

Vergaderjaar 1999–2000

27 127

Financiële verantwoordingen over het jaar 1999

Nr. 12

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1999 VAN HET
MINISTERIE VAN JUSTITIE**

Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	9
2 Financieel beheer	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Accountantscontrole	11
2.3 Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO	12
2.4 Financiële functie	14
2.5 Automatisering	14
2.6 Transactieuitgaven en -ontvangsten (EU-aanbestedingen en materiële uitgaven)	17
2.7 Personele uitgaven	20
2.8 Parkeren begrotingsgelden	23
2.9 Rijkshuisvesting	23
2.10 Conclusies over het financieel beheer	24
3 Overige beheersonderzoeken	25
3.1 Aanbestedingsbeleid	25
3.2 Betalingenbeheer	26
3.3 Materieelbeheer	28
4 Bezwaaronderzoek	32
4.1 Bezwaaronderzoeken	32
4.2 Vervolgonderzoeken op bezwaar	32
5 Financiële verantwoording	44
5.1 Rekening	44
5.2 Toelichting bij de rekening	45
5.3 Saldibalans met toelichting	45

5.4	Financiële verantwoording agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	46
5.5	Financiële verantwoording agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	47
5.6	Financiële verantwoording agentschap Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)	47
5.7	Financiële verantwoording agentschap Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)	47
5.8	Oordeel over de financiële verantwoording	47
Bijlage	Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1999 Ministerie van Justitie	49

SAMENVATTING

Ontwikkelingen

Er zijn in 1999 vergeleken met 1998 weinig merkbare vorderingen gemaakt in de verbetering van de (deels ernstige) tekortkomingen in het financieel beheer. Bij een aantal onderzochte thema's bestaan nog steeds tekortkomingen danwel ernstige tekortkomingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de automatisering, personele uitgaven, de kengetallen in de financiële verantwoording, de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving, het parkeren van begrotingsgeld, de outputsturing Stichting Reclassering Nederland en de administratieve organisatie/financieel beheer. De Rekenkamer wijst erop dat de minister van Justitie op 30 september 1999 tijdens een algemeen overleg met de Vaste Commissie voor Justitie aan de Tweede Kamer heeft toegezegd dat zowel de problematiek inzake de outputsturing Stichting Reclassering Nederland als de administratieve organisatie/financieel beheer Justitie vóór 2002 op orde zullen zijn. Bij de thema's «accountantscontrole», «financiële functie» en «Rijkshuisvesting» zijn geen noemenswaardige tekortkomingen gesignaleerd. Daarnaast is het financieel beheer bewakingskosten burgerluchthavens dusdanig verbeterd dat ook hier geen noemenswaardige tekortkomingen meer zijn geconstateerd. Ook is voldoende vooruitgang geboekt bij de administratieve organisatie van het Korps Landelijke Politiediensten, hoewel het verbeterproces nog niet volledig is afgerond.

Aandachtspunten

Bezwaaronderzoek Europese aanbestedingen

De situatie met betrekking tot de Europese aanbesteding, met name de naleving van de regelgeving, is evenals in voorgaande jaren zorgwekkend, zowel bij het bestuursdepartement als daarbuiten. Justitiebreed is in 1999 een bedrag van f 21,4 miljoen aan uitgaven onrechtmatig ten gevolge van het niet-naleven van Europese aanbestedingsregels. Daarnaast bestaat onzekerheid over een bedrag van f 27,8 miljoen aan uitgaven. Dit betekent in totaal een bedrag van f 49,2 miljoen aan fouten en onzekerheden. Deze bedragen geven de totalen voor het gehele ministerie, dus zowel onrechtmatigheden en onzekerheden voor uitgavenartikelen waarbij de tolerantiegrens van de Rekenkamer is overschreden als voor artikelen waarbij die tolerantiegrens niet is overschreden. Deze onrechtmatigheden en onzekerheden kunnen een risico vormen voor het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording. Dit geldt in eerste instantie bij organisatieonderdelen, waaronder agent-schappen, en mogelijk ook voor het Ministerie van Justitie als geheel. Om de naleving van de betreffende aanbestedingsregels te verbeteren is in 1999 het «Platform Europese aanbesteding» opgericht. Medio 2000 zal het functioneren van het Platform worden geëvalueerd, waarbij zowel de kwaliteit van de adviezen, alsmede de toepassing ervan binnen het departement zal worden getoetst.

Aangezien het hier gaat om ernstige tekortkomingen die reeds een aantal jaren bestaan, zal de Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek 2000 een bezwaaronderzoek uitvoeren naar de situatie rond de EU-aanbestedingsregels.

Personele uitgaven

In 1999 blijkt de werking van de administratieve organisatie en de interne controle bij de personeelsafdelingen van diensten en bij de dienst SAFIR niet aan de eisen te voldoen. Het gaat bijvoorbeeld om het niet handhaven van de functiescheiding binnen de processen en het niet uitvoeren van de voorgeschreven interne controle maatregelen. Er zijn verbeteracties gestart die in 2000 tot de gewenste resultaten moeten leiden.

Het systeem waarvan het Ministerie van Justitie gebruik maakt voor het inbrengen van mutaties in het salarissysteem is het systeem PerCC/NFI. Dit systeem blijkt voor de meer omvangrijke mutatiestromen over onvoldoende controle- en beheersmogelijkheden te beschikken. Dit alles leidt tot de conclusie dat er in 1999 ernstige tekortkomingen zijn in het financieel beheer rond personele uitgaven en ontvangsten.

De regelgeving voor de aanspraken en uitbetaling van verlof(stuwmeren) is in 1999 weliswaar aangepast, maar de toepassing daarvan is voor een deel nog steeds in strijd met die regelgeving.

Outputsturing Stichting Reclassering Nederland

De subsidiëring van de Stichting Reclassering Nederland (SRN) is M&O-gevoelig, omdat de subsidiëring afhankelijk is gesteld van de gerealiseerde productie. De Rekenkamer stelde vast dat er in 1998 bij de SRN ernstige tekortkomingen waren. De Rekenkamer constateert dat er in 1999 onvoldoende vorderingen zijn gemaakt bij de implementatie van de eind 1998 aangekondigde verbetermaatregelen, zoals het ontwikkelen van nieuwe productdefinities, het ontwerpen en bouwen van een Cliënt Volgstelsel en de invulling randvoorwaarden voor outputfinanciering). Het tijdspad voor de implementatie van de verbetermaatregelen was niet realistisch. De werking van de verbetermaatregelen kon daardoor nog niet worden beoordeeld. De volledige invoering van outputsturing bij de SRN is daarmee aanzienlijk vertraagd. In overleg tussen de departement-sleiding en de SRN is een nieuw plan van aanpak met tijdspad opgesteld, dat loopt tot en met 2001. De Rekenkamer vraagt de minister van Justitie om aan te geven welke concrete (deel)resultaten eind 2000 moeten zijn gehaald ter verbetering van de geconstateerde problematiek, zodat de Rekenkamer in haar rapport bij de financiële verantwoording over 2000 hieraan aandacht kan schenken.

Administratieve organisatie (AO)/financieel beheer Justitie

Op grond van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 besloot de Rekenkamer bezwaar te maken voor wat betreft de AO van het bestuursdepartement. De vervolgens door de minister ingevoerde maatregelen beoordeelde de Rekenkamer als toereikend. De Rekenkamer concludeert dat de werking van de in april 1999 ingestelde (tijdelijke) verbetermaatregel inzake het Voorafgaand Toezicht (VAT) positief is geweest en dat het heeft geleid tot enige verbetering in het financieel beheer en tot het duidelijk in kaart brengen van de tekortkomingen. Wat betreft het eerste Plan van aanpak waarmee de tekortkomingen bij het bestuursdepartement volledig en structureel moesten worden opgelost constateert de Rekenkamer dat dit geen realistisch tijdspad had. Daarom is een vervolg Plan van aanpak met tijdspad opgesteld, dat loopt tot mei 2001. De Rekenkamer acht het van belang dat het realiseren van dit tijdspad continu aandacht krijgt. De Rekenkamer vraagt ook in dit geval de minister van Justitie om aan te

geven welke concrete (deel)resultaten eind 2000 moeten zijn gehaald ter verbetering van de geconstateerde problematiek, zodat de Rekenkamer in haar rapport bij de financiële verantwoording over 2000 hieraan aandacht kan schenken.

Tot slot constateert de Rekenkamer dat er vergeleken met het rapport bij de financiële verantwoording 1998 in 1999 nog tekortkomingen zijn zowel in een aantal beschrijvingen van de AO (onder andere het Openbaar Ministerie en de gerechten, de agentschappen DJI en IND) als in het functioneren van de onderhoudsorganisatie voor de AO. De laatste is echter in opzet toereikend en wordt derhalve evenals in vorige jaren als voldoende beoordeeld. De Rekenkamer beveelt (evenals vorig jaar) aan zorg te dragen voor een snelle actualisatie van de AO-beschrijvingen en zal hieraan in haar rapport bij de financiële verantwoording over 2000 verhoogde aandacht schenken.

Financiële verantwoording

De departementale accountantsdienst heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1999 afgegeven. Bij vier onderdelen van het Ministerie van Justitie (Immigratie- en Naturalisatiedienst, directie Rechtspleging, Openbaar Ministerie, Beleidsterrein 01) is een verklaring met beperking afgegeven wegens bedenkingen tegen de verantwoording. Dit betreft vooral bedenkingen inzake Europese aanbestedingen.

De Rekenkamer heeft in 100% van de aangepane verplichtingen, 99,4% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten geen belangrijke fouten of onzekerheden gevonden. De fouten en onzekerheden werden onder meer veroorzaakt door het onvoldoende naleven van de regelgeving voor Europese aanbesteding. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Financieel beheer

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten van de voor het departement relevante ijkpunten en de departements-specifieke onderwerpen voor 1999 én 1998.

Ijkpunt	Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd		Tekortkomingen geconstateerd		Ernstige tekortkomingen geconstateerd	
	1999	1998	1999	1998	1999	1998
Accountantscontrole	X	X				
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO			X	X*		
Financiële functie	X	X				
Automatisering			X	X		
Transactieuitgaven en -ontvangsten (EU-aanbestedingen)					X	X
Personele uitgaven					X	X
Parkeren begrotingsgelden			X	X		
Rijkshuisvesting	X					
AO-KLPD			X	X		
Financieel beheer bewakingskosten burgerluchthavens	X			X		
Outputsturing Stichting						
Reclassering Nederland					X	X

* = Bezwaaronderzoek bestuursdepartement

Ten slotte heeft rijksbreed onderzoek naar aanbestedingen, het betalingsbeheer en naar het materieelbeheer (van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)) de volgende conclusies opgeleverd:

- Om het aanbestedingenbeleid verder te verbeteren zou het ministerie aandacht moeten besteden aan de rol van de eigen «Coördinerend Directeur Aanschaffingen» in het kader van de kwalitatieve en kwantitatieve inventarisatie van de eigen inkoop en aanbestedingen, het opstellen van een procesverbaal van opening bij concurrentiestelling en het structureel bijhouden van de kosten van de procedures, en het achteraf evalueren van de procedures.
- De betalingen zijn in het algemeen juist en volledig, maar de tijdigheid van de betalingen kan worden verbeterd. Volgens de Rekenkamer zou de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) hiervoor een kwaliteitsverbeteringstraject op moeten zetten, waarin alle fasen van het betaalproces worden doorgelicht en gestroomlijnd en waarin alle actoren worden betrokken.
- het materieelbeheer bij het KLPD voldoet aan de eisen van het Besluit Materieelbeheer 1996, maar is toch niet voldoende ordelijk, controleerbaar en doelmatig, met name voor wat betreft de rapportages over aanwezigheidscontroles, het toezicht door de directie FEZ en de informatievoorziening aan het management.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Antwoord minister en nawoord rekenkamer

De minister gaf in zijn antwoord aan welke concrete (deel)verbeterpunten eind 2000 reeds moeten zijn afgerond op weg naar een structurele oplossing van de problematiek inzake de outputsturing SRN en de AO/financiële beheer Justitie (respectievelijk met ingang van 2002 en uiterlijk in 2001). De Rekenkamer zal de door de minister toegezegde deelresultaten als toetsingscriteria hanteren bij haar oordeel over de tussentijdse bereikte voortgang in 2000 en zal daarover rapporteren in haar RFV2000.

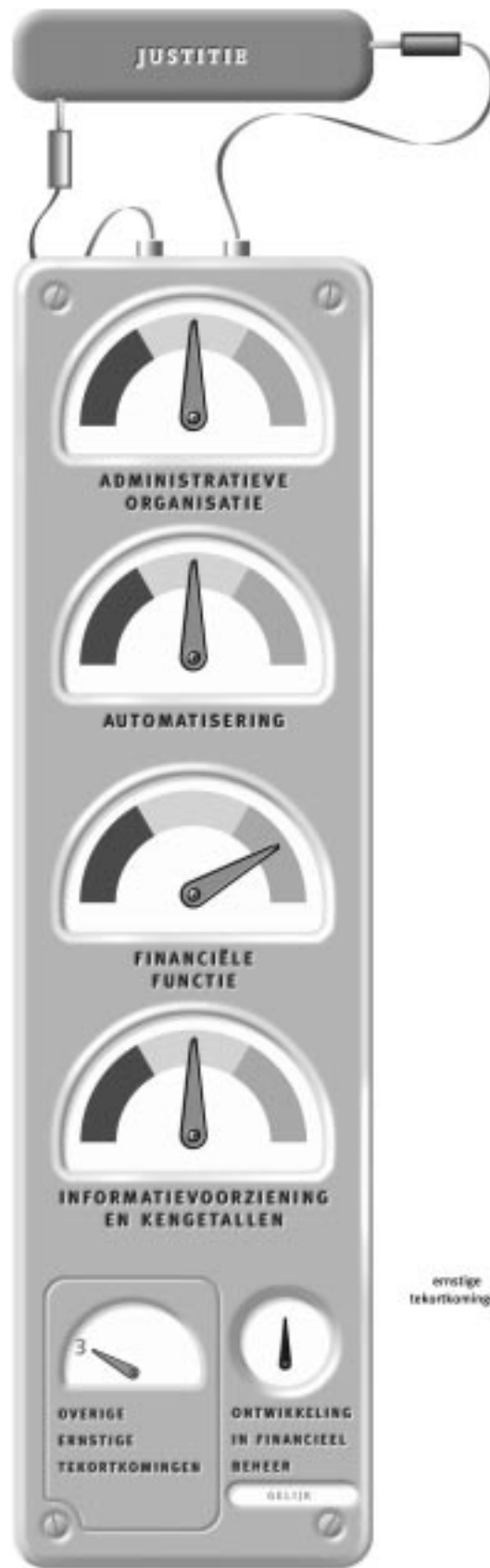
De minister deelde in zijn antwoord de bezorgdheid van de Rekenkamer inzake de naleving van de Europese aanbestedingsregels en gaf aan dat dit onderwerp een hoge prioriteit heeft gekregen. Hij deelde tevens mede dat inmiddels als verbeterpunt een platform Europees Aanbesteden is ingesteld, waarvan het effect in 2000 zal worden geëvalueerd. De minister nam alle aanbevelingen van de Rekenkamer, met uitzondering van één aanbeveling, over. Tevens gaf hij aan welke maatregelen hij daartoe in 2000 zal treffen. De aanbeveling om de adviezen van bovengenoemd platform een verplichtend karakter te geven nam hij nog niet over. Hij wil uitvoering van deze aanbeveling laten afhangen van de uitkomsten van de hiervoor genoemde evaluatie.

Aangezien het hier gaat om ernstige tekortkomingen die reeds een aantal jaren bestaan zal de Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek 2000 een bezwaaronderzoek uitvoeren. De door de minister aangegeven maatregelen met bijbehorend tijdspad zullen onder meer als toetsingscriteria dienen bij dit bezwaaronderzoek.

De minister beaamde in zijn antwoord dat er belangrijke knelpunten zijn bij de uitvoering van de personele processen (het niet handhaven van de functiescheiding binnen de processen en het niet uitvoeren van de voorgeschreven controlemaatregelen). Naar aanleiding hiervan wordt op dit moment door de departementale accountantsdienst een operational audit bij de dienst SAFIR (centraal uitvoeringsorgaan voor de salarisadministratie) uitgevoerd en zijn er afspraken gemaakt voor diverse verbetermaatregelen. Wat betreft de interne controle maatregelen zal in 2000 steekproefsgewijs controle worden uitgevoerd. Tot slot gaf de minister aan welke concrete maatregelen zijn getroffen naar aanleiding van de bevindingen van de Rekenkamer met betrekking tot verlofstuwmeren.

Wat betreft de door de Rekenkamer geconstateerde problematiek inzake de administratieve organisatie/Interne Controle (AO/IC) bij de gerechten en stafdiensten en bij het Openbaar Ministerie beschreef de minister in zijn antwoord welke verbeteractiviteiten zijn opgestart die er toe moeten leiden dat het financieel beheer en de AO/IC eind van dit jaar (weer) voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

In zijn reactie op de resultaten van de rijksbrede onderzoeken van de Rekenkamer naar het betalingsbeheer en het materieelbeheer deelde de minister het volgende mede. In de tweede helft van 2000 zal een operational audit naar het betalingsbeheer plaatsvinden. Daarin zal, conform de aanbeveling van de Rekenkamer, ook het doorlichten en stroomlijnen van alle fasen van het betalingsverkeer worden meegenomen. Het rijksbrede onderzoek naar het materieelbeheer is bij Justitie in 1999 uitgevoerd bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Het KLPD heeft veel werk verricht voor een goed materieelbeheer. KLPD en derhalve ook het beheer daarover berust thans onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Voor het stellen van een concrete planning voor de afronding is thans de minister van BZK verantwoordelijk.



Infographic: Theo Barten BNO, 's-Hertogenbosch

1 INLEIDING

Dit rapport bij de financiële verantwoording bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 dat de Rekenkamer op grond van artikel 51 van de Comptabiliteitswet heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Justitie. De Rekenkamer heeft over dit onderzoek gecorrespondeerd met de minister van Justitie en de reactie van de minister is in dit rapport verwerkt. Ingevolge artikel 68, eerste lid van de Comptabiliteitswet wordt dit rapport uitgebracht aan de Staten-Generaal alsmede aan de betrokken minister.

Het Ministerie van Justitie is te typeren als een ministerie met voornamelijk transactie-uitgaven. De taken van het ministerie hangen samen met de verantwoordelijkheid voor de wetgeving op het terrein van het burgerlijk recht, voor de organisatie van de rechtspraak in haar geheel en voor de hele strafrechtketen (wetgeving, preventie, opsporing, berechting en ten uitvoerlegging van opgelegde straffen).

Onder het Ministerie van Justitie ressorteren vier agentschappen, te weten: de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). De divisie Informatie Technologie (IT) van het KLPD is per 1 mei 1998 verzelfstandigd als het agentschap IT-Organisatie (ITO) onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het beheer van het KLPD is op 1 januari 2000 overgedragen van de minister van Justitie aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Alle agentschappen voerden in 1999 het (verplichte) stelsel van baten en lasten.

De IND is belast met de behandeling van verzoeken om toelating en verblijf op grond van de Vreemdelingenwet en met de behandeling van verzoeken om naturalisatie op grond van de Rijkswet op het Nederlander-schap.

De DJI is belast met de zorg voor een veilige, doelmatige en menswaardige tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen.

Het CJIB draagt zorg voor de incasso van sancties en strafrechtboetes, alsmede bepaalde OM-transacties. Tevens is het CJIB belast met de inning van de gelden uit hoofde van ontnemingsvorderingen en de executie van boetevonnissen waarbij conservatoir beslag is gelegd. Voorts geeft het CJIB uitvoering aan de wet Terwee en verzorgt het de inning van naheffingsaanslagen vanwege onbetaalde parkeerbelastingen. Het KLPD neemt binnen de Nederlandse politie een positie in die wordt bepaald door de taken die zijn omschreven in de Politiewet 1993. De taak van het KLPD bestaat uit zelfstandige en ondersteunende taken, al dan niet in samenwerking met de andere korpsen. In het gezamenlijke nationale belang worden naast specialistische ondersteuning ook taken verricht teneinde het verkeer en vervoer op de hoofdinfrastructuur te land en op het water veilig gaande te houden binnen de voorgeschreven kaders. In de (inter)nationale informatiehuishouding op politiegebied vervult het KLPD een vitale rol voor de politie als geheel.

In de rekening 1999 van het Ministerie van Justitie zijn uitgaven verantwoord tot een bedrag van f 8,9 miljard en ontvangsten tot een bedrag van f 1,4 miljard. De grootste uitgaven zijn verricht voor de opvang van asielzoekers (f 1,9 miljard), de Directie Rechtspleging/Openbaar Ministerie (f 1,6 miljard voor «personeel en materieel rechtspraak») en voor het agentschap DJI (f 2,1 miljard). Van de in de rekening verantwoorde

ontvangsten werd circa 19% (f 269,1 miljoen) verantwoord voor vreemdelingenzaken (waaronder bijdragen in bekostiging opvang personen met A-status en in kosten medische verzorging asielzoekers), circa 52% (f 746,7 miljoen) verantwoord voor boeten en transacties en circa 14% (f 194,9 miljoen) voor griffierechten. De overige ontvangsten betreffen voornamelijk opbrengsten van de politie (f 102,3 miljoen waarvan f 96,3 miljoen wegens doorberekening bewakingskosten burgerluchthavens) en van de rechtspraak (f 39,4 miljoen).

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 zijn bij alle departementen evenals in 1998 ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. Naast deze rijksbreed onderzochte ijkpunten zijn voor het Ministerie van Justitie specifieke onderwerpen onderzocht, die ook van belang zijn voor het beeld van het financieel beheer bij dit ministerie. Dit betreft de volgende vervolgonderzoeken op bezwaar uit voorgaande jaren: administratieve organisatie Korps Landelijke Politiediensten, financieel beheer bewakingskosten burgerluchthavens, outputsturing Stichting Reclassering Nederland en financieel beheer/administratieve organisatie Justitie. De Rekenkamer heeft middels Rijksbrede onderzoeken tevens aandacht geschonken aan het betalingsbeheer, het materieelbeheer en de aanbestedingen.

Dit rapport bestaat uit 4 hoofdstukken. Hoofdstuk 2 betreft het financieel beheer en hoofdstuk 3 twee overige beheersonderzoeken. In hoofdstuk 4 doet de Rekenkamer verslag van de vervolgonderzoeken op bezwaar. In hoofdstuk 5 rapporteert de Rekenkamer over het onderzoek naar de financiële verantwoording. Het rapport sluit af met de bijlage inzake de over 1999 geconstateerde tekortkomingen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Inleiding

De Rekenkamer onderscheidt twaalf «ijkpunten» aan de hand waarvan zij het financieel beheer van een minister beoordeelt en haar bevindingen rapporteert.

Deze bevindingen komen voort uit verschillende bronnen:

- Rijksbreed onderzoek;
- Departementsspecifiek onderzoek;
- Rapportages van de departementale accountantsdiensten.

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 is rijksbreed onderzoek verricht naar dezelfde vijf ijkpunten welke in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 zijn onderzocht. Dit zijn:

- de accountantscontrole;
- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie;
- financiële functie;
- automatisering;
- informatievoorziening en kengetallen.

Het laatste ijkpunt is opgenomen in paragraaf 4.2 Toelichting bij de rekening.

De Rekenkamer hanteert als uitgangspunt dat de ministers hun financieel beheer op orde dienen te hebben. Voor het signaleren van tekortkomingen gebruikt zij drie categorieën. Dit zijn:

- **Geen noemenswaardige tekortkomingen.** Dit betekent dat uit het onderzoek geen tekortkomingen zijn gebleken die de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer overschrijden.
- **Tekortkomingen.** Dit betekent dat uit het onderzoek tekortkomingen zijn gebleken die de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer overschrijden.
- **Ernstige tekortkomingen.** Hiervan spreekt de Rekenkamer in de volgende situaties: uit het onderzoek zijn tekortkomingen gebleken, die
 - kunnen leiden of hebben geleid tot disfunctioneren van het financieel beheer voor het ijkpunt;
 - betrekking hebben op kritische processen;
 - wijd verbreid zijn binnen het ministerie;
 - tot aanzienlijke risico's voor de rechtmatigheid van zeer grote bedragen kunnen leiden of al hebben geleid;
 - die voor de Rekenkamer aanleiding zijn geweest om bezwaaronderzoek in te stellen of bezwaar te maken.

De Rekenkamer geeft tevens aan welke risico's voor rechtmatigheid en/of doelmatigheid zij aan de gesignaleerde tekortkomingen verbonden acht en welke verbeteringsmogelijkheden zij ziet.

2.2 Accountantscontrole

2.2.1 Accountantscontrole financiële verantwoording

De departementale accountantsdienst (AD) heeft voor het ministerie als geheel een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1999 afgegeven. Bij vier van de negen onderdelen van het Ministerie van Justitie met een accountantsverklaring bij de financiële verantwoording is een verklaring met beperking afgegeven wegens

bedenkingen tegen de verantwoording. Het betreft de IND, de directie Rechtspleging, het Openbaar Ministerie en Beleidsterrein 01 (financiële verantwoording van het bestuursdepartement). De bedenkingen zijn met name een gevolg van onjuiste toepassing van Europese aanbestedingsregelgeving (zie bij de paragrafen 2.6 en 5.1). Daarnaast werd bij de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie niet voldaan aan de voorwaarden die gelden voor het doen van voorschotbetalingen voor nog te verrichten prestaties (het zogenaamde «parkeren van begrotingsgelden», zie bij paragraaf 2.8). Het relatieve belang van de bedenkingen voor deze onderdelen is naar de mening van de AD niet zodanig dat het de aard en de strekking van de accountantsverklaring voor het ministerie als geheel raakt.

De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1999. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

De Rekenkamer constateert dat de AD de in de toelichting opgenomen kengetallen globaal in zijn controle heeft betrokken.

2.2.2 Accountantscontrole financieel beheer

De Rekenkamer heeft gebruik gemaakt van de resultaten van de accountantscontrole gericht op het financieel beheer.

2.3 Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO

2.3.1 Inleiding

Een actuele beschrijving van de administratieve organisatie (AO) is een belangrijk instrument voor de sturing, beheersing en controle van de processen rondom de financiële zaken en daarnaast ook voor processen op andere terreinen, zoals het materieel- en het personeelsbeheer. Als waarborg voor een volledige en actuele beschrijving van de AO is een goede onderhoudsorganisatie onontbeerlijk.

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar onderzoek gedaan naar de beschrijving en naar de onderhoudsorganisatie van de AO.

2.3.2 Bevindingen

2.3.2.1 Beschrijving AO

AO-bestuursdepartement¹

In 1997 is de AO voor het bestuursdepartement beschreven. Daarbij is toen gekozen voor een uitgebreide beschrijving van de AO. De opzet van de AO was door de Rekenkamer in haar controle over het jaar 1998 beoordeeld, waarbij een aantal tekortkomingen was geconstateerd (verplichtingenadministratie, beschrijving (Europees) inkoopproces, werking van de AO). Daarnaast leidde het kennisniveau van de financiële functie tot nu toe bij de budgethouders in combinatie met de mate van gedetailleerdheid van de AO-beschrijving in de praktijk nog niet tot de gewenste resultaten in het financieel beheer. Om hierin verbetering te krijgen wordt onder meer een handleiding bij de AO ontwikkeld. De ontwikkeling van deze handleiding vormt een onderdeel van het hierna in punt 4.2.4 genoemde project «Verbetering financieel beheer bestuursdepartement». Daarnaast is in de formatie van de directie Bedrijfsvoering

¹ in het kader van de AO wordt onder bestuursdepartement dat deel van Justitie verstaan dat zich bezig houdt met het beleid en de daarbij ondersteunende centrale diensten: de Ministerstaf, de Bestuursraad en een aantal organen dat belast is met de ondersteuning van de departementsleiding en de bedrijfsvoering, w.o. de directie FEZ en de AD.

en Ondersteuning Bestuursdepartement capaciteit gereserveerd voor AO-taken voor het bestuursdepartement en wordt nog de interne controlfunctie opgezet. Eén van de doelstellingen daarbij is dat de AD voor haar controletaak in belangrijke mate op deze controlfunctie kan steunen.

AO-overige onderdelen Justitie

De AO-beschrijving bij de overige onderdelen van het Ministerie van Justitie was in 1999 enerzijds nog niet actueel (bijvoorbeeld bij het Openbaar Ministerie en de gerechten en bij de DJI), anderzijds waren er verbeteringen opgetreden (bijvoorbeeld bij Nederlands Forensisch Instituut en het CJIB).

2.3.2.2 Opzet en functioneren onderhoudsorganisatie AO

In 1998 heeft de Rekenkamer geconstateerd dat in de loop van 1997 door het Ministerie van Justitie qua opzet een aantal toereikende instrumenten was ontwikkeld om de AO op een voldoende niveau te houden (een AO-statuut, een model onderhoudsplan AO, een model auditplan AO en een brochure «Helder zicht op beheersing en besturing AO»). Voor 1999 geldt dit positieve oordeel over de opzet van de onderhoudsorganisatie onveranderd.

Uit de interimrapportage van de AD komt een beeld naar voren dat deze onderhoudsorganisatie van de AO deels goed heeft gefunctioneerd. Dit geldt met name voor het bestuursdepartement en voor een deel van de overige onderdelen van het departement (zie hierboven bij punt 2.3.2.1). De in opzet goede onderhoudsorganisatie heeft in de praktijk nog niet geleid tot een goede en actuele beschrijving van de AO bij alle onderdelen van het Ministerie van Justitie.

2.3.3 Conclusies

Gelet op bovenstaande constatering is het oordeel van de Rekenkamer over het ijkpunt AO dat er (evenals in 1998) in 1999 nog tekortkomingen zijn zowel in een aantal beschrijvingen van de AO als in het functioneren van de onderhoudsorganisatie voor de AO. De laatste is echter in opzet toereikend en wordt derhalve evenals in vorige jaren als voldoende beoordeeld.

2.3.4 Risico's en aanbevelingen

Het risico van de geconstateerde tekortkomingen (de beschrijving AO en het functioneren van de onderhoudsorganisatie AO) is dat de kwaliteit van de beheersing van de primaire processen en van de financiële informatie wordt aangetast. Daarnaast kan de kwaliteit (relevantie, betrouwbaarheid, toereikendheid, nauwkeurigheid) van de beleidsinformatie(niet financiële informatie) worden aangetast.

Ter voorkoming van de geïdentificeerde risico's beveelt de Rekenkamer (evenals vorig jaar) aan zorg te dragen voor een snelle actualisatie van de AO-beschrijvingen.

2.4 Financiële functie

2.4.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar de financiële functie onderzocht. Hieronder verstaat zij het geheel van organisatorische voorzieningen, zoals de organisatiestructuur, de beschrijving van de actoren en de daarmee samenhangende verdeling van taken en bevoegdheden, dat zorg draagt voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

2.4.2 Bevindingen

Het Ministerie van Justitie is georganiseerd volgens het SG/DG-model waarbij het concept van integraal management wordt gehanteerd. Het SG/DG-model wordt toegepast met twee modificaties. Ten eerste kent het ministerie een Bestuursraad, waarin de secretaris generaal, de plaatsvervangend secretaris generaal en de directeuren generaal zitting hebben. Hierin vindt de algehele ambtelijke coördinatie en afstemming plaats. Ten tweede heeft een aantal directies een bestuurlijke in plaats van een nevenschiktelijke rol ten opzichte van uitvoeringsorganisaties. In sommige gevallen is hiervoor een veranderingstraject gestart.

Er is een scheiding aangebracht tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering: de voorbereiding vindt plaats binnen het bestuursdepartement, de uitvoering is in handen van aparte uitvoeringsorganisaties. De verantwoordelijkheid voor het beleid en het daaraan gekoppelde beheer is zo laag mogelijk in de organisatie gelegd, te weten bij de directeuren van de beleidsdirecties en van de uitvoeringsorganisaties. Deze directeuren zijn tevens budgethouder. De verantwoordelijkheid voor het beheer omvat ook het financieel beheer en daarmee de organisatie van de eigen financiële functie.

DFEZ heeft een controltaak ten aanzien van de uitvoerende organisaties en de directie Bedrijfsvoering en Ondersteuning Bestuursdepartement (voorheen directie Algemene Zaken Bestuursdepartement) voor het bestuursdepartement. Deze taak houdt onder meer in het scheppen van de kaders waarbinnen de directeuren hun financieel beheer kunnen uitvoeren en het houden van toezicht op de uitvoering. Verder is DFEZ de regisseur van de planning&controlcyclus. Deze laatste ondersteunt de besturing van de begrotingsuitvoering en vormt de verbinding tussen begroting en verantwoording. Deze verbindingsfunctie ontwikkelt zich geleidelijk.

2.4.3 Conclusies

Gelet op het bovenstaande concludeert de Rekenkamer dat er geen noemenswaardige tekortkomingen zijn.

2.4.4 Risico's en aanbevelingen

Geen

2.5 Automatisering

2.5.1 Inleiding

Een betrouwbare en continu functionerende automatisering is een essentieel hulpmiddel voor de beheersing van de financiële processen, het personeelsbeheer en het materieelbeheer.

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar de uitvoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) onderzocht.

Daarnaast heeft de Rekenkamer de organisatie van de automatisering en het functioneren van begrotingsadministratiesystemen, personeelsinformatiesystemen en in mindere mate voorraadadministratiesystemen onderzocht.

2.5.2 Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994

2.5.2.1 Bevindingen

In het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 zijn minimum eisen vastgelegd waaraan de beveiliging van de geautomatiseerde systemen binnen de Rijksdienst per 1 januari 1997 zou moeten voldoen. Het VIR voorziet onder meer in een stappenplan dat er uiteindelijk toe moet leiden dat elk ministerie voor alle systemen beschikt over een actueel beveiligingsplan dat gebaseerd is op een afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse (A&KA-analyse). De AD dient de implementatie hiervan vervolgens te beoordelen.

Met de invoering van het VIR dient elk departement te beschikken over een vastgesteld informatiebeveiligingsbeleid. Bij het Ministerie van Justitie is dit beleid op 1 oktober 1998 opnieuw vastgesteld. Dit beleid wordt iedere twee jaar geëvalueerd en bijgesteld. In dit beveiligingsdocument wordt op hoofdlijnen aandacht geschonken aan de strategische uitgangspunten die het ministerie hanteert voor de informatiebeveiliging. Op 10 maart 2000 zijn vastgesteld de «Basisvoorzieningen Informatiebeveiliging Justitie» waaraan alle informatiesystemen bij Justitie moeten gaan voldoen. Verder dient per organisatie-onderdeel voor de vitale (primaire) processen en bij de ontwikkeling, dan wel wijziging van informatiesystemen een A&K-analyse te worden gemaakt.

Hoewel de invoering van het VIR formeel voltooid zou moeten zijn, is de Rekenkamer, gelet op de andere ontwikkelingen op het terrein van de informatietechnologie, van mening dat het Ministerie van Justitie ultimo 1999 tenminste met de A&KA-analyses gereed zou moeten zijn. In 1999 is de informatiebeveiliging Justitiebreed en projectmatig opgepakt om de informatiebeveiliging binnen twee jaar op het vereiste niveau te hebben. Van de 11 meest vitale systemen uit de millennium-rapportage is voor 5 systemen een A&K-analyse verricht. Voor de overige 6 systemen zal de A&K-analyse medio 2000 zijn afgerond. De late realisatie van de implementatie van de informatiebeveiliging is veroorzaakt door het stellen van andere prioriteiten (millenniumproblematiek en de invoering van de euro) alsmede het ontbreken van voldoende specifieke ervaring en deskundigheid. Desondanks is vergeleken met de trage ontwikkeling van het VIR in 1998, de ontwikkeling in 1999 positief.

2.5.2.2 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat er tekortkomingen zijn bij de implementatie van het VIR in 1999.

2.5.2.3 Risico's en aanbevelingen

Het risico van de geconstateerde tekortkomingen is dat een infrastructuur, een informatiesysteem of een gegevensverzameling onvoldoende beveiligd is waardoor onder meer de exclusiviteit en gedeeltelijk de beschikbaarheid en juistheid van de informatievoorziening onvoldoende is gewaarborgd. De Rekenkamer adviseert de bestaande management-

afspraken over de wijze waarop het informatiebeveiligingsbeleid binnen Justitie wordt gewaarborgd te implementeren.

2.5.3 Organisatie van de automatisering

De AD heeft ter afsluiting van de millenniumonderzoeken een samenvattend rapport uitgebracht over de aangetroffen kwaliteit van de Informatie- en Communicatietechnologie (ICT). De AD concludeert dat het ministerie op een belangrijk aantal punten onvoldoende professioneel met de ICT omgaat. Hierdoor worden risico's gelopen met betrekking tot de beheersbaarheid van de ICT, de continuïteit en de efficiëncy. Als belangrijkste punten noemt de AD de wijze waarop

- Het eigenaarschap van informatiesystemen is ingevuld;
- Binnen ICT-projecten de testproblematiek wordt aangepakt;
- Binnen projecten wordt omgegaan met kwaliteitsborging.

De AD adviseert de conclusies en aanbevelingen uit haar samenvattende rapportage van het millenniumonderzoek breed uit te dragen en in de toekomstige jaarplannen van de dienstonderdelen hierover afspraken ter verbetering te maken.

De Rekenkamer onderschrijft deze zienswijze.

2.5.4 Informatiesystemen

2.5.4.1 Begrotingsadministratiesysteem

Het Ministerie van Justitie beschikt over een groot aantal begrotingsadministratiesystemen. Het onderzoek heeft betrekking op het systeem Jurist. Dit is het begrotingsadministratiesysteem van het bestuursdepartement. Daarnaast zijn uitvoeringssystemen met belangrijke financiële gegevens bij het Openbaar Ministerie, de Zittende Magistratuur en de IND. De AD had een vrijwel volledig beeld van de verwerkingsorganisaties en gebruikersorganisaties van de centrale systemen en van de verwerkingsorganisaties van de decentrale financiële systemen. Op een enkele uitzondering na was dit beeld positief. Het Ministerie van Justitie heeft echter geen beeld van de wijze waarop op decentraal niveau de gebruikersorganisaties worden beheerd. Op centraal niveau bleek dat voor het systeem Jurist geen calamiteitenplan beschikbaar was. Er is in opzet een uitwijkmogelijkheid voor dit systeem, doch de opzet ervan is in onvoldoende mate vastgesteld.

De Rekenkamer merkt op dat er in 1999 zich positieve ontwikkelingen ten opzichte van 1998 hebben voorgedaan, maar dat er nog steeds sprake is van tekortkomingen in het financieel beheer van de begrotingsadministratiesystemen.

2.5.4.2 Personeelsinformatiesysteem

Bij het ministerie wordt het personeelsinformatiesysteem OPI/Interpers gebruikt. Er is sprake van een stabiele situatie en er zijn geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd.

2.5.4.3 Voorraadinformatiesysteem

Er is een geautomatiseerde activa-administratie. Hierin worden voornamelijk inventarissen geadministreerd. De kwaliteit van de gegevens in dit systeem is voor wat betreft actualiteit en volledigheid matig. De Rekenkamer heeft derhalve tekortkomingen geconstateerd bij het voorraadinformatiesysteem.

2.5.5 Overige bevindingen

Bij het CJIB zijn Mulder en STRABIS informatiesystemen voor administratiefrechtelijke sancties, respectievelijk voor geldboetes opgelegd door rechters.

In 1998 was een onderzoek van de EDP-Audit Pool van de systemen Mulder en Strabis gestaakt met als reden dat door een gebrekkige documentatie de werking van deze systemen niet was te achterhalen. De Rekenkamer achtte dit niet aanvaardbaar gezien de gevolgen die dit soort gebreken kunnen hebben voor de controleerbaarheid en de onderhoudbaarheid van computersystemen. Zij verzocht de minister te inventariseren in hoeverre hier sprake was van een structureel probleem en aansluitend daarop passende maatregelen te treffen. Het CJIB is inmiddels, na een inventarisatie, gestart met een verbeterings-traject, dat een doorlooptijd heeft van enkele jaren. Er is onder meer invulling gegeven aan programmamanagement dat zorgt voor een afstemming van beschikbare middelen en uit te voeren projecten. Gelet op de grote invloed op de bedrijfsvoering van het CJIB beveelt de AD aan het CJIB regelmatig te laten rapporteren over de voortgang van de diverse projecten. De Rekenkamer onderschrijft dit advies.

2.5.6 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat er bij het Ministerie van Justitie de volgende tekortkomingen zijn:

- De implementatie van het VIR is ultimo 1999 nog steeds niet voltooid;
- De organisatie van de automatisering (ICT) kan worden verbeterd;
- Van het begrotingsadministratiesysteem bestaat op het departement geen beeld van de wijze waarop op decentraal niveau de gebruikersorganisatie wordt beheerd. Op centraal niveau is er geen calamiteitenplan en de uitwijkmogelijkheid voor het systeem Jurist is nog onvoldoende;
- Er zijn geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd in het personeelsinformatiesysteem;
- De kwaliteit van de gegevens in de geautomatiseerde activa-administratie is matig voor wat betreft actualiteit en volledigheid.

2.6 Transactieuitgaven en -ontvangsten (EU-aanbestedingen en materiële uitgaven)

2.6.1 Inleiding

Het bestuursdepartement is aangewezen als één van de aanbestedende diensten ten aanzien van de uitvoering van de Europese aanbestedingsregels. De afdeling Commerciële Zaken van de directie Bedrijfsvoering en Ondersteuning Bestuursdepartement is hierbij aangewezen als coördinerende instantie voor het bestuursdepartement. De Rekenkamer constateerde vorig jaar dat er sprake was van ernstige tekortkomingen bij de implementatie en naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving bij met name het bestuursdepartement, de gerechtelijke laboratoria, het KLPD en de IND.

2.6.2 Bevindingen

De situatie met betrekking tot de Europese aanbesteding, met name de naleving van de regelgeving, is evenals in voorgaande jaren zorgwekkend, zowel bij het bestuursdepartement als daarbuiten. Justitiebreed is in 1999

een bedrag van f 21,4 miljoen aan uitgaven onrechtmatig ten gevolge van het niet-naleven van Europese aanbestedingsregels. Daarnaast bestaat onzekerheid over een bedrag van f 27,8 miljoen aan uitgaven. Dit betekent in totaal een bedrag van f 49,2 miljoen aan fouten en onzekerheden. Deze bedragen geven de totalen voor het gehele ministerie, dus zowel onrechtmatigheden en onzekerheden voor uitgavenartikelen waarbij de tolerantiegrens van de Rekenkamer is overschreden als voor artikelen waarbij die tolerantiegrens niet is overschreden. De oorzaken van de geconstateerde fouten zijn:

- Oorspronkelijk onder de Europese aanbestedingsgrens blijvende contracten groeien uit tot opdrachten die (ver) boven die grens komen;
- Buiten afgesloten mantelcontracten om wordt met anderen een overeenkomst gesloten. Die overeenkomsten moeten dan zelfstandig Europees worden aanbesteed ongeacht de grensbedragen;
- Contracten, die ieder voor zich onder de aanbestedingsgrens blijven, overschrijden op het niveau van de aanbestedende dienst in totaal die grens wel;
- Het komt voor dat in het inkoopdossier onvoldoende objectieveerbare documentatie is opgenomen om gebruikmaking van uitzonderingsbepalingen te motiveren.

Om de naleving van de betreffende aanbestedingsregels te verbeteren is in 1999 het «Platform Europese aanbesteding» opgericht (vanaf december 1999 actief). Doel van het Platform is om door uitwisseling van kennis van en ervaring met de Europese aanbestedingsrichtlijnen een verbeterde toepassing hiervan te bevorderen. Gekozen is voor niet-bindende adviezen, die richtinggevend zijn voor de managers. De adviezen vormen in principe wel de basis voor de oordeelsvorming van de AD. Bij deze keuze is het streven naar draagvlak voor de adviezen doorslaggevend geweest. Indien de AD twijfelt aan de correctheid van de adviezen van het Platform dan legt deze het advies voor second opinion voor aan de juridisch adviseur van het departement. Een zwak onderdeel van de gekozen constructie is dat een organisatieonderdeel niet verplicht is om het Platform vooraf te raadplegen. Het departement verwacht echter dat professionaliteit en groeiend onderling vertrouwen van de deelnemers aan het Platform tot een beter gebruik van het Platform zullen leiden. Medio 2000 zal het functioneren van het Platform worden geëvalueerd, waarbij zowel de kwaliteit van de adviezen, alsmede de toepassing ervan binnen het departement zal worden getoetst. Bij deze evaluatie zal gebruik worden gemaakt van de kennis en ervaring van genoemde juridisch adviseur. Afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie zal worden bezien of stringenter maatregelen moeten worden genomen.

2.6.3 Conclusies

De situatie met betrekking tot de Europese aanbesteding is, evenals vorig jaar, zorgwekkend, zowel bij het bestuursdepartement als daarbuiten. De Rekenkamer concludeert dat er ernstige tekortkomingen zijn. De Rekenkamer kan nog geen oordeel geven of het opgerichte Platform Europese aanbesteding tot de nodige verbeteringen leidt, omdat een organisatieonderdeel niet verplicht is om dit Platform te raadplegen en het advies daarvan niet bindend is en vanwege het tijdstip waarop het Platform operationeel is geworden (december 1999). Een belangrijke succesfactor vormt het op termijn beschikbaar komen van meer jurisprudentie rondom weten regelgeving inzake Europese aanbesteding.

2.6.4 Risico's en aanbevelingen

De hierboven geconstateerde onrechtmatigheid en onzekerheid kunnen bij organisatieonderdelen, waaronder agentschappen, een risico vormen voor de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van die onderdelen en van het Ministerie van Justitie als geheel. Ook kan overtreding van de Europese aanbestedingsrichtlijnen aanleiding zijn voor acties van de Europese Commissie en derden.

Ter verbetering van de situatie doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- Het tijdig beschikbaar hebben van goede inkoopplannen per aanbestedende dienst om tijdig inzicht te krijgen in de Europees aan te besteden opdrachten;
- Het in het inkoopdossier opnemen van een adequate onderbouwing van de keuze tot het al dan niet Europees aanbesteden;
- Het verplicht vooraf raadplegen van het Platform in twijfelgevallen;
- Het geven van een verplichtend karakter aan de adviezen van dit Platform.

2.6.5 Antwoord minister

De minister deelde in zijn antwoord de bezorgdheid van de Rekenkamer inzake de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Om die reden is het Platform Europees Aanbesteden ingesteld met als uitgangspunten «draagvlak» en «normstelling voor controle door middel van adviezen». De effecten van de adviezen van het platform, neergelegd in adviesbrieven, kunnen pas inzichtelijk gemaakt worden na uitvoering van de bij de instelling voorziene evaluatie (N.B.: in 2000). Uitvoering van de aanbeveling om aan de adviezen van het Platform een verplichtend karakter te geven, wil de minister laten afhangen van de uitkomsten van de genoemde evaluatie.

Voorts meldde de minister dat het Audit Committee heeft besloten tot uitvoering van de andere voorgestelde aanbevelingen:

- Het tijdig beschikbaar hebben van goede inkoopplannen.
- Het in het inkoopdossier opnemen van een adequate onderbouwing van de keuze tot het al dan niet Europees aanbesteden.
- Het verplicht vooraf raadplegen van het Platform in twijfelgevallen.

Concreet zullen in dit verband volgens het antwoord van de minister de volgende maatregelen worden getroffen:

- In de jaarplanaansrijving voor 2001 wordt dit als kaderstelling opgenomen.
- Bij het Bestuursdepartement toetst het Voorafgaand toezicht de opdrachten op naleving van de Europese aanbestedingsregels en de inkoopprocedure.
- Bij de Directie Rechtspleging vormt de naleving van de inkoopprocedures en de Europese aanbestedingsregels een onderdeel van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC)-review die in de zomer van 2000 bij de gerechten zal plaatsvinden (zie ook punt 5).
- In juni 2000 zal bij het Openbaar Ministerie een auditprogramma gereed zijn waarin de toepassing van de administratieve organisatie en interne controle-maatregelen, waaronder de toepassing van de Europese aanbestedingsregels, wordt getoetst. De eerste toetsing vindt dit najaar plaats. Bovendien zal in juli een extra inventarisatie

plaatsvinden met betrekking tot de aanschaffingen bij de parketten om probleempunten bij de voortgang en de procedure in relatie met eventuele Europese aanbestedingen te vermijden.

- Bij het agentschap IND worden in 2000 maatregelen getroffen om standaard opdrachten vooraf te toetsen op toepasbaarheid van Europese aanbestedingsregels. Van lopende contracten wordt bezien of deze conform de regels zijn aanbesteed, danwel bij expiratie Europees aanbesteed zullen gaan worden. Verder zal worden geïnvesteerd in kennis- en informatie-overdracht aan de regio's met workshops en een nieuwsbrief.

Tot slot zal in 2000 in het kader van het Actieplan «Professioneel Inkopen en Aanbesteden» over de rol van de Coördinerend Directeur Aanschaffingen besluitvorming plaats vinden.

2.6.6 Nawoord Rekenkamer

Aangezien het hier gaat om ernstige tekortkomingen die reeds een aantal jaren bestaan zal de Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek 2000 een bezwaaronderzoek uitvoeren. De door de minister aangegeven maatregelen met bijbehorend tijdpad zullen onder meer als toetsingscriteria dienen bij dit bezwaaronderzoek

2.7 Personele uitgaven

2.7.1 Inleiding

De Rekenkamer voerde in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 een bezwaaronderzoek uit naar de AO van het gehele ministerie. Daaruit bleek dat de AO onder meer tekort schoot rond de personele uitgaven en de daaraan gerelateerde ontvangsten bij vrijwel alle diensten van het ministerie. Zo ontbrak veelvuldig functiescheiding tussen invoer en fiattering van mutaties en was de controle op de juiste verwerking niet of niet tijdig uitgevoerd. De uitvoering van de processen rondom de personele uitgaven en ontvangsten bij het Ministerie van Justitie is namelijk over verschillende schakels verspreid: de personeelsafdelingen van de onderscheiden diensten, het centrale salarisbury bureau SAFIR en de directie Personeel en Organisatie (DP&O).

2.7.2 Bevindingen

In 1999 blijkt de werking van de AO en de interne controle bij de personeelsafdelingen van diensten en bij de dienst SAFIR niet te voldoen aan de daaraan te stellen eisen. De belangrijkste bevindingen hebben, evenals in voorgaande jaren, betrekking op het niet handhaven van de functiescheiding binnen de processen en het niet uitvoeren van de voorgescreven interne controle maatregelen. Het Audit Committee van het departement is hierover in augustus 1999 door de AD geïnformeerd waarna verbeteracties zijn opgestart die in 2000 tot de gewenste resultaten moeten leiden.

Het systeem waarvan het Ministerie van Justitie gebruik maakt voor het inbrengen van mutaties in het salarissysteem is het systeem PerCC/NFI. De betrouwbaarheid en controleerbaarheid van dit systeem is onderzocht. Daaruit bleek dat het ten aanzien van de meer omvangrijke mutatiestromen over onvoldoende controle- en beheersmogelijkheden beschikt.

2.7.3 Conclusies

Gelet op bovenstaande bevindingen concludeert de Rekenkamer dat er in 1999 ernstige tekortkomingen zijn in het financieel beheer rond personele uitgaven en ontvangsten.

2.7.4 Risico's en aanbevelingen

Gelet op de omvangrijke mutatiestromen bij Justitie zijn de tekortkomingen zo ernstig dat op korte termijn maatregelen getroffen dienen te worden. Door de combinatie van tekortkomingen bij zowel de personeelsafdelingen, de dienst SAFIR en het PeRCC/NFI-systeem bestaan er risico's op het optreden van fouten. Aanpassing van de AO rondom de PeRCC/NFI-applicatie zullen de tekortkomingen niet opheffen. Volgens de AD kunnen omvangrijke mutatiestromen pas effectief beheerst worden indien dit door de PeRCC/NFI-applicatie zelf wordt gedaan dan wel ondersteund. De Rekenkamer onderschrijft de AD-zienswijze. De Rekenkamer beveelt aan dat de DP&O en SAFIR, vooruitlopend op een definitieve oplossing, voorlopige maatregelen treffen om de tekortkomingen het hoofd te bieden.

2.7.4.1 Antwoord minister

De minister beaamde in zijn antwoord dat er belangrijke knelpunten zijn bij de uitvoering van de personele processen (het niet handhaven van de functiescheiding binnen de processen en het niet uitvoeren van de voorgeschreven controlemaatregelen).

De departementale accountantsdienst voert momenteel een operational audit uit bij de dienst SAFIR (centraal uitvoeringsorgaan voor de salarisadministratie) om te beoordelen hoe de sturing, de beheersing en de monitoring van de organisatie zijn vormgegeven en welke risico's er in de uitvoering van het feitelijke automatiseringsproces zijn begrepen. Het onderzoek zal in beperkte tijd en op hoofdlijnen een beeld moeten geven van de mate van beheersing van de SAFIR-doelstellingen, van de belangrijkste knelpunten die zich daarbij voordoen en van de verbeteringen die zouden kunnen worden aangebracht. Voor het einde van het tweede kwartaal worden de resultaten verwacht.

Gelet op de controlebevindingen van de DAD over het begrotingsjaar 1999 heeft het Audit Committee besloten dat ook bij de decentrale personeelsafdelingen van de diensten een operational audit uitgevoerd moet worden.

Inmiddels zijn naar aanleiding van de rapportage van de DAD in 1999 over de terugkoppelingsoverzichten de volgende afspraken gemaakt:

- SAFIR draagt zorg voor maandelijks toezending van verslagen;
- SAFIR rappelleert integrale managers bij niet tijdige terugzending van het verificatieformulier t.b.v. het verwerkingsverslag en het terugkoppelingsoverzicht;
- Eenmaal per vier maanden krijgt het platform P&O en het controllersoverleg een overzicht van de decentrale diensten die ingebreke blijven.

Naar aanleiding van de resultaten van de audit op het personeels- en salarissysteem (PeRCC/NFI) zijn 23 programmatuur aanpassingen aan Roccade gevraagd aan te brengen. In oktober zullen 19 wijzigingen zijn verwerkt. De overige 4 zullen voor eind 2000 moeten zijn gerealiseerd.

Wat betreft de interne controle maatregelen met betrekking tot het Besluit Tegemoetkoming Ziektekosten Rijkspersoneel (BTZR) en de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (USZO) zal in het jaar 2000 steekproefsgewijs (20% van de gevallen) controle worden uitgevoerd op de USZO-beschikkingen en op de juistheid van de financiële uitkeringsgrondslag in relatie tot de verstrekte gegevens.

2.7.5 Verlofstuwmeren

2.7.5.1 Inleiding

In het rechtmatigheidsonderzoek 1997 heeft de Rekenkamer in het kader van het onderzoek naar de AO en het financieel beheer, mede naar aanleiding van kritische opmerkingen van de AD, aandacht besteed aan de toepassing van de regelgeving rondom aanspraken op vakantieverlof. Het gaat hierbij om de toepassing van de regelgeving voor het overboeken en het afkopen van niet genoten vakantieaanspraken. Deze regelgeving is vastgelegd in de artikelen 22 tot en met 26 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). De Rekenkamer constateerde dat het Ministerie van Justitie met betrekking tot het overboeken van niet genoten vakantieverlof een van het ARAR afwijkende regeling hanteerde, welke was opgenomen in het handboek Rechtspositie van het departement. Voor deze afwijkende regelgeving bestond geen rechtsgrond. Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat in strijd met de rijksbrede regelgeving betalingen waren gedaan betreffende afkoop van verlofstuwmeren. De minister van Justitie onderschreef de bevindingen van de Rekenkamer en zegde de nodige maatregelen toe.

2.7.5.2 Bevindingen

In een circulaire van de DP&O van 2 juli 1998 is bepaald dat de regels voor overboeken naar een volgend jaar van niet opgenomen verlofuren worden aangepast aan de in het ARAR vastgelegde bepalingen. In de circulaire is voorzien in een overgangsregeling voor op dat moment bestaande verlofstuwmeren in de vorm van een éénmalige afkoop en een meerjarige verplichte afbouwregeling.

In 1999 zijn net als in voorgaande jaren fouten geconstateerd in betalingen van (restant)verlofuren. De fouten in 1999 betreffen voornamelijk betalingen boven het maximum van in dat jaar voor afkoop in aanmerking komende uren. Daarnaast zijn ten onrechte compensatie-uren uitbetaald. Door de diensten is onvoldoende rekening gehouden met de voorschriften.

2.7.5.3 Conclusies

Het Ministerie van Justitie heeft haar regelgeving inzake niet genoten vakantieverlof aangepast aan het ARAR. De toepassing daarvan in 1999 was echter nog steeds voor een deel in strijd met deze regelgeving.

2.7.5.4 Risico's en aanbevelingen

Door onjuiste toepassing van de regelgeving blijven er risico's bestaan op onjuiste uitbetaling van verlof(stuwmeren). Aanbevolen wordt om voortaan toe te zien op strikte naleving van de betreffende regelgeving.

2.7.5.5 Antwoord minister

De minister meldde dat de volgende maatregelen worden getroffen:

- de hoofden van dienst zullen met een nader schrijven nogmaals nadrukkelijk worden gewezen op het feit dan in situaties van een vakantiestuwmeer waarbij een groter aantal vakantie-uren wordt overgeboekt dan de ARAR-norm, de afspraak over de wijze waarop het stuwmeer wordt afgebouwd moet zijn neergelegd in een schriftelijke afbouwregeling;
- in het zelfde schrijven zal worden gewezen op het belang van een zorgvuldig beheer en bewaking van de vakantie-administratie;
- in geconstateerde gevallen waarbij uitbetaling van compensatie-uren heeft plaatsgevonden, zullen de desbetreffende ambtenaren worden benaderd en in de gelegenheid worden gesteld om het een en ander te redresseren.

2.8 Parkeren begrotingsgelden

In 1999 zijn bij een aantal diensten (waaronder de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie) voorschotbetalingen gedaan voor nog te verrichten prestaties. De betalingen zijn gehouden aan bepaalde voorwaarden (voorafgaande goedkeuring door de minister van Financiën, zekerheidsstelling, renteclausule, etc.). Waar niet voldaan is aan de voorwaarden is sprake van het zogenaamd «parkeren van begrotingsgelden» om de kasbegroting (onrechtmatig) uit te putten. In 1999 is op dergelijke wijze door het Ministerie van Justitie voor een bedrag van f 16,0 miljoen onrechtmatig uitbetaald.

2.8.1 Conclusies

In 1999 is wat betreft het doen van voorschotbetalingen bij een aantal diensten niet voldaan aan de bepalingen van de comptabele regelgeving.

2.8.2 Risico's en aanbevelingen

Door het niet voldoen aan de bepalingen van de comptabele regelgeving worden onrechtmatige uitbetalingen gedaan. De Rekenkamer beveelt aan om toe te zien op de strikte toepassing van de daarvoor vastgestelde regelgeving.

2.9 Rijkshuisvesting

2.9.1 Inleiding

Per 1 januari 1999 is de Stelselwijziging Rijkshuisvesting ingegaan. De informatieoverdracht vanuit de Rijksgebouwendienst (RGD) naar het Ministerie van Justitie verliep volgens het departement onduidelijk en onvolledig.

2.9.2 Bevindingen

Voor het einde van 1999 is het overgrote deel van de huurcontracten ondertekend. Op het moment van gereedkomen van de financiële verantwoording 1999 waren nog niet alle contracten volledig accoord bevonden en ondertekend. De betalingen die uit deze niet-getekende contracten voortvloeiden zijn door de AD als rechtmatig beschouwd.

2.9.3 Conclusies

Vrijwel alle huurcontracten zijn in 1999 ondertekend. De overige contracten zullen naar verwachting in begin 2000 ook zijn ondertekend. Daarmede zijn de daaruit voortvloeiende betalingen voor huur rechtmatig.

2.10 Conclusies over het financieel beheer

Recapitulerend kan het volgende overzicht van geconstateerde tekortkomingen van de voor het departement relevante ijkpunten voor 1999 én 1998 worden gegeven.

Ijkpunt	Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd		Tekortkomingen geconstateerd		Ernstige tekortkomingen geconstateerd	
	1999	1998	1999	1998	1999	1998
Accountantscontrole	x	x				
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO			x	x*		
Financiële functie	x	x				
Automatisering			x	x		
Transactieuitgaven en -ontvangsten (EU-aanbestedingen)					x	x
Personele uitgaven					x	x
Parkeren begrotingsgeld			x	x		
Rijkshuisvesting	x	-				

* = Bezwaaronderzoek bij bestuursdepartement

De Rekenkamer constateert dat de situatie inzake het financieel beheer in 1999 weinig merkbaar is gewijzigd ten opzichte van 1998. Bij een aantal onderzochte thema's betreffende het financieel beheer bestaan nog steeds tekortkomingen danwel ernstige tekortkomingen. Alleen bij de thema's «accountantscontrole», «financiële functie» en «Rijkshuisvesting» zijn geen noemenswaardige tekortkomingen gesignaleerd. Daarnaast is het financieel beheer bewakingskosten burgerluchthavens dusdanig verbeterd dat ook hier geen noemenswaardige tekortkomingen meer zijn geconstateerd. Samenvattend concludeert zij, het gehele terrein overziende, dat er in 1999 vergeleken met 1998 weinig merkbare vorderingen zijn gemaakt in de verbetering van de (deels ernstige) tekortkomingen in het financieel beheer.

3 OVERIGE BEHEERSONDERZOEKEN

3.1 Aanbestedingsbeleid

3.1.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft in de periode januari 1999 tot januari 2000 onderzocht of het aanbestedingsbeleid bij het Rijk voldoet aan de wet- en regelgeving en of er suggesties voor verbetering mogelijk zijn. In totaal zijn 110 aanbestedingsprocedures onderzocht. Bij de 13 kernministeries zijn aselect 98 leveringen en diensten getrokken uit de gedane betalingen in 1998 boven f 100 000. Tevens zijn bij een drietal diensten van ministeries in totaal 12 werken in de steekproef opgenomen.

3.1.2 Bevindingen

Uit het rijksbrede onderzoek blijkt dat de onderzochte aanbestedingsprocedures in groten getale niet voldoen aan de wet- en regelgeving. Slechts 12 van de 110 onderzochte procedures voldoen aan alle gestelde eisen. De Rekenkamer wijst erop dat in de regelgeving waarborgen zijn verwerkt voor zowel rechtmatigheid, doelmatigheid als integriteit. Niet-naleven van de regels levert dus risico's op deze gebieden op. Volgens de Rekenkamer is het noodzakelijk dat er verbeteringen worden aangebracht in de opzet en uitvoering van het aanbestedingsbeleid van de Rijksoverheid. Het kabinet heeft eind 1999 voor alle ministeries precies met dit doel een actieplan opgesteld. Uitgangspunt van het actieplan is dat ieder ministerie verantwoordelijk blijft voor het eigen aanbestedingsbeleid, maar dat er meer aandacht moet komen voor samenwerking, standaardisatie en coördinatie binnen en tussen de ministeries.

Het Ministerie van Justitie beschikt over een Handboek Inkoop, waarin onder meer de toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen wordt beschreven.

Europese aanbestedingen

De Rekenkamer constateerde vorig jaar dat er sprake was van ernstige tekortkomingen bij de implementatie en naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving. De Rekenkamer constateert dat de situatie, met name de naleving van de regelgeving, in 1999 nog steeds zorgwekkend is, zowel bij het bestuursdepartement als daarbuiten. Om de naleving van de betreffende aanbestedingsregels te verbeteren is in 1999 het «Platform Europese aanbesteding» opgericht. Medio 2000 zal het functioneren van het Platform worden geëvalueerd, waarbij zowel de kwaliteit van de adviezen, alsmede de toepassing ervan binnen het departement zal worden getoetst.

3.1.3 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer vraagt bij alle ministeries met name aandacht voor de volgende punten uit het actieplan:

- Het aanwijzen van degene die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het actieplan.
- Het meewerken aan de coördinatie tussen de ministeries.
- Het met andere ministeries samen vormen netwerken van inkopers en aanbesteders per produktgroepen voor de uitwisseling van kennis, standaardisatie, benchmarking en de bundeling van volumes.

- Het tot stand brengen van de jaarlijkse verantwoordingsrapportage aan de Tweede Kamer over de voortgang van het actieplan.

Daarnaast vraagt de Rekenkamer bij het Ministerie van Justitie aandacht voor het volgende:

- Het opnieuw bezien van de rol van de eigen «Coördinerend Directeur Aanschaffingen», in het kader van de kwalitatieve en kwantitatieve inventarisatie van de eigen inkoop en aanbestedingen.
- Meer aandacht voor integriteitsaspecten in het aanbestedingsbeleid, waaronder het opstellen van een procesverbaal van opening bij concurrentiestelling.
- Meer inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures door het structureel bijhouden van de kosten van de procedures, en het achteraf evalueren van de procedures.

Europese aanbestedingen

De geconstateerde onrechtmatigheid en onzekerheid kunnen bij organisatieonderdelen, waaronder agentschappen, een risico vormen voor het verkrijgen van een goedkeurende strekking van de accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van die onderdelen. Bij verdergaande verslechtering zou dit ook voor het verkrijgen van een goedkeurende strekking van de accountantsverklaring voor het Ministerie van Justitie als geheel een risico kunnen gaan vormen. Ook kan overtreding van de Europese aanbestedingsregels aanleiding zijn voor acties van de Europese Commissie en derden. Ter voorkoming van deze risico's beveelt de Rekenkamer aan zorg te dragen voor het tijdig beschikbaar hebben van goede inkoopplannen per aanbestedende dienst (om tijdig inzicht te krijgen in de Europees aan te besteden opdrachten), het in het inkoopdossier opnemen van een adequate onderbouwing van de keuze tot het al dan niet Europees aanbesteden, het verplicht vooraf raadplegen van het Platform in twijfelgevallen en het geven van een verplichtend karakter aan de adviezen van dit Platform.

3.1.4 Reactie minister

De minister schreef in zijn reactie dat de naleving van Europese aanbestedingsregels hoge prioriteit heeft. Om die reden is het Platform Europees Aanbesteden ingesteld, met als uitgangspunten «draagvlak» en «normstelling voor controle door middel van adviezen». Of de adviezen van dit platform verplichtend worden wil hij laten afhangen van de bij de instelling van het platform voorziene evaluatie.

3.2 Betalingenbeheer

3.2.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft in de periode oktober 1998 tot en met januari 2000 bij drie ministeries, waaronder dat van Justitie, het betalingenbeheer onderzocht. In de Geleidebrief wordt ingegaan op de overkoepelende conclusies van deze onderzoeken, met name op het punt van de tijdigheid van de betalingen, en de rol van Financiën in het betalingenbeheer van het Rijk.

Bij het Ministerie van Justitie zijn naast de AD en de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) twee organisaties (kasbeheerders) in het onderzoek betrokken, namelijk het agentschap Centraal Justitieel

3.2.2 Bevindingen

3.2.2.1 Betaalgedrag

De betalingen waren over het algemeen juist, volledig en controleerbaar, maar de tijdigheid van de betalingen (niet te vroeg, maar ook niet te laat) kan worden verbeterd. Een steekproef uit de betalingen van de twee onderzochte kasbeheerders laat dat zien.

Ministerie/Kasbeheerder Apparaats- of programma- uitgaven	Snelste betaling in dagen	Langzaam- ste betaling in dagen	Gemiddeld in dagen	Percentage betaald binnen 30 dagen*
Justitie-CJIB-Apparaat	4	61	29,5	67%
Justitie-CJIB-Programma	17	455	103,7	7%
Justitie-CJIB-Totaal	4	455	77,5	28%
Justitie-DRP-Arnheim- Apparaat	10	140	31,8	58%
Justitie-DRP-Arnheim- Programma	12	207	47,4	49%
Justitie-DRP-Arnheim-Totaal	10	207	41,4	53%

* Binnen deze berekening zijn de betalingen waarvan de doorlooptijd onbekend was buiten beschouwing gelaten

Het percentage aan bedragen dat bij de twee onderzochte kasbeheerders werd betaald binnen de norm van 30 dagen was voor de apparaatskosten gemiddeld 62% en voor de programmakosten gemiddeld 29%.

Uitgaande van de maatschappelijk aanvaarde norm van een betaaltermijn van 30 dagen betekent dit dat (gewogen) gemiddeld slechts 41% van de betalingen binnen de termijn geschiedde.

Op de betaalafdelingen zelf werden de betalingen in het algemeen binnen 10 dagen afgewerkt. De vertragingen werden veroorzaakt in het voortraject. Bij apparaatskosten ontstonden vertragingen veelal doordat budgethouders traag waren met het ondertekenen van prestatieverklaringen. Bij programmakosten was de ingewikkeldheid van het betaalproces vaak een vertragende factor.

Uit het onderzoek bleek dat de administratieve organisatie rond betalingen geen procedures om de tijdigheid te waarborgen bevat. Van mogelijkheden die de automatisering biedt, bijvoorbeeld het tijdig signaleren van de (terug)betalingsverplichting werd nog onvoldoende gebruik gemaakt.

3.2.2.2 Betrouwbaarheid beheer

De betrouwbaarheid van de betalingen was niet altijd sluitend gewaarborgd. Hoewel de procedures bij het CJIB de afgelopen tijd voortvarend zijn geactualiseerd en gecombineerd, zijn er nog steeds veel verschillende betaalstromen, wat het betaalproces complex en daardoor risicogevoelig en moeilijk te beheersen maakt. Bij het ARP-arrondissement Arnhem ontbrak de beschrijving van de betaalprocedure, was geen functiescheiding geïmplementeerd en vond de controle van de betalingsvoorstellen onvoldoende tijdig plaats. Beide kasbeheerders hadden geen specifieke integriteitsrichtlijnen, terwijl toch bij één van de kasbeheerders enige jaren geleden sprake is geweest van een integriteitsincident.

Zowel het CJIB als DRP-arrondissement Arnhem voldeden nog niet aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR). De bedrijfszekerheid van de geautomatiseerde financiële systemen bij het CJIB was nog niet optimaal. Bij DRP-arrondissement Arnhem waren eveneens opmerkingen te maken op het gebied van bedrijfszekerheid en ontbraken duidelijke afspraken met de automatiseringsorganisatie.

3.2.2.3 Efficiëntie beheer

Er bleek weinig oog voor de kosten van betalen. Reguliere managementinformatie over bank-, personeels- en automatiseringskosten ontbrak. De kosten werden beschouwd als een gegeven. Bij navraag ontstond het volgende beeld, dat niet meer is dan een eerste aanzet.

De kengetallen zijn heel verschillend opgebouwd en kunnen nog aan relevantie winnen door precisering.

Kosten in kengetallen	CJIB	DRP-arr. Arnhem
Aantal betalingen 1998	238 570	26 050
Bankkosten per betaling	f. 0,88	f. 0,05 (alleen kosten in rekening gebracht bij DFEZ)
Personeelskosten per betaling	f. 2,01	f. 5,58
Automatiseringskosten werkplek per betaling	f. 0,04	f. 0,10
<i>Totale kosten per betaling afgerond</i>	<i>f. 2,93</i>	<i>f. 5,73 + PM</i>

3.2.3 Conclusies en aanbevelingen

De betalingen zijn over het algemeen juist en volledig, maar de tijdigheid van de betalingen kan worden verbeterd. De Rekenkamer beveelt aan om in de administratieve organisatie aandacht te besteden aan het aspect tijdigheid en om meer gebruik worden gemaakt van mogelijkheden die de automatisering biedt.

Daarnaast is het volgens de Rekenkamer van belang dat de directie FEZ dit probleem ook op concern-niveau aanpakt. Zij beveelt aan een kwaliteitsverbeteringstraject op te zetten, waarin alle fasen van het betaalproces worden doorgelicht en gestroomlijnd en waarin alle actoren worden betrokken.

De Rekenkamer beveelt verder aan om de risico's op het gebied van de administratieve organisatie, informatiebeveiliging en integriteit te doen wegnemen.

Om mogelijkheden tot kostenbesparing te kunnen overwegen, zouden volgens de Rekenkamer eerst de kosten inzichtelijker gemaakt moeten worden.

3.2.4 Antwoord minister

De minister antwoordde dat in de tweede helft van 2000 een operational audit zal plaatsvinden. Daarin zal, conform de aanbeveling van de Rekenkamer, ook het doorlichten en stroomlijnen van alle fasen van het betalingsverkeer worden meegenomen.

3.3 Materieelbeheer

3.3.1 Inleiding

De Rekenkamer onderzocht in de tweede helft van 1999 het materieelbeheer bij 13 ministeries en instellingen. Daaronder bevond zich het Korps

Landelijke Politiediensten (KLPD), tijdens het onderzoek een agentschap van het Ministerie van Justitie. De situatie onder dit ministerie wordt beschreven. Het KLPD is nadien – januari 2000 – overgedragen aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Onderzocht werd of in opzet sprake is van een rechtmatig en doelmatig beheer van materiële activa. Bij het KLPD is als gevolg van de invoering van integraal management het materieelbeheer gedecentraliseerd naar de vijf divisiehoofden, waarbij centraal door de korpsstaf algemene voorschriften kunnen worden vastgesteld. De werking van het materieelbeheer werd onderzocht aan de hand van diverse waarnemingen ter plaatse bij de divisie Mobiliteit en de divisie Ondersteuning.

Het onderzoek richtte zich naast goederen van belang voor de primaire processen (vlieg-, vaar- en voertuigen, automatiserings- en communicatie-apparatuur) op goederen met een verhoogd risico op verlies (in welke vorm dan ook), zoals draagbare personal computers (lap tops), mobiele telefoontoestellen (gsm's) en video-apparaten. Verplaatsbare kunstvoorwerpen zijn bij het KLPD niet aangetroffen.

Omdat het Besluit Materieelbeheer 1996 en de toelichting daarop veel vrijheid laten, heeft de Rekenkamer het besluit vertaald in een aantal meetbare normen, aangevuld met eisen voor een ordelijk en controlebaar beheer en met enkele doelmatigheidseisen. Zij richtte zich niet op het risicobeheer als bedoeld in artikel 8 en 10 van het besluit. Voorts werd andere regelgeving in het onderzoek betrokken, zoals het Besluit Taak FEZ en het Besluit Taak DAD. De normen zijn gerangschikt onder de aspecten: organisatie, registratie, toezicht en controle, en informatievoorziening. In de Geleidebrief worden algemene conclusies weergegeven en wordt nader ingegaan op het Besluit Materieelbeheer.

3.3.2 Bevindingen

3.3.2.1 Organisatie

De Rekenkamer is van mening dat de organisatie van het materieelbeheer gebaseerd dient te zijn op een vastgelegde risicoanalyse, op daarvan afgeleide doelstellingen en uitgangspunten en op beschreven regels en procedures.

De organisatie van het materieelbeheer bij het KLPD voldoet aan de gestelde normen voor wat betreft risicoanalyse en vastgelegde doelstellingen en uitgangspunten. Ten aanzien van centraal voorgeschreven regels en procedures, waaronder de beschrijving van taken en verantwoordelijkheden en een systeem van interne controle, voldoet het KLPD grotendeels aan de gestelde normen. De tekortkomingen betreffen de in 2000 te voltooien handleiding activa en activabeheer en de doorvertaling van de KLPD-brede regels en procedures naar de situatie per divisie, waaronder het vormgeven aan bepaalde functiescheidingen. Hiervoor zijn maatregelen toegezegd.

3.3.2.2 Registratie

De Rekenkamer heeft onderzocht of inventarisadministraties en uitgifte-registraties aanwezig waren, of bepaalde gegevens werden vastgelegd en of de volledigheid en betrouwbaarheid van deze gegevens was gewaarborgd.

Het KLPD voert een vaste activaregistratie als onderdeel van de financiële administratie, waarin alle goederen vanaf een waarde van f 1 000 en gebruiksduur van langer dan één jaar worden vastgelegd. De wijze van vastlegging is centraal bepaald, evenals de waarborgen voor volledigheid en betrouwbaarheid. Dit is een belangrijke voorwaarde voor de onderling vergelijkbaarheid van de gegevens. Daarnaast worden bij de divisies aanvullend diverse aparte onderhouds- en uitleenregistraties gevoerd. De inventarisadministratie van de KLPD voldoet grotendeels aan de gestelde normen. Een kleine tekortkoming is het niet vastleggen van de materieelbeheerder.

Voor de uitgifteregistraties zijn geen centrale voorschriften opgesteld. De aanwezige uitgifteregistraties voldoen grotendeels aan de gestelde normen. Bij het onderzoek ter plaatse bleek dat bij sommige lap tops en video's er tekortkomingen waren wat betreft de vermelding van de juiste locatiegegevens en het op eenvoudige wijze kunnen achterhalen van de plaats waar goederen zich bevonden.

3.3.2.3 Toezicht en controle

De Rekenkamer spreekt van adequaat toezicht en adequate controle op het materieelbeheer als het ministerie conform het Besluit Taak FEZ toezicht uitoefent, evaluaties worden verricht, interne controlemaatregelen worden uitgevoerd en conform het Besluit taak DAD accountantscontrole op het materieelbeheer plaats heeft.

Van direct toezicht door de directie FEZ van het Ministerie van Justitie op het materieelbeheer van het KLPD was in 1999 geen sprake. Ook zijn geen evaluaties van het materieelbeheer uitgevoerd of voorzien. Gezien het intensieve contact in verband met het verkrijgen van de agentschapstatus en de overgang naar het Ministerie van BZK is het Ministerie van Justitie van mening dat toezicht over 1999 beperkt toegevoegde waarde zou hebben gehad.

Voorzover door de Rekenkamer is onderzocht is sprake van een functionerend systeem van interne controlemaatregelen, waaronder onafhankelijke aanwezigheidscontroles op de materiële activa. Tekortkomingen zijn nog de achterstanden in geplande inventarisaties en de te summiere vastlegging van de resultaten van inmiddels afgeronde inventarisaties. De accountantsdienst (AD) van het Ministerie van Justitie verricht jaarlijks accountantscontrole bij het KLPD. In het rapport over 1999 merkt de AD over het materieelbeheer op dat registratie niet altijd goed plaatsvindt en dat de registratie van kantoorinrichting een probleem vormt. Geadviseerd wordt om de vaste activa regelmatig te inventariseren en de uitkomsten af te stemmen met de administratie.

3.3.2.4 Informatievoorziening

De Rekenkamer is van mening dat informatie beschikbaar moet zijn over het materieelbeheer voor het management, dat op basis hiervan sturing geeft.

Bij beide onderzochte divisies wordt in de planning en controlcyclus informatie aan het management geleverd over het gevoerde materieelbeheer. Op basis van die informatie vindt door het management sturing plaats. Bij de divisie Mobiliteit is voor met name voer- en vaartuigen al sprake van informatie over aanwezigheid, gebruik en staat (van onderhoud). Bij beide divisies is een onderzoek gedaan naar en informatie aan het management verstrekt over de operationele noodzaak van de

beschikbare activa. De managementinformatie over het materieelbeheer verdient nog wel verbetering.

3.3.3 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat het materieelbeheer bij het KLPD voldoet aan de eisen van het Besluit Materieelbeheer. Vanuit de optiek van ordelijkheid en controleerbaarheid en van doelmatigheid voldoet het materieelbeheer bij de KLPD grotendeels aan de normen van de Rekenkamer. Zij beveelt ter verbetering nog wel aan:

- in de rapportages over aanwezigheidscontroles zowel de aanpak, de bevindingen als de vervolgacties vast te leggen;
- het toezicht door de directie FEZ op het materieelbeheer bij het KLPD vorm te geven;
- op divisieniveau de informatievoorziening aan het management over het gevoerde materieelbeheer verder te ontwikkelen.

3.3.4 Antwoord minister

De minister antwoordde dat het KLPD veel werk heeft verricht voor een goed materieelbeheer. KLPD en derhalve ook het beheer daarover berust thans onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Voor het stellen van een concrete planning voor de afronding is thans de minister van BZK verantwoordelijk.

4 BEZWAARONDERZOEK

4.1 Bezwaaronderzoeken

Er zijn in 1999 geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4.2 Vervolgonderzoeken op bezwaar

4.2.1 Administratieve organisatie Korps Landelijke Politiediensten

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1996 werd door de Rekenkamer een bezwaaronderzoek uitgevoerd naar de AO van het KLPD. In april 1997 werd aan de Rekenkamer een plan van aanpak voor de verbetering aangeboden. De implementatie hiervan was echter eind 1997 nog niet geheel gerealiseerd. In het onderzoek van de Rekenkamer over 1998 stelde zij vast dat de in 1997 ingezette verbeteringen verder waren doorgezet. De realisatie en invulling van de planning & controlcyclus (P&C-cyclus) vertoonden echter nog gebreken en aspecten van de in 1996 waargenomen problemen speelden nog steeds een rol (de bevordering van een systematische aanpak van veranderingen en verbeteringen, de manier van het stellen van prioriteiten, het signaleren van noodzakelijke veranderingen en van de verantwoordelijkheid voor de werking van een – in opzet goed – systeem). Daarnaast was een volledige signalering van de Europese aanbestedingsprocedure nog niet gewaarborgd. De Rekenkamer gaf daarom aan dat zij in het rechtmatigheidsonderzoek 1999 opnieuw aandacht zou besteden aan dit onderwerp.

De Rekenkamer constateerde dat in 1999 in vergelijking met 1998 verdere voortgang was geboekt om de tekortkomingen in de AO van het KLPD structureel op te heffen. De opzet en het beheer van de AO zijn in 1999 voldoende verbeterd. Het verbeterproces is echter nog niet volledig afgerond. Een harde einddatum daarvoor is, voor zover door de Rekenkamer kon worden nagegaan, niet bekend. Zowel de opzet en het beheer van de AO als de werking en naleving van een aantal procedures blijven aandacht vragen. Met name de naleving van de procedures voor Europese aanbesteding, die in opzet afdoende zijn, kan nog verder verbeterd worden. Dit betreft vooral aanbesteding met doorlopende contracten, waarbij een lager grensbedrag geldt. Bij contracten zonder einddatum moet namelijk worden uitgegaan van een contractduur van drie jaar, zodat het jaarbedrag waarboven Europees moet worden aanbesteed op één derde van de normale grens komt te liggen. Vooral bij de divisie Centrale Recherche Informatie (CRI) was hiervan afgeweken. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen daarom blijven volgen. Daarvoor is het onder meer van belang dat het Ministerie van Justitie aangeeft welk realistisch tijdpad (met een harde einddatum) noodzakelijk wordt geacht om het verbeterproces definitief af te ronden. De Rekenkamer kan de resultaten na die afronding dan nogmaals beoordelen.

4.2.2 Financieel beheer bewakingskosten burgerluchthavens

Het Ministerie van Justitie is eindverantwoordelijk voor de beveiliging van de Nederlandse burgerluchthavens. De Koninklijke Marechaussee (KMar) van het Ministerie van Defensie is belast met de uitvoering van de beveiligingstaak. Een groot deel van de werkzaamheden is uitbesteed aan een extern beveiligingsbedrijf (Seceurop). Het financieel belang hiervan bedroeg in 1999 circa f 88 miljoen. De KMar is operationeel verantwoordelijk voor de uitvoering van de beveiliging door Seceurop.

De Rekenkamer rapporteerde sinds 1995 over de rechtmatigheid van de uitgaven voor de beveiliging van burgerluchthavens. De Rekenkamer besloot in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 een bezwaaronderzoek uit te voeren naar het financieel beheer van de bewakingskosten burgerluchthavens. De Rekenkamer concludeerde voor 1997 dat het ministerie voldoende voortgang had geboekt. Op grond daarvan besloot de Rekenkamer geen bezwaar te maken. In het rechtmatigheidsonderzoek 1998 waren er ten opzichte van 1997 ook voldoende vorderingen gemaakt. Aangezien nog niet alle verbeterpunten waren afgerond gaf de Rekenkamer aan dat zij voornemens was om in het rechtmatigheidsonderzoek 1999 wederom aandacht te besteden aan dit onderwerp. Dit betrof de resultaten van de maatregelen die in een laatste stadium van afronding waren ten tijde van de afsluiting van het Rekenkameronderzoek over 1998: de stand van zaken van de verificatiemodule van het geautomatiseerde planningsstelsel (X-pier) en de resultaten van de EDP-audit van dit stelsel, de stand van zaken van de nieuwe AO (bij de KMar), de resultaten van de algehele evaluatie/toetsing van de implementatie van het nieuwe contract met Seceurop.

X-piersysteem en EDP-audit

Om te komen tot een betrouwbare prestatieverklaring over de door Seceurop geleverde beveiligingsdiensten was het noodzakelijk dat de decentrale planningstaken en de registratie van de aanwezigheid van Seceurop-medewerkers door de KMar zou worden uitgevoerd. Op financieel vlak zijn daartoe de registratie van geleverde uren en het verantwoordingsproces met betrekking tot de geplande, de geleverde en de gefactureerde beveiligingsuren door de KMar geautomatiseerd: het X-piersysteem (per 1 september 1998 in gebruik genomen). Deze gegevens zijn voor de KMar de basis voor de prestatieverklaring over de door het beveiligingsbedrijf gefactureerde uren. Pas per oktober 1999 was het X-piersysteem volledig operationeel. De door Seceurop aangeleverde facturen worden vanaf oktober 1999 door de KMar volledig met behulp van de verificatiemodule gecontroleerd en van een prestatieverklaring voorzien. De hierbij geconstateerde afwijkingen bleven ruim binnen de gestelde tolerantie van 1%. De voorgenomen EDP-audit op het X-piersysteem door de Defensie Accountantsdienst (Defac) vond plaats in oktober 1999. Geconcludeerd werd dat het systeem voldeed aan de daaraan te stellen eisen. Er waren echter nog wel een aantal tekortkomingen in het X-piersysteem geconstateerd. Hieraan zal in 2000 aandacht worden besteed. Naar verwachting is met het bovenstaande een uitvoerbare en controleerbare situatie ontstaan.

Administratieve organisatie

De beschrijving van de AO en de hierin opgenomen maatregelen van interne controle is in 1999 gereed gekomen en op 1 november definitief vastgesteld door de KMar. Om de beschrijving van de AO actueel te houden dient volgens de Rekenkamer in 2000 een AO-audit te worden uitgevoerd en een onderhoudsplan-AO te worden opgesteld. Het Ministerie van Justitie onderschreef dit.

Evaluatie contract Seceurop

Op 24 februari 1998 is door de minister van Justitie een nieuw beveiligingscontract met het beveiligingsbedrijf Seceurop ondertekend. Sinds 1 september 1998 wordt volgens dit nieuwe contract gewerkt. Het contract diende zes maanden na inwerkingtreding te worden geëvalueerd. In 1999 is deze evaluatie uitgevoerd met onder meer de volgende onderzoeksresultaten. De operationele samenwerking Seceurop-KMar-

Justitie verloopt steeds beter sinds de inwerkingtreding van het contract. Nog te onderscheiden knelpunten werden door de KMar en Seceurop aangepakt. De kwaliteit van de door Seceurop geleverde beveiliging is goed gebleken tijdens intensieve internationale tests.

Ontwikkelingen luchtvaartwet

Ten tijde van de afronding van het Rekenkameronderzoek was sprake van een mogelijke wijziging van de luchtvaartwet betreffende de beveiliging van luchtvaartterreinen. Mondelinge behandeling van het wetsvoorstel wordt verwacht in de eerste helft van 2000. In de huidige wetgeving is de uitvoering opgedragen aan de overheid, dat wil zeggen de minister van Justitie. Daartoe heeft hij een contract afgesloten met het particuliere beveiligingsbedrijf Seceurop, die voor hem deze beveiliging uitvoert. Het toezicht op de uitvoering van het contract vindt plaats door de KMar. In het wetsvoorstel worden de aansturing en planning van de beveiliging overgeheveld van de KMar naar de NV Luchthaven Schiphol voor wat betreft passagiers en hun bagage en naar de luchtvaartmaatschappijen voor wat betreft vracht. Deze kunnen dan zelfstandig beveiligingsbedrijven inhuren of binnen hun eigen organisatie de beveiligingsorganisatie opzetten en uitvoeren. De minister van Justitie is dan geen contractpartner meer. De KMar behoudt namens de minister van Justitie echter wel de eindverantwoordelijkheid voor de beveiliging, maar verliest haar greep op de inzet van de beveiligingsbedrijven. De KMar wordt slechts toezichthouder op de taakuitoefening door de luchthaven-exploitant en de luchtvaartmaatschappijen. Bovengenoemde wetswijziging zal niet alleen gevolgen hebben voor de uitvoering van de bewaking van de burgerluchthavens maar ook voor de opzet van het financieel beheer (nieuwe AO bij KMar, afschaffing van het decentrale planningsstelsel door de KMar, afschaffing/wijziging van de controleprotocollen, vastlegging van gewijzigde bevoegdheden inzake toezicht door de KMar, etc.).

Gelet op de «natuurlijke afstand» qua belangen (winst versus algemeen belang), verantwoordelijkheden (voortbestaan bedrijf versus handhaving wetgeving inzake beveiliging), cultuur (particulier versus overheid), etc. tussen beide toekomstige partijen wijst de Rekenkamer op het risico dat de KMar onvoldoende zicht en greep krijgt op de nieuwe situatie. Het is daarom van groot belang dat tijdig en duidelijk wordt vastgelegd welke instrumenten de minister van Justitie en daarmee de KMar zal krijgen om goed toezicht op de taakuitoefening door de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen te kunnen uitoefenen. Aangezien het in het verleden reeds vele jaren vergde om tot een definitieve oplossing van de complexe problematiek inzake de beveiliging burgerluchthavens te komen, bestaat het risico dat de nieuwe opzet niet op tijd en adequaat geregeld zal zijn (volgens de wetsvoorstellen dient de nieuwe opzet in 2002 te zijn ingevoerd). De noodzaak tot nadere invulling van deze toezichtsfunctie door de KMar op de taakuitoefening door de civiele organisaties werd door het Ministerie van Justitie onderschreven.

De Rekenkamer concludeert dat het financieel beheer van de bewakingskosten burgerluchthavens in 1999 ten opzichte van 1998 voldoende is verbeterd. De door de minister in 1998 en in de eerste helft van 1999 getroffen maatregelen waren derhalve in opzet en in werking toereikend. Daarnaast concludeert de Rekenkamer dat de voorgestelde wijzigingen in de luchtvaartwet risico's in zich hebben: de KMar krijgt mogelijk onvoldoende greep op de toekomstige beveiligingssituatie. De Rekenkamer zal daarom in de toekomst hieraan aandacht blijven besteden.

De subsidiëring van de Stichting Reclassering Nederland (SRN) is M&O-gevoelig, omdat de subsidiëring afhankelijk is gesteld van de gerealiseerde productie. In 1996 heeft de Algemene Rekenkamer bezwaar gemaakt tegen het gevoerde financieel beheer, omdat de inspanningen van het Ministerie van Justitie om te komen tot betrouwbare productiecijfers en om een adequaat M&O-beleid te voeren onvoldoende waren. De minister van Justitie zegde toereikende maatregelen toe, zodat de Rekenkamer haar bezwaar niet handhaafde. In 1997 constateerde de Rekenkamer dat het programma van maatregelen volgens planning was uitgevoerd en dat de tekortkomingen waren opgeheven. Een nieuwe definiëring van de reclasseringswerkzaamheden leidde tot de invoering in 1998 van een nieuwe productenlijn. De oude definities waren inputgericht, de nieuwe definities zijn meer outputgericht. In 1998 bleek dat de foutenregistratie in de productieverantwoording was toegenomen als gevolg van bovengenoemde vernieuwde productdefinities én van een volstrekt onvoldoende ontwikkeld beheersinstrumentarium bij de SRN, waaronder het ontbreken van een primair processysteem (= Cliënt Volgstelsel = CVS). De betrouwbaarheid van de productie liep daardoor terug. Het Ministerie van Justitie had daarom besloten de afrekeningscriteria 1998 gelijk te houden aan die van 1997, waarover de accountant een goedkeurende verklaring had verstrekt. Met het continueren van de variabelen van 1997 bleef de betrouwbaarheid gewaarborgd. Hoewel de Rekenkamer vaststelde dat dit niet in strijd was met de betreffende regelgeving constateerde zij in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat er bij de SRN ernstige tekortkomingen waren. Tevens stelde zij vast dat het Ministerie van Justitie de problemen onderkende en voornemens was om op korte termijn maatregelen op te starten, die door de Rekenkamer vooralsnog als toereikend werden beschouwd (ontwikkelen van nieuwe productdefinities, ontwerpen en bouwen van een CVS, invullen randvoorwaarden voor outputfinanciering). De minister van Justitie schreef in zijn reactie verder dat hij achteraf beschouwd van oordeel was dat er in 1998 sprake was van een te vroege overgang naar de nieuwe productenlijn, omdat gebleken was dat in het proces onvoldoende waarborgen aanwezig waren voor de betrouwbaarheid van de productiegegevens. Gelet daarop besloot de Rekenkamer om voor 1999 geen bezwaaronderzoek aan te kondigen. Wel gaf zij aan voornemens te zijn om een financieel beheer onderzoek naar de resultaten van de implementatie van de (voor)genomen maatregelen uit te voeren.

De invoering van outputsturing voor de reclassering heeft in 1999 tot vertraging geleid. Het bovengenoemde besluit om de subsidieverlening 1998 alsnog te herleiden op basis van de afrekeningscriteria 1997 was daarom ook van toepassing voor 1999 en mogelijk daarna. Met het continueren van de variabelen van 1997 bleef de betrouwbaarheid gewaarborgd. Voor het invoeren van outputsturing voor de reclassering is onder meer een eenduidige kostprijsmethodiek van groot belang. Deze is in 1998 door een extern bureau onderzocht. Uit dat onderzoek bleek ondermeer dat er een belangrijke samenhang is tussen een succesvolle invoering van outputsturing en het bovengenoemde CVS. Gelet op de bovengenoemde vertraging heeft in juli én in september 1999 overleg plaats gevonden tussen de secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie en het bestuur van SRN. De aanleiding was de bezorgdheid van het Ministerie van Justitie over de voortgang van het project Outputsturing Reclassering. Dit overleg had dan ook tot doel om het project, waaraan vanaf januari 1999 was gewerkt, daadwerkelijk van start

te laten gaan. Het resultaat van genoemd overleg was dat de volgende prioriteitstelling voor de taakuitvoering van de SRN is afgesproken:

1. De reguliere productie en het CVS;
2. Het project Outputsturing Reclassering.

Cliënt Volgsysteem

Tijdens het bovengenoemde overleg kwam aan de orde dat de implementatie van het CVS een beslag op de organisatie zou leggen. Uit een pilot bleek dat een productieverlies van circa 25% wordt voorzien ter waarde van circa f 12,6 miljoen. Daarom werd besloten om een extern bureau daarover een onderzoek te laten uitvoeren. Dat bureau concludeerde dat de SRN het CVS gedegen heeft aangepakt en dat de schattingen van het productieverlies en van de tijds- en capaciteitsplanning voor de afronding van het CVS niet overdreven waren. Daarnaast werd onder meer geconcludeerd dat het CVS goed aansluit op de behoeften van de SRN, met name wat betreft het operationele proces. De informatiebeveiliging van het CVS is door de SRN-accountant doorgelicht. De meeste bevindingen uit dat onderzoek waren eind 1999 doorgevoerd. De kwaliteitsborging van de produkten van het CVS zal in 2000 door de AD van het Ministerie van Justitie worden onderzocht. De verwachting van het Ministerie van Justitie is dat het CVS in de loop van 2000 volledig zal zijn ingevoerd. Daarbij is gekozen voor een gefaseerde invoering. In het jaar 2001 zal het systeem volgens de planning operationeel zijn. Het bewaken van de voortgang van de introductie van het CVS vindt plaats door de Stuurgroep Outputsturing Reclassering (zie hieronder bij project Outputsturing Reclassering). Daarnaast is om de implementatie van het CVS te faciliteren en te monitoren een externe projectleider aangesteld die maandelijks over de voortgang moet rapporteren. Deze rapportages worden eveneens toegezonden aan de leden van de stuurgroep. Tevens is het CVS een vast agendapunt in het maandelijks periodieke overleg tussen SRN en de directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid, zodat ook op deze wijze de voortgang kan worden gevolgd. Bovendien legt de SRN in haar kwartaalrapportages verantwoording af aan het kerndepartement over de voortgang.

Project Outputsturing Reclassering

Het plan van aanpak inzake het project Outputsturing Reclassering heeft tot doel de realisatie van de randvoorwaarden voor het succesvol sturen en financieren op basis van output. Het plan van aanpak is door de Rekenkamer getoetst aan de concept-criteria van de Rekenkamer voor een verbeterplan. Het plan van aanpak blijkt te voldoen aan alle criteria met uitzondering van een formele vaststelling door de minister. Op 22 oktober 1999 is de Stuurgroep Outputsturing Reclassering formeel ingesteld. De belangrijkste taken van de stuurgroep zijn uitvoering geven aan het project Outputsturing Reclassering en bewaking van de voortgang van de betreffende activiteiten en van de voortgang van de introductie van het CVS. Het project Outputsturing Reclassering loopt voor een deel parallel aan de invoering van het CVS, maar het is, zoals hierboven gesteld, op enkele onderdelen afhankelijk van de voortgang bij het CVS. Dit heeft tot gevolg dat de definitieve invoering van outputsturing voor de reclassering pas kan plaatsvinden nadat er sprake is van een invoering van het CVS in 2000.

Planning

De minister van Justitie heeft op 30 september 1999 tijdens een algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie¹ bovenbeschreven problematiek inzake de outputsturing van de SRN aan de Tweede Kamer

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 541 enz., nr. 64, pag. 10.

gemeld. Daarbij meldde hij tevens dat het project Outputsturing Reclasse-
ring is vertraagd en nog twee jaar zal duren. Dit betekent dat de
productdefinitie uit 1997 ook nog in 2000 en 2001 zullen moeten worden
toegepast. Uit de stukken van de P&C-cyclus van het Ministerie van
Justitie blijkt bovendien dat naar verwachting het CVS in 2000 zal zijn
ingevoerd, waarna in 2001 zal worden getoetst of er voldoende
waarborgen zijn voor outputsturing. Dit betekent dat naar verwachting
pas in 2002 volledig kan worden gewerkt op basis van outputsturing.

De Rekenkamer concludeert dat er onvoldoende vorderingen zijn gemaakt
bij de implementatie van de eind 1998 aangekondigde verbetermaat-
regelen. Het tijdspad voor de implementatie van de verbetermaatregelen
was niet realistisch. De werking van de verbetermaatregelen kon daardoor
nog niet worden beoordeeld. De volledige invoering van outputsturing bij
de SRN is daarmee aanzienlijk vertraagd. In overleg tussen de departe-
mentsleiding en de SRN is een nieuw plan van aanpak met tijdspad
opgesteld, dat loopt tot en met 2001. De Rekenkamer acht het van belang
dat het realiseren van dit tijdspad continu aandacht krijgt. De als «tijdelijke
overgangssituatie» bedoelde subsidieverstreking op basis van de oude
productdefinitie uit 1997 zal veel langer dan oorspronkelijk was gepland
moeten worden toegepast (in totaal vier jaar in plaats van 1 jaar). De
Rekenkamer concludeert tenslotte dat het departement door de
toezegging van de minister aan de Tweede Kamer op 30 september 1999
politiek gebonden is aan het tijdspad tot en met 2001 waarna in 2002
volledig op basis van outputsturing zal worden gewerkt. Gelet op de
nieuwe planning (van september 1999) van de verbeteractiviteiten die er
toe moet leiden dat de outputsturing van de SRN eind 2001 is ingevoerd
en gelet op de duidelijke toezegging van de minister van Justitie aan de
Tweede Kamer dat deze problematiek eind 2001 op orde zal zijn, blijft de
Rekenkamer de ontwikkelingen volgen. Zij verzoekt de minister van
Justitie derhalve aan te geven welke concrete (deel)resultaten eind 2000
moeten zijn gehaald ter verbetering van de geconstateerde problematiek,
zodat de Rekenkamer in haar rapport bij de financiële verantwoording
over 2000 hieraan aandacht kan schenken.

Antwoord minister

De minister antwoordde dat bij de reclasse-
ring hard wordt gewerkt aan
het opheffen van tekortkomingen bij de outputsturing en aan het invoeren
van outputfinanciering. Dit is volgens de minister een complexe traject van
activiteiten. De belangrijkste voorwaarde voor dit traject is de invoering
van het Cliënt Volg-systeem (CVS).

Vanaf april 2000, nadat gebleken onvolkomenheden waren verholpen, is
gestart met de landelijke implementatie van het systeem. De landelijke
invoering voor de commune reclasse-
ring zal tot en met december 2000 in
beslag nemen. In het tweede kwartaal van 2001 zal het systeem ook bij de
verslavingszorg zijn ingevoerd. Het Expertise Centrum is ingeschakeld om
de implementatie te monitoren. Tevens voert de DAD een onderzoek uit
naar de waarborgen die zijn opgenomen in de systemen ten behoeve van
een uniforme kwaliteit van de productie (quick scan CVS). In mei 2000
volgen rapportage en evaluatie.

De productdefinitie 1998 zijn inmiddels aangepast om te kunnen worden
ondersteund door de CVS-versie die in 2000 wordt geïmplementeerd.
Eind 2000 zal ook het deelproject Financiën een kostprijsmethodiek
opleveren die gebaseerd is op de aangepaste productdefinitie 1998.
Hoewel de planning van de CVS zorgvuldig is, maakt de afhankelijkheid
van de andere onderdelen ervan de totaalplanning minder bestuurbaar. Om

de risico's van een mogelijke vertraging van de implementatie van het CVS tijdig te onderkennen, laat de Stuurgroep Outputsturing Reclassering momenteel nader onderzoek verrichten naar fall-back-scenario's, waarmee de invoering van outputsturing en -financiering met ingang van 2002 kan worden gegarandeerd. De resultaten van dit onderzoek zullen medio 2000 beschikbaar zijn.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer zal de door de minister toegezegde deelresultaten als toetsingscriteria hanteren bij haar oordeel over de tussentijdse bereikte voortgang in 2000 en zal daarover rapporteren in haar RFV2000.

4.2.4 Financieel beheer/administratieve organisatie Justitie

De Rekenkamer voerde in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 een bezwaaronderzoek uit naar de AO van het gehele Ministerie van Justitie. De Rekenkamer concludeerde destijds dat toereikende maatregelen waren getroffen om de noodzakelijke verbeteringen in de AO te realiseren. In het rechtmatigheidsonderzoek 1997 heeft de Rekenkamer in een vervolgonderzoek opnieuw aandacht besteed aan de AO bij het ministerie. De Rekenkamer concludeerde dat in 1997 een aantal instrumenten was ontwikkeld om de AO op een voldoende niveau te houden. Verder waren in 1997 voor een aantal tekortkomingen in de AO in opzet toereikende maatregelen getroffen (een Plan van aanpak verbetering AO-bestuursdepartement), waarvan de werking, gezien de datum van invoering, nog niet kon worden vastgesteld. De Rekenkamer gaf aan de uitvoering van deze maatregelen in 1998 opnieuw met aandacht te zullen volgen en zonodig te overwegen bezwaar te maken. Op grond van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 besloot de Rekenkamer bezwaar te maken voor wat betreft de AO van het bestuursdepartement. Uit dat onderzoek bleek namelijk dat bij het bestuursdepartement de verplichtingenadministratie, de beschrijving van het (Europees) inkoopproces, het financieel beheer en de werking van de AO nog verder verbeterd dienden te worden. Daarnaast leidde het kennisniveau van de financiële functie bij de budgethouders in combinatie met de mate van gedetailleerdheid van de AO-beschrijving in de praktijk nog niet tot de gewenste resultaten in het financieel beheer. De door de minister ingevoerde maatregelen oordeelde de Rekenkamer als toereikend: een procedure Voorafgaand Toezicht (VAT) bij het bestuursdepartement (per 1 april 1999), monitoring door de AD in hoeverre de gerapporteerde bevindingen en overige tekortkomingen uit de opgestelde AO-onderhoudsplannen en AO-audits tijdig worden weggenomen, vaststelling door bestuursraad van de rol, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en formatie inzake de controlfunctie binnen het bestuursdepartement (door directie Algemene Zaken Bestuursdepartement = DAZB). De Rekenkamer besloot daarom haar bezwaar niet te handhaven.

Wat betreft het departement in brede zin constateerde de Rekenkamer dat de onderhoudsorganisatie van de AO in 1998 nog niet geleid had tot een goede beschrijving van de AO en het goed werken van de AO bij het departement in zijn totaliteit. In veel gevallen was de AO in 1998 nog steeds niet juist, volledig en actueel en ook de goede werking van de organisatie conform de beschreven AO liet nog te wensen over (bijvoorbeeld DJI, directie Bestuurszaken, directie Rechtspleging, Gerechtelijke Laboratoria en Openbaar Ministerie). Hoewel de Rekenkamer de door de minister aangekondigde maatregelen (deelname van de AD aan de advisering in het kader van de P&C-cyclus, invoering van het bovengenoemde VAT) als toereikend beschouwde heeft zij in 2000 opnieuw

onderzoek gedaan naar de AO van het departement in brede zin. Dat onderzoek richtte zich op de bovengenoemde organisatieonderdelen en op de resultaten van de door de minister aangekondigde maatregelen.

Wat betreft het oordeel over de beschrijving van de AO van het bestuursdepartement in 1999 wordt verwezen naar punt 2.3.2. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de problemen in de afgelopen jaren tevens bepaald zijn geweest door een langdurige reorganisatie bij DAZB. Sinds 1 september 1999 is deze directie omgevormd tot de Directie Bedrijfsvoering en -Ondersteuning Bestuursdepartement (DBOB). DBOB voerde vanaf dat moment de controlfunctie binnen het bestuursdepartement uit conform de door de bestuursraad van het Ministerie van Justitie in mei 1999 vastgestelde «notitie inzake de controlfunctie van DAZB ministerie van Justitie». Hierin is bepaald dat DBOB de interne controle-functie uitvoert zowel ten aanzien van betalingen als ten aanzien van verplichtingen en bij afwijking van procedures door budgethouders de mogelijkheid heeft om voorstellen beargumenteerd en voorzien van advies terug te sturen. Een verplichting wordt dan niet geregistreerd (geen betaling mogelijk) c.q. een betaling niet uitgevoerd. Binnen DBOB is een hoofdafdeling Mandaatbeheer gevormd die zich bezig moet houden met de controlfunctie op (onder meer) financieel gebied. Hoewel een ordelijk financieel beheer een primaire verantwoordelijkheid van de integraal manager is, wordt de verbetering van het financieel beheer op het bestuursdepartement door deze hoofdafdeling gestimuleerd en gecoördineerd. Deze hoofdafdeling heeft ook een groot deel van de uitvoerende taken die samenhangen met de bevoegdheden van de integraal managers van het bestuursdepartement. De verbetering van het financieel beheer zal in samenwerking tussen deze hoofdafdeling en de budgethouders van de diverse diensten moeten plaatsvinden. In het jaarplan 2000 van DBOB is verbetering van de communicatie met de budgethouders één van de speerpunten. Uit hoofde van de controlfunctie dient DBOB te communiceren over aard en omvang van de tekortkomingen in het financieel beheer bij individuele budgethouders.

De belangrijkste maatregel van het departement naar aanleiding van het «bezwaar» van de Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek 1998 was de instelling van het VAT op de financiële verplichtingen en uitgaven boven de f 30 000,- in april 1999. Daarnaast heeft de minister op 30 september 1999 tijdens een algemeen overleg met de Vaste Commissie voor Justitie aan de Tweede Kamer¹ toegezegd dat op de derde woensdag van mei 2002 verantwoording zal worden afgelegd over het financieel beheer van het bestuursdepartement.

Resultaten Voorafgaand toezicht

Bij het bestuursdepartement is het Bureau Voorafgaand Toezicht ingesteld bij DBOB. Het richt zich voornamelijk op het proces van aangaan en vastleggen van verplichtingen en het doen van betalingen door budgethouders. Vanwege het spanningsveld tussen het VAT en het besturingsmodel van het Ministerie van Justitie, waarin de directeuren binnen het aan hen verstrekte mandaat als integraal manager mogen besluiten, is het VAT bedoeld als een tijdelijke maatregel. Opheffing van het VAT is afhankelijk gemaakt van de noodzakelijke verbetering van het financieel beheer per budgethouder, dat wil zeggen indien een budgethouder heeft aangetoond dat het financieel beheer op orde is.

De maatregel had in de eerste fase vooral een repressief effect. Fouten en andere tekortkomingen werden eerder gesignaleerd en gerapporteerd aan het management. Uit de bevindingen uit het VAT en de accountants-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 541 enz., nr. 64, pag. 7.

controle op het financieel beheer bleek, dat de uitvoering van de financiële processen bij het bestuursdepartement nog niet op een voldoende niveau zijn. Het ging hierbij om zowel herstelbare als onherstelbare fouten. Herstelbare fouten worden gecorrigeerd na constatering ervan door het VAT (zoals vermelding van onjuiste gegevens en procedurele fouten). Onherstelbare fouten kunnen niet met terugwerkende kracht gecorrigeerd worden (zoals ten onrechte niet Europees aanbevolen). Als controle-instrument heeft het VAT daarmee tot enige verbetering geleid. Uit een analyse van de Rekenkamer- en accountant-rapportages over de jaren 1996 tot en met 1998 alsmede de VAT-rapportages uit 1999 kwamen de volgende knelpunten in het financieel beheer naar voren: onvoldoende analyse van en communicatie over de constatering uit de controlfunctie, onvoldoende structuur en helderheid van de financiële processen, onvoldoende kennis van de betreffende financiële, comptabele regelgeving, onvoldoende kennis van het financiële systeem Jurist, onvoldoende capaciteit voor de financiële functie op het bestuursdepartement, ontbrekende eigen boekhouding voor het bestuursdepartement. De bevindingen leverden een beeld op van een decentralisatie van bevoegdheden op financieel gebied en van het budgethouderschap zonder dat het budgetbeheer hierin voldoende was meegegroeid. Dit betreft zowel de uitvoerende en controltaken in het kader van het decentraal budgethouderschap op centraal niveau binnen het bestuursdepartement als voor het budgethouderschap bij de integraal managers.

Plan van aanpak

Het bovenstaande heeft in het laatste kwartaal van 1999 geleid tot een vervolg Plan van aanpak, dat op 3 december 1999 is besproken in het Audit Committee. Daarin zijn de problemen nader geanalyseerd en de verbetermaatregelen uitgewerkt. De activiteiten zijn ingebed in een «Project Verbetering financieel beheer bestuursdepartement Ministerie van Justitie». Daarbij is een onderscheid van verbeteracties binnen DBOB zelf en verbeteringen die bij de budgethouders tot stand moeten komen. Een belangrijk uitgangspunt van dit verbetertraject is het zorgdragen voor een betere aansluiting bij de problemen van specifieke budgethouders. De uitkomsten van het VAT toonden aan dat het aantal en de aard van de fouten aanzienlijk verschilden per budgethouder. Basis voor een dergelijke gerichte aanpak is een regulier overleg tussen DBOB en de budgethouders. Voor de uitvoering van het nieuwe Plan van aanpak is nauwe samenwerking noodzakelijk tussen de centrale directie DBOB en de budgethoudende directies. Voor de uitwerking van de projectorganisatie rondom het plan is daarom rekening gehouden met de noodzakelijke participatie van vertegenwoordigers vanuit de budgethoudende directies. Het nieuwe Plan van aanpak is door de Rekenkamer getoetst aan de concept-criteria voor een verbeterplan. Het Plan van aanpak blijkt te voldoen aan nagenoeg alle door de Rekenkamer gehanteerde criteria met uitzondering van een formele vaststelling door de minister, tussentijdse voortgangsrapportages en vastlegging van de verantwoordelijkheidsverdeling. Voor de uitvoering is in het Plan van aanpak een planning op hoofdlijnen opgenomen. Alle (verbeter-) activiteiten moeten volgens de planning zijn afgerond in (mei) 2001, zoals ook door de minister van Justitie in 30 september 1999 aan de Tweede Kamer is toegezegd (zie hierboven). De planning is opgedeeld in trimesters zodat daarmee wordt aangesloten op de P&C-cyclus. In de P&C-cyclus wordt namelijk door middel van verantwoordingsrapportages elke vier maanden de directeur generaal/secretaris generaal door de directeur (in dit geval van DBOB) op de hoogte gebracht van de stand van zaken. Daarbij ligt het accent op de voortgang in relatie tot de te bereiken resultaten. Deze rapportages

kunnen dan aanleiding zijn om de uitvoering van bijvoorbeeld bovengenoemd Plan van aanpak aan te passen. Daartoe worden een inhoudelijke toelichting en voorstellen voor het oplossen van knelpunten in de rapportage opgenomen.

AO overige onderdelen

Wat betreft de constatering in zake de overige onderdelen van het Ministerie van Justitie zijn onder meer de volgende aandachtspunten van belang. Bij het Openbaar Ministerie zijn onvolkomenheden geconstateerd bij de volledige en tijdige registratie van boetevonnissen en bij de afstemming van de inbeslaggenomen gelden tussen de subadministraties (parketten) met de financiële administratie (een essentiële maatregel van interne controle voor het beheer en de afwikkeling van de inbeslaggenomen gelden). De beschrijving van de AO is bij een deel van de arrondissementsparketten niet actueel. De betreffende parketten zijn niet in staat gebleken de onderhoudsorganisatie op het gewenste niveau te brengen en de onderhoudsplannen AO, voor zover aanwezig, uit te voeren. In het algemeen wordt onvoldoende uitvoering gegeven aan de toetsing van de AO. Bij de meeste gerechten en stafdiensten is in 1999 nog onvoldoende gevolg gegeven aan het uitvoeren van (geplande) AO-audits. Bij diverse diensten is de AO niet actueel. Bij het Nederlands Forensisch Instituut zijn in 1999 een aantal verbeteringen ingetreden, waaronder de start van een project om de AO te beschrijven. Bij de DJI loopt de uitvoering van het onderhoud van de AO achter op het onderhoudsplan (te optimistische raming, capaciteitsprobleem). Het voornemen van de organisatieonderdelen van DJI om in 1999 zelf de AO-audits uit te voeren is niet of nauwelijks gerealiseerd. Bij het CJIB is, als gevolg van een aantal genomen maatregelen (bijvoorbeeld de actualisering van de AO-beschrijvingen), de AO verbeterd. Desalniettemin is er nog een aantal tekortkomingen en aandachtspunten: het versterken van de interne control-functie, het opstellen van een totaal omvattend «Intern Controleplan» en het uitvoeren van een interne AO-audit. Bij de IND is geconstateerd dat bij de personeelsafdelingen een verouderde beschrijving (meestal uit 1994) van de AO/IC aanwezig is en dat de werking daarvan betreffende de personele kosten en opbrengsten onvoldoende is.

De Rekenkamer concludeert dat de werking van de in april 1999 ingestelde (tijdelijke) verbetermaatregel inzake het VAT positief is geweest en dat het heeft geleid tot enige verbetering in het financieel beheer. Het eerste Plan van aanpak waarmee de tekortkomingen bij het bestuursdepartement volledig en structureel moesten worden opgelost blijkt geen realistisch tijdspad te hebben gehad. Onder meer op basis van de resultaten en bevindingen van het VAT is daarom een vervolg Plan van aanpak met tijdspad opgesteld, dat loopt tot mei 2001. De Rekenkamer acht het van belang dat het realiseren van dit tijdspad continu aandacht krijgt. De Rekenkamer concludeert dat het departement door de toezegging van de minister op 30 september 1999 aan de Tweede Kamer politiek is gebonden aan het tijdspad tot in 2001. Gelet op de nog bestaande problemen in het financieel beheer moet het VAT als tijdelijke maatregel gehandhaafd blijven tot de verbeteringen in 2001 geheel zijn gerealiseerd. Hoewel de AO van het bestuursdepartement in 1997 is beschreven concludeert de Rekenkamer dat er nog problemen zijn met de toepassing van deze AO-beschrijving in de praktijk. De AO-beschrijving bij de overige onderdelen van het Ministerie van Justitie was enerzijds nog niet actueel (bij het Openbaar Ministerie en de gerechten, de agentschappen DJI en

IND), en anderzijds waren er verbeteringen opgetreden (bij Nederlands Forensisch Instituut, het CJIB).

Gelet op de planning van alle verbeteractiviteiten die er toe moet leiden dat het nieuwe project Verbetering financieel beheer bestuursdepartement in mei 2001 is afgerond en gelet op de duidelijke toezegging van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer dat het financieel beheer bij het bestuursdepartement vóór 2002 op orde zal zijn, zal de Rekenkamer de ontwikkelingen tot die tijd blijven volgen. Zij verzoekt de minister van Justitie derhalve aan te geven welke concrete (deel)resultaten eind 2000 moeten zijn gehaald ter verbetering van de geconstateerde problematiek, zodat de Rekenkamer in haar rapport bij de financiële verantwoording over 2000 verhoogde aandacht kan schenken aan de problematiek inzake het financieel beheer/AO (waaronder de AO bij de gerechten en het Openbaar Ministerie).

Antwoord minister

De minister antwoordde dat, mede in relatie tot de geplande invoering van de nieuwe systematiek voor begroting en verantwoording «Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording» (VBTB), de verbetering van het financieel beheer een bijzonder aandachtspunt is voor de Secretaris-generaal, waarvan de realisatie uiterlijk in 2001 dient plaats te vinden. De bevindingen van het VAT maakten een gerichtere analyse van de problematiek mogelijk op basis waarvan een Vervolgplan van Aanpak Financieel Beheer tot stand is gebracht. Momenteel wordt volop in het project Verbetering Financieel Beheer Bestuursdepartement gewerkt aan de noodzakelijke activiteiten die in het kader van dit verbeterplan plaatsvinden.

Kenmerkend in de aanpak is volgens de minister enerzijds de samenwerking tussen de Directie Bedrijfsvoering en Ondersteuning Bestuursdepartement en de (medewerkers van) integraal managers op het bestuursdepartement, terwijl anderzijds met een stuurgroep op hoog ambtelijk niveau de voortgang in het proces voortdurend wordt bewaakt. Indien nodig kunnen op basis hiervan aanvullende maatregelen worden getroffen.

Het verbeterplan richt zich op de problemen op het Bestuursdepartement. De volgende deelproducten uit het verbeterplan zullen eind 2000 gereed zijn:

- Invoering van een eigen boekhouding voor het bestuursdepartement
- Totstandbrenging van een separate financiële verantwoording voor het bestuursdepartement
- Ontwikkelen en uitvoeren van opleidingen op het terrein van regelgeving en boekhouden
- Ontwikkelen van handzame en makkelijk leesbare handleidingen voor de financiële processen
- Vanaf zomer 2000 organiseren van een budgethoudersoverleg inzake de controlbevindingen van DBOB
- Continueren van het voorafgaand toezicht in 2000.

Bovenstaande punten moeten volgens de minister in samenhang leiden tot een verbetering van het financieel beheer.

De minister acht, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het beheer op het departement, het proces waarlangs de deelproducten tot stand komen van groot belang. De betrokkenheid van de integraal managers op het bestuursdepartement is georganiseerd door deelname in het project Verbetering Financieel Beheer Bestuursdepartement.

Wat betreft de door de Rekenkamer geconstateerde problematiek inzake de administratieve organisatie/Interne Controle (AO/IC) bij de gerechten

en stafdiensten en bij het Openbaar Ministerie meldde de minister het volgende.

In de zomer van 2000 worden door de Directie Rechtspleging (DRp) zogenaamde administratieve organisatie (AO)-reviews uitgevoerd bij de gerechten en stafdiensten. Hierbij zullen de lokale diensten op basis van een standaardvragenlijst, beperkte gerichte controles en eigen rapportages moeten aantonen welke verbeteracties zijn ondernomen. Tevens wordt met deze diensten doorgenomen welke knelpunten zich voordoen bij de uitvoering van hun AO-plannen en controleprogramma's. De DRp zal het lokale management waar nodig adviseren en de benodigde «centrale» activiteiten ontplooiën. Een en ander moet er toe leiden dat het financieel beheer en de administratieve-organisatie en interne controle (AO/IC) dit jaar (weer) voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Bij het Openbaar Ministerie heeft het Parket-Generaal naar aanleiding van de bevindingen van de AD een handreiking opgesteld voor de parketten om de geconstateerde leemten in de administratieve organisatie en interne controle weg te nemen. De meeste herstelactiviteiten zijn uitgevoerd. Ten aanzien van de opzet en actualiteit van de AO/IC is het Parket-Generaal bezig met het ontwikkelen van een intern auditprogramma. Naar verwachting zal dit programma in de zomer van 2000 gereed zijn. Vervolgens zullen de parketten uiterlijk dit najaar aan de hand van dit auditprogramma de stand van de AO/IC in kaart brengen en indien daar aanleiding toe is, verbeteringen aanbrengen.

5 FINANCIËLE VERANTWOORDING

5.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1999 van het Ministerie van Justitie is samengesteld (exclusief agentschappen). Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1

Bedragen van de rekening 1999 , Ministerie van Justitie (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	9 936,1	8 891,6	1 425,8
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	9 936,1	8 837,5	1 425,8
Belangrijke fouten/ onzekerheden Onvolledigheden	-	54,1	- (11,5) ²

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 962,2 miljoen respectievelijk f 98,3 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

² Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid van dat bedrag.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

De fouten en onzekerheden hadden betrekking op twee uitgavenartikelen en één ontvangstenartikel.

Bij artikel U09.05 (Personeel en materieel rechtspraak) zijn in totaal bij het Openbaar Ministerie, Rijksrecherche en de Directie Rechtspleging voor f 34,0 miljoen fouten en voor f 20,1 miljoen onzekerheden geconstateerd. Voor het grootste gedeelte wordt dit veroorzaakt door het op onjuiste wijze toepassen van de Europese aanbestedingsregels (f 11,1 miljoen fouten en f 19,4 miljoen onzekerheden) en het niet voldoen aan de voorwaarden die gelden voor het doen van voorschotbetalingen (f 15,8 miljoen fouten). Voor deze problematiek verwijzen wij naar het gestelde in de paragrafen 2.6 en 2.8. Daarnaast is een fout geconstateerd met betrekking tot onrechtmatige betalingen ad f 5,4 miljoen in strijd met de regelgeving taakverdeling beheer rijkshuisvesting. De AD heeft bij de financiële verantwoordingen van de onderdelen Openbaar Ministerie en Directie Rechtspleging accountantsverklaringen met beperking afgegeven.

Bij artikel O01.01 (Diverse ontvangsten ministerie) constateerde de Rekenkamer onzekerheid over de volledigheid van een bedrag ad f 11,5 miljoen aan ontvangsten van het Algemene Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF). De reden hiervoor was dat het financiële systeem SAFIR de werkzaamheden onvoldoende had uitgevoerd, net als in voorgaande jaren het geval was.

5.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar de kengetallen in de financiële verantwoording onderzocht. De Rekenkamer definieert een kengetal als iedere combinatie van kwantitatieve informatie die bruikbaar is voor de besturing en/of beheersing van overheidshandelen, met als doel inzicht te geven in activiteiten, prestaties en effecten in relatie tot de ingezette middelen.

5.2.1 Bevindingen

In de artikelsgewijze toelichting van de begroting 1999 worden de doelstellingen van het beleid in algemene zin aangegeven. De doelstellingen worden niet altijd nader gekwantificeerd.

In de begroting van het ministerie zijn in totaal 43 kengetallen opgenomen (inclusief de agentschappen).

Het aantal met kengetallen toegelichte artikelen is ten opzichte van vorige jaar op hetzelfde niveau gebleven.

Vergelijking van de 43 kengetallen voorkomend in de begroting met de kengetallen die zijn opgenomen in de financiële verantwoording wees uit dat:

- 7 kengetallen niet zijn opgenomen in de financiële verantwoording (4 departement; 3 agentschappen);
- 4 kengetallen onvolledig waren opgenomen in de financiële verantwoording (2 departement; 2 agentschappen);
- 5 kengetallen deels verschillend waren opgenomen (1 departement; 4 agentschappen);
- bij één agentschap in de begroting 3 en in de financiële verantwoording 6 kengetallen waren opgenomen.

In alle gevallen werden in de verantwoording zowel de waarden voor de raming als voor de realisatie vermeld. Bij 13 kengetallen ontbrak een toelichting op de verschillen tussen raming en realisatie. In een aantal gevallen waren de verschillen klein of werd verwezen naar een ander document. In 5 gevallen was er echter geen verklaring voor het ontbreken van een toelichting.

Op grond van deze bevindingen constateert de Rekenkamer bij het onderdeel informatievoorziening en kengetallen tekortkomingen.

De AD controleert hoe en met welke betrouwbaarheid de kengetallen tot stand zijn gekomen en hoeverre ze controleerbaar zijn. De AD gaat vervolgens na of de kengetallen niet in strijd zijn met deze vermelding.

5.2.2 Conclusies

Op grond van deze bevindingen constateert de Rekenkamer bij het onderdeel kengetallen dat er tekortkomingen zijn.

De Rekenkamer constateert tevens dat de AD de in de toelichting opgenomen kengetallen globaal in zijn controle heeft betrokken.

Met inachtneming van de constateringenvoldoet de toelichting bij de rekening 1999 van het Ministerie van Justitie aan de eisen.

5.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij

- het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post op staan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1999. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2

Bedragen van de saldibalans per 31 december 1999, Ministerie van Justitie (bedragen x f 1 miljoen)

	Debet	Credit
Totaal	25 480,8	25 480,8
Niet beoordeeld	19 700,1	8 206,4
Beoordeeld	5 780,7	17 274,4
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	5 780,7	17 274,4
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0
Onvolledigheden	0	0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 2 026,5 miljoen afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

5.4 Financiële verantwoording agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

De IND is een in 1994 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1999 bedroeg het totaal van de baten f 497,3 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 519,6 miljoen. Het nadelig resultaat over 1999 bedroeg f 22,3 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 57,0 miljoen en f 15,0 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1999 bedroegen f 189,3 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden met uitzondering van in totaal voor f 6,9 miljoen fouten en voor f 6,3 miljoen onzekerheden, voornamelijk wegens het onjuist toepassen van de Europese aanbestedingsregels. De AD heeft bij de financiële verantwoording van het agentschap IND een accountantsverklaring met beperking afgegeven.

De toelichtingen voldeden aan de eisen.

In de bijlage is een specificatie opgenomen van de fouten en onzekerheden in de rekening en balans van het agentschap.

5.5 Financiële verantwoording agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

De DJI is een in 1995 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1999 bedroeg het totaal van de baten f 2 442,6 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 2 393,2 miljoen. Het voordelig resultaat over 1999 bedroeg f 49,4 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 78,0 miljoen en f 56,0 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1999 bedroegen f 625,9 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

5.6 Financiële verantwoording agentschap Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

Het CJIB is een in 1996 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1999 bedroeg het totaal van de baten f 70,8 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 67,9 miljoen. Het voordelig resultaat over 1999 bedroeg f 2,9 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 2,4 miljoen en f 4 000,-. De totalen van de balans per 31 december 1999 bedroegen f 25,3 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

5.7 Financiële verantwoording agentschap Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)

Het KLPD is een in 1998 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Het wetsvoorstel voor de overdracht van het beheer van het KLPD van de minister van Justitie naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is op 21 december 1999 door de Eerste Kamer aanvaard. De wet is op 1 januari 2000 in werking getreden waarmee de overgang feitelijk heeft plaats gevonden.

Over 1999 bedroeg het totaal van de baten f 503,8 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 512,0 miljoen. Het nadelig resultaat over 1999 bedroeg f 8,2 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 77,2 miljoen en f 18,1 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1999 bedroegen f 245,2 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

5.8 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Ministerie van Justitie, waarin zijn opgenomen de financiële verantwoordingen van de agentschappen IND, DJI, CJIB en KLPD, voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.
- Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis.

Aan de tweede eis wordt voldaan, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschreden:

- een bedrag van f 34,0 miljoen aan onrechtmatige uitgaven betreffende toepassing van de Europese aanbestedingsregelgeving, parkeren begrotingsgelden en de regeling taakverdeling beheer rijkshuisvesting;
- een bedrag van f 20,1 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen betreffende voornamelijk toepassing van de Europese aanbestedingsregelgeving;
- een bedrag van f 11,5 miljoen aan ontvangsten van het Algemene Arbeidsongeschiktheidsfonds waarover de Rekenkamer onzekerheid heeft over de volledigheid in het kader van de rechtmatigheid (de omvang van de onvolledige onrechtmatigheid van de desbetreffende specifieke financiële stroom kan niet worden aangegeven en dus wordt het gehele bedrag van de specifieke financiële stroom als onvolledig aangemerkt);

De financiële verantwoordingen van de agentschappen IND, DJI, CJIB en KLPD voldoen aan eerstgenoemde eis. Aan de tweede eis voldoen deze verantwoordingen ook, met uitzondering van de verantwoording van de IND met in de rekening van baten en lasten in totaal voor f 6,9 miljoen fouten en voor f 6,3 miljoen onzekerheden.

Bijlage 1
Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1999 bij het Ministerie van Justitie (bedragen x 1 miljoen)^a

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
Uitgaven								
Uitgaven gedaan in strijd met Europese aanbestedings-regelgeving	1999	Instelling van een Platform Europese aanbesteding en een evaluatie daarvan medio 2000.	11,1	19,4	U905	Directie Rechtspleging, Openbaar Ministerie, Rijksrecherche	1 220,1 366,0	5.1
Parkeren begrotingsgelden	1998 1999		15,8	–	U905	Directie Rechtspleging, Openbaar Ministerie, Rijksrecherche	1220,1 366,0	2.8 + 5.1
Uitgave gedaan in strijd met regeling taakverdeling beheer rijkshuisvesting	1999		5,4	–	U905	Directie Rechtspleging	1 220,1	5.1
Diverse overige kleine uitgaven	1999		1,7	0,7	U701 U905			
<i>Totaal</i>			34,0	20,1				
Ontvangsten								
AAF-gelden	1998 1999		–	(11,5)	O101	Diverse ontvangsten Ministerie van Justitie	26,2	5,1
<i>Totaal</i>				(11,5)				
Agentschappen								
Bij de IND zijn de Europese aanbestedingsregels onjuist toegepast. De AD heeft bij de financiële verantwoording van de IND een accountantsverklaring met beperking afgegeven.	1998 1999		6,6	4,7		Immigratie- en Naturalisatie-dienst	519,6	5.4
Diverse overige kleine uitgaven	1999		0,3	1,6				
<i>Totaal</i>			6,9	6,3				
Overige tekortkomingen								
Tekortkomingen in zowel een aantal beschrijvingen van de AO als in het functioneren van de (in opzet toereikende) onderhouds-organisatie AO.	1996* 1997 1998* 1999	Instelling Voorafgaand Toezicht op verplichtingen en uitgaven boven f 30 000,- en vervolg plan van aanpak voor project Verbetering financieel beheer bestuursdepartement Min. Van Justitie. Tevens toezegging van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer dat e.e.a. vóór 2002 op orde zal zijn.	–	–	–	Beschrijving en onderhouds-organisatie AO		2.3+4.2.4

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
De implementatie van het VIR is ultimo 1999 slechts voor de helft voltooid waardoor niet volledig wordt voldaan aan de eisen van het VIR. Van het begrotings-administratiesysteem bestaat op het departement geen beeld van de wijze waarop op centraal niveau de gebruikersorganisatie wordt beheerd. Op centraal niveau is er geen calamiteitenplan en uitwijkmogelijkheid voor het systeem Jurist. Er zijn tekortkomingen in de kwaliteit van de gegevens in het voorraad-informatiesysteem.	1997 1998 1999		-	-	-	Automatisering		2.5
De situatie met betrekking tot de Europese aanbesteding, met name de naleving van de regelgeving, is evenals in voorgaande jaren zorgwekkend, zowel bij het bestuursdepartement als daarbuiten	1996 1997 1998 1999	Instelling van een Platform Europese aanbesteding en een evaluatie daarvan medio 2000.				Transactieuitgaven en ontvangsten (EU-aanbestedingen)		2.6
De werking van de AO en de interne controle bij de personeelsafdelingen van diensten en bij de dienst SAFIR voldoet niet aan de daaraan te stellen eisen: het niet handhaven van de functiescheiding binnen de processen en het niet uitvoeren van de voorgeschreven interne controle maatregelen. De betrouwbaarheid en controleerbaarheid van het systeem voor het inbrengen van mutaties in het salarissysteem (PeRCC/NFI) zijn onvoldoende (de meer omvangrijke mutatiestromen). De regelgeving inzake niet genoten vakantieverlof is aangepast aan het ARAR. De toepassing daarvan in 1999 is echter nog steeds voor een deel in strijd met deze regelgeving.	1996* 1997 1999 1997 1999	Het Audit Committee van het departement is hierover in augustus 1999 door de AD geïnformeerd waarna verbeteracties zijn opgestart die in 2000 tot de gewenste resultaten moeten leiden.	-	-	-	Personele uitgaven/verlofstuwmeren		2.7 2.7.5

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
Er zijn onvoldoende vorderingen gemaakt met de eind 1998 aangekondigde verbetermaatregelen. De invoering van outputsturing is daarmee vertraagd.	1998 1999	Het opzetten van een Cliënt Volgstysteem en het uitvoeren van een nieuw plan van aanpak in de vorm van een project Outputsturing Reclassering met een tijdpad tot in 2001. Tevens toezegging van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer dat dit niet langer dan twee jaar zal duren.	-	-	-	Outputsturing Stichting Reclassering Nederland (SRN)		4.2.3

^a Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen.

* = (bezwaar)onderzoek