

Vergaderjaar 2001–2002

28 380

Financiële verantwoordingen over het jaar 2001

Nr. 11

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 2001 VAN HET MINISTERIE VAN JUSTITIE

		Inhoud			
	SAMENVATTING	3	4.2.2	Naleving van de Europese aanbestedingsregels	43
	AUDIT ACTION LIST 2002	14	4.2.3	Financieel beheer bestuursdepartement	46
	ALGEMEEN	19		BELEIDSFORMATIE	53
1	Inleiding	21	5	Beleidsinformatie	55
1.1	Het rechtmatigheidsonderzoek	21	5.1	Inleiding	55
1.2	Onderzoeksmethoden	21	5.2	De voortgang van VBTB	56
1.3	Oordeelsvorming	24	5.3	Kengetallen	56
1.4	Leeswijzer	27	5.3.1	Inleiding	56
			5.3.2	Bevindingen	56
2	Het Ministerie van Justitie	29	5.3.3	Conclusie	56
2.1	Inleiding	29	5.4	Beleidsprioriteiten	57
2.2	Risico's	29	5.4.1	TBS	57
2.3	De afgelopen kabinetsperiode	30	5.4.2	Reclassering	58
2.4	Aandachtspunten nieuwe kabinet	34	5.4.3	Jeugdcriminaliteit	59
			5.4.4	Reactie minister	59
	FINANCIËLE VERANTWOORDING	35	5.5	Informatie van derden	60
			5.5.1	Rechtspersonen met een wettelijke taak	60
3	Financiële verantwoording	37	5.5.2	Informatie over specifieke uitkeringen	64
3.1	Inleiding	37	5.6	Beleidsintensiveringen	69
3.2	Oordeel over de financiële verantwoording	37	5.6.1	Inleiding	69
3.3	Rekening met toelichting	37	5.6.2	Afbakening	69
3.4	Saldibalans met toelichting	39	5.6.3	Uitkomsten	70
3.5	Financiële verantwoording batenlastendienst Immigratie- en Naturalisatiedienst	39	5.6.4	Conclusie	72
			5.6.5	Reactie minister	72
3.6	Financiële verantwoording batenlastendienst Dienst Justitiële Inrichtingen	40		BEDRIJFSVOERING	75
3.7	Financiële verantwoording batenlastendienst Centraal Justitieel Incassobureau	40	6	Bedrijfsvoering	77
			6.1	Inleiding	77
			6.2	Departementale accountantscontrole	77
			6.2.1	Accountantscontrole financiële verantwoording	78
40	Bezwaaronderzoek en vervolgonderzoek op bezwaar	41	6.2.2	Accountantscontrole financieel beheer en materieelbeheer	78
4.1	Bezwaaronderzoeken	42	6.3	Financieel beheer	79
4.2	Vervolgonderzoek op bezwaar	42	6.3.1	Administratieve systemen en uitvoeringssystemen	79
4.2.1	Outputsturing Stichting Reclassering Nederland	42			

6.3.2	Beheer van overdrachtsuitgaven/- ontvangst	83	7	Baseline financieel beheer en materieel- beheer	102
6.3.3	Transactie-uitgaven en -ontvangst	84	7.1	Bevindingen	102
6.4	Materieelbeheer	87	7.1.1	Het invoeringstraject	102
6.4.1	Voorraadbeheer	87	7.1.2	Ontwikkeling (sub)normen	103
6.4.2	Risicobeheer	87	7.1.3	Toepassingresultaat	104
6.4.3	Administraties	87	7.2	Conclusies	104
6.4.4	Conclusies en aanbevelingen	88			
6.5	Planning- en controlcyclus	88	Bijlage 1	Bedrijfsvoering, Baseline en ijkpunten financieel beheer	105
6.5.1	Bevindingen	89	Bijlage 2	Verklarende woordenlijst	107
6.6	Informatievoorziening	90	Bijlage 3	Overzicht fouten, onzekerheden en geconstateerde onvolkomenheden	112
6.7	Overige (beheer)onderzoeken	91	Bijlage 4	Lijst van gebruikte afkortingen	116
6.7.1	Directie Rechtspleging/Openbaar Ministerie/ Raad voor de Rechtspraak	91			
6.7.2	Europese geldstromen	97			
6.7.3	Bedrijfsvoering baten-lastendienst	99			

SAMENVATTING

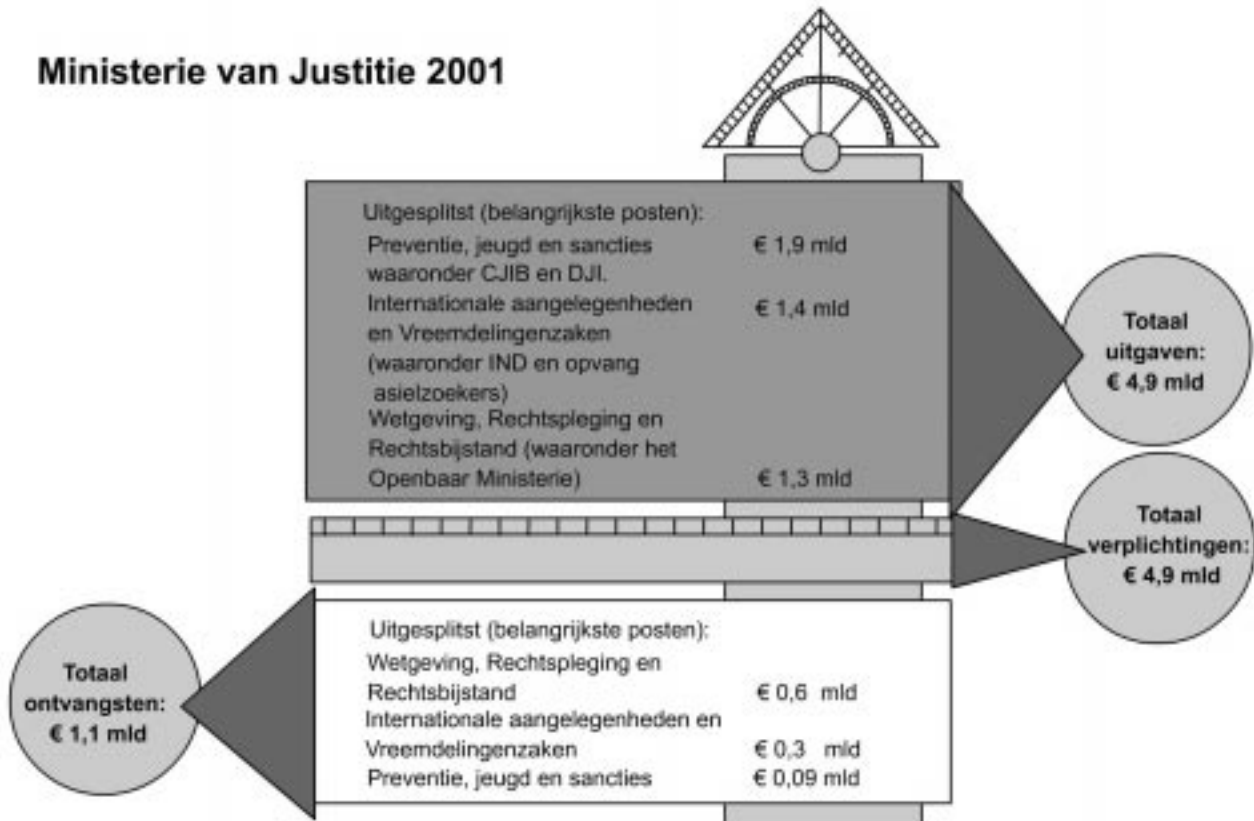
De Algemene Rekenkamer voert jaarlijks haar rechtmatigheidsonderzoek uit bij alle ministeries. Ze is daartoe wettelijk verplicht (artikel 51 van de Comptabiliteitswet). Het rechtmatigheidsonderzoek bestaat uit drie onderdelen:

1. Financiële verantwoording: voldoet de financiële verantwoording van de minister aan wettelijke eisen?
2. Beleidsinformatie: wat is de kwaliteit van de beleidsinformatie in de financiële verantwoording?
3. Bedrijfsvoering: voldoen de bedrijfsprocessen alsmede de besturing en beheersing daarvan aan de daaraan te stellen eisen?

In haar rechtmatigheidsonderzoek over 2001 heeft de Algemene Rekenkamer tevens de – financiële – balans opgemaakt van de afgelopen kabinetsperiode. Ze heeft voor elk ministerie onderzocht welke ontwikkelingen het de afgelopen vier jaar heeft doorgemaakt, en heeft op basis daarvan aandachtspunten voor de volgende kabinetsperiode opgesteld.

Financiële verantwoording

Ministerie van Justitie 2001



Op grond van haar rechtmatigheidsonderzoek over 2001 concludeert de Algemene Rekenkamer dat de financiële verantwoording 2001 van het Ministerie van Justitie voldoet aan de wettelijke eisen, met uitzondering van een aantal fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen van de Algemene Rekenkamer overschrijden. In totaal gaat het daarbij om een bedrag van € 16,8 miljoen fouten en onzekerheden in de verplichtingen, € 26,2 miljoen in de uitgaven en € 6,7 miljoen in de ontvangsten.

De grootste fouten zijn gemaakt op de onderdelen:

- V 09.05, directie Rechtspleging/Openbaar Ministerie/Rijksrecherche: € 16,6 miljoen, voornamelijk wegens het niet naleven van Europese aanbestedingsregelgeving door de directie Rechtspleging en daarnaast het parkeren van begrotingsgeld door het Openbaar Ministerie;
- U 08.02 = subsidies Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering: € 8,6 miljoen wegens het parkeren van begrotingsgeld;
- U 09.05 = directie Rechtspleging/Openbaar Ministerie/Rijksrecherche: € 12,1 miljoen, voornamelijk wegens het parkeren van begrotingsgeld door het Openbaar Ministerie en daarnaast het niet naleven van Europese aanbestedingsregelgeving door de directie Rechtspleging;
- U 09.06 = gerechtskosten: € 4,7 miljoen onder meer wegens het niet naleven van Europese aanbestedingsregelgeving door het Openbaar Ministerie;
- O 09.04 = € 6,7 miljoen wegens ontvangsten rechtspraak in het kader van het beslag door het Openbaar Ministerie.

Beleidsinformatie

Het ontwikkelingstraject «Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording» (VBTB) dat op initiatief van de Tweede Kamer in 1999 is ingezet, moet leiden tot departementale verantwoordingen waarin ministeries per beleidsterrein aangeven wat ze hebben bereikt, wat ze daarvoor hebben gedaan en wat het heeft gekost. Hiervoor is inhoudelijke informatie over beleid nodig. Ten behoeve van de gebruiker van deze informatie, in casu de Tweede Kamer, dient deze informatie aan bepaalde eisen te voldoen. Dit is geëxpliciteerd in het wijzigingsvoorstel Comptabiliteitswet 2001 van april 2002, waarin staat dat de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering (in de verantwoording) deugdelijk moet worden weergegeven. Bij de nadere uitwerking van het begrip deugdelijke weergave zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat het normenkader voor financiële informatie niet gelijk hoeft te zijn aan het normenkader voor de niet-financiële informatie. In het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer is de regering (motie-Van Walsem, 15 april 2002) derhalve verzocht om een nieuw normenkader te ontwikkelen voor de deugdelijkheid van niet-financiële informatie en een groeitraject te koppelen aan de invoering daarvan.

De eerste verantwoording-nieuwe-stijl verschijnt volgend jaar. Ministeries bereiden er zich nu op voor.

In het kader van VBTB heeft de Tweede Kamer de afgelopen jaren «beleidsprioriteiten» aangewezen, waarover de minister zich nader moet verantwoorden. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de ministers daarin slagen. Bij het Ministerie van Justitie gaat het om de volgende beleidsprioriteiten:

- Ter beschikkingstelling van de Staat (TBS);
- Reclassering;
- Jeugdcriminaliteit.

De Algemene Rekenkamer constateert dat Justitie zich beter is gaan verantwoorden over de beleidsprioriteiten. Zo is er wat de TBS betreft meer inzicht in kosten en bezettingspercentage per soort TBS-plaats. Met

betrekking tot de Reclassering is er nu zicht op het soort cliënten (naar strafbaar feit) en de kosten van de activiteiten van de Reclassering. Het ministerie zal echter nog veel werk moeten verzetten voordat de relatie tussen doelen, prestaties en middelen echt zichtbaar is. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat de definitie van de te hanteren begrippen voor langere tijd vastligt. Bij de TBS is de definitie van TBS-plaats gewijzigd in 2001 ten opzichte van het jaar 2000 en voor 2002 wordt opnieuw een wijziging van de definitie aangekondigd. Hierdoor zijn cijfers gedurende drie achtereenvolgende jaren moeilijk vergelijkbaar. Voorts zal het ministerie ontwikkelingen op het terrein van de beleidsprioriteiten moeten monitoren en evaluatieonderzoek moeten uitvoeren om daadwerkelijk inzicht te krijgen in de effectiviteit van het beleid.

De minister moet ook zorgen voor voldoende beleidsinformatie over rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en andere gesubsidieerde instellingen. De minister van Justitie heeft inmiddels de uitgangspunten voor het toezicht in een regeling vastgelegd (zie ook hierna).

Sanctiebeleid

Het Ministerie van Justitie voert een beperkt aantal specifieke uitkeringen uit. De navolgende belangrijkste specifieke uitkeringen zijn onderzocht:

- Doeluitkering pleegzorg op grond van de wet jeugdhulpverlening;
- Regeling opvang asielzoekers (ROA);
- Faciliteitenbesluit opvangcentra (Faciliteitenbesluit).

Alledrie betreffen het uitkeringen voor onbepaalde tijd op basis van een wettelijke regeling. Overigens is de uitvoering van de doeluitkering Pleegzorg inmiddels overgeheveld naar het Ministerie van VWS. Daarmee is de gehele uitvoering bij dat departement ondergebracht. Voor die uitkering bedroegen de uitgaven via het Ministerie van VWS, respectievelijk het Ministerie van Justitie voor 2001 € 537,5 miljoen respectievelijk € 53,1 miljoen.

De ROA en het Faciliteitenbesluit worden niet door het Ministerie van Justitie zelf uitgevoerd maar door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

De ROA kent een specifieke verantwoording op te stellen door de betrokken gemeente. Daarbij dient een afzonderlijke accountantsverklaring te worden gevoegd. Deze dient een oordeel over de rechtmatigheid te bevatten.

Het Faciliteitenbesluit kent geen afzonderlijk verantwoordingstraject. De betaling aan de gemeente vindt plaats aan de hand van een op grond van toegezonden documentatie door het COA te berekenen uitkering.

De bestedingen zijn opgenomen in de gemeenterekening.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de minister voldoende beleidsinformatie beschikbaar heeft over specifieke uitkeringen om de rechtmatigheid van de besteding vast te stellen. Wel ontbreekt een sanctiebeleid. Hierdoor bestaat het risico dat subsidieontvangers de verantwoording minder serieus gaan nemen en uiteindelijk de subsidies onrechtmatig aanwenden. De Algemene Rekenkamer constateert dat deze onvolkomenheid zich departementsbreed voordoet en dat er derhalve sprake is van een ontoereikend beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies (M&O-beleid).

De Algemene Rekenkamer merkt tevens op dat er grote achterstand is in het afwikkelen van subsidievoorschotten. De Algemene Rekenkamer vindt dat een ongewenste situatie en dringt aan op een spoedige afwikkeling. Zij beveelt daarbij aan aandacht te schenken aan de rechtmatigheid van de bestedingen en beveelt het ministerie aan om vaart te zetten achter het

inmiddels genomen besluit een uniform en strikter sanctiebeleid aangaande subsidieverstrekingen te ontwikkelen en operationeel te maken.

Het Ministerie van Justitie beschikt nog niet over een integrale toezichtvisie voor RWT's en andere gesubsidieerde instellingen, waarin de drie elementen van toezicht, te weten informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie, aan de orde komen. Wel al is in de loop van 2001 een aantal stappen gezet in de richting van de ontwikkeling van een integrale toezichtvisie door het ministerie. Eind 2001 is de «Regeling uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie» vastgesteld. Hierin is een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het financieel-economisch toezicht op alle (clusters van) RWT's en op een aantal overige gesubsidieerde instellingen. Overeenkomstig de regeling dienen de toezichthouders (de directeuren van de betreffende dienstonderdelen) toezicht te houden op de onder de betreffende directies / baten-lastendienst ressorterende RWT's. De regeling is in werking getreden per 1 januari 2002.

Over de extra intensiveringen 2001 concludeert de Algemene Rekenkamer dat de koppeling tussen begroting en verantwoording in termen van middelen, prestaties en doelen nog in veel gevallen onduidelijk is. Met name in de verantwoording ontbreekt het aan specifieke aandacht voor de extra intensiveringen, maar ook de begroting is voor verbetering vatbaar.

Bedrijfsvoering

Onder de bedrijfsvoering van een ministerie vallen eigenlijk alle onderdelen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert. De Algemene Rekenkamer heeft een aantal onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie onderzocht in haar rechtmatigheidsonderzoek over 2001. De Algemene Rekenkamer hecht veel waarde aan een goede bedrijfsvoering. Immers, een adequate bedrijfsvoering is een redelijke waarborg voor het voorkómen van onrechtmatigheden en vormt een basis voor een goede verantwoording.

Bij het Ministerie van Justitie vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor de volgende onderdelen van de bedrijfsvoering:

Informatiebeveiliging

Justitie slaagt er nog steeds niet in zich te houden aan de interdepartementale afspraak om het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) te implementeren. Oorspronkelijk zou dit voorschrift al in januari 1997 moeten zijn geïmplementeerd. Per 1 januari 2002 is dit bij tien van de eenentwintig organisaties nog steeds niet gelukt. Behalve de organisatieonderdelen in de sector Rechtspleging en Rechtsbijstand betreft dit alle drie de baten-lastendiensten en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Ook behoort daarbij een aantal organisaties van maatschappelijk belang die gebruikmaken van het zogenoemde JustieNet. Bij een aantal (NFI, Centraal orgaan Opvang Asielzoekers en Stichting Reclassering Nederland) is sprake van ernstige stagnatie.

Ook constateert de Algemene Rekenkamer dat er bij de beheersing van de uitvoering van automatiseringsprojecten nog wel eens wat misgaat. De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor een betere projectbeheersing.

Doordat het ministerie onvoldoende zicht heeft op en oog heeft voor informatiebeveiliging loopt het ministerie grote risico's. Ze vindt dit een zorgwekkende situatie.

Binnen Jurist 2002 (een per 1 januari 2002 ingevoerd nieuw geautomati-

seerd financieel informatiesysteem) is de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking gewaarborgd. Wel merkt de Algemene Rekenkamer op dat dit nieuwe financiële informatiesysteem onvoldoende is toegesneden op de eisen van het VBTB. Er zijn inmiddels projecten gestart die tot doel hebben prestatie-indicatoren in Jurist 2002 aan te brengen. Over de bedrijfsvoeringssystemen concludeert de Algemene Rekenkamer dat er bij een aantal belangrijke systemen (de geautomatiseerde systemen Conservatoir en Executoriaal Beslagsysteem CEBES II, vreemdelingenketen BERBER en RAPSODIE, Raad voor de Kinderbescherming KIS/MIS, rechtbanken CIVIEL) onvolkomenheden zijn op het terrein van de autorisaties en de logische toegangsbeveiliging. Het Ministerie van Justitie loopt hierdoor risico's aangaande de betrouwbaarheid van de gegevensverstrekking.

Parkeren van begrotingsgeld

In 2001 hebben drie organisaties (directie Rechtspleging, Openbaar Ministerie en directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid) net als in voorafgaande jaren begrotingsgeld «geparkeerd». Dit wil zeggen dat er voorschotbetalingen voor nog te verrichten prestaties zijn gedaan, hetgeen in strijd is met de voorwaarden van de Comptabele regelgeving, te weten het Besluit verlening voorschotten. Daarmee heeft het ministerie onrechtmatige uitbetalingen gedaan. De Algemene Rekenkamer beveelt nogmaals aan om toe te zien op de strikte toepassing van de daarvoor vastgestelde regelgeving.

Het niet-naleven van de Europese aanbestedingsregels

De toepassing van de Europese aanbestedingsregels bij het Ministerie van Justitie is al sinds enige jaren onderwerp van onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Iedere keer constateerde ze ernstige onvolkomenheden. Dat was voor de Algemene Rekenkamer aanleiding om in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 2000 een bezwaaronderzoek naar dit onderwerp uit te voeren. Dit jaar constateert de Algemene Rekenkamer dat vrijwel alle maatregelen die de minister heeft toegezegd voor een volledige en structurele oplossing van de onvolkomenheden eind 2001 zijn uitgevoerd en geïmplementeerd. In de opzet zijn derhalve verbeteringen waar te nemen. Dit heeft in het eerste geval ten opzichte van 2000 geleid tot een lager bedrag aan fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording. Ten opzichte van vorig jaar betekent dit derhalve vooruitgang.

Hoewel sprake is van een daling in de omvang van het bedrag dat ten onrechte niet Europees is aanbesteed van € 35,5 miljoen over 2000 tot € 26,1 miljoen over 2001 is de overtreding nog aanzienlijk.

De werking laat in de praktijk op onderdelen nog te wensen over. De aandacht voor de juiste toepassing van de Europese aanbestedingsregels heeft niet kunnen voorkomen dat, met name bij de directie Rechtspleging en bij de Dienst Justitiële Inrichtingen, de onrechtmatigheden als gevolg van het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels in 2001 nog aanzienlijk zijn.

Baten-lastendiensten

Een ordelijk en controleerbaar financieel beheer is van belang omdat de minister van Financiën bij de plenaire behandeling van de financiële verantwoordingen 2000 heeft verklaard dat als er onvolkomenheden worden geconstateerd bij de bestaande baten-lastendiensten er voor alle kandidaat-baten-lastendiensten een moratorium geldt. Dat wil zeggen dat de interne verzelfstandiging met ten minste één jaar wordt opgeschoven. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, deels gebaseerd op de

uitkomsten van de departementale accountantsdienst, blijkt dat op een aantal onderdelen van de baseline de bestaande baten-lastendiensten onvolkomenheden scoren (niet-naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen, contractbeheer, personele uitgaven, geautomatiseerde bedrijfsvoeringssystemen). Die bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) oordeelt de Algemene Rekenkamer als ernstig, het is daarbij nog maar de vraag of die in het jaar 2002 allen kunnen worden opgelost. Ook bij de kandidaat-baten-lastendiensten (Nederlands Forensisch Instituut, directie Bestuurszaken) zijn er onvolkomenheden (niet-naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen, contractbeheer). Weliswaar zijn er verbeteringen toegezegd, op zich alleen is dat geen waarborg dat dat leidt tot structurele verbeteringen op korte termijn. De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor de beheersing van dergelijke toegezegde verbeteringen.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de voortgang van de realisatie van de verbeteractiviteiten op centraal niveau te monitoren.

Oordelen over bedrijfsvoering						
	Geen of geringe onvolkomenheden geconstateerd		Onvolkomenheden geconstateerd		Ernstige onvolkomenheden geconstateerd	
	2001	2000	2001	2000	2001	2000
Accountantscontrole	●	●				
Administratieve en uitvoeringssystemen					●	
AO	●				●	
Informatiebeveiliging			●		●	
Transactie-uitgaven						
Europese aanbestedingen			●		●	
Parkeren van begrotingsgelden			●		●	
Overdrachtsuitgaven						
MenD beleid			●			
Specifieke uitkeringen:						
- Doeluitkering pleegzorg (overgeheveld naar Min. VWS)	●					
- Regeling opvang assistenzokers	●					
- Faciliteitenbesluit opvangcentra	●					
Subsidies			●			
Materieel beheer			●		●	
Overige beheersonderzoeken						
Eur. Geldstromen*						
Bedrijfsvoering						
Agentschappen:						
- iND			●			
- DJV			●			
- CAB			●		●	
Financieel beheer bestuursdepartement			●			
Directie Rechtspleging en Openbaar Ministerie			●			●
Personele uitgaven			●		●	
St. Reclassering Nederland	●				●	

* = inventariserend onderzoek

Ministerie van Justitie

Aanbevelingen en aandachtspunten voor de volgende kabinetsperiode

Terugkijkend blijkt dat een aantal aandachtspunten ten tijde van het tweede paarse kabinet nu nog steeds actueel is. Ondanks inspanningen is het Ministerie van Justitie er niet in geslaagd deze onvolkomenheden op te lossen.

Op basis van haar rechtmatigheidsonderzoek 2001 vraagt de Algemene Rekenkamer voor de komende kabinetsperiode dan ook aandacht bij het Ministerie van Justitie voor de volgende punten:

- *Toepassing van de Europese aanbestedingsregels*: vrijwel alle door de minister van Justitie toegezegde maatregelen voor een volledige en structurele oplossing van de onvolkomenheden zijn eind 2001 uitgevoerd en geïmplementeerd. De werking laat in de praktijk op onderdelen nog te wensen over, met name bij de directie Rechtspleging en bij de Dienst Justitiële Inrichtingen.
- *«Parkeren van begrotingsgeld»*: in de afgelopen jaren waren bij het Ministerie van Justitie voorschotbetalingen voor nog te verrichten prestaties gedaan die in strijd waren met de voorwaarden in de Comptabele regelgeving. Dit bleek ook in 2001 nog steeds omvangrijk, met name bij de directie Rechtspleging, het Openbaar ministerie en de directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om toe te zien op de strikte toepassing van de daarvoor vastgestelde regelgeving.
- *Informatiebeveiliging*: het Ministerie van Justitie heeft de interdepartementale afspraak om de implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst op de afgesproken data te realiseren niet gehaald, met name bij organisatieonderdelen in de sector Rechtspleging en Rechtsbijstand, alle drie de baten-lastendiensten, het Nederlands Forensisch Instituut, het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers en de Stichting Reclassering Nederland.
- *M&O-beleid specifieke uitkeringen en subsidiestromen*: door het ontbreken van een uniform departementaal sanctiebeleid is er ten aanzien van het gehele subsidiebeheer van het Ministerie van Justitie sprake van een ontoereikend M&O-beleid. Daarnaast is er een grote achterstand in het afwickelen van subsidieoverschotten (€ 82 miljoen betreffende de Doeluitkering pleegzorg die inmiddels is overgeheveld naar het Ministerie van VWS en € 750 miljoen betreffende andere subsidieregelingen). De Algemene Rekenkamer beveelt aan aandacht te schenken aan de rechtmatigheid van de bestedingen en om vaart te zetten achter het inmiddels genomen besluit een uniform en strikter sanctiebeleid aangaande subsidieverstrekingen te ontwikkelen en operationeel te maken en zij dringt aan op een spoedige afwikkeling van de achterstand in het afwickelen van subsidievoorschotten.

Voor een volledig overzicht van de aanbevelingen wordt verwezen naar de «Audit Action List» (achter de samenvatting).

De Algemene Rekenkamer verwacht van het Ministerie van Justitie dat het de onvolkomenheden op deze vier terreinen in 2003 heeft weggewerkt. Daarenboven vraagt de Algemene Rekenkamer specifiek aandacht voor de kwaliteit van het nieuwe begroten en verantwoord en voor de Europese middelen.

Reactie minister

Toepassing Europese aanbestedingsregels

Een verklaring voor het nog niet geheel naleven van Europese

aanbestedingsregels is volgens de minister enerzijds gelegen in de weerbarstige materie. Anderzijds speelt de omvang, complexiteit en heterogeniteit van de Justitie-organisatie een belangrijke rol. Om ervoor te zorgen dat het totaalbeeld in 2002 bevredigend zal zijn, is inmiddels de nieuwe (project-)Directie Inkoop, Huisvesting en Milieu opgericht en een directeur aangesteld (tevens coördinerend directeur Inkoop, CDI). Deze directie heeft onder meer een faciliterende taak (kenniscentrum) en een hoogwaardige beleidsmatige en coördinerende taak gericht op het wegnemen van de resterende onvolkomenheden met betrekking tot de inkoop in 2002.

Eind 2001 is door de departementsleiding een nota goedgekeurd met verbetervoorstellen gericht op de coördinatie, versterkt toezicht alsmede managementrapportages met als doel zeker te stellen dat de regelgeving met betrekking tot Europese aanbesteding in 2002 wordt nageleefd. De problemen bij de naleving van een Europese regelgeving bij de directie Rechtspleging zijn te herleiden tot gebruik van contracten en het aggregeren van gelijksoortige aanbestedingen. Bij de gerechten en de Raad voor de Rechtspraak zijn inmiddels maatregelen getroffen om de aanbestedingsregelgeving in de organisatie te verankeren. De Raad voor de Rechtspraak ontwikkelt momenteel voorstellen voor de wijze waarop het inkoopbeleid nader vorm wordt gegeven. Hiermee is invulling gegeven aan het advies voor het opstellen van kaders en interne regelgeving. Verder deelt de minister mee dat met de wijziging van de Wet op Rechterlijke Organisatie per 1 januari 2002 de verschillende taken op het gebied van beheer zijn belegd op het niveau van de gerechten en de Raad voor de Rechtspraak. Een volgende proeve van beheersmatige degelijkheid staat al op de agenda in de overgang naar een baten-lastenstelsel voor de gerechten en de Raad voor de Rechtspraak. Het Ministerie van Financiën heeft hiervoor een programma van eisen geformuleerd waaraan eerst dient te worden voldaan, alvorens deze organisaties voor een baten-lastenstelsel in aanmerking komen. Boven- genoemde maatregelen bij de directie Rechtspleging sterken de minister in het vertrouwen dat de goede verankering van de waargenomen ontwikkeling zich zal voortzetten en dat een goede beoordeling van het beheer over 2002 mogelijk zal zijn.

Ten aanzien van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) merkt de minister op dat daar inmiddels een taskforce is ingesteld, die de centrale regie moet voeren over een breed scala van nadere maatregelen ten behoeve van de decentrale inrichtingen en diensten:

- het inrichten van een helpdesk Europese aanbesteding binnen het hoofdkantoor van de DJI ;
- het uitvoeren van een audit naar de inkoopplannen, het contractenregister en de dossiervorming en het uitvoeren van een extra controle om tijdig mogelijke onrechtmatige uitgaven te signaleren en te stoppen;
- het binnen de DJI kritisch analyseren, in overleg met het Platform Europees aanbesteden, van alle mogelijke aanbestedingen op de noodzaak tot het afsluiten van (Europees aanbestede) mantelcontracten voor de totale DJI-organisatie;
- het verder uitontwikkelen van reeds bestaande plannen voor een centrale inkoop /Europese aanbestedingsfunctie binnen het hoofdkantoor van de DJI.

Parkeren van begrotingsgeld

De minister onderschrijft de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat het onrechtmatig parkeren van begrotingsgeld een onwenselijke zaak

is. Om die reden is in het Audit Committee besloten dat de DG's de kwestie in hun managementteams aan de orde stellen en de betreffende directeurs nadrukkelijk aandacht zullen vragen voor dit punt.

Informatiebeveiliging

Begin 2000 hebben de (decentrale) organisatieonderdelen van Justitie hun eigen projecten Informatiebeveiliging gestart. Deze projecten blijken nu meer tijd te kosten dan was ingeschat. Daarnaast hebben er in verscheidene sectoren grootscheepse reorganisaties plaatsgevonden. De minister acht de opgelopen vertraging onwenselijk en heeft daarom in 2001 afspraken gemaakt om de invoering van het VIR te versnellen. Ten gevolge van deze maatregelen zal het VIR eind 2002 bij de meeste genoemde organisaties en Justitieonderdelen volledig geïmplementeerd zijn.

Jurist 2002

De minister deelt naar aanleiding van de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat Jurist 2002 onvoldoende is toegesneden op de eisen van VBTB mee dat hij heeft er bewust voor heeft gekozen om uitsluitend financiële gegevens in dit systeem op te nemen. Om te voldoen aan de informatiebehoefte vanuit VBTB-optiek heeft hij daarnaast inmiddels projecten gestart die tot doel hebben om de prestatiegegevens respectievelijk -indicatoren te verankeren in een combinatie van een nieuw Business Intelligence informatiesysteem voor VBTB en Jurist 2002.

Bedrijfsvoeringssystemen

Om de onvolkomenheden in de systemen Berber, Rapsodie en Civiel van de rechtspraak op te lossen is door de ICT-organisatie van de Rechterlijke Organisatie (ICTRO) in samenwerking met de Raad voor de Rechtspraak een verbeterprogramma opgezet waarin alle nodige aanpassingen zijn opgenomen. In de loop van 2002 zullen deze aanpassingen geïmplementeerd worden. Naar de minister verwacht zullen de problemen hiermee opgelost zijn.

M&O-beleid

Gezien de grote achterstanden bij de afwikkeling van subsidievoorschotten heeft de departementsleiding begin 2002 besloten tot het ontwikkelen van een uniform en strikter sanctiebeleid voor de subsidieverstrekingen. Deze regelgeving is erop gericht strikter de subsidieregels te kunnen handhaven en het zo nodig kunnen afdwingen van het naleven van subsidievoorwaarden, opdat achterstanden bij het afrekenen sneller kunnen worden verminderd. Uiterlijk 1 juli 2002 zal deze regelgeving gereed zijn en gestreefd wordt deze aanvullende regelgeving toe te voegen aan de subsidievoorwaarden voor subsidieverstrekingen voor het jaar 2003. De minister is van mening dat Justitie hiermee adequate maatregelen heeft getroffen.

Wat de achterstand in het afwickelen van bestaande subsidievoorschotten betreft voert de minister als verzachtende omstandigheid aan dat zowel de voorbereiding van de Wet op de Jeugdzorg als de overdracht van de doeluitkering naar het Ministerie van VWS veel aandacht hebben opgeëist. Desalniettemin is hij voornemens om in 2003 een substantieel deel van de voorschotten af te wikkelen. In het Audit Committee zijn daar afspraken over gemaakt.

Beleidsinformatie

De minister deelt mee dat de beleidsprioriteiten met ingang van de verantwoording 2002 een integraal onderdeel van de begroting en

verantwoording zullen vormen. In dit licht merkt hij op dat het verder verbeteren van het VBTB-gehalte van begroting en verantwoording onverminderd zijn aandacht heeft. Op dit moment wordt gewerkt aan het verbeteren van de prestatiegegevens ten behoeve van de begrotingscyclus van het jaar 2003. Daarbij is uiteraard ook aandacht voor de programmering van noodzakelijke beleidsevaluatieonderzoeken. In reactie op de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de wijzigingen van de definitie van het begrip TBS-plaats merkt de minister op dat de financiering van de TBS-klinieken plaatsvindt volgens de beleidsregels die het College Tariieven Gezondheidszorg hanteert voor de forensische psychiatrie. Als de productdefinities in deze beleidsregels wijzigen, wijzigen ook de definities voor de TBS-plaatsen.

Beleidsinformatie over Rechtspersonen met een Wettelijke Taak

De minister onderschrijft het uitgangspunt dat hij dient te beschikken over voldoende beleidsinformatie over de door hem gesubsidieerde RWT's. Met dit doel is op 1 januari 2002 de interne Justitieregeling van kracht geworden.

Extra intensiveringen 2001

De minister merkt op dat de begroting en de verantwoording 2001 nog niet in termen van VBTB zijn geformuleerd. Wel is in hoofdstuk 2 van de begroting 2001 en in hoofdstuk 1 van de verantwoording 2001 reeds een eerste stap gezet in de richting van een VBTB-indeling van de beleids- onderwerpen. De verantwoording 2002 zal voor het eerst in VBTB-termen zijn geformuleerd waarmee een belangrijke stap wordt gezet in de relatie tussen middelen, prestaties en doelen. In de begroting 2003, die momenteel wordt voorbereid, zal de onderbouwing van de intensiveringsmiddelen wederom zijn verbeterd.

Baten-lastendiensten

Om de onvolkomenheden bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) op te lossen is reeds in 2001 een traject genaamd «Transformatie CJIB», in gang gezet om de organisatiestructuur te versterken. Dit traject zal in de loop van 2002 zijn beslag krijgen en er toe leiden dat de organisatiestructuur beter is toegerust op de omvang en complexiteit van de activiteiten van het CJIB. Daarnaast wordt een plan van aanpak opgesteld waarin is uitgewerkt hoe de geconstateerde knelpunten en onvolkomenheden zo spoedig mogelijk kunnen worden opgelost waarbij de minister als randvoorwaarde heeft gesteld dat de belangrijkste meest risicovolle onvolkomenheden in 2002 zijn opgelost. De totale uitvoering van het plan van aanpak zal doorlopen tot in 2004. Medio 2004 is er dan sprake van een volledige herinrichting van de sturing en beheersing van de organisatie van het CJIB. De minister heeft de accountantsdienst en de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) verzocht om het plan van aanpak te toetsen en te beoordelen.

De verbeteringen van de onvolkomenheden bij de overige baten-lastendiensten zullen via de reguliere kanalen (de planning- en control-cyclus) gemonitord worden.

Audit Action List bij het Ministerie van Justitie

De Audit Action List bevat aandachtspunten die de Algemene Rekenkamer de komende tijd nadrukkelijk in haar onderzoek zal betrekken

Aandachtspunten	Risico's	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Toezeggingen minister	Jaar van constatie- ring	Staad van zaken
<p>Bedrijfsvoering</p> <p>Informatiebeveiliging</p> <p>De implementatie van het Versloven Informatiebeveiliging Rekenkamer (VIR) leidt tot een aantal dilemma's per 1-1-2002 met te zijn gesignaleerd. De invoering zijn activiteiten bij de planning.</p> <p>Wat betreft de bedrijfsvoeringssystemen concludeert de Algemene Rekenkamer dat er bij een aantal belangrijke systemen onduidelijkheden zijn op het terrein van de accreditatie en de logische toegangsbeveiliging.</p>	<p>Aanpakbeveiliging is bij een aantal organisatieonderdelen van het ministerie een veelal onderbelicht voor de bedrijfsvoering. Door het invloedsgebied van deze activiteiten voor de informatiebeveiliging loopt het ministerie grote risico's aangaande de betrouwbaarheid van de gegevens (vervalsing).</p>		<p>De minister acht de opgelopen vertraging onaanvaardig en heeft daarom in 2001 afspraken gemaakt om de invoering van het VIR te versnellen. Ten gevolge van deze maatregelen zal het VIR eind 2002 bij de meeste genoemde organisaties en Justitieonderdelen volledig geïmplementeerd zijn.</p> <p>Om de leiderschappen in de systemen Better, Sopacde en Dvvel op te lossen is door de ICT-organisatie van de Rechtspraak Organisatie (ICTRO) in samenwerking met de Raad voor de Rechtspraak een verbeterprogramma opgesteld waarin alle nodige aanpassingen zijn opgenomen. In de loop van 2002 zullen deze aanpassingen geïmplementeerd worden.</p>	<p>Soort 1997</p>	
<p>Parkieren van bevestigingsgelden</p> <p>Het totale bedrag dat moet worden aangemerkt als "verkeers van bevestigingsgelden" is in 2001 nog steeds onvoldoende. Het betreft vooruitbetalingen gedaan door de directie Rechtspraak, het OM en door de directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid.</p>	<p>Aanpakbeveiliging van het budgetrecht van de Staten-Generaal.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer bevestigt aanpak te zien op een strikte toepassing van de regelgeving.</p>	<p>De minister onderschrijft de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat het onrechtmatig parkeren van bevestigingsgelden een onwettelijke zaak is. Om die reden is in het Audit Committee besloten dat de DG's de kwestie in hun MT's aan de orde stellen en de betreffende directies een nadrukkelijk mandaat zullen vragen voor dit punt.</p>	<p>Soort 1998</p>	

	<p>Námen EL- aansluitingswet</p> <p>In de naam van de regering zie verderingen aangebracht. De wetting is in de medelijde en anderszins nog te winnen (over, met name bij DTP en DOL</p>	<p>Clara van de Europese Commissie</p> <p>Omnichtheid van de verantwoording.</p>	<p>Spaardige invulling geven aan het besluit tot het inlaten van een projectadvies Inkoop, Milieu en Huisvesting</p>	<p>Inmiddels is de nieuwe (Project)- Directie (Inkoop, Huisvesting) en Milieu opgericht en een directeur aangesteld (revisie, Coördinerend Directeur Inkoop, CD). Deze directie heeft onder meer een faciliterende taak (kenniscentrum) en een coördinerende beleidsmatige en overname van de resterende overnamefuncties met betrekking tot de inkoop in 2002.</p> <p>Eind 2001 is door de departementsleiding een reële goedkeuring met verduidelikende gericht op de coördinatie, verkleid terecht afnemende management-aanpakjes meer als doel zwaar te stellen dat de regulering met betrekking tot Europese aanbesteding in 2002 wordt regelvoel.</p> <p>Bij de geschillen en de Raad voor de Rechtspreek zijn inmiddels maatregelen getroffen om de aandacht te vestigen in de organisatie te verbeteren. De Raad voor de Rechtspreek ontwikkelt normen voorstellen voor de wijze waarmee het inkoopbeleid verder vorm wordt gegeven. Verder heeft de minister mee dat met de wijziging van de Wet op Rechtspraak Organisatie per 1 januari 2002 de verschillende taken op het gebied van beheer zijn bevestigd op het niveau van de geschillen en de Raad voor de Rechtspreek.</p> <p>Ten aanzien van de DTP meent de minister op dat door inmiddels een taakforce is ingesteld, die de centrale regie moet voeren over een breed spektrum van recente maatregelen ten betreffe van de decentrale inrichtingen en diensten.</p>	<p>Sedert 1996</p>	
--	--	--	--	---	------------------------	--

<p>Specifieke uitwerkingen en overige subdiesionen</p> <p>Geen operationeel sanctiebeleid. Afschieten in het afkalken van subsidiesvoorzichten. Doorwerking Plagiooy over-geliefd naar Ministere van VWS.</p>	<p>Onvoldende aandacht voor MBO en cluster risico voor economische aanwending subsidies.</p>	<p>Vaart zetten achter het opzetten van een uniform en strikter sanctiebeleid. Spoedige afkalking van de voorschotten en daartoe aanrecht echenven aan de rechtmatigheid.</p>	<p>Begin 2002 werd besloten tot het ontwikkelen van een uniform en strikter sanctiebeleid met betrekking tot de subsidievoorzichten. Uiteinde 1 juli 2002 zal deze regelgeving gereid zijn en ingevoerd word. Deze aanvullende regelgeving zal te voren aan de subsidievoorzichten ten aanzien van autoverzekeringen voor het jaar 2003. Voor wat betreft de achterstand in het afkalken van landbouw subsidies - voorschotten voor de minister als voorschotten omstandigheid aan dat zowel de voorbereiding van de Wet op de Jeugdzorg als de overdracht van de doeluitkering naar het Ministere van VWS veel aandacht hebben oegesteld. Desalniettemin is bij voornemens om in 2003 een subsubstantieel deel van de voorschotten af te kalken. In het Audit Commissie zijn daar afspraken over gemaakt.</p>	<p>2001</p>
<p>Balen-landendiensten</p> <p>De bedrijfsvoering van de balen- en de landdienst balen-landdiensten verloren de onafhankelijk van de basale financieel en minister beheer onafhankelijk. De bij het CJB contact de Algemene Rekenkamer als ernstig. Het is daarbij nog maar de vraag of die in het jaar 2002 ziken kunnen worden opgelost. Ook bij de landdienst balen-landdiensten zijn er onafhankelijk.</p>	<p>Da kan leiden tot onafhankelijkheden en/of onafhankelijkheden bij de diensten. Bovendien onafhankelijkheid is niet over het af dan met doeltreffender functioneren van de dienst.</p>	<p>Op termijn reeds de realisering van ingezette verbeteringsplannen.</p>	<p>Om de uitwerkingen bij het CJB op te lossen is reeds in 2001 een tijdelijk, gerichte "Transformatie CJB", in gang gezet om de organisatiestructuur te verbeteren. Dit project zal in de loop van 2002 zijn beslag krijgen en er toe leiden dat de organisatiestructuur beter is toegesneden op de omvang en complexiteit van de activiteiten van het CJB. Daarnaast wordt een plan van aanpak opgesteld waarin is uitgewerkt hoe de geïntegreerde knoepnetten en uitwerkingen zo spoedig mogelijk kunnen worden opgelost waarbij de minister als eindverantwoordelijke heeft gesteld dat de belangrijke meest risicovolle uitwerkingen in 2002 zijn opgelost. De totale uitvoering van het plan van aanpak zal doorlopen tot in 2004. Mede 2004 is er dan sprake van een voldoende herfinanciering van de sturing en beheersing van de organisatie van het CJB. De minister heeft de AD en FEZ verzocht om het plan van aanpak te bevestigen en te bevestigen.</p> <p>De verbeteringen van de uitwerkingen bij de overige balen-landdiensten zullen via de reguliere kanalen (de planning- en controle) gemonitord worden.</p>	<p>2001</p>

<p>Personale uitgaven Stuuring- en beheersingsproblemen, onvoldoende naleving van de regelgeving en problemen bij de invoering van een nieuw systeem.</p>	<p>Overschrijfsel in de verantwoording door onvoldoende bewaking van de afroering van aanspreekingscontroles enerzijds en van de terugkoppeling teweelzichten anderezijds.</p>			<p>Sedert 2000</p>
Beleidsinformatie				
<p>Koncepten Eveniëls over 2000 zijn er ontwikkelingen ten aanzien van de kengedaten. Dit betreft enerzijds de toetsing in de verantwoordings en anderezijds de onderbouwing.</p>		<p>Bewaken van de volledigheid van de kengedaten opgenomen in de verantwoording. Aandacht scheken aan een betere onderbouwing.</p>		<p>Sedert 2000</p>
<p>Beleidsprioriteiten Geen goede aansluiting tussen doelen, prestaties en middelen.</p>				<p>Sedert 1999</p>
<p>RNT's De minister moet zorgen voor voldoende beleidsinformatie over Richtlijnen met een Wetgeving taak en andere gesubsidieerde instellingen. Het ministerie beschikt nog niet over een integrale toetswijze, waarin de drie elementen van toetsing, te weten informatieverzameling, onderbouwing en interventie, aan de orde komen.</p>				<p>2001</p>

1 INLEIDING

1.1 Het rechtmatigheidsonderzoek

Dit rapport bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheids-onderzoek 2001 dat de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 51 van de Comptabiliteitswet heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Justitie. Het is haar wettelijke taak om dit onderzoek jaarlijks uit te voeren en een oordeel te geven over het gevoerde financiële beheer en de verantwoording daarover. Voorts wordt het materieelbeheer en de daarvan bijgehouden administratie onderzocht.

In het rechtmatigheidsonderzoek besteedt de Algemene Rekenkamer in toenemende mate aandacht aan de kwaliteit en toereikendheid van de beleidsinformatie die is opgenomen in de financiële verantwoording en aan de bedrijfsvoering van de minister.

Het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer over 2001 heeft uitgevoerd valt uiteen in onderzoek naar de financiële verantwoording, de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten, de beleidsinformatie en de bedrijfsvoering. Het onderzoek resulteert in een totaaloordeel over de financiële verantwoording en oordelen over onderdelen van de bedrijfsvoering. De Algemene Rekenkamer kan nog geen oordeel geven over de kwaliteit van de beleidsinformatie gezien het huidige niveau ervan en het nog ontbreken van uitgekristalliseerde normen.

Bij het Ministerie van Justitie zijn in 2001 vervolgonderzoeken op bezwaar uitgevoerd naar de naleving van de Europese aanbestedingsregels, de outputsturing van de Stichting Reclassering Nederland (SRN), de administratieve organisatie (AO) en het financieel beheer van het bestuursdepartement. Daarnaast is een onderzoek uitgevoerd naar de voortgang van de verbeteracties ten aanzien van het financieel beheer bij de directie Rechtspleging/Openbaar Ministerie. Ook besteedde de Algemene Rekenkamer aandacht aan onderwerpen waarbij in het rechtmatigheidsonderzoek 2000 onvolkomenheden waren geconstateerd. Daarnaast onderzocht zij rijksbreed de invoering van de baseline financieel beheer en materieelbeheer. Ook werd rijksbreed onderzoek verricht naar de specifieke uitgaven.

1.2 Onderzoeksmethoden

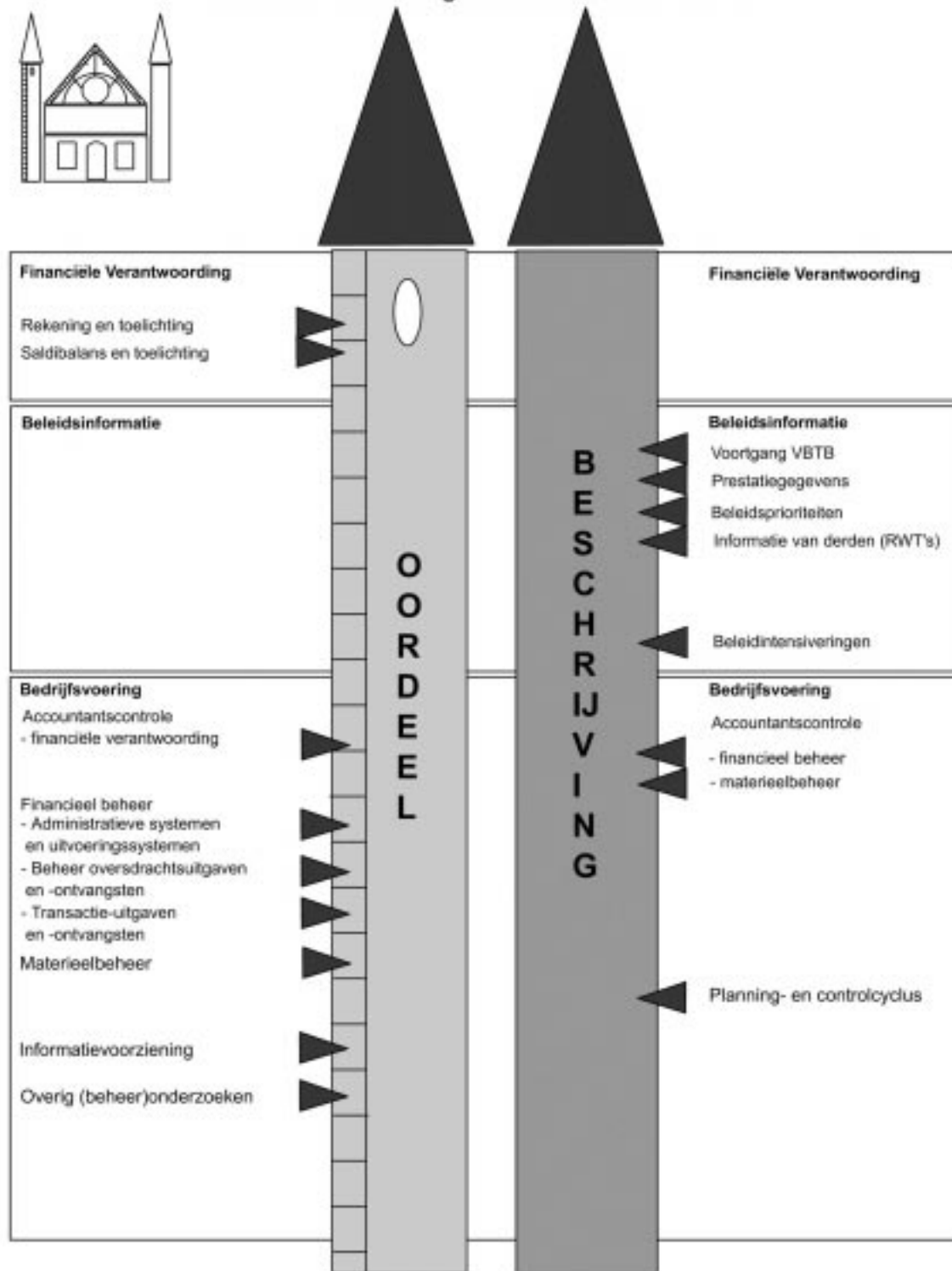
De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet alle onderwerpen met dezelfde diepgang. In het rechtmatigheidsonderzoek maakt de Algemene Rekenkamer onderscheid tussen «inventariserend» en «verdiepend» onderzoek. Inventariserend onderzoek voert de Algemene Rekenkamer uit bij nieuwe onderwerpen waarvoor nog geen normenkader beschikbaar is. De Algemene Rekenkamer geeft hier een beschrijving van hetgeen zij aantroft, oordeelt niet en rapporteert niet in termen van onvolkomenheden, tenzij de departementale accountantsdienst onvolkomenheden rapporteert en de Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat ze kan steunen op de uitkomsten van de accountantscontrole voor haar eigen oordeelsvorming. Van inventariserend onderzoek is in dit rapport bijvoorbeeld sprake bij het onderzoek naar de planning- en controlcyclus (hoofdstuk 6) en het onderzoek naar de implementatie van de baseline financieel beheer en materieelbeheer (hoofdstuk 7).

Verdiepend onderzoek vindt plaats door eigen waarnemingen van de Algemene Rekenkamer al dan niet in combinatie met het – na toetsing –

overnemen van de bevindingen van de departementale accountantsdienst. In deze situatie beschikt de Algemene Rekenkamer over een normenkader. De conclusies van dit verdiepend onderzoek worden geformuleerd in termen van onvolkomenheden en totaaloordelen. In deze rapportage is sprake van verdiepend onderzoek bij de vervolgbeswaaronderzoeken, het onderzoek naar specifieke uitgaven en bij onderdelen van onderzoek naar het financieel beheer.

De Algemene Rekenkamer geeft een totaaloordeel over de financiële verantwoording. Daarnaast geeft zij een afgerond oordeel over de vraag of zij al dan niet heeft kunnen steunen op de accountantscontrole van de financiële verantwoording.

Wat onderzoekt de Algemene Rekenkamer en hoe?



1.3 Oordeelsvorming

Financiële verantwoording

De Algemene Rekenkamer sluit haar rechtmatigheidsonderzoek af met een oordeel over de financiële verantwoording. Dit oordeel wordt gegeven met «redelijke zekerheid»; de Algemene Rekenkamer onderzoekt namelijk niet alle verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten. De Algemene Rekenkamer maakt vanuit doelmatigheidsoverwegingen zoveel mogelijk gebruik van de voorcontrole door de departementale accountants-diensten.

De Algemene Rekenkamer hanteert kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden belangrijk zijn. Kwantitatieve tolerantiegrenzen geven een financiële grens aan. Dat kan een grens zijn op het niveau van een begrotingsartikel, een grens voor de totale rekening, per individueel saldo op de saldibalans of voor het totaal van de saldibalans.

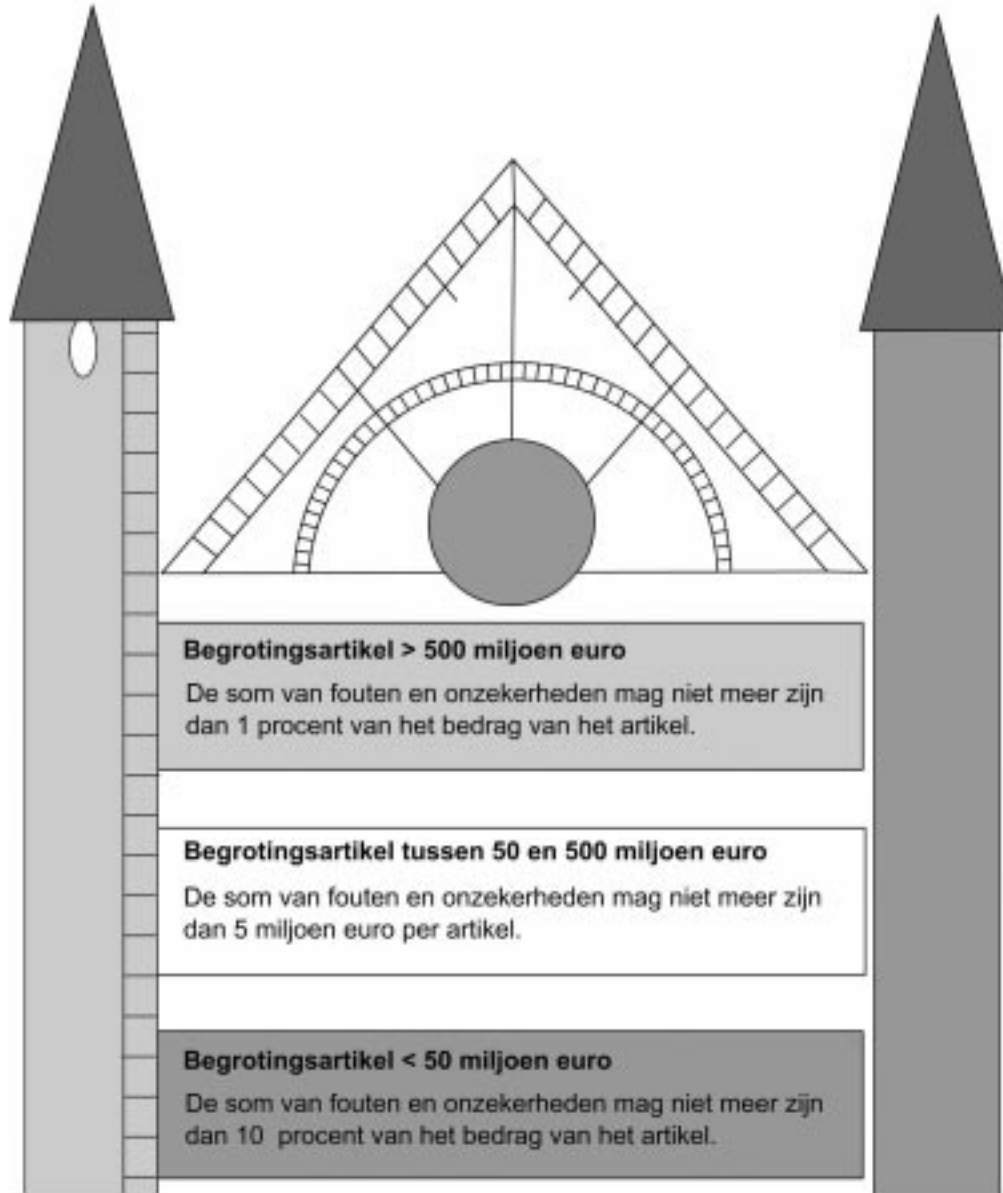
De Algemene Rekenkamer stelt in haar onderzoek het begrotingsartikel van een begroting centraal. De Algemene Rekenkamer rapporteert daarom alle belangrijke fouten en onzekerheden op het niveau van ieder afzonderlijk artikel.

Op artikelniveau onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:

1. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van kleiner dan € 50 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 10% van het bedrag van het artikel.
2. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot € 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan € 5 miljoen.
3. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 1% van het realisatiebedrag.

Indien de som van fouten en onzekerheden groter is dan de genoemde grenzen, dan rapporteert de Algemene Rekenkamer hierover. Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Tolerantiegrenzen per begrotingsartikel



Kwalitatieve tolerantiegrenzen zijn niet gebonden aan een bepaald bedrag, maar aan de aard van de fouten of onzekerheden. Een ministerie overschrijdt een kwalitatieve grens als het bijvoorbeeld toezeggingen aan de Algemene Rekenkamer of de Tweede Kamer niet is nagekomen, als er gebreken zijn in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer of als het ministerie opzettelijke fouten maakt in zijn financiële verantwoording.

Beleidsinformatie

Ministeries nemen beleidsinformatie steeds vaker op in hun begroting en verantwoording. Rijksbreed zijn er nog steeds geen duidelijke regels en normen voor het verantwoorden over beleid. De Algemene Rekenkamer is dan ook nog niet in staat om een afgerond oordeel te geven over de kwaliteit van de beleidsinformatie in de financiële verantwoording. De Algemene Rekenkamer heeft inventariserend onderzoek uitgevoerd naar de beleidsinformatie in de verantwoording en de processen die ten grondslag liggen aan de totstandkoming hiervan. Op basis van het onderzoek doet zij aanbevelingen ten aanzien van de inhoud en de totstandkoming van de beleidsinformatie in de financiële verantwoording. Zo wil zij ministeries stimuleren kwalitatief goede beleidsinformatie op te nemen in de financiële verantwoording.

Bedrijfsvoering (financieel beheer, materieelbeheer en overige onderdelen)

De Algemene Rekenkamer hanteert als uitgangspunt dat de ministers hun bedrijfsvoering op orde dienen te hebben. Onder bedrijfsvoering verstaat de Algemene Rekenkamer de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Het betreft sturing en beheersing van zowel de primaire processen als van de processen die hiervoor faciliterend zijn¹.

Overschrijdt een ministerie een (kwalitatieve) tolerantiegrens in (een onderdeel van) de bedrijfsvoering, dan noemt de Algemene Rekenkamer dit een onvolkomenheid.

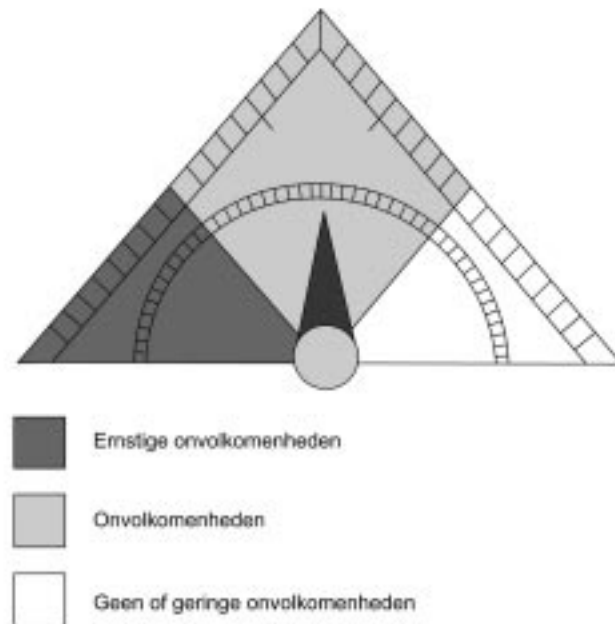
De Algemene Rekenkamer onderscheidt in de rapportage drie gradaties van onvolkomenheden:

- «Geen of geringe onvolkomenheden geconstateerd». Dit betekent dat de geconstateerde onvolkomenheden de door de Algemene Rekenkamer gehanteerde tolerantiegrenzen niet overschrijden.
- «Onvolkomenheden». Dit betekent dat uit het onderzoek onvolkomenheden zijn gebleken die de tolerantiegrenzen van de Algemene Rekenkamer overschrijden.
- «Ernstige onvolkomenheden». Hiervan spreekt de Algemene Rekenkamer in de volgende situaties: uit het onderzoek zijn onvolkomenheden gebleken, die:
 - kunnen leiden of hebben geleid tot disfunctioneren van het financieel beheer;
 - betrekking hebben op kritische processen;
 - wijdverbreid zijn binnen het ministerie;
 - tot aanzienlijke risico's voor de rechtmatigheid van zeer grote bedragen kunnen leiden of al hebben geleid; of
 - voor de Algemene Rekenkamer aanleiding zijn geweest om bezwaaronderzoek in te stellen of bezwaar te maken.

¹ Deze definitie is door het Ministerie van Financiën opgenomen in *Het Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering*. Het referentiekader is op 8 februari 2002 door de Ministerraad geaccordeerd en op 21 februari 2002 verzonden naar de Tweede Kamer.



Drie soorten onvolkomenheden



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

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van Justitie omvat naast de samenvatting en het deel «Algemeen» drie onderdelen: «Financiële verantwoording» (hoofdstuk 3), «Beleidsinformatie» (hoofdstuk 5) en «Bedrijfsvoering» (hoofdstuk 6 en 7).

Na de samenvatting is er een audit action list. Dit overzicht laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer op grond van haar onderzoek vindt dat er actie genomen moet worden. Het overzicht meldt ook de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering. Tevens biedt de lijst inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder is gestart.

Deel I «Financiële verantwoording» beschrijft het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de financiële verantwoording van het Ministerie van Justitie. Behalve het totaaloordeel van de Algemene

Rekenkamer worden alle fouten en onzekerheden in de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en de saldibalansposten die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden weergegeven.

Onderdeel van dit deel is tevens het bezwaaronderzoek (hoofdstuk 4). Wanneer de Algemene Rekenkamer fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording of onvolkomenheden in het financiële beheer niet aanvaardbaar vindt, kan zij daartegen bezwaar maken. Het overzicht in bijlage 1 bevat alle fouten, onzekerheden en onvolkomenheden die kunnen leiden tot het maken van bezwaar door de Algemene Rekenkamer.

Het deel «Beleidsinformatie» is met de huidige ontwikkeling naar meer transparantie en het ontwikkelingstraject VBTB steeds belangrijker geworden. Dit deel gaat niet alleen in op de kwaliteit van de kengetallen en andere prestatiegegevens, maar behandelt ook beleidsprioriteiten, beleidsintensiveringen en informatie van derden (waaronder gemeenten en begrotingsgefinancierde rechtspersonen met een wettelijke taak). Over deze onderwerpen geeft de Algemene Rekenkamer nog geen oordelen, maar doet zij aanbevelingen om een bijdrage te leveren aan de ontwikkelingen.

Het laatste deel van dit rapport betreft de «bedrijfsvoering» van het Ministerie van Justitie. De Algemene Rekenkamer hecht veel waarde aan een goede bedrijfsvoering. Immers, een adequate bedrijfsvoering is een redelijke waarborg voor het voorkomen van onrechtmatigheden en vormt een basis voor een goede verantwoording. Onder de overkoepelende term «bedrijfsvoering» vallen tal van onderwerpen. De Algemene Rekenkamer onderscheidt hier de departementale accountantscontrole, het financieel beheer, het materieelbeheer, de planning- en controlcyclus en de informatievoorziening van het Ministerie van Justitie. Op al deze terreinen is onderzoek verricht.

Ook komt in dit deel de implementatie van de «Baseline financieel en materieelbeheer» aan de orde. De baseline biedt handvatten voor een nadere uitwerking van wettelijke voorschriften en kan worden gezien als een nadere uitwerking van en toelichting op artikel 22 en 25 van de ontwerp-Comptabiliteitswet 2001 waarin wordt bepaald dat het financieel beheer en materieelbeheer moet voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid en dat deze overigens zo doelmatig mogelijk wordt ingericht. Het Ministerie van Financiën heeft de baseline vorig jaar als handleiding aan de ministeries aangeboden met het verzoek deze vanaf 1 juli 2001 toe te passen. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de ministeries hierin slagen.

2 HET MINISTERIE VAN JUSTITIE

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de kritieke processen van het ministerie en de mogelijke risico's die zich kunnen voordoen. Uitgaande van deze karakteristiek beschrijven we de ontwikkelingen die zich binnen het kader van het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer bij het ministerie in de afgelopen kabinetsperiode hebben voorgedaan en laten we zien welke onderwerpen volgend jaar en de komende kabinetsperiode aandacht moeten hebben.

2.2 Risico's

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 drie baten-lastendiensten, te weten: de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Alle baten-lastendiensten voerden in 2001 het 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 Nederlanderschap.

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

Het CJIB draagt onder andere zorg voor de incasso van sancties en strafrechtboetes, alsmede bepaalde transacties van het Openbaar Ministerie (OM).

In de rekening 2001 van het Ministerie van Justitie zijn uitgaven verantwoord tot een bedrag van € 4,9 miljard en ontvangsten tot een bedrag van € 1,1 miljard. De grootste uitgaven zijn verricht voor de opvang van asielzoekers (€ 1,1 miljard), aan de Dienst Rechtspleging/OM/Rijksrecherche (€ 1,0 miljard), aan de subsidies preventie, jeugdbescherming en reclassering (€ 0,6 miljard) en voor de baten-lastendienst DJI (€ 1,2 miljard). Van de in de rekening verantwoorde ontvangsten was circa 46% (€ 490 miljoen) voor boeten en transacties, circa 26% (€ 273 miljoen) voor internationale aangelegenheden en vreemdelingenzaken (waaronder bijdragen in bekostiging opvang personen met A-status en in kosten medische verzorging asielzoekers), circa 10% (€ 102 miljoen) voor griffierechten en circa 8% (€ 8 miljoen) voor diverse ontvangsten Jeugdbescherming en Reclassering.

Het beheer van de subsidiestromen en het financieel beheer bij de gedeconcentreerde eenheden en de baten-lastendiensten vormen een risico. Daarnaast zijn er risico's bij het beheer van de automatisering en de informatiebeveiliging.

De accountantscontrole dekt in beginsel alle risico's met betrekking tot de financiële verantwoording voldoende. Het ministerie heeft voor diverse risico's verbetertrajecten opgestart (bijvoorbeeld financieel beheer bij de

directie Rechtspleging, naleving Europese aanbestedingsregelgeving, financieel beheer bestuursdepartement). Maar de verbetertrajecten hebben nog niet allemaal het beoogde effect.

De Algemene Rekenkamer heeft binnen haar onderzoek aandacht besteed aan die risico's. In het hoofdstuk bedrijfsvoering is nader ingegaan op de geïdentificeerde risico's, de maatregelen van de minister en de kwaliteit hiervan.

2.3 De afgelopen kabinetsperiode

Terugkijkend blijkt dat een aantal aandachtspunten in het financieel beheer dat bij het aantreden van Paars II nu nog steeds actueel is. Ondanks de inspanningen is het ministerie er niet in geslaagd deze onvolkomenheden bevredigend op te lossen. Een aantal van deze hardnekkige aandachtspunten worden hieronder besproken.

Naleving van de Europese aanbestedingsregels

De toepassing van de Europese aanbestedingsregels bij het Ministerie van Justitie is al sinds enige jaren onderwerp van onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Keer op keer heeft de Algemene Rekenkamer ernstige onvolkomenheden geconstateerd. Dat was voor de Algemene Rekenkamer aanleiding om in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek over 2000 een bezwaaronderzoek naar dit onderwerp uit te voeren. Gelet op de bereikte resultaten in 2000 en toezeggingen van de minister aan de Tweede Kamer maakte de Algemene Rekenkamer over 2000 geen bezwaar. De minister deelde mee dat de naleving van de Europese aanbestedingsregels pas in het jaar 2002 volledig op orde zou zijn. In haar rechtmatigheidsonderzoek over 2001 heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat vrijwel alle maatregelen die de minister heeft toegezegd voor een volledige en structurele oplossing van de onvolkomenheden eind 2001 zijn uitgevoerd en geïmplementeerd.

De Algemene Rekenkamer wijst wel op het gevaar van stagnatie in de voortgang van de verdere implementatie van de verbetermaatregelen en dringt aan op spoedige invulling van de inmiddels ingestelde projectdirectie Inkoop, Milieu en Huisvesting. In de opzet zijn derhalve verbeteringen waar te nemen. De werking laat in de praktijk op onderdelen nog te wensen over.

De aandacht voor de juiste toepassing van de Europese aanbestedingsregels heeft niet kunnen voorkomen dat de onrechtmatigheden als gevolg van het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels in 2001 nog aanzienlijk zijn – met name bij de directie Rechtspleging en bij de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Financieel beheer bestuursdepartement

De Algemene Rekenkamer voerde in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 een bezwaaronderzoek uit naar de administratieve organisatie (AO). In de jaren 1997 tot en met 2000 deed de Algemene Rekenkamer op dit punt vervolgonderzoeken. Op grond van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 besloot de Algemene Rekenkamer bezwaar te maken tegen de AO en financieel beheer van het bestuursdepartement. Dit is dat deel van Justitie dat zich bezighoudt met beleidsvorming en de daarbij ondersteunende diensten, kortweg het hoofdkantoor. De maatregelen die de minister vervolgens toezegde, beoordeelde de Algemene Rekenkamer als toereikend; zij besloot daarom haar bezwaar niet te handhaven. Uit de evaluatie van het project «Verbetering financieel beheer» blijkt dat de activiteiten die de minister aangekondigde op het punt van de

administratieve organisatie en de daarbij behorende systemen (Jurist 2002) conform de opzet zijn afgerond. Op basis daarvan concludeert de Algemene Rekenkamer dat in opzet de maatregelen zijn getroffen, die een ordelijk financieel beheer moeten bewerkstelligen.

Wel tekent zij daarbij aan dat de minister nog weinig voortgang heeft geboekt op het punt van de vormgeving en invoering van de nieuwe structuur van de (verbijzonderde) interne controle. Dit houdt verband met de constatering dat de verbeteringen in het financieel beheer zich in 2001 niet hebben voortgezet. De resultaten liggen voor een groot aantal diensten ver onder de norm die het ministerie zichzelf heeft gesteld. Daaronder bevinden zich ook dienstonderdelen die wat het financieel beheer betreft volgens de Algemene Rekenkamer een voorbeeldfunctie zouden moeten vervullen.

Het geheel overziende betreurt de Algemene Rekenkamer het dat het in 1999 ingezette verbeterproces nog steeds niet tot structurele verbeteringen in de werking van het financieel beheer heeft geleid.

Informatiebeveiliging

De Algemene Rekenkamer constateerde eerder dat het Ministerie van Justitie de interdepartementale afspraak om de implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) per 1 januari 1997 en later per 1 januari 2000 te realiseren niet had gehaald. Het doel was om per 1 juni 2001 volledig te voldoen aan het VIR. Afgelopen jaar bleek dat een aantal dienstonderdelen de deadline van 1 juni 2001 ook niet zou halen.

Het ministerie heeft het VIR verwerkt in de baseline informatiebeveiliging. Uit de rapportages die het ministerie in 2001 heeft opgeleverd, blijkt dat een groot aantal diensten inderdaad de geplande einddatum voor het invoeren van de baseline informatiebeveiliging niet heeft gehaald.

Op basis van de uitkomst voerde het ministerie een nieuwe plandatum in, te weten 1 januari 2002. Uit de rapportages blijkt dat tien van de eenentwintig organisaties verwachten op die datum nog niet te kunnen voldoen aan de baseline en het VIR. Naast de organisatieonderdelen in de sector Rechtspleging en Rechtsbijstand betreft dit alle drie de batenlastendiensten en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Ook behoort daarbij een aantal organisaties van maatschappelijk belang die gebruikmaken van het zogenoemde JustieNet. Bij een aantal (NFI, Centraal orgaan Opvang Asielzoekers en Stichting Reclassering Nederland) is sprake van ernstige stagnatie.

Ook constateert de Algemene Rekenkamer dat er bij de beheersing van de uitvoering van automatiseringsprojecten nog wel eens wat misgaat. De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor een betere projectbeheersing.

Wat betreft de bedrijfsvoeringssystemen concludeert de Algemene Rekenkamer dat er bij een aantal belangrijke systemen onvolkomenheden zijn op het terrein van de autorisaties en de logische toegangsbeveiliging (de geautomatiseerde systemen Conservatoir en Executoriaal Beslagstelsel CEBES II, vreemdelingenketen BERBER en RAPSODIE, Raad voor de Kinderbescherming KIS/MIS, rechtbanken CIVIEL). Het Ministerie van Justitie loopt hierdoor risico's aangaande de betrouwbaarheid van de gegevensverstrekking.

«Parkeren» van begrotingsgeld

In 1999 en 2000 deed het ministerie voorschotbetalingen voor nog te verrichten prestaties, die in strijd waren met het Besluit verlening

voorschotten. Dit gebeurde bij de directie Rechtspleging, het Openbaar Ministerie, en de directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid. Hier was sprake van het zogeheten «parkeren» van begrotingsgelden om de kasbegroting op onrechtmatige wijze uit te putten. De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapporten bij de financiële verantwoording over 1999 en 2000 op dit onjuist handelen gewezen. In 2001 deed het fenomeen zich opnieuw voor. De belangrijkste gevallen van het parkeren van begrotingsgeld speelden wederom bij bovengenoemde drie organisaties. De Algemene Rekenkamer concludeert dat daarmee onrechtmatige uitbetalingen zijn gedaan. De Algemene Rekenkamer beveelt nogmaals aan om toe te zien op de strikte toepassing van de regelgeving.

De navolgende aandachtspunten zijn inmiddels opgelost, dan wel is er voortgang gemaakt bij het oplossen van de problemen, dan wel valt het aandachtspunt niet meer onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie.

Stichting Reclassering Nederland

In 1996 maakte de Algemene Rekenkamer bezwaar tegen het gevoerde financieel beheer bij de Stichting Reclassering Nederland (SRN). De minister zegde toereikende maatregelen toe, zodat de Algemene Rekenkamer haar bezwaar niet handhaafde.

In de jaren 1997 tot en met 2000 constateerde de Algemene Rekenkamer dat er onvoldoende vorderingen waren gemaakt. Dit betekende volgens de Algemene Rekenkamer dat de minister van Justitie zijn toezegging (eind 2001 de problematiek op orde en 2002 volledig werken op basis van outputsturing) waarschijnlijk niet gestand zou kunnen doen. De minister deelde dit beeld niet. Uit het rechtmatigheidsonderzoek 2001 blijkt dat de minister de maatregelen die hij heeft toegezegd in 2001 heeft genomen en geïmplementeerd. De SRN is, in overeenstemming met de toezegging van de minister aan de Tweede Kamer, met ingang van 2002 een op output gestuurde organisatie. De Algemene Rekenkamer voegt daar overigens wel aan toe dat zij de werking van het nieuwe systeem niet heeft onderzocht.

Directie Rechtspleging/Openbaar Ministerie/Raad voor de Rechtspraak

De verbeteringen in het financieel beheer die de directie Rechtspleging in 1997 had bereikt, zijn in 1998 niet gecontinueerd en in 1999 niet verbeterd. In 2000 ging het financieel beheer ten opzichte van voorgaande jaren verder achteruit. Het op orde brengen van het financieel beheer bij de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie was extra dringend, omdat er ingrijpende ontwikkelingen op stapel stonden: de ontvlechting van het gemeenschappelijk beheer van de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie en de oprichting van de Raad voor de Rechtspraak. Tijdens het algemeen overleg van de minister met de vaste Kamercommissie voor Justitie van de Tweede Kamer op 7 juni 2001 is het bovenstaande ter sprake gekomen. De minister sprak de verwachting uit dat goede stappen vooruit gezet zouden kunnen worden, maar dat voor het gehele traject toch eerder in termijnen van jaren gedacht moest worden dan van maanden.

Inmiddels zijn in opzet de meest belangrijke beheersmaatregelen ter verbetering van het financieel beheer bij de directie Rechtspleging en de gerechten gerealiseerd. Het verbetertraject loopt nog door tot in 2002. Een structurele blijvende verbetering is inmiddels een feit. Het ministerie heeft inmiddels een eerste versie van de planningsbrief 2003 gereed voor de

arrondissementsparketten. Hierin staan minimale eisen die worden gesteld aan de uitvoering van de diverse processen.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan ook in 2002 vanuit het Ministerie van Justitie blijvend ondersteuning te geven. Dus ook na het opheffen van de projectorganisatie en na de overgang van het beheer naar de Raad voor de Rechtspraak. Dit geldt in het bijzonder voor de beheersmaatregelen rondom de Europese richtlijnen inzake aanbesteding, de activa-administraties, de personele uitgaven bij met name de kleinere gerechten en de beschrijving van de administratief-organisatorische basisprocessen van de Raad.

Korps Landelijke Politie Diensten

De onvolkomenheden in het financieel beheer bij het Korps Landelijke Politie Diensten zijn weliswaar eveneens hardnekkig, maar met de overdracht van deze dienst aan het Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties per 1 januari 2000 is dit probleem mee overgedragen.

Ontwikkelingen

Het Ministerie van Justitie is na het uitbrengen van de baseline financieel beheer en de baseline materieelbeheer een aantal activiteiten gestart om na te gaan in hoeverre het departement al voldoet aan de normen van beide baselines. Tot nu waren die vooral gericht op de centrale kaders en de regelgeving. Het ministerie analyseerde nog niet of de in de baselines genoemde normen ook voor ieder onderdeel in AO-beschrijvingen zijn verankerd. De Algemene Rekenkamer wijst op het belang van dergelijke risicoanalyses en is van mening dat het ministerie op dit punt nog een belangrijke slag moet maken.

Een ordelijk en controleerbaar financieel beheer bij bestaande baten-lastendiensten is van belang omdat de Minister van Financiën bij de plenaire behandeling van de financiële verantwoordingen 2000 heeft verklaard dat als er onvolkomenheden (in de baseline terminologie onvolkomenheden) worden geconstateerd bij de bestaande baten-lastendiensten er voor alle kandidaat-baten lastendiensten een moratorium geldt. Dat wil zeggen dat de interne verzelfstandiging met ten minste één jaar wordt opgeschoven.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, gebaseerd op de uitkomsten van de departementale accountantsdienst, blijkt dat op een aantal onderdelen van de baseline de bestaande baten-lastendiensten onvolkomenheden scoren.

Die bij het CJIB oordeelt de Algemene Rekenkamer als ernstig, het is daarbij nog maar de vraag of die in het jaar 2002 allen kunnen worden opgelost (zie ook § 6.7.3).

Ook bij de kandidaat baten-lastendiensten zijn er onvolkomenheden. Weliswaar zijn er verbeteringen toegezegd, op zich alleen is dat geen waarborg dat dat leidt tot structurele verbeteringen op korte termijn. De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor de beheersing van dergelijke verbeterplannen.

De Algemene Rekenkamer beveelt daarom aan voortgang van de realisatie van de verbeteractiviteiten op centraal niveau te monitoren.

In de loop van 2001 heeft het ministerie een aantal stappen gezet in de richting van de ontwikkeling van een integrale toezichtvisie op de rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en de overige gesubsidi-

eerde instellingen. De uitgangspunten zijn in december 2001 vastgelegd in een regeling. Onvolkomenheden in het toezicht doen zich daarnaast voor bij het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van (M&O-beleid) bij de specifieke uitkeringen en de overige subsidiestromen (zie § 5.5.2).

De verantwoording 2001 is de laatste in «oude stijl»: de indeling en opzet zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de oude begrotingsartikelen en de daarmee samenhangende indeling naar beleidsterreinen. Wel is volgens het ministerie getracht de verantwoording op onderdelen reeds meer in lijn te brengen met de eisen van VBTB. De informatievoorziening voor wat betreft de kengetallen vertoonde evenals vorig jaar nog enkele onvolkomenheden.

2.4 Aandachtspunten nieuwe kabinet

Terugkijkend blijkt dat een aantal aandachtspunten ten tijde van Paars II nu nog steeds actueel is. Ondanks inspanningen is het Ministerie van Justitie er niet in geslaagd deze onvolkomenheden op te lossen. Op basis van haar rechtmatigheidsonderzoek 2001 vraagt de Algemene Rekenkamer voor de komende kabinetsperiode dan ook aandacht voor de volgende punten bij het Ministerie van Justitie:

- De toepassing van de Europese aanbestedingsregels: vrijwel alle door de minister van Justitie toegezegde maatregelen voor een volledige en structurele oplossing van de onvolkomenheden zijn eind 2001 uitgevoerd en geïmplementeerd. De werking laat in de praktijk op onderdelen nog te wensen over, met name bij de Directie Rechtspleging en bij de Dienst Justitiële Inrichtingen.
- «Parkeren van begrotingsgeld»: in de afgelopen jaren waren bij het Ministerie van Justitie voorschotbetalingen voor nog te verrichten prestaties gedaan die in strijd waren met de voorwaarden in de Comptabele regelgeving. Dit bleek ook in 2001 nog steeds omvangrijk, met name bij de directie Rechtspleging, het Openbaar ministerie en de directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om toe te zien op de strikte toepassing van de daarvoor vastgestelde regelgeving.
- Informatiebeveiliging: het Ministerie van Justitie heeft de interdepartementale afspraak om de implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst op de afgesproken data te realiseren niet gehaald, met name bij organisatieonderdelen in de sector Rechtspleging en Rechtsbijstand, alle drie de baten-lastendiensten, het Nederlands Forensisch Instituut, het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers en de Stichting Reclassering Nederland.
- M&O-beleid specifieke uitkeringen en subsidiestromen: door het ontbreken van een uniform departementaal sanctiebeleid is er ten aanzien van het gehele subsidiebeheer van het Ministerie van Justitie sprake van een ontoereikend M&O-beleid. Daarnaast is er een grote achterstand in het afwickelen van subsidieoverschotten. De Algemene Rekenkamer beveelt aan aandacht te schenken aan de rechtmatigheid van de bestedingen en om vaart te zetten achter het inmiddels genomen besluit een uniform en strikter sanctiebeleid aangaande subsidieverstrekingen te ontwikkelen en operationeel te maken en zij dringt aan op een spoedige afwikkeling van de achterstand in het afwickelen van subsidieoverschotten.

De Algemene Rekenkamer verwacht van het Ministerie van Justitie dat het de onvolkomenheden op deze vier terreinen in 2003 heeft weggewerkt.

3 FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer geeft jaarlijks een totaaloordeel over de financiële verantwoording van het ministerie. Dit totaaloordeel van de Algemene Rekenkamer is opgebouwd uit deeloordelen over de rekening, de toelichting bij de rekening, de saldibalans, de toelichting bij de saldibalans en per baten-lastendienst de financiële verantwoording.

De Algemene Rekenkamer maakt ten behoeve van haar oordeel mede gebruik van de voorcontrole door de departementale accountantsdienst. Deze brengt immers een intern accountantsrapport met een accountantsverklaring uit over de verantwoording van het ministerie respectievelijk begrotingsfonds. Om haar eigen verantwoordelijkheid voor de oordelen te kunnen dragen, stelt de Algemene Rekenkamer door middel van een review vast of zij kan steunen op de controlewerkzaamheden van de departementale accountantsdienst.

Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op het oordeel over de financiële verantwoording, de rekening, de saldibalans en de financiële verantwoording van de baten-lastendiensten.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoording

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording 2001 van het Ministerie Justitie, waarin opgenomen de financiële verantwoordingen van de baten-lastendiensten IND, DJI en CJIB, voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording 2001 van het Ministerie van Justitie 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.

De Algemene Rekenkamer stelt in haar onderzoek het begrotingsartikel van een begroting centraal. De Algemene Rekenkamer rapporteert alle belangrijke fouten en onzekerheden op het niveau van ieder afzonderlijk artikel.

Op grond van haar onderzoek is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de financiële verantwoording van het Ministerie van Justitie aan de te stellen eisen voldoet met uitzondering van de in § 3.3 tot en met § 3.7 gerapporteerde bevindingen (alle overschrijdingen van de door de Algemene Rekenkamer gehanteerde tolerantiegrenzen).

3.3 Rekening met toelichting

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 2001 van het Ministerie van Justitie is samengesteld (exclusief baten-lastendiensten). Daarnaast zijn de totalen opgenomen van bedragen die niet deugdelijk zijn weergegeven of onrechtmatig zijn, of waarover onzekerheid over de deugdelijke weergave of onzekerheid over de rechtmatigheid bestaat.

Overzicht 1**Bedragen van de rekening 2001, Ministerie van Justitie (x 1 miljoen euro)**

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	4 927,8	4 928,2	1 070,8
Belangrijke fouten/ onzekerheden	16,8	26,2	6,7

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 66,3 miljoen respectievelijk € 24,4 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Algemene Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Het totaal van de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen betrof € 16,8 miljoen. Deze hebben betrekking op de volgende artikelen:

V 08.07 = College van toezicht op de kansspelen: € 173 000 wegens het niet naleven van de Europese aanbestedingsregelgeving en het niet-naleven van de voorschriften Rijksgebouwendienst.

V 09.05, directie Rechtspleging/Openbaar Ministerie/Rijksrecherche: € 16,6 miljoen, voornamelijk wegens het niet-naleven van Europese aanbestedingsregelgeving door de directie Rechtspleging en daarnaast het parkeren van begrotingsgeld door het Openbaar Ministerie.

Het totaal van de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde fouten en onzekerheden in de uitgaven betrof € 26,2 miljoen. Deze hebben betrekking op de volgende artikelen:

U 01.04 = Post-actieven: € 711 000 wegens het ten onrechte niet-verrekenen van creditnota's van de USZO en wegens een foutieve terugbetaling aan de USZO.

U 08.02 = subsidies Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering: € 8,6 miljoen wegens het «parkeren» van begrotingsgeld.

U 08.07 = College van toezicht op de kansspelen: € 65 000 wegens het niet-naleven van de Europese aanbestedingsregelgeving en het niet naleven van de voorschriften Rijksgebouwendienst.

U09.05 = directie Rechtspleging/Openbaar Ministerie/Rijksrecherche: € 12,1 miljoen, voornamelijk wegens het «parkeren» van begrotingsgeld door het Openbaar Ministerie en daarnaast het niet-naleven van Europese aanbestedingsregelgeving door de directie Rechtspleging.

U09.06 = gerechtskosten: € 4,7 miljoen onder meer wegens het niet-naleven van Europese aanbestedingsregelgeving door het Openbaar Ministerie.

Het totaal van de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde fouten en onzekerheden in de ontvangsten betrof € 6,7 miljoen. Deze hebben betrekking op artikel O 09.04 inzake diverse ontvangsten rechtspraak door het Openbaar Ministerie.

De toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen.

Oordeel

De rekening en de toelichting bij de rekening 2001 van het Ministerie van Justitie voldoen aan de eisen (met uitzondering van bovenstaande bevindingen).

3.4 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2001 van het Ministerie van Justitie is opgebouwd. Jaarlijks beoordeelt de Algemene Rekenkamer de bedragen op de saldibalans, met uitzondering van:

- Uitgaven en ontvangsten: de Algemene Rekenkamer heeft deze al beoordeeld bij het onderzoek van de rekeningen. Zij heeft alleen de aansluiting tussen de totalen van de rekening met de saldibalans vastgesteld.
- De bedragen die op tegenrekeningen staan: deze hebben geen inhoudelijke waarde.

Daarnaast zijn de totalen opgenomen van bedragen die niet deugdelijk zijn weergegeven, of waarover onzekerheid over de deugdelijke weergave bestaat.

Overzicht 2

Bedragen van de saldibalans per 31 december 2001, Ministerie van Justitie (bedragen x 1 miljoen euro)

	Debet	Credit
Totaal	10 067,2	10 067,2
-/- uitgaven respectievelijk ontvangsten en tegenrekeningen	6 694,7	4 438,8
Beoordeeld	3 372,5	5 628,4
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	6,7

Het totaal van de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans betrof € 6,7 miljoen. Dit is 0,07 % van het totaalbedrag van de beoordeelde saldi. Deze hebben betrekking op de post ontvangsten buiten begrotingsverband wegens onzekerheid over de ontvangsten in het kader van het beslag door het Openbaar Ministerie.

De toelichting van de saldibalans voldoet aan de eisen.

Oordeel

De saldibalans en de toelichting bij de saldibalans voldoen aan de eisen (met uitzondering van bovenstaande bevinding).

3.5 Financiële verantwoording baten-lastendienst Immigratie- en Naturalisatiedienst

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is een in 1994 ingestelde baten-lastendienst. Over 2001 bedroeg het totaal van de baten € 313,3 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg € 315,6 miljoen. Het nadelig resultaat over 2001 bedroeg € 2,3 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk € 28,2 miljoen en € 4,8 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 2001 bedroegen € 58,9 miljoen.

De toelichting bij de financiële verantwoording van de Baten-lastendienst voldoet aan de eisen.

Oordeel

De rekening van baten en lasten, de balans en de bijbehorende toelichting voldoen aan de eisen.

3.6 Financiële verantwoording baten-lastendienst Dienst Justitiële Inrichtingen

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is een in 1995 ingestelde baten-lastendienst. Over 2001 bedroeg het totaal van de baten € 1 312,2 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg € 1 289,5 miljoen. Het voordelig resultaat over 2001 bedroeg € 22,7 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk € 146,0 miljoen en € 65,5 miljoen; de kapitaalontvangsten berekend vanuit het kasstroomoverzicht bedroegen echter 66,1 miljoen euro. De totalen van de balans per 31 december 2001 bedroegen € 394,5 miljoen.

In de balans zijn bij de activa de post «immateriële activa» en bij de passiva de post «verplichte reserves» niet vermeld, omdat die de waarde «nul» hebben.

Het totaal van de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde belangrijke fouten en onzekerheden in de verantwoorde lasten betrof € 18,1 miljoen. Deze hebben betrekking op: het niet-naleven van de Europese aanbestedingsregelgeving en het verrekenen van omvangrijke bedragen door de Rijksgebouwendienst zonder adequate onderbouwing.

De toelichting bij de financiële verantwoording van de baten-lastendienst voldoet aan de eisen.

Oordeel

De rekening van baten en lasten, de balans en de bijbehorende toelichting voldoen aan de eisen (met uitzondering van bovenstaande bevindingen).

3.7 Financiële verantwoording baten-lastendienst Centraal Justitieel Incassobureau

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is een in 1996 ingestelde baten-lastendienst. Over 2001 bedroeg het totaal van de baten € 50,7 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg € 52,0 miljoen. Het nadelig resultaat over 2001 bedroeg € 1,3 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk € 3,2 miljoen en € 0,0 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten berekend vanuit het kasstroomoverzicht bedroegen echter respectievelijk € 4,7 miljoen en € 1,3 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 2001 bedroegen € 12,4 miljoen.

De toelichting bij de financiële verantwoording van de Baten-lastendienst voldoet aan de eisen.

Oordeel

De rekening van baten en lasten, de balans en de bijbehorende toelichting voldoen aan de eisen (met uitzondering van bovenstaande bevinding).

4 BEZWAARONDERZOEK EN VERVOLGONDERZOEK OP BEZWAAR

Op grond van artikel 55 van de Comptabiliteitswet kan de Algemene Rekenkamer bezwaar maken met betrekking tot het gevoerde financiële beheer of de verantwoording daarover. Alle fouten en onzekerheden en onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer in haar rapporten bij de financiële verantwoordingen opneemt acht zij belangrijk en deze overschrijden dan ook haar tolerantiegrenzen. Zij vindt het nog niet opportuun om ook in al deze gevallen bezwaar te maken. De Algemene Rekenkamer heeft een bezwaarbeleid geformuleerd.

In grote lijnen wordt het bezwaarbeleid van de Algemene Rekenkamer gekarakteriseerd door de volgende regels:

- Alle onvolkomenheden die de kwalitatieve of kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden, worden beschouwd als potentiële bezwaargevallen (in bijlage 1 zijn alle fouten en onzekerheden per begrotingsartikel en/of onvolkomenheden in het financieel beheer opgenomen). De Algemene Rekenkamer maakt in het algemeen niet bij eerste constatering van onvolkomenheden bezwaar omdat het vaak gaat om ingewikkelde processen en systemen die niet op korte termijn te veranderen zijn. Een factor die ook een rol speelt is dat duidelijk moet zijn dat onvolkomenheden van structurele aard zijn.
- De eerste en tweede maal dat een onvolkomenheid wordt gesignaleerd, beperkt de Algemene Rekenkamer zich tot rapportage aan de Staten-Generaal in de rapporten bij de financiële verantwoording. Alleen bij een zeer ernstige overschrijding van een kwalitatieve norm zal zij overwegen in het eerste jaar van constatering bezwaar te maken of een bezwaaronderzoek te starten.
- Onvolkomenheden die al twee opeenvolgende jaren gesignaleerd zijn, kunnen leiden tot een onderzoek aan de hand waarvan de Algemene Rekenkamer besluit of zij bezwaar zal maken, het zogeheten bezwaaronderzoek. Een belangrijke rol bij de beslissing om bezwaar te maken speelt de mate waarin het een minister kan worden verweten niet tijdig of geen maatregelen te hebben genomen om de oorzaken van de grond voor het maken van het bezwaar op te heffen. Zij beoordeelt of de geconstateerde onvolkomenheden structureel zijn opgelost. Is dit niet het geval dan beoordeelt zij tevens of er sprake is van bijzondere omstandigheden die opheffing van de onvolkomenheden op korte termijn verhinderen. Deze doen zich bijvoorbeeld voor wanneer de oplossing van problemen veel tijd kost. De Algemene Rekenkamer verwacht dan wel dat er een verbeterplan met tijdplan is en dat de maatregelen concreet en controleerbaar zijn.

Als de minister geen maatregelen neemt of toezegt die de Algemene Rekenkamer afdoende lijken, zal zij het bezwaar handhaven. Het vervolg van de procedure is afhankelijk van de aard van het bezwaar. Wanneer het bezwaar inhoudt dat bepaalde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten onrechtmatig zijn dan kan de Algemene Rekenkamer de Rijksrekening niet goedkeuren. In dat geval moet de regering op voordracht van de desbetreffende minister binnen twee maanden een voorstel van wet tot opheffing van het bezwaar aan de Tweede Kamer zenden. Een dergelijke wet heet indenniteitswet. Als de Staten-Generaal dit voorstel overneemt, sanctioneren zij daarmee achteraf de onrechtmatigheden. Wanneer het gehandhaafde bezwaar onvolkomenheden in het financieel beheer betreft die niet tot onrechtmatigheden hebben geleid, moet de minister zijn standpunt over dit bezwaar aan de Staten-Generaal meedelen in de financiële verantwoording. De Algemene

Rekenkamer kan bij een dergelijk gehandhaafd bezwaar een aantekening plaatsen bij de financiële verantwoording van het Rijk.

4.1 Bezwaaronderzoeken

Er waren geen bezwaaronderzoeken.

4.2 Vervolgonderzoek op bezwaar

4.2.1 Outputsturing Stichting Reclassering Nederland

4.2.1.1 Inleiding

In 1996 maakte de Algemene Rekenkamer bezwaar tegen het gevoerde financieel beheer bij de Stichting Reclassering Nederland (SRN). De minister zegde toereikende maatregelen toe, zodat de Algemene Rekenkamer haar bezwaar niet handhaafde.

In de jaren 1997 tot en met 2000 constateerde de Algemene Rekenkamer dat er onvoldoende vorderingen waren gemaakt. Een nieuw plan van aanpak, met onder andere het ontwerpen en bouwen van een Cliënt Volgsysteem (CVS), liep door tot en met 2001 en kreeg gestalte in het project «Outputsturing SRN». De minister zegde toe dat dit project (na een vertraging) in 2002 tot een adequate outputsturing zou leiden. De stuurgroep van het project «Outputsturing SRN» heeft nadien in 2001 besloten om het noodzakelijke afrondingswerk aan het inmiddels opgezette Cliënt Volgsysteem pas in 2002 op te pakken.

Na afsluiting van het project «Outputsturing SRN» (eind 2001) had het ministerie een operationeel model opgezet, dat echter slechts werkte bij de pilot-organisatie. Deze moest nog bij de rest van de Reclasseringsorganisatie worden geïmplementeerd. Voor het bereiken van de eindsituatie zouden nog relatief omvangrijke wijzigingen in het CVS noodzakelijk zijn. Deze zouden pas in 2002 ter hand genomen kunnen worden. In haar rechtmatigheidsonderzoek 2000 concludeerde de Algemene Rekenkamer dan ook dat de minister van Justitie zijn toezegging (eind 2001 de problematiek op orde en 2002 volledig werken op basis van outputsturing) waarschijnlijk niet gestand zou kunnen doen.

De minister stelde dat hij naar verwachting in januari 2002 aan alle voorwaarden voor invoering van outputsturing zou hebben voldaan. De Algemene Rekenkamer bleef bij haar twijfels of het project tijdig de eindstreep zou halen.

4.2.1.2 Bevindingen

Tijdens een algemeen overleg van de minister met de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer op 7 juni 2001 ging de minister er nog steeds vanuit dat met ingang van 2002 de SRN op basis van output gestuurd en gefinancierd zal worden. De minister zegde de Kamer daarbij toe dat dit niet alleen zou gelden voor de pilots, maar «voor de hele linie». Hij zegde de Tweede Kamer daarbij tevens toe deze in te lichten zodra er enige indicatie zou zijn dat dit niet het geval zou zijn. De minister heeft hierover geen nadere mededelingen aan de Kamer gedaan.

Het project «Outputsturing SRN» is in 2001 afgerond. In juli 2001 is de eindrapportage opgeleverd. Het project had tot doel de voorwaarden te creëren die nodig waren om outputsturing tussen het departement en de SRN mogelijk te maken. De afronding van dit project was tevens een

startpunt voor de implementatie van outputsturing bij de SRN. Daartoe was in de eindrapportage een implementatieplan opgenomen. De daarbij gevoegde planningschema's gaven aan dat de implementatie in december 2001 moest zijn afgerond. Het ministerie heeft de implementatie na juli 2001 direct ter hand genomen. Er was tevens voorzien in monitoring van de invoering. De stuurgroep die bij het afsluiten van het project werd opgeheven, bleef bestaan als monitorgroep tijdens de implementatiefase van de maatregelen.

Per januari 2002 had SRN een systeem van outputsturing geïmplementeerd. De SRN is daardoor met ingang van 2002 een op output gestuurde organisatie geworden.

4.2.1.3 Conclusies

De door de minister toezegde maatregelen voor een volledige en structurele oplossing van de onvolkomenheden bij de SRN zijn in 2001 genomen en geïmplementeerd.

De SRN is, in overeenstemming met de toezegging van de minister aan de Tweede Kamer, met ingang van 2002 een op output gestuurde organisatie. Er is voorzien in monitoring van de eerste fase van invoering. Dit geeft waarborgen dat problemen daarbij vroegtijdig worden onderkend. De Algemene Rekenkamer voegt daar overigens aan toe dat zij de werking van het nieuwe systeem niet heeft onderzocht.

4.2.2 Naleving van de Europese aanbestedingsregels

4.2.2.1 Inleiding

De toepassing van de Europese aanbestedingsregels bij het Ministerie van Justitie is al sinds enige jaren onderwerp van onderzoek van de Algemene Rekenkamer waarbij keer op keer ernstige onvolkomenheden werden geconstateerd. Dat was voor de Algemene Rekenkamer aanleiding om in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 2000 een bezwaaronderzoek naar dit onderwerp uit te voeren. Naar aanleiding van dit bezwaaronderzoek concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de uitvoering van het plan van aanpak tot verbeteringen had geleid bij het bestuursdepartement en de IND gezien de geconstateerde daling in onrechtmatigheden en onzekerheden inzake de Europese aanbestedingen. Bij de directie Rechtspleging en het OM bleek de situatie echter verslechterd te zijn. De minister sprak de verwachting uit dat het financieel beheer inzake de Europese aanbesteding pas volledig op orde zou zijn in het jaar 2002.

Gelet op de bereikte resultaten in 2000 en de bovenstaande toezeggingen van de minister aan de Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer over 2000 geen bezwaar gemaakt.

4.2.2.2 Bevindingen

De Algemene Rekenkamer onderzocht of alle door de minister toegezegde maatregelen voor een volledige en structurele oplossing van de onvolkomenheden eind 2001 uitgevoerd en geïmplementeerd waren:

- De verslaglegging en dossiervorming bij het Platform Europees aanbesteden van het Ministerie van Justitie, waarvan de Algemene Rekenkamer had geconstateerd dat deze voor verbetering vatbaar waren, waren nog geen aandachtspunt geweest voor de accountantsdienst.

- De Algemene Rekenkamer heeft aanbevolen om een verplichtend karakter te geven aan de adviezen van het Platform. Oktober 2001 heeft het Audit Committee besloten dat bij enige twijfel over de vraag of Europees moet worden aanbesteed, een dienst altijd het Platform dient te raadplegen. In het Bedrijfsvoeringsoverleg is vervolgens begin 2002 besloten dat diensten ook voor alle voorgenomen opdrachten boven de € 500 000 het platform verplicht dienen te raadplegen. Het platform wordt daartoe omgevormd tot een toetsingscommissie die bindende uitspraken doet waartegen beroep kan worden ingesteld bij de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG). Het platform heeft besloten dat bij de standaard adviesnota een vaste bijlage wordt gevoegd waarop de dienst dient aan te geven wat er met het advies wordt gedaan.
- De circa tien aanbevelingen vermeld in het accountantsrapport «Kwaliteit inkoopplannen aanbestedende diensten 2000» en de naar aanleiding van de door de accountantsdienst in 2001 uitgevoerde audits inzake het platform gedane aanbevelingen zijn voor zover werd nagaan allen ingevoerd.
- De Algemene Rekenkamer gaf de minister in overweging om de aanbeveling om een overzicht van de 10 meest gestelde vragen en antwoorden samen te stellen, uit te breiden tot het opstellen van een algehele «vraagbaak» over de toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. In de loop van 2001 is de website «Platform Europees aanbesteden» op het Justitieweb ter beschikking gesteld. Gebleken is dat de informatie dusdanig uitgebreid is dat er sprake is van een vraagbaak als door de Algemene Rekenkamer bedoeld.
- De Algemene Rekenkamer gaf de minister in overweging om de taken van de tijdelijk ingestelde Coördinatiegroep Inkoopmanagement (CI) op enigerlei wijze een vaste plaats te geven binnen de organisatie van het departement. Inmiddels heeft het ministerie een aanvang gemaakt met de uitwerking, positionering en bemensing van de CI-functie door middel van de vorming van de projectdirectie Inkoop, Milieu en Huisvesting (IMH). In het Audit Committee van maart 2002 heeft daarover besluitvorming plaats gevonden. Deze directie krijgt behalve de taak toezicht te houden op de werking van de genomen verbetermaatregelen (prioriteit) ook een faciliterende taak (kenniscentrum).

Verder heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht of de maatregelen een positief effect op de werking hebben. Daarbij heeft ze gebruik gemaakt van de rapportages van de accountantsdienst. Uit het onderzoek blijkt:

- In hoofdlijnen is er vooruitgang geboekt ten aanzien van inkoopmanagement in die zin dat de getroffen verbetermaatregelen om een goede uitvoering van de inkoop te waarborgen adequaat zijn. De accountantsdienst vindt de naleving van de getroffen (structurele) verbetermaatregelen nog onvoldoende en voor verdere verbetering vatbaar.
- Alle aanbestedende diensten hebben met behulp van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) voor 2001 de inkoopplannen opgesteld en beschikbaar gesteld. Kwalitatief zijn er echter onvolkomenheden. Het departement heeft geen volledig beeld van de inkoopvoornemens. Dit vergroot het risico voor onrechtmatigheden in de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Om de kwaliteit te verbeteren is een model «Inkoopplan nieuwe stijl» opgesteld dat onder andere mogelijkheden biedt tot tussentijdse voortgangsrapportage. In dit verband kan verder nog worden vermeld dat aan het geautomatiseerde systeem Jurist 2002 de functionaliteit inkoop is toegevoegd. Dit

systeem dwingt tot een duidelijke afhandeling van de procedures in het inkoopproces.

- De accountantsdienst constateert dat nog niet voor alle inkopen dossiers zijn aangelegd. Wel aangelegde dossiers zijn niet altijd voorzien van een adequate toelichting aangaande het al dan niet Europees aanbesteden. Bij het Bestuursdepartement, de directie Rechtspleging, de dienst Justitiële Inrichtingen en de Raad voor de Kinderbescherming is bijzondere aandacht noodzakelijk voor dossiervorming. De Algemene Rekenkamer heeft bij twee diensten nader onderzoek verricht. Hieruit bleek dat de toegankelijkheid van de dossiers te wensen overliet.
- Uit het onderzoek blijkt dat er bij bijna alle diensten nog steeds ten onrechte niet Europees wordt aanbesteed. Vooral bij de directie Rechtspleging en de dienst Justitiële Inrichtingen is dit het geval. De in de controle 2001 geconstateerde onvolkomenheden zijn in de volgende tabel weergegeven.

Onrechtmatig/onzeker (x 1 mln euro)

	1999	2000	2001
Directie Rechtspleging	3,9	13,9	13,7
Dienst Justitiële Inrichtingen	2,7	3,9	6,4
Raad voor de Kinderbescherming	0,5	1,0	1,8
Openbaar Ministerie	4,2	13,6	1,4
Bestuursdepartement	4,1	0,8	1,4
Immigratie- en Naturalisatiedienst	7,4	1,7	0,9
Centraal Justitieel Incassobureau	0,5	0,4	0,5
Nederlands Forensisch Instituut	0,4	0,2	0
Totaal	23,7	35,5	26,1

4.2.2.3 Conclusies

Vrijwel alle door de minister toegezegde maatregelen voor een volledige en structurele oplossing van de onvolkomenheden zijn eind 2001 uitgevoerd en geïmplementeerd. De Algemene Rekenkamer wijst wel op het gevaar van stagnatie in de voortgang van de verdere implementatie van de verbetermaatregelen en dringt aan op spoedige invulling van de recent ingestelde projectdirectie Inkoop, Milieu en Huisvesting, waarover het Audit Committee van het departement in maart 2002 een besluit heeft genomen.

In de opzet zijn verbeteringen waar te nemen. De werking laat in de praktijk op onderdelen nog te wensen over. De aandacht voor de juiste toepassing van de Europese aanbestedingsregels heeft niet kunnen voorkomen dat met name bij de directie Rechtspleging en de batenlastendienst Dienst Justitiële Inrichtingen de onrechtmatigheden als gevolg van het niet naleven van de Europese aanbestedingsmaatregelen in 2001 nog aanzienlijk zijn.

4.2.2.4 Reactie minister

Een verklaring voor het nog niet geheel naleven van Europese aanbestedingsregels is volgens de minister enerzijds gelegen in de weerbarstige materie. Anderzijds speelt de omvang, complexiteit en heterogeniteit van de Justitieorganisatie een belangrijke rol. Om ervoor te zorgen dat het totaalbeeld in 2002 bevredigend zal zijn, is inmiddels de nieuwe (project-)Directie Inkoop, Huisvesting en Milieu opgericht en een

directeur aangesteld (tevens Coördinerend Directeur Inkoop, CDI). Deze directie heeft onder meer een faciliterende taak (kenniscentrum) en een hoogwaardige beleidsmatige en coördinerende taak gericht op het wegnemen van de resterende onvolkomenheden met betrekking tot de inkoop in 2002.

Eind 2001 is door de departementsleiding een nota goedgekeurd met verbetervoorstellen gericht op de coördinatie, versterkt toezicht alsmede managementrapportages met als doel zeker te stellen dat de regelgeving met betrekking tot Europese aanbesteding in 2002 wordt nageleefd.

De problemen bij de naleving van een Europese regelgeving bij de Directie Rechtspleging zijn te herleiden tot gebruik van contracten en het aggregeren van gelijksoortige aanbestedingen.

Bij de gerechten en de Raad voor de Rechtspraak zijn inmiddels maatregelen getroffen om de aanbestedingsregelgeving in de organisatie te verankeren. De Raad voor de Rechtspraak ontwikkelt momenteel voorstellen voor de wijze waarop het inkoopbeleid nader vorm wordt gegeven. Hiermee is invulling gegeven aan het advies voor het opstellen van kaders en interne regelgeving.

Verder deelt de minister mee dat met de wijziging van de Wet op Rechterlijke Organisatie per 1 januari 2002 de verschillende taken op het gebied van beheer zijn belegd op het niveau van de gerechten en de Raad voor de Rechtspraak. Een volgende proeve van beheersmatige degelijkheid staat al op de agenda in de overgang naar een baten-lastenstelsel voor de gerechten en de Raad voor de Rechtspraak. Het Ministerie van Financiën heeft hiervoor een programma van eisen geformuleerd waaraan eerst dient te worden voldaan, alvorens deze organisaties voor een baten-lastenstelsel in aanmerking komen. Bovengenoemde maatregelen bij de directie Rechtspleging sterken de minister in het vertrouwen dat de goede verankering van de waargenomen ontwikkeling zich zal voortzetten en dat een goede beoordeling van het beheer over 2002 mogelijk zal zijn.

Ten aanzien van de DJI merkt de minister op dat daar inmiddels een taskforce is ingesteld, die de centrale regie moet voeren over een breed scala van nadere maatregelen ten behoeve van de decentrale inrichtingen en diensten:

- het inrichten van een helpdesk Europese aanbesteding binnen het hoofdkantoor van de DJI ;
- het uitvoeren van een audit naar de inkoopplannen, het contractenregister en de dossiervorming en het uitvoeren van een extra controle om tijdig mogelijke onrechtmatige uitgaven te signaleren en te stoppen;
- het binnen de DJI kritisch analyseren, in overleg met het Platform Europees aanbesteden, van alle mogelijke aanbestedingen op de noodzaak tot het afsluiten van (Europees aanbestede) mantelcontracten voor de totale DJI-organisatie;
- het verder uitontwikkelen van reeds bestaande plannen voor een centrale inkoop/Europese aanbestedingsfunctie binnen het hoofdkantoor van de DJI.

4.2.3 Financieel beheer bestuursdepartement

4.2.3.1 Voorgeschiedenis

De Algemene Rekenkamer voerde in haar rechtmatigheidsonderzoek over 1996 tot en met 1998 een (bezwaar)onderzoek uit naar de administratieve organisatie (AO) van het gehele ministerie.

Op basis van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 besloot de Algemene Rekenkamer bezwaar te maken ten aanzien van de AO en het financieel beheer van het bestuursdepartement. De vervolgens door de minister toegezegde maatregelen beoordeelde de Algemene Rekenkamer als toereikend; zij besloot daarom haar bezwaar niet te handhaven. Wat de AO van (de overige onderdelen van) het Ministerie van Justitie betreft drong de Algemene Rekenkamer erop aan zorg te dragen voor een snelle actualisering van de bestaande en vastlegging van de nog ontbrekende AO-beschrijvingen.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1999 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de in dat jaar getroffen maatregelen geleid hadden tot enige verbetering in het financieel beheer en tot het duidelijk in kaart brengen van de onvolkomenheden. De minister antwoordde onder meer dat in de vorm van het project «Verbetering financieel beheer Bestuursdepartement» gewerkt werd aan deze onvolkomenheden en dat dit project volgens de planning afgerond zou worden in mei 2001.

In haar rechtmatigheidsonderzoek over 2000 constateerde de Algemene Rekenkamer dat de instelling van het zogenoemde Voorafgaand Toezicht (VAT) een omslag had bewerkstelligd naar verbetering van het financieel beheer. Wel waren er nog steeds onvolkomenheden onder andere in de tijdigheid van registratie van de verplichtingen en bij het betalen van facturen. De Algemene Rekenkamer beval het ministerie aan om de toetsing in de vorm van het VAT zeker ook in 2001 te continueren en tevens een plan uit te werken om het financieel beheer rondom de verplichtingen volledig op orde te brengen.

De minister antwoordde aanzienlijke verbeteringen in het financieel beheer van het bestuursdepartement te hebben bereikt. Voor de resterende onvolkomenheden zou hij een plan van aanpak opstellen dat direct aansluitend op het bovengenoemde project zou worden uitgevoerd. Ten slotte stelde hij een aanpak voor een gefaseerde afschaffing van het VAT te zullen ontwikkelen. Daarvoor in de plaats wilde hij overgaan op systemen van verbijzonderde interne controle binnen het financieel beheerproces.

Door het gefaseerd omvormen van VAT in verbijzonderde interne controle (uiterlijk eind 2002 te realiseren) wilde de minister dat monitoring van de naleving van de AO/IC binnen het reguliere planning- en controlproces zou kunnen plaatsvinden.

4.2.3.2 Project Verbetering financieel beheer Bestuursdepartement

Achtergrond

De projectgroep «Verbetering financieel beheer bestuursdepartement» (ingesteld in april 2000) had tot taak een probleemanalyse te maken van de (structurele) onvolkomenheden in het financieel beheer van het bestuursdepartement, een plan van aanpak op te stellen en dit bij acceptatie door de dienstleiding uit te voeren. Nauw verbonden met dit project functioneerde het reeds eerder ingestelde VAT (april 1999) De projectgroep zou de onvolkomenheden die uit het toezicht van het VAT voortkwamen, aan de budgethouders als verbeteringstrajecten meegeven, zodat na afloop van het project de lijnorganisatie weer de eigen verantwoordelijkheid voor het financieel beheer zou kunnen dragen. De plaatsvervangend- secretaris-generaal was ambtelijk belast met lijnverantwoordelijkheid voor het bestuursdepartement.

Het plan van aanpak bevatte een aantal deelprojecten ter voorziening in de onderkende knelpunten in opzet en werking van de administratieve

organisatie. Daarnaast was er aandacht voor de communicatie (tussen lijn en controleurs) en was in opleidingen voorzien.

Voortgang in 2001

In juni 2001 kwam een evaluatie (eindrapportage) van het project gereed. Die evaluatie werd in november 2001 besproken en vastgesteld in de Bestuursraad. De resultaten waren kort samengevat:

- Overlegstructuur budgethouders.

Er is een budgethoudersoverleg ingesteld tussen de budgethouders en de faciliterende afdelingen. Daarnaast wordt overleg gevoerd met individuele budgethouders die volgens de VAT-toetsing relatief veel fouten maken.

- Administratieve organisatie en informatievoorziening.

Er is een Handleiding Financieel Beheer Bestuursdepartement opgesteld. Begin 2002 is het systeem Jurist 2 in gebruik genomen. Daarmee zijn tevens departementsbreed nagenoeg alle financiële processen beschreven.

- Inrichting van de financiële administratie.

De verschillende deeladministraties zijn in de loop van 2001 geschoond; per trimester worden op dit punt controles gehouden. Daarnaast is een eigen financiële administratie voor het bestuursdepartement ingesteld.

- Opleidingen.

De kennis van het financieel beheer is door middel van cursussen vergroot. Daarnaast zijn als resultante van de VAT-rapportages workshops gehouden.

- Inkoop.

De procedures voor inkoop en aanbesteding zijn gestroomlijnd. De voorschriften in verband met het Europees aanbesteden zijn nader verduidelijkt. Aan de dienstleiding zijn presentaties gegeven over de toepassing van de EU-aanbestedingsregels. Er is een procesbeschrijving van het inkoopproces opgesteld.

Vervolgstappen

Het project «Verbetering financieel beheer Bestuursdepartement» werd medio 2001 formeel beëindigd.

Aansluitend zou het ministerie een plan van aanpak opstellen voor de nog resterende onvolkomenheden. Een beoogde ISO-certificering van de financieel beheerprocessen zou hier deel van uitmaken.

In de aanbiedingsnota waarmee de evaluatie van het project door de plaatsvervangend secretaris-generaal als voorzitter van de stuurgroep aan de bestuursraad werd aangeboden werden elementen van zo'n plan van aanpak genoemd. Onder meer noemde de SG het versterken van de financiële functie bij de budgethouders. Tevens stelde hij voor dat de directeuren-generaal nog eens door middel van een «impuls» brief hun directeuren/budgethouders van de noodzaak van een goed financieel beheer zouden doordringen.

In het concept werd een opsomming gegeven van de tot nu toe ontwikkelde instrumenten die het voeren van een goed financieel beheer bevorderen. Tevens zou aan de directeuren/budgethouders een termijn gesteld worden, uiterlijk 1 augustus 2002, waarop het financieel beheer zodanig structureel op orde zou moeten zijn dat het VAT zou kunnen worden opgeheven. Het halen van die termijn was een management-afspraken waarover voortdurend voortgangsoverleg tussen de DG's en de onder hen ressorterende directeuren/budgethouders moet plaatsvinden. Het verspreiden van een dergelijke «impuls»-brief werd als een eerste stap in het vervolgtraject gezien.

Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden in welke mate de DG's de brief hebben verspreid en hoe in de voortgang is voorzien.

DBOB heeft medio 2001 een aanvang gemaakt met het opstellen van een vervolgplan. De uitwerking daarvan is doorkruist door een nieuwe reorganisatieslag. De plaatsvervangend secretaris-generaal (SG) maakte op 10 september 2001 een zogenoemde «agenda» voor de versterking van de ondersteuning van het «bestuursdepartement» bekend. De personele functie van het bestuursdepartement werd ondergebracht bij de directie Personeel en Organisatie (P&O). De financiële functie zou in beginsel worden ondergebracht bij de directie FEZ.

De oorspronkelijk beoogde ISO-certificering van de financieel beheerprocessen werd stopgezet. De plaatsvervangend SG (eerstverantwoordelijk voor het verbetertraject) verliet per 1 november 2001 het departement.

Een nieuw reorganisatieproject

Per 1 januari 2002 is een nieuwe projectgroep «Versterking en positionering F-functie» gestart met als taak de knelpunten in de financiële functie (en de positionering daarvan) binnen het bestuursdepartement te inventariseren. De projectgroep valt onder een stuurgroep onder voorzitterschap van de SG.

In de eerste plaats gaat de projectgroep een sterkte-zwakte-analyse opstellen, in de vorm van een brede workshop. Medio 2002 moet er duidelijkheid bestaan over de positionering van de financiële functie. De projectgroep signaleert onder meer dat er «geen breed gedragen consensus is over wat nu precies de knelpunten zijn». Op 1 juli 2002 moet er een door de stuurgroep goedgekeurd plan van aanpak liggen. De uitvoering van alle beslissingen is in de periode tot en met oktober 2002 voorzien.

Als complicaties/knelpunten voor het project zelf geeft de projectgroep onder meer aan het feit dat er binnen het ministerie divergerende opvattingen en verwachtingen leven over de ophanging van de financiële functie.

4.2.3.3 Het Voorafgaand Toezicht

Inleiding

De door het ministerie in het voorjaar 2000 opgestelde verbetermaatregelen bestonden enerzijds uit een groot aantal maatregelen gericht op verbetering van opzet en bestaan van de AO/IC. Anderzijds zou verbetering van de uitvoering van het financieel beheer moeten worden bewerkstelligd door het VAT. Alle boven de grens van € 13 611 (f 30 000) genomen financiële beslissingen, zoals het sluiten van contracten, plaatsen van orders enzovoort, moeten achteraf voorgelegd worden aan een toetsingsfunctionaris. Het VAT toetst alle financiële beslissingen en laat vervolgens de herstelbare fouten door de budgethouders corrigeren. Feitelijke betalingen kunnen eerst na de nodige correcties worden gedaan.

Het doel van het VAT was tweeledig. In de eerste plaats het signaleren en waar mogelijk voorkomen van ernstige fouten bij het doen van betalingen en het aangaan van verplichtingen. In de tweede plaats werden de periodieke rapportages en resultaten van het VAT gezien als graadmeter voor de kwaliteit van het financieel beheer.

Omdat het doel van de operatie uiteindelijk was een zelfstandig te voeren ordelijk en juist financieel beheer door de afzonderlijke budgethouders,

was tevens gedefinieerd wanneer het VAT voor een afdeling/directie kon worden opgeheven.

De uitkomsten van het VAT in 2001

Reeds in de evaluatienota van de projectgroep verbetering financieel beheer bestuursdepartement (die dateerde van juni 2001) werd geconcludeerd dat het foutenpercentage van de zogenoemde onherstelbare fouten zich in het eerste halfjaar 2001 gestabiliseerd had op 35% (24% van het met de opdrachten gemoeide financieel belang).

Volgens de evaluatie gaven de resultaten aan dat de omslag naar een ordelijk financieel beheer op diverse punten, ook na de beëindiging van het verbeterproject, nog expliciet aandacht behoeft. In de evaluatie werd voorts aangegeven dat de belangrijkste oorzaak voor die fouten was dat budgethouders verplichtingen te laat ter registratie aanboden.

In februari 2002 kwam het jaaroverzicht resultaten VAT 2001 gereed. Hieruit blijkt dat het foutenpercentage van de onherstelbare fouten over de vier kwartalen van het jaar 2001 geleidelijk terugliep van 42% tot 28%. In bedragen komt dit in 2001 neer op € 37,7 miljoen op een totaalbedrag van € 125,8 miljoen. De navolgende budgethouders scoren een hoog foutenpercentage/foutbedrag: Ambtelijke leiding (49%), directie Informatisering (41%) en directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid (53%). Qua bedragen DBOB (€ 12,7 miljoen), de directie FEZ (€ 1,4 miljoen) en de directie Personeel en Organisatie (€ 6,8 miljoen).

Aangaande het financieel beheer van DBOB zijn in het samenvattend accountantsrapport 2002 daarnaast onvolkomenheden vermeld in het beheer van de saldibalansposten (onjuiste standen van de verplichtingen, debiteuren en voorschotten). Het op orde brengen heeft de accountantsdienst veel werk gekost dat is aan te duiden als facultatieve interne controle. In totaal zijn bijna driehonderd posten ter correctie aangeboden die onjuist in de administratie waren opgenomen. Het financiële belang daarvan was circa € 28,1 miljoen. Indien de correcties niet waren uitgevoerd waren de fouten van invloed geweest op de accountantsverklaring.

4.2.3.4 De administratieve organisatie van het kerndepartement

Aangaande de AO voor de overige onderdelen van het departement bleek uit het rechtmatigheidsonderzoek 2000 dat er nog onvolkomenheden waren in een aantal beschrijvingen van de AO en in het functioneren van de onderhoudsorganisatie daarvan. De laatste was echter in opzet toereikend. De minister deelde mee dat er een project was gestart dat een AO-standaard zou opleveren voor alle Jurist 2002 gebruikers.

Uit het onderzoek blijkt dat Jurist 2 begin 2002 departementsbreed is ingevoerd. Dit impliceert dat is voorzien in een adequate AO voor de belangrijkste financiële processen. Uit het vervolgebzwaaronderzoek EU-aanbestedingsregels blijkt dat de opzet van de AO rond die regelgeving op orde is.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de in het rapport bij de financiële verantwoording 2000 geconstateerde onvolkomenheden in de AO voldoende aandacht hebben gehad van het departement.

4.2.3.5 Conclusies

Uit de evaluatie van het project «Verbetering financieel beheer» dat het

departement heeft opgesteld blijkt dat de activiteiten die de minister heeft aangekondigd op het punt van de administratieve organisatie en de daarbij behorende systemen (Jurist 2002) conform de opzet zijn afgerond. Op basis daarvan concludeert de Algemene Rekenkamer dat in opzet de maatregelen zijn getroffen, die een ordelijk financieel beheer moeten bewerkstelligen.

Wel tekent zij daarbij aan dat het departement nog weinig vooruitgang heeft geboekt op het punt van de vormgeving en invoering van de nieuwe structuur van de (verbijzonderde) interne controle. Terwijl de minister dit wel heeft toegezegd. De Algemene Rekenkamer constateert dat met de instelling van weer een nieuwe projectgroep ook de beoogde nieuwe toedeling van financiële verantwoordelijkheden binnen het bestuursdepartement weer een jaar vooruitgeschoven is.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat in 2000 ingezette verbeteringen in het financieel beheer zich in 2001 niet hebben voortgezet. De door het VAT geconstateerde fouten in de naleving van de regelgeving liggen voor een groot aantal diensten boven de door het ministerie zelf gestelde norm. Daaronder bevinden zich ook dienstonderdelen die voor wat betreft het financieel beheer naar de mening van de Algemene Rekenkamer een voorbeeldfunctie zouden moeten vervullen. De Algemene Rekenkamer vindt dit een verontrustende situatie.

Het geheel overziende betreurt de Algemene Rekenkamer het dat het in 1999 ingezette verbeterproces nog steeds niet tot structurele verbeteringen in de werking van het financieel beheer heeft geleid. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer is het financieel beheer nog niet zodanig dat tot spoedige opheffing van het VAT kan worden overgegaan. De Algemene Rekenkamer beveelt aan vaart te zetten achter het ingezette reorganisatietraject en daarbij ook de plaats van de interne controlefunctie te betrekken.

5 BELEIDSINFORMATIE

5.1 Inleiding

Het nieuwe begroten en verantwoorden (VBTB) leidt tot een verantwoording waarbij ministeries per beleidsterrein aangeven wat ze hebben bereikt, wat ze daarvoor hebben gedaan en wat het heeft gekost. Hiervoor is inhoudelijke informatie over beleid nodig.

Ten behoeve van de gebruiker van deze informatie, in casu de Tweede Kamer, dient deze informatie aan bepaalde eisen te voldoen. Dit is geëxpliciteerd in het wijzigingsvoorstel Comptabiliteitswet 2001 van april 2002, waarin staat dat de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering (in de verantwoording) deugdelijk moet worden weergegeven. Bij de nadere uitwerking van het begrip «deugdelijke weergave» zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat het normenkader voor financiële informatie niet gelijk hoeft te zijn aan het normenkader voor de niet-financiële informatie. In het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer is de regering (motie-Van Walsem, 15 april 2002) derhalve verzocht om een nieuw normenkader te ontwikkelen voor de deugdelijkheid van niet-financiële informatie en een groeitraject te koppelen aan de invoering daarvan.

De eerste verantwoording-nieuwe-stijl is de verantwoording over 2002 en die verschijnt volgend jaar. Ministeries bereiden zich momenteel voor op die nieuwe manier van verantwoorden. De verantwoording over 2001 is de laatste waarbij beleidsinformatie wordt gepresenteerd bij de «oude» artikelindeling. De Algemene Rekenkamer heeft in het rechtmatigheidsonderzoek 2001 aandacht besteed aan de voortgang van VBTB en de ontwikkeling van de verantwoording in het kader van VBTB.

Inhoudelijk onderzoekt de Algemene Rekenkamer kengetallen, beleidsprioriteiten en beleidsintensiveringen. Kengetallen kunnen informatie geven over activiteiten, prestaties en effecten. In VBTB-termen valt dit type beleidsinformatie onder prestatiegegevens. Beleidsprioriteiten zijn door de Tweede Kamer reeds enige tijd geleden aangewezen als eerste gebieden waarop de nieuwe verantwoordingssystematiek wordt toegepast.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of er voortgang is bereikt ten aanzien van de kwaliteit van de beleidsprioriteiten in de periode 1999–2001 en of de ontwikkelingen in het kader van VBTB in de verantwoording worden gemeld. Daarnaast is onderzocht in hoeverre de minister beleidsinformatie heeft over de uitvoering van beleid op afstand. Voor het Ministerie van Justitie geldt dit voor de volgende begrotingsgefinancierde rechtspersonen met een wettelijke taak: Schadefonds Gewelddismidrijven, Vereniging Slachtofferhulp Nederland, Raden voor de Rechtsbijstand, HALT-bureaus, particuliere jeugdinstanties. Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer dit jaar aandacht besteed aan de transparantie van de extra prestaties die met middelen inzake beleidsintensiveringen zijn behaald. Beleidsintensiveringen zijn verhogingen van collectieve uitgaven ten opzichte van de begroting en/of meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt. Achtergrond is dat de extra middelen een positieve impuls geven op de betreffende beleidsterreinen.

5.2 De voortgang van VBTB

In de Inleiding van het Algemeen deel van de Toelichting bij de financiële verantwoording over het jaar 2001 is door het Ministerie van Justitie gerapporteerd dat dit de laatste verantwoording in «oude stijl» is: de indeling en opzet zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de oude begrotingsartikelen en de daarmee samenhangende indeling naar beleidsterreinen. Wel is volgens het ministerie getracht de verantwoording op onderdelen reeds meer in lijn te brengen met de eisen van VBTB. Zo is in het beleidsgeoriënteerde algemeen deel van de Memorie van Toelichting zoveel mogelijk de indeling van de beleidsartikelen van de VBTB-begroting 2002 gehanteerd. De financiële verantwoording over het jaar 2002, dan departementaal jaarverslag geheten, zal de eerste verantwoording zijn die volledig in het teken van VBTB zal staan, aldus de rapportage in de verantwoording over 2001.

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de verantwoording over 2001 naast het bovenstaande nog een aantal elementen bevat die in het kader van VBTB vanaf 2002 deel uit moeten maken van begroting en verantwoording, zoals een beschrijving van beleidsprioriteiten (doelstelling en productiegegevens, activiteiten, kosten), prestatiegegevens geraamd en gerealiseerd per beleidsterrein en per begrotingsartikel, een bedrijfsvoeringsparagraaf en een baten-lastendienstparagraaf.

5.3 Kengetallen

5.3.1 Inleiding

Het gebruik van kengetallen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de financiële verantwoording voor wat betreft het bieden van inzicht in de relatie tussen doelen, prestaties en middelen.

5.3.2 Bevindingen

In de begroting van het Ministerie van Justitie voor 2000 was nog sprake van in totaal 44 kengetallen, inclusief die voor de drie baten-lastendiensten. Voor 2001 waren dit in totaal 47 kengetallen. Van die 47 kengetallen in de begroting kwamen enkele kengetallen niet of onvolledig meer voor in de verantwoording over 2001. In alle gevallen werden in de verantwoording zowel de waarden voor de raming als voor de realisatie vermeld. Bij een aantal kengetallen ontbrak de toelichting waar dat wel wenselijk zou zijn geweest. Uit de rapportages van de accountantsdienst blijkt dat de onderbouwing van de prestatiegegevens nog aandacht verdient.

5.3.3 Conclusie

Evenals vorig jaar concludeert de Algemene Rekenkamer dat er met betrekking tot de kengetallen nog enkele onvolkomenheden zijn. De Algemene Rekenkamer beveelt aan aandacht te schenken aan de verbetering van de onderbouwing van de prestatiegegevens.

5.4 Beleidsprioriteiten

Ministeries werken aan de verbetering van de kwaliteit van de beleidsinformatie. In de ontwerp-Comptabiliteitswet 2001 is opgenomen dat ministeries per beleidsartikel inzicht moeten geven in de doelstellingen die ze nastreven, in de mate waarin deze zijn gerealiseerd alsmede in de instrumenten die ze hierbij hebben ingezet. De relatie tussen doelen, prestaties en middelen wordt hierdoor transparanter. Dit dient zowel in de begroting als in de verantwoording tot uitdrukking te komen. De afgelopen jaren is door de leden van de Tweede Kamer een aantal beleidsprioriteiten aangewezen waarover de minister zich conform deze nieuwe systematiek nader moest verantwoorden.

In 1999 en 2000 heeft de Algemene Rekenkamer aandacht besteed aan de door de Tweede Kamer geformuleerde beleidsprioriteiten. Dat gebeurde op verzoek van de Tweede Kamer. Dit jaar besteedt de Algemene Rekenkamer opnieuw aandacht aan de weergave van de beleidsprioriteiten door de minister. De Algemene Rekenkamer gaat na of de ministeries wel de informatie leveren die de Tweede Kamer van hen gevraagd heeft over de beleidsprioriteiten 2001. Zij wil daarmee bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van VBTB: verbetering van de kwaliteit van begrotings- en verantwoordingsinformatie bij de rijksoverheid. De weergave van de beleidsprioriteiten vormen immers een belangrijke voorbereiding daarop. Het onderzoek heeft niet tot doel gehad een oordeel te geven over de beleidsprioriteiten. De nadruk ligt op een analyse van de stand van zaken om daarmee de VBTB-ontwikkelingen te ondersteunen.

Bij het Ministerie van Justitie zijn de volgende beleidsprioriteiten door de Tweede Kamer aangewezen:

- TBS;
- Reclassering;
- Jeugdcriminaliteit.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of en in hoeverre de gegevens opgenomen zijn in de financiële verantwoording en of het ministerie met de gepresenteerde gegevens ook het oorspronkelijke doel bereiken: het verhelderen van de relatie tussen de doelen, prestaties en middelen.

5.4.1 TBS

Gevraagde gegevens in de verantwoording

Voor de verantwoording over 2001 heeft de minister de Tweede Kamer toegezegd dezelfde gegevens te zullen verstrekken als over 2000. Daarbij heeft hij aangetekend dat hij voor het begrip capaciteit andere indicatoren zou gebruiken en dat hij relevante gegevens zou vermelden over de stand van zaken bij de recidivevermindering. De minister is zijn toezegging nagekomen met dien verstande dat hij voor de stand van zaken bij de recidivevermindering verwijst naar zijn brief van 21 augustus 2001 (Tweede Kamer, 27 834, nr. 4). Voorts is informatie over capaciteit en kostprijs te vinden in de verantwoording van de baten-lastendienst DJI.

Relatie tussen doelen prestaties en middelen

De minister heeft weliswaar voldaan aan zijn toezegging om dezelfde gegevens te verstrekken over 2001 als over 2000, maar de Algemene Rekenkamer moet constateren dat het zicht op de relatie tussen doelen, prestaties en middelen op het terrein van de TBS er niet helderder op is

geworden. Allereerst is er sprake van wijziging van de definitie van het begrip TBS-plaats. Dat betekent, zoals de minister overigens zelf aangeeft, dat de gegevens over 2001 met betrekking tot capaciteit, bezettingspercentage en kostprijs per dag niet vergelijkbaar zijn met die over eerdere jaren.

Voor het jaar 2002 zal het ministerie wederom een andere definitie van het begrip TBS-plaats hanteren. Daarmee wordt een goed zicht op de ontwikkeling in de TBS-capaciteit over de jaren 2000 tot en met 2002 moeilijk. Over de capaciteit moet verder worden opgemerkt dat er in de verantwoording verschillende cijfers worden vermeld. Zo wijken de capaciteitscijfers vermeld bij de beleidsprioriteit TBS (blz. 79) af van die vermeld bij de DJI (blz. 188). De minister schrijft op blz. 79 over een uitbreiding van de TBS-capaciteit met 177 plaatsen over de jaren 1999 tot met 2001. De vraag is of de minister wel een duidelijk cijfer over de uitbreiding van de capaciteit kan geven nu de definitie is gewijzigd.

Voor de stand van zaken bij de recidivevermindering verwijst de minister naar zijn brief van 21 augustus 2001 (Tweede Kamer 27 834, nr. 4).

In het rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van Justitie over 2000 heeft de Algemene Rekenkamer erop gewezen dat beleidsinformatie over TBS de Tweede Kamer via verschillende dossiers bereikt. Op zichzelf beschouwd kan het de minister niet worden verweten dat hij de Tweede Kamer op verschillende momenten informeert over ontwikkelingen op het terrein van de TBS. Nadeel blijft echter dat voor een goed zicht op de beschikbare verantwoordingsinformatie verschillende dossiers moeten worden geraadpleegd. Zodra de eerste gegevens uit de recidivemonitor beschikbaar zijn (2003) zou dit probleem kunnen worden ondervangen.

5.4.2 Reclassering

Gevraagde informatie in de verantwoording

Ten opzichte van de gegevens uit de verantwoording over 2000 is de minister erin geslaagd om over 2001 een aantal nieuwe gegevens te presenteren. Van het viertal aanvullende gegevens dat hij in de verantwoording over 2000 aankondigde vermeldt de minister er twee: het aantal cliënten, onderverdeeld naar geslacht en delictsoort en de voorcalculatoische kostprijs van de elf producten van de Reclassering. Niet vermeld worden de productieaantallen over de elf producten en de inzichten over de effectiviteit.

De productieaantallen over de elf producten zijn pas volledig leverbaar van 1 januari 2002 omdat vanaf die datum volgens het nieuwe productportfolio in het cliënt-volgsysteem wordt geregistreerd. Met betrekking tot het inzicht in de effectiviteit van de Reclassering verwijst de minister naar het plan van aanpak reïntegratie en toezicht ex-gedetineerden beschreven in de brief van 21 augustus 2001 (Tweede Kamer 27 834, nr. 4).

Relatie tussen doelen prestaties en middelen

De Algemene Rekenkamer constateert dat met de voorliggende verantwoordingsgegevens het zicht op het werk van de Reclassering is verbeterd. Aangenomen mag worden dat het cliënt-volgsysteem over 2002 de informatie nog verder kan uitdiepen. Zo valt te denken aan doelmatigheidsinformatie als de gemiddelde kosten per cliënt alsmede het aantal en soort producten per cliënt onderverdeeld naar delictsoort. Wat de effectiviteit van de Reclassering betreft is weinig informatie voorhanden. De brief van de minister van 21 augustus 2001 (Tweede Kamer 27 834, nr. 4) vermeldt niet zozeer de verworven inzichten in de effectiviteit als wel diverse projecten en toekomstige initiatieven om het

toezicht op en reïntegratie van ex-gedetineerden te verbeteren. Afgewacht zal moeten worden wat de diverse programma's opleveren en of daarmee meer onderbouwd iets valt te zeggen over de effectiviteit van de Reclasseringsinspanningen. Recidivemonitoring zal hierbij van groot belang zijn.

5.4.3 Jeugdcriminaliteit

Gevraagde gegevens in de verantwoording

In mei 2001 heeft de minister aangegeven dat in de verantwoording 2001 op dezelfde manier zou worden gerapporteerd als in de financiële verantwoording 2000. In bijlage 1 Beleidsprioriteiten 2001 – bij de financiële verantwoording 2001 – verstrekt de minister gegevens over de wijze waarop hij de Intensiveringsgelden Jeugd en Geweld en de gelden die beschikbaar zijn gekomen uit de fiscalisering van de Dienst Omroepbijdragen gaat besteden. Dit gebeurt door per project de doelstelling, de activiteiten en de kosten aan te geven.

In oktober 2001 heeft de minister de Tweede Kamer middels een brief afzonderlijk geïnformeerd over de inzet van de Intensiveringsgelden Jeugd en Geweld 2001. De minister beantwoordt daarmee een deel van de door de Tweede Kamer gestelde vragen omtrent deze beleidsprioriteit. Overigens levert het ministerie niet van alle projecten prestatiegegevens op; vaak wordt volstaan met een beschrijving van de activiteiten. Dit is overeenkomstig de constatering van de Algemene Rekenkamer over de beleidsprioriteit 2000. Ondanks de veelheid aan gegevens is niet zonder meer duidelijk of de voor 2001 beoogde prestaties zijn bereikt. Ook ontbreekt, evenals dat voor 2000 het geval was, een expliciete verdeling van de totale intensiveringsgelden naar begrotingsartikelen.

Relatie tussen doelen, prestaties en middelen

Zoals hiervoor aangegeven hebben de projecten ieder een eigen doelstelling. Er is er geen verband te leggen met de algemene doelstelling van het beleid ter bestrijding van jeugdcriminaliteit. Bij een tweetal projecten is de afgesproken en gerealiseerde productie 2001 opgenomen (in de bijlage aangegeven met 1.2.1 en 1.2.4). Overigens betreft dit de gehele productie van de Raad voor de Kinderbescherming en niet alleen de productie bekostigd uit de intensiveringsgelden.

Tot slot wordt opgemerkt dat de minister ook nu geen informatie levert over de betrouwbaarheid van de gegevens. Een belangrijk deel daarvan bestaat uit door derden verstrekte gegevens.

Overigens kan in het kader van dit onderwerp worden verwezen naar het recentelijk gepubliceerde rapport van de Algemene Rekenkamer over de wijze waarop het beleid ter voorkoming en bestrijding van jeugdcriminaliteit wordt uitgevoerd door het Ministerie van Justitie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 282, nrs. 1–2).

5.4.4 Reactie minister

De minister deelt in zijn reactie mee dat de beleidsprioriteiten met ingang van de verantwoording 2002 een integraal onderdeel van de begroting en verantwoording zullen vormen. In dit licht merkt hij op dat het verder verbeteren van het VBTB-gehalte van begroting en verantwoording onverminderd zijn aandacht heeft. Op dit moment wordt gewerkt aan het verbeteren van de prestatiegegevens ten behoeve van de begrotingscyclus van het jaar 2003. Daarbij is uiteraard ook aandacht voor de programmering van noodzakelijke beleidsevaluatieonderzoeken.

In reactie op de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de wijzigingen van de definitie van het begrip TBS-plaats merkt de minister op dat de financiering van de TBS-klinieken plaatsvindt volgens de beleidsregels die het College Tarieven Gezondheidszorg hanteert voor de forensische psychiatrie. Als de productdefinities in deze beleidsregels wijzigen, wijzigen ook de definities voor de TBS-plaatsen.

5.5 Informatie van derden

5.5.1 Rechtspersonen met een wettelijke taak

De uitvoering van wetten en de bijbehorende inning en besteding van publieke middelen vindt vaak op afstand van het ministerie plaats door rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). In dat geval dient het ministerie in haar verantwoording ook informatie over de beleidsresultaten van deze RWT's op te nemen.

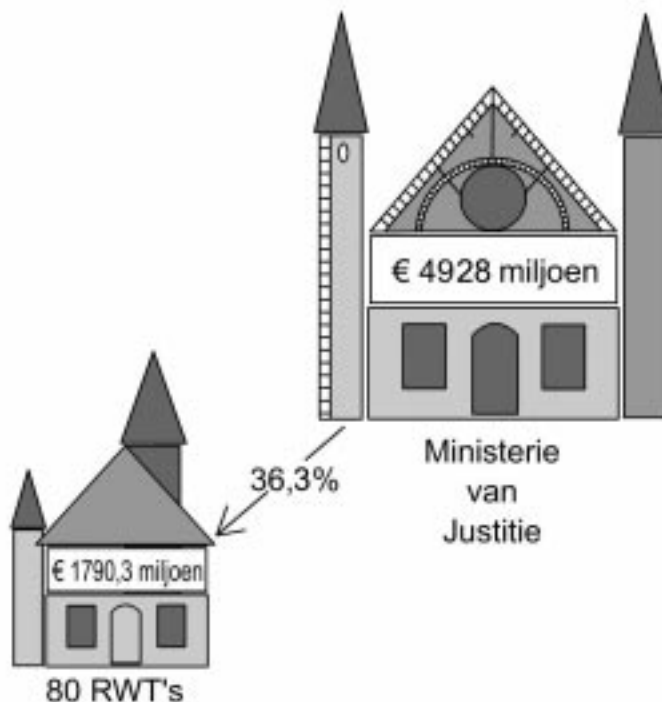
Over de prestaties van de begrotingsgefinancierde RWT's dient de minister zich in de financiële verantwoording te verantwoorden. Door middel van toezicht op het functioneren van de RWT's dient de minister zich te verzekeren van de betrouwbaarheid van deze informatie. Belangrijke elementen voor de inrichting van toezicht door de minister zijn:

- informatievoorziening/informatieverzameling (zowel verzamelen van controle-informatie als van verantwoordingsinformatie);
- oordeelsvorming (over controle- en verantwoordingsinformatie); en
- ingrijpen/bijsturen.

Er zal sprake moeten zijn van een sluitende controle- en verantwoordingsstructuur.

De Algemene Rekenkamer verbindt nog geen oordeel aan eventuele afwijkingen van haar eigen inzichten. De volgende paragraaf dient om inzicht te verschaffen in de aard en omvang van de begrotingsgefinancierde RWT's alsmede de wijze waarop het toezicht dat de minister uitoefent is vormgegeven.

Geldstroom van ministerie naar RWT



De Algemene Rekenkamer heeft bij het Ministerie van Justitie elf (clusters van) begrotingsgefinancierde RWT's geïnventariseerd. Het Ministerie Justitie is van mening dat HALT-bureaus door de Algemene Rekenkamer ten onrechte als RWT's worden aangemerkt. De RWT's zijn in de navolgende tabel, met de in de financiële verantwoording 2001 opgenomen bedragen, weergegeven.

In miljoenen euro's

Begrotings-artikel	Naam/cluster RWT	Aantal	Totale uitgaven
07.02	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)	1	1 090,5
08.02	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)	1	4,0
08.02	Stichting Reclassering Nederland (SRN)	1	121,5
08.02	Vereniging Slachtofferhulp Nederland (SHN)	1	6,6
08.02	Totaal Gezinsvoogdij-instellingen (GVI's)	20	129,6
08.02	Totaal HALT-bureaus	13	9,9
08.03	Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM)	1	2,8
DJI	Totaal Particuliere Jeugdinstellingen	9	76,6
DJI	Totaal Particuliere TBS-instellingen	5	77,2
09.07	Bureau Financieel Toezicht (BFT)	1	3,2
09.07	Raden voor de Rechtsbijstand	27	268,4
	Totaal	80	1 790,3

- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

Het COA is belast met de opvang en plaatsing van asielzoekers. Het COA faciliteert de huisvesting van statushouders en verwijdering van personen die geen recht op opvang meer hebben.

- Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen

De Wet op de Jeugdhulpverlening regelt de bijdrageplicht van ouders, wanneer aan kinderen vrijwillig of in het kader van een justitiële beschermingsmaatregel buiten het gezin hulp wordt verleend. Het LBIO stelt de hoogte van de bijdragen vast, int deze bij de ouders en draagt deze af aan de betrokken ministeries.

- Stichting Reclassering Nederland

De SRN int en verdeelt de subsidie van het ministerie onder een aantal door haar erkende reclasseringsinstellingen.

- Vereniging Slachtofferhulp Nederland

De SHN is belast met de coördinatie van de activiteiten van de regionale en lokale instellingen voor slachtofferhulp die bij de vereniging zijn aangesloten.

- Gezinsvoogdij-instellingen

Deze zijn onderdeel van multifunctionele organisaties (privaatrechtelijke rechtspersonen), die zowel één of meer wettelijke taken (voogdij, gezinsvoogdij en jeugdreclassering) uitvoeren.

- HALT-bureaus

De HALT-bureaus voorzien in de coördinatie en uitvoering van HALT-afdoeningen door jeugdigen. HALT-afdoeningen betreffen een aanpak van strafbare feiten ten aanzien van jeugdigen, onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie.

- Schadefonds Geweldsmisdrijven

Het SGM behandelt aanvragen tot tegemoetkoming in schade aan slachtoffers van geweldsmisdrijven die hun schade niet elders kunnen verhalen en keert deze vergoedingen uit.

- Particuliere Jeugdinstellingen

Deze zijn belast met de tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen.

- Particuliere TBS-inrichtingen

Dit zijn TBS-inrichtingen belast met de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf en de opnemings- en verpleging van ter beschikking gestelden.

- Bureau Financieel Toezicht

Deze organisatie is op grond van de Wet op het notarisambt en de Gerechtsdeurwaarderswet belast met het financiële toezicht op de naleving van een aantal bepalingen en regelingen van respectievelijk op grond van de hiervoor vermelde wetten.

- Raden voor de Rechtsbijstand

Deze organisaties zijn op grond van de Wet op de rechtsbijstand belast met de organisatie van de verlening van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen en het houden van toezicht op de uitvoering daarvan door ingeschreven rechtsbijstandverleners.

5.5.1.2 Toezicht

Algemene toezichtvisie

Het Ministerie van Justitie beschikt nog niet over een integrale toezichtvisie, waarin de drie elementen van toezicht, te weten informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie, aan de orde komen. Wel al is in de loop van 2001 een aantal stappen gezet in de richting van de ontwikkeling van een integrale toezichtvisie door het ministerie.

Eind 2001 is de Regeling uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie vastgesteld. Hierin is een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het financieel-economisch toezicht op alle (clusters van) RWT's en op een aantal overige gesubsidieerde instellingen. Overeenkomstig de regeling dienen de toezichthouders, de directeuren van de betreffende dienstonderdelen, toezicht te houden op de onder de betreffende directies /baten-lastendienst ressorterende RWT's.

De regeling omvat onder meer de volgende elementen:

- Toezien op indiening van een jaarlijkse verantwoording door de RWT's, waarbij tevens op een aantal aspecten moet worden ingegaan (bedrijfsvoering).
- Een accountantsverklaring overeenkomstig het bij de regeling gevoegde model. Op grond van dit model dient de accountant van de RWT een oordeel te geven over de getrouwheid en de rechtmatigheid van de inning en besteding van het publieke geld door de RWT.

De regeling is inwerking getreden per 1 januari 2002.

Toezicht op rechtmatigheid

De hierna weergegeven stand van zaken bij het toezicht is ontleend aan eerdere RWT-publicaties. Om die reden is geen rekening gehouden met de voortgang naar aanleiding van de pas in december 2001 vastgestelde regeling financieel economisch toezicht.

- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

De minister heeft naast de getrouwheidsverklaring geen andere controle-instrumenten ingezet om zich te verzekeren van de rechtmatigheid van het financiële handelen van het COA. De minister stelt jaarlijks de definitieve rijksbijdrage aan het COA vast. Bij zijn oordeelsvorming maakt hij gebruik van de accountantsverklaring en de review op de werkzaamheden van de externe accountant. De accountantsverklaring betreft echter niet de rechtmatigheid van de besteding van de middelen door het COA.

- Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen

Het controleprotocol ten behoeve van de controlerend accountant maakt onderscheid tussen een getrouwe beeldverklaring en een mededeling dat de toepasselijke wettelijke voorschriften, zoals opgenomen in het controleprotocol zijn nageleefd.

- Stichting Reclassering Nederland

De SRN moet jaarlijks een jaarrekening voorzien van accountantsverklaring aan het ministerie sturen. Er is een controleprotocol, waarin is aangegeven dat de accountantsverklaring zich mede moet richten op de vraag of de subsidievoorwaarden zijn nageleefd.

- Vereniging Slachtofferhulp Nederland

De beleidsdirectie maakt bij de subsidievaststelling gebruik van de jaarrekening en accountantsverklaring. Het controleprotocol schrijft voor dat dit een getrouwheidsverklaring betreft en dat tevens een mededeling over de naleving van de subsidievoorschriften moet worden gedaan.

- Gezinsvoogdij-instellingen

Voor de vaststelling van de definitieve afrekening vormen de jaarrekening, de ingevulde modellen van het Ministerie van Justitie en de daarbij afgegeven accountantsverklaring de basis. Die verklaring wordt opgesteld volgens een controleprotocol. Daarin is voorgeschreven dat de accountantsverklaring bij de GVI's een mededeling bevat dat op basis van de Regeling controleprotocol, het Besluit subsidiëring voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen en inrichtingen voor justitiële kindbescherming en de genoemde bepalingen uit de Wet op de jeugdhulpverlening, alsmede de door de minister nader gestelde voorschriften, zijn nageleefd.

- **HALT-bureaus**

De HALT-bureaus zijn wettelijk verplicht om bij de jaarrekening of de jaarcijfers een accountantsverklaring, afgegeven door een onafhankelijke, externe accountant, toe te voegen. In het merendeel van de gevallen betreft het een verklaring van getrouwheid. Er was tot 2001 geen controleprotocol voor de externe accountants.

- **Schadefonds Geweldsmisdrijven**

De gegevens van het SGM worden opgenomen in de financiële verantwoording van het ministerie en vallen daarmee onder de reguliere controle van de accountantsdienst.

- **Particuliere Jeugdinstellingen**

Het controleprotocol schrijft voor dat accountantsverklaring naast getrouwheid tevens betrekking moet hebben op de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Hierin is opgenomen welke mate van aandacht de accountant moet besteden bij de controle van de naleving van de toepasselijke regelgeving.

- **Particuliere TBS-inrichtingen**

De minister stelt op basis van de op getrouwheid gecertificeerde jaarrekening de definitieve rijksbijdrage over een afgesloten jaar vast. Ter verificatie van de juistheid van de accountantscontrole bij de particuliere TBS-instellingen verricht de Departementale Accountantsdienst in opzet periodiek reviewonderzoeken bij de desbetreffende externe accountants.

- **Bureau Financieel Toezicht**

Het BFT moet onder meer jaarlijks een jaarrekening, accountantsverklaring en activiteitenverslag toezenden. De minister van Justitie heeft ten behoeve van de externe accountant van BFT een controleprotocol opgesteld. Van de accountant wordt een oordeel verwacht over de getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële verantwoording.

- **Raden voor de Rechtsbijstand**

RRB's moeten jaarlijks een jaarrekening met accountantsverklaring en een activiteitenverslag indienen. Het controleprotocol vraagt van de accountant een verklaring over de getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële verantwoording.

5.5.1.3 *Reactie minister*

De minister onderschrijft het uitgangspunt dat hij dient te beschikken over voldoende beleidsinformatie over de door hem gesubsidieerde rechtspersonen met een wettelijke taak. Met dit doel is op 1 januari 2002 de interne Justitieregeling van kracht geworden.

5.5.2 *Informatie over specifieke uitkeringen*

5.5.2.1 *Algemeen*

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek over 2001 heeft de Algemene Rekenkamer een rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar het

beheer en de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen. Ter waarborging van een rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen dient het ministerie te beschikken over een toereikend beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). De volgende aspecten zijn hierbij van belang:

1. Regelgeving. De regelgeving dient zo weinig mogelijk ruimte te bieden voor M&O door bijvoorbeeld heldere definities en een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep. De wet zal duidelijk aan moeten geven welke gegevens wanneer van de belanghebbende worden vereist ten einde de recht- en doelmatigheid van de uitgaven of ontvangsten vast te kunnen stellen (controle- en verantwoordingsstructuur) en de sancties die getroffen worden indien de voorwaarden niet worden nageleefd. De Algemene Rekenkamer neemt voor haar uiteindelijke oordeelsvorming de specifieke wet als uitgangspunt. Indien in de wet onvoldoende voorwaarden zijn gesteld om M&O voldoende af te dekken zal de Algemene Rekenkamer dit bekritisieren, maar het niet doorvertalen naar onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven.
2. Voorlichting. Actieve voorlichting is noodzakelijk om door kennis, houding of gedragsverandering de beleidsdoelen van wetten of regelingen zo goed mogelijk te bereiken. Voorlichting heeft een preventieve werking ter voorkoming van M&O.
3. Controlebeleid. Voor de bestrijding van M&O is de controle op de gegevens van belanghebbenden van belang. Het ministerie is verantwoordelijk voor de invulling van het controlebeleid. De mate van controle kan beperkt worden door wettelijke bepalingen en door het feit dat het nut van extra controle-inspanning niet opweegt tegen de kosten die daarmee zijn gemoeid. In de praktijk wordt veelal gekozen voor het gebruik van verantwoordingsinformatie vanuit de gemeenten en provincies en daarop betrekking hebbende verklaringen van externe accountants. Ter waarborging van een goede controle hecht de Algemene Rekenkamer dan belang aan duidelijke explicitering van de controle-eisen (via controleprotocollen) en een reviewbeleid.
4. Sanctiebeleid. Het sanctiebeleid dient aan te sluiten op de regelgeving en heeft een preventieve werking. De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat bij misbruik ten minste het behaalde voordeel wordt weggenomen.

Uiteindelijk dient er op basis van voorgaande aspecten sprake te zijn van een sluitende verantwoordings- en controlestructuur. Indien gelden door de provincie/gemeente worden doorgegeven aan intermediairs en instellingen dan dienen de gemeenten en provincies ook inzicht te hebben op de rechtmatige besteding tot aan de eindgebruiker.

De door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden in het M&O-beleid kunnen leiden tot onzekerheid over de rechtmatigheid van de desbetreffende uitgaven of ontvangsten. Indien het M&O-beleid van het ministerie toereikend is zal een resterende onzekerheid de minister niet worden aangerekend. De minister dient zich bij voorkeur in de toelichting bij de financiële verantwoording te verantwoorden over zijn M&O-beleid en de uitkomsten van dit beleid in het desbetreffende jaar.

5.5.2.2 *Wettelijke grondslag*

Artikel 17, eerste lid van de Financiële-verhoudingswet bepaalt dat specifieke uitkeringen worden geregeld bij of krachtens de wet. Hierop zijn enkele uitzonderingen mogelijk, bijvoorbeeld als de begrotingswet de

ontvanger van de specifieke uitkering en het bedrag waarop de specifieke uitkering ten hoogste kan worden vastgesteld vermeldt. Of als het incidentele gevallen betreft, mits de specifieke uitkering voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt.

5.5.2.3 *Verantwoordelijkheid gemeenten en provincies*

De gemeenten en provincies zijn niet vrij in de aanwending van de specifieke uitkeringen. Specifieke uitkeringen gaan daarom vaak gepaard met uitgebreide regelgeving, gericht op het definiëren van de taak en de verantwoordingsverplichtingen van de gemeenten of provincies. De gemeenten en provincies zijn verantwoordelijk voor de rechtmatige en de doelmatige uitvoering van de specifieke uitkeringen en dienen hierover verantwoording af te leggen aan het betrokken ministerie.

5.5.2.4 *Verantwoordelijkheid ministerie*

Een minister is verantwoordelijk voor de recht- en doelmatigheid van de gelden die op zijn begroting staan. Dit geldt ook wanneer die gelden aan een lagere overheid zijn verstrekt met een bepaald bestedingsdoel. Specifieke uitkeringen zijn overdrachtsuitgaven die M&O-gevoelig zijn. Het ministerie is verantwoordelijk voor het opzetten en uitvoeren van een toereikend M&O-beleid inzake specifieke uitkeringen. Naast het opzetten en instandhouden van een toereikende verantwoordings- en controlestructuur, waaronder het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering (controlebeleid) is het handhaven van de regelgeving, waaronder het toepassen van een sanctiebeleid jegens gemeenten en provincies een belangrijk element.

5.5.2.5 *Bevindingen*

Algemeen

Het Ministerie van Justitie voert een beperkt aantal specifieke uitkeringen uit. De navolgende belangrijkste specifieke uitkeringen zijn onderzocht:

- Doeluitkering pleegzorg op grond van de wet jeugdhulpverlening;
- Regeling opvang asielzoekers (ROA);
- Faciliteitenbesluit opvangcentra (Faciliteitenbesluit).

Alle drie betreffen het uitkeringen voor onbepaalde tijd op basis van een wettelijke regeling. Overigens is de uitvoering van de Doeluitkering pleegzorg inmiddels overgeheveld naar het Ministerie van VWS. Daarmee is de gehele uitvoering bij dat departement ondergebracht. Voor die uitkering bedroegen de uitgaven via het Ministerie van VWS, respectievelijk het Ministerie van Justitie voor 2001 € 537,5 miljoen respectievelijk € 53,1 miljoen.

De ROA en het Faciliteitenbesluit worden niet door het Ministerie van Justitie zelf uitgevoerd, maar door het COA.

Verantwoordings- en controlestructuur

- Doeluitkering pleegzorg

De verantwoording van de bestede gelden vindt plaats in de provinciale jaarrekening dan wel in die van een grootstedelijke regio. Bij die verantwoording dient een accountantsverklaring te worden gevoegd. In artikel 13 van de Wet op de Jeugdhulpverlening is opgenomen, dat indien de provinciale jaarrekening met bijbehorende accountantsverslag blijkt geeft van onzekerheden omtrent de besteding van de uitkering dan wel van onrechtmatigheden in de besteding van de uitkering, het Provinciaal

bestuur «Onze Ministers» daarover zo spoedig mogelijk schriftelijk in kennis stelt. Daarbij dient dan tevens te worden aangegeven op welke wijze het Provinciaal bestuur voornemens is de onzekerheden op te heffen dan wel in een rechtmatige besteding van de uitkering te voorzien. «Onze Ministers kunnen in verband daarmee tot verrekening overgaan.»

De budgetten worden jaarlijks omstreeks maart vastgesteld. In de toekenningsbrieven wordt op de hiervoor vermelde bepalingen gewezen. De jaarverantwoording dient uiterlijk 1 november aan het ministerie te worden toegezonden.

De verantwoordingen over 2000 zijn, op één na, inmiddels ontvangen. Van zes provinciale/grootstedelijke verantwoordingen is kennis genomen van de accountantsverklaring. Twee verklaringen bevatten een positieve mededeling over de rechtmatigheid van de bestedingen van de rijksbijdragen. De overige bevatten alleen een (goedkeurende) getrouw beeld verklaring.

Voordat door de beleidsdirectie tot definitieve vaststelling van de uitkering wordt overgegaan wordt telefonisch inlichtingen gevraagd aan de overeenkomstige beleidsafdeling van het Ministerie van VWS over het feit of er nog bijzonderheden zijn waarmee bij de vaststelling van de rekening rekening dient te worden gehouden.

Van twee provincies moet de uitkering over 1998 nog definitief worden vastgesteld. Van alle provincies nog over 1999 en 2000. De achterstand in het vaststellen bedroeg per 31 december 2001 € 82 miljoen. Overigens bestaat er uit hoofde van andere subsidieregelingen eveneens achterstand in het vaststellen van de subsidies. Bij de directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid bedraagt de totale achterstand voor de jaren 1997 tot en met 2000 ruim € 750 miljoen.

Op de Doeluitkering pleegzorg op grond van de Jeugdhulpverlening wordt door de accountantsdienst van het Ministerie van Justitie geen review uitgevoerd, desgewenst worden inlichtingen ingewonnen bij de accountantsdienst van het Ministerie van VWS. Aangezien er recent geen uitkeringen zijn afgewikkeld was er voor de accountantsdienst overigens ook geen noodzaak tot review.

- Regeling Opvang Asielzoekers en het Faciliteitenbesluit

De ROA kent een specifieke verantwoording op te stellen door de betrokken gemeente. Daarbij dient een afzonderlijke accountantsverklaring te worden gevoegd. Deze dient een oordeel over de rechtmatigheid te bevatten.

Het Faciliteitenbesluit kent geen afzonderlijk verantwoordingstraject. De betaling aan de gemeente vindt plaats aan de hand van een op grond van toegezonden documentatie door het COA te berekenen uitkering.

De bestedingen zijn opgenomen in de gemeenterekening.

De uitgaven voor de ROA en de Faciliteitenregeling zijn opgenomen in de jaarlijkse financiële verantwoording van het COA aan het Ministerie van Justitie. De uitgaven voor beide regelingen vertegenwoordigen in die verantwoording overigens een relatief beperkt financieel belang (voor 2000 € 41,4 miljoen op het totaal van € 797,9 miljoen). Bij die verantwoording werd (voor 2000) een goedkeurende accountantsverklaring gevoegd.

Het Besluit Controleprotocol Centraal Orgaan opvang Asielzoekers regelt de reikwijdte en diepgang van de accountantscontrole op de naleving door het COA van verschillende voorschriften die voortvloeden uit door het COA uit te voeren regelingen, waaronder de ROA en het Faciliteiten-

besluit. Uit het controleplan van de externe accountant van het ROA blijkt dat deze twee regelingen expliciet in de controle worden betrokken, waarbij ook het rechtmatigheidsaspect aan de orde komt. In de accountantsverklaring is vermeld dat de voor het COA geldende voorschriften zoals opgenomen in het controleprotocol zijn nageleefd.

De accountantsdienst van het Ministerie van BZK reviewt de werkzaamheden jaarlijks door middel van gesprekken en een beperkt dossierreview. In 2001 heeft de accountantsdienst een review uitgevoerd op de controlesector van de externe accountant waarin ook de ROA en het Faciliteitenbesluit zijn begrepen. Dit gaf geen aanleiding tot specifieke opmerkingen.

5.5.2.6 *Sanctiebeleid*

Bij de Doeluitkering pleegzorg heeft de minister de bevoegdheid om bij gebleken onrechtmatigheden terug te vorderen. In andere sanctiebepalingen is niet voorzien. De ROA en het Faciliteitenbesluit kennen in het geheel geen sanctiebepalingen.

In haar samenvattend accountantsrapport over 2001 maakt de accountantsdienst de opmerking dat een uniform departementaal sanctiebeleid voor het gehele ministerie ontbreekt. Indien subsidieontvangers niet aan de verplichtingen voldoen wordt naar eigen inzicht van de toezichthouder al dan niet de nodige maatregelen genomen. Hierdoor bestaat het risico dat subsidieontvangers de verantwoording minder serieus gaan nemen en uiteindelijk de subsidies onrechtmatig aanwenden.

Inmiddels is besloten een uniform sanctiebeleid voor subsidies te ontwikkelen dat aansluit op het recent (december 2001) uitgebrachte toezichtstatuut. Dit moet in de loop van 2002 operationeel worden.

5.5.2.7 *Beleidsinformatie*

Het COA rapporteert in haar verslaggevingsdocumenten over prestaties en bedrijfsvoering. Er is een informatieplicht, daarvan is gebruik gemaakt bij het uitvaardigen van de Regeling informatieverstrekking COA van 21 augustus 2000. In die regeling is de informatiepositie van het COA ten opzichte van de staatssecretaris van Justitie geregeld in relatie tot de politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris op het terrein van de opvang van asielzoekers.

De provinciale verantwoordingen aangaande de uitgaven jeugdzorg bevatten zowel financiële als beleidsinformatie. Omvang en diepgang verschilt per provincie.

Wat de verantwoording over de resultaten van de inzet van de doeluitkering betreft is bij de bevoorschotting gewezen op de vereisten die hieraan gesteld worden vanuit de planning- en controlcyclus jeugdhulpverlening.

5.5.2.8 *Conclusies*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er voldoende verantwoordingsinformatie beschikbaar is om de rechtmatigheid van de besteding van de specifieke uitkeringen vast te stellen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat door het ontbreken van een uniform departementaal sanctiebeleid er ten aanzien van het gehele

subsidiebeheer van het Ministerie van Justitie sprake is van een ontoereikend M&O-beleid.

De Algemene Rekenkamer beveelt daarom aan om vaart te zetten achter het inmiddels genomen besluit een uniform en strikter sanctiebeleid aangaande subsidieverstrekingen te ontwikkelen en operationeel te maken.

De Algemene Rekenkamer merkt op dat er grote achterstand is in het afwikkelen van subsidieoverschotten (€ 82 miljoen betreffende de Doeluitkering pleegzorg die inmiddels is overgeheveld naar het Ministerie van VWS en € 750 miljoen betreffende andere subsidieregelingen). De Algemene Rekenkamer vindt dat een ongewenste situatie en dringt aan op een spoedige afwikkeling. Zij beveelt daarbij aan aandacht te schenken aan de rechtmatigheid van de bestedingen.

5.5.2.9 *Reactie minister*

Gezien de grote achterstanden met betrekking tot de afwikkeling van subsidievoorschotten heeft de departementsleiding begin 2002 besloten tot het ontwikkelen van een uniform en strikter sanctiebeleid met betrekking tot de subsidieverstrekingen. Deze regelgeving is erop gericht strikter de subsidieregels te kunnen handhaven en het zo nodig kunnen afdwingen van het naleven van subsidievoorwaarden, opdat achterstanden bij het afrekenen sneller kunnen worden verminderd. Uiterlijk 1 juli 2002 zal deze regelgeving gereed zijn en gestreefd wordt deze aanvullende regelgeving toe te voegen aan de subsidievoorwaarden ten aanzien van subsidieverstrekingen voor het jaar 2003. De minister is van mening dat Justitie hiermee adequate maatregelen heeft getroffen. Wat de achterstand in het afwikkelen van bestaande subsidievoorschotten betreft voert de minister als verzachtende omstandigheid aan dat zowel de voorbereiding van de Wet op de Jeugdzorg als de overdracht van de doeluitkering naar het Ministerie van VWS veel aandacht hebben opgeëist. Desalniettemin is hij voornemens om in 2003 een substantieel deel van de voorschotten af te wikkelen. In het Audit Committee zijn daar afspraken over gemaakt.

5.6 Beleidsintensiveringen

5.6.1 Inleiding

In een rijksbreed onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht hoe de extra beleidsintensiveringen 2001 in de departementale begrotingen en verantwoordingen zijn toegelicht. Deze vraag is van belang in verband met de overgang naar VBTB. Bovendien heeft de Tweede Kamer de extra beleidsintensiveringen uit de Miljoenennota 2001 aangemerkt als een rijksbrede beleidsprioriteit.

Nagegaan is in hoeverre uit begrotings- en verantwoordingsinformatie valt af te lezen welke prestaties met de extra middelen worden beoogd en gerealiseerd. Met deze inventarisatie worden aandachtspunten voor de verdere implementatie van VBTB opgespoord. De eisen van VBTB zijn echter pas van toepassing op het begrotingsjaar 2002.

5.6.2 Afbakening

Onder «beleidsintensivering» wordt in de Miljoenennota verstaan: «verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten

ten opzichte van de begroting en/of meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt». Op basis van de verticale toelichting (uitsplitsing per ministerie van de begrote budgettaire veranderingen) uit de Miljoenennota 2001 en de departementale begrotingen zijn de beleidsintensiveringen geïdentificeerd. Autonome wijzigingen heeft de Algemene Rekenkamer niet in haar onderzoek betrokken.

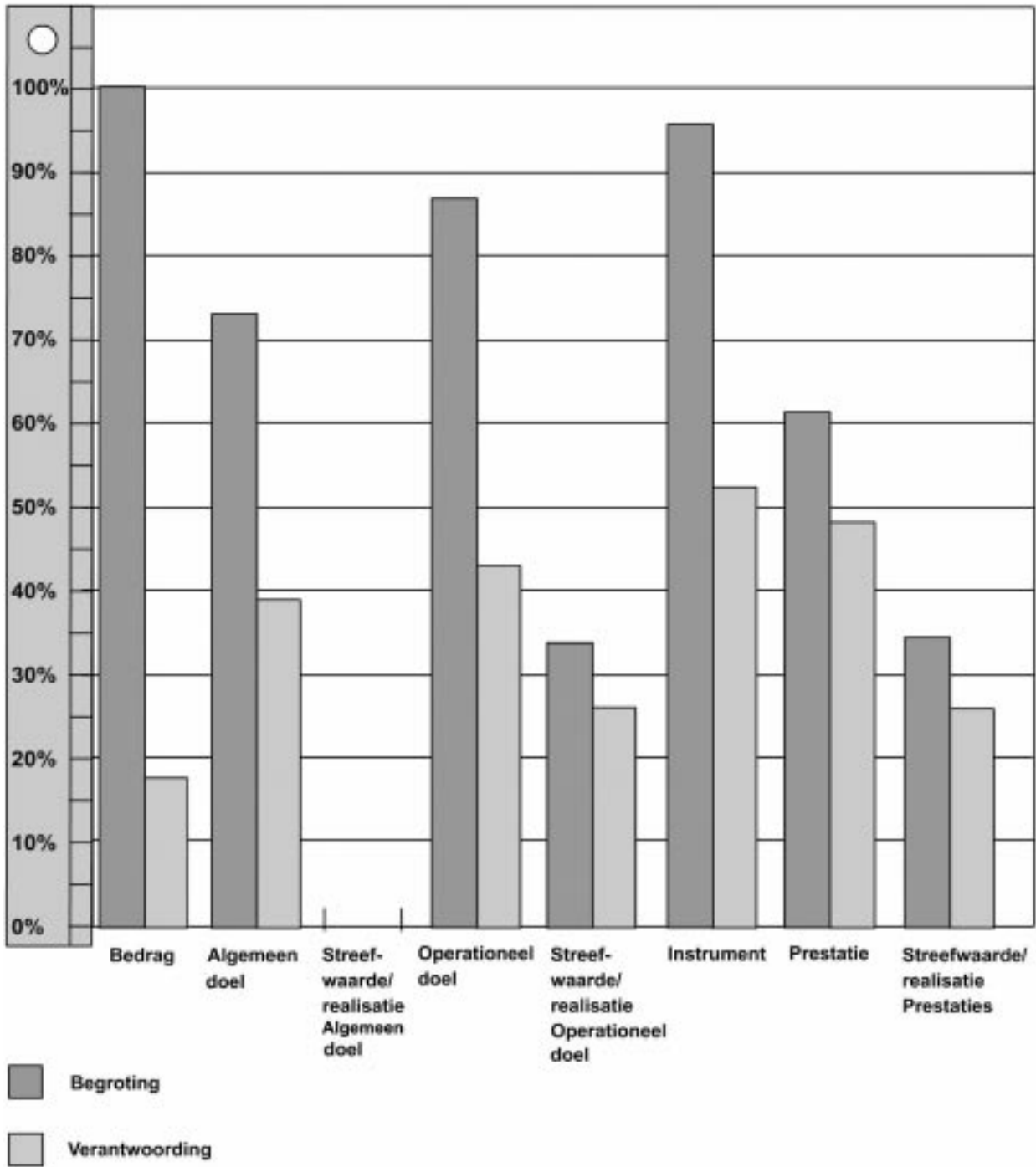
In totaal zijn 23 beleidsintensiveringen van het Ministerie van Justitie onderzocht met een totaalbedrag van € 133 miljoen.

Het rijksbrede beeld op het punt van de extra intensiveringen 2001 zal worden opgenomen in de VBTB-publicatie Zicht op beleidsintensiveringen, die de Algemene Rekenkamer tegelijk met haar rapporten bij de financiële verantwoording 2001 uitbrengt.

5.6.3 Uitkomsten

De grafiek op de volgende pagina geeft het percentage weer van de beleidsintensiveringen waarover de toelichting in de begroting en/of de verantwoording informatie verstrekt op het punt van middelen, doelen, instrumenten, en/of prestaties. De verschillende kolommen worden vervolgens onder de grafiek toegelicht.

Ministerie van Justitie
 Onderbouwing extra beleidsintensiveringen
 Aantal beleidsintensiveringen = 23



De extra intensiveringen in de begroting van het Ministerie van Justitie sluiten goed aan bij de beleidsmatige mutaties uit de verticale toelichting in de miljoenennota. De extra beleidsintensiveringen zijn in de beleidsmatige toelichting van de begroting overzichtelijk weergegeven en vervolgens uitvoerig toegelicht.

De verantwoording over de beleidsintensiveringen vindt plaats in hoofdstuk 1 en de beleidsmatige toelichting per beleidsartikel. Hierin zijn de beleidsintensiveringen echter niet altijd afzonderlijk herkenbaar, maar worden ze meegenomen in een bredere beleidsverantwoording.

Als gevolg van verwerking van de intensiveringen in het bredere kader in de verantwoording is de koppeling tussen het begrote bedrag (wat mag het kosten?) en het gerealiseerde intensiveringsbedrag slechts voor 15% van de intensiveringen te maken.

Voor een groot deel van intensiveringen is in de begroting het algemeen doel waaraan deze bijdragen zijn besteed herkenbaar. In de verantwoording is dit voor minder dan helft het geval.

De beoogde operationele doelen worden voor 85% en de gerealiseerde voor 40% van de intensiveringen uiteengezet. Hierbij worden voor circa 30% van de intensiveringen streef-/realisatiewaarden vermeld.

Voor 60% van de intensiveringen blijkt uit de begroting welke prestatie wordt beoogd. Welke prestaties gerealiseerd zijn wordt voor 45% van de intensiveringen vermeld. Bij ruim de helft van de prestatiegegevens worden streefwaarden genoemd.

Extra beleidsintensiveringen die betrekking hebben op de beleidsprioriteiten die door de Tweede Kamer zijn aangewezen, worden gemonitord door het Ministerie van Justitie. De overige intensiveringen worden niet speciaal gevolgd.

Vooral in de begroting wordt informatie verstrekt over de doelen en beoogde prestaties van de beleidsintensiveringen. Doordat de doelen en prestaties niet expliciet zijn aangegeven, kunnen wel interpretatieverschillen ontstaan. In de verantwoording worden de beleidsintensiveringen vaak niet apart genoemd, maar impliciet bij het beleid waar ze aan bijdragen. Voorbeelden van beleidsintensiveringen die goed zijn begroot én verantwoord in termen van doelen en prestaties kunnen worden genoemd: «versnelling RA: aanpak jeugd en geweld», «capaciteit vreemdelingenkamers» en «AMA-botonderzoek».

5.6.4 Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat voor de extra intensiveringen 2001 de koppeling tussen begroting en verantwoording in termen van middelen, prestaties en doelen nog in veel gevallen onduidelijk is. Hoewel ook aan de begrotingskant verbetering mogelijk is, lijkt de begroting voldoende basis te geven om deze koppeling beter tot stand te brengen. Met name in de verantwoording ontbreekt het aan specifieke aandacht voor de extra intensiveringen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat uit de verantwoording duidelijk moet worden of de beleidsintensiveringen hebben opgeleverd waar zij voor bedoeld zijn.

5.6.5 Reactie minister

De minister merkt in zijn reactie op dat de begroting en de verantwoording 2001 nog niet in termen van VBTB zijn geformuleerd. Wel is in hoofdstuk 2 van de begroting 2001 en in hoofdstuk 1 van de verantwoording 2001 reeds een eerste stap gezet in de richting van een

VBTB-indeling van de beleidsonderwerpen. De verantwoording 2002 zal voor het eerst in VBTB-termen zijn geformuleerd waarmee een belangrijke stap wordt gezet in de relatie tussen middelen, prestaties en doelen. In de begroting 2003, die momenteel wordt voorbereid, zal de onderbouwing van de intensiveringsmiddelen wederom zijn verbeterd.

6 BEDRIJFSVOERING

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie. Het begrip «bedrijfsvoering» krijgt in de toekomst een centrale plaats in de openbare financiën. In 2003 verschijnen de eerste jaarverslagen van de departementen (dit zijn verantwoordingen nieuwe stijl) vergezeld met een, zoals dat heet, mededeling over de bedrijfsvoering. Van de Algemene Rekenkamer wordt verwacht dat ze de mededeling bij de bedrijfsvoering beoordeelt.

De bedrijfsvoering van een ministerie wordt gedefinieerd als «de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Het betreft sturing en beheersing van zowel de primaire processen als van de processen die hiervoor faciliterend zijn».¹ Onder bedrijfsvoering vallen dus veel verschillende onderwerpen. De Algemene Rekenkamer maakt binnen de bedrijfsvoering onderscheid naar de volgende onderwerpen: departementale accountantscontrole, financieel beheer, materieelbeheer, planning- en controlcyclus en informatievoorziening. De Algemene Rekenkamer heeft op al deze terreinen onderzoek verricht binnen het ministerie.

Dit jaar wordt voor het eerst gebruik gemaakt van de baseline financieel beheer en materieelbeheer. Deze is opgesteld door het Ministerie van Financiën en vormt een referentiekader van algemene normen en daarvan afgeleide criteria ten behoeve van de inrichting en de controle van het financieel en materieelbeheer binnen de rijksdienst. De Algemene Rekenkamer sluit zich aan bij deze baseline en rapporteert haar bevindingen volgens dit stramien. Los van de bevindingen, kijkt de Algemene Rekenkamer dit jaar ook naar de mate van implementatie van de baseline bij de ministeries.

Naast de in hoofdstuk 4 opgenomen vervolgbeswaaronderzoeken heeft de Algemene Rekenkamer de onvolkomenheden onderzocht die ze vorig jaar bij het ministerie moest constateren. De uitkomsten van dit onderzoek zijn tevens opgenomen in dit hoofdstuk. Dit betrof bij het Ministerie van Justitie de volgende onvolkomenheden:

- automatisering administratieve en uitvoeringssystemen (§ 6.3.1);
- transactie-uitgaven en -ontvangsten (§ 4.1.2.2 en 6.3.3);
- materieelbeheer (§ 6.4);
- directie Rechtspleging/Openbaar Ministerie (§ 6.7.1);
- bedrijfsvoering baten-lastendiensten (§ 6.7.3).

6.2 Departementale accountantscontrole

De Algemene Rekenkamer maakt bij haar onderzoek zoveel mogelijk gebruik van de voorcontrole door de departementale accountantsdiensten. Om vast te stellen of de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de werkzaamheden van de departementale accountantsdienst, voert zij een review uit op de planning, uitvoering en afsluiting van de controle. De review is gericht op de accountantscontrole van de financiële verantwoording, het financieel beheer en het materieelbeheer. In het kader van de review van de accountantscontrole van de financiële verantwoording heeft de Algemene Rekenkamer expliciet aandacht besteed aan controle op het niveau van begrotingsartikelen, de controle

¹ Deze definitie is door het Ministerie van Financiën opgenomen in *Het Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering*. Het referentiekader is op 8 februari 2002 door de Ministerraad geaccordeerd en op 21 februari 2002 verzonden naar de Tweede Kamer.

op naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen en de controle van baten-lastendiensten.

6.2.1 Accountantscontrole financiële verantwoording

De departementale accountantsdienst heeft een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven bij de financiële verantwoording van het Ministerie van Justitie over het begrotingsjaar 2001. Tevens is een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven bij de volgende diensten en onderdelen van het Ministerie van Justitie: Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), directie Bestuurszaken, Nederlands Forensisch Instituut, beleidsterrein 01 Algemeen. Bij de verantwoording van de directie Rechtspleging werd een verklaring met beperking afgegeven. In vergelijking met het jaar 2000, waarover twee accountantsverklaringen met beperking zijn afgegeven (directie Rechtspleging én beleidsterrein 01) betekent dit een verbetering voor het jaar 2001.

6.2.1.1 Artikelgewijze oordeelsvorming

De Algemene Rekenkamer hecht vanuit het budgetrecht van de Tweede kamer aan een artikelgewijze oordeelsvorming. Dat wil zeggen dat ze per begrotingsartikel nagaat of er fouten en/of onzekerheden in voorkomen. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld, door middel van haar review van de departementale accountantscontrole, dat de controlewerkzaamheden van de accountantsdienst voldoende grondslag biedt voor haar oordeelsvorming op artikelniveau.

6.2.1.2 Naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen

De Algemene Rekenkamer besteedt ook dit jaar specifiek aandacht aan de implementatie en naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. De accountantsdienst heeft een toereikende controleaanpak opgesteld voor de naleving van deze richtlijnen.

6.2.1.3 Baten-lastendiensten

De financiële verantwoordingen 2001 van de baten-lastendiensten IND, DJI en CJIB zijn door de accountantsdienst gecontroleerd. Hiertoe is een toereikende controleaanpak opgesteld.

6.2.1.4 Conclusies accountantscontrole financiële verantwoording

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 2001 van het Ministerie van Justitie en die van de drie baten-lastendiensten. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de accountantsrapportages. De controle vertoonde geen of geringe onvolkomenheden.

6.2.2 Accountantscontrole financieel beheer en materieelbeheer

Tot de algemene controletaak van de departementale accountantsdienst behoort mede de controle van het financieel beheer en het materieelbeheer. De Algemene Rekenkamer heeft inventariserend onderzoek gedaan naar de wijze waarop de accountantsdiensten de controle van het

financieel beheer en materieelbeheer vormgeven. Hierbij heeft de Algemene Rekenkamer de systematiek van de baseline financieel beheer en materieelbeheer betrokken.

De uitkomsten van het inventariserende onderzoek naar de voortgang van de implementatie van de baseline, de omvang en spreiding van de controlewerkzaamheden, de gehanteerde toetsingscriteria en de oordeelsvorming zijn opgenomen in hoofdstuk 7.

Aangezien de baseline in 2001 nog niet is ingevoerd is de controleaanpak van de accountantsdienst daar ook nog niet op aangepast. Ook aangaande de accountantscontrole is sprake van een ontwikkeltraject. Voor de oordeelsvorming over het financieel beheer 2001 baseert de accountantsdienst zich op de eigen financieel beheer audits en de IT-audits. Daarnaast dragen de bevindingen uit de financial audits bij aan haar oordeel.

6.2.2.1 Conclusie accountantscontrole financieel beheer en materieelbeheer

De Algemene Rekenkamer heeft gebruik kunnen maken van de resultaten van de accountantscontrole voor haar onderzoek naar het financieel beheer en materieelbeheer.

6.3 Financieel beheer

In hoofdstuk 4 is gerapporteerd over de resultaten van de vervolgebzwaaronderzoeken. Deze onderzoeken raken belangrijke risicogebieden op het terrein van het financieel beheer.

In de volgende paragraaf zijn de bevindingen van het onderzoek naar het overig financieel beheer weergegeven. Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de kritieke processen. Tevens is de baseline-indeling aangehouden.

6.3.1 Administratieve systemen en uitvoeringssystemen

Belangrijke aspecten van de baselineonderdelen Administratieve- en uitvoeringssystemen zijn een adequate administratieve organisatie en de beveiliging, integriteit, continuïteit en controleerbaarheid van deze systemen.

6.3.1.1 Informatiebeveiliging (VIR)

In eerdere rapporten bij de financiële verantwoording vermeldde de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van Justitie de interdepartementale afspraak om de implementatie van het VIR per 1 januari 1997 en later per 1 januari 2000 te realiseren, niet had gehaald.

Om de informatiebeveiliging op korte termijn op het vereiste niveau te krijgen heeft het ministerie de informatiebeveiliging Justitiebreed en projectmatig opgepakt. Het doel was om per 1 juni 2001 volledig te voldoen aan het VIR, dus voor alle belangrijke processen afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses te hebben en zonodig additionele maatregelen te hebben genomen.

In haar rapport bij de financiële verantwoording over 2000 vermeldde de Algemene Rekenkamer dat de verwachting was dat een aantal dienstonderdelen de deadline van 1 juni 2001 ook niet zou halen. Inmiddels is de deadline verschoven naar 1 januari 2002.

Bevindingen

De Bestuursraad heeft eind 1999 een plan van aanpak informatiebeveiliging goedgekeurd. Doel daarvan was om in 2001 te voldoen aan het VIR. Centraal zijn daarvoor instrumenten en standaards ontwikkeld. Zo werd begin maart 2000 het document «Basisvoorzieningen Informatie beveiliging Ministerie van Justitie» door de Bestuursraad geaccordeerd. Dit document bevat de Justitie-specifieke invulling van het VIR. De maatregelen gelden zowel voor de Justitie-organisatie evenals de daaraan verbonden ZBO's.

Onderdeel van het plan van aanpak is een tweemaandelijks rapportage aan de Bestuursraad. Uit de in 2001 opgeleverde rapportages blijkt dat een groot aantal diensten inderdaad de geplande einddatum niet hebben gehaald. Op basis van de uitkomst werd een nieuwe plandatum ingevoerd te weten 1 januari 2002.

Uit de rapportage per 1 oktober 2001 blijkt dat tien van de eenentwintig organisaties verwachtten op die datum het VIR nog niet geheel te hebben ingevoerd (negen daarvan ook niet de baseline). Naast de organisatieonderdelen in de sector Rechtspleging en Rechtsbijstand betreft dit alle drie de baten-lastendiensten en het NFI. Ook behoren daarbij een aantal organisaties van maatschappelijk belang die gebruik maken van het zogenoemde JustieNet. Bij een aantal (NFI, COA en SRN) is volgens de rapportages van het departement sprake van ernstige stagnatie.

Het bij het CJIB in gebruik zijnde VIP-systeem is overigens het enige vitale systeem van Justitie waarvoor nog geen afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse is uitgevoerd. De analyse is inmiddels uitgevoerd en zou per 1 april zijn afgerond.

In het samenvattend accountantsrapport over 2001 maakt de accountantsdienst opmerkingen over de perceptie bij de dienstonderdelen over de noodzaak van informatiebeveiliging. De departementsleiding heeft dit onderkend en opgedragen een onderzoek uit te voeren naar het beveiligingsbewustzijn. Mede in dat kader en om in 2002 de invoering van het VIR beter te kunnen monitoren is eind 2001 aan de sectoren en diensten verzocht een self-assessment uit te voeren op het voldoen aan de basisvoorzieningen. Over de uitkomst wordt aan de Bestuursraad gerapporteerd.

Reactie minister

Begin 2000 hebben de (decentrale) organisatieonderdelen van Justitie hun eigen projecten Informatiebeveiliging gestart. Deze projecten blijken nu meer tijd te kosten dan was ingeschat. Daarnaast hebben er in verschillende sectoren grootscheepse reorganisaties plaatsgevonden. De minister acht de opgelopen vertraging onwenselijk en heeft daarom in 2001 afspraken gemaakt om de invoering van het VIR te versnellen. Ten gevolge van deze maatregelen zal het VIR eind 2002 bij de meeste genoemde organisaties en Justitieonderdelen volledig geïmplementeerd zijn.

6.3.1.2 Administratieve systemen

Begrotingsinformatiesysteem Jurist 2002

Per 1 januari 2002 is het nieuwe financiële informatiesysteem Jurist 2002 ingevoerd. Uit een door een extern bureau uitgevoerd onderzoek blijkt dat het Ministerie van Justitie met de huidige opzet van de administratieve organisatie en inrichting van het controleraamwerk een gering risico loopt

dat de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking in en om Jurist 2002 onvoldoende is gewaarborgd.

Wel dient de nodige aandacht besteed te worden aan het inrichten van de beheerorganisatie en de onderhoudsprocedures teneinde het adequate niveau van de administratieve organisatie ook na ingebruikneming te kunnen handhaven.

Reactie minister

De minister deelt naar aanleiding van de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat Jurist 2002 onvoldoende is toegesneden op de eisen van VBTB mee dat hij heeft er bewust voor heeft gekozen om uitsluitend financiële gegevens in dit systeem op te nemen. Om te voldoen aan de informatiebehoefte vanuit VBTB-optiek heeft hij daarnaast inmiddels projecten gestart die tot doel hebben om de prestatiegegevens respectievelijk -indicatoren te verankeren in een combinatie van een nieuw Business Intelligence informatiesysteem voor VBTB en Jurist 2002.

Personeelsinformatiesysteem

Het ministerie is al in 1999 begonnen haar personeelsinformatiesysteem te vervangen door een nieuw systeem, het PeRCC. Dit systeem zal ook bij alle (decentrale) organisatie-onderdelen gebruikt gaan worden. Bij een in 2000 uitgevoerde audit naar de werking werd een groot aantal verbetermaatregelen voorgesteld (aanpassingen in de programmatuur en voorlopige maatregelen van interne controle). De accountantsdienst stelde in 2000 vast dat nog niet alle verbetermaatregelen waren ingevoerd. De eigenaar van het systeem heeft daarna weer verschillende verbeteringen aangebracht.

De invoering van het PeRCC bij de decentrale eenheden verliep niet zoals was beoogd. Medio juli 2001 werd besloten tot een herstart van het project. In november 2001 werd een masterplan Implementatie PeRCC vastgesteld. Als projectresultaten zijn daarin onder andere genoemd dat de betrokken organisaties hun administratieve procesketen zodanig hebben ingericht dat de continuïteit en de minimaal noodzakelijke kwaliteit zijn gewaarborgd. Daarnaast moet de uitrol van PeRCC er voor zorgen dat de gebruikers (sectoren en SAFIR) in staat zijn te werken conform de (deels nieuwe) eisen die aan het beheer en de uitvoering worden gesteld.

Het nu in gebruik zijnde OP/Interpers-systeem dient volgens de planning half november 2002 vervangen te zijn door het nieuwe PeRCC.

De vertraging van dit project heeft consequenties voor het op orde brengen van de personeelsprocessen. Tegelijk met de implementatie van het PeRCC wordt aan dit punt de nodige aandacht besteed.

Inmiddels is de accountantsdienst gestart met een IT-audit naar de implementatie van het systeem. Daarbij wordt tevens aandacht geschonken aan de naar aanleiding van eerder uitgevoerd onderzoek gedane verbetervoorstellen.

Bedrijfsvoeringssystemen

- Conservatoir en Executoriaal Beslagsysteem (CEBES II)

Het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) is verantwoordelijk voor het CEBES II-systeem. Uit uitgevoerd onderzoek blijkt dat het systeem in opzet en bestaan voldoet aan de redelijkerwijs te stellen eisen. Wel werd een aantal aanbevelingen gedaan op het terrein van de autorisatie en logische toegangsbeveiliging, de beschikbaarheid van een uitwijklocatie en het beheer van de database.

Aanvankelijk was het de opzet dat zowel BOOM als het CJIB het systeem

CEBES II zouden gaan gebruiken. In de loop van de ontwikkeling is dat vanwege technische problemen aan de kant van het CJIB anders uitpakkt. Voor het heden kan het CJIB volstaan met een raadpleegfunctie. De accountantsdienst adviseert om daarop gelet het CEBES II te beperken tot alleen het BOOM-deel.

- BERBER en RAPSODIE

Deze systemen worden door de Vreemdelingenkamers gebruikt en vormen een onderdeel van de geautomatiseerde systemen in de vreemdelingenketen.

De accountantsdienst is van oordeel dat de beheersmaatregelen waarmee deze systemen zijn omgeven van voldoende niveau zijn om het blijvend goed functioneren te kunnen waarborgen met uitzondering van het gegevensbeheer en de beheersing van bevoegdheden op lokaal niveau.

- KIS/MIS

Dit informatiesysteem wordt gebruikt bij de Raad voor de Kinderbescherming. De Raad voor de Kinderbescherming is een van de dienstonderdelen die voor 2004 op de nominatie staan voor een interne verzelfstandiging. In het kader daarvan werd besloten de eigen bedrijfsprocessen te beoordelen.

De accountantsdienst is van mening dat dit systeem op vrijwel alle beoordeelde elementen (beschikbaarheid, exclusiviteit, integriteit en controleerbaarheid) onvoldoende scoort. Daaraan is toegevoegd de conclusie dat de rapportages uit het systeem voor dit moment een onvoldoende betrouwbare basis zijn voor outputfinanciering.

Geadviseerd wordt dit aspect te betrekken in het ontwikkelingstraject naar een baten-lastendienst.

- CIVIEL

Dit betreft een systeem dat in gebruik is bij de rechtbanken. Uit uitgevoerd onderzoek blijkt dat de beheersmaatregelen gericht op betrouwbaarheid en controleerbaarheid niet voldoen aan de door de organisatie vastgestelde eisen. Daardoor bestaat onder andere het risico dat door verkeerde tabellen griffierechten onjuist worden berekend en dat wettelijke termijnen niet nagekomen kunnen worden. Onjuiste tabelaanpassing hebben gevolgen voor alle rechtszaken van een rechtbank. Onjuiste griffierechten kunnen leiden tot financieel nadeel, maar ook tot rechtsongelijkheid en het niet kunnen nakomen van wettelijke termijnen.

Met betrekking tot de toekomst van CIVIEL wordt geadviseerd een nieuw systeem te ontwikkelen en de verdere ontwikkeling van het huidige te stoppen en alleen het noodzakelijk onderhoud, gebaseerd op veranderingen in wet- en regelgeving, nog uit te voeren.

- Project-audit Hoger Beroep Systeem

Begin 1997 ging binnen het Ministerie van Justitie de ontwikkeling van het zogenoemde Hoger Beroep Systeem (HBS) van start. Voor het project was aanvankelijk f 6 miljoen geraamd. De ontwikkeling werd in 2001 stopgezet, de kosten zijn opgelopen f 28 miljoen. Volgens een eind januari 2002 uitgebracht onderzoeksrapport ging de ontwikkeling gepaard met voortschrijdend inzicht in de materie, vele herzieningen van de planning en begroting, enkele stopzettingen en dito herstarts.

Het project beoogde een uniform systeem te ontwikkelen dat gebruikt kon worden door de landelijke gerechtshoven en parketten. Deze hadden en hebben nog steeds eigen processen en systemen. In het betreffende rapport wordt de besturingsstructuur van het project complex genoemd en de besluitvorming soms diffuus.

De minister van Justitie heeft de Tweede Kamer in november 2001 op de hoogte gebracht van de problemen bij dit automatiseringsproject. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 26 352, nr. 52). De minister is zich ervan bewust dat er vanaf de start f 28 miljoen in dit project is

geïnvesteed, waarvan thans moet worden vastgesteld, dat deze investering niet het rendement heeft opgeleverd dat was voorzien. Hij voegde daaraan toe dat door de beslissing om het project te beëindigen verdere uitgaven, waarvan het rendement niet bij voorbaat vaststaat, worden voorkomen.

Met zijn brief van 21 februari 2002 lichtte hij de Tweede Kamer in over de uitkomsten van een externe audit op dit project. De minister gaat daarbij gedetailleerd in op het projectverloop en de belangrijkste conclusies uit het auditrapport.

Hij sluit zijn brief af met de mededeling dat hij van mening is dat met de vorming van de Raad voor de Rechtspraak en de versterking van het OM in bestuurlijk opzicht een belangrijke voorwaarde geschapen is om herhaling van problemen met projectbesturing zoals bij het HBS nu en in de toekomst te voorkomen.

Reactie minister

Om de onvolkomenheden in de systemen Berber, Rapsodie en Civiel van de rechtspraak op te lossen is door de ICT-organisatie van de Rechterlijke Organisatie (ICTRO) in samenwerking met de Raad voor de Rechtspraak een verbeterprogramma opgezet waarin alle nodige aanpassingen zijn opgenomen. In de loop van 2002 zullen deze aanpassingen geïmplementeerd worden. Naar de minister verwacht zullen de problemen hiermee opgelost zijn.

6.3.1.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer constateert dat steeds nieuwe plandata aan gereedheid van de invoering van het VIR en de baseline informatiebeveiliging worden gesteld. Zij vindt het teleurstellend dat ondanks een door de departementale leiding geaccordeerd plan van aanpak en een periodieke voortgangsrapportage de invoering achter blijft lopen bij de planning.

Automatisering is bij een aantal organisatieonderdelen van het ministerie een vitaal onderdeel voor de bedrijfsvoering. Door het onvoldoende zicht hebben op en oog hebben voor de informatiebeveiliging loopt het ministerie grote risico's. De Algemene Rekenkamer vindt dit een zorgwekkende situatie.

De Algemene Rekenkamer merkt op dat er bij de beheersing van de uitvoering van automatiseringsprojecten nog wel eens wat mis gaat. De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor een betere projectbeheersing.

Wat de bedrijfsvoeringssystemen betreft concludeert de Algemene Rekenkamer dat er bij een aantal belangrijke systemen onvolkomenheden zijn op het terrein van de autorisaties en de logische toegangsbeveiliging. Het Ministerie van Justitie loopt hierdoor risico's aangaande de betrouwbaarheid van de gegevensverstrekking.

6.3.2 Beheer van overdrachtsuitgaven/-ontvangsten

Belangrijke aspecten van het baselineonderdeel Beheer van overdrachtsuitgaven en -ontvangsten zijn: de toetsing op uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving en de aansturing van het veld (beheersingsinstrumentarium, controleprotocollen, reviewbeleid). Voor de bevindingen en conclusies over de invulling van het toezicht op en de controle van specifieke uitkeringen wordt verwezen naar § 5.2.2.

6.3.3 Transactie-uitgaven en -ontvangsten

Normen voor de beoordeling van de kwaliteit van het beheer van de transactie-uitgaven hebben betrekking op naleving van regelgeving bij het aangaan van verplichtingen, aanvaardbaarheid aangegane verplichtingen en naleving regelgeving bij betaling verplichtingen.

De in dit onderdeel genoemde transactie-uitgaven en- ontvangsten betreffen onder meer het parkeren van begrotingsgeld, personele uitgaven en de EU-aanbestedingen. Voor het laatste onderwerp wordt verwezen naar het uitgevoerde vervolg bezwaaronderzoek (§ 4.2.).

6.3.3.1 «Parkeren» van begrotingsgeld

Inleiding

In 1999 waren bij de directie Rechtspleging en het Openbaar Ministerie voorschotbetalingen voor nog te verrichten prestaties gedaan die in strijd waren met de voorwaarden in de Comptabele regelgeving. Er was sprake van het zogenoemd «parkeren van begrotingsgeld». In 2000 waren wederom voorschotten betaald voor nog te verrichten prestaties die niet voldeden aan de daarvoor geldende regelgeving. Het totale bedrag was overigens in 2000 circa 20% lager dan in 1999, maar was nog steeds omvangrijk. Het betrof vooruitbetalingen gedaan door de directie Rechtspleging, het Openbaar Ministerie (evenals in 1999) en door de directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid (DPJS).

Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat door het niet voldoen aan de bepalingen van de comptabele regelgeving in 2001 wederom sprake was van het parkeren van begrotingsgeld en dat daarmee onrechtmatige uitbetalingen zijn gedaan. De Algemene Rekenkamer beveelt nogmaals aan om toe te zien op de strikte toepassing van de daarvoor vastgestelde regelgeving.

Bevindingen

Ook in 2001 zijn bij een aantal diensten voorschotbetalingen voor nog te verrichten prestaties gedaan die in strijd zijn met de voorwaarden van de Comptabele regelgeving. In 2001 kwam dit parkeren van begrotingsgeld voor bij:

- Ter uitvoering van het amendement-Kalsbeek heeft DPJS € 8,2 miljoen in de vorm van een eenmalige uitkering aan de instellingen toegekend en in 2001 bevoorschot. Daarbij is aangegeven dat de bedragen bestemd zijn voor groot onderhoud en voor het op peil brengen van de reserves en voorzieningen. De instellingen konden de bedragen derhalve niet besteden aan de subsidiabele activiteiten zoals uitbreiding van het aantal gezinsvoogden. Dit is in strijd met het Besluit verlening voorschotten 1994, dat bepaalt dat voorschotten tot zodanige bedragen worden verleend als verantwoord is in verband met het doel van de overdracht en de daaraan verbonden voorwaarden.
- Het OM heeft vooruitbetalingen ad € 6,2 miljoen verricht voor bestelling van en het onderhoud van verkeershandhavingsapparatuur van het Bureau Verkeershandhaving OM en voor de bestelling van computerapparatuur door het Parket Generaal.
- Hoewel in 2001 maatregelen zijn genomen om het parkeren van begrotingsgeld tegen te gaan zijn bij de directie Rechtspleging in

2001 voor in totaal € 3,6 miljoen aan betalingen gedaan vooruitlopend op de prestatielevering.

Reactie minister

De minister onderschrijft de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat het onrechtmatig parkeren van begrotingsgeldten een onwenselijke zaak is. Om die reden is in het Audit Committee besloten dat de DG's de kwestie in hun managementteams aan de orde stellen en de betreffende directeuren nadrukkelijk aandacht zullen vragen voor dit punt.

6.3.3.2 *Personele uitgaven*

Inleiding

In 2000 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de personele uitgaven, evenals in 1999, ernstige onvolkomenheden vertoonden. Er waren zowel bij de dienst Salarisadministratie en Financiële rechtspositie-toepassing (SAFIR) als de decentrale personeelsafdelingen sturings- en beheersingsproblemen ten aanzien van de personele processen. Daarnaast waren de controle- en beheersmogelijkheden van het nieuwe personeelsinformatiesysteem PerCC onvoldoende. Ook waren er gebreken in de AO/IC bij de personeelsafdelingen van veel diensten en tenslotte was het niet mogelijk om de volledigheid van de ontvangsten inzake de WAO-gelden vast te stellen. De minister kondigde verbeteracties aan die in 2001 tot de gewenste resultaten zouden moeten leiden.

Bevindingen

- Sturings- en beheersingsproblemen

Uit een door de accountantsdienst in 2001 uitgevoerde operational audit naar deze problematiek blijkt dat er sprake is van teveel centraal beleid en centrale kaders, waarbij tijdigheid van oplevering, transparantie en gevoel voor sectorale en lokale verschillen te wensen overlaat.

Aanbevolen wordt om het bestaande centraal en sectoraal beleid en kaders door te lichten met als doel, het scheppen van overzicht in het geconstateerde woud van regels. Ten tweede wordt aanbevolen om op grond van deze doorlichting te komen tot een traject van deregulering en deconcentratie met als doel, te komen tot een heldere taakverdeling. De directie Personeel & organisatie (P&O) dient hierbij een kaderstellende en faciliterende rol te vervullen.

De aanbevelingen zullen langs vier trajecten worden uitgevoerd:

1. uitrol PerCC;
2. herijking opleidingsaanbod;
3. permanent aandacht voor Platform P&O;
4. verwerking in jaarplan DP&O van 2002.

Naar verwachting zullen de werkzaamheden van deze vier trajecten per 1 november 2002 zijn afgerond.

- PerCC

Het PerCC-systeem zal ook bij de decentrale personeelsdiensten in plaats van «Interpers» als personeelsinformatiesysteem gebruikt gaan worden. Deze operatie wordt aangeduid met de term «uitrol PerCC». Het nieuwe systeem zal tevens worden gebruikt om salarismutaties in te voeren in het IPA-salarissysteem. Aangaande dit systeem wordt verwezen naar § 6.3.1.2.

De Algemene Rekenkamer constateerde in 1999 dat het PerCC voor het inbrengen van mutaties in het salarissysteem voor de meer omvangrijke mutatiestromen over onvoldoende controle- en beheersmogelijkheden beschikte. In 2000 bleken de vereiste aanpassingen om dit euvel te

verhelpen nog niet geheel te zijn gerealiseerd en van de aanbevolen maatregelen was slechts een deel ingevoerd. Inmiddels zouden onvolkomenheden zijn verholpen.

- AO/IC

De Algemene Rekenkamer merkte in 2000 op dat de AO/IC bij de personeelsafdelingen van veel diensten op relevante punten nog niet voldeed aan de daaraan te stellen eisen. Dit kan gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de salarisuitgaven en -ontvangsten. De reorganisatie van SAFIR en een onderzoek naar de procedures en werkprocessen zijn inmiddels afgerond. Gebleken is dat de procedures en werkprocessen voldoen aan de daaraan te stellen eisen maar dat de naleving ervan nog een bron van zorg is. Door het uitvoeren van een plan van aanpak zal de naleving naar verwachting in mei 2002 ook op orde zijn. Bij de door de accountantsdienst geplande IT-audit naar de implementatie van PeRCC zal ook worden onderzocht in hoeverre gevolg is gegeven aan de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de administratieve organisatie en interne controle.

- WAO-gelden

De Algemene Rekenkamer merkte in 2000 op dat als gevolg van gebrekkig (financieel) beheer bij SAFIR rondom de verwerking van personele mutaties er geen of onvoldoende uitvoering werd gegeven aan een aantal werkzaamheden op het gebied van Interne Controle. Daardoor kon de accountantsdienst de volledigheid van de ontvangsten inzake de WAO-gelden van het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds niet vaststellen. De accountantsdienst gaf een verklaring met beperking af voor het betreffende beleidsterrein.

Over 2001 heeft SAFIR samen met de accountantsdienst de controle op de volledigheid ontvangsten ten aanzien van WAO-gelden uitgevoerd. De uitkomst van de controle is dat de volledigheid is komen vast te staan waardoor in tegenstelling tot vorige jaren geen onzekerheid meer bestaat.

Overige bevindingen

De accountantsdienst merkte op dat de activiteiten van de dienst SAFIR met betrekking tot de centrale controlfunctie P-processen onvoldoende zijn gebleven. Zo is de bewaking van de afdoening van de aanwezigheidscontrole enerzijds en van de terugkoppelingsoverzichten anderzijds onvoldoende.

6.3.3.3 Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer constateert dat er evenals in 2000 sprake is van onvolkomenheden in het financieel beheer. In 2001 zijn echter ten opzichte van 2000 zowel ten aanzien van de naleving van de Europese regelgeving voor aanbesteding als ten aanzien van de personele uitgaven en het parkeren van begrotingsgeld de nodige maatregelen en verbeteringen getroffen. Dit heeft in het eerste geval ten opzichte van 2000 geleid tot een lager bedrag aan fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording. Ten opzichte van vorig jaar betekent dit derhalve vooruitgang. Ten aanzien van het parkeren van begrotingsgeld was dit in 2001 nog niet geconstateerd. Ook ten aanzien van de processen betreffende de personele uitgaven zijn er nog onvolkomenheden in de werking. De Algemene Rekenkamer vraagt hiervoor de aandacht.

6.4 Materieelbeheer

Een belangrijk onderdeel van het beheer vormt het materieelbeheer. De minister is op grond van het besluit Materieelbeheer 1996 verantwoordelijk voor een recht- en doelmatig beheer van de materiële activa bij het departement. Een goede organisatie van het beheer, met uitgangspunten die op risicoanalyse zijn gebaseerd, adequate registratie van de goederen, voldoende toezicht en controle op het beheer en een afdoende informatievoorziening over het beheer zijn daarbij eisen waaraan minimaal moet worden voldaan.

De Algemene Rekenkamer concludeerde in het Rapport bij de financiële verantwoording 2000 dat er zowel bij het kernministerie als bij de andere dienstonderdelen onvoldoende aandacht was voor het materieelbeheer. Het «goed huisvaderschap» en belangrijke ontwikkelingen als het baten-lastenstelsel en de bedrijfsvoeringsverklaring maken meer aandacht voor het beheer van materiële activa noodzakelijk.

Binnen het Ministerie gaat het wat betreft voorraden met name om inventarisgoederen zoals computers. Dit soort goederen wordt per werkplek geregistreerd; fysieke beveiliging vindt plaats door middel van in- en uitgangscntroles. Daar waar wel sprake is van voorraden – bij de baten-lastendiensten – zijn die opgenomen in een activa-administratie. In de volgende paragraaf zijn de bevindingen per onderdeel van de baseline materieelbeheer weergegeven.

6.4.1 Voorraadbeheer

Het Ministerie van Justitie geeft aan dat er binnen het kerndepartement nagenoeg geen sprake is van «centrale voorraden». Er zijn dan ook geen centrale voorraadbeheerders aangewezen. De huidige organisatiestructuur biedt, volgens de «model Activa-administratie» voldoende mogelijkheden om op een adequate wijze inhoud te geven aan het besluit Materieelbeheer.

De IND heeft in de managementafpraak met de Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken afgesproken om met ingang van 2001 jaarlijks partieel roulerend te inventariseren, zodat om de drie jaar het geheel van materiële vaste activa wordt geïnventariseerd. De IND heeft in 2001 een procedure voor deze inventarisatie opgesteld en de partieel roulerende inventarisatie ook daadwerkelijk in gang gezet.

6.4.2 Risicobeheer

Het hierboven genoemd «model Activa-administratie», dat is opgesteld in samenwerking met de betrokken (beleids-)directies en de accountantsdienst is van toepassing op een activum met een economische levensduur van minstens 1 jaar en een minimum aanschafbedrag van € 500 levensduur geldt voor een activum. Het beheer van de activa valt onder de verantwoordelijkheid van het hoofd van de dienst.

Het begrip materieelbeheer omvat ook doelmatig risicobeheer, waarmee de zorg voor het beperken van de risico's van schades en aansprakelijkheidstelling van het ministerie wordt bedoeld. In het model zijn eisen te stellen aan de AO en de opzet van het administratieve systeem opgenomen.

6.4.3 Administraties

Het NFI beschikt tot nu toe niet over een toereikende activa-administratie.

Deze is beperkt tot de laboratoriumapparatuur. In de werkplannen aangaande de overgang naar een baten-lastendienst is het invoeren van een activa-administratie opgenomen.

In het draaiboek openingsbalans 2003 van de directie Bestuurszaken (een van de documenten in het kader van de overgang naar een baten-lastendienst) is omschreven dat er een activa-administratie moet worden ingericht. In 2001 werd begonnen om de kantoorinventaris in een activa-administratie op te nemen. De overige activa worden in 2002 in de administratie vastgelegd. Daarna zal er worden geïnventariseerd.

De activa administratie bij het OM betreft voornamelijk de flitspalen van het Bureau Verkeershandhaving. Deze organisatie is bezig met het opstellen van een activa-administratie, welke aansluit op de financiële administratie in Jurist 2002.

Na de ontvlechtingsoperatie tussen ZM en OM zal bij de 19 parketten de activa-administratie (voornamelijk kantoorinventaris) ter hand worden genomen.

Bij de directie Rechtspleging waren medio 2001 de activa-administraties in het algemeen nog niet op orde. Uit de rapportage van de externe accountants is gebleken dat de inventarisatie en registratie van de vaste activa binnen de gerechten over het algemeen goed is opgepakt maar duidelijk nog verbetering behoeft. Met name het maken van een aansluiting tussen de activa-administratie en de financiële administratie ondervond problemen. Ultimo april 2002 zal, met de inkoopmodule in Jurist 2002 deze aansluiting tussen deze administraties mogelijk zijn. Met betrekking tot de inventarisatie en de registratie van de vaste activa zijn alle gerechten door middel van een brief van medio juli 2001 geïnformeerd over de te hanteren normen bij het opzetten van een activa-administratie. Deze normen zijn in samenwerking met de accountantsdienst opgesteld door de directie Rechtspleging. Voorts zal in het kader van het uit toe voeren baten en lasten project in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de inrichting van de activa administratie.

6.4.4 Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer constateert dat binnen het ministerie een groeiende aandacht is voor het materieelbeheer. Dat neemt niet weg dat er nog wel sprake is van onvolkomenheden in het beheer. Ten opzicht van 2000 is er sprake van een vooruitgang.

De handleiding «model Activa-administratie» voorziet in een opzet voor het materieelbeheer, maar dekt nog niet alle onderdelen van de baseline materieelbeheer. De Algemene Rekenkamer beveelt aan de instructie daarop aan te passen en in de AO te verankeren.

6.5 Planning- en controlcyclus

In haar rechtmatigheidsonderzoek 2001 heeft de Algemene Rekenkamer een inventariserend onderzoek uitgevoerd naar de sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen binnen de ministeries. Invalshoek bij dit verkennende onderzoek is de planning- en controlcyclus zoals die wordt uitgevoerd op het niveau ter ondersteuning van de departementale leiding. Het onderzoek was hierbij met name gericht op de aanpassingen van de planning- en controlcyclus als voorbereiding op de implementatie van VBTB en de mededeling over de bedrijfsvoering in het begrotingsjaar 2002.

6.5.1 Bevindingen

Tijdens het rechtmatigheidsonderzoek over 2001 heeft de Algemene Rekenkamer een inventariserend onderzoek gedaan naar de planning- en controlcyclus bij de ministeries. De besturingsfilosofie van het departement is een combinatie van bestuursraadmodel en SG/DG-model. De reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de SG, DG's en de directeuren betreft een «integraal management». De positie van het Openbaar Ministerie, landelijk bestuurd door het College van Procureurs-Generaal, wijkt af van het bovenstaande. Het Openbaar Ministerie opereert met een rechtstreeks door de minister verstrekt mandaat voor de beleidsmatig inhoudelijke component van de taakuitvoering.

Het besturingsmodel is beschreven in mei 2000 in «De sturing van Justitie, een introductie in het besturingsmodel van het Ministerie van Justitie».

Alle directies en diensten moeten binnen de beleidsmatige en beheersmatige kaders een «Jaarplan» voor het volgend jaar indienen. Er liggen daarbij managementafspraken vast tussen een DG en de directeuren. Elke vier maanden wordt aan een DG bericht over de voortgang in realisatie van de gemaakte afspraken. Binnen vier weken na afloop van het kalenderjaar legt de directeur verantwoording af aan een DG door middel van een jaarverslag, met daarin de bereikte resultaten, hoe dat is gebeurd en welke keuzen in de loop van het jaar zijn gemaakt.

6.5.1.1 Departementale planning- en controlcyclus (2001)

De rapportages uit de planning- en controlcyclus (jaarplan, inclusief managementafspraken, viermaandsrapportage, jaarverslag) zijn een product van de directeur. De rapportages worden door de directeur met tussenkomst van de directie FEZ ingediend bij de directeur-generaal. De directie FEZ verspreidt de rapportages onder de andere staven en adviserende directies. In het voorbereidend DG overleg wordt bepaald welke beslis- en aandachtspunten in één geïntegreerd advies worden opgenomen. De directie FEZ stuurt dit advies naar deelnemers van DG-overleg. In de Bestuursraad vindt vervolgens, aan de hand van een door de directie FEZ opgestelde nota, de besluitvorming plaats over zaken die de afzonderlijke directoraten-generaal overstijgen.

In de planning- en controlcyclus wordt een relatie gelegd tussen de voorgenomen activiteiten en de actuele beleidsprogramma's uit de begroting. Het in de begroting gegeven beleidskader wordt geconcretiseerd in verifieerbare doelstellingen en in termen van producten en diensten die zullen worden geleverd.

De departementale planning- en controlcyclus is schriftelijk vastgelegd.

6.5.1.2 Departementale planning- en controlcyclus (2002)

Vanaf het begrotingsjaar 2002 worden de begrotings- en verantwoordingsstukken volgens het VBTB gedachtegoed opgesteld. De productiegegevens uit de begroting dienen ook een rol te spelen in de planning- en controlcyclus. In de jaarplanaanschrijving voor 2002 wordt als gevolg van VBTB een sterke relatie gelegd tussen planning- en control- en begrotingscyclus.

In het kader van VBTB is binnen het Ministerie van Justitie de functie van beleidsartikeldirecteur (BAD) ingevoerd. De BAD heeft een adviserende en coördinerende rol ten aanzien van een in de begroting opgenomen beleidsartikel. Met ingang van 2002 heeft de BAD een adviserende rol in de planning- en controlcyclus.

6.5.1.3 Mededeling bedrijfsvoering (2002)

In de VBTB begroting staan beleidsdoelstellingen centraal, die zijn vertaald naar operationele doelstellingen. Deze meetbare doelstellingen zijn in de begroting voor zover mogelijk naar meetbare grootheden geconcretiseerd door middel van prestatiegegevens in de vorm van aantallen of wanneer dit niet mogelijk is, in de vorm van beleids-evaluaties. Via de planning- en controlcyclus zullen de realisatiewaarden van prestatie indicatoren per vier maanden worden gevolgd. Dit gebeurt al voor de ken- en stuurgetallen (K&S-getallen).

In managementafspraken kan een ontwikkeltraject voor verbeteringen worden vastgelegd.

In het Audit Committee is afgesproken dat via de planning- en controlcyclus de verbeteracties worden gevolgd, die in gang zijn gezet naar aanleiding van door de accountantsdienst geconstateerde onvolkomenheden. Rekening houdende met risico's en geconstateerde onvolkomenheden wordt het bedrijfsvoeringsplan opgesteld.

De mededeling bedrijfsvoering vormt het sluitstuk van het jaarverslag.

6.6 Informatievoorziening

De Algemene Rekenkamer onderzocht in het kader van het onderdeel informatievoorziening onder andere de stand van zaken betreffende inhoudelijke uitwerking van VBTB en de daarvoor benodigde/daarmee verbandhoudende aanpassingen aan informatiesystemen (project-plannen).

Bevindingen

Het Ministerie van Justitie heeft de VBTB-implementatie gefaseerd en volgens meerdere plannen van aanpak uitgewerkt. Daarnaast is een justitiebrede meerjarenvisie neergelegd in het Financieel Informatieplan 2002–2005. Beoogd wordt de informatievoorziening van alle bedrijfsvoeringsprocessen en primaire processen samen te brengen met als doel op termijn te komen tot een standaardisatie en integratie van de financiële en bedrijfsvoeringsinformatiesystemen.

De eerste fase van de VBTB-implementatie omvatte de totstandkoming van de voorbeeldbegroting over het jaar 2000. Tijdens de tweede fase werden in werkgroepverband onder andere plannen opgesteld voor aanpassing van de financiële informatievoorziening, regelgeving en administratieve organisatie en de betrouwbaarheid van prestatiegegevens. Tevens werd een handleiding voor beleidsdoelstellingen, operationele doelen en kengetallen opgesteld. De derde fase betrof de oplevering van de eerste VBTB-begroting. Bij aanvang van de derde fase is de projectorganisatie opgeheven. Vanaf dat moment ligt de verantwoordelijkheid voor de verdere uitwerking en detaillering van VBTB bij de beleidsdirecties.

Per 1 januari 2002 is het Ministerie van Justitie overgegaan op een nieuw financieel informatiesysteem, Jurist 2002. Hierin is een gewijzigde kostencodering verwerkt en er kan volgens het VBTB concept mee gewerkt worden. Vooral nog vindt de koppeling van financiële en beleidsinformatie extracomptabel plaats.

Uit onderzoek naar het geautomatiseerde systeem Jurist 2002 blijkt dat er twijfel is of met de huidige inrichting van dit systeem op adequate wijze kan worden voorzien in de informatiebehoefte die vanuit VBTB-optiek mag worden verwacht. Er zijn inmiddels projecten gestart die tot doel hebben prestatie-indicatoren in Jurist 2002 aan te brengen.

Recent startte bij het Ministerie van Justitie een door het Ministerie van

Financiën meegefinancierd VBTB-voorbeeldproject. Dit leerproject richt zich op het beheer van informatie in een te ontwikkelen datawarehouse. Dit project staat nog in de kinderschoenen. Het einddoel en te verkiezen oplossingen zijn nog niet vastgelegd.

Conclusies en aanbevelingen

VBTB is inhoudelijk reeds uitgewerkt in informatie-eisen. In aansluiting daarop heeft het ministerie plannen uitgewerkt voor het doorvoeren van aanpassingen in de informatiesystemen. Met de realisatie van de plannen is gedeeltelijk een aanvang gemaakt.

6.7 Overige (beheer)onderzoeken

6.7.1 Directie Rechtspleging/Openbaar Ministerie/Raad voor de Rechtspraak

6.7.1.1 Inleiding

In haar rapporten bij de financiële verantwoording over respectievelijk 1998 en 1999 constateerde de Algemene Rekenkamer dat de verbeteringen in het financieel beheer bij de directie Rechtspleging die in 1997 waren bereikt, in 1998 niet blijvend waren gebleken (1998) en dat de situatie niet verbeterde (1999). In 2000 bleek het financieel beheer ten opzichte van voorgaande jaren verder achteruit te zijn gegaan. Zowel bij de directie Rechtspleging als bij het OM waren er ernstige onvolkomenheden inzake de Europese aanbesteding, de personele uitgaven en het parkeren van begrotingsgelden. Daarnaast waren er specifieke onvolkomenheden bij de directie Rechtspleging op het punt van de tijdigheid en volledigheid bij het verantwoorden van de ontvangsten van de griffierechten en bij het OM de kwaliteit van de afstemming van de in beslaggenomen gelden met de financiële administratie en de tijdigheid van de registratie van de boetevonnissen.

Het op orde brengen van het financieel beheer bij de directie Rechtspleging en het OM was extra dringend, omdat ingrijpende ontwikkelingen op stapel stonden: de ontvlechting van het gemeenschappelijk beheer van de directie Rechtspleging en het OM en de oprichting van de Raad voor de Rechtspraak. De Algemene Rekenkamer kenschetste de situatie bij de directie Rechtspleging en het OM als zorgelijk.

De geconstateerde knelpunten in het financieel beheer werden door de minister onderkend. Om deze knelpunten weg te nemen waren de volgende maatregelen genomen.

Met betrekking tot het financieel beheer van de in beslag genomen gelden was inmiddels door het Parket-Generaal een plan van aanpak opgesteld voor zowel de strafrechtelijk in beslag genomen gelden als het conservatoir beslag. Ten aanzien van het conservatoir beslag werden tevens de bevoegdheden van parketten, Bureau Ontnemingen Openbaar Ministerie (BOOM) en CJIB vastgelegd en werd de AO/IC vastgesteld, beschreven en geïmplementeerd. Het was de bedoeling dat de belangrijkste maatregelen reeds in 2001 effect zouden hebben. De verwachting was tevens dat het integrale pakket aan maatregelen pas in de eerste helft van 2002 zou kunnen worden afgerond.

Met betrekking tot de registratie van vorderingen inzake opgelegde boeten en ontnemingsmaatregelen werden in 2001 auditprogramma's uitgevoerd voor de eerstelijns- en tweedelijns parketten.

Tijdens het Algemeen Overleg van de minister met de vaste Kamercommissie voor Justitie van de Tweede Kamer op 7 juni 2001 is het boven-

staande ter sprake gekomen. De minister sprak de verwachting uit dat goede stappen vooruit gezet zouden kunnen worden, maar dat voor het gehele traject toch eerder in termijnen van jaren gedacht moest worden dan in periodes van maanden. Aangezien de Tweede Kamer zich afvroeg of dit alles een zorgvuldige overdracht aan de Raad voor de Rechtspraak mogelijk maakt, zegde de minister (evenals op 21 mei 2001 tijdens het wetgevingsoverleg) de Kamer tijdens dit algemeen overleg toe dat zij in november 2001 informatie zou krijgen over de mate waarin wordt voldaan aan de basiscondities waaronder het financieel beheer kan worden opgedragen. Dat zou ook het moment zijn waarop definitief wordt besloten of de nieuwe wetsvoorstellen wel of niet per 1 januari 2002 in werking zullen treden, echter niet dan nadat de Tweede Kamer daarover is geïnformeerd. De Kamer kon dan laten weten of zij het daar wel of niet mee eens is.

6.7.1.2 *Conclusies en aanbevelingen*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat in opzet de meest belangrijke beheersmaatregelen ter verbetering van het financieel beheer bij de Directie Rechtspleging en de gerechten zijn gerealiseerd. Over 2001 is geconstateerd dat de volledigheid van de ontvangen griffierechten sterk verbeterd was.

Het ingezette verbetertraject loopt overigens nog door tot in 2002 om ervoor te zorgen dat de in 2001 getroffen maatregelen een structureel effect zullen krijgen.

De resultaten van de verbeteracties bij het financieel beheer van het OM terzake van het beslag waren ten tijde van de afronding van het Algemene Rekenkameronderzoek nog niet volledig bekend. Gezien de complexiteit van de materie is de herstelactie naar verwachting van het ministerie eind april 2002 afgerond. Inmiddels is al wel een structurele blijvende verbetering gerealiseerd middels een eerste versie van de planningsbrief 2003 voor de arrondissementsparketten waarin eisen zijn opgenomen die worden gesteld aan de uitvoering van de diverse processen.

Hoewel het niveau van beheersing van de boeten en ontnemingsmaatregelen, bij zeven onderzochte arrondissementsparketten wel was verbeterd (één «zwak», zes «voldoende tot en met goed»), was de voortgang(sbewaking) van de diverse processen door een aantal parketten nog niet adequaat. Het uitgevoerde onderzoek betrof echter slechts zeven van de negentien arrondissementsparketten, waarbij de vier grootste arrondissementsparketten ontbraken. Afgewacht dient daarom te worden of deze conclusie ook voor alle overige arrondissementsparketten kan worden getrokken, mede gezien de kritische opmerking hierover door de accountantsdienst.

Het geheel overziende meent de Algemene Rekenkamer dat er bij het OM ten opzichte van 2000 een verbetering is wat betreft het beslag en bij het niveau van beheersing van de boeten en ontnemingsmaatregelen. Wel is er nog sprake van onvolkomenheden in de diverse onderdelen van het financieel beheer.

Aanbevolen wordt om ook in 2002, na het opheffen van de projectorganisatie en na de overgang van het beheer naar de Raad voor de Rechtspraak, vanuit het Ministerie van Justitie blijvend ondersteuning te geven. Dit geldt in het bijzonder voor de beheersmaatregelen rondom de Europese richtlijnen inzake aanbesteding, de activa-administraties, de

personele uitgaven bij met name de kleinere gerechten en de beschrijving van de administratief-organisatorische basisprocessen van de Raad.

6.7.1.3 *Bevindingen directie Rechtspleging*

Begin 2001 was het besluit genomen om verbeteracties te initiëren, zowel voor de korte termijn als structureel. Het streven was er daarbij op gericht om over het begrotingsjaar 2001 een goedkeurende accountantsverklaring bij de verantwoording van de directie Rechtspleging te verkrijgen.

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg van de minister met de Tweede Kamer in juni 2001 heeft de directie Rechtspleging het financieel beheer expliciet als speerpunt aangemerkt. De verbetermaatregelen waren ondergebracht in het project/programma dat gericht was op de verbetering van de kwaliteit van de Financiële- Personele- en Werklast-informatie (project FPW). De projectleiding berustte bij de directie Rechtspleging.

Uiterlijk 15 juni 2001 moesten de dienstonderdelen van de directie Rechtspleging, in het bijzonder de arrondissementen, verbeterplannen opstellen en vervolgens de daarin geformuleerde verbetermaatregelen implementeren. De verbeterplannen waren eind juni ingediend. De korte termijn verbeteracties, afgeleid uit de bevindingen uit de accountantscontrole 2000, betroffen voor alle arrondissementen:

- personele uitgaven;
- materiële uitgaven (opstellen contracten en registratie van aangegane verplichtingen, Europese aanbestedingsregelgeving, vooruitbetalingen/parkeren van begrotingsgeld, activa-administratie);
- ontvangsten griffierechten.

Daarnaast diende de saldbalans per 31 december 2001 zodanig van kwaliteit te zijn dat deze een juist en volledig beeld zou geven van de financiële situatie op het moment van overdracht (naar Raad voor de Rechtspraak).

Uiterlijk 15 augustus 2001 moest de uitvoering van de op de korte termijn gerichte acties zijn afgerond en teruggemeld zijn aan het projectteam FPW. In het plan was voorzien dat in de periode september tot en met medio oktober de resultaten van de verbeteracties door een drietal externe accountantskantoren getoetst zouden worden.

Conform die opzet zijn in die periode de audits uitgevoerd op de stand van de implementatie van de verbeterplannen door de arrondissementen. Deze audits omvatten:

- een toetsing op de opzet en het bestaan van de procedures inzake de belangrijkste beheermaatregelen (kwaliteitsindicatoren);
- een doorkijk gericht op de beheersing van de totale organisatie;
- een beoordeling van het proces rondom de werklastgegevens.

Voorafgaand aan de daadwerkelijke toetsing is de inhoud van die toets afgestemd met de directie Rechtspleging en de accountantsdienst. De externe toets was op 15 oktober 2001 gereed. De rapportages van de externe accountants zijn bij het projectteam FPW ingediend. Volgens een melding aan het audit committee verliep het verbetertraject financieel beheer directie Rechtspleging tot en met oktober conform de planning en waren door de directie Rechtspleging geen onvoorziene problemen gemeld die de tijdige afronding van dit traject nadelig zouden beïnvloeden.

Als slot heeft de accountantsdienst een review uitgevoerd op de werkzaamheden van de externe accountants en is een oordeel uitge-

sproken over de voortgang van het verbeterproject. De accountantsdienst oordeelde dat in opzet de meest belangrijke beheersmaatregelen gerealiseerd waren. Voor het merendeel bleek ook dat de getroffen beheersmaatregelen waren geïmplementeerd.

Het feit dat over 2001 een accountantsverklaring met beperking is afgegeven, geeft aan dat over het afgelopen begrotingsjaar nog wel materiële onvolkomenheden zijn geconstateerd in het financieel beheer. De belangrijkste tekortkoming betrof het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Tevens bleek nog bijzondere aandacht noodzakelijk voor dossiervorming. Voortbouwend op het FPW-traject worden thans feitelijke maatregelen getroffen om de werking van deze procedures te borgen. Er wordt op verschillende niveaus gewerkt aan het opbouwen van een meer gedegen kennis met betrekking tot de wijze waarop de Europese aanbestedingsrichtlijnen toegepast moeten worden. Een nog uit te voeren communicatieplan moet waarborgen dat het aantal gesignaleerde onvolkomenheden fors daalt. Daarnaast wordt van de invoering van de «inkoopmodule» van het financiële systeem Jurist 2002 op dit punt een positieve uitwerking verwacht. Er zal een conferentie voor inkopers en controllers worden georganiseerd om het beleid verder vorm te geven. Voor eventuele aanbestedingen van de gerechten die niet onder een mantelovereenkomst vallen en die het bedrag van € 10 000 overschrijden zal een meldingsplicht worden ingevoerd. Een facilitair inkoop advies team zal onder regie van de Raad van de Rechtspraak ten behoeve van de gerechten gaan opereren. Tot slot zal door interne audits en onderzoek door externe accountants bij de gerechten de werking van de voorschriften worden gemonitord.

De accountantsdienst constateert daarnaast dat de continue werking van de beheersmaatregelen voor de personele uitgaven bij met name de kleinere gerechten nog niet geheel is geborgd. Hieraan zal door het departement in 2002 aandacht worden gegeven.

Bij de directie Rechtspleging zijn voorschotbetalingen voor nog te verrichten prestaties gedaan die in strijd zijn met de voorwaarden in de Comptabele regelgeving (zie H. 4).

Over 2000 bestond nog grote onzekerheid over de volledigheid van de ontvangen griffierechten. Over 2001 is door de accountantsdienst geconstateerd dat een en ander sterk verbeterd was.

Resumerend oordeelt de accountantsdienst dat voor het jaar 2002 een goedkeurende accountantsverklaring bij de verantwoording van de Raad voor de Rechtspraak, de gerechten en landelijke diensten tezamen mogelijk moet zijn, mits de waargenomen verbetering in de beheersmaatregelen daadwerkelijk zal resulteren in een continue werking ervan en tijdig zal worden voorzien in kaders en interne regelgeving inzake de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

6.7.1.4 Instelling Raad voor de Rechtspraak

Op 27 oktober 1998 heeft de Tweede Kamer het project Rechtspraak in de 21e eeuw aangewezen als groot project. In de Procedureregeling grote projecten is opgenomen dat de accountantsdienst in de fase van de projectuitvoering een oordeel geeft over onder meer de toereikendheid van de projectorganisatie. De accountantsdienst oordeelde in zijn vijfde voortgangsrapportage van 30 juni 2001 dat de projectorganisatie als geheel naar behoren functioneert. Het eerste halfjaar van 2001 is benut om de beslissingen voor te bereiden voor het definitief overdragen van

projecten, taken en bevoegdheden aan de Raad voor de Rechtspraak i.o. en de gerechten.

In mei 2001 heeft de Raad voor de Rechtspraak i.o. de (eerste) planningsbrief 2002 uitgebracht. Hierin stonden de uitgangspunten voor de planning- en controlcyclus voor de gerechten. Deze brief bevat de aanwijzingen voor het begrotings- en verantwoordingsproces. Ook werd in 2001 de inventarisatiefase van het project «Overdracht beheerstaken» afgerond. Dit project omvat de overdracht van taken dossiers en werkprocessen vanuit de directie Rechtspleging aan de Raad voor de Rechtspraak i.o., het Openbaar Ministerie, de gerechten en aan de nieuwe directie Strategie Rechtspleging. In het kader van de ontvlechting tussen de gerechten en het Openbaar Ministerie is het nodig, dat ook de boekhouding van beide partijen gesplitst wordt. Dit zal in 2002 en volgende jaren gestalte krijgen. In 2002 wordt er per gerecht nog steeds een gezamenlijke boekhouding gevoerd voor Zittende Magistratuur en Openbaar Ministerie. Wel is die boekhouding zo ingericht dat de budgetten, uitgaven en ontvangsten gescheiden worden bijgehouden. De Raad voor de Rechtspraak i.o. is in 2001 gestart met het werven van medewerkers. Met ingang van april 2002 zal de personele bezetting nagenoeg op sterkte zijn.

In 2001 is door de Raad voor de Rechtspraak i.o. een project opgestart waarin de administratief-organisatorische basisprocessen worden beschreven.

Een «aandachtspunt» was nog het tijdig aanwijzen van de aanbestedende dienst die de Raad voor de Rechtspraak i.o. moet vertegenwoordigen. De Raad voor de Rechtspraak i.o. dient daarbij als juridisch «opvolger» van de aanbestedende dienst directie Rechtspleging te worden beschouwd om gebruik te maken van de reeds bestaande raamovereenkomsten. Deze procedure diende voor 1 januari 2002 te zijn afgerond. Daarin diende de Raad op korte termijn in overleg met de gerechten en (landelijke) diensten nadere kaders op te stellen en interne regelgeving af te spreken om aan deze richtlijnen te kunnen voldoen. Medio 2001 zijn de eerste stappen gezet om te komen tot een nieuw inkoopbeleid. Dit is inmiddels vastgesteld en uitgewerkt.

Na oprichting van de Raad voor de Rechtspraak per 1 januari 2002 is de directie Rechtspleging opgeheven en is een nieuwe beleidsdirectie opgericht: de directie Strategie Rechtspleging.

In de «Contourennota modernisering rechterlijke organisatie», d.d. 1 november 2001 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 26 352, nr. 51), heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken betreffende de criteria waaraan moest zijn voldaan wil van een verantwoorde implementatie sprake zijn. Gezien het korte tijdsbestek waarin de verbeteringen zijn doorgevoerd, leek het de minister echter reëel om ervan uit te gaan dat bij de accountantsverklaring over 2001 nog kanttekeningen zullen worden geplaatst. Met de gerechten zullen door de Raad voor de Rechtspraak voor 2002 dan ook afspraken worden gemaakt om met het ingezette traject van verbeteringen door te gaan en ervoor te zorgen dat in 2002 de dit jaar getroffen maatregelen een structureel effect zullen krijgen.

Deze kanttekeningen lieten echter volgens de minister de conclusie onverlet dat de genomen maatregelen op het gebied van het financieel beheer een goedkeurende accountantsverklaring over 2002 mogelijk maken. Het eindoordeel van de minister was derhalve dat in voldoende mate aan de basiscondities was voldaan, zodat het volgens de minister verantwoord was een en ander per 1 januari inwerking te laten treden. Uiteraard zullen ook na deze datum nog veel zaken moeten worden

geregeld en zullen nog veel processen vervolmaakt moeten worden. Deze zaken waren echter volgens de minister niet van dien aard dat zij de invoering in de weg staan. Ook na 1 januari 2002 zullen de vorderingen blijvend aandacht krijgen.

6.7.1.5 Openbaar Ministerie

Teneinde de knelpunten betreffende het beslag op te lossen of in ieder geval aanzienlijk te verbeteren is voor in beslag genomen gelden en voor conservatoir beslag een plan van aanpak opgesteld om fouten uit het verleden te herstellen. Dit plan van aanpak werd in mei 2001 door het College van Procureurs-Generaal formeel vastgesteld en vervolgens aan alle parkethoofden aangeboden. Conform dit plan zijn twee «veegploegen» geïnstalleerd die in een periode van een half jaar bij alle parketten de administraties van respectievelijk in beslag genomen gelden en conservatoir beslag dienden te analyseren en onregelmatigheden dienden op te lossen. Er werd naar gestreefd om voor 31 december 2001 alle herstelacties te hebben uitgevoerd. De coördinatie van deze herstelactie was gelegen bij het cluster Proces Management en Audits (de centrale IC-functie bij het Openbaar Ministerie) van de afdeling Financieel en Informatiemanagement. Deze clustereenheid is bezig een stelsel van systematische audits bij de parketten op te zetten.

In oktober 2001 is in een vergadering van het College van Procureurs-Generaal de stand van zaken van de verbeteracties bij alle parketten besproken. Naar aanleiding daarvan zijn alle parketten door de voorzitter van bovengenoemd College individueel aangeschreven met weergave van de laatste stand van zaken en een conclusie per parket over, indien nodig, nog uit te voeren verbetermaatregelen.

De uiteindelijke resultaten van de verbeteracties waren ten tijde van de afronding van het Algemene Rekenkameronderzoek nog niet volledig bekend. Een door het College van Procureurs-Generaal vast te stellen tussentijdse rapportage hierover was nog niet afgerond. Gezien de complexiteit van de materie is de herstelactie naar verwachting van het ministerie eind april 2002 afgerond.

Met het oog op het bereiken van een structurele blijvende verbetering, werd begin 2002 de eerste versie van de planningsbrief 2003 voor de arrondissementsparketten verzonden. Hierin zijn onder meer de minimale eisen opgenomen die worden gesteld aan de uitvoering van de diverse processen.

Een van die eisen is dat periodiek (één maal in de vier maanden) voor de in beslag genomen gelden een afstemming dient te worden gemaakt tussen de geautomatiseerde systemen COMPAS en STRABIS en tussen COMPAS en CEBES.

Voor het niet voldoende naleven van de procedures betreffende boeten en ontnemingsmaatregelen en de daarbij behorende moeizame afstemming tussen de diverse betrokkenen zijn eveneens verbetermaatregelen getroffen. De AO/IC-audit 2002 toonde aan dat het aantal aangetroffen controlemaatregelen is toegenomen. Een aantal parketten heeft het financieel beheer ter zake in 2001 sterk verbeterd. Een steekproefsgewijze toets op de werking van de beheersmaatregelen toonde aan dat 89% van de geldboetes tijdig ter executie wordt aangeboden (binnen 14 dagen). Er zijn geen problemen met de juistheid en rechtmatigheid geconstateerd. Hetzelfde geldt voor ontnemingen, maar de tijdigheid van registratie en aanmelding verdient aandacht. Bij zeven van de negentien arrondissementsparketten heeft de accountantsdienst een onderzoek uitgevoerd om na te gaan of de getroffen maatregelen daadwerkelijk het beoogde effect sorteren. Onder deze zeven waren echter niet de vier grote

arrondissementsparketten (Den Haag Amsterdam, Rotterdam, Utrecht).

Uit de bevindingen bij de accountantsdienst bleek dat:

- bij twee arrondissementsparketten (Dordrecht en Breda) het niveau van beheersing van de transactie- en boetegelden goed was;
- bij drie arrondissementsparketten (Almelo, Assen en Leeuwarden) het niveau van beheersing van de transactie- en boetegelden voldoende was;
- bij één arrondissementsparket (Groningen) het niveau van beheersing van de transactie- en boetegelden nog matig was;
- bij één arrondissementsparketten (Zwolle-Lelystad) het niveau van beheersing van de transactie- en boetegelden onvoldoende was.

De accountantsdienst constateerde bij dit onderzoek tevens dat niet alle parketten de voortgang van transacties en boetes adequaat bewaken, het vrijgeven van boetevonnissen voor executie door de Strafgriffie vertraging ondervindt en dat de bewaking van hoger beroep zaken te wensen overlaat.

6.7.2 Europese geldstromen

6.7.2.1 Inleiding

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2001 heeft de Algemene Rekenkamer de aanwezigheid en de omvang van Europese geldstromen en de hierop gerichte controle- en toezichtstructuur geïnventariseerd voor die geldstromen waarvoor de minister van Justitie verantwoordelijkheid draagt.

Bij de beschouwing van deze geldstromen is de volgende driedeling gehanteerd:

1. gelden die meegenomen worden in de verantwoording van de rijksbegroting of bijbehorende stukken;
2. gelden die decentraal worden ontvangen en beheerd en waarvoor de minister financieel aansprakelijk is;
3. EU-gelden waarvoor de minister niet financieel aansprakelijk is.

In dit onderzoek zijn alleen de eerste twee categorieën in beschouwing genomen.

Met de Wet Toezicht Europese Subsidies (TES), die 1 mei 2002 van kracht is geworden, krijgt de minister meer toezichtbevoegdheden (inlichtingenrecht, aanwijzingsrecht en verhaalsrecht) voor de EU-gelden uit categorie 2 en krijgen decentrale bestuursorganen die EU-geld ontvangen informatieplicht. De minister dient hierover éénmaal per jaar aan de Tweede Kamer te rapporteren.

De minister dient te beschikken over een adequaat toezichts-instrumentarium, zoals aangeduid in § 6.3. Er zal sprake moeten zijn van een sluitende controle- en verantwoordingsstructuur.

6.7.2.2 Bevindingen

Algemeen

Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de juiste besteding van gelden in het kader van het Europees Vluchtelingenfonds. Daarover zijn met de Europese Commissie afspraken gemaakt. Gebleken is dat met betrekking tot geldstromen waarbij Justitie in de EU-verordeningen een minder expliciete rol is toebedeeld, zoals die in het kader van het Europees Sociaal Fonds doelstelling 3 (ESF-3), verschil van mening

bestaat over de het al dan niet aansprakelijk zijn van het ministerie van Justitie.

Europese geldstromen bij Justitie

Binnen de structuurfondsen zijn er twee Europese programma's die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie vallen:

- a. het Europees Vluchtelingenfonds;
- b. het Europees Sociaal Fonds doelstelling 3.

De met deze fondsen gemoeide gelden staan vermeld in de verantwoording van de rijksbegroting van Justitie en vallen dus onder de eerste categorie.

- **Het Europees Vluchtelingenfonds**

In het kader van het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) heeft de Europese Unie in 2001 met betrekking tot de jaartranches 2000 en 2001 in totaal een bedrag van circa € 7,5 miljoen toegezegd waarvan een bedrag van € 3,3 miljoen inmiddels is overgemaakt.

Het fonds is ingesteld voor vijf jaar (budgetjaren 2000–2004) en is bedoeld om bij te dragen aan de kosten voor opvang, integratie en vrijwillige terugkeer van vluchtelingen en asielzoekers. Het EVF werkt op basis van cofinanciering: de in aanmerking komende kosten van projecten kunnen voor maximaal 50% worden meegefinancierd. Het EVF is een initiatief van de Europese Unie.

Inmiddels heeft een groot aantal instanties op basis van co- of medefinanciering tot maximaal 50% subsidie aangevraagd. Hiervan zijn twintig projectaanvragen goedgekeurd.

Over alle projecten die met deze geldstromen worden (mede) gefinancierd dient het departement direct of indirect verantwoording af te leggen aan de EU. Justitie heeft in juli 2001 een «Uitvoeringskader Europees Vluchtelingenfonds Nederland» opgesteld waarin regels, procedures en uitleg zijn vastgelegd. De Europese Commissie is verantwoordelijk voor het EVF op Europees niveau. Aangezien de uitvoering volledig onder de verantwoordelijkheid van de Lidstaat valt, heeft de Europese Commissie uitsluitend een toezichthoudende taak en is zij uiteraard verantwoordelijk voor de betaling van de toegezegde bedragen aan Nederland. Omgekeerd is de lidstaat, vertegenwoordigd door het Ministerie van Justitie, verantwoording schuldig aan de Europese Commissie.

De directie Vreemdelingenbeleid van het Ministerie van Justitie is beheeren betaalautoriteit voor het EVF.

Er is ook een stuurgroep EVF ingesteld namens de Minister van Justitie.

Deze stuurgroep is verantwoordelijk voor de beoordeling van de projectaanvragen, de toewijzing van de EVF-middelen en voor monitoring en toezicht op het programma. De stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie (2x), BZK, Buiza, SZW en OCW.

Het EVF valt met ingang van het controlejaar 2001 onder de controle van de stroom subsidies van het Ministerie van Justitie. Er is een accountantsverklaring vereist. De specifieke eisen voor de accountantscontrole zijn vastgelegd in het controleprotocol voor projecten die worden medegefinancierd uit het EVF. Bij het controleprotocol is een model accountantsverklaring bijgevoegd. Hierbij wordt speciale aandacht besteed aan de naleving van de in het controleprotocol genoemde subsidievoorwaarden. De directie Vreemdelingenbeleid heeft nog geen reviewbeleid ontwikkeld voor de subsidies uit het EVF.

- Het Europees Sociaal Fonds doelstelling 3

Het Europees Sociaal Fonds draagt al verscheidene jaren bij in de uitvoeringskosten van programma's gericht op maatschappelijke integratie van gedetineerden na hun detentie.

De minister van SZW is eindverantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van ESF-subsidies, ook als andere ministeries daarvan aanvrager zijn. De aanvragers van de subsidie zijn verantwoordelijk voor de naleving van de subsidievoorwaarden.

In 2001 onderzocht de Algemene Rekenkamer op verzoek van de minister van SZW bij ministeries die in de periode 1994–1999 ESF3-subsidie hebben aangevraagd en gekregen of de betreffende projecten rechtmatig waren uitgevoerd (rapport «ESF3-geld ministeries 1994–1999» van 7 februari 2002). Over die periode is een bedrag van circa € 15 miljoen aan ESF3-subsidies toegekend aan Justitie.

Medio 2001 is de nieuwe ESF-regelgeving bestemd voor de nieuwe ESF-projectperiode 2000 – 2006 gepubliceerd. In de financiële verantwoording van Justitie over het begrotingsjaar 2001 deelt het ministerie mee dat door het late tijdstip van publicatie de aanvragen over 2000 en 2001 niet geheel volgens voorschrift waren ingediend. Het agentschap SZW heeft vervolgens negatief beslist op de aanvragen. De reden van afwijzing is het feit dat Justitie niet kan voldoen aan de eis dat er met terugwerkende kracht vanaf 2000 sprake moet zijn van een financiële en deelnemersadministratie. Dat betekent dat Justitie over de jaren 2000 en 2001 een bedrag van circa € 9 miljoen aan ESF-3 subsidie is misgelopen. Justitie is inmiddels bezig zijn ESF-activiteiten zodanig aan te passen dat gewaarborgd wordt dat de uitvoering en administratie conform de in de nieuwe regelgeving neergelegde voorwaarden zijn zodat vanaf 2002 weer ESF-subsidie verkregen zal kunnen worden.

Zoals vermeld in § 6.7.2.2 (Bevindingen/Algemeen) is Justitie van mening niet financieel aansprakelijk te zijn voor deze geldstroom en dat ESF-3 in dit onderzoek derhalve buiten beschouwing gelaten zou moeten worden.

6.7.3 Bedrijfsvoering baten-lastendiensten

6.7.3.1 Inleiding

Bij het departement zijn drie baten-lastendiensten. Dit zijn:

- de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI);
- de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);
- het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB).

Daarnaast is er voornemen om per 1 januari 2003 twee andere dienstonderdelen om te vormen tot baten-lastendienst te weten:

- het Nederlands Forensisch Instituut (NFI);
- de Directie Bestuurszaken (DBz).

Het oordeel over het financieel beheer is van belang omdat de Minister van Financiën bij de plenaire behandeling van de financiële verantwoordingen 2000 heeft verklaard dat als er onvolkomenheden worden geconstateerd bij de bestaande baten-lastendiensten er voor alle kandidaat-baten-lastendiensten een moratorium geldt. Dat wil zeggen dat de interne verzelfstandiging met ten minste één jaar wordt opgeschoven.

6.7.3.2 Bevindingen

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, deels gebaseerd op de uitkomsten van de departementale accountantsdienst, blijkt dat op een

aantal onderdelen van de baseline de bestaande baten-lastendiensten onvolkomenheden scoren.

Bij alle baten-lastendiensten doen zich die voor bij het beheer van de transactie-uitgaven. Zoals uit onderstaande tabel blijkt worden er bij alle drie baten-lastendiensten nog steeds uitgaven gedaan die ten onrechte niet Europees zijn aanbesteed.

Onrechtmatige/onzekere uitgaven in 2001 wegens niet naleven Europese aanbestedingsrichtlijnen (x 1 miljoen euro)

	1999	2000	2001
Dienst Justitiële Inrichtingen	2,7	3,9	6,4
Immigratie- en Naturalisatiedienst	7,4	1,7	0,9
Centraal Justitieel Incassobureau	0,5	0,4	0,5

Naast het niet-naleven van de EU-aanbestedingsrichtlijnen, in situaties waar dat wel moest, zijn ook op andere facetten van het contractbeheer onvolkomenheden. Het gaat dan om niet tijdig vastleggen van verplichtingen, het ontbreken van een contractregister, het niet goed vastleggen van beheershandelingen en dergelijke. Daarnaast zijn er bij de DJI onvolkomenheden op het terrein van het beheer van de personele uitgaven zoals geen aanwezigheidscontroles en onvoldoende functiescheiding bij de verwerking van mutaties. De naar aanleiding van in 2000 geconstateerde onvolkomenheden toegezegde maatregelen bleken daar niet effectief.

Bij de IND zijn er daarnaast onvolkomenheden in het beheer van de transactieontvangsten. Op het onderdeel bedrijfsvoeringssystemen zijn er bij die baten-lastendienst onvolkomenheden in de systemen die van belang zijn voor het beheer van de zogenoemde vreemdelingenketen. Uit onderzoek blijkt dat de beheersmaatregelen waarmee deze systemen zijn omgeven in onvoldoende mate de betrouwbaarheid van de informatievoorzienig in het kader van de rapportage aan de Tweede Kamer over dit onderwerp waarborgen. Het gaat dan om te ruime bevoegdheden van applicatiebeheerders, toegangbeheerders en programmeurs binnen de productieomgeving, onvoldoende kwaliteit van de gebruikersdocumentatie, onvoldoende geformaliseerde toegangsbeveiliging en gegevensbeheer.

Het CJIB is vanwege de massale gegevensverwerking in hoge mate afhankelijk van de automatisering. Juist daar manifesteren zich onvolkomenheden in de uitvoerings- en administratieve systemen.

Uit de accountantsrapportage blijkt dat er op dat terrein de nodige onvolkomenheden zijn (verwerkingsproblemen, het beheer van de ICT-organisatie, logische toegangsbeveiliging, tabellenbeheer, autorisaties).

Daarnaast is het CJIB niet in staat om tussentijds voldoende betrouwbare sturingsinformatie op te leveren, daardoor bestaat er onzekerheid over het «eindresultaat» (verrassingen) De financiële analyses en prognoses worden nog niet voldoende als managementtool gezien.

De accountantsdienst oordeelt in het samenvattend rapport dat er op basis van het onderzoek, rekening houdend met de baseline financieel beheer er geen sprake is van het «in control» zijn van het CJIB ten aanzien van de bedrijfsvoering. De accountantsdienst schat in dat het op orde brengen van het financieel beheer het CJIB veel inspanning zal vergen. Er wordt geadviseerd dat het CJIB haar processen tijdelijk stabiliseert, (nieuwe) ontwikkelingen zoveel mogelijk temporiseert en voorrang geeft aan het opheffen van de onvolkomenheden in het financieel beheer. Op

deze wijze kan capaciteit worden vrijgemaakt en kunnen op een beheersbare wijze maatregelen worden getroffen.

Ook bij de kandidaat-baten-lastendiensten zijn er onvolkomenheden op onderdelen van de baseline financieel beheer en materieelbeheer. Dit betreft het onderdeel beheer van transactie-uitgaven, met name het niet naleven van EU-aanbestedingsrichtlijnen en andere facetten van het contractbeheer zoals het niet tijdig vastleggen van verplichtingen en het ontbreken van contractdossiers.

Daarnaast zijn er bij beide kandidaat-baten-lastendiensten ook onvolkomenheden in de administratieve systemen zoals het niet voldoende vastleggen van voorschotten en onjuiste artikelbelasting. Op materieel gebied is er bij het NFI geen toereikende activa-administratie.

6.7.3.3 *Conclusie en aanbeveling*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er bij alle baten-lastendiensten onvolkomenheden zijn op onderdelen van de baseline financieel beheer. Die bij het CJIB oordeelt de Algemene Rekenkamer als ernstig, het is daarbij nog maar de vraag of die in het jaar 2002 allen kunnen worden opgelost.

Ook bij de kandidaat-baten-lastendiensten zijn er onvolkomenheden. De onvolkomenheden bij het NFI zijn niet beperkt tot één onderdeel van het financieel beheer.

Weliswaar zijn er verbeteringen toegezegd, maar dat op zich alleen is geen waarborg dat dit leidt tot structurele verbeteringen op korte termijn. De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor de beheersing van dergelijke verbeterplannen.

De Algemene Rekenkamer beveelt daarom aan voortgang van de realisatie van de verbeteractiviteiten op centraal niveau te monitoren.

6.7.3.4 *Reactie minister*

Om de onvolkomenheden bij het CJIB op te lossen is reeds in 2001 een traject genaamd «Transformatie CJIB», in gang gezet om de organisatiestructuur te versterken. Dit traject zal in de loop van 2002 zijn beslag krijgen en er toe leiden dat de organisatiestructuur beter is toegerust op de omvang en complexiteit van de activiteiten van het CJIB. Daarnaast wordt een plan van aanpak opgesteld waarin is uitgewerkt hoe de geconstateerde knelpunten en onvolkomenheden zo spoedig mogelijk kunnen worden opgelost waarbij de minister als randvoorwaarde heeft gesteld dat de belangrijkste meest risicovolle onvolkomenheden in 2002 zijn opgelost. De totale uitvoering van het plan van aanpak zal doorlopen tot in 2004. Medio 2004 is er dan sprake van een volledige herinrichting van de sturing en beheersing van de organisatie van het CJIB. De minister heeft de accountantsdienst en FEZ verzocht om het plan van aanpak te toetsen en te beoordelen.

De verbeteringen van de onvolkomenheden bij de overige baten-lastendiensten zullen via de reguliere kanalen (de planning- en control-cyclus) gemonitord worden.

7 BASELINE FINANCIËEL BEHEER EN MATERIEELBEHEER

De baseline financieel beheer en materieelbeheer is een handleiding voor ministeries om beheersingsmaatregelen voor het financieel beheer en materieelbeheer te identificeren en te implementeren. Het Ministerie van Financiën heeft de baseline medio 2001 als handleiding aan de ministeries aangeboden met het verzoek deze vanaf 1 juli 2001 toe te passen.

De baseline financieel beheer bestaat uit drie hoofdonderdelen, te weten: de begrotingsvoorbereiding, de begrotingsuitvoering en het afleggen van verantwoording. Per hoofdonderdeel zijn minimumnormen (criteria) voor het financieel beheer geïdentificeerd en toegelicht. Omdat de criteria vrij algemeen van aard zijn, is het noodzakelijk om ze, waar nodig, uit te werken tot subcriteria die zijn toegesneden op de aard van de (departement)specifieke processen en activiteiten.

Voor de baseline materieelbeheer gelden dezelfde opmerkingen als voor de baseline financieel beheer. De baseline materieelbeheer bestaat uit de hoofdonderdelen voorraadbeheer, risicobeheer en administraties.

Bij ieder ministerie zijn reeds voor de introductie van de baseline, in meer of mindere mate, beheersingsmaatregelen ter waarborging van het financieel en materieelbeheer geïmplementeerd. De noodzaak hiertoe vloeide voort uit de reeds langer bestaande wet- en regelgeving inzake het financieel en materieelbeheer. De baseline biedt hiervoor nu, in de vorm van een handleiding, een gestructureerd beoordelings- en toetsingskader. Aan de hand van de baseline zullen de ministeries de reeds bestaande beheersmaatregelen en de daarbij geldende (sub)criteria op volledigheid en noodzakelijke diepgang moeten beoordelen en, waar nodig, aanvullen en nader uitwerken. De Algemene Rekenkamer verwacht dat de ministeries hiermee per 1 januari 2002 duidelijke voortgang hebben geboekt. In het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek heeft zij deze voortgang onderzocht. De Algemene Rekenkamer spreekt nog geen oordelen uit over de kwaliteit van de aanvullingen en de uitgewerkte (sub)criteria. Tevens heeft de Algemene Rekenkamer het oordeel van ministeries over de bruikbaarheid van de baseline gepeild. Deze informatie kan van pas komen bij de komende evaluatie van de baseline.

7.1 Bevindingen

7.1.1 Het invoeringstraject

In eerste instantie is in september 2001 in het Bedrijfsvoeringsoverleg (een overleg van directeuren verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering) de baseline besproken en is aangekondigd dat de accountantsdienst en de directie FEZ verdere initiatieven zouden ontplooiën.

Een daarvan was het uitzetten van een Self assessment-vragenlijst bij een aantal diensten. De nadruk lag daarbij op de bestaande en kandidaat baten/lastendiensten. Tevens werd aangegeven dat onder regie van de directie FEZ eind 2001 zal worden gestart met de uitwerking van de baseline voor het Ministerie van Justitie.

In november 2001 heeft de directie FEZ een notitie «aandachtpunten voor control» aan het Controllersplatform voorgelegd. Daarin is aangegeven hoe de verklaring over de bedrijfsvoering bij Justitie uitgewerkt zal worden en welke rol de baseline financieel en materieelbeheer daarbij vervult.

Vervolgens is op 13 februari 2002 door de directie FEZ een nota opgesteld waarin wordt aangegeven hoe de baseline financieel en materieelbeheer bij het Ministerie van Justitie geïmplementeerd gaat worden. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar de drie betrokken actoren. Aangegeven is welke onderwerpen op centraal niveau door de directie FEZ verder moeten worden uitgewerkt. Globaal gesteld betreft dit het aanpassen, verfijnen en actualiseren van een aantal departementale regelingen. Deze zijn geclusterd in een vijftal deelprojecten. De aanpassing en invoering moeten per 1 juli 2002 gerealiseerd zijn. De uitvoeringsorganisaties (waaronder ook begrepen de baten/lastendiensten) en de accountantsdienst zijn gevraagd een plan van aanpak te presenteren waarin is aangegeven in hoeverre de baseline is geïmplementeerd en hoe eventuele manco's afgedekt kunnen worden.

De betreffende plannen worden door de directie FEZ gemonitord in de planning- en controlcyclus.

Tot slot is aangegeven dat in 2003 per directoraat-generaal een risico-analyse moet worden opgesteld. De daaruit voortvloeiende verbeterpunten (met prioriteitsindicatie) moeten worden opgenomen in een bedrijfsvoeringsplan. De uitvoering van dat plan wordt gemonitord in de departementale planning- en controlcyclus. Niet-gerealiseerde verbeterpunten komen terug in de mededeling over de bedrijfsvoering.

Conform de suggestie van de directie Accountantsdienst Rijksoverheid (DAR), gedaan in haar «early signalbrief» d.d. 5 november 2001, werd het implementatietraject van de baseline financieel en materieelbeheer op 8 maart 2002 bij het Audit Committee ter accordering voorgelegd en goedgekeurd.

7.1.2 Ontwikkeling (sub)normen

7.1.2.1 Baseline financieel beheer

In eerste instantie heeft de accountantsdienst op basis van beide baselines een vragenlijst opgesteld om te na te gaan in hoeverre de (kandidaat)baten/lastendiensten van het Ministerie van Justitie daaraan voldoen. De uitkomsten daarvan moeten nog worden uitgewerkt. Daarnaast heeft de directie FEZ intern een analyse uitgevoerd met als doel na te gaan of er op departementaal niveau voldoende en actuele algemene dan wel specifieke wet- en regelgeving is die de onderdelen van de baseline afdekt.

Voor sommige regelingen, zoals de geïntegreerde begrotingsaanschrijving 2001–2003 heeft de directie FEZ nadere normen geformuleerd. Voor andere regelingen waarin reeds gedetailleerde normen zijn opgenomen was dat niet nodig. Uit die analyse resulteerde de in de voorgaande paragraaf bedoelde vijf projecten. De volgende stap is dat de uitvoeringsorganisaties nagaan of ze de regelingen hanteren en voldoen aan de normen die daarin gesteld zijn.

7.1.2.2 Baseline materieelbeheer

Het Ministerie van Justitie geeft aan dat er binnen het kerndepartement nagenoeg geen sprake is van «centrale voorraden». Het gaat met name om inventarisgoederen zoals computers.

In haar rapport bij de financiële verantwoording over 2000 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat er zowel bij het kernministerie als bij de andere dienstonderdelen onvoldoende aandacht was voor het materieelbeheer. Die constatering en het uitbrengen van de baseline was voor het

departement aanleiding om het materieelbeheer een duidelijker plaats te geven in de planning- en controlcyclus. De uitwerking van de normen voor de baseline materieelbeheer is ondergebracht in een van de vijf ontwikkelingsprojecten (Wegwijzer Financiële Administratie en het model activa-administratie).

7.1.3 Toepassingresultaat

Aangezien de baselines sinds kort zijn geïntroduceerd, mede in relatie tot de verklaring over de bedrijfsvoering, is het Ministerie van Justitie nog niet in staat uitspraken over toepassingresultaten te doen. Het departement heeft nog niet bepaald wanneer daartoe een evaluatie zal worden uitgevoerd. Weliswaar wordt de planning- en controlcyclus gehanteerd voor het financieel beheer, maar deze is anders van opzet dan de baselines en valt zodoende niet één op één te vergelijken. In de begrotingsaanschrijving 2003 zal de baseline als een van de uitgangspunten worden gebruikt.

7.2 Conclusies

De Algemene Rekenkamer constateert dat het Ministerie van Justitie na het uitbrengen van de baseline financieel beheer en de baseline materieelbeheer een aantal activiteiten is gestart om na te gaan in hoeverre het departement al voldoet aan de normen van de beide baselines. Tot nu waren die vooral gericht op de centrale kaders en de regelgeving. Nog niet werd nagegaan of de in de baselines genoemde normen ook voor ieder onderdeel in AO-beschrijvingen zijn verankerd. De Algemene Rekenkamer wijst op het belang daarvan en is van mening dat op dit punt – de risicoanalyse – nog een belangrijke slag gemaakt moet worden.

De Algemene Rekenkamer introduceert dit jaar de term bedrijfsvoering in haar rapporten bij de financiële verantwoording. Hiermee loopt zij vooruit op de implementatie van VBTB in het jaarverslag 2002 waarin bedrijfsvoering een aparte paragraaf krijgt toebedeeld.

Onder «bedrijfsvoering» wordt verstaan de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Het betreft sturing en beheersing van zowel de primaire processen als van de processen die hiervoor faciliterend zijn¹. Volgens de ontwerp-Comptabiliteitswet 2001 vallen onder de bedrijfsvoering in ieder geval het financieel beheer, het materieelbeheer alsmede de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden.

In 2001 is binnen het Interdepartementaal Overlegorgaan van Departementale Accountantsdiensten (IODAD) en het Interdepartementaal Overlegorgaan van de centrale directie-Financieel-Economische Zaken (IOFEZ) overeenstemming bereikt over een baseline financieel beheer en materieelbeheer. Hierdoor is een belangrijke stap voorwaarts gemaakt om te komen tot (departementaal vastgestelde) normen voor het beoordelen van beide onderwerpen. De Algemene Rekenkamer heeft positief gereageerd op deze ontwikkeling en heeft om dit verder te stimuleren besloten om zich aan te sluiten bij de baselinesystematiek.

Tot vorig jaar maakte de Algemene Rekenkamer onderscheid naar dertien «ijkpunten» aan de hand waarvan zij het financieel beheer van een minister beoordeelde en haar bevindingen rapporteerde. De meeste ijkpunten zijn grotendeels opgenomen in de baseline. Daarnaast zijn er enkele van de ijkpunten die vallen buiten het kader van de baseline, maar een duidelijke plaats innemen binnen de bedrijfsvoering. Deze onderdelen vormen voor de Algemene Rekenkamer een afzonderlijk object van onderzoek.

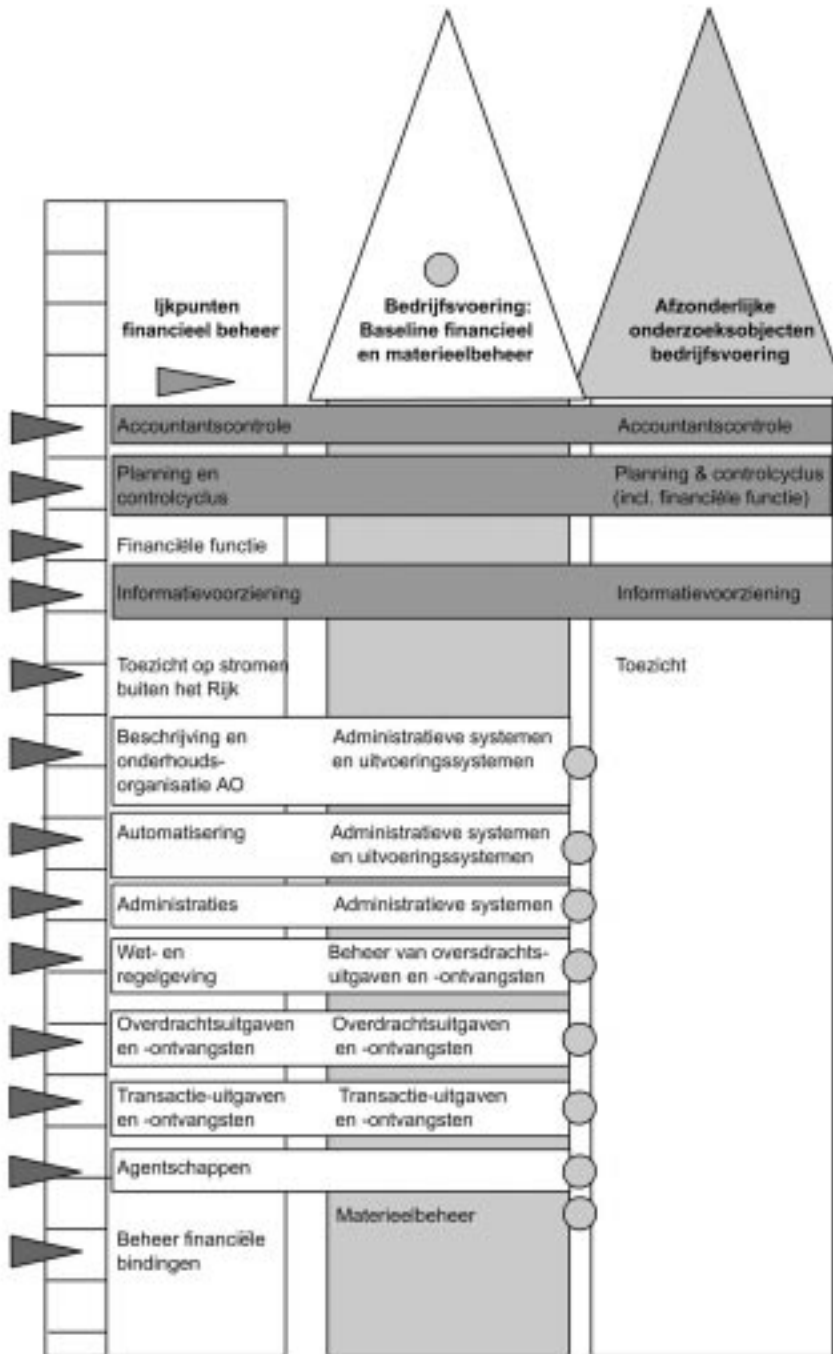
In haar rapport bij de financiële verantwoording 2001 maakt de Algemene Rekenkamer binnen de bedrijfsvoering onderscheid naar de volgende onderwerpen:

- departementale accountantscontrole;
- financieel beheer;
- materieelbeheer;
- planning- en controlcyclus;
- informatievoorziening.

Onderstaande tabel geeft weer op welke wijze de diverse onderdelen van de bedrijfsvoering en de tot vorig jaar door de Algemene Rekenkamer gehanteerde ijkpunten tot elkaar in relatie staan.

¹ Deze definitie is door het Ministerie van Financiën opgenomen in *Het Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering*. Het referentiekader is op 8 februari 2002 door de Ministerraad geaccordeerd en op 21 februari 2002 verzonden naar de Tweede Kamer.

Van "ijkpunten financieel beheer" naar "bedrijfsvoering"



Verklarende woordenlijst**Verklarende woordenlijst**

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende belangrijke woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd.

Accountantsrapport

Schriftelijk verslag van een accountant over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar de financiële verantwoording.

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant inhoudende een oordeel over de deugdelijkheid. De accountantsverklaring bij de departementale financiële verantwoording betreft behalve de getrouwheid en de opstelling overeenkomstig de voorschriften, ook een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid.

Administratieve systemen

Systemen waarin de uitkomsten van de uitvoeringssystemen aan de hand van boekingsdocumenten worden vastgelegd en worden verwerkt tot deugdelijke informatie over het beheer.

Agentschap (zie baten-lastendienst)**Artikelgewijze oordeelsvorming**

Om het budgetrecht van de Staten-Generaal voor de afzonderlijke begrotingsartikelen tot zijn recht te laten komen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve tolerantiegrenzen op het niveau van begrotingsartikelen.

Baseline financieel beheer en materieelbeheer

De algemene normen en de daaruit afgeleide criteria voor het financieel en materieelbeheer. De baseline is door het Ministerie van Financiën op 13 juni 2001 aan alle directeuren van de departementale accountantsdiensten en van de directies FEZ toegezonden met het verzoek deze vanaf 1 juli 2001 als handleiding toe te passen en in deze toepassing tevens het management te betrekken.

Baten-lastendienst

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan de departementale (buiten)diensten. De ministeriële verantwoordelijkheid en het budgetrecht van de Tweede Kamer worden niet ingeperkt door de instelling van baten-lastendiensten. Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording en voert een administratie los van de begrotingsadministratie van het moederministerie.

Bedrijfsvoering

De bedrijfsprocessen alsmede de sturing en beheersing van deze processen teneinde de door de minister geformuleerde doelstellingen te bereiken.

Beleidsintensiveringen

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt.

Beleidsprioriteiten

Door de Tweede Kamer aangewezen beleidsterrein waarover men – bij wijze van vingeroefening met het oog op de invoering van VBTB in het bijzonder prestatiegegevens opgenomen wil zien in de verantwoording.

Bezwaaronderzoek

Onderzoek ten behoeve van de besluitvorming door de Algemene Rekenkamer over het al dan niet maken van bezwaar. De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken op grond van artikel 55 van de Comptabiliteitswet. De Algemene Rekenkamer hanteert een selectief bezwaarbeleid.

Budgetrecht Tweede Kamer

Recht van het parlement om van tevoren toestemming te verlenen aan de regering voor het aangaan van verplichtingen, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen).

Departementale accountantsdienst (DAD)

Onderdeel van het ministerie dat belast is met de controle van het financieel beheer van het departement en de verantwoording daarover. De DAD voert een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD principieel als een interne accountant, zij het een relatief onafhankelijke. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. De plaats, direct onder de secretaris-generaal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten.

Deugdelijke weergave

De financiële verantwoording dient het gevoerde beheer deugdelijk weer te geven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Staten-Generaal als gebruiker van de informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

Europese aanbestedingsrichtlijnen

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten gebaseerd op de beginselen: non-discriminatie, transparant proces en objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Conform de begripsomschrijving in de Comptabiliteitswet (CW 2001) wordt onder financieel beheer verstaan het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt.

Financiële verantwoording (van een minister)

Bevat de uitkomsten van het gevoerde financieel beheer en verschaft inzicht in de uitvoering van de begroting van het achterliggende jaar. Ze bestaat uit vier delen: de rekening van verplichtingen, uitgaven en

ontvangsten; de toelichting bij deze rekening; de op de rekening aansluitende saldibalans per 31 december en de toelichting bij deze saldibalans.

Financiële verantwoording van het Rijk

De financiële verantwoording van het Rijk bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en de op deze rekening aansluitende saldibalans van het Rijk per 31 december. De financiële verantwoording van het Rijk wordt opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria rechtmatigheid en deugdelijke weergave. Rechtmatigheidsfouten en deugdelijke weergave fouten worden beide onderscheiden in «onjuistheden» en «onvolledigheden».

Kengetal

Een verhoudingsgetal dat inzicht geeft in beleids- of productieprocessen, met name in de effectiviteit en/of efficiency daarvan.

Materieelbeheer

Het besluit Materieelbeheer 1996 definieert materieelbeheer als de zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

M&O-beleid

Het geheel van maatregelen genomen door ministers om misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen zoveel mogelijk te beperken.

Onzeker/onzekerheden

Het oordeel «onzeker» wordt gegeven wanneer de Algemene Rekenkamer door onvolkomenheden in het financiële beheer niet kan vaststellen of de betreffende bedragen al dan niet rechtmatig of al dan niet deugdelijk weergegeven zijn.

Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer.

Overdrachtsuitgaven

Hieronder vallen de subsidies en specifieke uitkeringen.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het financiële beheer of in de financiële verantwoording die de kwalitatieve of kwantitatieve tolerantiegrenzen van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Rechtmatigheid

De verantwoording is opgesteld overeenkomstig de wijze waarop dat in wettelijke regelingen is voorgeschreven en de in de verantwoording opgenomen bedragen bij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Review

Onder «review DAD» verstaat de Algemene Rekenkamer de beoordeling van de DAD-controle. Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig wordt uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de resultaten ervan.

Rekening en toelichting (departementale)

Het jaarlijkse overzicht per begroting van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Per begrotingsartikel geeft het overzicht aan: aanvankelijke raming, wijzigingen in de raming, gerealiseerde bedrag en slotwetmutaties. De toelichting geeft daarbij onder meer aan waarom eventuele afwijkingen van de ramingen zich hebben voorgedaan. In die zin speelt de toelichting een belangrijke rol in de controle door de Staten-Generaal.

Rekening van het Rijk

Het samenstel van de rekeningen van een bepaald begrotingsjaar van alle ministeries, begrotingsfondsen en staatsbedrijven, dat na de goedkeuring door de Algemene Rekenkamer door de minister van Financiën aan de Staten-Generaal ter verlening van decharge wordt overgelegd.

Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)

Rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. (Begrotingsgefinancierde RWT zijn RWT's die bijdragen vanuit de begrotingen van de ministeries krijgen. Het betreft hier dus niet premie- of tariefgefinancierde RWT's).

Saldibalans (departementale-)

Het overzicht van de financiële activa en passiva behorende bij een begroting.

Saldibalans van het Rijk

Door de minister van Financiën opgestelde balans waarin een overzicht wordt gegeven van de saldi van de financiële posten uit het voorgaande jaar die naar het volgende jaar moeten worden overgebracht.

Slotwet

Laatste wijzigingswet van de begroting, uitgebracht uiterlijk op de derde dinsdag van september na het begrotingsjaar, waarbij de geraamde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de werkelijke verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.

Specifieke uitkering

Specifieke uitkeringen zijn uitkeringen van het Rijk aan provincies en gemeenten voor de bestrijding van de in de specifieke uitkeringsregeling aangeduide kosten van provincies en gemeenten. Hieronder vallen ook uitkeringen aan derden, ter bekostiging van activiteiten van die derden, waarbij de verstrekking afhankelijk is van de verstrekking van een uitkering door provincies of gemeenten aan die derden (koppelsubsidies).

Transactie-uitgaven

Uitgaven met betrekking tot de aanschaf van goederen en diensten.

Uitvoeringssystemen

Uitvoerende (veelal geautomatiseerde) systemen richten zich op de primaire activiteiten van een ministerie, bijvoorbeeld het toekennen van subsidies en sociale uitkeringen, het heffen van belastingen, de verwerving van goederen en diensten en dergelijke.

VBTB

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording: voorstel van de regering om informatiewaarde van de begrotings- en verantwoordingsstukken te vergroten. In de verantwoording worden de volgende drie vragen in onderling verband beantwoord:

1. Wat hebben we bereikt?
2. Wat hebben we hiervoor gedaan?
3. Wat heeft het gekost?

Overzicht fouten, onzekerheden en geconstateerde onvolkomenheden in het financieel beheer 2001 bij het Ministerie van Justitie (bedragen x 1 miljoen)

Geconstateerde onvolkomenheid	Jaar van eerste constatering	Fouten	Onzekerheden	Artikel			Toelichting in paragraaf
				Nr.	Omschrijving	omvang	
Verplichtingen							
Het niet naleven van de Europese aanbestedingsregelgeving en het niet naleven van de voorschriften Rijksgebouwendienst	2000	0,2	–	08.07	College van toezicht op de kansspelen	0,4	3.3
Het niet naleven van de Europese aanbestedingsregelgeving	1999	14,9	1,7	09.05	Directie Rechtspleging (Openbaar Ministerie/ Rijksrecherche)	946,0	3,3 4.1.2.2 6.7.1
Totaal		15,1	1,7				
Uitgaven							
Het ten onrechte niet verrekenen van creditnota's van de USZO en een foutieve terugbetaling aan de USZO	2001	0,7	–	01.04	Post-actieven	2,9	3.3
Uitgaven gedaan die niet voldoen aan de voorwaarden die gelden voor het doen van voorschotbetalingen (het parkeren van begrotingsgeld)	2000	8,4	0,2	08.02	Subsidies PJ&R	508,5	3,3 6.3.3.1
Het niet naleven van de Europese aanbestedingsregelgeving en het niet naleven van de voorschriften Rijksgebouwendienst	2000	0,1	–	08.07	College van toezicht op de kansspelen	0,5	3.3
Uitgaven gedaan die niet voldoen aan de voorwaarden die gelden voor het doen van voorschotbetalingen (het parkeren van begrotingsgeld)	1998	8,1	4,0	09.05	(Directie Rechtspleging) Openbaar Ministerie (Rijksrecherche)	957,1	3,3 6.3.3.1 6.7.1
Het niet naleven van de Europese aanbestedingsregelgeving	2001	2,9	1,8	09.06	gerechtskosten	55, 4	3.3
Totaal		20,2	6,0				
Saldibalans							
Onzekerheid over ontvangsten in het kader van het beslag door het Openbaar Ministerie	2000	–	6,7	–	Ontvangsten buiten begrotingsverband	130,7	3.3 en 3.4
Totaal		–	6,7				
Baten-lastendiensten (voorheen Agentschappen)							
Het niet naleven van de Europese aanbestedingsregelgeving en het verrekenen van omvangrijke bedragen door de Rijksgebouwendienst zonder adequate onderbouwing	2001	7,4	10,7	–	Rekening van baten en lasten Dienst Justitiële Inrichtingen	1 312,2	3.6
Totaal		7,4	10,7				

Geconstateerde onvolkomenheid	Jaar van eerste constatering	Fouten	Onzekerheden	Artikel		Toelichting in paragraaf
				Nr.	Omschrijving omvang	
Onvolkomenheden in het financieel beheer						Paragraaf
De implementatie van het VIR (Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst) blijkt bij een aantal diensten per 01-01-2002 niet te zijn gerealiseerd. De invoering blijft achterlopen bij de planning.	1997				Administratieve systemen en uitvoeringssystemen (automatisering)	6.3.1
Wat betreft de bedrijfsvoeringssystemen concludeert de Rekenkamer dat er bij een aantal belangrijke systemen onvolkomenheden zijn op het terrein van de autorisaties en de logische toegangsbeveiliging.	2001					
Het totale bedrag dat moet worden aangemerkt als «parkeren van begrotingsgelden» is in 2001 nog steeds omvangrijk. Het betreft vooruitbetalingen gedaan door de directie Rechtspleging, het OM en door de directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid.	1998				Transactieuitgaven en -ontvangsten (parkeren van begrotingsgelden)	6.3.3.1
Het financieel beheer vertoonde de afgelopen jaren bij de directie Rechtspleging en het OM ernstige onvolkomenheden. Over 2001 is geconstateerd dat bij de directie Rechtspleging de volledigheid van de ontvangen griffierechten sterk verbeterd was. Het ingezette verbetertraject loopt overigens nog door tot in 2002 om ervoor te zorgen dat de in 2001 getroffen maatregelen een structureel effect zullen krijgen. Bij het OM is in 2001 ten opzichte van 2000 een verbetering te zien wat betreft het beslag en bij het niveau van beheersing van de boeten en ontnemingsmaatregelen. Wel is er nog sprake van onvolkomenheden in het financieel beheer (Europese aanbesteding, parkeren van begrotingsgeld).	1997				Directie Rechtspleging/ Openbaar Ministerie	6.7.1

Geconstateerde onvolkomenheid	Jaar van eerste constatering	Fouten	Onzekerheden	Artikel		Toelichting in paragraaf
				Nr.	Omschrijving omvang	
De situatie met betrekking tot de Europese aanbesteding, met name de naleving van de regelgeving, is ten opzichte van 2000 verbeterd. Vrijwel alle door de minister toegezegde maatregelen voor een volledige en structurele oplossing van de onvolkomenheden zijn eind 2001 uitgevoerd en geïmplementeerd. In de opzet zijn verbeteringen waar te nemen. De werking laat in de praktijk op onderdelen nog te wensen over.	1996				Transactieuitgaven en -ontvangsten (Europees aanbesteden)	4.1.2.2
Het financieel beheer van het bestuursdepartement (dat deel van Justitie dat zich bezighoudt met het beleid en de daarbij ondersteunende diensten) vertoont, hoewel er in 2000 een aanzienlijke verbetering is geconstateerd, in 2001 nog onvolkomenheden. De in 2000 ingezette verbeteringen in het financieel beheer hebben zich in 2001 niet voortgezet. Het in 1999 ingezette verbeterproces heeft nog steeds niet op alle onderdelen tot structurele verbeteringen in het financieel beheer geleid.	1996*				Financieel beheer bestuursdepartement	4.2.3
Er zijn onvolkomenheden in het beheer van de personele processen. Het in 2001 ingezette verbetertraject (inclusief de automatisering) is nog niet afgerond.	1999				Transactie-uitgaven	6.3.3.2
Er zijn nog onvolkomenheden in het Materieel beheer	2000					6.4

Geconstateerde onvolkomenheid	Jaar van eerste constatering	Fouten	Onzekerheden	Artikel			Toelichting in paragraaf
				Nr.	Omschrijving	omvang	
De Rekenkamer concludeert dat er bij alle baten-lastendiensten onvolkomenheden zijn op onderdelen van de baseline financieel beheer. Die bij het CJIB oordeelt de Rekenkamer als ernstig, het is daarbij nog maar de vraag of die in het jaar 2002 allen kunnen worden opgelost. Ook bij de kandidaat baten-lastendiensten zijn er onvolkomenheden.	2001						6.7

* = (bezwaar)onderzoek

Lijst van gebruikte afkortingen

AD	Accountantsdienst
A&K-analyse	Afhankelijkheids- en Kwetsbaarheidsanalyse
AMA	Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker
AO	Administratieve Organisatie
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BOOM	Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CI	Coördinatiegroep Inkoopmanagement
CJIB	Centraal Justitieel IncassoBureau
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CVS	Cliëntvolgsysteem
CW	Comptabiliteitstwet
DBOB	Directie Beleidsvoering en Ondersteuning Bestuursdepartement
DBZ	Directie Bestuurszaken
DG	Directeur-generaal
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DPJS	Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid
DRp	Directie Rechtspleging
DVB	Directie Vreemdelingenbeleid
EAR	Europese Aanbestedings-Regelgeving
ESF	Europees Sociaal Fonds
EVF	Europees Vluchtelingenfonds
FEZ	directie Financieel Economische Zaken
FPW	Financiële-, Personele- en Werklastinformatie
GVI	Gezinsvoogdij-Instelling
IC	Interne Controle
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IMH	Projectdirectie Inkoop, Milieu en Huisvesting
K&S getal	Ken- en Stuurgetal
LBIO	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
OM	Openbaar Ministerie
P&C	Planning & control
P&O	Personeel & Organisatie
pSG	Plaatsvervangend secretaris-generaal
RFV	Rapport bij de Financiële Verantwoording
ROA	Regeling Opvang Asielzoekers

RRB	Raden voor de RechtsBijstand
RvR	Raad voor de Rechtspraak
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RWT	Rechtspersonen met een Wettelijke Taak
SAFIR	Salarisadministratie en Financiële Rechtspositie
SG	Secretaris-generaal
SGM	Schadefonds Geweldsmisdrijven
SHN	Vereniging Slachtofferhulp Nederland
SRN	Stichting Reclassering Nederland
TBS	Ter Beschikkingstelling aan de Staat
TK	Tweede Kamer
USZO	Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VAT	Voorafgaand Toezicht
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
ZM	Zittende Magistratuur