



**Toelichting op het Rapport bij  
het Jaarverslag 2009 van het  
Ministerie van Justitie (VI)**

**19 mei 2010**



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Over dit onderzoek	1
1.1.1	Oordelen bij het jaarverslag	1
1.1.2	Onderzoek naar beleid	2
1.1.3	Onderzoek naar de bedrijfsvoering	2
1.1.4	Onderzoek naar de financiële informatie	2
1.1.5	Goede publieke verantwoording	3
1.2	Onderzoeksopzet	5
1.3	Over het Ministerie van Justitie	7
<b>2</b>	<b>Beleid</b>	<b>9</b>
2.1	Beschikbaarheid beleidsinformatie	9
2.2	Praktijktoets	12
2.3	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	14
<b>3</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>16</b>
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	16
3.2	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	20
3.3	Managementcontrolsysteem	24
3.3.1	EU-aanbestedingen	25
3.3.2	Taakstelling	25
3.4	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	27
<b>4</b>	<b>Financiële informatie</b>	<b>29</b>
4.1	Oordeel over de financiële informatie	29
4.2	Oordeel over saldibalans en toelichting	30
	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>32</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>33</b>



# 1 Inleiding

1

## 1.1 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, ook 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 de informatie in het jaarverslag op elk van deze drie terreinen, en kijken ook naar de achterliggende processen binnen het ministerie. Op basis hiervan formuleren wij onze bevindingen en oordelen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Justitie (VI)*. Het nu voorliggend document is een toelichting op dat rapport. In deze toelichting komen achtereenvolgens aan de orde: de informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid (hoofdstuk 2), over de bedrijfsvoering van het ministerie (hoofdstuk 3) en over de financiën van het ministerie (hoofdstuk 4). Wij besluiten dit rapport met een weergave van de reactie die wij op het conceptrapport hebben gekregen van de minister van Justitie, aangevuld met ons nawoord (hoofdstuk 5).

### 1.1.1 Oordelen bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet (CW 2001). Wij beoordelen het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.1) en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid (§ 2.3), over de bedrijfsvoering (§ 3.4) en over de financiën (hoofdstuk 4) tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarverslagen. Met onze wettelijke oordelen hierover ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministeries.



### **1.1.2 Onderzoek naar beleid**

2

Niet alleen het doen van onderzoek naar de jaarverslagen behoort tot de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. De CW 2001 schrijft daarnaast voor dat wij jaarlijks onderzoek doen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid (CW 2001, artikel 85). Dit jaar hebben wij het gevoerde beleid op een aantal terreinen onder de loep genomen. Hierover rapporteren wij in hoofdstuk 2. We schetsen een beeld van de beschikbaarheid in het jaarverslag van informatie over het door de minister gevoerde beleid. Daarnaast geven we voor de door ons onderzochte onderwerpen aan in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en of het voor dit beleid bestemde geld ook is besteed zoals met de Tweede Kamer was afgesproken. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de beleidsinformatie tot stand is gekomen.

### **1.1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering**

Conform de CW 2001 (artikel 82) doet de Algemene Rekenkamer onderzoek naar de bedrijfsvoering van departementen. Wij integreren dit onderzoek in het jaarlijks terugkerende rechtmatigheidsonderzoek. Wij geven in hoofdstuk 3 een oordeel over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en de voor 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, en doen waar nodig aanbevelingen voor verbetering.

Verder gaan we in hoofdstuk 3 in op het managementcontrolsysteem (MCS) van het ministerie. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag tot stand is gekomen.

### **1.1.4 Onderzoek naar de financiële informatie**

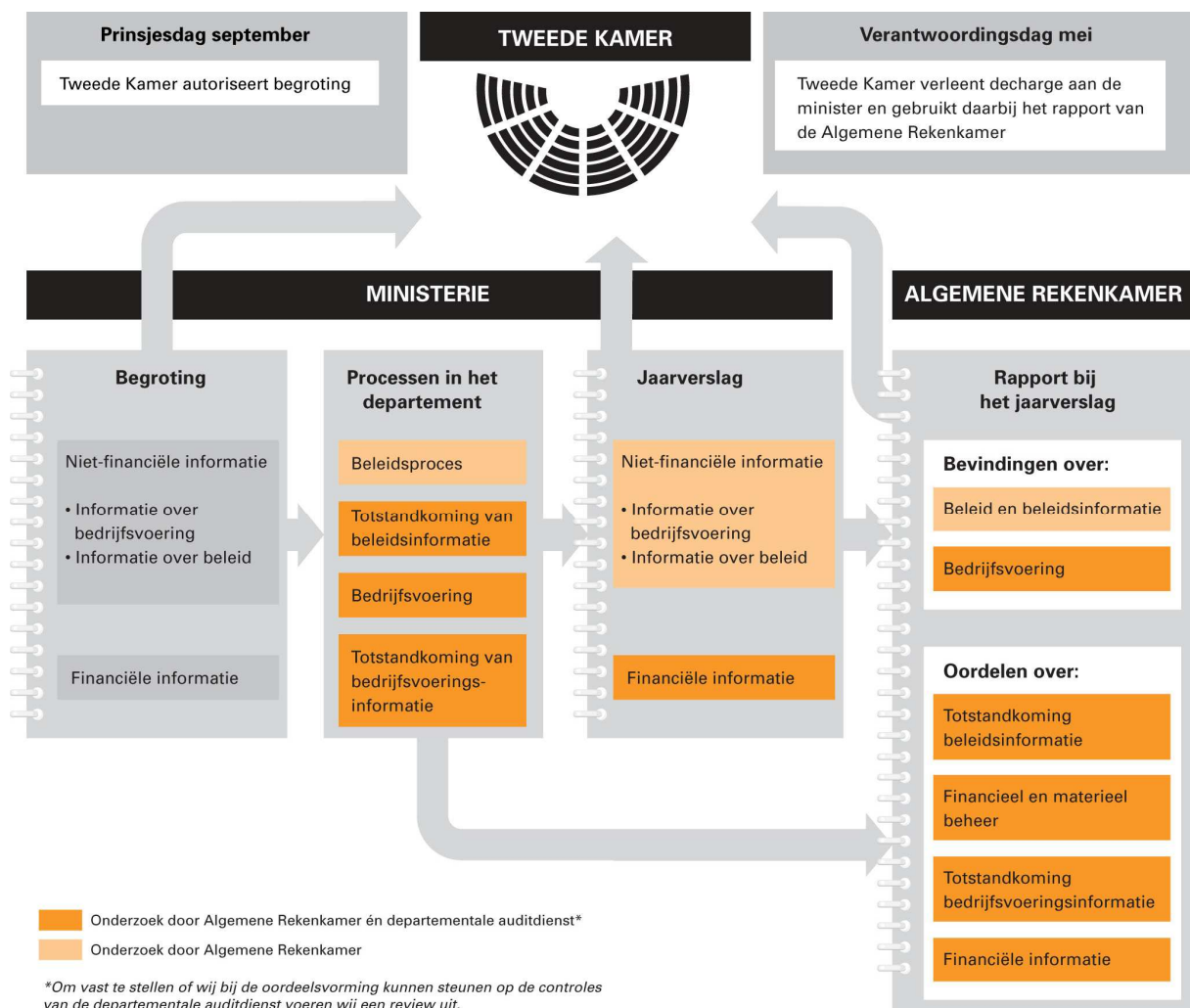
Ook het onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag is onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (CW 2001, artikel 82). In hoofdstuk 4 melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard onze *kwalitatieve* 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



zeggan: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van 'onzekerheden' wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Figuur 1 laat zien wat wij in het kader van ons rechtmatigheidsonderzoek wanneer onderzoeken.

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



### 1.1.5 Goede publieke verantwoording

Het is de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om het onderzoek naar de jaarverslagen jaarlijks uit te voeren. De wijze waarop wij het onderzoek invullen (zie § 1.2 hierna) is niet alleen gebaseerd op de eisen die de wet stelt, maar ook op onze missie en strategie.



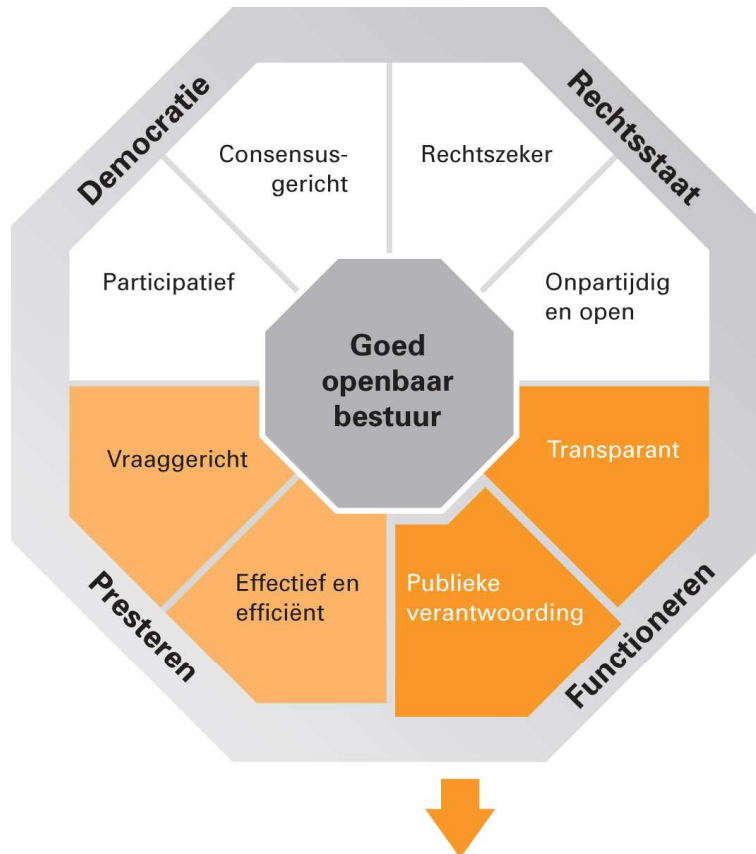
Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het presteren en het functioneren van het 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 op het onderdeel 'publieke verantwoording'. Wij vinden dat iedere overheid te allen tijde publieke verantwoording moet kunnen afleggen over haar presteren en functioneren. 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. Zie voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).



**Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur**

5



### Publieke verantwoording

De overheid en de daarmee verbonden organen leggen publieke verantwoording af over:

- a) de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen (zie hoofdstuk 4)
- b) de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken (zie hoofdstuk 2)
- c) de integriteit van de organisatie en haar medewerkers  
(Op 25 maart 2010 hebben wij het onderzoek Stand van zaken integriteitszorg 2009 gepubliceerd.)
- d) het 'in control' zijn (zie hoofdstuk 3)

*Ontleend aan de brochures Presteren en functioneren van het openbaar bestuur en Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer.*

## 1.2 Onderzoekopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2009 bij het Ministerie van Justitie. In deze risicoanalyse zijn we uitgegaan van onze wettelijke taken en de essentiële elementen van publieke verantwoording. Wij hebben extra aandacht besteed aan de volgende onderwerpen.



Wij gingen in een bezwaaronderzoek na wat de belangrijkste oorzaken waren in het inkoopproces en in het bijzonder het naleven van de Europese aanbestedingsregels en welke maatregelen het ministerie heeft getroffen om het inkoopproces beter op orde te krijgen. Hierbij beoordeelden wij tevens in hoeverre het ministerie voldoet aan de norm dat de overheid facturen binnen dertig dagen betaalt.

De overheid streeft ernaar de inhuur van externen terug te dringen. Wij gingen na op welke wijze het ministerie hierover rapporteert en of het departement aan de voor de verantwoording hierover gestelde normen voldoet.

De kwaliteit van de personeelsdossiers binnen het Ministerie van Justitie is sinds 2003 niet op orde. Wij onderzochten of het ministerie met het project 'Verbetering digitale personeelsdossiers' dit knelpunt, conform de toezegging afdoende heeft opgelost.

Aanvullend op het onderzoek naar bovenstaande onderwerpen hebben we dit jaar rijksbreed 'praktijktoetsen' verricht en aandacht gegeven aan de sturing van grote ICT-projecten, *single information single audit* en de realisatie van de taakstellingen. Daarnaast hebben we, zoals gebruikelijk, bij alle departementen onderzoek gedaan naar de bestuurskosten. Dit laatste onderzoek richt zich op de uitgaven die zijn gemoeid met de voorzieningen en vergoedingen voor ministers en staatssecretarissen voor de vervulling van hun ambt.

De uitkomsten van het onderzoek naar bovenstaande onderwerpen, boden tevens inzicht in de wijze waarop het Ministerie van Justitie ervoor zorgt dat het departement *in control* is.

Onze rapporten bij het jaarverslag zijn uitzonderingsrapportages. Dit betekent dat wanneer bovengenoemde onderwerpen niet tot noemenswaardige bevindingen leiden, wij hierover niet rapporteren.

Een belangrijk onderdeel van ons rechtmatigheidsonderzoek is de review op de controlewerkzaamheden van de departementale auditdiensten. Deze voeren wij uit om vast te stellen of we gebruik kunnen maken van de controlebevindingen van de auditdiensten. Behalve de (financiële) controle van het jaarverslag doen auditdiensten ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie, waaronder het financieel beheer en materieelbeheer. De auditdienst van het Ministerie van Justitie heeft dit jaar extra aandacht besteed aan het inkoopbeheer van het ministerie.





Het onderzoek was gericht op de naleving van de Europese aanbestedingsregels.

7

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen.

Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport, zijn opgenomen in de bijlagen.

### 1.3 Over het Ministerie van Justitie

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het Ministerie van Justitie, begrotingshoofdstuk 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 Het Ministerie van Justitie in kengetallen

Totaal verplichtingen	€ 5,9 miljard
Totaal uitgaven	€ 6,2 miljard
Totaal ontvangsten	€ 1,3 miljard
- waarvan boetes en transacties	€ 0,8 miljard
- waarvan griffieontvangsten	€ 0,2 miljard
Transactie-uitgaven kerndeptement	€ 0,2 miljard
Overdrachtsuitgaven	€ 5,9 miljard
- waarvan bijdragen aan baten-lastendiensten	€ 2,8 miljard
- waarvan bijdragen aan rwt's en zbo's	€ 1,5 miljard
- waarvan (Raad voor de) Rechtspraak	€ 0,9 miljard
- waarvan Openbaar Ministerie	€ 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 2009	44.016
Aantal directoraten-generaal	3
Aantal baten-lastendiensten	6 (IND, DJI, CJIB, NFI, Justis en GDI)



- bijdrage van moederdepartement	€ 2,8 miljard	<b>8</b>
- waarvan voor DJI	€ 2,3 miljard	
- eigen vermogen	€ 38 miljoen	
- waarvan een negatief vermogen bij de IND van	€ 35 miljoen	
Begrotingsfondsen	geen	
(Clusters van) rechtspersonen met wettelijke taak	9 (waaronder het COA, de Raad voor de Rechtsbijstand, particuliere JJI's, Forensisch Psychiatrische Centra, reclasseringsorganisaties)	
Recent onderzoek (vanaf 2007) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van Justitie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Alerteringssysteem Terrorismebestrijding</i> (2008)</li> <li>- <i>Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering</i> (2008)</li> <li>- <i>Detentie, behandeling en nazorg voor criminele jeugdigen</i> (2007)</li> <li>- <i>Beloningen en ontslagregelingen bij de rechterlijke macht</i> (2007)</li> <li>- <i>Immigratie- en Naturalisatiedienst; Terugblik 2010</i> (2010)</li> </ul>	
Grootschalige ICT-projecten	7 DigiJust, GPS, Indigo, Leonardo, NoorderWint, TGV en VGM.	

Bron voor gegevens: Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Justitie en [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

Uit dit overzicht blijkt dat het ministerie vooral overdrachtsuitgaven heeft (95%). Het Ministerie van Justitie verstrekt veel budgetten aan grote uitvoeringsorganisaties als de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Openbaar Ministerie en de Raad voor de Rechtspraak.



## 2 **Beleid**

9

In het kader van ons onderzoek naar de departementale jaarverslagen kijken wij onder andere naar het beleid en de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 2.1) en wat merkt de burger van het beleid in de praktijk (§ 2.2). Ook geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie (§ 2.3).

### 2.1 **Beschikbaarheid beleidsinformatie**

Wij controleren ieder jaar of de minister zich in het jaarverslag voldoende verantwoordt over de vraag of zijn beleidsdoelen zijn gerealiseerd, de benodigde prestaties zijn geleverd en de daarvoor in de begroting afgesproken middelen zijn ingezet. Om hier zicht op te krijgen gaan wij na of de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie heeft opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of de minister het ontbreken van die informatie heeft uitgelegd (het zogenoemde 'comply or explain'-principe).

In de kwaliteitskaart beleidsinformatie staat per artikel aangegeven hoeveel procent van de gerealiseerde uitgaven wordt toegelicht met beleidsinformatie. Wanneer 90% of meer van de gerealiseerde uitgaven op een artikel is toegelicht met beleidsinformatie, is het betreffende vakje wit gekleurd. De kwaliteitskaart beleidsinformatie is opgenomen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Justitie (VI)*, dat als afzonderlijk document is gepubliceerd op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Bij vier artikelen heeft de minister voor minder dan de helft van de uitgaven aangegeven of hij daarmee zijn beoogde doel heeft bereikt (donkeroranje vakjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie). De minister legt in deze gevallen uit waarom beleidsinformatie niet beschikbaar is (aangegeven met sterretjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie).

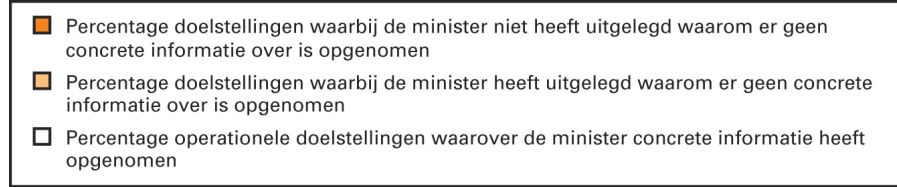


Wanneer deze informatie ontbreekt kan de Tweede Kamer niet beoordelen of de minister zijn uitgaven heeft gedaan conform de begrotingswet. **10**

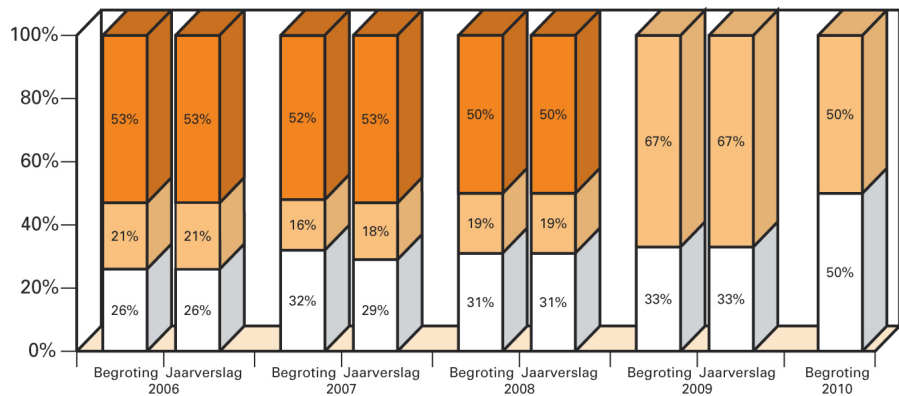
Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien presenteren we in figuur 3 op departementaal niveau de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de jaarverslagen over 2006, 2007, 2008 en 2009 en in de begrotingen van 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010.



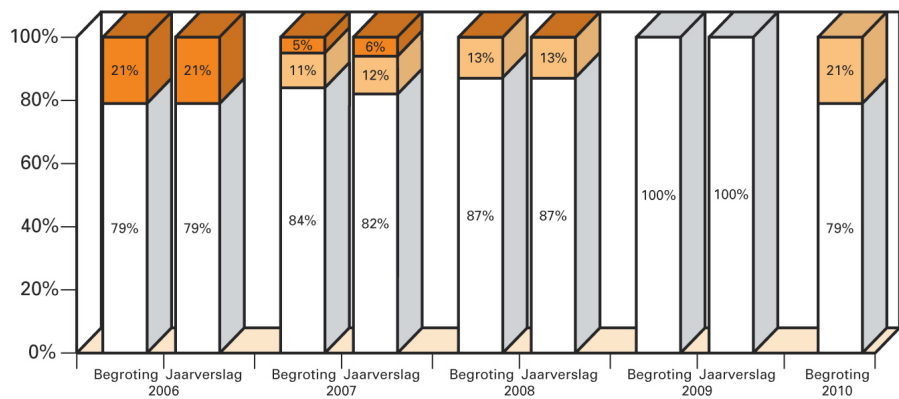
**Figuur 3 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag Ministerie van Justitie**



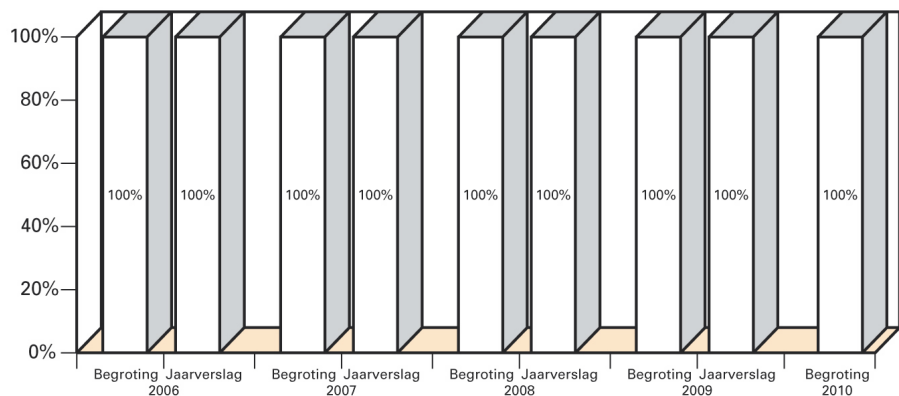
**Wat willen we bereiken? / Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenoemen?**



**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?**





In het Jaarverslag 2009 heeft het Ministerie van Justitie voor 33% van de operationele doelstellingen concrete informatie opgenomen over het realiseren van deze doelstellingen. Het Jaarverslag 2009 biedt daarmee een vergelijkbaar inzicht in de doelrealisatie als het Jaarverslag 2008. Concrete informatie over de prestaties is in het Jaarverslag 2009 bij 100% van de operationele doelstellingen beschikbaar. In het Jaarverslag 2008 was dit voor 87% van de doelstellingen het geval. Het Jaarverslag 2009 biedt daarmee een beter inzicht in beleidsprestaties dan het Jaarverslag 2008.

## 2.2 Praktijkttoets

Met onze zogenoemde praktijktoets willen we zicht krijgen op de bijdrage van beleid aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk probleem. We beoordelen deze bijdrage door naar het beleid te kijken vanuit de praktijk van de 'beleidsadressant': de burger, het bedrijf of de instelling die met een bepaald probleem te maken heeft. Wat heeft het beleid concreet voor deze direct belanghebbenden opgeleverd? Tegelijkertijd kijken we voor de door ons onderzochte onderwerpen ook naar de relatie tussen de inhoud en de uitkomsten van het rijksbeleid en de (financiële) verantwoording daarover: wordt het geld besteed aan de afgesproken doelen?

Om dit in beeld te krijgen hebben we bij het Ministerie van Justitie onderzoek gedaan naar de bestrijding van kinderporno op internet. Deze doelstelling valt onder het beleidsartikel 13 Rechtshandhaving, criminaliteits- en terrorismebestrijding uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Justitie. Het financieel belang dat met de bestrijding van kinderporno op internet is gemoeid, bedraagt € 610.000. In deze paragraaf geven we de bevindingen van ons onderzoek weer. In onze aparte publicatie met de overkoepelende bevindingen over de praktijktoetsen – Staat van de beleidsinformatie 2010 (Algemene Rekenkamer, 2010) – is meer informatie over de gebruikte onderzoeksmethode te vinden.

### **Doelstelling: een steviger aanpak van kinderporno op internet**

Kabinetsoelstelling 57 betreft de aanpak van cybercrime. Daarvan hebben wij een onderdeel onderzocht, namelijk de bestrijding van kinderporno op internet. De achtergrond van het beleid rondom de bestrijding van kinderporno op internet is ten eerste de bestrijding van seksueel misbruik van minderjarigen. Ten tweede wordt beoogd dat



burgers niet in aanraking komen met kinderporno op internet. De productie, verspreiding of het bezit van kinderporno is een misdaad ten opzichte van de slachtoffers en wordt maatschappelijk ernstig afgekeurd.

13

Er vindt in Nederland nog geen blokkering van websites met kinderporno plaats. Ten tijde van het onderzoek verwachtte de Stichting Meldpunt ter Bestrijding van Kinderporno op Internet dat in het eerste kwartaal 2010 een zwarte lijst gereed zou zijn die door providers gebruikt zou worden om daarmee websites met kinderporno te blokkeren. Het ministerie stelt dat er met het meldpunt en de providers duidelijke afspraken zijn gemaakt over blokkering. Wij stellen vast dat deze afspraken niet schriftelijk zijn vastgelegd. Het blokkeren van websites zal het voor de gemiddelde internetgebruiker moeilijker maken om kinderporno op internet te vinden. Tegen personen die gericht gaan zoeken, is blokkering waarschijnlijk minder effectief. Voor het wegwerken van de werkvoorraad van meldingen en signalen van kinderporno op internet komt een tijdelijke versterking van de digitale researchcapaciteit van zeven volledige arbeidsplaatsen voor de duur van vijftien maanden. De recherche denkt de achterstand te kunnen inlopen mede omdat de geregistreerde voorraad volgens hen hoger lijkt dan dat die in werkelijkheid is: meerdere zaken betreffen bijvoorbeeld één verdachte. Uit onderzoek van het Openbaar Ministerie blijkt dat het Openbaar Ministerie de eigen regels over de strafeis voor het downloaden van kinderporno niet consequent toepast. Uit dit onderzoek blijkt dat in 57% van de kinderpornografiezaken een taakstraf wordt geëist. Conform de richtlijn zou echter alleen een taakstraf geëist moeten worden, indien er uitsluitend sprake is van bezit van kinderporno, die gedurende een korte periode is gedownload en die geen ontuchtige handelingen vertoont. In alle andere gevallen zou een gevangenisstraf geëist moeten worden.

Het ministerie heeft ruim € 20 miljoen besteed aan de bestrijding van cybercrime in het algemeen en daarvan € 610.000 aan de bestrijding van kinderporno.<sup>1</sup> Het geld voor de Stichting Meldpunt ter Bestrijding van Kinderporno op Internet en het Verbeterprogramma Kinderporno is aantoonbaar besteed aan de beleidsdoelen die eraan gekoppeld zijn. Dit geldt ook voor de arbeidsplaatsen bij het Openbaar Ministerie en de politie die niet onder dit bedrag vallen.

Informatie over de resultaten van de inspanningen om kinderpornobestrijding in de vorm van output (aantal meldingen, vervolgingen, veroordelingen) en outcome (de kans dat men eenvoudig

---

<sup>1</sup> De uitgaven aan diverse projecten, zoals Proeftuin Zambesi, het Landelijke Database Kinderporno en Video Fingerprinting, zijn niet meegenomen.



op internet in aanraking komt met kinderporno) ontbreekt vooralsnog. Hoewel het niet eenvoudig is een beeld te geven van de effecten van de inspanningen, zijn wij van mening dat het Ministerie van Justitie nader zou moeten onderzoeken welke kengetallen men hierover kan genereren.

14

### 2.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid

De informatie over het gevoerde beleid dient op grond van de CW 2001:

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

De eerste twee aspecten betrekken wij in dit oordeel. Over het derde aspect rapporteren wij eerder in dit hoofdstuk onze bevindingen.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid selecteren wij jaarlijks één of enkele effect- of prestatiegegevens. Dit jaar hebben we de totstandkoming van prestatiegegevens *Uiterlijk in 2011 geen coffeeshops meer in de nabijheid van scholen* (kabinetsdoelstelling 54) uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Justitie onderzocht.

#### Oordeel

Op grond van ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de informatie over het prestatiegegeven *Het percentage gemeenten met ten minste één coffeeshop en een afstandscriterium voor coffeeshops nabij scholen heeft opgenomen in diens gemeentelijk beleid* niet voldoende deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

De minister van Justitie heeft zich in het jaarverslag als volgt verantwoord. "Met de VNG en gemeenten zijn afspraken gemaakt over de invulling van het afstandscriterium tussen coffeeshops en scholen. Volgens de monitoring die het VNG uitvoert voldoet inmiddels 85% van de gemeenten met een coffeeshop aan dit criterium".

In het bronmateriaal *Eindrapportage Monitoring van het Bestuursakkoord* wordt de vraag "Zijn in het gemeentelijk coffeeshopbeleid andere of nog bijkomende drempelverhogende maatregelen die worden gehanteerd voor de vestiging van coffeeshops?" door 85% van de gemeenten bevestigend beantwoord.





Wij constateren dat de minister het onderliggende cijfermateriaal niet juist heeft gebruikt in het jaarverslag door informatie over het afstandscriterium te verwarren met informatie over andere drempelverhogende maatregelen.

15

Daarnaast zetten wij meer in het algemeen vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de beleidsinformatie van het Ministerie van Justitie. Het Ministerie van Justitie ontleent zijn beleidsinformatie aan complexe geautomatiseerde systemen. In de oudere systemen zijn vaak geen geprogrammeerde controles opgenomen, waardoor het samenvoegen van informatie uit decentrale systemen tot centrale managementinformatie niet goed navolgbaar en controleerbaar is.

Veel dienstonderdelen zijn al geruime tijd bezig hun informatiesystemen te vernieuwen om hiermee de tekortkomingen op te lossen. Dit zijn vaak langdurige processen. Enkele dienstonderdelen (bijvoorbeeld DJI) wachten met structurele verbeteringen in het totstandkomingsproces van niet-financiële informatie totdat de nieuwe systemen zijn geïmplementeerd en nemen intussen nauwelijks maatregelen om de tekortkomingen in de informatievoorziening zoveel mogelijk weg te nemen. De implementatie van de nieuwe systemen duurt bij deze organisaties al snel enkele jaren. Dit is naar onze mening een te lange periode. Wij geven het ministerie daarom in overweging om tussentijds maatregelen te treffen.



## 3 Bedrijfsvoering

16

Wij hebben de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert. Het gaat dan om de primaire processen, de faciliterende processen en de sturing en beheersing daarvan. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op eventuele onvolkomenheden die we daarin hebben aangetroffen (§ 3.1). Vervolgens gaan we in op de ontwikkeling in de bedrijfsvoering (§ 3.2). We komen in dit hoofdstuk ook terug op een onderwerp uit ons rapport *Rijk verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009), te weten het managementcontrolestelsel van het ministerie (§ 3.3). Ten slotte geven we nog een oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 3.4).

### 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 2009 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van vier onvolkomenheden in het inkoopbeheer (waarvan één ernstig) en vier onvolkomenheden in het beheer van personeelsdossiers.

#### Geen verbetering inkoopbeheer in 2009

Het inkoopbeheer bij het Ministerie van Justitie kent al ruim tien jaar problemen. Omdat het bedrag aan onrechtmatige inkopen al enkele jaren sterk toenam en maatregelen en aanbevelingen tot afname geen resultaat



hadden, hebben we over 2009 een bezwaaronderzoek uitgevoerd.<sup>2</sup> Wij hebben het bezwaaronderzoek gedaan bij de organisatieonderdelen waar de problemen in 2008 het grootst waren: het kerndepartement, de DJI en de Raad voor de Kinderbescherming. In het onderzoek zijn we nagegaan wat de belangrijkste oorzaken waren van de problemen in het inkoopbeheer en of de voorgenomen maatregelen een structurele oplossing bieden.

17

Het totale bedrag aan onrechtmatige inkopen bij het Ministerie van Justitie is in 2009 afgenomen met 12% tot € 85,2 miljoen maar daarbinnen is het bedrag aan fouten en onzekerheden als gevolg van het niet naleven van Europese aanbestedingsregels gestegen met circa 8% tot € 57,3 miljoen. Daarbij ging het om:

- opdrachten die onrechtmatig buiten de Europees aanbestede overeenkomst om werden verstrekt;
- opdrachten die ten onrechte niet Europees aanbesteed waren;
- opdrachten waarbij niet juist gebruik gemaakt werd van de Europees aanbestede overeenkomst;
- op basis van Europese aanbesteding tot stand gekomen overeenkomsten die waren verlopen en in afwachting van een nieuwe aanbesteding ten onrechte verlengd werden;
- andere redenen, bijvoorbeeld het betalen van hogere tarieven dan is overeengekomen na Europese aanbesteding.

We hebben deze onrechtmatigheden vooral geconstateerd bij het kerndepartement, DJI, Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming. Bij het Openbaar Ministerie is in 2009 voor het eerst sprake van een onvolkomenheid omdat de inkoopproblemen hardnekkig zijn gebleken; het bedrag aan fouten is licht gedaald (van € 8,1 miljoen naar € 6,9), maar het met de onzekerheden gemoeide bedrag is gestegen (van € 8 miljoen naar € 11,5). Hierdoor is er sprake van vier onvolkomenheden, voor het kerndepartement, DJI, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming. Vanwege de omvang van het aantal fouten en de coördinerende rol voor het gehele departement, spreken wij bij het kerndepartement van een ernstige onvolkomenheid.

---

<sup>2</sup> Dit bezwaaronderzoek houdt in dat wij onderzoeken wat de aard en oorzaak van de onvolkomenheden zijn in het financieel beheer van het ministerie. Uitkomst van het onderzoek kan zijn dat wij bezwaar maken en dit rapporteren aan de Staten-Generaal in het rapport bij het jaarverslag (artikel 89 lid 3 CW 2001).



De onrechtmatige inkopen hebben de volgende oorzaken:

18

#### *Organisatie van het inkoopbeheer*

De huidige opzet van de organisatie en aansturing van het inkoopbeheer binnen het Ministerie van Justitie is complex. De taken en verantwoordelijkheden en de daarbij behorende capaciteit van de diverse onderdelen die een rol hebben bij inkopen, zijn niet goed afgebakend en op elkaar afgestemd. Inherent aan integraal management is dat de directeuren-generaal integraal verantwoordelijk zijn voor de onder hen vallende dienstonderdelen, dus ook voor het inkoopbeheer van die onderdelen. Centraal stuurt de directie Inkoop, Huisvesting en Milieu (IHM) het inkoopbeheer beleidsmatig aan en fungeert als controller. De afdeling Commerciële Zaken van het kerndepartement verzorgt de Justitiebrede en departementoverstijgende Europese aanbestedingen, en die van het kerndepartement. De voor inkoop verantwoordelijke partijen hebben nauwelijks actuele informatie over de uitvoering van de inkopen en kunnen daardoor niet tijdig ingrijpen als een inkoop niet volgens de regels dreigt te lopen. Het onderwerp had ook weinig aandacht van de departementsleiding. We constateren dat alleen de auditdienst over de uitvoering van het inkoopbeheer rapporteert. Fouten en risico's worden dus laat vastgesteld, waardoor er nauwelijks mogelijkheden zijn om deze (tijdig) op te lossen.

Wel constateren wij dat de Raad voor de Kinderbescherming en DJI maatregelen hebben getroffen die er toe moeten leiden dat het inkoopproces en het toezicht daarop verder gecentraliseerd worden, waardoor fouten in het inkoopproces gemakkelijker gesignaleerd of voorkomen kunnen worden.

#### *Infrastructuur voor inkoopondersteuning*

Op dit moment maken de organisatieonderdelen van het ministerie gebruik van diverse inkoopondersteuningssystemen. Deze systemen bevatten niet alle voor het inkoopproces relevante informatie, documenten en ingebouwde controles. Hierdoor kan het management van de organisatieonderdelen niet goed beoordelen of regels worden nageleefd en komt het voor dat tegen de regels wordt ingekocht bij leveranciers die geen partij zijn bij de Europees aanbestede overeenkomst. Ook is er onvoldoende aandacht voor het bepalen van de inkoopbehoefte en het beheer van de contracten. In 2011 zal een nieuw financieel informatiesysteem worden ingevoerd, waarin de inkoopfunctie zal zijn geïntegreerd.



### *Centrale rol auditdienst in plaats van directie Financieel-Economische Zaken*

19

Het valt ons op dat de auditdienst veelvuldig wordt ingezet om het management van informatie te voorzien. We stellen dit overigens niet alleen bij het inkoopbeheer vast, maar bij meer aspecten van de bedrijfsvoering, zoals betaalgedrag en inhuur derden.

### *Heersende cultuur*

De problemen in de bedrijfsvoering van het ministerie hangen niet alleen samen met de structuur, maar ook met de cultuur. De departementsleiding geeft onvoldoende prioriteit aan problemen in de bedrijfsvoering en vertoont te weinig voorbeeldgedrag. Met voorbeeldgedrag doelen wij bijvoorbeeld op het tijdig betalen door directeuren-generaal en het sanctioneren door de departementsleiding als Europese aanbestedingsregels niet nageleefd worden door directeuren-generaal.

### **Verbeterplan inkoopbeheer**

In december 2009 besloot het ministerie dat er een integraal *Verbeterplan inkoopbeheer* (Justitie, 2010) moest worden opgesteld met als doel dat ultimo 2011 het bedrag aan onrechtmatigheden op de inkoop met 80% is gereduceerd ten opzichte van 2009.

Dit op 5 maart 2010 vastgestelde verbeterplan biedt de organisatie naar onze mening een reële mogelijkheid om de fouten en onzekerheden in het inkoopbeheer over 2010 te verminderen.

De Algemene Rekenkamer zal in 2010 onderzoeken of de organisatie-onderdelen DJI, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming en het kerndepartement op grond van het verbeterplan per eind 2010 het volgende hebben bereikt:

1. beschikken over een inkoopplan;
2. maandelijksse rapportage over de inkopen en afwijkingen van de regelgeving;
3. interne controle op de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de inkoopgegevens en
4. een evenredig deel van de beoogde reductie van het bedrag aan onrechtmatigheden.

Als het Ministerie van Justitie eind 2010 deze maatregelen niet in voldoende mate heeft uitgevoerd, zullen wij overwegen bezwaar te maken op grond van artikel 89 lid 3 van de CW 2001.



Wij zijn positief over de voorgenomen maatregelen, omdat deze de leiding van het ministerie in staat kunnen stellen tijdig te bepalen welke organisatieonderdelen zich niet aan de regels houden en deze vervolgens aan te spreken. In het verbeterplan komt de organisatie en aansturing van het inkoopbeheer met het oog op verbetering op langere termijn echter nog beperkt aan de orde.

20

### **Personeelsdossiers nog niet op orde**

De kwaliteit van personeelsdossiers is verbeterd. Waren in 2008 de personeelsdossiers Justitiebreed niet op orde, in 2009 was dit bij vier dienstonderdelen nog het geval. Wij hebben in 2008 de kwaliteit van de personeelsdossiers als een onvolkomenheid aangemerkt. Vorig jaar heeft de minister toegezegd om de personeelsdossiers eind 2009 op orde te hebben. Voor het Ministerie van Justitie is het personeelsbeheer belangrijk omdat het circa 44.000 personeelsleden heeft en een deugdelijk personeelsdossier een belangrijke voorwaarde is voor de rechtmatige uitbetaling van salaris.

Het ministerie heeft in 2009 een project uitgevoerd waarbij papieren dossiers gedigitaliseerd zijn en gecontroleerd is of dossiers volledig zijn. Het ministerie heeft geconstateerd dat de kwaliteit van de personeelsdossiers is verbeterd. De departementale auditdienst heeft echter bij zijn controle van de personele uitgaven ook vastgesteld dat een aantal belangrijke documenten ontbrak. Dit betrof met name de salaris-  
onderbouwing (bijvoorbeeld beschikkingen met salariswijzigingen en aanstellingsbrieven), waardoor het van de auditdienst extra inspanning heeft gevergd om de rechtmatigheid hiervan aan te tonen. Ondanks de toezegging van de minister bij het jaarverslag 2008 waren nog niet alle dossiers eind 2009 op orde. De organisatieonderdelen DJI, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Openbaar Ministerie en Raad voor de Kinderbescherming geven nu aan eind maart 2010 klaar te zijn met het op orde brengen van de personeelsdossiers. Wij handhaven de onvolkomenheid, omdat het probleem hardnekkig is. Wij splitsen in 2009 de onvolkomenheid in vier aparte onvolkomenheden bij DJI, IND, Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming.

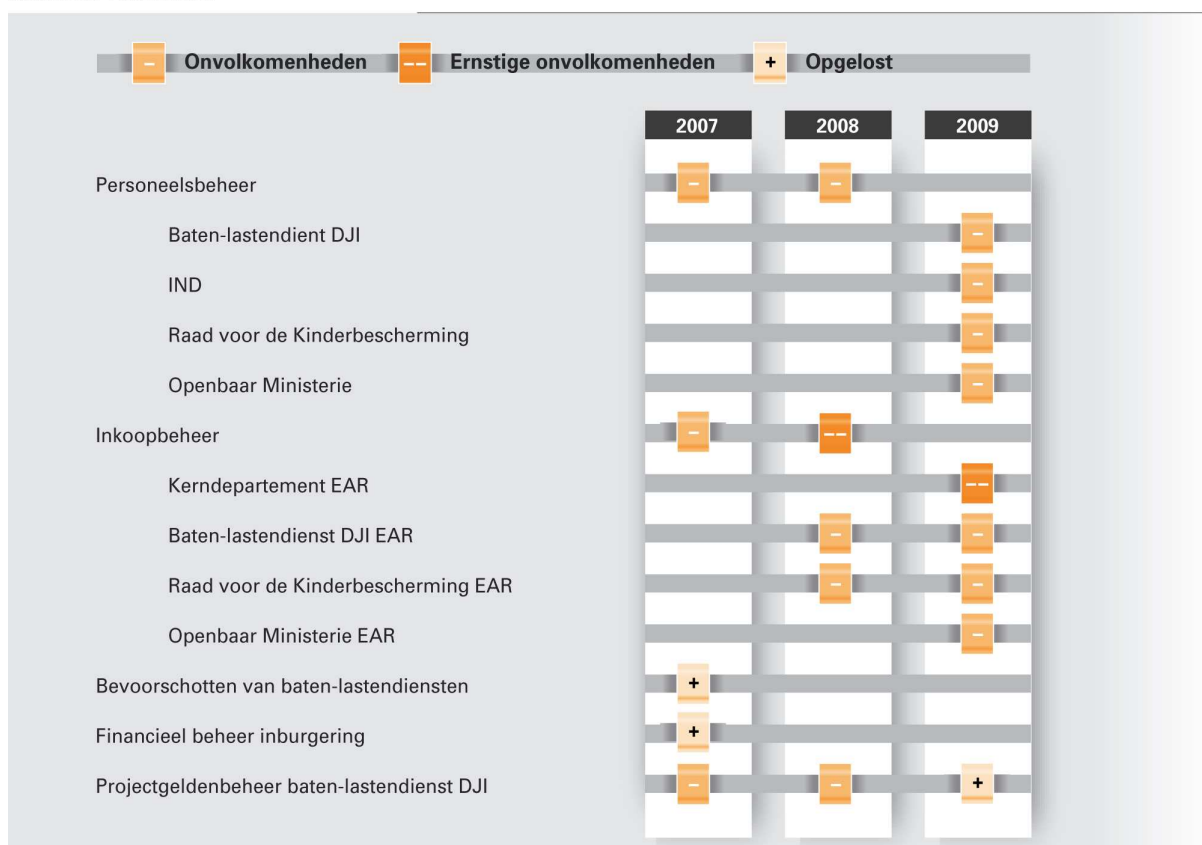
## **3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering**

Onderstaande figuur toont de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie over de afgelopen drie jaar. Te zien is welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en het materieelbeheer en



in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

**Figuur 4**  
Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering  
Ministerie van Justitie



Wij handhaven in 2009 de onvolkomenheden voor het inkoopbeheer en de personeelsdossiers bij het Ministerie van Justitie. Ten aanzien van het inkoopbeheer is voor het Openbaar Ministerie een onvolkomenheid toegevoegd.

Vorig jaar was er nog sprake van één Justitiebrede onvolkomenheid voor de personeelsdossiers. Nu beperken we de onvolkomenheden tot de organisatieonderdelen die de personeelsdossiers niet op orde hebben. Dit zijn DJI, IND, Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming. Hierdoor is het aantal in de kwaliteitskaart opgenomen onvolkomenheden voor de personeelsdossiers gestegen van één naar vier. Deze toename heeft dus te maken met het feit dat wij nu beschikken over de informatie om deze onvolkomenheid aan specifieke beheerdomeinen toe te wijzen. Hoewel de toename anders doet vermoeden, is de situatie verbeterd ten opzichte van vorig jaar. Zie verder § 3.1 voor een beschrijving van de desbetreffende onvolkomenheden.



Voor wat betreft het projectgeldenbeheer van baten-lastendienst DJI spreken wij niet langer van een onvolkomenheid, omdat dit beheer voldoende is verbeterd.

22

### **Geen verbetering betaalgedrag in 2009**

Hoewel het Ministerie van Justitie in december 2009 75% van de facturen binnen dertig dagen heeft betaald, is het betaalgedrag over geheel 2009 ten opzichte van 2008 licht verslechterd. Werd in 2008 62% van de facturen tijdig betaald, in 2009 was dit 60%. Vooral facturen met grotere bedragen worden in verhouding te laat betaald. Volgens het ministerie geven leveranciers in de facturen niet in alle gevallen een duidelijke verwijzing naar de bestelling of het contract aan, waardoor het lastig zou zijn om facturen tijdig te autoriseren. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) moet volgens het Ministerie van Justitie ook nog helderheid verschaffen over de exacte toepassing van de termijnen. Wij menen dat de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) vooral heldere instructies moet geven over bijvoorbeeld wat nu precies een betaalregime is, de betaaltermijnen strikt moet monitoren en leidinggevend van organisatieonderdelen moet aanspreken op niet naleving van de regels.

Het Ministerie van Justitie heeft na de zomer van 2009 maatregelen getroffen om de gemiddelde betaaltermijn terug te dringen. Zo heeft het ministerie meerdere soorten taskforces opgericht, verbeterplannen opgesteld, versnelde betaalregimes ingevoerd en wordt verplicht maandelijks gerapporteerd aan de directie FEZ over de gerealiseerde betaaltermijnen. Hierdoor voldeed het ministerie in de laatste maand van 2009 aan de oude kabinetsdoelstelling om vanaf eind 2009 75% van de facturen binnen dertig dagen na de factuurdatum te betalen.

Wij verwachten dat door de getroffen maatregelen in 2010 sprake kan zijn van verbetering. Belangrijk hierbij is dat de taskforces hun werk in 2010 onverminderd doorzetten en de aandacht van het management van alle justitieonderdelen voor het betaalgedrag niet verslapt. Wij zien wel risico's voor het Ministerie van Justitie om de nieuwe kabinetsdoelstelling te realiseren om per 1 maart 2010 90% van de facturen op tijd te betalen. Wij wijzen het ministerie ten slotte op een risico rondom de invoering van een versneld betaalregime, namelijk dat facturen beneden een bepaald bedrag onvoldoende worden gecontroleerd.

### **Fouten in de bijlage 'Inhuur externen'**

Het gebrek aan centrale regie blijkt ook uit de moeite die het Ministerie van Justitie heeft met het opleveren van correcte cijfers voor de bijlage





'Inhuur externen' bij de jaarrekening. In 2009 constateert de auditdienst dat de bijlage 'Inhuur externen' waarover de directie FEZ maandelijks aan de Bestuursraad rapporteert wederom niet volledig is. Net als in voorafgaande jaren hebben Justitieonderdelen ook uitgaven aan inhuur van externen geboekt op kostensoorten die niet in de bijlage 'Inhuur externen' zijn opgenomen. Naar aanleiding van de bevindingen van de auditdienst is de bijlage 'Inhuur externen' voor een bedrag van € 35,8 miljoen aangepast. Daarmee komen de totale uitgaven volgens de bijlage 'Inhuur externen' in 2009 uit op € 293,9 miljoen. Wij zijn van mening dat tevens de volgende kostensoorten dienen te worden opgenomen in de bijlage 'Inhuur externen': inhuur van beveiligingspersoneel door DJI (€ 47,2 miljoen), de ontwikkeling van P-Direkt (€ 17 miljoen), uitgaven externen (€ 8,5 miljoen) en overige externen (€ 1,2 miljoen). De minister is van mening dat de inhuur van beveiligingspersoneel door de DJI geen externe inhuur betreft maar facilitaire dienstverlening. Bij andere ministeries wordt de inhuur van facilitaire dienstverlening (zoals beveiligingspersoneel) niet gerekend als externe inhuur. De minister heeft zijn standpunt hierover op 24 februari 2010 in een brief aan de Tweede Kamer toegelicht. De auditdienst beargumenteert echter dat de inhuur van beveiligingspersoneel niet facilitaire dienstverlening betreft maar de primaire uitvoeringstaak van DJI en de uitgaven daarom wel in de bijlage externe inhuur bij de jaarrekening opgenomen moeten worden.

23

Wat betreft de uitgaven voor het inhuren van capaciteit voor de ontwikkeling van P-Direkt is de minister van mening dat deze niet ten laste van het Ministerie van Justitie hoeven te worden verantwoord, omdat de uitgaven worden doorbelast aan het Ministerie van BZK. Hetzelfde geldt voor de doorbelasting aan het Ministerie van Jeugd en Gezin. In de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) is echter bepaald dat de organisatie die de externe leveranciers betaalt, deze moet verantwoorden in de bijlage 'Inhuur externen'.

Met de verhoging van € 73,9 miljoen (het totale restant waarover discussie bestaat) komen de totale uitgaven voor de inhuur van externen in 2009 voor het Ministerie van Justitie neer op € 367,8 miljoen. Dit is 7% minder dan de uitgaven voor externe inhuur in 2008. Met circa 17% van de totale personele kosten in 2009 komt het ministerie daarmee echter wel boven de norm van 13%.

#### **Projectgeldenbeheer DJI voldoende verbeterd**

In 2007 en 2008 hebben wij het projectgeldenbeheer van de DJI aangemerkt als een onvolkomenheid. 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. Als de registratie van de projectgelden niet correct plaatsvindt, loopt de Tweede Kamer het risico dat het begrotingsrecht wordt geschonden. Het risico bestaat dan dat het geld besteed wordt aan project x, terwijl de Tweede Kamer het geld had bestemd voor project y. De auditdienst van het ministerie heeft verbeteringen vastgesteld. De instructies voor projectgeldenbeheer zijn breed uitgedragen door DJI, er heeft interne controle plaatsgevonden op het projectgeldenbeheer en de leiding kan nu beschikken over voldoende projectinformatie. De leiding van DJI moet zich periodiek op de hoogte stellen van de voortgang en risico's van de projecten. Wij spreken niet langer van een onvolkomenheid, omdat het projectgeldenbeheer voldoende is verbeterd.

24

Wij vragen nog wel aandacht voor rechtmatige projectfinanciering. Het kerndepartement mag zijn overtollige gelden niet stallen bij DJI om zo niet terug te hoeven storten in de schatkist en DJI mag niet zonder toestemming overschotten bestemmen voor projecten, om zo niet terug te hoeven betalen aan het kerndepartement. In 2009 heeft de auditdienst voor € 2,7 miljoen aan dergelijke fouten ontdekt.

### **3.3 Managementcontrolsysteem**

Een managementcontrolsysteem (MCS) is een organisatorische voorziening die tot doel heeft te waarborgen dat een organisatie op beheerste wijze en goed bestuurd haar taken uitvoert en doelen realiseert, en zich daarover ook kan verantwoorden. Een goed MCS vormt dus een waarborg voor een goede bedrijfsvoering. In *Rijk verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009) hebben wij toegezegd om in 2009 het instrument MCS in samenspraak met de ministeries verder uit te werken.

Dit hebben we gedaan in expertmeetings die we in maart 2010 hebben gehouden. Wij zijn voornemens om het verslag hiervan omstreeks verantwoordingsdag op onze website ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)) te plaatsen.

Van een drietal onderwerpen signaleren wij al enkele jaren dat zij bijzondere aandacht vragen. Dat zijn de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Dit jaar zijn wij rijksbreed voor deze onderwerpen nagegaan in hoeverre het departementale MCS een goede beheersing



ervan ondersteunt. Wij rapporteren hierna over de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen.

25

### **3.3.1 EU-aanbestedingen**

Sinds begin jaren zeventig bestaan er binnen de Europese Unie (EU) regels om ervoor te zorgen dat alle bedrijven binnen de EU, ongeacht hun nationaliteit, kunnen meedingen naar overheidsopdrachten binnen de EU. Daarnaast bevorderen deze regels de transparantie en integriteit van het overheidshandelen. Wij moeten echter al vele jaren constateren dat deze regels geregeld worden overtreden. Wij zien de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving als een belangrijk aandachtspunt voor een MCS van een ministerie. Wij vinden het van belang dat ministers inzicht hebben in de mogelijke oorzaken van het niet naleven van deze regels. Wij zijn daarom voor 2009 nagegaan of en hoe ieder ministerie daar inzicht in verwerft.

Daartoe hebben we bij het Ministerie van Justitie onderzocht hoe de auditdienst de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving heeft gecontroleerd. Wij stelden vast dat de auditdienst als vervolg op een in 2008 verricht uitgebreid onderzoek naar Europese aanbestedingen ook in 2009 op gestructureerde wijze onderzoek heeft verricht naar de naleving van de Europese aanbestedingsregels en in het accountantsrapport uitgebreid ingaat op geconstateerde tekortkomingen.

Tijdens het door ons uitgevoerde bezwaaronderzoek inkoopbeheer hebben wij goed gebruik kunnen maken van de door de auditdienst verrichte werkzaamheden. De auditdienst heeft de bevindingen gespecificeerd naar oorzaak en gaf daarbij aan dat vooral de inhuur van tijdelijk personeel tot fouten leidde. In § 3.1 hebben wij al gerapporteerd over het door ons uitgevoerde bezwaaronderzoek naar het inkoopbeheer.

### **3.3.2 Taakstelling**

In de nota *Vernieuwing Rijksdienst* van september 2007 (Kabinet, 2007) heeft het kabinet een taakstelling voor de rijksdienst vastgelegd. Die taakstelling is een bezuiniging van € 630 miljoen, verdeeld over de ministeries en over 35 zelfstandige bestuursorganen (zbo's), wat neerkomt op circa 11.000 full time equivalenten (fte). Daarbij komt nog een taakstelling van ongeveer 1800 fte's bij de zogenoemde tariefgefinancierde diensten, dat wil zeggen diensten van agentschappen en zbo's die geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald. In totaal is de afslanking voor de rijksdienst dus vastgesteld op ongeveer 12.800 fte's in de periode 2008-2011. Als referentiekader voor de afslanking is



aangehouden de feitelijke bezetting in fte op 31 december 2006: totaal 175.000 fte, waarvan 120.000 fte bij de rijksdienst en 55.000 fte bij zbo's. De taakstelling is verdeeld over 2008 (1/8 deel), 2009 (1/8 deel), 2010 (1/4 deel) en 2011 (1/2 deel). Bij de taakstelling is rekening gehouden met de verschillende onderdelen van de ministeries, namelijk beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering. Beleid moet met ongeveer 20% verminderen, ondersteuning met ongeveer 25%, inspectie met ongeveer 20% en uitvoering met ongeveer 5 à 10%.

26

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van dit programma en voor de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. De vakministers zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstelling op het eigen ministerie. Ieder ministerie heeft voor zichzelf en voor de zbo's die onder het ministerie ressorteren een plan van aanpak opgesteld waarin staat hoe de taakstelling zal worden ingevuld conform de aangegeven fasering en binnen de kaders die daarbij zijn gesteld in termen van geld en functies.

De inhuur van derden mag niet stijgen om de weggevallen fte's van de taakstelling Vernieuwing Rijksdienst te compenseren. Cijfers over de inhuur van externen zijn niet opgenomen in de voortgangsrapportages over de Vernieuwing Rijksdienst. Wel rapporteren de ministeries sinds 2007 in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur.

#### *Uitvoering taakstelling*

De vraag is hoe per ministerie de voorgenomen taakstelling wordt uitgevoerd. Is het management op dit terrein *in control*? Om antwoorden op deze vragen te krijgen hebben wij het plan van aanpak van het Ministerie van Justitie nader bekeken. We hebben onderzocht hoe dit plan wordt uitgevoerd en hoe het ministerie de voortgang bewaakt.

Het plan van aanpak dateert van begin 2007 en is in 2008 bijgesteld, omdat nog niet per sector was uitgewerkt welke taken verminderd of afgestoten konden worden. Daarnaast was het bezuinigingseffect van specifieke maatregelen in het plan nog niet bekend. Ultimo 2009 lag het ministerie achter met het realiseren van de taakstelling. Dit was toe te schrijven aan een volgens het departement niet te beïnvloeden groei. Begin 2010 is besloten om het Ministerie van Justitie structureel een ruimere formatie toe te kennen waardoor de taakstelling over 2009 alsnog is gerealiseerd.

De voortgang van het plan wordt bijgehouden door de bestuursraad door middel van de maandelijkse rapportages. Echter niet wat betreft de verdeling over de verschillende categorieën beleid (20%), ondersteuning



(gemiddeld 25%), inspectie (20%) en uitvoering (5-10%). De uitvoering van het plan wordt bewaakt door het programmabureau 'Kleiner en Beter Justitie'. Met de controle op de uitvoering is de secretaris-generaal belast. Met het programmabureau zijn wij van mening dat de directeurs-generaal en de secretaris-generaal hun uitvoeringsplannen met betrekking tot de jaren 2010 en 2011 dienen te actualiseren en de aandacht voor de uitvoering ervan niet mogen laten verslappen.

27

### 3.4 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag 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, die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de informatie zelf, betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering.

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 om te bepalen wat opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering zijn?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

#### Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Justitie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen, met uitzondering van de naleving van een deel van de verslaggevingseisen.



De Rijksbegrotingsvoorschriften 2010 schrijven voor dat de minister van Justitie in de bedrijfsvoeringparagraaf in zijn jaarverslag ingaat op de toezeggingen aan de Algemene Rekenkamer. Dat heeft de minister niet gedaan. De minister heeft toegezegd om de personeelsdossiers eind 2009 op orde te hebben, maar dat is niet gelukt. Dat hierover niets in de bedrijfsvoeringparagraaf staat, is naar ons oordeel onterecht.



## 4 Financiële informatie

29

Wij hebben de financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Justitie beoordeeld. We hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en of hij/zij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd.

### 4.1 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 baten-lastendiensten 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 2009 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.

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



Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 137,8 miljoen, respectievelijk € 80 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 11, 12, 13, 15, 17, 91, 92 en 93. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

30

In de bijlagen van ons Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Justitie staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

#### *Naleving Europese aanbestedingsregels*

Wij zijn nagegaan in hoeverre het ministerie de Europese aanbestedingsregels naleeft. Wij hebben vastgesteld dat bij het Ministerie van Justitie in 191 gevallen met een totaalbedrag van circa € 45,4 miljoen deze regels niet zijn nageleefd en dat voor 23 gevallen met een totaalbedrag van € 11,9 miljoen er geen zekerheid bestaat over de naleving van de Europese aanbestedingsregels.

De fouten hadden veelal betrekking op inhuur van externen.

#### *Overzicht personele topinkomens in het jaarverslag*

Volgens de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens moet elk ministerie in het jaarverslag een overzicht opnemen van medewerkers die in het verslagjaar uit publieke middelen meer hebben verdiend dan het gemiddelde belastbare jaarloon van een minister.

In het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Justitie is in hoofdstuk 11 onderstaande informatie opgenomen.

Voor het Ministerie van Justitie geldt dat er in 2009 drie functionarissen werkzaam waren van wie het inkomen (gemiddeld belastbaar bedrag over 2009) uitstijgt boven de grens van € 188.000.

## **4.2 Oordeel over 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:

31

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

#### Oordeel

De informatie in de saldi­balans in het Jaarverslag 2009 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 verslag­geving­voorschriften.

In 2009 heeft het Ministerie van Justitie voor een bedrag van € 5 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat de afgerekende voorschotten voldoen aan de gestelde eisen.

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

In de bijlagen van ons Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Justitie staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.



## Gebruikte afkortingen

32

BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
FEZ	(directie) Financieel-Economische Zaken
EU	Europese Unie
fte	fulltime-equivalent
GDI	Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
IHM	(directie) Inkoop, Huisvesting en Milieu
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JJI's	Justitiële Jeugdinstellingen
Justis	Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening
MCS	Managementcontrolsystemen
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
rw't's	rechtspersonen met een wettelijke taak
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
zbo's	zelfstandige bestuursorganen

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



## Literatuur

33

Algemene Rekenkamer (2009). *Rijk verantwoord 2008*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 31 924, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Justitie (2009). Jaarverslag en slotwet van Justitie 2008, Rapport bij het Jaarverslag 2008. Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009, 31 924 nr. 2.

Justitie (2010). *Plan van aanpak verbetering Inkoopbeheer. Versie 4.0*. 24 februari 2010. Den Haag.

Ministerie van Financiën (2003). *Baseline financieel beheer en materieelbeheer. 2<sup>e</sup> herziende druk*. Den Haag: Drukkerij Van Deventer, 's-Gravenzande.

Kabinet (2007). Nota Vernieuwing Rijksdienst. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008 31 201, nr. 3h. Den Haag: Sdu.