden is bij het OM in 2010 met € 10,8 miljoen (74%) afgenomen. Vanwege de vele maatregelen die inmiddels door het OM zijn uitgevoerd, de huidige werking van de interne controle en het voorziene (financiële) effect daarvan in 2011, beschouwen wij de onvolkomenheid als opgelost.

Door het nu correct Europees aanbesteden van ICT-projecten is het bedrag aan onrechtmatigheden bij de RvdK in 2010 met € 2,0 miljoen (3,7%) afgenomen (zie tabel). Ook de punten uit het verbeterplan zijn opgepakt. Hiermee is ook deze onvolkomenheid opgelost.

### 3.4.5 Vereenvoudigde procedure voor inkopen

Bij alle ministeries hebben wij onderzocht of zij vereenvoudigde procedures voor inkopen onder een bepaalde grenswaarde (zogenoemde *light* inkopen) hanteren en of deze procedures in overeenstemming zijn met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Wij ontleen de normen voor dit onderzoek aan de CW 2001, het Besluit Kasbeheer 1998 en de bijbehorende toelichting. Volgens artikel 35 van de CW 2001 moeten privaatrechtelijke rechtshandelingen met een geldelijk belang voldoende duidelijk de plichten en rechten van de betrokken partijen bewijsbaar vastleggen en controleerbaar zijn. Dit impliceert dat alle bestellingen moeten zijn vastgelegd. Het Besluit Kasbeheer 1998 vereist met betrekking tot het verrichten van betalingen een deugdelijke verificatie van de betalingsnoodzaak. Uit de toelichting bij het Besluit Kasbeheer 1998 blijkt dat het hiervoor nodig is dat voor alle betaalbaarstellingen een door een bevoegde functionaris geaccordeerde prestatieverklaring<sup>3</sup> aanwezig is. Uit deze toelichting blijkt ook dat de verificatie van de aanwezigheid van deze prestatieverklaring in uitzonderingssituaties, bijvoorbeeld bij grote aantallen kleinere betalingsverzoeken zoals interne declaraties, achteraf (dus na de betaalbaarstelling) en op basis van een steekproef kan plaatsvinden.

<sup>3</sup> Prestatieverklaring: een verklaring dat een product, dienst of werk daadwerkelijk is geleverd.

Evenals negen andere ministeries hanteert het Ministerie van Justitie vereenvoudigde procedures voor bestellingen onder een bepaalde grenswaarde. Het betreft betalingen onder € 1 000 voor het kerndepartement en € 500 voor de overige organisatieonderdelen. Alleen het kerndepartement en het OM maken gebruik van deze mogelijkheid. Daarnaast hanteert het OM een «light» procedure voor inkoop- en gerechtskostenfacturen tot € 50. Het kerndepartement kon de omvang van de inkoop die onder het «light» regime vallen niet aangeven, omdat dit niet afzonderlijk wordt geregistreerd. Bij het OM gaat het, gesplitst naar inkoop- en gerechtskostenfacturen om € 171 000 ofwel 14,4% van het totaal aantal facturen respectievelijk € 3,5 miljoen ofwel 55,5% van het totaal aantal facturen. De betreffende betalingen zijn naar ons oordeel rechtmatig. Het is niet bekend of de invoering van een vereenvoudigde procedure heeft geleid tot de hiermee beoogde efficiencywinst.

### 3.5 Personeelsbeheer

#### 3.5.1 Opzet onderzoek

Voor het rijksbrede deelonderzoek naar het personeelsbeheer heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar:

- De betrouwbaarheid van de personeels- en salarisadministratie van zowel de ministeries die volledig gebruik maken van de P-Direkt-dienstverlening als de ministeries die daar (nog) niet volledig op aangesloten zijn en alleen gebruikmaken van de salarisverwerking of ministeries die een eigen personeels- en salarissysteem hebben.<sup>4</sup>
- De toepassing van de definitie inhuur van extern personeel en de juistheid en volledigheid van de beleidsinformatie over de inhuur van extern personeel in het jaarverslag.

#### *Betrouwbaarheid personeels- en salarisadministratie*

In ons onderzoek naar de betrouwbaarheid van de personeelsadministratie hebben we gekeken naar de opzet van de volgende processen:

- schadevergoeding;
- inconvenienten.

Ook hebben we de werking onderzocht van de volgende processen:

- buitengewoon verlof van lange duur;
- reis- en verblijfkosten;
- IKAP;<sup>5</sup>
- de afskoop van verlofuren voor meer dan € 10 000;
- ontslagmutaties met terugwerkende kracht over een periode langer dan drie maanden.

Het Ministerie van Justitie maakte in 2010 volledig gebruik van het P-Direktsysteem.

#### 3.5.2 Onvolkomenheid personeelsbeheer kerndepartement, DJI en OM

Wat de *opzet* van de personeels- en salarisadministratie betreft constateren we dat het Ministerie van Justitie een groot aantal met P-Direkt bij de overgang overeengekomen controlemaatregelen nog moet invoeren.<sup>6</sup> Ook heeft het Ministerie van Justitie geen specifiek sanctiebeleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik van personele regelingen. Het algemene sanctiebeleid, conform ARAR<sup>7</sup> artikel 80 tot en met 84, is van toepassing.

<sup>4</sup> P-Direkt is het centrale personeels- en salarissysteem onder beheer van het Ministerie van BZK, waar alle departementen, met uitzondering van het Ministerie van Defensie, gebruik van (gaan) maken.

<sup>5</sup> IKAP staat voor «Individuele keuzen in het arbeidsvoorwaardenpakket». Het betreft een regeling waarmee de werknemer een deel van de arbeidsvoorwaarden zelf (fiscaal voordeliger) kan invullen.

<sup>6</sup> De met P-Direkt overeengekomen controlemaatregelen omvatten het intensiever beoordelen van de volledigheid, juistheid en tijdigheid van de uitvoerproducten zoals de managementrapportages, signalen en lijsten aan de hand van dossierstukken en aantekeningen; het beoordelen van de waarschijnlijkheid van saldi, tegoeden, vastleggingen in het elektronisch personeelsdossier, de elektronische salarisstroken, serviceverzoeken en dergelijke.

<sup>7</sup> ARAR: Algemeen Rijksambtenarenreglement.



Wat de *werking* in de praktijk betreft is ons het volgende opgevallen: het Ministerie van Justitie kent, in vergelijking met de andere ministeries, een groot aantal probleemgevallen bij ontslagmutaties met terugwerkende kracht. Het gaat om gevallen waarbij er meer dan drie maanden waren verstreken tussen het ontslag en de administratieve verwerking daarvan. Dit veroorzaakt veel werk; te veel betaalde salarissen moeten worden teruggevorderd. Dat het ministerie een groot aantal ontslagmutaties met terugwerkende kracht moet verwerken komt doordat het in 2010 volledig is gaan werken met het P-Direktsysteem. Met deze overgang is de eerste verantwoordelijkheid voor beëindiging van dienstverbanden decentraal komen te liggen, bij de managers van de dienstonderdelen. Het ministerie is er nog niet in geslaagd van de managers aandacht te krijgen voor de noodzaak van tijdige uitvoering van ontslagmutaties.

Bij de jaarlijkse controle van de personele uitgaven door de auditdienst, op basis van een steekproef, waren de resultaten zodanig alarmerend dat de auditdienst een zogenoemd *audit alert* heeft afgegeven aan de bestuursraad van het ministerie. Op advies van de auditdienst is door de bestuursraad besloten een integrale controle uit te voeren bij alle medewerkers van het ministerie. Hierbij zijn het salaris en alle toelagen gecontroleerd. Alle personeelsdossiers zijn geraadpleegd om te beoordelen of de onderliggende besluiten aanwezig waren en of deze door een bevoegde waren genomen (tegen de achtergrond van de bestaande mandaatregeling). Ook de verlofstand is extra gecontroleerd. Voor zover nog mogelijk zijn alle gevonden fouten hersteld. De auditdienst heeft de uitgaven voor de reis- en verblijfkosten en de IKAP-regeling onzeker verklaard. De salarisverwerking was binnen dit ministerie wel op orde.

Uit integrale controle van de auditdienst blijkt dat de grote bedragen aan fouten en onzekerheden bij DJI, het OM en het kerndeptement liggen. Ook vorig jaar constateerden we onvolkomenheden in de personeelsdossiers van DJI, het OM, maar ook bij de RvdK en de IND. De dossiers waren niet volledig. Op basis van de uitkomsten van ons onderzoek en de resultaten van de actie van de auditdienst stellen we vast dat er in 2010 onvolkomenheden waren in het personeelsbeheer bij DJI, OM en het kerndeptement. De onvolkomenheid bij de RvdK en de IND zijn opgelost.

Gegeven het bovenstaande bevindt het personeelsbeheer van dit ministerie zich, in vergelijking met de andere ministeries, op een laag niveau. Voor een uitgebreidere analyse verwijzen we u naar ons rijksbrede rapport *Staat van de rijksverantwoording 2010* (Algemene Rekenkamer, 2011).

### 3.5.3 Inhuur van extern personeel

Onderstaande tabel geeft de verhouding weer tussen inhuur van extern personeel, uitbesteding en inbesteding<sup>8</sup> bij het Ministerie van Justitie over het jaar 2010, 2009 en 2008. De Tweede Kamer heeft aan de inhuur van extern personeel van een ministerie een maximum gesteld van 13% van de totale personele uitgaven van het ministerie.<sup>9</sup> De Algemene Rekenkamer heeft over 2010 ook gekeken naar de uitgaven aan inhuur van extern personeel vergeleken met de andere mogelijkheden die er zijn om extern personeel te werven.

<sup>8</sup> Onder *inhuur van extern personeel* verstaan we: het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de rijksoverheid in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede wordt gestuurd. Onder *uitbesteding* verstaan we het uitbesteden van taken aan een marktpartij. Bij uitbesteding wordt een product opgeleverd, waarbij de opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop het product tot stand komt. Bij uitbesteden wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteiten wordt gestuurd. Onder *inbesteding* verstaan we het laten verrichten van taken door gemeenschappelijke voorzieningen binnen de (rijks)overheid. Dit wordt ook wel aangeduid met «dienstverlening overheid».

<sup>9</sup> De norm van 13% geldt vanaf 2009. Over 2008 moesten de ministeries die boven de 13% inhuur van extern personeel uitkwamen deze overschrijding toelichten in het jaarverslag.

**Uitgaven inhuur van extern personeel (\*= exclusief CJIB)**

	Uitgaven 2010		Uitgaven 2009		Uitgaven 2008	
	€ (x 1 000)	% totale p-uitgaven	€ (x 1 000)	% totale p-uitgaven	€ (x 1 000)	% totale p-uitgaven
Inhuur van extern personeel	169 758	8,4%	293 852	13,9%	319 639	n.b.
Uitbesteding	67 526	3,3%	61 445	2,9%	n.b.	n.b.
Inbesteding	66 376	3,3%	49 212	2,3%	12 850*	n.b.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het aandeel van de inhuur van extern personeel in de totale personeelsuitgaven in 2010 substantieel is afgenomen.

Het ministerie past de definitie van inhuur van extern personeel juist toe en voldoet aan de norm voor inhuur van extern personeel. Het aandeel van de uitgaven voor inhuur van extern personeel van het ministerie is in vergelijking met andere ministeries laag.

**3.6 Het beheer van programmagelden**

Het Ministerie van Justitie organiseert een groot deel van haar activiteiten in de vorm van programma's. Om inzicht te krijgen in het hierbij gevoerde financieel beheer hebben wij van het programma *Aanpak expressief geweld in het (semi)publieke domein* een project nader onderzocht, het project *Beteugelen van risicofactoren*. In 2010 was het budget voor het programma € 4,6 miljoen en in 2011 is dit € 2,0 miljoen. De raming voor het project *Beteugelen van risicofactoren* over de periode 2009 tot en met 2011 bedraagt volgens het projectplan € 0,8 miljoen.

Wij concluderen dat hoewel er een goed plan van aanpak is opgesteld dat alle aspecten van het project beschrijft, de uitvoering niet is verlopen zoals is beschreven in het projectplan. Maatregelen zijn anders uitgevoerd dan de oorspronkelijke plannen, kosten voor projecten zijn vele malen hoger uitgevallen dan de ramingen of juist weer niet uitgegeven. Ook de informatievoorziening over de voortgang laat te wensen over. Uit de praktijk blijkt dat er binnen het project *Beteugelen van risicofactoren* vooral met de maatregel *Terugdringen van individuele factoren* concrete resultaten zijn geboekt, namelijk met de pilot *Agressie Regulatie Training* op scholen. In totaal is € 1,9 miljoen aan subsidies beschikbaar gesteld in de jaren 2009–2011 om deze training op scholen uit te voeren. Twee in het project voorgenomen maatregelen met betrekking tot terugdringen van sociale en maatschappelijke risicofactoren zijn uiteindelijk niet doorgegaan.

Niet alle besluiten over projecten uit het programma worden schriftelijk vastgelegd en gedocumenteerd. Dit, samen met de vele personele wisselingen die het programma vanaf de start heeft gekend, heeft tot gevolg dat besluiten niet meer te reconstrueren zijn. Met het aanstellen van een nieuwe uitvoerend projectleider begin 2010 is de opzet van het financieel beheer van subsidies duidelijk verbeterd. Omdat de pilots nog niet zijn afgelopen kunnen wij nog geen oordeel geven over de naleving van de overige voorwaarden.

Wij vragen aandacht voor een zorgvuldige bewaking van projecten, ook wanneer het budget op hoofdniveau niet wordt overschreden. Grote afwijkingen van de financiële raming van een project, maar ook van de beoogde doelen moeten reconstrueerbaar zijn op basis van documenten.

### 3.7 Grote ICT-projecten

Eerder heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de grote ICT-projecten Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, deel A en B (Algemene Rekenkamer, 2007; 2008). Hieruit kwam naar voren dat de belangrijkste oorzaak voor het (deels) mislukken van ICT-projecten de hoge ambitie en de complexiteit door een combinatie van politieke, organisatorische en technische factoren. Bij deze projecten is er geen balans tussen ambitie, beschikbare middelen en tijd. Om te komen tot realistische ambities en beheersing van ICT-projecten is goede besturing nodig, actuele informatie, professionele begeleiding.

We zijn nagegaan of het ministerie deze aanbevelingen heeft opgevolgd. Het Ministerie van Justitie heeft namelijk verschillende grote ICT-projecten onderhanden. Jaarlijks wordt aan de Tweede Kamer gerapporteerd over de voortgang en de kostenontwikkeling. Het kabinet heeft voorwaarden gesteld aan de rapportage over en de controle op grote ICT-projecten en heeft tevens de rol van de Chief Information Officer (CIO) vastgesteld. Bij het Ministerie van Justitie hebben wij onderzocht of de grote ICT-projecten Leonardo, Geïntegreerd Proces Systeem (GPS) en NoorderWint voldoende beheerst en gecontroleerd worden.

Leonardo is een financieel en inkoopinformatiesysteem. Aanvankelijk was geschat dat dit systeem € 15,3 miljoen zou gaan kosten, maar uiteindelijk is de schatting dat dit € 30,9 miljoen wordt. De kostenoverschrijding van het project Leonardo is eenduidig terug te voeren op een te voorbarig bekend gemaakte initiële raming. De opdrachtgever beheerst het project met adequate voortgangsrapportages en de ambtelijke top geeft het project voldoende aandacht.

Met het GPS worden bij het OM, de rechterlijke macht en het CJIB de strafdossiers gedigitaliseerd. Ook hier is sprake van een verdubbeling van de kosten (aanvankelijk schatting € 50,5 miljoen, nu € 99,4 miljoen). De doorlooptijd is inmiddels van 2001–2004 doorgeschoven naar 2011. De kosten van het project GPS zijn overschreden door de reikwijdte bewust uit te breiden en doordat de technische architectuur en de functionele eisen verkeerd werden ingeschat. Pas de afgelopen jaren is door persoonlijke inzet van de directeur-generaal de voortgang en kostenontwikkeling beter onder controle gebracht.

Het project NoorderWint is een nieuw systeem waarin processen van het CJIB, zoals innoverende en coördineren van taakstraffen, worden verwerkt. De kosten waren geschat op € 29,0 miljoen en worden nu geschat op € 56,0 miljoen. De implementatie van het project NoorderWint heeft veel geld gekost. Het nieuwe systeem wordt vooralsnog alleen gebruikt voor de nieuwe OM-afdoening.<sup>10</sup> De oude systemen moeten nog steeds worden vervangen, terwijl het project nu is afgerond.

Ten aanzien van de adviesfunctie heeft de CIO overeenkomstig de kabinetslijn gehandeld, ook al was die formeel nog niet van toepassing op GPS en NoorderWint. De verantwoordelijkheid bij de totstandkoming van de rapportage over grote ICT-projecten heeft de CIO echter nog niet geheel overeenkomstig de kabinetslijn ingevuld. Wij bevelen aan dat de CIO nog extra aandacht geeft aan het rapportageproces en de aansturing van de beleidsdirecties op dossiervorming.

<sup>10</sup> De Wet OM-afdoening geeft het OM de mogelijkheid misdrijven, waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staat, en overtredingen buiten de rechter om af te doen.

We zien dat het ministerie stappen heeft gezet voor een betere beheersing van de projecten, maar dat de conclusies uit het eerdere Rekenkameronderzoek nog steeds opgaan. Het is moeilijk een balans te vinden tussen ambitie, middelen en tijd.

### **3.8 Oordeel over totstandkoming informatie over de bedrijfsvoering**

#### Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Justitie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

## 4. FINANCIËLE INFORMATIE

In dit hoofdstuk staan onze oordelen over de financiële informatie in het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Justitie.

### 4.1 Oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag

#### Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Justitie voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de baten-lastendiensten, waarin fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en deugdelijke weergave geconstateerd zijn, die de tolerantiegrens overschrijden. Dit wordt met name veroorzaakt door fouten in het inkoopbeheer bij DJI. Het totaal aan fouten is € 33,3 miljoen, 1,15% van het totaal van de baten van alle zes baten-lastendiensten. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de norm.

Het totaalbedrag van de geconstateerde fouten en onzekerheden blijft onder de tolerantiegrens voor financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Het jaarverslag is overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften opgesteld.

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 179,7 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 13 en 15. Het bedrag aan uitgaven omvat € 20,5 miljoen aan overschrijdingen eveneens op de begrotingsartikelen 13 en 15. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

Een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden staat in de bijlage van dit rapport.

#### *Naleving Europese aanbestedingsregels*

Wij zijn nagegaan in hoeverre het ministerie de Europese aanbestedingsregels naleeft. Wij hebben vastgesteld dat bij het Ministerie van Justitie in 203 gevallen met een totaalbedrag van € 39 miljoen deze regels niet zijn nageleefd en dat voor vijf gevallen met een totaalbedrag van € 4,0 miljoen er geen zekerheid bestaat over de naleving van de Europese aanbestedingsregels.

### 4.2 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 meeegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans. Wij onderzoeken of de informatie op de saldibalans rechtmatig tot stand is gekomen, deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

## Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2010 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, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In 2010 heeft het Ministerie van Justitie voor een bedrag van € 1 549 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat de afgerekende voorschotten voldoen aan de gestelde eisen.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft ook onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.

Een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden staat in de bijlage van dit rapport.

### 4.3 Overzicht per begrotingsartikel

Onderstaand overzicht toont per begrotingsartikel waar fouten of onzekerheden zijn geconstateerd in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave van de inning en besteding van de middelen die de tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast toont het overzicht de geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering bij het Ministerie van Justitie en laat het zien voor welke artikelen deze geconstateerde onvolkomenheden gevolgen kunnen hebben, bijvoorbeeld op het gebied van rechtmatigheid en betrouwbaarheid van gegevens.

Voor een toelichting op het overzicht en op de gehanteerde criteria en ordeningsprincipes verwijzen wij naar onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Financiële informatie per begrotingsartikel, Ministerie van Justitie

Zie AAL punt:		1	2	3	4	5					
		Personneelsbeheer bij kerndeptement	Personneelsbeheer bij DJI	Personneelsbeheer bij OM	Inkoopbeheer, Europese aanbestedingsregels bij kerndeptement	Inkoopbeheer, Europese aanbestedingsregels bij DJI				Tolerantiegrenzen overschreden? Artikelniveau	
Beleidsartikelen		⚙️ Bedrijfsvoering					€ Financiële info				
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	
92	Nominaal en onvoorzien									nee	
93	Geheim									nee	
Baten-lastendiensten											
Omschrijving											
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)										ja	
Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)			€					€			
Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)											
Nederlands Forensisch Instituut (NFI)											
Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening (Justis)											
Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT (GDI)											
Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden?										nee	

## **5 REACTIE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

De minister van Veiligheid en Justitie heeft op 2 mei gereageerd op ons rapport. Zijn volledige reactie hebben we opgenomen in § 5.1. De brief is ook te raadplegen op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). De reactie van de minister gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 5.2).

### **5.1 Reactie minister van Veiligheid en Justitie**

De minister schrijft:

«Ik ontving, bij brief van 15 april jongstleden, uw conceptrapport bij het jaarverslag 2010, waarvoor mijn dank. U vroeg mij en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te reageren op uw conclusies en aanbevelingen. In deze brief geef ik, mede namens mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, daar gehoor aan.

#### **Algemeen**

U constateert in uw conceptrapport dat de bedrijfsvoering van het ministerie van Veiligheid en Justitie een duidelijke vooruitgang laat zien. U meldt daarbij dat er duidelijk vooruitgang is geboekt in het inkoopbeheer. U merkt tevens op dat het aantal onvolkomenheden van zeven naar vijf is gedaald. Deze constatering verheugen mij. In onderstaande reactie zal ik ingaan op uw opmerkingen betreffende de beleidsinformatie om vervolgens af te sluiten met mijn commentaar op het onderdeel bedrijfsvoering.

#### **Beleidsinformatie**

##### *Beschikbaarheid beleidsinformatie*

U stelt in uw rapport van bevindingen op pagina 8 dat het Departementaal Jaarverslag van het Ministerie van Veiligheid en Justitie over het jaar 2010 bij twaalf van de vijftien operationele doelstellingen voldoende concrete informatie biedt. (...) Dat is in vergelijking met het voorgaande jaarverslag een verslechtering (van 100% naar 80%). Dit verbaast me. U heeft toegelicht dat u «explain» en het kwalitatief beschrijven van de prestaties in uw beoordeling heeft gekwalificeerd als «het niet bieden van inzicht in geleverde prestaties». Naar mijn mening doet u daarmee het doel waarvoor de toepassing van dit explain-begrip is geïntroduceerd tekort. Immers bij alle drie de Operationele Doelstellingen die het betreft is onder het kopje «instrumenten» uitvoerig beschreven welke activiteiten zijn verricht en waarin dit, kwalitatief, heeft geresulteerd. Daarmee is mijn inziens wel informatie verstrekt over beleidsprestaties. Het jaarverslag 2010 wijkt in deze niet af van het verslag over het jaar 2009, waarvoor u toen nog een 100%-score gaf. Ook voor het jaar 2011 blijft het uiteraard mijn streven om zo concreet mogelijke informatie op te nemen over de prestaties en effecten van mijn beleid.

#### **Bruikbaarheid beleidsinformatie**

##### *Doorlooptijden Halt-afdoeningen*

Ten aanzien van uw bevindingen over de Halt-afdoeningen wil ik aangeven dat de 30 dagen-norm een niet-vastgestelde norm is, daar nog sprake is van een pilottraject. Eind dit jaar vindt er een evaluatie van de pilot plaats. Op basis van die evaluatie wordt besloten tot het vaststellen



van een (nieuwe) norm. Over de vastgestelde norm zal daarna worden verantwoord.

### **Oordeel totstandkoming informatie over gevoerd beleid**

Op pagina 13 stelt u dat het Jaarverslag van het ministerie van Justitie niet geheel voldoet aan de verslaggevingsvereisten. Ik kan me niet vinden in dat oordeel. Dit omdat in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) is opgenomen dat voor het jaarverslag model 3.30 van toepassing is. Dat model is bij het opstellen van het jaarverslag gebruikt en maakt geen onderscheid in indicatoren en kengetallen. In het jaarverslag van Justitie worden de indicatoren en kengetallen als zodanig gerubriceerd en wordt voldaan aan de RBV.

### **Bedrijfsvoering**

#### *Inkoopbeheer*

Ik ben het met u eens dat er voortgang is geboekt bij de verbetering van het inkoopbeheer. Ook in 2011 zullen de Zelfstandig Aanbestedende Diensten, en een aantal diensten met een eigen omvangrijke operationele inkoopfunctie, maandelijks rapporteren over het bedrag aan geconstateerde onrechtmatigheden en onzekerheden in de inkoopuitgaven. De hieruit voortvloeiende informatie is van belang voor tijdig bijsturen door het integraal management.

Met mij constateert u dat de verbetering van de interne controle op het inkoopproces nog extra aandacht behoeft en dat daartoe mogelijkheden bestaan. De Directie Informatisering & Inkoop (DI&I) is daartoe recent gestart met een doorlichting van de Zelfstandig Aanbestedende Diensten.

Over het geheel gezien wil ik tenslotte opmerken dat een verbetering van het inkoopbeheer binnen een omvangrijke en complexe organisatie als Veiligheid en Justitie, een grote inspanning vraagt, vooral om de doelstelling in 2011 van maximaal € 10 mln. aan onrechtmatigheden te realiseren. Uiteraard zal daartoe een maximale inspanning worden gepleegd. Wel acht ik het relevant dat op ambtelijk niveau van mijn ministerie en de Algemene Rekenkamer nog stil wordt gestaan bij het ambitieniveau van de doelstelling, dit mede in relatie tot de organisatorische veranderingen die het ministerie het afgelopen half jaar heeft ondergaan.

#### *Personeelsbeheer*

Uw constatering dat een groot aantal controlemaatregelen in 2010 nog moest worden ingevoerd is correct. Het afgelopen jaar is veel energie gestoken in het in kaart brengen van de controlemaatregelen en de wijze van invoering daarvan. De implementatie is inmiddels gestart. Er wordt melding gemaakt van het feit dat mijn ministerie geen specifiek sanctiebeleid heeft. Het algemene sanctiebeleid conform ARAR zou van toepassing zijn. U gaat hierbij voorbij aan het feit dat een algemeen sanctiebeleid al in een vroegtijdig stadium door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (na consultatie van de departementen) is vastgesteld middels de «Handreiking P&O-zelfbedieningsprocessen Rijksoverheid: een uniforme gedragslijn bij herstel van fouten en (mogelijk) misbruik bij zelfbediening van P&O-processen (juni 2009)». Ik zie niet in waarom we, in de algemene trend van harmonisatie en vereenvoudiging binnen de rijksdienst, daarmee niet zouden kunnen volstaan.

De passage over de werking van de personeels- en salarisadministratie ondersteun ik van harte. Het geeft een goed beeld van de feiten. Ook de passage over het audit alert geeft een goed beeld. De onzekerheid over de uitgaven voor de reiskosten en de IKAP-regeling vloeit met name voort uit het feit dat de controle bij gebrek aan voldoende ondersteunend materiaal (o.m. onvolledige dossiers ) niet kon plaatsvinden. Hierop wordt samen met P-direkt actie ondernomen.

De personeelsdossiers blijven een nadrukkelijk punt van aandacht. Er is sectoraal veel energie in gestoken, doch het is weerbarstige materie (onder meer door technische problemen, maar ook door onvoldoende vormgegeven processen).

#### *Het beheer van programmagelden*

Ik neem uw opmerkingen die handelen over het beheer van programmagelden zeer ter harte en zal gevolg geven aan uw advies om bij de uitvoering van lopende en toekomstige programma's nauw te letten op een zorgvuldige bewaking en vastlegging van projecten. Ik zal ten aanzien van de desbetreffende directies maatregelen nemen die ervoor zorgen dat verschuivingen in doelen en financiële middelen, die substantieel afwijken van het programmaplan, ook achteraf kunnen worden verklaard en gemotiveerd.»

## **5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij hebben vastgesteld dat het ministerie op veel punten vorderingen heeft gemaakt en we zien dat de minister in zijn reactie ten aanzien van het inkoopbeheer, het personeelsbeheer en de programmagelden toezegt daar waar dat nodig is nog extra aandacht te zullen geven aan verbeteracties.

Ten aanzien van de beleidsinformatie schrijft de minister verbaasd te zijn over onze conclusie dat de beschikbaarheid van concrete beleidsinformatie over geleverde prestaties gedaald is van 100% naar 80%. De oorzaak hiervoor ligt bij onze beoordeling van de beschikbaarheid van beleidsinformatie in de begroting. In de aanbiedingsbrief bij de *factsheets beschikbaarheid beleidsinformatie in de begrotingen 2010* (Algemene Rekenkamer, 2009) aan de Tweede Kamer schreven we dat we onze onderzoeksresultaten op een meer verdiepte en systematische wijze presenteren. Dit betekende een strakkere toepassing van de toetsingsnormen. Voor de Begroting 2010 en daarmee het Jaarverslag 2010 van onder andere het Ministerie van Justitie, leidde dit tot een relatief slechtere score.

Verder is de minister van mening dat wij het doel waarvoor de toepassing van «comply or explain» is geïntroduceerd tekort doen. Wij hebben er weliswaar begrip voor dat de minister gebruik maakt van de mogelijkheid om uit te leggen waarom hij geen beleidsinformatie opneemt, maar wij zouden het beter vinden als de minister waar dat kan zijn doelstellingen zodanig formuleert, dat wel achteraf vastgesteld kan worden in hoeverre prestaties en doelstellingen gerealiseerd zijn.

De minister is het niet eens met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid. Hij vindt dat hij het voorgeschreven model voor de verantwoording uit de Rijksbegrotingsvoorschriften heeft gevolgd. De Rijksbegrotingsvoorschriften schrijven echter ook voor dat het jaarverslag de indeling van de begroting dient te volgen. Maar ook afgezien van deze formele argumenten vinden wij dat

het voor de lezer duidelijk moet zijn of er sprake is van een indicator die iets zegt over beleidsrealisatie of een kengetal dat als achtergrondinformatie bij het beleid is bedoeld. Dit blijkt niet uit het jaarverslag van het Ministerie van Justitie.

Tot slot nog een opmerking over het inkoopbeheer. We begrijpen dat de minister bereid is zich maximaal in te zetten in 2011 de doelstelling om minder dan € 10 miljoen aan fouten te maken bij het Europees aanbesteden te realiseren. We bespreken graag hoe dat te realiseren valt, gezien ook de gewijzigde organisatie van het ministerie.

## AUDIT ACTIELIJST

De Audit Actielijst laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het Ministerie van Justitie actie moet ondernemen. De lijst vermeldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd, op te lossen.<sup>11</sup>

Eerste jaar constatering, artikel en bedrag	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie
<b>Twee onvolkomenheden in het inkoopbeheer, Europese aanbestedingsregels</b>				
2005 Kerndepartement € 7,1 miljoen 2008 DJI € 17,2 miljoen	Duidelijk voortgang geboekt met verbetering van inkoopbeheer. Toch nog verdere verbetering nodig. Ook ministerie vindt dat verbetermaatregelen rond interne controle nieuwe impuls verdienen. Omvang van fouten en onzekerheden moet verder afnemen.	Toezicht op processen met hoog risico op fouten aanscherpen. Aandacht blijven geven aan taakverdeling bij interne controle en control.	Om de doelstelling in 2011 van maximaal € 10 miljoen aan onrechtmatigheden te realiseren wordt uiteraard een maximale inspanning gepleegd. De minister acht het relevant op ambtelijk niveau nog stil te staan bij het ambitieniveau van de doelstelling, dit mede gezien de organisatorische veranderingen die het ministerie het afgelopen half jaar heeft ondergaan.	§ 3.4
<b>Drie onvolkomenheden in het personeelsbeheer</b>				
2003 <b>DJI</b> 2003 <b>OM</b> 2010 <b>Kerndepartement</b>	Personeelsbeheer blijft problematisch. In opzet moeten veel maatregelen van P-Direkt nog worden toegepast. Ontslagmutaties te laat verwerkt. Er is onvoldoende interne controle.	Blijvende aandacht geven aan juist en tijdig verwerken en controleren van mutaties en declaraties.	Met de implementatie van een groot aantal controlemaatregelen is inmiddels gestart. Verder is P-Direkt aangesproken om ondersteunend materiaal te bieden om de controle van de reiskosten en de IKAP-regeling mogelijk te maken. De personeelsdossiers zijn een nadrukkelijk punt van aandacht.	§ 3.4

<sup>11</sup> 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 materieel-beheer en de daartoe bijgehouden administraties.

**BIJLAGE OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINAN-  
CIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2010 VAN HET  
MINISTERIE VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Het totale overzicht van fouten en onzekerheden in deze bijlage bestaat uit de volgende tabellen:

- A **Verplichtingen**
- B/C **Uitgaven + ontvangsten**
- B **Uitgaven**
- C **Ontvangsten**
- D **Baten-lastendiensten**
- E **Saldibalans**
- F Afgerekende voorschotten

We nemen alleen die tabellen (hierboven vet gedrukt) op over de onderdelen waarin we fouten en/of onzekerheden hebben geconstateerd.

**A. Verplichtingen (€ x 1 000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave			
11	Nederlandse Rechtsorde	17 515	-	-	-	-	-		-
12	Rechtspleging en rechtsbijstand	983 503	-	-	-	-	-		-
13	Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding	3 075 007	9 432	-	2 300	900	12 632	nee	-
14	Jeugd	419 600	1 941	-	221	-	2 162	nee	-
15	Vreemdelingen	1 052 589	1 074	-	-	1 000	2 074	nee	-
17	Internationale Rechtsorde	2 359	-	-	-	-	-		-
91	Algemeen	188 658	510	-	154	-	664	nee	-
92	Nominaal en onvoorzien	0	-	-	-	-	-		-
93	Geheim	2 428	-	-	-	-	-		-
	<b>Totaal</b>	<b>5 741 659</b>	<b>12 957</b>	<b>-</b>	<b>2 675</b>	<b>1 900</b>			<b>0</b>

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal verplichtingen	5 741 659
	Procentuele fout	0,23% Tolerantiegrens niet overschreden
	Procentuele onzekerheid	0,08% Tolerantiegrens niet overschreden

**B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1 000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag <sup>1</sup>	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave			
11 <sup>2</sup>	Nederlandse Rechtsorde	19 340	1 622	–	246	1	1 869	nee	–
12 <sup>2</sup>	Rechtspleging en rechtsbijstand	1 635 512	–	73	14	80	167	nee	–
13 <sup>2</sup>	Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding	3 755 955	1 200	2 036	2 113	2 200	7 549	nee	–
14 <sup>2</sup>	Jeugd	453 217	–	654	90	899	1 643	nee	–
15 <sup>2</sup>	Vreemdelingen	1 062 116	11 300	98	268	633	12 299	nee	–
17	Internationale Rechtsorde	2 502	–	–	51	–	51	nee	–
91 <sup>2</sup>	Algemeen	232 427	–	295	3 093	380	3 768	nee	–
92	Nominaal en onvoorzien	0	–	–	–	–	–	–	–
93	Geheim	2 683	–	–	–	–	–	–	–
<b>Totaal</b>		<b>7 163 752</b>	<b>14 122</b>	<b>3 156</b>	<b>5 875</b>	<b>4 193</b>			<b>–</b>
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	7 163 752	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten						
	Procentuele fout	0,24%	Tolerantiegrens niet overschreden						
	Procentuele onzekerheid	0,14%	Tolerantiegrens niet overschreden						
(2)	Totaal	7 452 544	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten						
	Procentuele fout	0,68%	Tolerantiegrens niet overschreden						
	Procentuele onzekerheid	0,72%	Tolerantiegrens niet overschreden						

<sup>1</sup> Uitsplitsing van het verantwoord bedrag naar uitgaven en ontvangsten vindt plaats in bijlagen B en C

<sup>2</sup> De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

**B. Uitgaven (€ x 1 000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave			
11 <sup>1</sup>	Nederlandse Rechtsorde	18 454	1 622	–	246	1	1 869	nee	–
12 <sup>1</sup>	Rechtspleging en rechtsbijstand	1 436 132	–	1	14	49	64	nee	–
13 <sup>1</sup>	Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding	2 913 129	1 200	954	2 113	1 753	6 020	nee	–
14 <sup>1</sup>	Jeugd	445 169	–	6	90	621	717	nee	–
15 <sup>1</sup>	Vreemdelingen	1 055 196	11 300	18	268	599	12 185	nee	–
17	Internationale Rechtsorde	2 415	–	–	51	–	51	nee	–
91 <sup>1</sup>	Algemeen	225 982	–	9	3 093	258	3 360	nee	–
92	Nominaal en onvoorzien	0	–	–	–	–	–	–	–
93	Geheim	2 429	–	–	–	–	–	–	–
	<b>Totaal</b>	<b>6 098 906</b>	<b>14 122</b>	<b>988</b>	<b>5 875</b>	<b>3 281</b>			<b>–</b>

<sup>1</sup> 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	6 098 906
	Procentuele fout	0,25% Tolerantiegrens niet overschreden
	Procentuele onzekerheid	0,15% Tolerantiegrens niet overschreden



**C. Ontvangsten (€ x 1 000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave			
11	Nederlandse Rechtsorde	886	-	-	-	-	-		-
12	Rechtspleging en rechtsbijstand	199 380	-	72	-	31	103	nee	-
13	Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding	842 826	-	1 082	-	447	1 529	nee	-
14	Jeugd	8 048	-	648	-	278	926	nee	-
15	Vreemdelingen	6 920	-	80	-	34	114	nee	-
17	Internationale Rechtsorde	87	-	-	-	-	-		-
91	Algemeen	6 445	-	286	-	122	408	nee	-
92	Nominaal en onvoorzien	0	-	-	-	-	-		-
93	Geheim	254	-	-	-	-	-		-
	<b>Totaal</b>	<b>1 064 846</b>	<b>0</b>	<b>2 168</b>	<b>-</b>	<b>912</b>			<b>-</b>

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout	
	Totaal individuele fouten	0	
	Totaal ontvangsten	1 064 846	
	Procentuele fout	0,20%	Tolerantiegrens niet overschreden
	Procentuele onzekerheid	0,09%	Tolerantiegrens niet overschreden

**D. Baten-lastendiensten (€ x 1 000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O	Onzekerheid over volle- digheid
			Rechtma- tigheid	Deugdelijke weergave	Rechtma- tigheid	Deugdelijke weergave		
	Immigratie- en Naturalisatiedienst							
	Baten	365 144	78	991	1 103	2 648	4 820	–
	Bijdrage moederdepartement	314 974	–	–	–	–	–	–
	Dienst Justitiële Inrichtingen <sup>1</sup>							
	Baten	2 272 279	24 434	7 147	12 752	26 512	70 845	–
	Bijdrage moederdepartement	2 127 317	–	–	–	–	–	–
	Centraal Justitieel Incassobureau							
	Baten	113 820	–	269	–	121	390	–
	Bijdrage moederdepartement	47 963	–	–	–	–	–	–
	Nederlands Forensisch Instituut							
	Baten	70 593	–	92	–	117	209	–
	Bijdrage moederdepartement	66 311	–	–	–	–	–	–
	Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening							
	Baten	28 083	150	42	–	44	236	–
	Bijdrage moederdepartement	8 252	–	–	–	–	–	–
	Gemeenschappelijk dienstencentrum ICT							
	Baten	42 566	130	–	–	18	148	–
	Bijdrage moederdepartement	38 876	–	–	–	–	–	–
	<b>Totaal baten</b>	<b>2 892 485</b>	<b>24 792</b>	<b>8 541</b>	<b>13 855</b>	<b>29 459</b>		<b>–</b>
	Totale baten baten-lastendiensten	2 892 485						
	Procentuele fout	1,15%	Tolerantiegrens overschreden					
	Procentuele onzekerheid	1,50%	Tolerantiegrens niet overschreden					

<sup>1</sup> De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

**E. Saldibalans (€ x 1 000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O	Onzekerheid over volle- digheid	
			Rechtma- tigheid	Deugdelijke weergave	Rechtma- tigheid	Deugdelijke weergave			
3	Liquide middelen	190	-	-	-	-	-	-	
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	6 899	-	-	-	-	-	-	
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	322 284	-	-	-	-	-	-	
7	Openstaande rechten	0	-	-	-	-	-	-	
8	Extra-comptabele vorderingen	587 888	-	-	-	-	-	-	
9	Extra-comptabele schulden	0	-	-	-	-	-	-	
10	Voorschotten	1 582 290	-	3 223	-	13 408	16 631	-	
11	Garantieplichtingen	79 310	-	-	-	-	-	-	
12	Openstaande verplichtingen	380 940	-	-	-	-	-	-	
13	Deelnemingen	0	-	-	-	-	-	-	
	Totaal beoordeeld	2 959 801	0	3 223	-	13 408		-	
	(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)								
	Totaal saldibalans	2 959 801							
	Procentuele fout	0,11%							
	Procentuele onzekerheid	0,45%	Tolerantiegrens niet overschreden						

## **GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIO	Chief Information Officer
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DI&I	Directie Inkoop en Informatisering
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
GDI	Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT
GPS	Geïntegreerd Proces Systeem
IKAP	Individuele Keuzen in het Arbeidsvoorwaardenpakket
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JUSTIS	Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
OM	Openbaar Ministerie
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
ZAD's	Zelfstandig aanbestedende diensten

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.

## LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2011). *Staat van de rijksverantwoording 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 710, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Rapport bij het jaarverslag 2009 van het Ministerie van Justitie (VI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360 VI nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, deel A*. Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 100. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel B*. Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 130. Den Haag: Sdu.