
Vergaderjaar 2005–2006

30 550 VI

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie
2005**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2005 VAN HET MINISTERIE
VAN JUSTITIE (VI)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 mei 2006

Hierbij bieden wij u aan het op 9 mei 2006 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie (VI)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris

Inhoud

Samenvatting		5			
Audit-Actielijst 2006		8			
1	Inleiding	10			
1.1	Rapport bij het jaarverslag	10			
1.2	Het Ministerie van Justitie	11	3.2.2	Financieel beheer Openbaar Ministerie grotendeels op orde	24
1.3	Opzet van het onderzoek	11	3.3	Verplichtingenbeheer verbeterd	25
1.4	Leeswijzer	12	3.3.1	Overig bedrijfsvoering	26
			3.3.2	Vernieuwing informatiesystemen vraagt meer aandacht voor IT-governance	26
2	Jaarverslag	13	3.4	Risico's bij afrekening project Inburgering oudkomers in 2006	26
2.1	Financiële informatie en saldibalans	13	3.4.1	Conclusies	27
2.1.1	Oordeel financiële informatie	14	3.4.2	Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties	27
2.1.2	Oordeel saldibalans en toelichting	15	3.4.3	Oordeel totale bedrijfsvoering	27
2.2	Informatie over de bedrijfsvoering	15		Ontwikkeling bedrijfsvoering	27
2.2.1	Oordeel informatie over de bedrijfsvoering	16	4	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	29
2.3	Informatie over beleid	16	4.1	Reactie minister	29
2.3.1	Oordeel informatie over beleid	16	4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	31
2.3.2	VBTB-toets	17			
2.3.3	Informatie over «De adequate uitvoering van justitiële sancties bij minderjarigen» nader beschouwd	19	Literatuur		32
3	Bedrijfsvoering	21	Bijlage 1	Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2005	33
3.1	Onvolkomenheden	21	Bijlage 2	Overzicht fouten en onzekerheden 2005	34
3.1.1	Personele uitgaven verbeterd, maar dossier- beheer nog niet op orde	21	Bijlage 3	Overzicht onvolkomenheden 2005	40
3.1.2	Verificatieprocedure materiële uitgaven onvoldoende nageleefd	22	Bijlage 4	Gebruikte afkortingen	41
3.1.3	Voortgang in verbetering bedrijfsvoering bij Immigratie- en Naturalisatiedienst	22	Bijlage 5	Verklarende woordenlijst	42
3.2	Opgeloste onvolkomenheden	24			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie (begrotingshoofdstuk VI) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het ministerie onderzocht. In dit rapport zijn de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen. De volgende passages vatten deze resultaten kort samen.

Financiële informatie

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2005 € 5 577,8 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 5 513,4 miljoen en de ontvangsten € 1 091,1 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie (begrotingshoofdstuk VI) heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van € 49,9 miljoen aan fouten en onzekerheden in de uitgaven en € 34,4 miljoen aan fouten en onzekerheden in de lasten bij de baten- en lastendiensten.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. In de bedrijfsvoeringsparagraaf is een mededeling bedrijfsvoering opgenomen, waarmee de minister expliciet aangeeft dat er sprake is van beheerste bedrijfsprocessen.

Wij hebben dit jaar een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de personele uitgaven van het Ministerie van Justitie. Al een aantal opeenvolgende jaren rapporteert de Algemene Rekenkamer dat het beheer van de personeelsdossiers en de toepassing van de regelgeving voor extra belonen onvoldoende waren. Wij concluderen dat er in 2005 op punten vooruitgang is geboekt bij het beheer van de personele uitgaven, zoals de problematiek van de overwerkvergoeding vanaf salarisschaal 11 en van de actualisering van de salaris-bezoldigingsstructuur voor de forensisch psychiaters. Tevens zijn alle toezeggingen van de minister naar aanleiding van ons Rapport bij het Jaarverslag 2004 (Algemene Rekenkamer, 2005a) uitgevoerd. Daarentegen hebben wij bij het dossierbeheer opnieuw onvolkomenheden geconstateerd bij circa 40% van de onderzochte dossiers. Het departement heeft aangegeven de noodzakelijke verbeteracties uit te voeren. Wij gaan er van uit dat dit ertoe zal leiden dat eind 2006 een duidelijke verbetering in het dossierbeheer tot stand is gebracht.

De Algemene Rekenkamer heeft sinds 1997 kritische opmerkingen gemaakt over het financieel beheer van het Openbaar Ministerie (OM). Wij concluderen dat het financieel beheer eind 2005 grotendeels op orde is. Ook het onderdeel gerechtskosten is op orde gekomen, hoewel dit onderwerp een aandachtspunt blijft. Om de gerechtskosten blijvend beter te kunnen beheersen is het OM afhankelijk van de medewerking van

externe partijen. Om een structurele oplossing daarvoor bij het OM te bewerkstelligen, hebben betrokken partijen (de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en van Economische Zaken, de politie, de rechtelijke macht, het OM) het plan om het budget van de gerechtskosten over de drie belangrijkste opdrachtgevers te splitsen, namelijk de politie, de Raad voor de rechtspraak en het OM. Het Ministerie van Justitie heeft inmiddels het initiatief genomen om deze problematiek op korte termijn definitief op te lossen.

Het beeld dat de Algemene Rekenkamer de afgelopen jaren had van de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering, was tot 2004 wisselend. In het jaar 2004 was er sprake van een positieve omslag. Wij constateren dat dit zich in 2005 heeft gestabiliseerd. Zo zien wij naast opgeloste onvolkomenheden nieuwe onvolkomenheden bij de naleving van de verificatieprocedure van de materiële uitgaven (de interne controle heeft onvoldoende gefunctioneerd) en hebben wij in 2005 gerapporteerd over de Immigratie- en Naturalisatiedienst, onder meer over de bedrijfsvoering (Algemene Rekenkamer, 2005b).

Wij zien daarnaast risicovolle ontwikkelingen die de kwaliteit van de bedrijfsvoering negatief kunnen beïnvloeden. Dit geldt met name voor de vernieuwing van de diverse informatiesystemen en voor de afrekening in 2006 van het groot project Oudkomersregeling G54 tot en met 2003. Wij vragen hiervoor speciale aandacht van het ministerie.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht. Wij concluderen dat de informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevings-eisen, met uitzondering van de controleerbaarheid van de verwerking van grote hoeveelheden gegevens uit primaire systemen tot managementinformatie. Wij constateren dat de minister deze tekortkoming in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag heeft toegelicht.

Reactie minister

De minister van Justitie heeft op 1 mei 2006 op het rapport van de Algemene Rekenkamer gereageerd. In die reactie geeft de minister aan dat hij verheugd is dat de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de positieve omslag in de bedrijfsvoering, die in 2004 heeft plaatsgevonden, zich in 2005 heeft gestabiliseerd. De conclusie in § 3.4.3 dat «de bedrijfsvoering in 2005 een wisselend beeld laat zien», heeft voor de minister echter een negatieve connotatie en sluit volgens hem dan ook niet aan op bovenstaande constatering. Daarnaast constateert de minister dat een nieuwe, in zijn optiek suggestieve categorie is toegevoegd: risicovolle ontwikkelingen. De term «risicovolle ontwikkelingen» duidt volgens hem op onzekere factoren in de toekomst, die mogelijk kunnen leiden tot ongewenste situaties. Hij vraagt deze nieuwe categorie los te koppelen van de conclusies. De voornoemde punten wekken volgens de minister de indruk dat de Algemene Rekenkamer positieve ontwikkelingen systematisch negatief wil presenteren. Dit draagt volgens hem niet bij aan een versterking van de betrouwbaarheid van de overheid, maar slechts aan het wantrouwen bij de burger. Aangezien de minister ervan uitgaat dat dit niet de bedoeling van de Algemene Rekenkamer is geweest, meent hij dat het wenselijk is deze negatieve toonzetting te vermijden.

Vervolgens geeft de minister een nadere reactie bij de onderwerpen materiële uitgaven, bedrijfsvoering IND, afrekening Oudkomersregeling G54 tot en met 2003, verantwoordingsstaat baten-lastendiensten (IND) en diverse deelonderwerpen rond informatie over beleid.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij menen dat het positieve beeld uit 2004 zich in 2005 heeft gestabiliseerd. Met onze conclusie dat «de bedrijfsvoering in 2005 een wisselend beeld laat zien», willen wij aangeven dat de oude onvolkomenheden weliswaar zijn afgenomen van drie naar één, maar dat er dit jaar twee nieuwe onvolkomenheden bij gekomen zijn. Daarmee blijft het aantal onvolkomenheden gelijk. Wij zijn daarnaast van mening dat de door de minister geuite zorg over de term «risicovolle ontwikkelingen» niet aan de orde is. Wij hebben deze term als signaal bedoeld en deze moet dan ook worden beschouwd als een «aandachtspunt». In die bewoording hebben wij dit ook in de Audit-Actielijst 2006 opgenomen. In de kwalificatie «negatieve toonzetting» herkennen wij ons niet.

A

Audit-Actielijst 2006 van het Ministerie van Justitie

De Audit-Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De AAL 2006 bouwt voort op de AAL 2005. De lijst meldt de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering. Ook biedt de AAL inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder heeft ingezet.

▶ = eerste jaar van constatering

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer					
2003	Diverse artikelen	<i>Personele uitgaven</i> In 2005 zijn de toezeggingen van de minister uitgevoerd. Daarentegen was het beheer van circa 40% van de onderzochte dossiers niet op orde. Bij de dossiers waar meer dan 10% bruto-jaarsalaris als toeslag is toegekend, is niet altijd voldaan aan de regelgeving.	In 2005 is op punten vooruitgang geboekt bij de personele uitgaven. Daarentegen zijn bij het dossierbeheer opnieuw onvolkomenheden geconstateerd.		
2005	Diverse artikelen	<i>Materiële uitgaven</i> Er hebben zich onvolkomenheden voorgedaan bij de verificatie van de facturen.	De interne controle omtrent de afwikkeling van facturen heeft onvoldoende gefunctioneerd.		In 2006 zullen maatregelen worden getroffen om omissies te voorkomen.
2005	Artikel 15 € 283 miljoen	<i>Bedrijfsvoering IND</i> In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer in haar rapport Immigratie- en Naturalisatiedienst onder meer gewezen op de problematiek van de bedrijfsvoering bij de IND.	De IND werkt aan de verbetering van de bedrijfsvoering en de inspanningen hebben op onderdelen al vruchten afgeworpen.	Wij geven in overweging om bij het opzetten van het driejarenverbeterplan de criteria te betrekken die de Algemene Rekenkamer daarvoor hanteert.	Deze criteria zijn ter harte genomen en er is invulling aan gegeven bij de ontwikkeling van het verbeterplan 'IND bij de tijd'.
Aandachtspunten					
2002	Artikel 13 € 88 miljoen	<i>Financieel beheer gerechtskosten bij Openbaar Ministerie</i> De opzet, het bestaan en de werking van beheersmaatregelen voor de gerechtskosten zijn verder verbeterd en op orde gekomen. Om een structurele oplossing te bewerkstelligen, hebben betrokken partijen een plan opgesteld om het budget van de gerechtskosten te splitsen	Het beheer van de gerechtskosten is op orde gekomen, maar dit onderwerp blijft een aandachtspunt.		

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
		over de drie belangrijkste opdrachtgevers, namelijk de politie, de Raad voor de rechtspraak en het OM. Het Ministerie van Justitie heeft inmiddels het initiatief genomen om deze problematiek op korte termijn definitief op te lossen.			
2005	Diverse artikelen	<i>Vernieuwing en aanpassing informatiesystemen (IT-governance)</i> Veel dienstonderdelen van het Ministerie van Justitie zijn al geruime tijd bezig om hun informatiesystemen te vernieuwen of aan te passen om hiermee de tekortkomingen op te lossen.	De onderlinge afhankelijkheden tussen de informatiestromen in de ketens krijgen bij de vernieuwing of aanpassing van de informatiesystemen niet de noodzakelijke aandacht om de ketenprocessen goed te laten functioneren.	Breng de informatieplanning van Justitie als geheel in beeld en zorg voor een duidelijke centrale regie van de informatieplanning.	Centrale regie op de informatievoorziening per sector wordt in overweging genomen.
2005	Artikel 16 € 138 miljoen	<i>Groot project Inburgering</i> In 2005 heeft het Ministerie van Justitie de verantwoordingen van de gemeenten in het kader van het project Inburgering ontvangen. De afrekeningen zullen plaatsvinden in 2006. Het ministerie heeft geconstateerd dat niet alle verantwoordingen zijn voorzien van de voorgeschreven accountantsverklaring. Zowel in de regeling als in het controleprotocol is geen sanctiebeleid uitgewerkt.	Er zijn risico's bij de afrekening van het grote project Inburgering.	Werk de criteria voor de afwikkeling van deze specifieke uitkering en het sanctiebeleid uit, vóór tot afwikkeling wordt overgegaan.	In de regeling Oudkomers is de bepaling opgenomen dat de bijdrage geheel of gedeeltelijk kan worden teruggevorderd, indien uit de financiële verantwoording blijkt dat de bijdrage niet is besteed aan oudkomers. Voor deze oudkomersregeling zijn recentelijk concrete sancties bepaald.
Afgerond in 2005					
2002	Diverse artikelen € 30 miljoen	<i>Verplichtingenbeheer</i> Wij constateren dat er ten opzichte van 2004 meer aandacht is voor het verplichtingenbeheer. Daarvoor is dit in 2005 op orde gekomen.			

1 INLEIDING

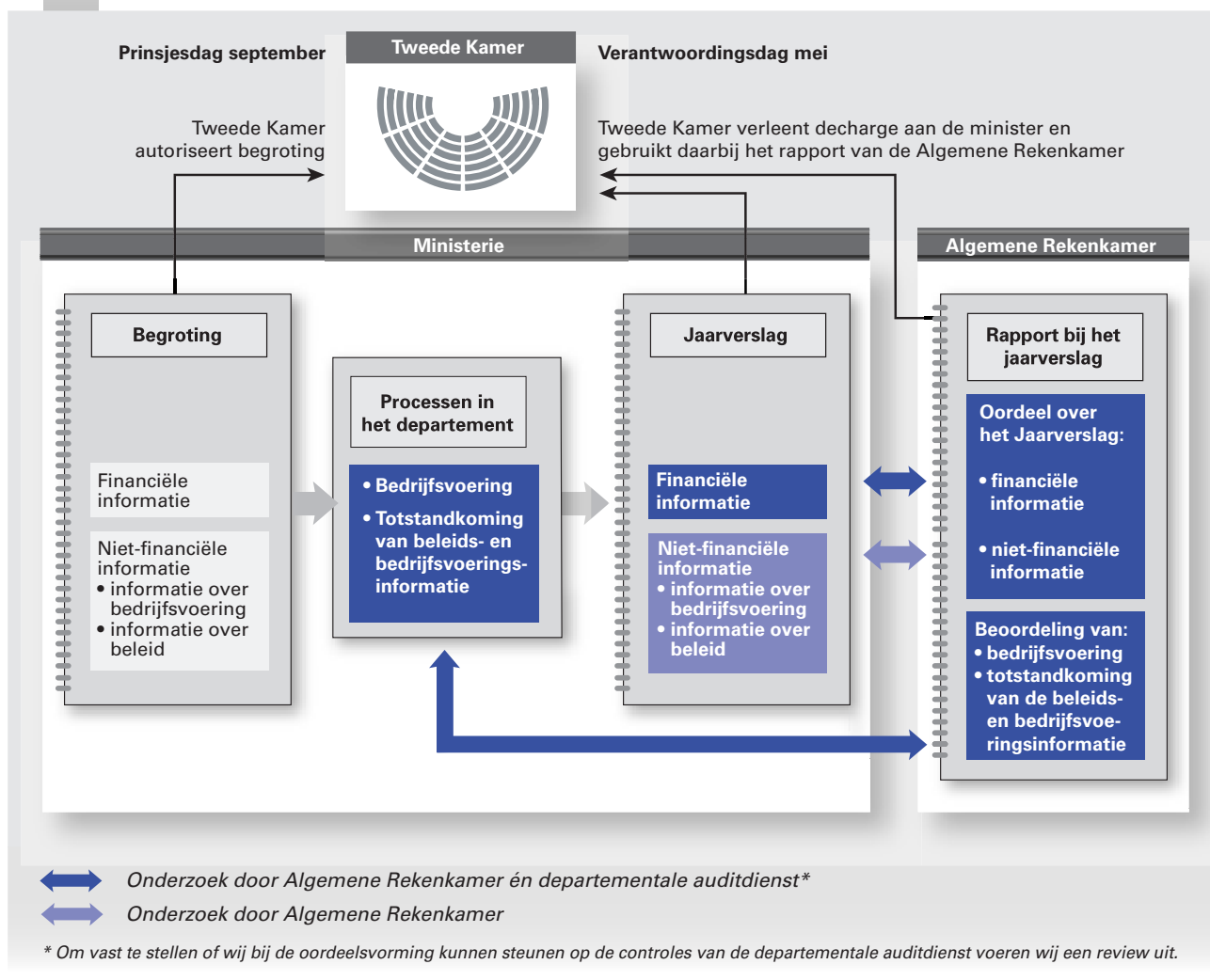
1.1 Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie (begrotingshoofdstuk VI) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek.

In figuur 1 staat wat de Algemene Rekenkamer wanneer onderzoekt en voor wie.

Figuur 1

Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



1.2 Het Ministerie van Justitie

Het Ministerie van Justitie draagt de verantwoordelijkheid voor de wetgeving op het terrein van het burgerlijk recht, voor de organisatie van de rechtspraak in haar geheel en voor de gehele strafrechtketen (wetgeving, preventie, opsporing, berechting en tenuitvoerlegging van opgelegde straffen).

Het ministerie is te typeren als een ministerie met een gevarieerde subsidiestroom. Daarnaast bestaat er een belangrijke financiële stroom, de zogenoemde transactie-uitgaven. Daartoe behoren naast de personeelskosten en de materiële uitgaven ook de investerings- en exploitatie-uitgaven van de baten-lastendiensten.

Het beleid wordt voorbereid en uitgevoerd door de vier directoraten-generaal, te weten:

- Wetgeving, Rechtspleging en Rechtsbijstand;
- Preventie, Jeugd en Sancties;
- Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken;
- Rechtshandhaving.

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2005 € 5 577,8 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 5 513,4 miljoen en de ontvangsten € 1 091,1 miljoen.

1.3 Opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft Rijksbreed (bij alle departementen) aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de kwaliteit van de beleidsinformatie in de jaarverslagen, onder andere aan de hand van de VBTB-toets¹;
- staat van de beleidsinformatie 2006;
- beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen;
- rechtspersonen met een wettelijke taak
- Ontslagregelingen 16+ 2004/2005;
- bestuurskosten bewindslieden;
- ICT² en aan ICT-auditing voor zover die valt onder de verantwoordelijkheid van de minister.

Alleen als de uitkomsten van deze onderzoeken leiden tot het maken van kanttekeningen komen de onderwerpen terug in deze rapportage.

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de risicoanalyse en de Audit-Actielijst 2005 een programma opgesteld voor het rechtmatigheids-onderzoek 2005 bij het Ministerie van Justitie. We hebben aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- personele uitgaven;
- verificatieprocedure materiële uitgaven;
- bedrijfsvoering Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);
- financieel beheer bij het Openbaar Ministerie;
- het verplichtingenbeheer;
- de vernieuwing van informatiesystemen;
- afrekening Oudkomersregeling G54 tot en met 2003.

¹ Hierbij wordt gekeken naar de mate waarin de beleidsinformatie voldoet aan de nieuwe manier van verantwoorden die in 1999 is ingezet met de kabinetsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB). Ministeries moeten in de departementale jaarverslagen duidelijk maken of met het bestede budget de geplande prestaties zijn geleverd en de beoogde effecten zijn bereikt. Zie verder § 2.3.2.

² De (organisatie van) de informatievoorziening, de uitvoering en handhaving van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst en de technische infrastructuur, met de bijbehorende sturing, beheersing, verantwoording en toezicht.

1.4 Leeswijzer

Dit Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie (begrotingshoofdstuk VI) omvat, behalve een samenvatting en een inleiding, drie hoofdstukken.

Hoofdstuk 2 beschrijft het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag en de saldibalans van het Ministerie van Justitie.

Hoofdstuk 3 is gewijd aan de bedrijfsvoering van het ministerie en bevat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer en materieelbeheer van het ministerie. Ook de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering worden in dat hoofdstuk beschreven.

De reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

Dit rapport telt verder vijf bijlagen. In bijlage 1, 2 en 3 staan overzichten die de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek schematisch weergeven.

In bijlage 1 staan de begrote en verantwoorde bedragen, in bijlage 2 staan alle fouten en onzekerheden op een rij en in bijlage 3 de onvolkomenheden. Bijlage 4 bevat de gebruikte afkortingen en bijlage 5 is een verklarende woordenlijst.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie (begrotingshoofdstuk VI) beoordeeld. Wij hebben onderzocht of het ministerie het geld volgens de regels heeft uitgegeven en in het jaarverslag daarover goed verantwoording aflegt. Waar dit niet het geval is, spreken wij respectievelijk van een onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave.

In dit hoofdstuk staat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag als geheel. Dit oordeel is opgebouwd uit de oordelen over de volgende onderdelen van het jaarverslag:

- financiële informatie en saldibalans;
- informatie over bedrijfsvoering;
- informatie over beleid.

Deze deeloordelen komen aan de orde in de volgende paragrafen.

Oordeel jaarverslag

Het jaarverslag over 2005 van het Ministerie van Justitie voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 49,9 miljoen aan fouten en onzekerheden in de uitgaven dat de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijdt en € 34,4 miljoen aan fouten en onzekerheden in de lasten bij de baten- en lastendiensten.

De informatie over het beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen, met uitzondering van de controleerbaarheid van de verwerking van gegevens uit primaire systemen tot managementinformatie. Wij constateren dat de minister deze tekortkoming in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag heeft toegelicht.

2.1 Financiële informatie en saldibalans

Met «financiële informatie» wordt bedoeld:

- alle verplichtingen, uitgaven, ontvangsten in de verantwoordingsstaat van het ministerie en de toelichting daarbij;
- alle baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten, balansposten in de verantwoordingsstaat over de baten-lastendiensten en de toelichting daarbij. Bij het Ministerie van Justitie gaat het om de volgende baten-lastendiensten:
 - de Immigratie- en Naturalisatiedienst;
 - de Dienst Justitiële Inrichtingen;
 - het Centraal Justitieel Incassobureau;
 - het Nederlands Forensisch Instituut;
 - de Justitiële Uitvoeringsdienst Integriteit, Screening, Toetsing.

De Gemeenschappelijke Beheer Organisatie is per 1 januari 2006 een baten-lastendienst geworden.

De «saldibalans» is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen.

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan de financiële informatie en de saldibalans:

- rechtmatig tot stand gekomen;
- op deugdelijke wijze weergegeven;
- overeenkomstig de verslaggevingseisen opgesteld.

2.1.1 Oordeel financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag over 2005 van het Ministerie van Justitie (begrotingshoofdstuk VI) voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 49,9 miljoen aan fouten en onzekerheden in de uitgaven dat de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijdt en € 34,4 miljoen aan fouten en onzekerheden in de lasten bij de baten- en lastendiensten.

2.1.1.1 Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 1
Bedragen van de verantwoordingsstaat 2005, Ministerie van Justitie (x € miljoen)

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	5 513,4	5 577,8	1 091,1
Belangrijke fouten en onzekerheden ¹	–	49,9	–
Overige fouten en onzekerheden ²	7,0	6,4	0,2
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	7,0	56,3	0,2

¹ Dit is het totaal van fouten (onjuistheden en onvolledigheden) en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op één of meer artikelen overschrijden.

² Dit is het totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau niet overschrijden.

In bijlage 2 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden voor de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de verantwoordingsstaat als geheel. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van de totale verantwoordingsstaat.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 48,0 miljoen respectievelijk € 27,3 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 1). Als de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de betreffende slotwet-mutaties, zal de Algemene Rekenkamer het positieve oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

2.1.1.2 Verantwoordingsstaat baten-lastendiensten en toelichting

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er geen belangrijke fouten en onzekerheden zijn in de rechtmatigheid, de deugdelijke weergave en het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften met uitzondering van:

- een bedrag van € 23 miljoen aan fouten en onzekerheden bij de Dienst Justitiële Inrichtingen dat de tolerantiegrens overschrijdt;

- een bedrag van € 11,4 miljoen aan fouten en onzekerheden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst dat de tolerantiegrens overschrijdt. Deze uitgaven hebben voor € 8,7 miljoen betrekking op de naleving van de regelgeving voor de Europese aanbesteding.

2.1.2 Oordeel saldibalans en toelichting

De saldibalans 2005 van het Ministerie van Justitie en de toelichting daarop voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 2

Saldibalans per 31 december 2005, Ministerie van Justitie (x € miljoen)

Totaalsaldo (debet + credit)	23 212,2
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit ¹	10 520,0
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen voor één of meer saldibalansposten overschrijden (zie bijlage 1)	–
Overige fouten en onzekerheden	4,0
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	4,0

¹ Uitgaven en ontvangsten ten laste van de begroting en tegenrekeningen tellen niet mee voor het beoordeelde totaal.

In bijlage 2 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de posten van de saldibalans valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van het beoordeelde totaal van de saldibalans in zijn geheel. Voor de Rekening Courant Rijkshoofdboekhouding en de liquide middelen geldt een tolerantiegrens van 0%.

Het totaal aan openstaande voorschotten dat in 2005 is afgerekend bedraagt € 1 187,0 miljoen. We stellen vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldoen.

2.2 Informatie over de bedrijfsvoering

Informatie over de bedrijfsvoering is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag. Bij het Ministerie van Justitie gaat deze paragraaf over de volgende onderwerpen:

- de ontvlechting van het gerechtskostenbudget tussen politie, Openbaar Ministerie en zittende magistratuur;
- de kwaliteit van de personeelsdossiers;
- de controleerbaarheid van de totstandkoming van de niet-financiële informatie (managementinformatie uit primaire systemen voor het departementale jaarverslag).

De paragraaf bevat een «mededeling bedrijfsvoering», waarmee de minister expliciet aangeeft dat er sprake is van beheerste bedrijfsprocessen. Het opnemen van een mededeling over de bedrijfsvoering is overigens niet verplicht. Toch heeft de minister ervoor gekozen een mededeling op te nemen. De Algemene Rekenkamer spreekt hiervoor haar waardering uit.

2.2.1 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Wij constateren dat in de bedrijfsvoeringsparagraaf bovenvermelde Mededeling bedrijfsvoering is opgenomen.

De resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

2.3 Informatie over beleid

Bij het beoordelen van de beleidsinformatie in het jaarverslag kijkt de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop de informatie over het beleid tot stand komt en naar de mate waarin deze voldoet aan de verslaggevingseisen. Ook onderwerpen wij het jaarverslag aan de «VBTB-toets». Wij bekijken daarbij of per operationele doelstelling concrete informatie is opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of het ontbreken van die informatie wordt uitgelegd («comply or explain»). Operationele doelstelling 14.2 «De adequate uitvoering van justitiële sancties bij minderjarigen», hebben wij aan een nadere beschouwing onderworpen (zie § 2.3.3).

Voor het Veiligheidsprogramma 2002–2006 *Naar een veiliger samenleving* (Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002) hebben we niet alleen de aanwezigheid maar ook de inhoudelijke kwaliteit van de beleidsinformatie onderzocht. De resultaten van dat onderzoek zijn verwerkt in onze publicatie *Staat van de beleidsinformatie 2006* (Algemene Rekenkamer, 2006).

2.3.1 Oordeel informatie over beleid

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen, met uitzondering van de controleerbaarheid van de verwerking van grote hoeveelheden gegevens uit primaire systemen tot managementinformatie. Het betreft de vreemdelingenketen (IND), de strafrechtketen (Openbaar Ministerie, Zittende Magistratuur, DJI) en jeugdketen (Raad voor de Kinderbescherming). De tekortkomingen zijn niet voor iedere informatiestroom gelijk, doch hangen veelal samen met het onttrekken van informatie uit primaire systemen en het aggregeren naar centrale (management)informatie (zie ook bij paragraaf 3.3.1 over de vernieuwing van informatiesystemen). Zo komt het voor dat bij inrichtingen van de DJI gegevens wel worden vastgelegd in systemen, maar dat deze gegevens niet worden geregistreerd op een wijze die aggregaerbaar is, omdat de indicatoren door de inrichtingen soms op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over het aantal ontvluchtingen.

Wij constateren dat de minister deze tekortkoming in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag heeft toegelicht.

2.3.2 VBTB-toets

De Algemene Rekenkamer heeft met de VBTB-toets onderzocht of de beleidsinformatie in de jaarverslagen concreet antwoord geeft op de drie zogenoemde H-vragen:

- Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?
- Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?
- Heeft het gekost wat het zou kosten?

Deze drie H-vragen zijn gespiegeld aan de drie W-vragen waarvan de antwoorden in de begrotingen van de ministeries zijn terug te vinden:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

Het antwoord op deze vragen is concreet wanneer de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

Met ingang van de Begroting 2006 geldt het principe «comply or explain» (pas toe of leg uit). De begroting en het jaarverslag moeten per operationele doelstelling concrete antwoorden bevatten op respectievelijk de W-vragen en de H-vragen («comply»), tenzij de minister uitlegt waarom dit niet mogelijk is («explain»).

De resultaten van de VBTB-toets worden in figuur 2 weergegeven. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de scores van 2005 vergeleken met de scores van 2003, 2004 en 2006.

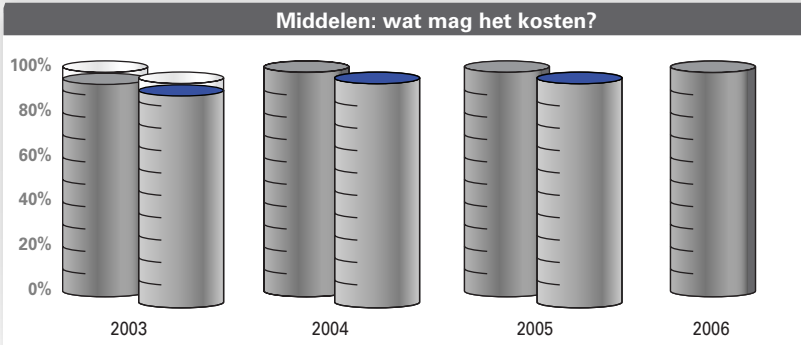
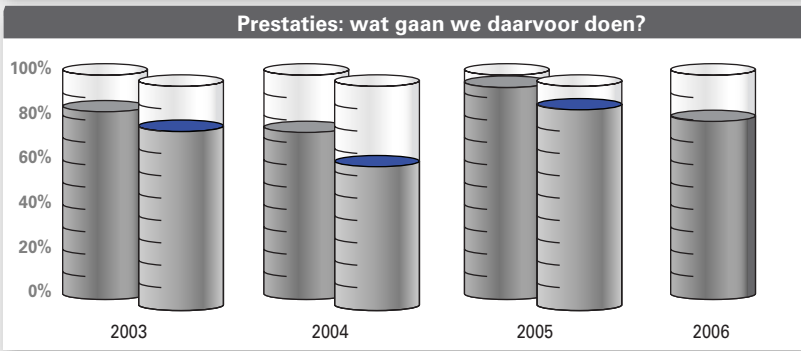
C Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Justitie

Figuur 2



Begroting	Jaarverslag	
		Percentage operationele doelstellingen waarover de minister concrete informatie heeft opgenomen
		Percentage operationele doelstellingen waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen (explain)



Informatie over (maatschappelijke) doelen

Het ministerie heeft de vraag «Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?» in 33% van de operationele doelstellingen concreet beantwoord. Bij tweederde van de operationele doelen ontbreekt het aan de uitwerking van (maatschappelijke) doelen in effectindicatoren. Dit wil zeggen dat het ministerie niet inzichtelijk heeft gemaakt of deze doelstellingen zijn behaald. Voor de beantwoording van de vraag «Wat willen we bereiken?» constateren we een verbetering ten opzichte van 2004 (Ministerie van Justitie, 2005a), maar is er ook in 2005 sprake van een lage score.

In de Begroting 2006 (Ministerie van Justitie, 2005b) zijn vijf operationele doelstellingen (26%) concreet beschreven en heeft het ministerie bij vier doelstellingen (21%) gebruik gemaakt van het explain-principe. Over de vijf als concreet beoordeelde operationele doelstellingen merken we op dat de uitwerking van deze doelstellingen strikt genomen te mager is omdat wordt volstaan met een verwijzing naar het Veiligheidsprogramma.

Informatie over prestaties

De vraag «Hebben we gedaan wat we van plan waren te doen?» is voor 89% van de operationele doelen concreet beantwoord. Ten opzichte van 2004 is dit een sterke verbetering. De verbeteringen doen zich onder andere voor op de terreinen rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding, jeugd en vreemdelingen. De informatie in het jaarverslag sluit goed aan op de begroting. In de Begroting 2006 constateren wij een achteruitgang ten opzichte van de Begroting 2005 (79%).

Informatie over de middelen

De vraag «Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?», is in het Jaarverslag 2005 net als in 2004 voor alle operationele doelen concreet beantwoord. Ook voor de Begroting 2006 is een 100% score behaald.

Aanbevelingen

Om de informatiewaarde van het verslag te verbeteren, zouden de doelen verder geconcretiseerd moeten worden. Dat kan gebeuren door het kiezen van goede effectindicatoren, dan wel door gebruik te maken van de explain-mogelijkheid.

2.3.3 Informatie over «De adequate uitvoering van justitiële sancties bij minderjarigen» nader beschouwd

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen getoetst of de antwoorden op de W-vragen en de H-vragen in de begroting en het jaarverslag staan. We hebben ook onderzocht in hoeverre de aanwezige informatie in de begroting en in de verantwoording van de tweede operationele doelstelling van beleidsartikel 14 (De adequate uitvoering van justitiële sancties bij minderjarigen) een logisch en samenhangend geheel vormt.

Om een integrale afweging voor de Staten-Generaal mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat de betekenis van een actie, product of maatregel voor de realisering van de doelstelling én de daaraan verbonden kosten duidelijk zijn. Prestatie-indicatoren, financiële verantwoording en toelichting over de samenhang tussen activiteiten en doelstellingen leveren de bouwstenen voor de verantwoording en moeten op elkaar zijn afgestemd.

De operationele doelstelling is uitgewerkt in acties en producten. Naar ons oordeel is de samenhang tussen de acties, producten en de operationele doelstelling voor verbetering vatbaar. Belangrijk is dat specifiek wordt omschreven wat precies een «adequate» uitvoering van sancties is. Zonder nadere specificering van dat begrip blijft onduidelijk wat de relatie tussen de maatregelen (acties en producten) en de doelstelling is. De aanwezige niet-financiële informatie in de begroting en de verantwoording heeft betrekking op de operationele doelstelling. Bij sommige acties en producten ontbreekt de formulering van een prestatiegegeven, terwijl daarvoor wel mogelijkheden zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor het voornemen nachtdetentie uit te breiden. Een streefwaarde hierbij ontbreekt, waardoor niet kan worden vastgesteld in hoeverre het voornemen is gerealiseerd.

In een aantal gevallen worden maatregelen geformuleerd als inspanning terwijl deze als product of als actie kunnen worden beschreven. Een voorbeeld hiervan is het «streven naar een verbetering van de selectieve afdoening van strafzaken in samenwerking met het OM». Deze formulering beschrijft een streven in plaats van een resultaat. Door het voornemen uit te werken in een resultaatgerichte product- of actie-maatregel, wordt het doel van de maatregel specifiek en is duidelijker waarover verantwoord moet worden.

3 BEDRIJFSVOERING

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Justitie.

Bedrijfsvoering is de sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen en is gericht op het realiseren van taken en doelen van de organisatie. Onder de bedrijfsvoering vallen:

- het financieel beheer en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties;
- de controle door de departementale auditdienst;
- de totstandkoming van de financiële informatie, bedrijfsvoeringsinformatie en beleidsinformatie in het jaarverslag.

Wij baseren ons oordeel over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties op eisen die de CW 2001 stelt. Het financieel beheer en het materieelbeheer moeten rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn en zo doelmatig mogelijk zijn ingericht. De administraties moeten daarnaast ook inzicht bieden in het gevoerde beheer.

Dit hoofdstuk geeft eerst een beschrijving van de onvolkomenheden die we hebben aangetroffen in de bedrijfsvoering (§ 3.1). In § 3.2 wordt ingegaan op de opgeloste onvolkomenheden, in § 3.3 op overige (nieuwe) aandachtspunten uit de bedrijfsvoering. In de conclusies (§ 3.4) is het oordeel te vinden over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Hier staan ook conclusies over de overige onderdelen van de bedrijfsvoering en wordt de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar met een figuur weergegeven.

3.1 Onvolkomenheden

3.1.1 Personele uitgaven verbeterd, maar dossierbeheer nog niet op orde

Al een aantal opeenvolgende jaren rapporteert de Algemene Rekenkamer dat twee zaken onvoldoende op orde zijn:

- het beheer van de personeelsdossiers;
- de toepassing van de regelgeving voor extra belonen van ambtenaren bezoldigd in de salarisschalen 1 tot en met 15.

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2004* is bovendien vastgesteld dat de actualisering van de salaris-bezoldigingsstructuur van de forensisch psychiaters in 2004 nog niet was afgerond. Dit jaar hebben wij een vervolgonderzoek uitgevoerd.

Wij concluderen dat er in 2005 op punten vooruitgang is geboekt bij het beheer van de personele uitgaven, zoals de problematiek van de overwerkvergoeding vanaf salarisschaal 11 en van de actualisering van de salaris-bezoldigingsstructuur voor forensisch psychiaters (het voorstel moest eind maart 2006 nog ondertekend worden door de secretaris-generaal). Voor de psychiaters geldt dat zij beloond worden conform de cao van de geestelijke gezondheidszorg (ggz). Verder zijn alle toezeggingen uitgevoerd die de minister heeft gedaan naar aanleiding van ons *Rapport bij het Jaarverslag 2004*.

Daarentegen hebben wij bij het dossierbeheer opnieuw onvolkomenheden geconstateerd. Bij circa 40% van de onderzochte dossiers ontbraken namelijk (juiste) motiveringen en/of wettelijke grondslagen en/of beschikkingen en/of waarnemingsperioden. De betreffende diensten van het Ministerie van Justitie hebben aangegeven dat deze personeels-

dossiers zullen worden gecorrigeerd en dat dit in een aantal gevallen is gebeurd. Daarnaast is bij de dossiers waar meer dan 10% bruto-jaarsalaris als toeslag is toegekend niet altijd voldaan aan de Kaderregeling Bewust Belonen Ministerie van Justitie 1999. Deze regeling vereist dat de secretaris-generaal zulke toeslagen accordeert.

Het departement heeft ons meegedeeld dat het de eerste helft van 2006 een nulmeting zal uitvoeren van het dossierbeheer. Op basis van de resultaten zullen dan aandachtspunten worden aangegeven. Hiermee zal de controle op de personeelsdossiers een structurele invulling krijgen, aldus het departement. Wij gaan ervan uit dat het dossierbeheer hierdoor eind 2006 duidelijk verbeterd zal zijn.

3.1.2 Verificatieprocedure materiële uitgaven onvoldoende nageleefd

Het financieel beheer van de materiële uitgaven van het bestuursdepartement is niet op orde. Onvolkomenheden doen zich met name voor in de verificatieprocedure van de materiële uitgaven. De interne controle omtrent de afwikkeling van facturen heeft onvoldoende gefunctioneerd. Zo werden onder andere tekortkomingen in de onderbouwingen van facturen bij de verificatie niet opgemerkt. Als gevolg van het ontbreken van onderbouwingen heeft de auditdienst van het Ministerie van Justitie tenminste € 3 miljoen als fout en € 23 miljoen als onzeker aangemerkt.

3.1.3 Voortgang in verbetering bedrijfsvoering bij Immigratie- en Naturalisatiedienst

Op 15 september 2005 heeft de Algemene Rekenkamer haar rapport *Immigratie- en Naturalisatiedienst* gepubliceerd (Algemene Rekenkamer 2005b). Eén van de onderwerpen, die in het genoemde rapport aan de orde komen, is de bedrijfsvoering bij de IND. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat er de afgelopen jaren veel problemen waren in de bedrijfsvoering. Wat de personele inzet betreft moet de IND zijn capaciteit voor de behandeling van dossiers beter afstemmen op daarvoor benodigde tijd.

Verder vertoont de ICT-ondersteuning van het primaire proces, ondanks verbeteringen, nog gebreken. De uniformiteit van werkprocessen, waar de invoering van processturing aan bij moest dragen, is nog niet gerealiseerd. Er moet nog het nodige uitgewerkt worden op het punt van taakafbakening en toedeling van verantwoordelijkheden. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer zou waar mogelijk gebruik gemaakt moeten worden van risicoprofielen om tot efficiëntere werkprocessen te komen.

Een ander probleem betreft het signaleren en voorkomen van fraude. Dit heeft binnen het «proces Regulier» onvoldoende vorm gekregen. Dit brengt risico's met zich mee voor de zorgvuldigheid van het beslissen over de aanvragen. De manier waarop de IND omgaat met klachten vertoont eveneens tekortkomingen.

Tenslotte is een belangrijk probleem dat de betrouwbaarheid van de informatie van de minister aan de Tweede Kamer over de werkprocessen en prestaties van de IND niet gegarandeerd is. De Algemene Rekenkamer plaatste verschillende vraagtekens bij de manier waarop de leges tot stand zijn gekomen.

De Algemene Rekenkamer deed onder meer de aanbeveling om op de kortst mogelijke termijn voor de duur van twee à drie jaar een binnenlandse twinning partner te zoeken voor de IND. De Algemene Rekenkamer dacht daarbij aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB), die als kernactiviteit vergelijkbare processen uitvoert. Naar het oordeel van de Algemene

Rekenkamer diende de IND de rust en de ruimte te krijgen zijn zaken op orde te brengen.

In haar reactie gaf de minister aan dat zij de conclusies van de Algemene Rekenkamer onderschrijft en dat zij de meeste aanbevelingen overneemt. De minister gaf onder meer aan dat er inmiddels een bredere herbezinning over de modernisering van de IND was gestart.

Rechtmatigheidsonderzoek 2005

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2005 constateren wij dat de IND werkt aan de verbetering van de bedrijfsvoering en dat de inspanningen op onderdelen al vruchten afwerpen. Voorbeelden daarvan zijn een daling van het aantal klachten en het «schonen» van gegevensbestanden. De IND heeft er bij de aanpak bewust voor gekozen om een aantal snelle resultaten te realiseren. Voor het overige is het nog te vroeg om al resultaten te constateren. Wel constateren wij dat de IND inmiddels activiteiten heeft opgestart om de bedrijfsvoering te verbeteren. Zo heeft de IND de bijdrage van de SVB als twinning partner vastgelegd in een overeenkomst en een actieplan. Volgens de IND heeft het twinning-partnerschap voor beide organisaties inmiddels zijn voordelen bewezen. In een startnotitie «IND bij de tijd» (november 2005) is een aanzet gegeven om de IND de komende jaren te veranderen in een organisatie die efficiency, effectiviteit en klantgerichtheid hoog in het vaandel heeft staan. In de startnotitie zijn opgenomen:

- de uitgangspositie;
- de maatschappelijke uitdagingen voor het werkerrein;
- de gevolgen (van het werkproces) voor de bedrijfsvoering;
- het veranderprogramma op hoofdlijnen.

In mei 2006 wordt aan deze activiteiten een tijdpad voor de realisatie gekoppeld.

Vervolgens heeft de IND haar plannen voor 2006 vastgesteld in een jaarplan. Dat jaarplan omvat de volgende drie hoofdpunten:

1. Afronding herstel informatievoorziening en performance.
2. Vaststellen van een driejarenverbeterplan, waarbij belangrijke aandachtspunten zijn: tijdigheid (doorlooptijden), zorgvuldigheid, samenwerking binnen de vreemdelingenketen (bevoegdheden en verantwoordelijkheden beter regelen) en verbetering van de bedrijfsvoering (op het punt van personele inzet, ICT-ondersteuning, uniformiteit van de werkprocessen, het voorkomen van fraude en klachtenafhandeling). Om een structurele aanpak te borgen binnen de organisatie gaat de IND een vernieuwingsorganisatie inrichten.
3. Waarborgen «going concern», dat wil zeggen dat de huidige doorlooptijden moeten worden gewaarborgd.

Daarnaast worden de in het jaarplan gemaakte managementafspraken nagekomen.

De IND heeft zichzelf voor alle verbeteracties een termijn van twee tot drie jaar voor de afronding gesteld.

Wordt het genoemde driejarenverbeterplan opgezet, dan geven wij in overweging om daarbij de volgende criteria te betrekken, die wij daarvoor hanteren :

1. Een realistisch tijdpad: een planning met interne deadlines om het verbeterplan en voortgangsrapportages te realiseren ten behoeve van eventuele bijsturing.

2. Concrete maatregelen: deze moeten gebaseerd zijn op een probleem-analyse en een daaruit voortvloeiende inventarisatie van knelpunten en onderliggende oorzaken; de verbetermaatregelen dienen een-op-een aan te sluiten op de knelpunten die zijn geïnventariseerd.
3. Controleerbare maatregelen: de verbetermaatregelen moeten als activiteiten worden benoemd en de beoogde resultaten moeten zijn aangegeven, zodat het effect getoetst kan worden.

Wij zijn van mening dat het bovendien van groot belang is dat de beschikbaarheid van personele capaciteit wordt gewaarborgd. Dit is uitermate relevant voor het slagen van de verbeteroperatie. Randvoorwaarde is uiteraard dat de lopende processen ook normale doorgang kunnen vinden.

Verder verwachten wij van verbeterplannen dat de verantwoordelijkheden duidelijk worden verdeeld en dat de ambtelijke top zich aan het plan committeert. Ook is het van belang dat het ministerie periodiek de implementatie van de verbetermaatregelen en de werking daarvan toetst.

3.2 Opgeloste onvolkomenheden

3.2.1 Financieel beheer Openbaar Ministerie grotendeels op orde

De Algemene Rekenkamer heeft sinds 1997 kritische opmerkingen gemaakt over het financieel beheer van het Openbaar Ministerie (OM): het beslagproces, de verificatie van facturen van gerechtskosten, het contractbeheer en de verplichtingenadministratie. In het *Rapport bij het Jaarverslag 2004* constateerde de Algemene Rekenkamer dat het OM de problemen voortvarend had aangepakt. Hoewel er verbeteringen te zien waren, moest een aantal parketten nog wel een inspanning leveren bij het verplichtingenbeheer en het inkoopproces. Verder constateerde de Algemene Rekenkamer in het *Rapport bij het Jaarverslag 2004* nog steeds serieuze problemen in het financieel beheer van de gerechtskosten. Dit probleem vroeg om een structurele oplossing, waarbij meer partijen zijn betrokken (het Ministerie van Economische Zaken, de telecomproviders, de politie/het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de rechterlijke macht). Gezien de hardnekkige problematiek vonden wij het van groot belang dat alle betrokken partijen een positieve inbreng leveren om dit probleem op te lossen.

Wij concluderen dat het financieel beheer bij het OM eind 2005 grotendeels op orde is. Ook het onderdeel gerechtskosten is op orde gekomen, zij het dat dit onderwerp een aandachtspunt blijft. Hierbij speelt de ontvlechting van het gerechtskostenbudget een belangrijke rol, die het OM van belang acht om ook het beheer van de gerechtskosten blijvend op orde te kunnen houden. Naar wij hebben vernomen streeft het Ministerie van Justitie er naar deze problematiek op korte termijn definitief op te lossen. Het overleg hierover met betrokken partijen is gestart.

3.2.1.1 Financieel beheer

Naar aanleiding van de bevindingen over 2004 heeft een accountantskantoor in 2005 in opdracht van het College van Procureurs-Generaal een interne audit uitgevoerd. Wij constateren dat uit het resultaat van de audit blijkt dat zowel opzet en bestaan als de werking van de beheersmaatregelen in 2005 verder zijn verbeterd. De verbeteringen hebben zich voorgedaan bij alle beheersmaatregelen. Eind 2005 zijn de opzet en bestaan van de beheersmaatregelen dan ook vrijwel geheel op orde (slechts 1,2% van

de beheersmaatregelen was onvoldoende). Voor de werking geldt dat nog maar 6% van de beheersmaatregelen niet op orde is. Het accountantskantoor constateert overigens wel dat een aantal beheersmaatregelen (waaronder materieel- en verplichtingenbeheer) bij enkele OM-onderdelen nog onvoldoende verankerd is.

3.2.1.2 *Beheer gerechtskosten*

De gerechtskosten in strafzaken betreffen onder andere uitgaven voor:

- het vervoer van inbeslaggenomen voorwerpen, het plaatsen van telefoontaps;
- de inhuur van tolken;
- de verzending van gerechtelijke brieven;
- de kosten die met getuigen zijn gemoeid.

Er waren onvolkomenheden in het beheer van de gerechtskosten. Wij constateren dat zowel de opzet en het bestaan als de werking van beheersmaatregelen voor de gerechtskosten ten opzichte van 2004 zijn verbeterd in 2005 en op orde zijn gekomen.

Over de rechtmatigheid merken wij op dat een belangrijk deel van het gerechtskostenbudget nog niet heeft geleid tot betalingen. In verband met de discussie rondom de nieuwe «Regeling kosten aftappen en gegevensverstrekking» (april 2005) hebben de telecombedrijven over de periode april tot en met december 2005 naar schatting voor circa € 26 miljoen nog geen facturen naar het OM gestuurd; zij hebben de prestaties wel geleverd (voor dit bedrag is door het departement een verplichting opgenomen). Deze regeling biedt de telecombedrijven de mogelijkheid om hogere tarieven in rekening te brengen dan in de regeling zijn vastgelegd, als deze hogere tarieven worden onderbouwd met een accountantsverklaring. Wij hebben geconstateerd dat het OM in 2006 een aantal facturen over 2005 heeft ontvangen waarin hogere tarieven (voorzien van een accountantsverklaring) zijn gehanteerd. Omdat de onzekerheden en onrechtmatigheden in voorgaande jaren ook deze stroom facturen voor gerechtskosten betrof, kunnen wij nog niet vaststellen of de rechtmatigheid van de betalingen van de gerechtskosten ten opzichte van 2004 is verbeterd. Wel is gebleken dat over de eerste drie maanden van 2005 hierbij geen onvolkomenheden zijn aangetroffen. In 2004 was dat nog wel het geval.

Het OM is afhankelijk van de medewerking van externe partijen om de gerechtskosten blijvend beter te kunnen beheersen. De betrokken partijen zijn de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en van Economische Zaken, de politie, de rechtelijke macht en het OM. Om een structurele oplossing bij het OM te bewerkstelligen hebben het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Justitie het plan om het budget van de gerechtskosten te splitsen over de drie belangrijkste opdrachtgevers, de politie, de Raad voor de rechtspraak en het OM. Het Ministerie van Justitie heeft inmiddels het initiatief genomen om deze problematiek op korte termijn definitief op te lossen. Het overleg hierover met betrokken partijen is gestart.

3.2.2 *Verplichtingenbeheer verbeterd*

In haar rapporten bij het jaarverslag over 2002 tot en met 2004 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat er problemen waren met het beheer van de verplichtingen bij het ministerie. Er was onvoldoende discipline en

kennis van de regelgeving om de verplichtingen tijdig en juist vast te leggen. Wij constateren dat er ten opzichte van 2004 meer aandacht is voor het verplichtingenbeheer, waardoor er in 2005 een duidelijke verbetering zichtbaar is: van € 198 miljoen aan correctieboekingen in 2004 naar € 30 miljoen in 2005.

Wij verwachten dat het ingestelde Servicepunt Inkoop en Financieel Administratieve Dienstverlening op het departement en de shared service centers bij andere diensten ertoe kunnen bijdragen dat het verplichtingenbeheer verder en blijvend verbetert.

3.3 Overig bedrijfsvoering

3.3.1 Vernieuwing informatiesystemen vraagt meer aandacht voor IT-governance

Gezien het belang van een goede informatievoorziening en de strategische rol van ICT daarin is het noodzakelijk dat de departementale top de informatievoorziening én de onderliggende technische voorzieningen in hun onderlinge samenhang in beschouwing neemt. Dit proces wordt aangeduid als IT-governance.

De informatiesystemen van nagenoeg alle belangrijke primaire processen bij het Ministerie van Justitie worden reeds geruime tijd vernieuwd of aangepast. Daarbij gaat het onder andere om de vreemdelingenketen (IND), de strafrechtketen (OM/Zittende Magistratuur) en de jeugdketen (Raad voor de Kinderbescherming). De reden om de informatiesystemen te vernieuwen of aan te passen is meestal een combinatie van factoren, zoals wijzigingen in regelgeving en processen, technische of functionele tekortkomingen, onvoldoende functionele ondersteuning en beperkte onderhoudbaarheid.

Wij constateren dat:

- de onderlinge afhankelijkheden tussen de informatiestromen in de ketens niet de noodzakelijke aandacht krijgen om de ketenprocessen goed te laten functioneren;
- een informatieplanning voor Justitie als geheel ontbreekt;
- nauwelijks invulling wordt gegeven aan centrale sturing en coördinatie van vernieuwingen in de informatievoorziening.

Wij bevelen aan om de informatieplanning van het Ministerie van Justitie als geheel in beeld te brengen en om te zorgen voor een duidelijke centrale regie op de informatieplanning. Wij verwijzen in dit kader naar ons recent uitgebrachte rapport *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries* (Algemene Rekenkamer, 2006) waarin een beschrijvingskader is gepubliceerd aan de hand waarvan ministeries zich een beeld kunnen vormen van hun eigen IT-governance.

3.3.2 Risico's bij afrekening project Oudkomersregeling G54 tot en met 2003

In 2005 heeft het Ministerie van Justitie de verantwoordingen van de gemeenten in het kader van het groot project «Oudkomersregeling G54 tot en met 2003» ontvangen. De afrekeningen vinden in 2006 plaats. Het ministerie heeft geconstateerd dat niet alle verantwoordingen zijn voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Zowel in de regelgeving als in het controleprotocol is geen sanctiebeleid uitgewerkt. Wij voorzien derhalve risico's bij de afwikkeling van dit project. Wij

bevelen aan om de criteria voor de afwikkeling van deze specifieke uitkering en het sanctiebeleid uit te werken, voordat het ministerie tot afwikkeling overgaat.

3.4 Conclusies

3.4.1 Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2005 van het Ministerie van Justitie hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van de personele uitgaven (het beheer van de personeelsdossiers), de naleving van de verificatieprocedure bij de materiële uitgaven en de bedrijfsvoering bij de IND.

Wij constateren dat de IND werkt aan een betere bedrijfsvoering en dat de inspanningen op onderdelen al vruchten afwerpen. Wij geven in overweging om bij het opzetten van een verbeterplan de criteria te betrekken die wij daarvoor hanteren.

Wij concluderen dat het financieel beheer van het OM grotendeels op orde is gekomen. Ook het onderdeel gerechtskosten is op orde gekomen, maar dit onderwerp blijft een aandachtspunt. Verder is het verplichtingenbeheer verbeterd. Op punten is het beheer van de personele uitgaven verbeterd, maar het beheer van de personeelsdossiers blijft hier nog een onvolkomenheid.

3.4.2 Oordeel totale bedrijfsvoering

Wij concluderen dat het ministerie bij de vernieuwing of aanpassing van informatiesystemen van nagenoeg alle belangrijke primaire processen onvoldoende aandacht besteedt aan de onderlinge afhankelijkheden tussen de informatiestromen in de ketens. Daardoor kunnen de ketenprocessen niet goed functioneren. Wij bevelen aan om de informatieplanning van het Ministerie van Justitie als geheel in beeld te brengen en te zorgen voor een duidelijke centrale regie. Wij verwijzen hierbij naar ons recent uitgebrachte rapport *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries*.

Voorts voorzien wij risico's in 2006 bij de afrekening van het groot project Oudkomersregeling G54 tot en met 2003.

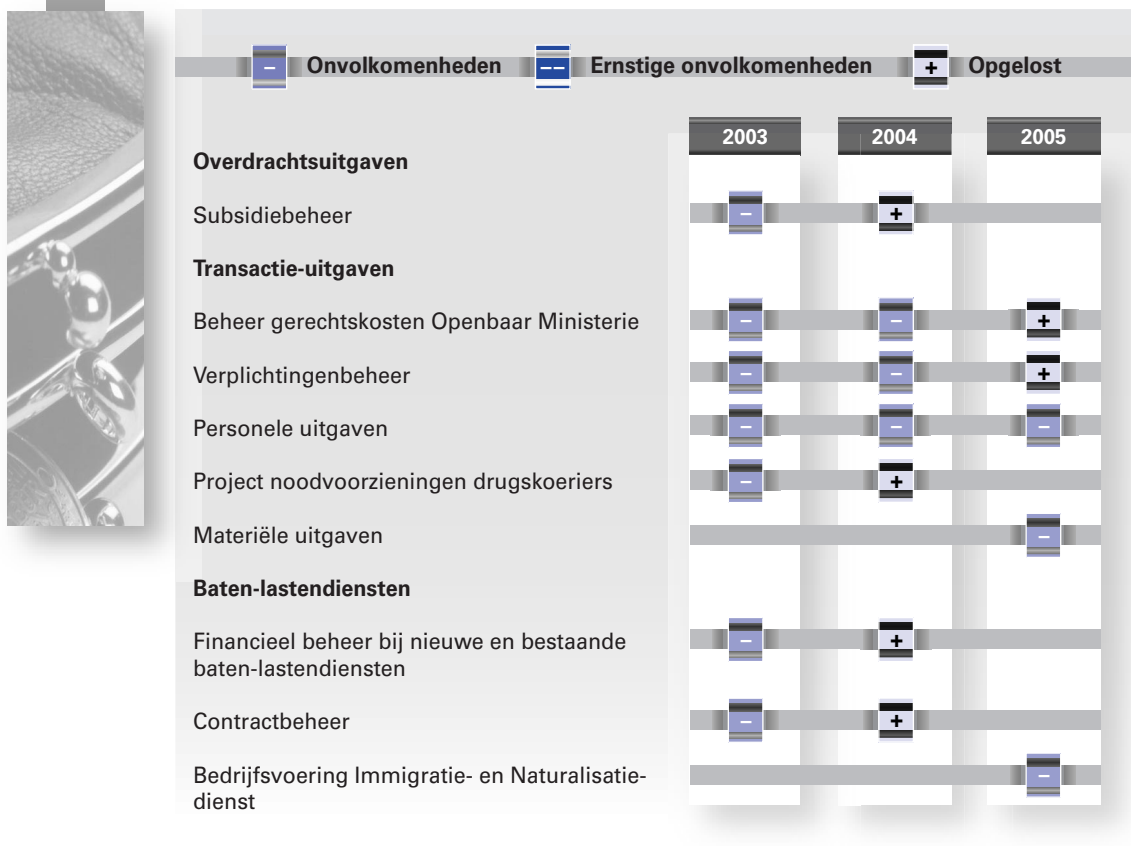
3.4.3 Ontwikkeling bedrijfsvoering

Het beeld dat de Algemene Rekenkamer de afgelopen jaren had van de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering, was tot 2004 wisselend. In 2004 was er sprake van een positieve omslag. Wij constateren dat dit zich in 2005 heeft gestabiliseerd. Het geheel overziende concluderen wij dat de bedrijfsvoering in 2005 een wisselend beeld laat zien.

Ontwikkeling in onvolkomenheden 2005

Ministerie van Justitie

Figuur 3



4.1 Reactie minister

De minister van Justitie heeft op 1 mei 2006 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer. Wij hebben deze reactie in samengevatte vorm opgenomen. De integrale reactie van de minister is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

Algemeen

In zijn reactie geeft de minister aan dat hij verheugd is dat de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de positieve omslag in de bedrijfsvoering, die in 2004 heeft plaatsgevonden, zich in 2005 heeft gestabiliseerd. De conclusie in § 3.4.3 dat «de bedrijfsvoering in 2005 een wisselend beeld laat zien», heeft voor de minister echter een negatieve connotatie en sluit volgens hem dan ook niet aan op bovenstaande constatering. De onvolkomenheden bij de gerechtskosten van het OM en het verplichtingenbeheer zijn opgelost of verbeterd. Dat de gerechtskosten bij het OM eindelijk op orde zijn is volgens de minister een enorme prestatie.

De minister constateert dat een nieuwe, in zijn optiek suggestieve categorie is toegevoegd: risicovolle ontwikkelingen. De term «risicovolle ontwikkelingen» duidt volgens hem op onzekere factoren in de toekomst die mogelijk kunnen leiden tot ongewenste situaties. Het inzetten van nieuw beleid of wijzigingen in bestaand beleid gaan volgens hem altijd gepaard met onzekerheden en bijbehorende risico's. De genoemde risicovolle ontwikkelingen horen volgens de minister dan ook niet te worden meegenomen in onze beeldvorming van de bedrijfsvoering. Hij vraagt deze nieuwe categorie los te koppelen van de conclusies. De voornoemde punten wekken volgens de minister de indruk dat de Algemene Rekenkamer positieve ontwikkelingen systematisch negatief wil presenteren. Dit draagt volgens hem niet bij aan een versterking van de betrouwbaarheid van de overheid, maar slechts aan het wantrouwen bij de burger. Aangezien de minister ervan uitgaat dat dit niet de bedoeling van de Algemene Rekenkamer is geweest, meent hij dat het wenselijk is deze negatieve toonzetting te vermijden.

Specifieke onderwerpen

De minister is van mening dat het verificatieproces voor materiële uitgaven geoptimaliseerd kan worden. In 2006 zullen daarom maatregelen worden getroffen om omissies te voorkomen.

De minister geeft aan dat hij onze aanbeveling ter harte heeft genomen om bij het opzetten van het verbeterplan voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een aantal criteria te hanteren. Het verbeterplan «IND bij de tijd» heeft volgens de minister bovendien een realistisch tijdspad gezien de complexiteit van deze meerjarige operatie. Daarbij worden deadlines en voortgangsrapportages gehanteerd om tijdig te kunnen bijsturen. Het verbeterplan behelst een IND-brede aanpak en raakt alle aspecten van de bedrijfsvoering. Dit betekent het aanscherpen van de strategie, optimalisering en herinrichting van de processen, betere sturing en stuurinformatie, integrale vervanging van ICT-systemen en aandacht voor mens en cultuur. De minister verwacht dat het verbeterplan uiteindelijk zal leiden tot een aantal concrete controleerbare maatregelen, gebaseerd op probleemanalyse en de daaruit voortvloeiende inventarisatie van knelpunten en onderliggende oorzaken. De beoogde resultaten van deze maatregelen zullen vooraf worden aangegeven, opdat

naderhand kan worden nagegaan of de maatregelen inderdaad het beoogde effect hebben gehad. De operatie «IND bij de tijd» stelt klantgerichtheid, effectiviteit en efficiency centraal, beklemtoont de minister. De doelstellingen hiervan zijn het zorgvuldig toepassen van de wet, het tijdig beslissen, het voorkomen van fraude en een heldere communicatie. De kennis en ervaring van de Sociale Verzekeringsbank zullen ingebracht worden om deze doelstellingen te realiseren. De minister is van mening dat de bedrijfsvoering van de IND hiermee voortvarend wordt aangepakt.

De minister merkt op dat alle verantwoordingen voor het groot project Oudkomersregeling G54 tot en met 2003 zijn voorzien van de voorgescreven accountantsverklaring, maar dat bij 12 van de 54 gemeenten geen goedkeurende verklaring is overlegd, maar een verklaring met beperking of oordeelonthouding. Vervolgens beschrijft de minister welke acties zijn ondernomen voor deze 12 gemeenten. Inmiddels is bij 52 gemeenten overgegaan tot de financiële afwikkeling. Gelet op het bovenstaande is de minister van mening dat de verantwoording van de oudkomersregelingen zorgvuldig heeft plaatsgevonden en geen financiële risico's in zich draagt. Over onze constatering dat er zowel in de regelgeving als in het controleprotocol geen sanctiebeleid is uitgewerkt, merkt hij op dat in de regeling de bepaling is opgenomen dat de bijdrage geheel of gedeeltelijk kan worden teruggevorderd, als uit de financiële verantwoording blijkt dat de bijdrage niet is besteed aan oudkomers. De minister geeft aan dat hij hiervoor onlangs concrete sancties heeft bepaald.

De minister is het niet eens met onze constatering dat er in de verantwoordingsstaat van de IND een bedrag van € 11,4 miljoen aan fouten en onzekerheden is, dat de tolerantiegrens overschrijdt. Ook is hij het niet eens met de bevinding dat deze uitgaven voor € 8,7 miljoen betrekking hebben op de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving. Volgens de minister bedraagt het totaal aan bedenkingen bij de IND € 1,7 miljoen en het totaal aan onzekerheden € 2,5 miljoen. Hierbij is inbegrepen een bedrag van € 1,6 miljoen aan bedenkingen en een bedrag van € 0,3 miljoen aan onzekerheden voor wat betreft het niet naleven van de Europese regelgeving. De minister vraagt ons deze cijfers aan te passen.

De minister stelt dat er ten aanzien van de beleidsinformatie in onze rapportage geen eenduidige lijn wordt gehanteerd. Of het VBTB-gedachtegoed wordt doorgetrokken, waardoor doelmatigheid van de bedrijfsvoering (vooral het financieel beheer) ondergeschikt wordt aan de doeltreffendheid van het beleid. Of er wordt om het dechargeproces te faciliteren louter gerapporteerd over het financieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daarnaast is de minister van mening dat het rapport van de Algemene Rekenkamer samengevoegd moet worden met het rapport Staat van de beleidsinformatie, een jaarlijkse rapportage van de Algemene Rekenkamer die ook op verantwoordingsdag wordt gepubliceerd. Daarmee komt volgens de minister het VBTB-gedachtegoed echt tot uitdrukking.

De minister vindt dat de term tekortkomingen bij het onttrekken en aggregeren van informatie uit primaire systemen niet van toepassing is. Er zijn volgens de minister geen problemen of tekortkomingen. De niet-financiële informatie is wel degelijk betrouwbaar. Wel vindt hij dat de controleerbaarheid (van de informatieveredeling) verbeterd kan worden. De informatieveredeling tot managementinformatie is niet geautomatiseerd, maar komt handmatig (via spreadsheetverwerking) tot stand. Deze

handelingswijze hoeft niet te leiden tot verkeerde of oncontroleerbare uitkomsten. Wel is de kans op het maken van fouten groter, zo geeft hij aan. Inmiddels zijn er acties gestart om dit proces zoveel mogelijk te automatiseren. De voortgang van deze activiteiten verloopt trager dan gewenst, en dat is zeker zorgelijk, maar daarmee is dat nog geen tekortkoming. Onze aanbeveling hierbij dat er centrale regie per sector moet komen op de informatievoorziening, is een suggestie die de minister in overweging zal nemen.

De minister plaatst een nuancering bij onze aanbeveling om de informatiewaarde van het jaarverslag te verbeteren. De informatiewaarde van het verslag kan volgens hem alleen verbeterd worden als de bron, te weten de begroting over dat jaar, voorzien is van goede effectindicatoren. De minister is van mening dat de explainparagraaf feitelijk in de begroting moet worden gepresenteerd. In geval de in de begroting opgenomen indicatoren niet in het verslag kunnen worden gepresenteerd, zal de explainparagraaf in het verslag worden gepresenteerd.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Bij het Ministerie van Justitie waren enkele hardnekkige problemen. In 2004 was er sprake van een omslag ten goede en dat heeft zich in 2005 gestabiliseerd: twee van de drie onvolkomenheden zijn letterlijk door inzet van velen «weggewerkt». Helaas zijn er op andere terreinen twee onvolkomenheden bijgekomen, waarmee de bedrijfsvoering in 2005 – het geheel overziende – een wisselend beeld laat zien.

Uit onze review bij de IND constateren wij dat de Europese aanbestedingsregels niet juist zijn toegepast voor een bedrag van € 8,7 miljoen. Wij baseren deze constatering op het ten onrechte niet (opnieuw) Europees aanbesteden van ICT-adviesdiensten.

Bevindingen als opgenomen in ons rapport *Staat van de Beleidsinformatie 2006* zullen – zoals de minister ons suggereert – ook in onze visie uiteindelijk deel van de reguliere rapporten bij de jaarverslagen kunnen worden. Het geschikte moment daarvoor achten wij echter nog niet aangebroken.

De minister merkt op dat wij ten aanzien van de beleidsinformatie in onze rapportage geen eenduidige lijn hanteren. Wij benadrukken dat de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 82 van de Comptabiliteitswet 2001 de taak heeft om jaarlijks zowel over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer als over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering te rapporteren.

De minister acht de term «tekortkomingen» niet van toepassing op het onttrekken en aggregeren van informatie uit primaire systemen. Er zijn volgens hem geen problemen of tekortkomingen. Wij achten – in overeenstemming met de departementale auditdienst – de term passend.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2005a). *Rapport bij het Jaarverslag 2004 Ministerie van Justitie (VI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 100, nr. 2. Den Haag: SDU.

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

Algemene Rekenkamer (2006). *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 505, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Justitie (2005a). *Departementaal Jaarverslag 2004 Ministerie van Justitie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 100 hoofdstuk VI, nr. 1. Den Haag: SDU.

Ministerie van Justitie (2005b). *Rijksbegroting Justitie Begroting VI 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 hoofdstuk VI, nr. 1. Den Haag: SDU.

Ministerie van Justitie (2006). *Departementaal Jaarverslag 2005 Ministerie van Justitie; Zicht op resultaat*. Den Haag: SDU.

BIJLAGE 1

OVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN 2005

Alle begrote en verantwoorde bedragen in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie
(Bedragen in miljoen euro)

	Verplichtingen				Uitgaven				
	Begroting 2005 (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005	Verschil		Begroting 2005 (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005	Verschil		
			abs	%			abs	%	
<i>Beleidsartikelen</i>									
Art. 11 Nederlandse rechtsorde	14	12	-2	-12,8%	14	12	-2	-12,1%	
Art. 12 Rechtspleging en rechtsbijstand	1 260	1 243	-17	-1,3%	1 260	1 246	-14	-1,1%	
Art. 13 Rechtshandhaving en criminaliteits- bestrijding	2 057	2 076	18	0,9%	2 057	2 017	-40	-1,9%	
Art. 14 Jeugd	716	704	-12	-1,7%	716	714	-2	-0,3%	
Art. 15 Vreemdelingen	1 109	1 021	-89	-8,0%	1 109	1 100	-9	-0,9%	
Art. 16 Integratie	255	218	-37	-14,5%	255	251	-4	-1,7%	
Art. 17 Internationale rechtsorde	2	2	0	2,5%	2	2	0	2,6%	
<i>Niet-beleidsartikelen</i>									
Art. 91 Algemeen	206	235	29	14,0%	207	234	27	12,9%	
Art. 92 Nominaal en onvoorzien	21	0	-21	-100,0%	21	0	-21	-100,0%	
Art. 93 Geheim	2	3	1	28,1%	2	3	1	28,1%	
Totaal	5 642	5 513	-129		5 643	5 578	-65		
Totaal overschrijdingen			48				27		

BIJLAGE 2

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN

Fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie
(Bedragen in miljoen euro)

A: Verplichtingen

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeke- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a *100	(ja/nee)		
<i>Beleidsartikelen</i>									
11	Nederlandse rechtsorde	12	0	0	0	0,0%	Nee		
12	Rechtspleging en rechtsbijstand	1 243	0	0	0	0,0%	Nee		
13	Rechtshandhaving en criminaliteits- bestrijding	2 076	4	0	4	0,2%	Nee		
14	Jeugd	704	0	0	0	0,0%	Nee		
15	Vreemdelingen	1 021	2	0	2	0,2%	Nee		
16	Integratie	218	0	0	0	0,2%	Nee		
17	Internationale rechtsorde	2	0	0	0	0,0%	Nee		
<i>Niet-beleidsartikelen</i>									
91	Algemeen	235	1	0	1	0,4%	Nee		
92	Nominaal en onvoorzien	0							
93	Geheim	3	0	0	0	0,0%	Nee		
Totaal		5 513	6,72	0,28	7,00				

B: Uitgaven

Art. Omschrijving	Totaal verantwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantiegrenzen overschreden?	Onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Beleidsartikelen								
11 Nederlandse rechtsorde	12	0	1	1	10,0%	Nee		
12 Rechtspleging en rechtsbijstand	1 246	0	0	0	0,0%	Nee		
13 Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding	2 017	5	24	29	1,4%	Ja		
14 Jeugd	714	1	4	5	0,7%	Nee		
15 Vreemdeelingen	1 100	6	5	11	1,0%	Ja		
16 Integratie	251	0	0	0	0,2%	Nee		
17 Internationale rechtsorde	2	0	0	0	16,6%	Ja		
Niet-beleidsartikelen								
91 Algemeen	234	0	9	10	4,1%	Ja		
92 Nominaal en onvoorzien	0							
93 Geheim	3	0	0	0	0,0%	Nee		
Totaal	5 578	12,70	43,61	56,30				

C: Ontvangsten

Art. Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
<i>Beleidsartikelen</i>								
11 Nederlandse rechtsorde	0	0	0	0	0,0%	Nee		
12 Rechtspleging en rechtsbijstand	251	0	0	0	0,1%	Nee		
13 Rechtshandhaving en criminaliteits- bestrijding	673	0	0	0	0,0%	Nee		
14 Jeugd	10	0	0	0	0,0%	Nee		
15 Vreemdeelingen	122	0	0	0	0,0%	Nee		
16 Integratie	2	0	0	0	0,0%	Nee		
17 Internationale rechtsorde	0	0	0	0	0,0%	Nee		
<i>Niet-beleidsartikelen</i>								
91 Algemeen	32	0	0	0	0,1%	Nee		
92 Nominaal en onvoorzien	0							
93 Geheim	0	0	0	0	0,0%	Nee		
Totaal	1 091	0,07	0,02	0,09				

D: Saldibalans

Debet/ Credit	Omschrijving Balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O %	Tolerantie- grens overschre- den?	Onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
DEBET									
D	Liquide middelen	2	0	0	0	0,00%	Nee		
D	Uitgaven buiten begrotings- verband	4	0	0	0	0,00%	Nee		
D	Extracomptabele vorderingen	455	0	0	0	0,00%	Nee		
D	Voorschotten	3 226	1	0	1	0,03%	Nee		
CREDIT									
C	Rekening Courant Rijkshoofd- boekhouding	4 307	0	0	0	0,00%	Nee		
C	Ontvangsten buiten begrotings- verband	185	0	2	2	1,06%	Nee		
C	Garantieverplichtingen	3	0	0	0	0,00%	Nee		
C	Openstaande verplichtingen	2 340	1	0	1	0,05%	Nee		
Beoordeeld totaal		10 520	2,17	1,82	3,98				

E: Baten-lasten diensten

Omschrijving	Totaal verantwoord Bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantiegrens overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)	
Agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst							
Lasten	325,0			0	0,0%	n.v.t.	
Kapitaaluitgaven	-9,7			0	0,0%	Nee	
Baten	330,9	8,8	2,5	11,4	3,4%	Ja	
Kapitaalontvangsten	4,1			0	0,0%	Nee	
Dienst Justitiële Inrichtingen							
Lasten	1 813,0			0	0,0%	n.v.t.	
Kapitaaluitgaven	-79,2			0	0,0%	Nee	
Baten	1 841,5	2,4	20,6	23,0	1,2%	Ja	
Kapitaalontvangsten	13,4			0	0,0%	Nee	

Omschrijving	Totaal verantwoord Bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantiegrens overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)	
Centraal Justitieel Incassobureau							
Lasten	76,5			0	0,0%	n.v.t.	
Kapitaaluitgaven	- 6,1			0	0,0%	Nee	
Baten	78,0			0	0,0%	Nee	
Kapitaalontvangsten	4,2						
Nederlands Forensisch Instituut							
Lasten	45,8			0	0,0%	n.v.t.	
Kapitaaluitgaven	- 6,9			0	0,0%	Nee	
Baten	45,3			0	0,0%	Nee	
Kapitaalontvangsten	3,2			0	0,0%	Nee	
Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening							
Lasten	16,3			0	0,0%	n.v.t.	
Kapitaaluitgaven	- 1,3			0	0,0%	Nee	
Baten	22,5			0	0,0%	Nee	
Kapitaalontvangsten	0,9						

Bovenstaande tabellen geven een overzicht van de fouten en onzekerheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd. Het betreffen fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en in de deugdelijke weergave in het jaarverslag.

De tolerantie op artikelniveau bedraagt voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld:

- voor artikelen < € 50 miljoen: 10% van het artikelbedrag (voor de saldi-balans: per individuele post);
- voor artikelen € 50 miljoen en < € 0,5 miljard: € 5 miljoen (voor de saldi-balans: per individuele post), en
- voor artikelen € 0,5 miljard: 1% van het artikelbedrag (voor de saldi-balans: per individuele post).

De goedkeuringstolerantie in de totalen bedraagt 1% voor alle fouten en 3% voor alle onzekerheden (exclusief onzekerheid over volledigheid).

Tegen fouten en onzekerheden kan de Algemene Rekenkamer bezwaar maken op grond van artikel 88 CW 2001.

Onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties bij het Ministerie van Justitie in 2005

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel		Omvang (x € 1000)	Toelichting in paragraaf
		nr.	omschrijving		
In 2005 was het beheer van de personeelsdossiers onvoldoende.	2003	diverse	Personele uitgaven	divers	3.1.1
Verificatieprocedure materiële uitgaven onvoldoende nageleefd	2005	diverse	Materiële uitgaven	divers	3.1.2
Bedrijfsvoering Immigratie- en Naturalisatiedienst	2005	15	Vreemdelingen	283 000	3.1.3

Bovenstaande tabel geeft alle onvolkomenheden weer die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd én die haar (kwalitatieve) tolerantiegrenzen overschrijden. Deze onvolkomenheden merkt de Algemene Rekenkamer aan als «potentiële bezwaargevallen». De Algemene Rekenkamer kan eventueel bezwaar maken tegen deze onvolkomenheden op grond van Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89.

CW2001	Comptabiliteitswet 2001
ICT	Informatie Communicatie Technologie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
OM	Openbaar Ministerie
SVB	Sociale Verzekeringsbank
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

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/auditrapport

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar: (a) de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie en de beleidsinformatie van een departement, (b) het financieel beheer en het materieelbeheer van een departement en (c) de financiële informatie in het jaarverslag van een departement (dan wel in het jaarverslag van het Rijk).

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het jaarverslag van een departement. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften. Doorgaans bevat de accountantsverklaring daarnaast een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid; bij enkele departementen (Financiën, SZW, VWS en VROM) wordt alleen een getrouwbeeldverklaring afgegeven.

Agentschap

Zie baten-lastendienst.

Artikelgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. 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.

Baten-lastendienst

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale 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 primaire en ondersteunende bedrijfsprocessen die tot doel hebben de door de minister geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, alsmede de sturing en beheersing van deze processen.

Bezwaar

Zwaar middel dat de Algemene Rekenkamer bij haar rechtmatigheidsonderzoek kan inzetten wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of onregelmatigheden in de administratie van het departement heeft laten voortbestaan. Ook als er niet voldoende ontvangsten zijn kan dit een reden zijn om bezwaar te maken. De Algemene Rekenkamer doet dit echter niet snel; er wordt eerst gerappor-

teerd en overleg gevoerd. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn.

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 artikelen 88 en 89 van de Comptabiliteitswet 2001. 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 auditdienst (DAD)

Onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag en met het onderzoek naar het financieel beheer, naar het materieelbeheer en de administraties daarover en naar de totstandkoming van de niet-financiële informatie. 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

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. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de Comptabiliteitswet (CW 2001).

Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk

Documenten die tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording vormen van het Rijk. Het jaarverslag bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De saldibalans van het Rijk sluit op deze rekening aan. Beide documenten worden 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.

Jaarverslag (departementaal)

Het departementale jaarverslag bestaat uit verantwoordingsinformatie over: (a) het door het departement gevoerde beleid (beleidsinformatie), (b) de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het departement (financiële informatie) en (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).

M&O-beleid

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

Materieelbeheer

De zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens die de Algemene Rekenkamer hanteert bij haar beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement.

Onzeker (onzekerheden)

Oordeel dat de Algemene Rekenkamer in bepaalde gevallen geeft over financiële informatie in het jaarverslag van een departement. Het oordeel «onzeker» wordt gegeven wanneer de Algemene Rekenkamer door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kan vaststellen of de betreffende bedragen in het jaarverslag al dan niet rechtmatig of al dan niet deugdelijk weergegeven zijn.

Overdrachtsuitgaven

Categorie uitgaven waartoe onder andere subsidies en specifieke uitkeringen behoren.

Potentieel bezwaargeval

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

Rechtmatigheid

Norm waaraan de financiële verantwoordingen van de ministeries en van het Rijk moeten voldoen, inhoudende dat: (a) de verantwoordingen zijn opgesteld overeenkomstig de wijze waarop dat in wettelijke regelingen is voorgeschreven, en (b) de in de verantwoordingen opgenomen bedragen bij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Review

De beoordeling door de Algemene Rekenkamer van de controle die is uitgevoerd door de departementale auditdienst (DAD). Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de bevindingen die daaruit zijn voortgekomen.

Tolerantiegrenzen

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.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Op het niveau van het jaarverslag mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.